



**ANDRZEJ PODRAZA**

**UNIA EUROPEJSKA  
W PROCESIE  
REFORM TRAKTATOWYCH**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II  
Wydział Nauk Społecznych



**ANDRZEJ PODRAZA**

**UNIA EUROPEJSKA  
W PROCESIE  
REFORM TRAKTATOWYCH**

Wydawnictwo KUL  
Lublin 2007

Recenzent  
Prof. dr hab. Cezary Mik

Opracowanie redakcyjne  
Dorota Partyka

Opracowanie komputerowe  
Teresa Myśliwiec

Projekt okładki i stron tytułowych  
Agnieszka Gawryszuk

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2007

ISBN 978-83-7363-458-9

Wydawnictwo KUL  
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin  
tel. 0-81 740-93-40, fax. 0-81 740-93-50  
e-mail: [wydawnictwo@kul.lublin.pl](mailto:wydawnictwo@kul.lublin.pl)  
[http:// wydawnictwo.kul.edu.pl](http://wydawnictwo.kul.edu.pl)

Druk i oprawa  
NORBERTINUM  
ul. Długa 5, 20-346 Lublin  
tel. 0-81 744 11 58, 0-81 744 11 48

## SPIS TREŚCI

<b>Wykaz ważniejszych skrótów</b> .....	13
<b>Wstęp</b> .....	17
<b>Rozdział I</b>	
<b>Istota, zakres i uwarunkowania procesu reform traktatowych Unii Europejskiej</b> ...	33
1. Uwarunkowania procesu reform traktatowych Unii Europejskiej .....	34
1.1. Proces poszerzania Unii Europejskiej .....	36
1.1.1. Pogłębiać czy poszerzać integrację europejską .....	36
1.1.2. Zróżnicowana (elastyczna) integracja .....	38
1.1.3. Reforma instytucji Unii Europejskiej .....	44
1.2. Demokratyzacja Unii Europejskiej: określenie relacji pomiędzy UE a państwami członkowskimi oraz pomiędzy UE a obywatelami .....	50
1.3. Międzynarodowa pozycja Unii Europejskiej .....	54
1.4. Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej .....	59
2. Metoda reformowania – Konferencja Międzyrządowa .....	66
2.1. Wymogi traktatowe i możliwości pozatraktatowe reformowania Wspólnoty/Unii Europejskiej .....	66
2.2. Rodzaje Konferencji Międzyrządowych .....	68
2.3. Charakter i organizacja prac w ramach Konferencji Międzyrządowej .....	69
2.3.1. Przygotowanie negocjacji i określenie agendy Konferencji Międzyrządowej .....	71
2.3.2. Różne poziomy prowadzenia negocjacji .....	74
2.3.3. Rola prezydencji .....	78
2.3.4. Rola państw członkowskich .....	80
2.3.5. Rola instytucji ponadnarodowych .....	86
<b>Rozdział II</b>	
<b>Koncepcje integracji europejskiej: stanowiska wybranych państw członkowskich wobec reformy Unii Europejskiej w połowie lat 90. XX wieku</b> .....	97
1. Francja .....	98
2. Niemcy .....	109
3. Wielka Brytania .....	120
4. Włochy .....	130



5. Holandia .....	136
6. Belgia .....	142

## Rozdział III

<b>Traktat Amsterdamski: niedokończona reforma</b> .....	147
1. Program Konferencji Międzyrządowej .....	148
1.1. Dyspozycje Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht .....	148
1.2. Określenie mandatu Konferencji Międzyrządowej .....	150
1.2.1. Wstępne decyzje Rady Europejskiej .....	150
1.2.2. Prace grupy refleksyjnej .....	153
1.2.3. Postanowienia Rady Europejskiej z Madrytu, 15-16 grudnia 1995 r. .	170
1.2.4. Przygotowanie Konferencji Międzyrządowej: pomiędzy Madrytem a Turynem .....	172
1.2.4.1. Opinia Komisji <i>Wzmocnienie unii politycznej</i> <i>i przygotowanie poszerzenia</i> .....	173
1.2.4.2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 marca 1996 r. ...	178
1.2.5. Ostateczne określenie celów Konferencji Międzyrządowej przez Radę Europejską w Turynie, 29 marca 1996 r. ....	181
2. Przebieg Konferencji Międzyrządowej .....	187
2.1. Inauguracja obrad Konferencji Międzyrządowej w Turynie 29 marca 1996 r. ....	187
2.2. Organizacja prac Konferencji Międzyrządowej .....	187
2.3. Negocjacje w trakcie prezydencji Włoch (marzec-czerwiec 1996 r.): ograniczony postęp .....	195
2.3.1. Początek rozmów: identyfikacja szczegółowych problemów negocjacyjnych .....	195
2.3.2. Posiedzenie Rady Europejskiej we Florencji, 21-22 czerwca 1996 r. .	198
2.4. Negocjacje w trakcie prezydencji Irlandii (lipiec-grudzień 1996 r.): propozycje reform .....	200
2.4.1. Nowa <i>robocza metodologia</i> rokowań .....	200
2.4.2. Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie, 5 października 1996 r.: polityczne ukierunkowanie negocjacji .....	204
2.4.3. Posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie, 13-14 grudnia 1996 r.: przedstawienie generalnego zarysu projektu zmian traktatowych ...	206
2.5. Negocjacje w trakcie prezydencji Holandii (styczeń-czerwiec 1997 r.): decydująca faza .....	211
2.5.1. W oczekiwaniu na wybory w Wielkiej Brytanii: od stycznia do kwietnia 1997 r. ....	211
2.5.2. Faktyczne negocjacje: od maja 1997 r. do posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie .....	220
2.5.3. Zakończenie negocjacji: posiedzenie Rady Europejskiej w Amsterdamie, 16-17 czerwca 1997 r. ....	224
2.6. Prace redakcyjne nad ostateczną wersją dokumentu i podpisanie Traktatu Amsterdamskiego .....	229
2.7. Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego .....	233
3. Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego .....	239
3.1. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość .....	239



3.1.1. Wolności i prawa podstawowe .....	240
3.1.2. Stworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ....	242
3.2. Unia a obywatele .....	249
3.2.1. Zatrudnienie .....	249
3.2.2. Polityka społeczna .....	250
3.2.3. Środowisko naturalne .....	251
3.2.4. Zasada subsydiarności .....	251
3.3. Skuteczna i spójna polityka zewnętrzna .....	252
3.3.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa .....	253
3.3.2. Zewnętrzne stosunki gospodarcze .....	255
3.4. Instytucje Unii Europejskiej .....	256
3.4.1. Instytucje w perspektywie poszerzenia .....	256
3.4.2. Zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji .....	257
3.4.2.1. Parlament Europejski .....	257
3.4.2.2. Rada .....	259
3.4.2.3. Komisja .....	260
3.4.2.4. Trybunał Sprawiedliwości .....	261
3.4.2.5. Inne postanowienia instytucjonalne .....	261
3.4.2.5.1. Trybunał Obrachunkowy .....	261
3.4.2.5.2. Komitet Ekonomiczno-Społeczny .....	262
3.4.2.5.3. Komitet Regionów .....	262
3.4.2.5.4. Siedziby instytucji .....	262
3.4.2.6. Rola parlamentów narodowych .....	263
3.5. Ścisłsza współpraca – „elastyczność” .....	264
3.6. Uproszczenie i konsolidacja Traktatów .....	266

#### Rozdział IV

<b>Traktat Nicejski: kompromis w obliczu poszerzenia .....</b>	<b>267</b>
1. Program Konferencji Międzyrządowej .....	268
1.1. Wstępne inicjatywy i decyzje .....	268
1.2. Raport grupy trzech mędrców oraz reakcje na ten dokument .....	279
1.3. Raport prezydencji fińskiej na temat Konferencji Międzyrządowej .....	286
1.4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach, 10-11 grudnia 1999 r. ....	289
1.5. Przygotowanie Konferencji Międzyrządowej: pomiędzy Helsinkami a Brukselą .....	292
1.5.1. Opinia Komisji <i>Przystosowanie instytucji, aby rozszerzenie stało się sukcesem</i> .....	293
1.5.2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 3 lutego 2000 r. ....	299
2. Przebieg Konferencji Międzyrządowej .....	300
2.1. Otwarcie prac Konferencji Międzyrządowej w Brukseli 14 lutego 2000 r. ..	300
2.2. Organizacja prac Konferencji Międzyrządowej .....	300
2.3. Negocjacje w trakcie prezydencji Portugalii (luty-czerwiec 2000 r.) .....	304
2.3.1. Początek rozmów: określenie agendy Konferencji Międzyrządowej i wstępne dyskusje .....	304
2.3.2. Kontynuacja i pogłębienie rokowań .....	311
2.3.3. Raport prezydencji na temat stanu dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej .....	316



2.3.4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Feira, 19-20 czerwca 2000 r. ....	337
2.4. Rokowania w trakcie prezydencji Francji (lipiec-grudzień 2000 r.) .....	338
2.4.1. Próba intensyfikacji prac Konferencji Międzyrządowej .....	338
2.4.2. Nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej w Biarritz, 13-14 października 2000 r. ....	346
2.4.3. Ostatnia faza rokowań: pomiędzy Biarritz a Niceą .....	348
2.4.4. Zakończenie negocjacji: posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, 7-11 grudnia 2000 r. ....	354
2.5. Prace redakcyjne nad ostateczną wersją dokumentu i podpisanie Traktatu Nicejskiego .....	365
2.6. Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu Nicejskiego .....	367
3. Postanowienia Traktatu Nicejskiego .....	374
3.1. Zmiany instytucjonalne dokonane głównie w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej .....	374
3.1.1. Skład Parlamentu Europejskiego .....	376
3.1.2. Rada Unii Europejskiej .....	378
3.1.2.1. Większość kwalifikowana w Radzie .....	378
3.1.2.2. Rozszerzenie zakresu podejmowania uchwał przez Radę kwalifikowaną większością głosów .....	385
3.1.3. Komisja Europejska .....	388
3.1.3.1. Skład .....	388
3.1.3.2. Wybór .....	389
3.1.3.3. Zwiększenie uprawnień przewodniczącego Komisji .....	390
3.1.4. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów .....	390
3.1.5. Trybunał Obrachunkowy .....	393
3.1.6. Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji .....	393
3.2. Wzmocniona współpraca .....	395
3.3. Bezpieczeństwo i obrona .....	400
3.4. Inne zmiany w mniej istotnych obszarach .....	402
3.4.1. Nowelizacja artykułu 7 Traktatu UE .....	403
3.4.2. Współpraca sądowa w sprawach karnych .....	403
3.4.3. Porozumienia między instytucjami Unii Europejskiej .....	404
3.4.4. Komitet do spraw Ochrony Socjalnej .....	405
3.4.5. Miejsce posiedzeń Rady Europejskiej .....	405
3.4.6. Nazwa Dziennika Urzędowego .....	405
3.4.7. Konsekwencje finansowe wygaśnięcia Traktatu EWWiS .....	405
3.5. Karta Praw Podstawowych .....	406
3.6. Przyszłość Unii Europejskiej .....	408

## Rozdział V

### **Traktat Konstytucyjny: nieudana próba określenia *finalité politique***

<b>Unii Europejskiej?</b> .....	411
1. Początek dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej .....	412
1.1. Wizja federacji Joschki Fischera .....	412
1.2. Reakcje na wypowiedź Joschki Fischera .....	415
1.2.1. Wstępne oceny .....	415





1.2.2. Reakcje we Francji. Przemówienie prezydenta Jacquesa Chiraca w Berlinie .....	417
1.2.3. Reakcje w Wielkiej Brytanii. Przemówienie premiera Tony'ego Blaira w Warszawie .....	421
1.2.4. Reakcje ze strony innych państw oraz przedstawicieli instytucji europejskich .....	425
1.2.4.1. Przemówienie premiera Belgii Guya Verhofstadta .....	425
1.2.4.2. Wystąpienie przewodniczącego Komisji Romano Prodiego .....	428
2. Proces postniecejski .....	429
2.1. Debata o przyszłości Europy .....	429
2.1.1. Wstępne wypowiedzi .....	429
2.1.2. Inauguracja debaty .....	434
2.1.3. Przemówienie prezydenta Niemiec Johannes Raua .....	436
2.1.4. Wystąpienie kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera .....	437
2.1.5. Przemówienie premiera Francji Lionela Jospina .....	439
2.1.6. <i>Biała Księga w sprawie europejskiego zarządzania Komisji Europejskiej</i> .....	441
2.2. <i>Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej z Laeken</i> .....	444
2.2.1. Wstępna dyskusja .....	444
2.2.2. Posiedzenie Rady Europejskiej w Gandawie, 19 października 2001 r. ....	452
2.2.3. Przygotowanie posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken .....	454
2.2.3.1. Inicjatywy prezydencji i reakcje ze strony państw członkowskich .....	454
2.2.3.2. Stanowiska Parlamentu Europejskiego i Komisji .....	459
2.2.4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, 14-15 grudnia 2001 r. ....	462
3. Konwent Europejski (luty 2002 r. – lipiec 2003 r.) .....	472
3.1. Przygotowanie prac Konwentu .....	472
3.1.1. Członkowie Konwentu .....	472
3.1.2. Prezydium Konwentu Europejskiego .....	477
3.1.3. Sekretariat i budżet Konwentu .....	478
3.2. Sesja inauguracyjna Konwentu (28 lutego 2002 r.) .....	480
3.3. Sporne kwestie organizacyjne .....	481
3.4. Faza słuchania (marzec – lipiec 2002 r.) .....	485
3.5. Faza analiz (wrzesień – grudzień 2002 r.) .....	494
3.5.1. Wstępny projekt Traktatu Konstytucyjnego .....	494
3.5.2. Wkład Komisji Europejskiej .....	502
3.5.3. Reakcje państw członkowskich: metoda wspólnotowa a opcja międzyrządowa .....	506
3.5.4. Raporty grup roboczych .....	513
3.5.4.1. Grupa robocza I – zasada subsydiarności .....	513
3.5.4.2. Grupa robocza II – Karta Praw Podstawowych .....	515
3.5.4.3. Grupa robocza III – osobowość prawna .....	516
3.5.4.4. Grupa robocza IV – rola parlamentów narodowych .....	518
3.5.4.5. Grupa robocza V – kompetencje uzupełniające .....	520
3.5.4.6. Grupa robocza VI – zarządzanie gospodarką .....	524
3.5.4.7. Grupa robocza VII – działania zewnętrzne .....	525



3.5.4.8. Grupa robocza VIII – obrona	528
3.5.4.9. Grupa robocza IX – uproszczenie procedur legislacyjnych i instrumentów	532
3.5.4.10. Grupa robocza X – obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	535
3.5.4.11. Grupa robocza XI – Europa socjalna	538
3.6. Faza przedstawiania propozycji (styczeń – lipiec 2003 r.)	540
3.6.1. Wstępna debata na temat kwestii instytucjonalnych	541
3.6.2. Wstępne propozycje zapisów Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i reakcje na nie	543
3.6.3. Końcowy etap prac Konwentu: przyjęcie <i>Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy</i>	557
3.6.4. Posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach, 19-20 czerwca 2003 r.: pierwsza ocena projektu Traktatu Konstytucyjnego	570
3.6.5. Ostatnia faza prac Konwentu: przyjęcie części III i IV projektu Traktatu Konstytucyjnego	572
3.6.6. Przekazanie projektu Traktatu Konstytucyjnego prezydencji włoskiej i pierwsze oceny	575
4. Konferencja Międzyrządowa (październik 2003 r. – czerwiec 2004 r.)	580
4.1. Przygotowanie Konferencji Międzyrządowej	580
4.2. Inauguracja prac Konferencji Międzyrządowej w Rzymie 4 października 2003 r.	589
4.3. Negocjacje w czasie prezydencji włoskiej (październik – grudzień 2003 r.): nieudana próba zakończenia Konferencji Międzyrządowej	592
4.4. Negocjacje w czasie prezydencji irlandzkiej (styczeń – czerwiec 2004 r.): przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego	621
4.5. Prace redakcyjne nad ostateczną wersją Traktatu Konstytucyjnego i jego podpisanie	643
5. Postanowienia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy	643
5.1. Definicja, wartości, cele, zasady i symbole Unii Europejskiej	646
5.2. Kompetencje Unii Europejskiej	648
5.3. System instytucjonalny Unii Europejskiej	654
5.3.1. Uwagi ogólne	654
5.3.2. Reforma instytucji Unii Europejskiej	654
5.3.2.1. Parlament Europejski	654
5.3.2.2. Rada Europejska	656
5.3.2.3. Rada Ministrów	658
5.3.2.4. Komisja Europejska	662
5.3.2.5. Minister spraw zagranicznych Unii	664
5.3.2.6. Pozostałe instytucje	665
5.4. Źródła prawa Unii Europejskiej	665
5.5. Procedury decyzyjne	669
5.6. Działania zewnętrzne Unii Europejskiej, w tym Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony	673
5.7. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	676
5.8. Życie demokratyczne Unii	678



---

5.9. Procedura ratyfikacji i zmiany Traktatu Konstytucyjnego .....	680
6. Ratyfikacja i przyszłość Traktatu Konstytucyjnego .....	681
<b>Zakończenie</b> .....	697
<b>Bibliografia</b> .....	711
<b>Table of contents</b> .....	769



## WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

BSE	– tzw. choroba szalonych krów
Bull. EU	– Biuletyn Unii Europejskiej (Bulletin of the European Union)
CDU-CSU	– Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (Niemcy) – Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bawarii (Christlich Demokratische Union Deutschlands – Christlich-Soziale Union in Bayern)
CEPS	– Centrum Studiów Polityki Europejskiej (Centre for European Policy Studies)
CERI	– Centrum Studiów i Badań Międzynarodowych (Centre d'études et de recherches internationales)
COMECE	– Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej (Commission of the Bishops' Conference of the European Community)
COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli (Committee of Permanent Representatives)
COSAC	– Konferencja Komisji do Spraw Europejskich <sup>1</sup> (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires)
EBC	– Europejski Bank Centralny
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (European Free Trade Association)
EP	– Parlament Europejski (European Parliament)
EPBiO	– Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
EPL	– Europejska Partia Ludowa
EPL-ED	– Europejska Partia Ludowa-Europejscy Demokraci
ESDI	– Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony (European Security and Defence Identity)
EU	– Unia Europejska (European Union)
Euratom	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
Europol	– Europejski Urząd Policji (European Police Office)

---

<sup>1</sup> Chodzi o komisje do spraw europejskich parlamentów państw członkowskich.



---

Eurojust	– Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (European Union’s Judicial Cooperation Unit)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWO	– Europejska Wspólnota Obronna
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
IGC	– Konferencja Międzyrządowa (Intergovernmental Conference)
JAE	– Jednolity Akt Europejski
MSI	– Włoskim Ruchem Socjalnym (Movimento Sociale Italiano)
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
NATO	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organisation)
OCCAR	– Organizacja Współpracy w zakresie Uzbrojenia (Organisation Conjointe de Coopération en matire d’Armement)
OJ	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (Official Journal of the European Union)
PDS	– Demokratyczna Partia Lewicy (Partito democratico della Sinistra)
PE	– Parlament Europejski
PPI	– Włoska Partia Ludowa (Partito Popolari Italiano)
RPR	– Unia na rzecz Republiki (Rassemblement pour la République)
RFN	– Republika Federalna Niemiec
SPD	– Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)
SPI	– Sąd Pierwszej Instancji
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat o Wspólnocie Europejskiej
UDF	– Unia na rzecz Demokratycznej Francji (Union pour la Démocratie Française)
UE	– Unia Europejska
UK	– Zjednoczone Królestwo (United Kingdom)
UZE	– Unia Zachodnioeuropejska
WE	– Wspólnota Europejska
WPZiB	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WEAG	– Zachodnioeuropejska Grupa do spraw Uzbrojenia (Western European Armaments Group)
WEU	– Unia Zachodnioeuropejska (Western European Union)
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization)





„Europa nie może być stworzona z dnia na dzień lub w oparciu o jeden plan. Może być zbudowana poprzez konkretne osiągnięcia, które początkowo doprowadzą do stworzenia faktycznej solidarności”

*Francuski minister spraw zagranicznych  
Robert Schuman, 9 maja 1950 r.*





## WSTĘP

Analizując ewolucję Wspólnoty/Unii Europejskiej od lat 70. XX wieku można dojść do przekonania, że podstawowym dylematem rozwojowym jest kwestia „pogłębiać czy poszerzać” integrację europejską. Problem ten pojawił się z całą mocą po bezprecedensowych zmianach, które wystąpiły w krajach Europy Środkowej i Wschodniej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Równoległe do transformacji systemowej, która miała miejsce w dawnych krajach socjalistycznych, państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej doprowadziły do powstania w 1993 r. Unii Europejskiej. Ta nowa forma instytucjonalna miała być skutecznym mechanizmem reakcji na najistotniejsze wyzwania współczesności w wymiarze globalnym i regionalnym, zarówno o charakterze gospodarczym, społecznym, politycznym, jak i związanym z bezpieczeństwem. Rosnąca ilość i złożoność problemów wewnętrznych i zewnętrznych zmuszała do podjęcia prób reformowania Unii Europejskiej. Najważniejszymi czynnikami, które wpływały na potrzebę zwoływania kolejnych Konferencji Międzyrządowych, była dyskusja o docelowym modelu integracji europejskiej i oczekiwana akcesja przede wszystkim państw Europy Środkowej i Wschodniej, co w zasadzie zostało przesądzone w czerwcu 1993 r. decyzją Rady Europejskiej na posiedzeniu w Kopenhadze<sup>1</sup>. Właśnie wtedy szefowie państw lub rządów po raz pierwszy w sposób jednoznaczny stwierdzili, że państwa stowarzyszone z Europy Środkowej i Wschodniej będą mogły przystąpić do Unii Europejskiej po spełnieniu warunków akcesyjnych, zwanych od tamtej pory kryteriami kopenhaskimi. Ale jednocześnie wyraźnie uzależnili poszerzenie od zachowania dynamiki w pogłębianiu procesów integracyjnych<sup>2</sup>. Wobec tego reformy trak-

---

<sup>1</sup> A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997, s. 43-44.

<sup>2</sup> Stwierdzenia Rady Europejskiej bazowały w dużej mierze na raportach przygotowanych przez Komisję Europejską. W jednym z nich, zatytułowanym *Europa i wyzwanie powiększenia* (European Commission, *Europe and the challenge of enlargement*, „Bull. EC – Supplement” 3/92), który był już przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 26-27 czerwca 1992 r., Komisja poruszyła między innymi problem konsekwencji poszerzenia dla



tatowe, począwszy od Traktatu Amsterdamskiego, poprzez Traktat Nicejski, a skończywszy na Traktacie Konstytucyjnym, miały na celu – bazując na dotychczasowych osiągnięciach – przeobrażenie Unii Europejskiej w skuteczną organizację, pomimo znacznego zwiększenia liczby państw członkowskich.

Celem niniejszej pracy jest analiza reform Unii Europejskiej, które były dokonywane w ramach Konferencji Międzyrządowych, przede wszystkim w obliczu wejścia nowych państw członkowskich, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej. Badania dotyczą więc nowelizacji Traktatów, które stanowią podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej oraz Wspólnot Europejskich<sup>3</sup> lub też wypracowania całkowicie nowego Traktatu. Takie określenie tematyki rozprawy wyznacza ramy czasowe analizy. Uwzględnione zostały trzy kolejne Konferencje Międzyrządowe, które zakończyły się przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego, Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego. Zważywszy, że już Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., zawierał dyspozycje dotyczące rozpoczęcia kolejnych negocjacji w sprawie rewizji Traktatów, a państwa członkowskie formułowały nowe lub modyfikowały stare koncepcje integracji europejskiej w obliczu zmiany sytuacji międzynarodowej, analiza rozpoczyna się w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. Jako datę końcową przyjęto rok 2006<sup>4</sup>, w którym miał wejść w życie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, w nieco odmienny sposób definiujący podstawy procesu integracji w ramach Unii Europejskiej. Jednak z uwagi na negatywny wynik referendum we Francji i Holandii, ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego wydaje się problematyczna i odsuwa w czasie ewentualne zakończenie debaty na temat modelu funkcjonowania i politycznego oblicza Unii.

Kluczowe w niniejszej pracy jest pojęcie reformy traktatowej, które nie jest do końca jednoznaczne. Celem reformy traktatowej jest rewizja rozwiązań określonych w Traktatach, na mocy których funkcjonują Unia Europejska oraz Wspólnoty Europejskie. Za Christiansenem, Falkner i Jørgensenem można określić reformę traktatową jako proces, w którym wprowadza się zarówno formalne, jak i nieformalne innowacje w ramach konstytucyjnych, w których działają instytucje Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Przyjmując tę definicję można dokonać

---

funkcjonowania WE. Wskazała na takie kwestie, jak zasada pomocniczości i demokracja oraz działalność poszczególnych instytucji, tj. Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego. Wyraźnie połączono więc problemy akcesji i reformy (Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, s. 21-28).

<sup>3</sup> Obecnie istnieją dwie Wspólnoty Europejskie, tj. Wspólnota Europejska (do momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht zwana Europejską Wspólnotą Gospodarczą) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Do 25 lipca 2002 r. istniała jeszcze Europejska Wspólnota Węgla i Stali, ale Traktat, na mocy którego została powołana wygasł po pięćdziesięciu latach od momentu wejścia w życie.

<sup>4</sup> W pracy uwzględniono wydarzenia do pierwszej połowy marca 2007 r.

<sup>5</sup> T. Christiansen, G. Falkner, K. E. Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical*



rozdzielenia na formalną i nieformalną reformę traktatową. Formalna reforma traktatowa dokonywana jest przede wszystkim w ramach Konferencji Międzyrządowych, które odbywają się zgodnie z procedurą określoną w obecnie obowiązującym artykule 48 Traktatu UE. Należy także uwzględnić wynik negocjacji akcesyjnych, który zmienia niektóre zapisy traktatowe, przede wszystkim w zakresie rozwiązań instytucjonalnych oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. W odniesieniu do formalnej reformy traktatowej analiza skoncentrowana jest głównie na przebiegu i rezultacie poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, jakkolwiek uwzględniono również fazę przygotowawczą, w której określany jest mandat negocjacyjny w oparciu o stanowiska poszczególnych państw członkowskich i niektórych instytucji ponadnarodowych, przede wszystkim Komisji i Parlamentu Europejskiego. Chodzi tutaj o identyfikację podstawowych problemów, które mają być przedmiotem rokowań oraz ewentualne ukazanie możliwości ich rozwiązania. Na tym etapie krystalizują się na ogół stanowiska negocjacyjne państw członkowskich, które wynikają zazwyczaj z generalnych koncepcji integracji europejskiej. Istotne z punktu widzenia badawczego jest zwrócenie uwagi również na fazę ratyfikacji uzgodnionego dokumentu w toku prac Konferencji Międzyrządowej oraz na wprowadzanie w życie konkretnych zapisów traktatowych. Nie uwzględniając rokowań akcesyjnych oraz wkładu Trybunału Sprawiedliwości, można określić formalną reformę traktatową jako wieloetapowy proces nowelizacji zapisów prawnych zawartych w Traktatach ustanawiających Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie, podczas którego państwa członkowskie, w oparciu o własne stanowiska negocjacyjne oraz wcześniej uzgodnioną agendę w drodze rozmów i przetargów oraz z pomocą instytucji ponadnarodowych, uzgadniają nowe lub modyfikują istniejące zasady i normy prawne, które po okresie ratyfikacji mają zmieniać lub stanowić nowe ramy i podstawy funkcjonowania Unii Europejskiej. W takim ujęciu formalna reforma traktatowa ma charakter międzyrządowy a jej punktem szczytowym jest Konferencja Międzyrządowa.

Sposób i zakres funkcjonowania Unii Europejskiej może ulec zmianie również w drodze tzw. nieformalnej reformy traktatowej. Rozumie się przez nią wszelkie modyfikacje zapisów traktatowych, nawet o charakterze czasowym, lub też wprowadzenie nowych rozwiązań i form działania bez formalnej nowelizacji Traktatów. Można tutaj zaliczyć między innymi:

– porozumienia zawierane pomiędzy państwami członkowskimi w drodze umów dżentelmeńskich (na przykład kompromis luksemburski z 1966 r. i deklarację z Ioanniny z 1994 r.);

---

*institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002, 12. O potrzebie odróżnienia zmian formalnych i nieformalnych mówią również inni autorzy, patrz m.in. J. Stacey, B. Rittberger, *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*, „Journal of European Public Policy”, vol. 10, nr 6, 2003.



- porozumienia międzyinstytucjonalne precyzujące chociażby relacje pomiędzy poszczególnymi organami;
- inicjatywy Komisji o charakterze niekonstytucyjnym, ale mogące mieć wpływ na funkcjonowanie ram instytucjonalno-prawnych UE (na przykład *Biała Księga w sprawie europejskiego zarządzania* z 2001 r.);
- decyzje Rady Europejskiej bądź Rady o inicjowaniu nowych form aktywności (na przykład decyzje Rady Europejskiej podjęte w Kolonii i Helsinkach w 1999 r. o stworzeniu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony).

Relacje pomiędzy formalnymi i nieformalnymi reformami traktatowymi mogą mieć różnoraki charakter. Po pierwsze, nieformalna reforma traktatowa może mieć charakter samoistny, tzn. nie wpływać w jakikolwiek sposób na inicjatywy zmierzające do zmiany zapisów Traktatów. W taki sposób można interpretować chociażby kompromis luksemburski z 1966 r., który niezaprzeczalnie miał duży wpływ na sposób podejmowania decyzji w Radzie, jakkolwiek przez cały czas jego obowiązywania, czyli do momentu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego, miał on całkowicie pozatraktatowy charakter. Po drugie, nieformalna reforma może być inspiracją do podjęcia dyskusji i następnie do wprowadzenia zmian traktatowych. Przykładem może być tutaj przede wszystkim *Biała Księga w sprawie europejskiego zarządzania*, która miała na celu wskazanie na możliwości reformowania Unii Europejskiej w ramach obowiązujących Traktatów bez ich formalnej rewizji. Innymi słowy chodziło o poprawę jakości prawa europejskiego w granicach kompetencji Unii zdefiniowanych w Traktatach<sup>6</sup>. *Biała Księga* była jednocześnie przedmiotem dyskusji na temat przyszłości Europy i wobec tego miała ona również pewien wpływ na debatę w Konwencji Europejskiej. Po trzecie, nieformalne zmiany mogą być następnie zapisane w Traktatach, co ma na celu prawne usankcjonowanie stosowanych już rozwiązań. Przykładem może być Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, która po okresie funkcjonowania na mocy decyzji Rady Europejskiej z 1999 r. została wprowadzona w obręb Traktatu UE na mocy Traktatu Nicejskiego. Podczas tej nowelizacji unormowano także traktatowo mechanizm wprowadzony przez przewodniczącego Komisji Romano Prodiego, polegający na tym, że komisarz składa rezygnację, jeżeli poprosi go o to przewodniczący po uzyskaniu zgody kolegium.

Jakkolwiek w niniejszej pracy analizie poddano formalne reformy traktatowe, które są uzgadniane w ramach Konferencji Międzyrządowych, to niejednokrotnie, z uwagi na dążenie do jak najbardziej całościowego przedstawienia

---

<sup>6</sup> M. Szwarc, *Biała Księga o Europejskim Rządzeniu – jak poprawić efektywność prawa Unii Europejskiej? Działania i postulaty Komisji Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27-28 marca 2003 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004, s. 410.



zmian w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, uwzględniono również przeobrażenia, które mają miejsce w wyniku reform nieformalnych.

W książce wzięto pod uwagę trzy kolejne Konferencje Międzyrządowe zakończone przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego, Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego. Wybór ten nie jest przypadkowy, pomimo tego, że dyskusja nad tempem i zakresem oraz modelem integracji europejskiej trwa w zasadzie nieprzerwanie od pierwszej połowy lat 80. XX wieku, kiedy to pojawiły się różne inicjatywy skutkujące zwołaniem Konferencji Międzyrządowej zakończonej przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego. Początek lat 80. XX wieku, a można nawet zaryzykować twierdzenie, że rok 1979 r., kiedy odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, to rzeczywisty początek ciągłego procesu reformowania Wspólnoty/Unii, który trwa do chwili obecnej<sup>7</sup>. Jednak kontekst prowadzenia negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim i nad Traktatem z Maastricht był odmienny od późniejszych nowelizacji. Po pierwsze, nie był on związany z ewentualną akcją państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jednym z podstawowych uzasadnień przyjęcia Traktatów Amsterdamskiego, Nicejskiego i Konstytucyjnego było przygotowanie Unii Europejskiej na przyjęcie nowych krajów członkowskich. Chodziło też o zachowanie zdolności do pogłębiania i podejmowania skutecznych działań w znacznie powiększonej Unii. Po drugie, w Jednolitym Akcie Europejskim i Traktacie z Maastricht zapisano dwa wielkie projekty gospodarcze – odpowiednio, stworzenia europejskiego rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej. Cechą charakterystyczną zmian wprowadzanych począwszy od Traktatu Amsterdamskiego jest skoncentrowanie się na kwestiach instytucjonalnych, politycznych i prawnych. Jest to kolejny powód, obok spodziewanego rozszerzenia Unii Europejskiej, który uzasadnia potrzebę przeprowadzenia odrębnej analizy reform traktatowych zapoczątkowanych w połowie lat 90. XX wieku. Niemniej jednak, niektóre kwestie, które były przedmiotem unormowań w ramach Traktatów Amsterdamskiego, Nicejskiego i Konstytucyjnego są kontynuacją problemów zidentyfikowanych w latach 80. i na początku lat 90. XX wieku. Dotyczy to również kwestii instytucjonalnych i procedur decyzyjnych.

Punktem wyjścia analizy przedstawionej w niniejszej rozprawie jest prezentacja stanowisk wybranych państw członkowskich wobec reformy Unii Europejskiej w połowie lat 90. XX wieku. Bazuje ona na przekonaniu, że siłą sprawczą w reformie traktatowej są przede wszystkim państwa narodowe, bo ostatecznie to one decydują o zakresie i tempie integracji europejskiej. Proces negocjacji w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych może być

---

<sup>7</sup> Przyjęcie roku 1979 jako początku reformy traktatowej jest całkowicie zasadne, gdyż to właśnie Parlament Europejski posiadający demokratyczną legitymację zaczął dążyć do zwiększenia własnych uprawnień i przeprowadzenia zmian w ramach Wspólnot Europejskich.



traktowany przede wszystkim jako starcie odmiennych koncepcji narodowych, które prowadzi ostatecznie do przyjęcia określonych zmian traktatowych. Naturalnie zbliża to sposób rozumowania prezentowany w niniejszej pracy do podejść międzyrządowych, w których państwo narodowe, używając języka Stanleya Hoffmana z 1966 r., jest bardziej odporne na procesy integracji europejskiej niż sądzili wcześniej neofunkcjonalisci<sup>8</sup>. Nie oznacza to jednak, że koncepcja międzyrządowa może w całości wyjaśnić funkcjonowanie Unii Europejskiej. Jednak jest ona szczególnie użyteczna przy analizie Konferencji Międzyrządowych, które są przede wszystkim areną negocjacyjną państw członkowskich.

Analizując stanowiska poszczególnych państw w kontekście ich wpływu na proces reformowania Wspólnoty/Unii Europejskiej, można dojść do przekonania, że zasadnicze znaczenie odgrywają koncepcje integracji europejskiej trzech największych państw członkowskich, tj. Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Współpraca Niemiec i Francji – mimo pewnej odrębności polegającej na tym, że Niemcy bardziej skłaniają się ku rozwiązaniom federalnym a Francja międzyrządowym – była i jest trwałym elementem w inicjowaniu i rozwijaniu procesu integracji europejskiej. Wielka Brytania natomiast postrzegana jest jako państwo wstrzemięźliwie nastawione do pogłębiania unifikacji Europy. Wobec tego spór pomiędzy tymi dwoma zasadniczymi sposobami myślenia, z jednej strony Niemiec i Francji a z drugiej Wielkiej Brytanii, wyznacza tempo i zakres reform traktatowych uzgadnianych w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych. Stanowiska mniejszych krajów nie mają na ogół tak dużej mocy sprawczej w inicjowaniu i kreowaniu określonych zmian traktatowych. Mniejsze państwa odgrywają jednak pewną rolę, co jest przede wszystkim widoczne w sytuacji, kiedy dochodzi do tradycyjnego niemal konfliktu pomiędzy państwami większymi a mniejszymi. W szczególności należy zwrócić uwagę na pozostałe państwa założycielskie, tj. Belgię, Holandię i w mniejszym stopniu Luksemburg oraz Włochy jako trzecie duże państwo członkowskie, które zainicjowało proces integracji europejskiej w latach 50. XX wieku.

Nacisk, jaki został położony w niniejszej pracy na badanie preferencji i zachowań państw w procesie negocjacji reform traktatowych, nie oznacza, że nie uwzględnia się roli instytucji ponadnarodowych, przede wszystkim Komisji i Parlamentu Europejskiego, jak też udziału Sekretariatu Generalnego Rady. Przyjmuje się jednak założenie, że znaczenie instytucji ponadnarodowych w ramach Konferencji Międzyrządowych jest ograniczone, gdyż rokowania mają wyraźny charakter międzyrządowy.

Preferencje państw i również instytucji ponadnarodowych mogą ulegać przeobrażeniom w procesie negocjacji, nie zawsze też muszą być w pełni uświadomiane i artykułowane, a co więcej, uwzględniając konieczność zawarcia

---

<sup>8</sup> B. Rosamond, *Theories of European integration*, Palgrave, Basingstoke 2000, s. 130.



ostatecznego kompromisu, mogą być traktowane jako element przetargowy, gdyż niejednokrotnie rokowania prowadzone są zgodnie z zasadą „coś za coś”, tzn. w ramach całego pakietu negocjacyjnego. Jakkolwiek w większości wypadków przebieg i rezultat negocjacji ma charakter racjonalny, to niejednokrotnie mogą występować niezamierzone efekty rozmów, które trudno wyjaśnić jedynie przy pomocy wyjściowych stanowisk. Konferencja Międzyrządowa może być ujmowana jako wielopoziomowy mechanizm prowadzenia negocjacji, w którym znaczenie mają nie tylko preferencje najważniejszych uczestników, tj. przede wszystkim państw członkowskich, ale również interakcje, które zachodzą między nimi. To właśnie dzięki tym wzajemnym oddziaływaniom państwa w drodze przetargu zawierają końcowy kompromis, którego skutki w momencie uzgodnienia mogą być niekiedy trudne do przewidzenia. Biorąc to wszystko pod uwagę, analiza przedstawiona w niniejszej pracy nie sprowadza się jedynie do badania preferencji państw i innych uczestników, ale przede wszystkim konfrontacji pomiędzy nimi, która następuje w ramach Konferencji Międzyrządowej. Dzięki temu mechanizmowi można wypracować konkretne reformy Unii Europejskiej.

W rozprawie prezentuje się całościowe podejście do analizy procesu reformowania UE, gdyż uwzględnia się generalne koncepcje jedności europejskiej najbardziej wpływowych państw członkowskich, preferencje krajów wyrażane w trakcie kolejnych Konferencji Międzyrządowych oraz rezultat negocjacji.

Jednym z podstawowych założeń niniejszej rozprawy jest analiza procesu reformowania UE w ramach Konferencji Międzyrządowych z punktu widzenia swobodnego naukowego realizmu, w którym czerpie się z różnych perspektyw teoretycznych bez faktycznego faworyzowania którejś z nich. Takie podejście nie jest oznaką poznawczej bezradności, ale wynika z uznania faktu, że natura Unii Europejskiej jest trudna do wyjaśnienia tylko w oparciu o jedną perspektywę teoretyczną. Jest to następstwem trudnej do ujęcia i wyjaśnienia natury procesu integracji europejskiej, co skutkuje w bardzo dużym zróżnicowaniu teoretycznym<sup>9</sup>. Andrew Moravcsik w jednym ze swoich wpływowych artykułów stwierdził, że Wspólnota Europejska jest najbardziej udanym przykładem zinstytucjonalizowanej międzynarodowej współpracy politycznej we współczesnym świecie, ale brak jest porozumienia co do właściwego wyjaśnienia jej ewolucji<sup>10</sup>. Jak słusznie podkreśla Juliet Lodge, Unia Europejska, w porów-

<sup>9</sup> Najlepszy przegląd klasycznych i współczesnych teorii integracji europejskiej można znaleźć w: Rosamond, *Theories of European integration*. W języku polskim omówienie najważniejszych teorii w kontekście reform i zmian w Unii Europejskiej można znaleźć w: Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004; R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4, 1993, s. 473.



naniu do innych organizacji międzynarodowych jest nietypowa<sup>11</sup>. Z jednej bowiem strony negocjacje i procesy decyzyjne w Unii Europejskiej przypominają praktyki w międzyrządowych organizacjach międzynarodowych, ale z drugiej, Unia odbiega od modelu klasycznych organizacji, gdyż często jej instytucje i procedury decyzyjne są analizowane w porównaniu z państwem narodowym. Współbrzmi to z określeniem Unii przez Ziemowita Jacka Pietrasia, jako hybrydy, w której mieszają się cechy państwa i organizacji międzynarodowej<sup>12</sup>. Takie określenie istoty Unii Europejskiej nie sprzyja oczywiście dyskusji pomiędzy różnymi perspektywami teoretycznymi, które na ogół zwracają uwagę na inny aspekt analizowanych zjawisk.

Nie ulega wątpliwości, że teorie mają znaczenie w wyjaśnianiu złożonych zjawisk politycznych, w tym procesu integracji europejskiej. Jednocześnie należy pamiętać o ich ograniczeniach, chociażby dlatego, że brak jest na przykład generalnie akceptowanej definicji najbardziej kluczowego pojęcia „integracja”, czy też porozumienia co do wskaźników integracji<sup>13</sup>. Problem nie wygląda inaczej w odniesieniu do reformy traktatowej w Unii Europejskiej. Wielu badaczy stosuje podejścia ateoretyczne albo uznaje, że punktem wyjścia jest najbardziej wpływowa i rozbudowana teoria w tym zakresie, tj. liberalny intergovernmentalizm<sup>14</sup> Andrew Moravcsika<sup>15</sup>. Do analizy Konferencji Międzyrządowych, oprócz liberalnego intergovernmentalizmu, można stosować szereg

<sup>11</sup> J. Lodge, *Intergovernmental Conferences and European integration: negotiating the Amsterdam Treaty*, „International Negotiation”, nr 3, 1998, s. 345.

<sup>12</sup> Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 34.

<sup>13</sup> Jakkolwiek uwaga ta została wygłoszona w 1990 r., to sytuacja nie uległa zmianie (J. E. Dougherty, R. L. Pfaltzgraff, *Contending theories of international relations*, Harper & Row, New York 1990, s. 454-455).

<sup>14</sup> Stosowana nazwa na określenie koncepcji Moravcsika jest kalką językową (w języku angielskim jest to „liberal intergovernmentalism”), ale jednak jest w takiej formie używana w pracach naukowych; patrz między innymi Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, s. 44-47 oraz A. Bógdań-Brzezińska, *Neofunkcjonalne i neorealistyczne koncepcje Unii Europejskiej oraz ich krytyka*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 106-109. Inni autorzy stosują inne nazwy, na przykład Rafał Trzaskowski – liberalne podejście międzyrządowe (R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 29-40), Leszek Jesień – liberalny realizm międzyrządowy (L. Jesień, *Wybór czy inercja. Traktat Amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2000, s. 41).

<sup>15</sup> Christiansen, Falkner, Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform*, s. 12. Poza wieloma artykułami, Andrew Moravcsik najlepiej scharakteryzował własną teorię w książce: A. Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, UCL Press Limited, London 1998. Przykładem zastosowania tej teorii przez innych autorów do analizy reformy traktatowej może być praca zbiorowa pod redakcją Finna Laursena, dotycząca Traktatu Nicejskiego: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.





podejść szczegółowych, tj. między innymi koncepcje wspólnot politycznych, instytucjonalizm, teorie decyzyjne, teorie negocjacji, teorie organizacji, ale również teorie i modele integracji, tzn. funkcjonalistyczne, neofunkcjonalistyczne oraz federalne<sup>16</sup>.

Jakkolwiek stworzenie jednoznacznego katalogu teorii adekwatnych do analizy Unii Europejskiej nie jest zadaniem prostym<sup>17</sup>, to generalnie możemy dokonać rozróżnienia pomiędzy podejściami międzyrządowymi a ponadnarodowymi<sup>18</sup>. W obu perspektywach próbuje się wyjaśnić naturę procesów integracji. W podejściu międzyrządowym na proces ten wpływ mają przede wszystkim państwa członkowskie lub rządy narodowe, a stanowisko neofunkcjonalistyczne, które jest najbardziej prominentnym w ramach podejścia ponadnarodowego, stosuje funkcjonalną logikę procesu, zgodnie z którą siły społeczne i zewnętrzna presja gospodarcza powodują, że narody zacierają funkcjonalnie w kierunku bardziej zunifikowanej Europy<sup>19</sup>. Taka różnica w wyjaśnianiu zjawiska integracji wynika w dużej mierze z tego, że podejścia międzyrządowe bazują przede wszystkim na teorii stosunków międzynarodowych, zaś neofunkcjonalizm inspirowany jest przez politologię porównawczą<sup>20</sup>. Bazując jedynie na teoriach stosunków międzynarodowych, można w sposób nieco odmienny przedstawić źródła obu podejść, twierdząc, że perspektywa międzyrządowa lokuje się w realistycznej wizji rzeczywistości międzynarodowej, która akcentuje rolę państwa i kategorię interesu narodowego, podczas gdy neofunkcjonalizm wynika z wizji liberalnej, dla której istotne znaczenie mają interesy społeczne i gospodarcze<sup>21</sup>.

W podejściu międzyrządowym mieści się realizm oraz przede wszystkim liberalny intergovernmentalizm Andrew Moravcsika. Jak podkreśla ten autor, rdzeniem liberalnego intergovernmentalizmu są: – założenie o racjonalnym zachowaniu państwa; – liberalna teoria formowania preferencji narodowych

<sup>16</sup> Lodge, *Intergovernmental Conferences and European integration*, s. 345.

<sup>17</sup> W jednej z publikacji przedstawiono następujące zestawienie teorii: (1) kluczowe teorie integracji – funkcjonalizm, federalizm, konfederalizm, transakcjonalizm, neofunkcjonalizm; (2) teorie lat 70. XX wieku – reżimy międzynarodowe, teoria współzależności, systemy harmonii; (3) nowe podejścia teoretyczne – liberalny intergovernmentalizm, teoria fuzji, nowy instytucjonalizm, wielopoziomowe zarządzanie, państwo międzynarodowe, consortium i condominium, wspólnota konfederalna, konstruktywizm, (neo)republikanizm (D. N. Chryssochoou, M. J. Tsinisizelis, S. Stavridis, K. Ifantis, *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 1-66).

<sup>18</sup> D. Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 21-24; S. Hix, *The political system of the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2005, s. 14-18; B. P. G. Smith, *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague 2002, s. 23-30.

<sup>19</sup> M. Wind, *Sovereignty and European integration. Towards a post-Hobbesian order*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 21.

<sup>20</sup> Wind, *Sovereignty and European integration*, s. 23.

<sup>21</sup> Hix, *The political system of the European Union*, s. 15.



oraz międzyrządowa analiza międzypaństwowych negocjacji<sup>22</sup>. Koncepcja ta ma zatem charakter państwowocentryczny, gdyż wyjaśniając proces reform traktatowych, Moravcsik skupia się na państwie, sądząc, że interwencje ze strony instytucji ponadnarodowych są na ogół spóźnione, zbyteczne, bezskuteczne, a nawet wywierają skutki odmienne od zamierzonych<sup>23</sup>. Zgodnie z takim sposobem myślenia, który w nieco odmiennej formie prezentował również Alan Milward, Konferencja Międzyrządowa może być postrzegana jako uporządkowany proces, w którym państwa podejmują przemyślane decyzje, dążąc do osiągnięcia wyraźnie określonych celów<sup>24</sup>.

W perspektywie ponadnarodowej próbuje się dowartościować rolę instytucji Unii Europejskiej, które, jak się sądzi, odgrywają wiodącą rolę w procesie integracji, gdyż dzięki ich udziałowi w procedurach codziennego podejmowania decyzji pojawia się wyraźna potrzeba dalszej integracji<sup>25</sup>. Centralną koncepcją w ramach tego podejścia jest neofunkcjonalizm, kojarzony przede wszystkim z takimi badaczami, jak Ernst Haas, Leon Lindberg i Philippe Schmitter. Z przedstawicielami innych nurtów, które mieszczą się w podejściu ponadnarodowym, łączy ich nie tylko zwrócenie większej uwagi na znaczenie instytucji, przede wszystkim Komisji Europejskiej, ale również analiza rzeczywistości politycznej rozumianej w kategoriach postnarodowych. W niektórych przypadkach autorzy idą tak daleko, że kwestionują zasadność skupienia uwagi na państwach członkowskich jako głównych aktorach negocjujących reformy traktatowe.

Prezentując zróżnicowane stanowiska teoretyczne dotyczące reform traktatowych, warto również zwrócić uwagę na społeczny konstruktywizm. Reprezentanci tego nurtu, Thomas Christiansen i Knud Erik Jørgensen, przedstawiają reformy traktatowe w kategoriach ciągłego procesu i nie sprowadzają ich jedynie do samych Konferencji Międzyrządowych<sup>26</sup>. Wręcz przeciwnie, uważają że długoterminowe zmiany konstytucyjne mają miejsce przede wszystkim w okresach między Konferencjami Międzyrządowymi. Analiza tych ostatnich nie powinna, ich zdaniem, sprowadzać się do badania abstrakcyjnych stanowisk państw, ale powinna podchodzić do nich jak do negocjacji pomiędzy grupą jednostek, wykorzystując analizę polityczną, studia dyplomatyczne, czy nawet socjologiczny interakcjonizm symboliczny. W takim ujęciu przez uczestników, którzy biorą udział w Konferencjach Międzyrządowych, rozumie się nie sper-

<sup>22</sup> A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4, 1993, s. 480.

<sup>23</sup> A. Moravcsik, *A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation*, „International Organization”, vol. 53, nr 2, 1999, s. 269-270.

<sup>24</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 23.

<sup>25</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 22-24.

<sup>26</sup> T. Christiansen, K. E. Jørgensen, *The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU Treaty reform*, „European Integration online Papers (EioP)”, 1999, vol. 3, nr 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>, s. 1-3.



sonifikowane państwa, ale indywidualnych urzędników, przedstawicieli Komisji, deputowanych do Parlamentu Europejskiego, ministrów państw członkowskich i premierów. Zwrócenie uwagi na społeczny kontekst reform traktatowych jest bez wątpienia istotnym wkładem do studiów nad integracją europejską, jakkolwiek trudno się zgodzić ze stwierdzeniem, że negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowych nie są prowadzone przez państwa członkowskie czy ponadnarodowe instytucje, ale przez wyselekcjonowaną grupę jednostek<sup>27</sup>. Takie podejście jest jednak zbyt skrajne i redukcjonistyczne. Znaczenie dla wiedzy o integracji europejskiej ma ujmowanie reform traktatowych w kategoriach procesu, w którym dużą rolę odgrywają okresy między Konferencjami Międzyrządowymi. Ale twierdzenie, że rządy państw członkowskich formalnie uznały, że reformy traktatowe mają przede wszystkim miejsce między, a nie w trakcie Konferencji Międzyrządowych<sup>28</sup>, nie znajduje oparcia w materiale empirycznym. W niniejszej pracy stawia się tezę, że to ostatecznie państwa członkowskie decydują o kształcie Unii Europejskiej, o generalnych ramach, w których zachodzi proces integracji europejskiej, głównie podczas Konferencji Międzyrządowych. Kwestią dyskusyjną jest oczywiście ustalenie sposobu formowania preferencji, gdyż zwolennicy powyższego sposobu rozumowania twierdzą, że w wielu przypadkach rządy państw członkowskich nie kierują się ważnymi ekonomicznymi interesami grupowymi, co stanowi kluczową tezę w liberalnym integovernmentalizmie<sup>29</sup>. Wydaje się, że w obu podejściach zapomina się o bardzo istotnym znaczeniu ogólnych koncepcji jedności europejskiej formułowanych przez poszczególne państwa członkowskie, które w niniejszej pracy uznaje się za element sprawczy, wyjaśniający zachowanie rządów w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych.

Bazując w większości na powyższych uwagach, w niniejszej pracy przyjmuje się następujące hipotezy:

(1) główną rolę w procesie reform traktatowych w ramach Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie, gdyż tylko one mogą podejmować decyzje;

(2) począwszy od rokowań amsterdamskich stanowiska negocjacyjne państw prezentowane w trakcie Konferencji Międzyrządowych wynikają przede wszystkim z ogólnych koncepcji integracji europejskiej, natomiast interesy gospodarcze są uwzględniane w mniejszym stopniu, gdyż reformy nie dotyczą wielkich projektów gospodarczych, tylko głównie kwestii politycznych, instytucjonalnych i prawnych;

<sup>27</sup> T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU treaty reform*, w: Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process*, s. 50.

<sup>28</sup> Christiansen, Jørgensen, *The Amsterdam process*, s. 19.

<sup>29</sup> G. Falkner, *How intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An example from the Maastricht Treaty reform*, w: Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process*, s. 114.



(3) największy wpływ na przebieg i rezultat negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych mają największe lub założycielskie państwa członkowskie, zaś podstawowa linia sporu przebiega pomiędzy stanowiskami Francji i Niemiec z jednej strony a Wielkiej Brytanii z drugiej; innym generalnym podziałem jest konflikt między większymi a mniejszymi państwami członkowskimi;

(4) głównym motywem działań podejmowanych przez państwa, przede wszystkim największe, jest maksymalizacja własnej pozycji w Unii Europejskiej i dążenie do ochrony własnych interesów;

(5) poszczególne Traktaty, czyli rezultaty negocjacji, są wynikiem przetargów pomiędzy państwami członkowskimi, więc nie można ich wyjaśnić jedynie za pomocą wyjściowych stanowisk państw członkowskich, gdyż należy uwzględnić złożoną naturę rokowań, w ramach których rozmowy dotyczą pakietów negocjacyjnych i pojawiają się niekiedy niezamierzone skutki;

(6) rola instytucji ponadnarodowych (Komisja, Parlament Europejski i Sekretariat Generalny Rady) w procesie reform traktatowych ma charakter pomocniczy – przede wszystkim mają one swój udział w kształtowaniu agendy Konferencji Międzyrządowych i identyfikacji możliwych rozwiązań;

(7) zwoływanie kolejnych Konferencji Międzyrządowych wynika z niemożności osiągnięcia pomiędzy państwami członkowskimi rzeczywistego konsensusu, gdyż brak jest zgody co do ostatecznego modelu integracji europejskiej;

(8) rozwiązania przyjęte w ramach kolejnych Traktatów są wypadkową między skrajnymi modelami jedności europejskiej, tj. międzyrządowym i ponadnarodowym (federalnym), czyli generalnie nie naruszają pierwotnej równowagi określonej w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

Praca składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym rozdziale przedstawiono ogólny model analizy procesu reformowania Unii Europejskiej, tzn. motywy i obszary reform traktatowych oraz samą metodę, czyli mechanizm zwoływania i przebiegu Konferencji Międzyrządowej. W rozdziale drugim zaprezentowano koncepcje integracji europejskiej wybranych państw członkowskich. Biorąc pod uwagę fakt, że to przede wszystkim koncepcje największych państw członkowskich wpływają na stanowiska państw w ramach procesu negocjacyjnego, uwzględniono takie kraje, jak Francja, Niemcy, Wielka Brytania oraz trzy inne państwa, tj. Włochy, Belgię i Holandię, których postawa często ma znaczenie, gdyż współtworzyły one Wspólnoty Europejskie w latach 50. XX wieku. Trzy kolejne rozdziały, które stanowią zasadniczą część pracy, dotyczą poszczególnych reform traktatowych. W rozdziale trzecim zanalizowany został proces negocjacji i postanowienia Traktatu Amsterdamskiego, czyli niedokończony reformy z uwagi na brak porozumienia w zakresie niezbędnych zmian instytucjonalnych. Rozdział czwarty poświęcony został Traktatowi Nicejskiemu, który był koniecznym kompromisem, aby mogło nastąpić poszerzenie Unii Europejskiej. Rozdział piąty dotyczy natomiast Traktatu Konstytucyjnego, który z uwa-



gi na kryzys ratyfikacyjny można określić jako prawdopodobnie nieudaną próbę określenia *finalité politique* Unii Europejskiej.

W pracy wykorzystano zarówno materiały źródłowe, jak i też bogatą literaturę przedmiotu. W znacznej mierze rozprawa oparta jest na analizie rozlicznych dokumentów przedstawionych przez państwa członkowskie, prezydencję, czyli państwo sprawujące urząd przewodniczącego, poszczególne instytucje Unii Europejskiej, tj. głównie Radę Europejską, Radę, Komisję i Parlament Europejski. Podstawową metodą stosowaną w pracy jest wobec powyższego metoda analizy treści. Dokumenty były przygotowane w trakcie poszczególnych Konferencji Międzyrządowych lub też w ramach fazy przygotowawczej, w szczególności dotyczy to Konwentu Europejskiego. Uwzględniono również ważne dokumenty i wypowiedzi, które pojawiały się w ramach dyskusji na temat modelu integracji europejskiej. Jakkolwiek wystąpienia te kojarzone są z nazwiskami polityków, to w wielu wypadkach, aczkolwiek nie zawsze, odzwierciedlają aktualne stanowisko danego państwa członkowskiego. Bardzo duże znaczenie dla rekonstrukcji wydarzeń i procesów mają różnego rodzaju doniesienia. Podstawowe informacje można znaleźć w publikowanym co miesiąc przez Komisję Europejską „Biuletynie Unii Europejskiej” („Bull. EU”) oraz w rocznym sprawozdaniu z działalności Unii Europejskiej („General Report on the Activities on the European Union”). Jednak nieocenione znaczenie mają przede wszystkim doniesienia wyspecjalizowanej agencji prasowej Agence Europe, która w codziennych biuletynach zamieszcza bardzo szczegółowe relacje dotyczące wielu różnych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej. Jest to niezwykle ważne źródło informacji wykorzystywane od dziesięcioleci przez wielu badaczy. Ponadto rozważania oparte są na bardzo pomocnych doniesieniach EurActiv, niezależnego i niezwykle profesjonalnego portalu medialnego, który jest poświęcony Unii Europejskiej<sup>30</sup> oraz europejskiego serwisu Polskiej Agencji Prasowej („EuroPAP”)<sup>31</sup>. W obu źródłach codziennie pojawia się wiele relacji dotyczących poszczególnych wydarzeń oraz bardziej dogłębne opracowania i analizy. Ponadto w pracy posłużono się artykułami zaczerpniętymi z prasy codziennej.

W pracy wykorzystano obszerną literaturę, zarówno książki, jak i artykuły dotyczące różnych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim reform traktatowych, poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, Konwentu Europejskiego, trzech kolejnych traktatów, tj. Traktatu Amsterdamskiego, Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego. Uwzględniono również pozycje odnoszące się do polityki zagranicznej i europejskiej poszczególnych państw członkowskich oraz teorii integracji europejskiej. Rozprawa oparta jest przede wszystkim na bogatej literaturze, dostępnej głównie

<sup>30</sup> <http://www.euractiv.com>

<sup>31</sup> <http://euro.pap.com.pl>



w języku angielskim, chociaż autorzy wywodzą się z różnych krajów europejskich, nie tylko z Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych. Można więc stwierdzić, że wzięto pod uwagę bardzo szeroką i wszechstronną literaturę, gdyż autorzy prezentują bardzo zróżnicowane podejścia do opisywanych i analizowanych zdarzeń, a także odmienne perspektywy teoretyczne. Książki i artykuły poświęcone reformie Traktatów mają różnoraki charakter, nie tylko jeżeli chodzi o podejście teoretyczne lub jego brak, ale również częściowe lub całościowe ujęcie problemu. Na ogół poszczególne pozycje poświęcone są jednej Konferencji Międzypaństwowej i jednemu Traktatowi lub też wykorzystuje się w nich określone teorie, ale nie brak również prac o całościowym charakterze. Przykładem może być przede wszystkim książka Brendana P. G. Smitha dotycząca procesu reform traktatowych, które zmierzały, jak podkreśla Smith, do konstytucjonalizacji Unii Europejskiej<sup>32</sup>. W pracy tej uwzględniono powstanie i rozwój Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej począwszy od lat 50. ubiegłego wieku a skończywszy na Traktacie Nicejskim. W języku polskim na ogół brak jest całościowych opracowań dotyczących reform traktatowych. Na pewno należy tutaj wymienić pracę Rafała Trzaskowskiego z 2005 r., która dotyczy negocjacji amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych, ale w aspekcie zmian jakie nastąpiły w procedurach decyzyjnych<sup>33</sup>. Na uwagę zasługuje również książka Zbigniewa Czachóra z 2004 r., która dotyczy rozwoju Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht<sup>34</sup>. Jej celem jest wyjaśnienie zmian w systemie Unii Europejskiej, ale nie tylko w wyniku reformy Traktatów. Biorąc pod uwagę daty wydania tych dwóch pozycji, warto zaznaczyć, że powstawały one równoległe do niniejszej książki. Świadczyć to może o rosnącym zainteresowaniu polskich autorów procesem reform traktatowych, czego przykładem mogą być również rozliczne publikacje samodzielne, a także pod redakcją Jana Barcza, które dotyczą przede wszystkim Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego.

W porównaniu do literatury dostępnej w języku polskim, niniejsza rozprawa ma odmienny charakter, gdyż dokonuje się w niej całościowej rekonstrukcji i analizy procesu reform traktatowych począwszy od Traktatu Amsterdamskiego. Co więcej, odmienność i wyjątkowość tej pracy polega na zwróceniu szczególnej uwagi na koncepcje integracji europejskiej, w szczególności najważniejszych państw członkowskich, których starcie w ramach poszczególnych Konferencji Międzypaństwowych skutkuje przyjęciem określonych rozwiązań prawnych.

\*

Niniejsza praca jest owocem długoletnich badań prowadzonych przez autora nad różnymi aspektami procesu integracji europejskiej. Nie dotyczyły one

<sup>32</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*.

<sup>33</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*.

<sup>34</sup> Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*.



jedynie reform traktatowych, gdyż związane były również ze stosunkami UE z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, procesem akcesji, Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym również Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Książka jest wynikiem rozlicznych pobytów naukowych i kwerend bibliotecznych, w szczególności w takich instytucjach, jak Katolicki Uniwersytet w Leuven, Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej.

Książka ta nie powstałaby bez pomocy ze strony wielu osób. Pragnąłbym złożyć wyrazy szczerzej wdzięczności Panu Profesorowi dr. hab. Jerzemu Rebecie, kierownikowi Katedry Politologii KUL, za intelektualne wsparcie i niezwykłą życzliwość, jaką doznałem od Niego od początku mojej kariery naukowej. Jednocześnie chciałbym bardzo mocno podziękować swojej rodzinie, która na co dzień była świadkiem realizacji kolejnych etapów badawczych. Chciałbym wyrazić swoją wdzięczność przede wszystkim swojej żonie Annie, jak również córce Joannie, małemu Jasiowi, który przyszedł na świat w trakcie przygotowywania niniejszej rozprawy oraz rodzicom.





## Rozdział I

### ISTOTA, ZAKRES I UWARUNKOWANIA PROCESU REFORM TRAKTATOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego Wspólnota/Unia Europejska przeżywa nieustanny proces zmian. Przyjęcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy nie zakończy reform traktatowych z uwagi na kryzys związany z ratyfikacją tego dokumentu. Od początku lat 80. XX wieku toczy się nieprzerwana debata na temat przyszłości integracji europejskiej, gdyż inicjatywami, które doprowadziły do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego były zaakceptowana przez Radę Europejską w czerwcu 1983 r. Uroczysta Deklaracja o Unii Europejskiej oraz wypracowany przez Parlament Europejski w lutym 1984 r. projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską<sup>1</sup>. Jednak perspektywy reform traktatowych Wspólnoty Europejskiej w latach 80. XX wieku były ograniczone przede wszystkim z uwagi na istniejący jeszcze wówczas podział Europy. Zasadnicza zmiana nastąpiła na przełomie lat 80. i 90. XX wieku, kiedy kolejno poszczególne państwa Europy Środkowej i Wschodniej przyjmowały model państwa demokratycznego i gospodarki rynkowej, a w zakresie polityki zagranicznej deklarowały pragnienie przystąpienia do sprawdzonych struktur euroatlantyckich, w tym przede wszystkim do Wspólnoty/Unii Europejskiej. Dla WE/UE było to niezwykle istotne wyzwanie, gdyż wymagało przeprowadzenia wewnętrznych reform nie tylko po to, aby móc rozwijać pogłębiony proces integracji gospodarczej i unifikacji politycznej, ale również dlatego, aby przygotować się na przyjęcie nowych państw członkowskich, przede wszystkim w zakresie instytucjonalnym.

Powstanie Unii Europejskiej w dniu 1 listopada 1993 r., w momencie wejścia w życie Traktatu z Maastricht, zbiegło się w czasie z decyzją Rady Europejskiej, która na posiedzeniu w Kopenhadze w dniach 21-22 czerwca 1993 r. postanowiła, że Unia Europejska będzie otwarta na państwa stowarzyszone

---

<sup>1</sup> Na temat obu tych inicjatyw zobacz m.in.: A. Podraza, *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 48-53.



z Europy Środkowej i Wschodniej, jeżeli spełnią kryteria akcesyjne. Ale jednocześnie „szefowie państw i rządów wyraźnie uwarunkowali przyjęcie nowych państw członkowskich od możliwości Unii, szczególnie od zachowania dynamiki procesów mających na celu pogłębienie integracji europejskiej”<sup>2</sup>. Świadczyło to o rzeczywistym związku pomiędzy procesami poszerzania i pogłębiania Unii Europejskiej, gdyż współwystępowanie tych dwóch procesów było widoczne w rozwoju Wspólnoty/Unii Europejskiej już od pierwszego rozszerzenia, które miało miejsce w 1973 r.<sup>3</sup>

Po powstaniu Unii Europejskiej kolejne reformy traktatowe – co jest przedmiotem niniejszej rozprawy – były w dużej mierze związane z planowanym poszerzeniem Unii Europejskiej, przede wszystkim o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, ale również o Cypr i Maltę. Poszerzenie było jedną z głównych przyczyn podjęcia negocjacji w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, które zakończyły się przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego (podpisany w 1997 r.), Traktatu Nicejskiego (2001 r.) i Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004 r.). W tym kontekście pojawiło się szereg zagadnień, które podlegały rokowaniom, jak na przykład zróżnicowanie integracji, reforma systemu instytucjonalnego, czy też rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej. Niemniej jednak zmiany traktatowe podyktowane były również potrzebą kontynuowania procesów integracyjnych, co zaowocowało między innymi dyskusją na temat konstytucjonalizacji Unii Europejskiej oraz rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony.

## 1. Uwarunkowania procesu reform traktatowych Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę rozwój Wspólnoty/Unii Europejskiej od lat 80. XX wieku, a w szczególności od powstania Unii w 1993 r., można wyróżnić kilka

<sup>2</sup> A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997, s. 44.

<sup>3</sup> Dylemat „pogłębiać czy poszerzać” pojawił się po raz pierwszy w debacie na temat przyszłości integracji europejskiej przed posiedzeniem szefów państw lub rządów, którzy spotkali się w Hadze w grudniu 1969 r. Sformułowanie to zostało użyte przez rząd francuski, jakkolwiek znajdował się w nim wówczas jeszcze trzeci element, a mianowicie ukończenie (H. Wallace, *Widening and deepening: the European Community and the new European agenda*, RIIA Discussion Paper nr 23, Royal Institute of International Affairs, London 1989, s. 1; B. P. G. Smith, *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague 2002, s. 85).



zasadniczych powodów podjęcia wysiłków, które zmierzały do przeobrażenia Unii Europejskiej. Są one następujące:

- (1) proces poszerzania UE;
- (2) proces demokratyzacji UE i określenia relacji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi oraz obywatelami;
- (3) zwiększenie międzynarodowej pozycji UE;
- (4) konstytucjonalizacja i określenie *finalité politique* UE.

Motywy te miały wpływ na określenie zakresu negocjacji w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, gdyż były one brane pod uwagę przy kształtowaniu agendy rokowań. Jakkolwiek rozmowy obejmowały wiele zagadnień o różnym charakterze, to nie ulega wątpliwości, że reforma Unii Europejskiej począwszy od Traktatu Amsterdamskiego dotyczyła przede wszystkim kwestii politycznych oraz prawno-instytucjonalnych, natomiast w mniejszym stopniu procesu integracji gospodarczej, którego cele i metody ich realizacji zostały określone w Traktacie o UE z Maastricht poprzez podjęcie decyzji o wprowadzeniu wspólnej waluty w ramach tworzonej unii gospodarczej i walutowej. Osiągnięcie bardzo wysokiego, można by nawet powiedzieć najwyższego, poziomu integracji gospodarczej nie oznaczało końca reformy Unii Europejskiej, jakkolwiek w ramach kolejnych rewizji traktatowych nie koncentrowano się na tak ambitnych programach gospodarczych, jak stworzenie europejskiego rynku wewnętrznego (Jednolity Akt Europejski), czy wprowadzenie wspólnej waluty (Traktat z Maastricht). Nowe wyzwania stojące przed Unią Europejską od połowy lat 90. XX wieku i fakt, że nie miały one zasadniczo wymiaru gospodarczego zmieniały charakter rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowych. Przede wszystkim pojawiły się nieco inne zagadnienia, a co więcej, charakter diskutowanych kwestii politycznych i prawno-instytucjonalnych powodował, że główną odpowiedzialność w toku negocjacji ponosiły państwa członkowskie a udział instytucji unijnych był ograniczony. Trudno byłoby doszukiwać się tak znaczącej roli Komisji, z inspiracji której, a przede wszystkim ówczesnego przewodniczącego Jacquesa Delorsa, rozpoczęto prace zarówno nad stworzeniem rynku wewnętrznego, jak i unii gospodarczej i walutowej. Kwestie gospodarcze odgrywały nadal istotną rolę w procesie integracji europejskiej, czego przykładem może być przyjęta w marcu 2000 r. strategia lizbońska<sup>4</sup>, ale ich realizacja nie zależała na ogół od zmian traktatowych. Reasumując, można wysunąć tezę, że **począwszy od negocjacji nad Traktatem Amsterdamskim charakter zasadniczych motywów procesu reformowania UE wpływał na rodzaj diskutowanych zagadnień**

<sup>4</sup> Celem strategii lizbońskiej, przyjętej przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Lizbonie 23-24 marca 2000 r., miało być stworzenie do roku 2010 w ramach Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznie rozwiniętej gospodarki opartej na wiedzy.



**i przesądzał o decydującej roli państw członkowskich w obradach Konferencji Międzyrządowych.**

## **1.1. Proces poszerzania Unii Europejskiej**

### **1.1.1. Pogłębiać czy poszerzać integrację europejską**

Postanowienie szefów państw i rządów z Kopenhagi z czerwca 1993 r. o przyjęciu w przyszłości do Unii Europejskiej państw stowarzyszonych z Europą Środkowej i Wschodniej było jedną z podstawowych przesłanek do podjęcia wysiłków mających na celu zreformowanie Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę dynamikę procesu integracji europejskiej, należy podkreślić, że państwa członkowskie w połowie lat 90. XX wieku po raz kolejny zostały postawione przed dylematem „pogłębiać czy poszerzać” Unię Europejską. Już wtedy, jak robił to Wolfgang Wessels, można było wyróżnić cztery podstawowe szkoły określania relacji między tymi dwoma podstawowymi kierunkami rozwoju procesu integracji europejskiej<sup>5</sup>. Wspomniane sposoby myślenia były następujące: (1) „przede wszystkim poszerzać”; (2) „przede wszystkim pogłębiać”; (3) „pogłębiać, aby także poszerzać”; (4) „poszerzać dyferencyjnie”.

W ramach pierwszego podejścia postulowano przede wszystkim wspomaganie państw Europy Środkowej i Wschodniej, aby jak najszybciej mogły spełnić kryteria akcesyjne i przystąpić do Unii Europejskiej, co z jednej strony wynikało z moralnego i politycznego zobowiązania państw członkowskich Wspólnoty/Unii Europejskiej, ale również z dążenia do przeciwdziałania nadmiernej biurokratyzacji i centralizacji Wspólnoty/Unii. Przedstawiciele drugiej szkoły przestrzegali przed konsekwencjami zbyt szybkiego przyjmowania nowych państw członkowskich, gdyż mogło to spowolnić proces pogłębiania integracji europejskiej, a nawet go zahamować i doprowadzić do przeobrażenia Wspólnoty/Unii w strefę wolnego handlu. Zwolennicy tej opcji postulowali więc, aby przed poszerzeniem Wspólnota/Unia znacznie się pogłębiła, czyli bardzo wyraźnie podniosła kryteria akcesyjne. Jednak te dwa stanowiska, tzn. „przede wszystkim poszerzać” i „przede wszystkim pogłębiać”, jakkolwiek były prezentowane w debacie na temat przyszłości Europy, nie były samoistnie realizowane. Analiza rozwoju integracji europejskiej skłania do wniosku, że w praktyce Wspólnoty/Unii Europejskiej mamy do czynienia ze współwystę-

<sup>5</sup> W. Wessels, *Deepening and/or widening – debate on the shape of EC-Europe in the nineties*, „Aussenwirtschaft”, vol. 46, nr 2, s. 157-169. Bliższe omówienie tych czterech szkół zobacz w: A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996, s. 207-209.



powaniem procesów pogłębiania i poszerzania. Jak podkreślał jeden z bardziej znanych polityków Europejskiej Partii Ludowej i były premier Belgii, Wilfried Martens, pogłębianie i poszerzanie są dwoma stronami tej samej monety i sukces jednego procesu warunkuje powodzenie drugiego<sup>6</sup>. Ten ścisły związek zaznaczył się już podczas pierwszej akcesji w 1973 r. Przyjęcie Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii związane było wówczas z równoczesnym podjęciem decyzji o stworzeniu unii gospodarczej i walutowej, jakkolwiek tego celu ostatecznie nie udało się urzeczywistnić<sup>7</sup>, oraz powołaniem w 1970 r. Europejskiej Współpracy Politycznej jako mechanizmu koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich. W latach 80. XX wieku, kiedy do Wspólnoty Europejskiej przyjmowano Grecję (1981 r.) oraz Hiszpanię i Portugalię (1986 r.) prowadzono prace, które zaowocowały podpisaniem w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, na mocy którego stworzono europejski rynek wewnętrzny. Akcesja Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r. miała miejsce w momencie powoływania Unii Europejskiej oraz urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej na mocy znowelizowanego w Maastricht Traktatu WE<sup>8</sup>. **Natomiast trzy kolejne Konferencje Międzyrządowe, zakończone przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego, Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego, miały w dużej mierze za zadanie przygotowanie Unii Europejskiej na przyjęcie nowych państw członkowskich lub też, jak to miało miejsce w ostatnim przypadku, były przede wszystkim reakcją na akcesję krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru i Malty.** Realizacja koncepcji „pogłębiać, aby także poszerzać” nie wy-

<sup>6</sup> W. Martens, *Deepening and widening: a strategy for the European Union*, w: K. Weigelt, W. Martens (red.), *Vertiefung und Erweiterung. Eine Strategie für Europäische Union. Deepening and widening: a strategy for the European Union. Approfondissement et élargissement – une stratégie pour l’Union européenne*, Konrad Adenauer Stiftung, Brussels 1994, s. 28.

<sup>7</sup> Wstępną decyzję w tej kwestii podjęto na posiedzeniu szefów państw i rządów w grudniu 1969 r. w Hadze, a następnie w październiku 1970 r. został przedstawiony tzw. raport Wernera, od nazwiska premiera Luksemburga Pierre’a Wernera, który stał na czele specjalnego zespołu opracowującego dokument. Po rozpoczęciu programu realizacji unii gospodarczej i walutowej został on jednak wstrzymany, ale doprowadził do zainicjowania integracji walutowej. Praktycznym skutkiem raportu Wernera było stworzenie w 1972 r. tzw. europejskiego węża walutowego, który w 1979 r. został zastąpiony przez Europejski System Walutowy (L. Oręziak, *Euro. Nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 16-22; Podraza, *Unia Europejska*, s. 146-149).

<sup>8</sup> Na ścisły związek pomiędzy poszerzaniem a pogłębianiem wskazuje Fraser Cameron. Jego zdaniem, pierwszej akcesji (1973 r.) towarzyszyło przyjęcie polityki regionalnej i wspólnej polityki w zakresie rybołówstwa, natomiast drugiej (1981 r.) i trzeciej (1986 r.) stworzenie jednolitego rynku, silniejsza polityka społeczna, zwiększenie solidarności na rzecz biedniejszych regionów oraz większe uprawnienia dla Parlamentu Europejskiego. Czwarte poszerzenie (1995 r.) można kojarzyć z tworzeniem unii gospodarczej i walutowej oraz nowym zakresem odpowiedzialności UE w odniesieniu do polityki zagranicznej oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Natomiast przed piątą największą akcesją (2004 r.) przyjęto wspólną walutę i rozpoczęto prace nad konstytucją europejską (F. Cameron, *Widening and deepening*, w: F. Cameron (red.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London 2004, s. 1-2).



kluczała możliwości wewnętrznej dyferencjacji, co mogło prowadzić do zróżnicowania prawnego statusu poszczególnych państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej. Ta czwarta szkoła przejawiała się przede wszystkim w dyskusji na temat uelastycznienia integracji.

### 1.1.2. Zróżnicowana (elastyczna) integracja

W latach 90. XX wieku perspektywa akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru i Malty do Unii Europejskiej doprowadziła do ponownego zainicjowania debaty na temat ewentualnego zróżnicowania (uelastycznienia) integracji europejskiej oraz reformy instytucji w kontekście zwiększenia ich efektywności. Niejednokrotnie wyrażano opinię, że elastyczność może pomóc w rozwiązaniu konfliktu pomiędzy pogłębianiem a poszerzaniem, gdyż akcesja nowych państw członkowskich może nastąpić w sytuacji, kiedy pozwoli się niektórym krajom na znaczne pogłębianie integracji<sup>9</sup>. Problem zróżnicowania procesu integracji europejskiej najtrafniej wyraził kanclerz Niemiec Helmut Kohl, który zapytał, czy tempo konwoju powinno być dostosowane do najwolniejszego statku i czy nie powinno się pozwolić na podjęcie określonych działań tym, którzy są gotowi i potrafią podążać szybciej<sup>10</sup>.

Zagadnienie zróżnicowanej integracji nie było całkowicie nowym problemem, gdyż dyskusja w tej kwestii rozpoczęła się już w latach 70. XX wieku<sup>11</sup>. W 1974 r. kanclerz RFN Willy Brandt<sup>12</sup>, a w 1975 r. premier Belgii Leo Tindemans<sup>13</sup> po raz pierwszy poważnie przedstawili istotne koncepcje Europy

<sup>9</sup> M. Fratianni, *Variable integration for the European Union*, „Tijdschrift voor Economie en Management”, vol. XLIII, nr 3, 1998.

<sup>10</sup> Cameron, *Widening and deepening*, s. 15-16.

<sup>11</sup> Wskazuje się niekiedy na nieco wcześniejsze wypowiedzi. W latach 60. XX wieku Francja, która sprzeciwiała się wejściu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich (dwukrotne *veto* prezydenta Charlesa de Gaulle'a), sugerowała, że należało doprowadzić do rozgraniczenia wspólnoty państw założycielskich od nowych państw członkowskich (Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004, s. 63). Sugerowano również inne rozwiązania. W 1969 r. generał de Gaulle odbył poufną rozmowę z ambasadorem Wielkiej Brytanii w Paryżu, Sir Christopherem Soamesem. De Gaulle proponował, że wejściu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich powinno towarzyszyć odrodzenie tych organizacji poprzez stworzenie swoistego dyrektoriatu liderów, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec (H. Wallace, A. Ridley, *Europe: the challenge of diversity*, Royal Institute of International Affairs, London 1985, s. 29).

<sup>12</sup> Kanclerz Willy Brandt postulował w przemówieniu wygłoszonym na forum Ruchu Europejskiego w listopadzie 1974 r. w Paryżu tzw. stopniowanie integracji. Uważał, że państwa silniejsze pod względem gospodarczym powinny się szybciej integrować, a z czasem dołączyłyby do nich słabsze kraje (A. Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave, Basingstoke 2002, s. 34).

<sup>13</sup> Leo Tindemans w raporcie na temat Unii Europejskiej przedstawionym Radzie Europejskiej 29 grudnia 1975 r. zaproponował tzw. nowe podejście, które miało polegać na umożliwieniu



różnych prędkości<sup>14</sup>. Już tak wczesne przedstawienie tego problemu świadczyło o tym, że poszerzenie składu członkowskiego Wspólnoty/Unii nie stanowiło jedyne powodów podjęcia debaty w zakresie elastycznej integracji. Nie ulega wątpliwości, a zdano sobie z tego sprawę w szczególności na początku lat 90. XX wieku, że coraz trudniej było w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej osiągnąć porozumienie co do celów, zakresu i tempa procesu integracji<sup>15</sup>. Po projektach Brandta i Tindemansa druga fala dyskusji na temat zróżnicowanej integracji została zapoczątkowana w listopadzie 1979 r. wykładem byłego członka Komisji Ralfa Dahrendorfa, który opowiadał się za koncepcją Europy *à la carte*<sup>16</sup>. Zdaniem Dahrendorfa, poza wspólnymi obszarami państwa powinny posiadać swobodę wyboru dziedzin, w których chciałyby uczestniczyć. Za koniecznością realizacji Europy wielu prędkości lub zmiennej geometrii opowiedział się w maju 1984 r. prezydent Francji François Mitterrand w przemówieniu na forum Parlamentu Europejskiego.

Powyzsze propozycje, jak i teź kilka innych, nie doprowadziły do faktycznej wewnętrznej dyferencjacji w ramach Wspólnoty Europejskiej. Pewien skutek wywarła natomiast debata zainicjowana w pierwszej połowie lat 90. XX wieku po przyjęciu Traktatu z Maastricht<sup>17</sup>. Jej początek związany był z wysunięciem trzech propozycji – przez dwóch wpływowych polityków niemieckich, Wolfganga Schäuble i Karla Lamersa, brytyjskiego premiera, Johna Majora oraz francuskiego premiera, Édouarda Balladura<sup>18</sup>. Dyskusja ta zaowocowała przyjęciem w Traktacie Amsterdamskim i Traktacie Nicejskim zapisów o ściślejszej, a później wzmocnionej współpracy. Nieco wcześniej, bo na przełomie lat 80. i 90. XX wieku z uwagi na dążenia państw Europy Środkowej i Wschodniej do Wspólnoty/Unii Europejskiej pojawiły się również koncepcje, które przede wszystkim bazowały na założeniu, że pełne członkostwo nowych demokracji

---

grupie państw członkowskich szybszego postępu w zakresie polityki gospodarczej i walutowej. Jak podkreślał Tindemans, nie chodziło o realizację koncepcji Europy *à la carte*, gdyż wszystkie państwa wyraziłyby zgodę co do ostatecznego celu, a różnica dotyczyłaby harmonogramu jego osiągnięcia przez poszczególne kraje (L. Tindemans, *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, „Bull. EC-Supplement” 1/76). Właśnie problem zróżnicowanej integracji był najbardziej kontrowersyjną i przez to krytykowaną kwestią w raporcie Tindemansa [J. Vandamme, *The Tindemans report (1975-1976)*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987, s. 164].

<sup>14</sup> N. Walker, *Sovereignty and differentiated integration in the European Union*, w: Z. Bańkowski, A. Scott (red.), *The European Union and its order: the legal theory of European integration*, Blackwell Publishers, Oxford 2000, s. 40.

<sup>15</sup> Federal Trust, *Flexibility and the future of the European Union. A Federal Trust report on the flexible integration in the European Union*, Federal Trust, London 2005, s. 7.

<sup>16</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 35-39.

<sup>17</sup> G. Grevi, *Flexible means to further integration*, w: F. Dehousse, W. Coussens, G. Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds – one direction?*, „EPC Working Paper”, nr 9, European Policy Centre, Brussels, April 2004, s. 42.

<sup>18</sup> Koncepcje te zostały scharakteryzowane w rozdziale II.



we WE/UE powinno być wykluczone. Można tutaj wymienić takie propozycje, jak postulowana w 1989 r. przez prezydenta Francji François Mitteranda idea konfederacji europejskiej, czy też wysunięta między innymi przez przewodniczącego Komisji Jacquesa Delorsa koncepcja kół koncentrycznych<sup>19</sup>. Zgodnie z tym ostatnim pomysłem, rdzeń stanowiłaby Wspólnota Europejska, drugi krąg państwa członkowskie stowarzyszenia EFTA, a dopiero w zewnętrznym kole znalazłyby się państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Chodziło więc o odsunięcie w czasie możliwości pełnej integracji ze Wspólnotą/Unią Europejską. Delors konsekwentnie, również w okresie późniejszym, gdy już nie był przewodniczącym Komisji, opowiadał się za zróżnicowaniem integracji, postulując stworzenie otwartej awangardy państw, gdyż jak podkreślał, osiągnięcie celów Traktatu z Maastricht przy zwiększeniu liczby państw członkowskich do 27 lub nawet 34 jest po prostu niemożliwe<sup>20</sup>.

Kolejna wielka debata europejska została zapoczątkowana w roku 2000, kiedy pojawiło się szereg koncepcji zróżnicowania, federalizacji i konstytucjonalizacji procesu integracji w ramach Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Dyskusja ta została zainicjowana w maju 2000 r. przez niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschkę Fischera, który zaproponował stworzenie federacji europejskiej, a krokiem pośrednim miało być powołanie tzw. środka ciężkości jako swoistej awangardy na rzecz intensyfikacji procesu integracji. W reakcji na wystąpienie Fischera pojawiło się wiele różnych pomysłów, na przykład koncepcja grupy pionierskiej prezydenta Francji Jacquesa Chiraca.

Abstrahując od konkretnych pomysłów zgłaszanych przez polityków bądź ekspertów, które nie zawsze muszą przybierać formę modelu czystego, gdyż mogą łączyć elementy zaczerpnięte z różnych podejść, można wyróżnić kilka koncepcji zróżnicowanej bądź elastycznej integracji. Wolfgang Wessels, analizując doświadczenia pięćdziesięciu lat procesu integracji europejskiej w kontekście strategii na rzecz pogłębiania i poszerzania, wymienia aż dziewięć różnych odmian koncepcji, które można było zidentyfikować przed akcesją z 2004 r.<sup>22</sup>:

- (1) (federalna) ortodoksja WE: najpierw pogłębianie, po to by później poszerzać;
- (2) podejście linearne: pogłębianie bez poszerzania;
- (3) synchronizacja: jednoczesne poszerzanie i pogłębianie;

<sup>19</sup> Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, s. 197-198, s. 213-216.

<sup>20</sup> J. Delors, *A larger Europe will need an avant-garde*, „European Affairs”, vol. 2, nr 2, 2001.

<sup>21</sup> W. Wessels, *Evolutionary perspectives for the European Union facing enlargement: from „enhanced cooperation” to „Core Europe”?*, University of Cologne, Cologne 2000, <http://www.tep-sa.be/html/Uni%20of%20Cologne.doc>. Poszczególne koncepcje dotyczące tego okresu zostały omówione w rozdziale V niniejszej pracy.

<sup>22</sup> Wessels, *Evolutionary perspectives for the European Union facing enlargement*.





(4) elastyczność, Europa wielu prędkości: częściowe pogłębianie i częściowe poszerzanie (w ramach UE);

(5) rdzeń Europy: instytucjonalne pogłębianie w celu wzmocnienia interesów grupy „mogących” i „chcących” (poza ramami UE);

(6) podejście międzyrządowe: „rozwadnianie” w celu poszerzania lub poszerzanie w celu „rozwodnienia”;

(7) Europa *à la carte*: ograniczona funkcjonalna lub sektorowa współpraca zainteresowanych państw bez prawnych ograniczeń (poza ramami UE);

(8) międzyrządowy dyrektoriat: międzyrządowa współpraca pomiędzy trzema największymi państwami;

(9) Europa kół koncentrycznych: system kilku geograficznie i funkcjonalnie ograniczonych organizacji.

Inaczej do kwestii kategoryzacji zróżnicowanej integracji podchodzi Alexander Stubb, który wyróżnia trzy zasadnicze typy i trzy zmienne, które pozwalają na ich wyodrębnienie<sup>23</sup>:

(1) Europa wielu prędkości – czas;

(2) Europa zmiennej geometrii – przestrzeń;

(3) Europa *à la carte* – zagadnienie.

W koncepcji Europy wielu prędkości zakłada się odmienny sposób dochodzenia do osiągnięcia wspólnych celów na ogół poprzez stworzenie rdzenia (jądra) państw członkowskich, które chcą i są w stanie szybciej pogłębiać proces integracji<sup>24</sup>. Realizacja takiego podejścia nie powinna prowadzić do trwałego zróżnicowania w obrębie Unii Europejskiej, gdyż inne grupy krajów powinny w okresie późniejszym dołączyć do prekursorów. Wobec tego podstawowym założeniem jest otwartość współpracy realizowanej przez rdzeń państw członkowskich, gdyż żaden kraj nie powinien być na zawsze z niej wykluczony,

<sup>23</sup> A. C.-G. Stubb, *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, nr 2, 1996. Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 32-33. Nieco inaczej do kwestii kategoryzacji zróżnicowanej integracji podchodzi Neil Walker. Stwierdza on, że po jednej stronie linii *continuum* sytuuje się tradycyjny model jednolitości, a po drugiej Europa *à la carte*. Pomiędzy nimi Walker wyróżnia trzy generalne typy: – Europa wielu prędkości; – Europa kół koncentrycznych; – Europa elastycznej integracji (Walker, *Sovereignty and differentiated integration in the European Union*, s. 38-39).

<sup>24</sup> Poniższe uwagi dotyczące trzech koncepcji zróżnicowanej integracji bazują przede wszystkim na następujących publikacjach: Stubb, *A categorization of differentiated integration*; Federal Trust, *Flexibility and the future of the European Union*; Walker, *Sovereignty and differentiated integration in the European Union*. Patrz również: A. Lansdaal, *Differentiation or enhanced cooperation*, w: A. Schrauwen (red.), *Flexibility in constitutions. Forms of closer cooperation in federal and non-federal settings; post-Nice edition*, Europa Law Publishing, Groningen 2002; A. Warleigh, *Flexible integration. Which model for the European Union*, Sheffield Academic Press, London 2002. Omówienie tych i innych koncepcji znajduje się również w Wallace, Ridley, *Europe: the challenge of diversity*. W języku polskim patrz m.in. T. Szymczyński, *Modelowe założenia zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.



ani sam siebie wykluczać. Koncepcja Europy wielu prędkości może być rozwijana w różnych obszarach jednocześnie, czyli mogą się tworzyć odmienne konfiguracje państw, które osiągają znaczący postęp w poszczególnych dziedzinach. Ma ona zastosowanie przede wszystkim do nowych sfer aktywności Unii. Odmianą koncepcji Europy wielu prędkości jest propozycja stworzenia awangardy, czyli takiej grupy państw, które pogłębiałyby jednocześnie współpracę w wielu sferach, wyznaczając tempo i zakres procesu integracji europejskiej. Awangarda ma również charakteryzować się otwartością, gdyż do tej formy kooperacji mogą w przyszłości dołączyć pozostałe kraje. Jednak w skrajnym przypadku realizacji idei awangardy, czyli w sytuacji powołania twardego rdzenia, możliwości dołączenia państw do takiej grupy mogą być znacznie ograniczone, gdyż uczestnicy dążą do osiągnięcia niezmiernie wysokiego poziomu unifikacji. W taki sposób można oceniać propozycje środowisk federalistycznych, które postulują stworzenie przez sześć państw założycielskich federalnego rdzenia, który powoła federalne państwo europejskie pod nazwą Stany Zjednoczone Europy<sup>25</sup>.

Punktem wyjścia koncepcji Europy zmiennej geometrii jest przekonanie o trwałym zróżnicowaniu pomiędzy grupami państw członkowskich. Widoczne są różnice pomiędzy poszczególnymi krajami co do możliwości i chęci rozwijania współpracy w poszczególnych dziedzinach, a zjawisko to ulega intensyfikacji z uwagi na kolejne poszerzenia Wspólnoty/Unii Europejskiej. W odróżnieniu od idei Europy wielu prędkości nie uważa się, że można określić wspólną grupę celów, które zostaną ostatecznie osiągnięte przez wszystkich członków. Zróżnicowanie polityczne, gospodarcze i kulturowe Europy powoduje, że możliwe jest wprowadzenie trwałego podziału pomiędzy rdzeniem grupującym niektóre państwa a pozostałymi krajami, które stanowiąby peryferie w różnoraki sposób powiązane z centrum. Istniałyby pewne elementy spajające wszystkie państwa w zakresie podstawowych funkcji wypełnianych przez Unię, na przykład w odniesieniu do europejskiego rynku wewnętrznego. Koncepcja Europy zmiennej geometrii przybiera różne formy. Jedną z najbardziej popularnych jest Europa kół koncentrycznych, czyli zróżnicowanych kręgów państw skupionych wokół rdzenia, który w różnych propozycjach na ogół składa się z państw założycielskich Wspólnot Europejskich. Początków idei zmiennej geometrii można się doszukiwać w dyskusjach, które były prowadzone we Francji pod koniec lat 70. XX wieku i propozycjach, które były wtedy wysuwane przez ówczesnego deputowanego do Parlamentu Europejskiego Jacquesa Delorsa<sup>26</sup>. Nie brak też zdecydowanych przeciwników tej koncepcji. Na przykład były premier Irlandii John Bruton posunął się tak daleko, że nazwał

<sup>25</sup> Publius, *For a federal pact among Europe's founder Member States*, „The Federalist”, vol. XLV, nr 2, 2003.

<sup>26</sup> Wallace, Ridley, *Europe: the challenge of diversity*, s. 36.



zmienną geometrię wirusem, który ostatecznie może doprowadzić do zniszczenia integracji europejskiej<sup>27</sup>.

Europa *à la carte* jest trzecią kategoryzacją zróżnicowanej integracji. Podobnie jak w poprzednich koncepcjach, zakłada się udział wszystkich krajów w niektórych formach współpracy, tj. przede wszystkim w zakresie rynku wewnętrznego. Natomiast państwa członkowskie posiadałyby całkowitą swobodę wyboru uczestnictwa w pozostałych dziedzinach funkcjonowania Unii, czyli same decydowałyby o własnym poziomie integracji w poszczególnych obszarach. Stąd nazwa *à la carte*, gdyż państwa dokonywałyby wyboru niemalże jak w restauracji, z obowiązującego menu. Z powodu daleko posuniętej dowolności ta właśnie koncepcja jest najczęściej krytykowana, gdyż mogłaby ona doprowadzić nawet do swoistego paraliżu procesu integracji europejskiej, wprowadzając zbyt duże zróżnicowanie wewnętrzne, które z punktu widzenia konieczności osiągnięcia pewnego stopnia jednolitości w ramach Unii, chociażby w odniesieniu do systemu instytucjonalnego, prowadziłyby niemalże do chaosu. Koncepcja Europy *à la carte* wiąże się przede wszystkim z nazwiskiem Ralfa Dahrendorfa, który zarysował tę ideę jeszcze w 1971 r. w artykule opublikowanym pod pseudonimem, a później w 1979 r. w wystąpieniu z cyklu wykładów Jean Monneta<sup>28</sup>.

Powyzsze projekty zgłaszane przez polityków, jak i koncepcje zróżnicowanej integracji nie były na ogół w pełni realizowane w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej, jakkolwiek dyskusja w tym zakresie w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych prowadziła do uelastycznienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Wyrazem tego były zapisy o ściślejszej współpracy wprowadzone do Traktatu Amsterdamskiego i zastąpione później przez postanowienia o wzmocnionej współpracy na mocy Traktatu Nicejskiego. Choć zostały one określone, aby przeciwdziałać ewentualnej stagnacji po przyjęciu nowych państw członkowskich, to jednak skutki ich stosowania są trudne do przewidzenia, w szczególności jeżeli zainicjowano by elastyczną współpracę w wielu różnych obszarach. Można więc postawić tezę, że **jakkolwiek kwestia uelastycznienia była jedną z ważniejszych w pracach kolejnych Konferencji Międzyrządowych począwszy od 1996 r., to generalna zasada o ściślejszej bądź wzmocnionej współpracy została zapisana w Traktatach Amsterdamskim, Nicejskim i Konstytucyjnym bez należytej analizy ewentualnych skutków dla procesu integracji europejskiej, który do lat 90. XX wieku opierał się na koherentnym, a nie zróżnicowanym modelu rozwoju. Co więcej, klauzula o ściślejszej lub wzmocnionej współpracy miała przede wszystkim służyć jako in-**

<sup>27</sup> J. Bruton, *The case for an elected EU „government”*, w: M. Ahtisaari, J. Bruton, F. Rossolillo, D. Sidjanski, L. Van den Brande, G. Vassiliou, *Should the EU be redesigned?* The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Brussels 1999, s. 32.

<sup>28</sup> Wallace, Ridley, *Europe: the challenge of diversity*, s. 34-35.



**strument obrony interesów największych bądź założycielskich państw poprzez realizację ich koncepcji jedności europejskiej, jakkolwiek głównym argumentem w debacie była ochrona dynamiki procesów integracyjnych, czyli zdolności Unii do dalszego pogłębiania.**

Ogólną klauzulę o wzmocnionej współpracy należy odróżnić od dwóch innych wariantów elastycznej integracji w ramach Traktatów. Przypadki te to tzw. wcześniej zdefiniowana elastyczność (*pre-defined flexibility*) oraz konstruktywne wstrzymanie się od głosu<sup>29</sup>. Wcześniej zdefiniowana elastyczność obejmuje okresy przejściowe przyjmowane chociażby w ramach negocjacji akcesyjnych i trwałe derogacje. W takich sytuacjach chodziło o przyznanie państwu prawa do tego, aby nie uczestniczyły w określonych formach współpracy. Przykładami może być umożliwienie Wielkiej Brytanii i Danii, aby nie wprowadzały wspólnej waluty w ramach unii gospodarczej i walutowej (Traktat z Maastricht) lub też Wielkiej Brytanii i Irlandii, aby nie były stronami konwencji z Schengen (Traktat Amsterdamski). Konstruktywne wstrzymanie się od głosu jest natomiast mechanizmem stosowanym w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wstrzymując się od głosu, unika się blokady decyzyjnej, pozwalając na przyjęcie określonego postanowienia w obszarze, gdzie wymagana jest jednomyślność.

Dyskusja o zróżnicowanej integracji odżyła po negatywnych wynikach referendum we Francji i Holandii w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Sugerowano, że wdrożenie koncepcji zróżnicowanej geometrii może być swoistym ocaleniem procesu pogłębiania, ale przede wszystkim poszerzenia, gdyż być może zastosowanie tego modelu przekona elitę polityczną i społeczeństwa państw członkowskich do tego, aby nie odbierać nadziei na akcesję państw bałkańskich, Turcji, Ukrainy i Mołdawii, gdyż pozbawiono by te kraje ważnego bodźca do przeprowadzenia reform wewnętrznych<sup>30</sup>.

### 1.1.3. Reforma instytucji Unii Europejskiej

Dążenie do zwiększenia efektywności funkcjonowania instytucji było jedną z ważniejszych przesłanek podjęcia reformy Unii Europejskiej w obliczu włączenia nowych państw członkowskich. Ale podobnie, jak w przypadku uelastycznienia integracji, ważnym czynnikiem przeprowadzenia zmian poszczególnych organów było umożliwienie skutecznego podejmowania decyzji także w ramach samych piętnastu państw członkowskich, gdyż niejednokrotnie osiągnięcie satysfakcjonującego wszystkich kompromisu nie było łatwe. **Reorgani-**

<sup>29</sup> F. Dehousse, W. Coussens, *Flexible integration: potential applications?*, w: Dehousse, Coussens, Grevi, *Integrating Europe*, s. 15-17.

<sup>30</sup> Ch. Grant, *Variable geometry* (Published in „Prospect Magazine”, July 2005), [http://www.cer.org.uk/articles/format\\_print.htm?article=grant\\_prospect\\_july05&title=Variable%20geometry](http://www.cer.org.uk/articles/format_print.htm?article=grant_prospect_july05&title=Variable%20geometry).



zacja instytucji i uproszczenie procedur decyzyjnych były istotnym elementem w zachowaniu zdolności Unii Europejskiej do pogłębiania procesów integracyjnych przy zachowaniu jednorodności samej struktury. Można przypuszczać, że wprowadzenie ułatwień w podejmowaniu decyzji mogło przeciwdziałać ewentualnemu zróżnicowaniu integracji. Stąd wniosek, że reforma instytucjonalna miała kluczowe znaczenie, gdyż dzięki niej można było zachować spójność Unii Europejskiej. Przyjmując takie założenie, trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że przyszłość Unii Europejskiej zależy w zdecydowanie większej mierze od kształtu zróżnicowania i solidarności w ramach poszerzonej UE niż od roli i składu poszczególnych instytucji<sup>31</sup>. Wydaje się, że oba problemy, tzn. uelastycznienia integracji i zmian instytucjonalnych, mają jednakowe znaczenie w rozwoju integracji europejskiej, a zróżnicowanie może przede wszystkim mieć miejsce w sytuacji, kiedy nastąpiłby paraliż decyzyjny, tzn. instytucje nie byłyby w stanie podejmować kluczowych postanowień. Można więc zgodzić się z opinią Stanisława Parzymiesa, że stare państwa członkowskie, chcąc zabezpieczyć własne interesy gospodarcze i polityczne w poszerzonej Unii Europejskiej, nie tylko dążyły do przeprowadzenia reform instytucjonalnych, ale również innych zmian, gdyż chciały między innymi wprowadzić mechanizmy pozwalające na zróżnicowanie integracji<sup>32</sup>.

Związek pomiędzy uelastycznieniem integracji a reformami instytucjonalnymi można opisać jeszcze w inny sposób. Otóż można dojść do wniosku, że koncepcje zróżnicowanej integracji wysuwane przez Francję i Niemcy były formą nacisku na pozostałe państwa, aby w ramach Konferencji Międzyrządowych zostały przyjęte radykalne reformy Unii, gdyż w przeciwnym razie istniało niebezpieczeństwo stworzenia awangardy państw (tzw. strategia awangardy)<sup>33</sup>. Można w związku z tym wysunąć tezę, że **reformy instytucjonalne były przede wszystkim zgodne z interesami i koncepcjami integracji dużych lub założycielskich państw członkowskich, bowiem w szczególności z ich strony były wysuwane postulaty radykalnych przeobrażeń**. Teza ta ma zastosowanie do kilku niezmiernie ważnych kwestii instytucjonalnych. Rozwiązania przyjmowane w zakresie systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną świadczyły o wzroście znaczenia największych państw poprzez oparcie tego sposobu głosowania na kryterium wielkości populacji. W Traktacie Nicejskim uczyniono to jedynie połowicznie, z uwagi na sprzeciw Francji, a w Traktacie

<sup>31</sup> Y. Devuyt, *The European Union at the crossroads. An introduction to the EU's institutional evolution*, P.I.E. – Peter Lang, Brussels 2002, s. 145.

<sup>32</sup> S. Parzymies, *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, w: E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 63-64.

<sup>33</sup> Wessels, *Evolutionary perspectives for the European Union facing enlargement: from „enhanced cooperation” to „Core Europe”?*



Konstytucyjnym już całkowicie. Także postanowienia o zmniejszeniu liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, zawarte w Traktacie Nicejskim i Traktacie Konstytucyjnym, mogą być interpretowane w podobny sposób. Można jednak analizować ten problem z odmiennego punktu widzenia, tzn. pomniejszenia znaczenia mniejszych państw. Byłyby one pozbawione czasowo „własnego” komisarza, stanowiącego istotny łącznik pomiędzy państwem członkowskim a Unią Europejską przede wszystkim w sferze odczuć społecznych a nie rozwiązań prawnych, gdyż członkowie Komisji nie są przedstawicielami rządów, tylko są niezależni w wykonywaniu swoich funkcji.

Analiza rokowań, w szczególności w kwestiach instytucjonalnych, prowadzi do wniosku, że istotnym elementem – na co wskazują niektórzy autorzy na przykład w odniesieniu do Traktatu Nicejskiego – była **niezwykle duża rola, jaką odgrywała w trakcie negocjacji kategoria prestiżu narodowego**<sup>34</sup>. Było to szczególnie widoczne w przyjmowaniu ustaleń dotyczących ilości głosów, którymi miały dysponować poszczególne państwa w ramach systemu większości kwalifikowanej oraz dotyczących kształtu samego systemu. Dążenie Francji, aby zachować parytet z Niemcami, Belgii z Holandią, czy też Polski z Hiszpanią w ramach negocjacji nicejskich lub też polskie hasło „Nicea albo śmierć” w trakcie rokowań nad Traktatem Konstytucyjnym można właśnie interpretować w kategoriach dążeń do ochrony prestiżu i znaczenia danego państwa.

Analizując przebieg Konferencji Międzyrządowych, które doprowadziły do przyjęcia kolejnych Traktatów, tj. Amsterdamskiego, Nicejskiego i Konstytucyjnego, można stwierdzić, że **dyskusje i wypracowane rozwiązania w kwestiach instytucjonalnych koncentrowały się na przygotowaniu instytucji na przyjęcie nowych państw członkowskich, ale również na uproszczeniu procedur decyzyjnych**. Jak się często podkreśla, Traktat o UE z Maastricht doprowadził do stworzenia skomplikowanego, wręcz nieuporządkowanego układu instytucjonalnego, z uwagi na podział struktury Unii na trzy odrębne filary, co prowadziło do wyróżnienia aż 29 procedur podejmowania decyzji w zależności od obszaru i filaru<sup>35</sup>. Tego rodzaju sytuacja wymagała interwencji ze strony państw członkowskich, gdyż cały system był mało przejrzysty i zrozumiały. Racjonalizacja procedur decyzyjnych nie sprowadzała się jedynie do ich uproszczenia lub redukcji ich liczby. Cała kwestia była o wiele bardziej skomplikowana. Wiązała się bowiem z odpowiedzią na fundamentalne pytanie, który z przeciwstawnych

<sup>34</sup> F. Laursen, *Introduction: Overview of the Intergovernmental Conference 2000 and the Treaty of Nice*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006, s. 10.

<sup>35</sup> D. Chrysochoou, M. Tsinisizelis, S. Stavridis, K. Ifantis, *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester 1999, s. 62. Niektórzy autorzy twierdzą nawet, że przed przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego istniało aż ponad 40 różnych procedur decyzyjnych, które często nazywa się wręcz bizantyjskimi (Z. J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 401-404).



modeli powinien być realizowany przez Unię, ponadnarodowy czy międzyrządowy. Jak słusznie podkreślano, Wspólnocie brak było architekta, który posiadałby całościową wizję budowli przeobrażającej się w wyniku kolejnych zmian<sup>36</sup>. Ale praktyka w ramach Unii Europejskiej świadczy na ogół o łączeniu obu podejść. Wyraża się to chociażby w „konstrukcji” Unii, która składa się z trzech filarów, przy czym pierwszy ma charakter ponadnarodowy, a dwa pozostałe międzyrządowy.

Spór pomiędzy zwolennikami obu przeciwstawnych stanowisk widoczny był jeszcze przed powstaniem Wspólnot Europejskich. Uwidocznili się również w konkretnych działaniach podejmowanych w pierwszym okresie funkcjonowania Wspólnot i nadal dominuje w debacie na temat rozwoju integracji europejskiej<sup>37</sup>. W początkach procesu unifikacji kontrowersje zarysowały się pomiędzy ponadnarodową wizją, która doprowadziła do powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku, a która najlepiej była wyrażona w planie francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana, a międzyrządową koncepcją francuskiego prezydenta z lat 60. XX wieku, Charlesa de Gaulle’a. W kategoriach procesu podejmowania decyzji, to pierwsze podejście można nazwać metodą partnerstwa Monneta, zaś drugie metodą negocjacji de Gaulle’a<sup>38</sup>. Podstawą tego pierwszego modelu jest partnerstwo pomiędzy Radą, czyli państwami członkowskimi, a Komisją, która reprezentuje ogólny interes Wspólnoty/Unii Europejskiej. Wraz ze wzrostem znaczenia procedury współdecydowania trzecim ważnym segmentem stał się Parlament Europejski. W drugim modelu, który rozwinął się w wyniku kompromisu luksemburskiego z 1966 r.<sup>39</sup>, dominuje Rada, która podejmuje decyzje w drodze negocjacji, zaś rola instytucji ponadnarodowych, tj. Komisji i Parlamentu Europejskiego, jest znacznie ograniczona, gdyż na przykład Komisja powinna konsultować się z rządami państw członkowskich przed wysunięciem inicjatywy legislacyjnej. Oba modele w skrajnej postaci, o czym świadczy rozwój procesu integracji

<sup>36</sup> J.-P. Jacque, *The principle of institutional balance*, „Common Market Law Review”, vol. 41, nr 2, 2004, s. 387.

<sup>37</sup> A. Podraza, *Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, w: Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, s. 18-23.

<sup>38</sup> H. Wallace, *The institutions of the EU: experience and experiments*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 42-47; B. Laffan, S. Mazey, *European integration. The European Union – reaching an equilibrium?*, w: J. Richardson (red.), *European Union. Power and policy-making*, Routledge, Abingdon 2006, s. 38-40; P. Magnette, *What is the European Union?: nature and prospects*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 40-43.

<sup>39</sup> Na temat kompromisu luksemburskiego patrz Podraza, *Unia Europejska*, s. 43-44. Kompromis luksemburski doprowadził do zakwestionowania pierwotnej równowagi instytucjonalnej pomiędzy Radą a Komisją, ograniczając rolę tego ostatniego organu. W tym pierwotnym modelu Parlament Europejski wypełniał jedynie funkcje doradcze (Jacque, *The principle of institutional balance*, s. 388).



europejskiej, nie stanowiły o obliczu Wspólnoty/Unii Europejskiej. Metoda Monneta, jeżeli byłaby ona rozumiana jako podejmowanie decyzji przez elity technokratyczne (ponadnarodowe) i administracyjne (narodowe), stałaby się synonimem „integracji ukradkiem”<sup>40</sup>. Problem ten zarysował się w okresie po przyjęciu Traktatu z Maastricht i nie przestał odgrywać roli w momencie wypracowywania Traktatu Konstytucyjnego, a dotyczył przede wszystkim braku realnego wpływu społeczeństw na kształt procesu integracji europejskiej. Tym w dużej mierze należy tłumaczyć negatywny wynik niektórych referendów ratyfikacyjnych organizowanych po podpisaniu Traktatu z Maastricht, Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego. Metoda de Gaulle’a ma również ograniczone znaczenie dla rozwoju współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, gdyż jej samoistne stosowanie mogłoby doprowadzić do przekształcenia Unii Europejskiej w typową organizację międzyrządową, a współwystępowanie elementów międzyrządowych i ponadnarodowych stanowi o swoistości konstrukcji europejskiej.

**Jakkolwiek reformy instytucjonalne dotyczyły w różnym zakresie wszystkich organów głównych i pomocniczych<sup>41</sup> oraz szeregu innych elementów, które składały się na system instytucjonalny i procesy decyzyjne, można zidentyfikować te problemy, które w toku negocjacji w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych odgrywały kluczową rolę i powodowały dosyć często podziały wśród państw członkowskich.** W odniesieniu do Rady były to takie kwestie, jak:

- określenie systemu większości kwalifikowanej, w tym zdefiniowanie siły głosów poszczególnych państw;
- rozszerzenie zakresu podejmowania uchwał na zasadzie większości kwalifikowanej;
- ustalenie konfiguracji Rady;
- zdefiniowanie systemu prezydencji.

Rokowania koncentrowały się przede wszystkim wokół tych dwóch pierwszych zagadnień. Przyjęcie określonego systemu większości kwalifikowanej określa bowiem wpływy poszczególnych państw na decyzje podejmowane przez Radę. Jeżeli mechanizm ten oparty byłby jedynie na kryterium wielkości populacji, może to prowadzić do wyraźnej kontrowersji pomiędzy dużymi a małymi krajami. Odejście od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji przez Radę stawia problem wyboru modelu integracji, międzyrządowego bądź ponadnarodowego, i dotyka w dużej mierze

<sup>40</sup> G. Edwards, *The problems and possible future development of a European identity in the European Union*, w: P. J. Anderson, G. Wiessala, Ch. Williams (red.), *New Europe in transition*, Continuum, London 2000, s. 69.

<sup>41</sup> Zgodnie z rozwiązaniami traktatowymi, do instytucji głównych zalicza się Parlament Europejski, Radę, Komisję, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy, a do organów pomocniczych Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów.





suwerennych uprawnień państw członkowskich. W taki sposób problem ten postawił Paul-Henri Spaak, jeden z twórców Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku, gdyż uzależniał on sukces procesu integracji od wyzbycia się „starożytnego” pojęcia suwerenności i akceptacji zasady podejmowania decyzji większością głosów<sup>42</sup>. Nacisk położony na te kwestie w toku negocjacji wynikał z ich wagi, jakkolwiek w praktyce Rada dosyć rzadko podejmuje decyzje, przeprowadzając formalne głosowania. Co więcej, starą i ugruntowaną normą w Radzie jest dążenie do unikania przegłosowywania państw, które wyraźnie sprzeciwiają się określonym propozycjom<sup>43</sup>.

Spory wokół Komisji i Parlamentu Europejskiego dotyczyły przede wszystkim składu tych organów, jakkolwiek w przypadku tej ostatniej instytucji kontrowersje nie były aż tak ogromne. Innym ważnym dyskutowanym zagadnieniem było rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania, co prowadziło przede wszystkim do wzrostu kompetencji Parlamentu Europejskiego. Można dojść do przekonania, że największym beneficjentem kolejnych reform traktatowych, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego, był przede wszystkim Parlament Europejski, który przekształcił się z marginalnej instytucji w organ w dużej mierze dzielący uprawnienia legislacyjne z Radą.

**Powyższe problemy prowadziły często do polaryzacji stanowisk pomiędzy państwami dużymi z jednej strony a średnimi i małymi z drugiej.** Największe państwa członkowskie, tj. Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy, zmierzały na ogół do zwiększenia własnych wpływów w systemie instytucjonalnym i decyzyjnym, co miało odzwierciedlać przede wszystkim ich potencjał ludnościowy, ale również wagę polityczną i gospodarczą. Dążenia te na ogół były skrywane pod hasłem zwiększenia skuteczności procedur decyzyjnych, co wydawało się oczywistością w powiększonej Unii Europejskiej. Państwa średnie i małe natomiast broniły własnej pozycji, która była mocno ugruntowana w systemie Unii Europejskiej, gdyż pierwotne rozwiązania jeszcze z lat 50. XX wieku skracaly dystans pomiędzy większymi a mniejszymi krajami. Trudno było więc tym państwom zgodzić się na takie rozwiązania, jak na przykład zmniejszenie liczby komisarzy poniżej pułapu ilości państw członkowskich, czy też oparcie systemu większości kwalifikowanej na liczbie ludności. Ostatecznie jednak, pomimo różnicy poglądów, porozumienia były zawierane, co świadczy o często znacznej modyfikacji stanowisk określonych na samym początku przez poszczególne państwa członkowskie. Motywacje poszczególnych krajów w tym zakresie były często odmienne, a czynniki, które na to wpływały, dosyć zróżnicowane.

<sup>42</sup> H. Kaila, *Qualified-majority voting: the key to efficient decision-making in an enlarged European Union*, „Rethinking the European Union (EIPA)”, 2000, nr 5, s. 134-135.

<sup>43</sup> P. Meerts, *European Union negotiations*, w: P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, s. 225.



## 1.2. Demokracja Unii Europejskiej: określenie relacji pomiędzy UE a państwami członkowskimi oraz pomiędzy UE a obywatelami

Pojęcie demokracji na poziomie Unii Europejskiej jako struktury nie jest do końca jednoznaczne. Wynika to przede wszystkim ze złożonej natury Unii, którą trudno jest zdefiniować używając określeń stosowanych do analizy państwa lub organizacji międzynarodowej. Były przewodniczący Komisji Europejskiej, Jacques Delors, nazwał Unię Europejską „niezidentyfikowanym obiektem politycznym”, gdyż wymyka się ona z możliwości klasyfikacji w porównaniu z innymi ugrupowaniami regionalnymi, które nie osiągnęły tak wysokiego poziomu integracji<sup>44</sup>. Jednocześnie Unii nie udało się rozwiązać problemu własnego statusu politycznego. W podobnym duchu o Unii mówił były brytyjski minister spraw zagranicznych Geoffrey Howe, który porównywał ją do UFO, czyli niezidentyfikowanego obiektu latającego<sup>45</sup>. Inni autorzy określają system unijny jako na przykład hybrydowy, swoisty, unikatowy, transnarodowy itd. Fraser Cameron natomiast analizuje Unię, wskazując na wysoce skomplikowany transnarodowy charakter europejskiego zarządzania, gdyż bardzo wiele obszarów, w których rozwijane są poszczególne polityki, dotyczy kwestii gospodarczych bądź technicznych<sup>46</sup>. Taki sposób rozumienia Unii Europejskiej, jako systemu zarządzania, zyskał na znaczeniu od początku lat 90. XX wieku<sup>47</sup>. Nie oznacza to oczywiście, że Unii Europejskiej nie próbuje się ująć teoretycznie w nieco bardziej tradycyjny sposób, tzn. albo z punktu widzenia podejścia realistycznego bądź neorealistycznego z jednej strony, albo teorii neofunkcjonalistycznych bądź federalistycznych z drugiej<sup>48</sup>. Próbuje się także czerpać z nauk politycznych i interpretować Unię, co robi Simon Hix, jako „porównawczy system polityczny”<sup>49</sup>, ale nie brak jest również odwołań do stosunków międzynarodowych jako dyscypliny badawczej (A. Hurrell, A. Menon).

Brak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o charakter Unii Europejskiej nie pomaga w operacjonalizacji pojęcia demokracji na płaszczyźnie europejskiej. Nie dotyczy to jedynie próby określenia relacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami, czy inaczej mówiąc różnymi rodzajami władz, co jest ważnym elementem każdego systemu demokratycznego, ale również postawienia kwes-

<sup>44</sup> H. Grabbe, *The governance of the EU: facing the challenge of enlargement* (Published in „New Economy”, 2002, vol. 9, nr 2), [http://www.cer.org.uk/articles/grabbe\\_0802.html](http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_0802.html).

<sup>45</sup> Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, s. 34.

<sup>46</sup> F. Cameron, *Europe's future*, w: Cameron (red.), *The future of Europe*, s. 151.

<sup>47</sup> B. Eberlein, D. Kerwer, *New governance in the European Union: a theoretical perspective*, „Journal of Common Market Studies”, 2004, vol. 42, nr 1, s. 121-122.

<sup>48</sup> H. Wallace, *Studying contemporary Europe*, „British Journal of Politics and International Relations”, vol. 2, nr 1, 2000, s. 100-101.

<sup>49</sup> S. Hix, *A Constitution for the European Union: a comparative political science perspective*, „Collegium”, nr 23, 2002; S. Hix, *The political system of the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2005.



tii legitymizacji władzy i działań w ramach Unii Europejskiej. Bez względu jednak na to, w jaki sposób zdefiniuje się naturę procesu integracji europejskiej, oceniając Unię Europejską w kategoriach demokracji, legitymizacji i odpowiedzialności, można wskazać na kilka kategorii krytycznych uwag<sup>50</sup>. Po pierwsze, podkreśla się, że konstrukcja europejska nie wypełnia podstawowych standardów demokratycznych z uwagi na to, że nie istnieje europejskie *demos* i brak jest rzeczywistej europejskiej sfery publicznej. Powoduje to, że życie polityczne Unii ma charakter elitarny i nie staje się ona politycznie usankcjonowanym rozwiązaniem dla łączenia (*pooling*) suwerenności. Po drugie, wskazuje się na niezbyt mocny związek pomiędzy obywatelami a Unią Europejską, co wynika z ograniczonego charakteru wyborów do Parlamentu Europejskiego, gdyż nie powodują one rzeczywistej zmiany polityki na szczeblu europejskim. Co więcej, nie skutkują one zmianą składu Komisji, gdyż możliwości wpływu Parlamentu Europejskiego na kształt władzy wykonawczej, tj. Komisji, są w porównaniu z rolą państw członkowskich, dosyć mocno ograniczone. Po trzecie, niewystarczający charakter mają pośrednie relacje między obywatelami a takimi instytucjami, jak Komisja i Rada, z uwagi na to, że organy te są zbyt „odległe”, zbyt technokratyczne i niepoddane społecznej kontroli. W innych zestawieniach, odnoszących się do rozumienia pojęcia „deficyt demokracji” w Unii Europejskiej, wskazuje się na następujące problemy:

- dominacja ośrodków władzy wykonawczej państw członkowskich kosztem ciał parlamentarnych;
- brak przejrzystości procesów decyzyjnych;
- osłabienie kontroli sądowniczej w zakresie ochrony praw człowieka i gwarancji demokratycznych;
- brak celu, wielkiej idei, która podtrzymywałaby proces integracji europejskiej;
- dominacja rynku nad dobrami społecznymi i kulturowymi oraz tożsamością narodową<sup>51</sup>.

Te krytyczne uwagi prowadzą do wniosku, że **problem demokratyzacji oraz zwiększenia legitymizacji i odpowiedzialności instytucji należy rozpatrywać w dwóch zasadniczych układach, tzn. Unia Europejska a państwa członkowskie (relacje pośrednie) oraz Unia Europejska a obywatele europejscy (relacje bezpośrednie<sup>52</sup>). W tym pierwszym wymiarze dotyka się problemu przeciw-**

<sup>50</sup> The Federal Trust, *The EU and its voters: connecting to citizens via democracy, legitimacy and accountability. Discussion paper for Federal Trust Working Group on „Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU”*, [London 2006], s. 5-8.

<sup>51</sup> A. Verhoeven, *The European Union in search of a democratic and constitutional theory*, Kluwer Law International, The Hague 2002, s. 60-63.

<sup>52</sup> W niniejszej pracy relacje pośrednie oznaczają pośrednictwo państwa w stosunkach pomiędzy obywatelami a UE. W relacjach bezpośrednich nie ma żadnych ciał pośredniczących. Punktem wyjścia tego rodzaju rozróżnienia jest teza głoszona między innymi przez Ingolfa



**działania centralizacji bądź decentralizacji w ramach Unii. Pojawiają się tutaj między innymi takie zagadnienia, jak zakres i sposób stosowania zasady pomocniczości (subsidiarności)<sup>53</sup>, rozdział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, na przykład w drodze przyjęcia katalogu uprawnień UE, oraz zwiększenie roli parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych w ramach UE.**

Najbardziej dyskusyjną kwestią jest ewentualne przyjęcie katalogu kompetencji jako elementu działań decentralizacyjnych. Głównym inspiratorem są w tym zakresie przede wszystkim landy niemieckie, którym udało się wprowadzić już do Traktatu z Maastricht zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz doprowadzić do stworzenia Komitetu Regionów<sup>54</sup>. Jednak pewne rozczarowanie co do decentralizacyjnych efektów powyższych zasad oraz widocznych ograniczeń w funkcjonowaniu Komitetu Regionów skłoniło landy do wysunięcia postulatu przyjęcia katalogu kompetencji, który miał ściśle określać i ograniczać uprawnienia Unii Europejskiej, co przeciwdziałałoby nadmiernej centralizacji w ramach systemu. Propozycja ta jednak nie była powszechnie akceptowana, gdyż – jak niekiedy podkreślano – naruszałoby to otwarty charakter procesu integracji w ramach Unii Europejskiej<sup>55</sup>. Pojawiały się więc sugestie, że należało przede wszystkim wykorzystać ograniczenia uprawnień Unii Europejskiej, które były już wprowadzone do Traktatu, precyzując takie zasady, jak reguły kompetencji powierzonych, pomocniczości i proporcjonalności<sup>56</sup>. Jakkolwiek rozstrzygnięcie sposobu odgraniczenia uprawnień Unii Europejskiej i państw członkowskich jest niezwykle istotne, to jednak samo postawienie problemu wskazuje na fundamentalne znaczenie relacji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi dla określenia charakteru tejże struktury. Pomimo trudności z precyzyjnym zdefiniowaniem natury procesu integracji europejskiej,

---

Pernice'a o tym, że Unia Europejska jest unią obywateli europejskich, co oznacza, że władza publiczna, zarówno narodowa, jak i europejska, czerpie swoją legitymizację ze strony tych samych obywateli (I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, „European Law Review”, nr 27, 2002, s. 517).

<sup>53</sup> W niniejszej książce stosuje się obie nazwy zamiennie, tj. zasada subsidiarności i zasada pomocniczości, zgodnie z użyciem tych terminów w literaturze polskiej. Do czasu przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego na ogół stosowano nazwę zasada subsidiarności, a następnie zasada pomocniczości.

<sup>54</sup> W. Swenden, *Is the European Union in need of a competence catalogue? Insights from comparative federalism*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, nr 2, 2004, s. 375.

<sup>55</sup> Wilfried Swenden wymienia aż pięć argumentów przeciwko przyjęciu katalogu kompetencji, uważając między innymi, że sam katalog nie przeciwdziała centralizacji i twierdząc, że same Niemcy są jednym z najbardziej scentralizowanych federacji (Swenden, *Is the European Union in need of a competence catalogue?*, s. 375-385).

<sup>56</sup> Takie podejście było między innymi prezentowane przez brytyjskiego premiera T. Blaira [A. Dashwood, *The elements of a constitutional settlement for the European Union*, w: A. Dashwood, Ch. Hillion, J. Spencer, A. Ward (red.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 4, 2001, Hart Publishing, Oxford 2002, s. 6-8].



można dojść do wniosku, że Unia Europejska, tworząc swoisty porządek prawny, składa się jednak ostatecznie z suwerennych państw członkowskich<sup>57</sup>. Taki sposób rozumienia Unii dominuje w dyskusjach dotyczących reformowania i funkcjonowania UE, gdyż oddziela się w nich bardzo wyraźnie poziom europejski od narodowego.

**W drugim wymiarze pojawia się ogólna koncepcja „Europy obywateli”, która w procesie reformowania Unii Europejskiej może dotyczyć szeregu kwestii, jak zagwarantowania podstawowych praw i wolności, realizacji odpowiednich polityk (polityka społeczna, polityka zatrudnienia itd.), czy też stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.** Wspólnym mianownikiem tych działań jest dążenie do większego upodmiotowienia obywateli w procesie integracji europejskiej nie tylko w zakresie przysługujących uprawnień, ale również możliwości korzystania z rozwiązań w sferze gospodarczej i społecznej.

**Jakkolwiek spory w odniesieniu do powyższych zagadnień nie są aż tak głębokie, jak w przypadku kwestii instytucjonalnych, to problemy te odgrywają niezmiernie istotną rolę w dyskusji na temat stanu i perspektyw procesu integracji europejskiej.** Analizując rozwój Unii Europejskiej w latach 90. XX wieku i kolejnej dekadzie, także w kontekście reformowania całego systemu i akcesji nowych państw członkowskich, można uznać, że kwestia demokratyzacji, legitymizacji i zwiększenia odpowiedzialności poszczególnych instytucji stała się jednym z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stanęła Unia Europejska, gdyż zarysowało się napięcie co do akceptacji projektu europejskiego między elitami a społeczeństwami. Uwidacznia się to przede wszystkim w trakcie debat ratyfikacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich, a wyrazem tej sytuacji mogą być wyniki niektórych referendum w sprawie ratyfikacji poszczególnych traktatów. Poważny sygnał został wysłany ze strony społeczeństw już w trakcie ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, kiedy to w pierwszym referendum Traktat został odrzucony przez Duńczyków, którzy zmienili zdanie dopiero podczas drugiego głosowania. Wówczas poważne problemy z akceptacją Traktatu UE pojawiły się również we Francji, gdzie jedynie dzięki tzw. „małemu tak” (*le petit oui*) wynik prac Konferencji Międzypaństwowej został zaakceptowany<sup>58</sup>. Komentując wynik referendum Jacques Delors mówił o konieczności konsolidacji procesu demokratycznego zarówno

<sup>57</sup> Na przykład Alan Dashwood nazywa Unię konstytucyjnym porządkiem suwerennych państw lub nawet federacją państw suwerennych (A. Dashwood, *The relationship between the Member States and the European Union/European Community*, „Common Market Law Review”, nr 41, s. 356).

<sup>58</sup> Ostatecznie we Francji za ratyfikacją opowiedziało się 51,05% głosujących, przeciw było 48,95% (A. Duff, *Ratification*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994, s. 59; G. Ross, *Jacques Delors and European integration*, Polity Press, Cambridge 1995, s. 208-211; Podraza, *Unia Europejska*, s. 62-63).



na poziomie narodowym, jak i europejskim<sup>59</sup>. Jasne bowiem było, że słabe poparcie dla Traktatu z Maastricht wynikało przede wszystkim z tego, że był on negocjowany bez należytej debaty społecznej, inaczej mówiąc – „za zamkniętymi drzwiami”, czyli w toku normalnych rokowań dyplomatycznych. Upodmiotowienie obywateli w tym kontekście oznaczałoby przyjęcie innego modelu rozwoju integracji europejskiej, realizowanego niejako „z dołu”, czyli z aktywnym udziałem społeczeństw, a nie „z góry”, w którym poszczególne inicjatywy są wysuwane i uzgadniane przez przedstawicieli państw członkowskich, a dopiero później poddawane akceptacji społecznej. Ten drugi model, pomimo prób jego modyfikacji, doprowadził do fiaska pierwszego referendum w Irlandii w sprawie Traktatu Nicejskiego oraz negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Oznaczało to, że metoda konwentowa, wprowadzona w trakcie rokowań konstytucyjnych, nie stanowiła należytej odpowiedzi na obawy i aspiracje obywateli Unii.

### 1.3. Międzynarodowa pozycja Unii Europejskiej

Dokonując analizy międzynarodowej pozycji Unii Europejskiej można posłużyć się kryterium, które po raz pierwszy zostało zastosowane przez Christophera Hilla w 1992 r.<sup>60</sup> Otóż wysunął on ideę luki pomiędzy możliwościami a oczekiwaniami w odniesieniu do europejskiej polityki zagranicznej. W odmienny sposób do kwestii oceny zdolności Unii odniósł się Fraser Cameron, który postulował, że Unia nie powinna być jedynie płatnikiem, ale również graczem na arenie międzynarodowej<sup>61</sup>. Jeszcze inny element służący ocenie skuteczności działań międzynarodowych państw członkowskich pojawił się w 1973 r., kiedy to administracja amerykańska proklamowała „Rok Europy”.

<sup>59</sup> O konieczności jednoczesnej demokratyzacji na szczeblu Unii Europejskiej i państw mówił również dyrektor London School of Economics and Political Science, Anthony Giddens. Używał on terminu „demokratyzacja demokracji”, co miało konstituować tzw. „drugą falę” demokratyzacji, która była konieczna w wieku globalizacji i informacji. Giddens podkreślał, że nie można odnosić się do problemu deficytu demokracji w Unii Europejskiej poprzez dalsze ograniczania zdolności demokratycznych państw członkowskich w wyniku przekazywania uprawnień na szczebel UE. Rysem charakterystycznym tego podejścia, które dominuje w debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej, jest komplementarność pomiędzy poziomami Unii i państw (A. Giddens, *A third way for the European Union*, w: M. Leonard (red.), *The future shape of Europe*, The Foreign Policy Centre, London 2000, s. 74).

<sup>60</sup> Ch. Hill, *Closing the capabilities-expectations gap?*, w: J. Peterson, H. Sjursen (red.), *A common foreign policy for Europe?*, Routledge, London 1998, s. 18.

<sup>61</sup> W języku angielskim brzmiało to w sposób następujący: „should move from being a „payer to a player” on the world stage” (F. Cameron, *The European Union and global governance*, EPC Working Paper, European Policy Centre, Brussels 2003, s. 3).



Wówczas Henry Kissinger wyraził zdumienie, że Wspólnota Europejska nie była w stanie desygnować jednej osoby, z którą można by prowadzić rozmowy i konsultacje dotyczące wszelkich aspektów aktywności międzynarodowej<sup>62</sup>. Jednak jak stwierdził francuski ambasador w Stanach Zjednoczonych, Europie trudno byłoby wypowiadać się jednym głosem w tak wielu kwestiach. Powyższe sformułowania ilustrują szereg problemów związanych z ustanowieniem i funkcjonowaniem polityki zagranicznej na szczeblu europejskim. Dotyczą one nie tylko stworzenia struktur i mechanizmów podejmowania decyzji, ale również, czy nawet przede wszystkim, woli politycznej demonstrowanej przez państwa członkowskie w sytuacjach kryzysowych. **Niejednokrotnie bowiem pomimo istnienia określonych procedur decyzyjnych, państwom członkowskim z uwagi na odmienne interesy trudno jest wypracować wspólne stanowisko lub podjąć wspólne działania.** Jednym z przykładów może być reakcja Unii Europejskiej na atak Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 r. Brytyjski tygodnik „The Economist” oceniając stan dyplomacji europejskiej w tym kontekście nadał znamienity tytuł jednemu z artykułów *Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce*<sup>63</sup>.

**W odróżnieniu od bardzo wysokiego poziomu integracji gospodarczej i walutowej, który został osiągnięty w ramach Unii Europejskiej poprzez stworzenie rynku wewnętrznego oraz wprowadzenie wspólnej waluty w wielu państwach członkowskich, unifikacja polityczna nigdy nie weszła w decydującą fazę realizacji.** Taki stan rzeczy wynika w dużej mierze z nieudanych prób zainicjowania integracji politycznej w latach 50. XX wieku, kiedy to nie doszło ostatecznie do stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej<sup>64</sup>. Fiaskiem zakończyły się również negocjacje prowadzone na początku lat 60. XX wieku w ramach komitetu Foucheta, jakkolwiek realizacja pomysłu powołania Europejskiej Unii Politycznej w wersji zaproponowanej przez prezydenta Charlesa de Gaulle’a mogłaby doprowadzić do marginalizacji Wspólnot Europejskich i ograniczenia wpływów amerykańskich na

<sup>62</sup> D. Allen, „Who speaks for Europe?” *The search for an effective and coherent external policy*, w: Peterson, Sjurson (red.), *A common foreign policy for Europe?*, s. 41.

<sup>63</sup> *European diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist”, 22.02.2003; A. Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej*, w: G. Michałowska (red.), *Integracja europejska – instytucje – polityka – prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 381-382.

<sup>64</sup> Najbliższe powołania była Europejska Wspólnota Obronna (EWO), gdyż Traktat EWO został podpisany 27 maja 1952 r. Nie został on jednak ratyfikowany przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, gdyż przeważał pogląd, że nie należy pozbywać się nawet części suwerenności w zakresie polityki obronnej, jeżeli nie robiła tego jednocześnie Wielka Brytania, która nie miała być państwem członkowskim EWO. Nie udało się więc zrealizować bardzo ambitnego celu, jakim miało być stworzenie Armii Europejskiej. Fiasko EWO doprowadziło do przerwania prac nad koncepcją Europejskiej Wspólnoty Politycznej (Podraza, *Unia Europejska*, s. 29-34).



kontynencie europejskim<sup>65</sup>. Kooperacja w zakresie polityki zagranicznej została zainicjowana dopiero w 1970 r., kiedy powstała Europejska Współpraca Polityczna o wyraźnym międzyrządowym charakterze<sup>66</sup>. Mechanizm ten początkowo był wyraźnie oddzielony od Wspólnot Europejskich, więc istniała dychotomia pomiędzy polityką zagraniczną a zewnętrznymi stosunkami gospodarczymi. Dopiero później nastąpiło zbliżenie pomiędzy dwoma procesami decyzyjnymi, w szczególności nastąpiło to w Jednolitym Akcie Europejskim, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Również w latach 80. XX wieku rozszerzono zakres dyskutowanych problemów najpierw o polityczne, a później o ekonomiczne aspekty bezpieczeństwa. Pomimo tych zmian na ogół zauważano ograniczenia EWP i wobec tego zastąpiono ten mechanizm, na mocy Traktatu z Maastricht, Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

Powstanie WPZiB zbiegło się w czasie z niezwykle istotnymi zmianami na arenie międzynarodowej, jakie zaszły w wyniku zakończenia zimnej wojny. To właśnie **wyzwania zewnętrzne, a nie tylko dążenie do pogłębiania unifikacji politycznej, miały wpływ na próby wzmocnienia współpracy państw członkowskich w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, ale również i obrony**<sup>67</sup>. Wspólna inicjatywa kanclerza Niemiec Helmuta Kohla i prezydenta Francji François Mitteranda, która doprowadziła ostatecznie do stworzenia drugiego filaru Unii Europejskiej, została wysunięta w obliczu radykalnych przemian w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz zjednoczenia Niemiec<sup>68</sup>. Innym ważnym impulsem na początku lat 90. XX wieku była wojna w Zatoce Perskiej. Jednak pomimo wyraźnej potrzeby stworzenia skutecznych mechanizmów wypracowywania polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz konieczności jednolitego wypowiedzania się i działania na arenie między-

<sup>65</sup> Te dwie kwestie doprowadziły do zawieszenia negocjacji w kwietniu 1962 r., gdyż istniały poważne różnice zdań pomiędzy Francją z jednej strony a pozostałymi pięcioma państwami (Niemcy, Włochy, Holandia, Belgia i Luksemburg) z drugiej. Francja chciała, aby międzyrządowej Europejskiej Unii Politycznej podporządkować ponadnarodowe Wspólnoty Europejskie, co więcej, istniało niebezpieczeństwo, że nowa struktura miałaby rywalizować z Sojuszem Atlantyckim (Podraza, *Unia Europejska*, s. 39-41).

<sup>66</sup> Podraza, *Unia Europejska*, s. 155-161; Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, s. 41-50; R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 26-46.

<sup>67</sup> Niektórzy autorzy, na przykład Adrian Treacher, uważają, że to kryzysy zewnętrzne, chociażby wojna w byłej Jugosławii, miały decydujący wpływ na rozwój pod koniec lat 90. XX wieku idei EPBiO realizowanej w ramach WPZiB. Treacher twierdzi, że militaryzacja UE nie miałaby miejsca, jeżeli nie byłoby transformacji systemu międzynarodowego, gdyż sama kultura integracyjna wypracowana przez kilka dekad nie byłaby czynnikiem wystarczającym, jakkolwiek ułatwiała ona porozumienie (A. Treacher, *From civilian power to military actor: the EU's resistable transformation*, „European Foreign Affairs Review”, nr 9, 2004, s. 49-50).

<sup>68</sup> G. Edwards, S. Nuttall, *Common Foreign and Security Policy*, w: Duff, Pinder, Pryce (red.), *Maastricht and beyond*, s. 86-87.





dowej, negocjacje, które zakończyły się przyjęciem Traktatu z Maastricht, wykazały, że linie sporu pomiędzy państwami członkowskimi były niejako „klasyczne”<sup>69</sup>. **Podstawowe kontrowersje pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony dotyczą sporu pomiędzy koncepcjami międzyrządową a ponadnarodową oraz pomiędzy wizjami transatlantycką a europejską. Istotny jest również konflikt w sprawie zakresu i sposobu uwzględnienia polityki obronnej. W konflikcie tym nie występują jedynie państwa opowiadające się za wizjami transatlantycką bądź europejską, ale również, z zupełnie innych powodów, kraje neutralne**<sup>70</sup>.

Głównym uzasadnieniem reform z lat 90. XX wieku i późniejszego okresu było uczynienie z Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę jej potencjał gospodarczy i ludnościowy, aktora globalnego, który mógłby skutecznie podejmować działania międzynarodowe w wielu różnych obszarach. Marise Cremona wymienia kilka podstawowych ról UE<sup>71</sup>:

- (1) UE jako laboratorium i model integracji;
- (2) UE jako gracz rynkowy;
- (3) UE jako twórca reguł;
- (4) UE jako stabilizator;
- (5) UE jako magnes i sąsiad.

Ryszard Zięba natomiast dokonuje podziału ról pełnionych przez Unię Europejską na trzy podstawowe kategorie<sup>72</sup>:

- (1) międzynarodowe role ekonomiczne:
  - rola lidera zrównoważonego rozwoju oraz wzorca pomyślnej i kompleksowej integracji;
  - rola największego udziałowca w handlu światowym;
  - rola dostawcy największej pomocy rozwojowej;
  - rola donatora największej pomocy humanitarnej;
- (2) międzynarodowe role polityczne i w zakresie bezpieczeństwa:
  - rola aktywnego aktora dyplomatycznego;
  - rola stabilizatora pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;

<sup>69</sup> A. Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa: Unia Europejska potęgą militarną?*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001, s. 145-146.

<sup>70</sup> Dosyć powszechnie w literaturze przedmiotu wyróżnia się właśnie te trzy podstawowe stanowiska prezentowane przez państwa członkowskie: atlantyckie, europejskie i neutralne. Spór pomiędzy nimi widoczny jest nie tylko co do polityki bezpieczeństwa i obrony, ale również zagranicznej (B. Stahl, H. Boekle, J. Nadoll, A. Jóhannesdóttir, *Understanding the Atlanticist-European divide in the CFSP: comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands*, „European Foreign Affairs Review”, nr 9, 2004, s. 418).

<sup>71</sup> M. Cremona, *The Union as a global actor: roles, models and identity*, „Common Market Law Review”, nr 41, 2004, s. 553-565.

<sup>72</sup> Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, s. 244-264.



(3) rola atrakcyjnego ośrodka cywilizacyjnego i promotora wartości kultury europejskiej.

Analizując powyższe zestawienia, należy dojść do wniosku, że **dyskusje w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych koncentrowały się przede wszystkim na niektórych aspektach funkcji stabilizacyjnych wypełnianych przez Unię Europejską, czyli dotyczyły Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz realizowanej w jej ramach od 1999 r. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony**<sup>73</sup>. Przemiany mają również na celu zwiększenie skuteczności Unii w zakresie aktywności dyplomatycznej.

Podstawowe dylematy, które pojawiły się w latach 90. XX wieku dotyczyły kwestii, na ile w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony można było po pierwsze, wprowadzić nawet w ograniczonym zakresie rozwiązania ponadnarodowe i po drugie, czy istniała możliwość zróżnicowania integracji w tym obszarze. Działania podejmowane w latach 90. XX wieku i później były podyktowane perspektywą przyjęcia nowych państw członkowskich, ale także koniecznością zwiększenia skuteczności ówczesnej Unii Europejskiej. Niekiedy wyrażano bowiem niezadowolenie z sytuacji, w której polityka zagraniczna Unii była postrzegana raczej jako suma polityk suwerennych państw członkowskich a nie jako polityka realizowana przez ponadnarodową strukturę<sup>74</sup>. Uważano, że po sukcesie znaczących projektów w dziedzinie integracji gospodarczej, tj. ustanowienia rynku wewnętrznego i stworzenia unii gospodarczej i walutowej, potrzebna była wielka idea dotycząca unifikacji politycznej. Wskazywano, że takim wyzwaniem może być realizacja polityki w zakresie bezpieczeństwa i obrony. **Zainicjowanie integracji militarnej w ramach Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu szeregu ograniczeń tego procesu, stanowiło bardzo istotne przełamanie pewnego tabu funkcjonującego od momentu nieudanej próby stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej**<sup>75</sup>. Jednak unifikacja w tym zakresie rodzi szereg problemów, związanych przede wszystkim z ewentualnością uelastycznienia współpracy. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie poglądów pomiędzy państwami członkowskimi, kraje prezentujące wyraźną opcję europejską na ogół dążą do pogłębiania kooperacji militarnej, co może prowadzić do znacznego zróżnicowania integracji politycznej.

<sup>73</sup> EPBiO powstała jako wynik kompromisu w 1999 r. na mocy decyzji Rady Europejskiej w Kolonii (czerwiec 1999 r.) i w Helsinkach (grudzień 1999 r.). EPBiO znalazła się w obrębie Traktatu UE na mocy Traktatu Nicejskiego. Szerzej na ten temat patrz rozdział IV dotyczący Traktatu Nicejskiego.

<sup>74</sup> P. Koutrakos, *Constitutional idiosyncrasies and political realities: the emerging security and defense policy of the European Union*, „Columbia Journal of European Law”, nr 1, vol. 10, 2003, s. 73-74.

<sup>75</sup> R. Rummel, *From weakness to power with the ESDP?*, „European Foreign Affairs Review”, nr 7, 2002, s. 455-457.



#### 1.4. Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej

Pomimo tego, że 29 października 2004 r. przywódcy państw członkowskich uroczystie podpisali w Rzymie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, co wydawało się zwieńczeniem dyskusji na temat konstytucjonalizacji procesu integracji europejskiej, to jednak samo zagadnienie nadal budzi kontrowersje i prowadzi do sporów, w szczególności w wyniku negatywnych wyników referendum ratyfikacyjnych we Francji i Holandii. Sama idea przyjęcia konstytucji europejskiej pojawiła się w dyskusji nad kwestią zjednoczenia Europy już po drugiej wojnie światowej. Federaliści europejscy, przede wszystkim konstytucjonalisci, uważali, że podstawą federacji europejskiej powinna być konstytucja<sup>76</sup>. Jednak takich ambitnych celów nie udało się zrealizować na przełomie lat 40. i 50. XX wieku, ani w ramach Rady Europy, ani też Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej (w wyniku fiaska tych inicjatyw) i wobec tego konstytucjonalisci bardziej zbliżyli się do ewolucyjnego modelu integracji europejskiej. Można więc dojść do przekonania, że w latach 50. XX wieku w praktycznej konfrontacji zwyciężyła strategia Jeana Monneta – federalizmu funkcjonalistów, a nie Altiero Spinello – federalizmu konstytucjonalistów<sup>77</sup>. W nieco podobny sposób należy podejść do uwag premiera Belgii Leo Tindemansa, który w liście z 29 grudnia 1975 r. do członków Rady Europejskiej podkreślił, że jakkolwiek uważał, że przeznaczeniem Europy jest federalizm, to jego raport na temat Unii Europejskiej nie miał być nawet w części formą konstytucji dla przyszłej Unii Europejskiej<sup>78</sup>. Jednak po pierwszych wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w 1979 r. powrócono do kwestii przyjęcia konstytucji, gdyż wielu deputowanych, w szczególności Altiero Spinelli, chciało, aby instytucja ta spełniła rolę konstytuandy<sup>79</sup>. Jak oceniano, około połowy deputowanych dążyło do przyjęcia konstytucji zgodnie z modelem federalnym. Ostatecznie Parlament Europejski wypracował w 1984 r. mniej ambitny projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, który był jedną z ważniejszych inspiracji do rozpoczęcia negocjacji, które zakończyły się przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>80</sup>. Pojawienie się między innymi tej inicjatywy było

<sup>76</sup> M. Jansen, J. K. De Vree, *The ordeal of unity. The politics of European integration, 1945-1985*, Prime Press, Bilthoven 1985, s. 50-52.

<sup>77</sup> W. Bokajło, *Teorie i rozwój federalizmu – pojęcia i zasady*, w: W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 119.

<sup>78</sup> *Text of Mr Leo Tindemans' letter to his European Council colleagues sent on 29 December 1975*, w: *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, w: „Bull. EU – Supplement” 1/76, s. 5.

<sup>79</sup> O. Schmuck, *The European Parliament's Draft Treaty establishing the European Union (1979-1984)*, w: Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, s. 188-196.

<sup>80</sup> Na temat projektu Traktatu ustanawiającego Unię Europejską patrz: Podraza, *Unia Europejska*, s. 50-53.



istotnym wydarzeniem, gdyż kończyło dekadę lat 70. XX wieku, która była powszechnie charakteryzowana jako okres „eurosklerozy”<sup>81</sup>. Do idei wypracowania konstytucji wrócono w Parlamencie Europejskim w pierwszej połowie lat 90. XX wieku. W lutym 1994 r. komisja spraw instytucjonalnych PE zaakceptowała projekt konstytucji, tzw. raport Hermana<sup>82</sup>, a 11 lutego 1994 r. w ramach przygotowań do Konferencji Międzyrządowej 1996 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wzywał do oparcia Unii Europejskiej na demokratycznej konstytucji<sup>83</sup>.

**Podstawowy dylemat, który stoi przed państwami członkowskimi dotyczy kwestii, czy w ramach Unii Europejskiej można w ogóle przyjąć konstytucję, która określałaby zakres i sposób funkcjonowania tej struktury. Jakkolwiek w dyskusjach polityków, a zwłaszcza ekspertów, przedstawia się szereg argumentów za i przeciw idei konstytucji europejskiej, to pojawiają się również głosy, że tego rodzaju polemika nie ma większego sensu, gdyż obowiązujące Traktaty można traktować jako swoistego rodzaju dokumenty o charakterze konstytucyjnym i wobec tego przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego należy jedynie traktować jako udoskonalenie istniejącej *de facto* konstytucji europejskiej.**

W kontekście debaty na temat konstytucji europejskiej, Peter Ludlow stawia cztery zasadnicze pytania<sup>84</sup>: (1) jaki jest konstytucyjny status obowiązujących Traktatów?; (2) czy Unia Europejska jako federacja państw może przyjąć konstytucję w normalnym znaczeniu tego słowa?; (3) jakie są główne cele polityczne, które powodują, że pomysł konstytucji UE wydaje się być atrakcyjnym?; (4) czy cele te mogą zostać osiągnięte w formie mniej ambitnej niż konstytucja? Wokół tych problemów ogniskowała się debata o ewentualnej konstytucjonalnej Unii na początku XXI wieku.

Jakkolwiek dyskusja na temat przyjęcia konstytucji Unii Europejskiej nabrała impetu po słynnym wystąpieniu niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera w Berlinie w maju 2000 r.<sup>85</sup>, to jednak samo zagadnienie było przedmiotem debaty jeszcze przed tym wydarzeniem. W 1999 r. Jean-Claude Piris w artykule opublikowanym w „European Law Review” zadał dwa zasadnicze pytania, tj. czy Unia Europejska ma konstytucję i czy potrze-

<sup>81</sup> F. Schorkopf, *Constitutionalization or a Constitution for the European Union*, w: A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (red.), *The emerging constitutional law of the European Union*, Springer, Berlin 2003, s. 5.

<sup>82</sup> F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton (red.), *The European Parliament 3<sup>rd</sup> edition*, Cartermill, London 1995, s. 305; S. Griller, D.P. Droutsas, G. Falkner, K. Forgó, M. Nentwich, *The Treaty of Amsterdam. Facts, analysis, prospects*, Springer, Wien 2000, s. 6.

<sup>83</sup> *General Report on the activities of the European Union 1994*, punkt 1177.

<sup>84</sup> P. Ludlow, *A view from Brussels. A commentary on the EU. 2004 and beyond*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2001, s. 11.

<sup>85</sup> Joschka Fischer zaproponował stworzenie federacji europejskiej, która byłaby oparta na traktacie konstytucyjnym. Szerzej na temat przemówienia Fischera patrz rozdział V.

buje tego rodzaju dokumentu<sup>86</sup>. Pirus w swoich rozważaniach nawiązał przede wszystkim do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, który uznał, że Traktaty, na mocy których funkcjonują Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska, mogą być nazwane kartą konstytucyjną<sup>87</sup>. Uzasadniając tego rodzaju sformułowanie, użył on dwóch podstawowych argumentów<sup>88</sup>. Po pierwsze, Traktaty ustanawiające Unię Europejską i Wspólnotę Europejską idą o wiele dalej niż klasyczne traktaty międzynarodowe. Wyraża się to między innymi w specyficznym charakterze instytucji UE, które posiadają istotne uprawnienia legislacyjne i wykonawcze, a w niektórych obszarach państwa członkowskie przekazały własne suwerenne kompetencje na rzecz WE, która posiada wobec tego tzw. kompetencje wyłączne. Po drugie, Traktaty zawierają kilka istotnych elementów, które składają się na definicję konstytucji. Otóż, jak referuje Pirus, Unia bazuje na zasadzie rządów prawa, ustanawia nowy porządek prawny odrębny od systemów krajowych oraz chroni prawa człowieka i podstawowe wolności<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Jean-Clude Pirus był doradcą w Radzie UE, jakkolwiek wyrażone przez niego opinie były wyrazem jego prywatnych poglądów a nie odzwierciedlały stanowiska Rady (J.-C. Pirus, *Does the European Union has a Constitution? Does it need one?*, „European Law Review”, vol. 24, nr 6, 1999). W podobnym duchu, niekiedy bazując na uwagach Pirisa, wypowiadają się inni autorzy, patrz np.: S. Douglas-Scott, *Constitutional law of the European Union*, Pearson Education, Harlow 2002, s. 516-520; Ludlow, *A view from Brussels. A commentary on the EU. 2004 and beyond*, s. 11-13.

<sup>87</sup> Sformułowanie karta konstytucyjna padło w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości z 23 kwietnia 1986 r. (sprawa 294/83). Stronami postępowania były francuska partia ekologiczna Les Verts i Parlament Europejski. W orzeczeniu tym znalazł się następujący passus: „It must be emphasized in this regard that the European Economic Community is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic Constitutional Charter, the Treaty” (Court of Justice, *Judgment of the Court of 23 April 1986. – Parti écologiste „Les Verts” v European Parliament. – Action for annulment – Information campaign for the elections to the European Parliament. – Case 294/83*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0294:HTML>).

<sup>88</sup> Inny autor, Sionaidh Douglas-Scott, przedstawia argumenty w następujący sposób: (1) Traktaty UE funkcjonują w sposób konstytucyjny, tzn. w sposób, który odbiega znacznie od klasycznych traktatów prawa międzynarodowego; (2) UE posiada instytucje, które działają w sposób porównywalny do rządu; (3) swój wkład w interpretację charakteru prawa europejskiego ma Trybunał Sprawiedliwości; (4) Traktaty UE posiadają inne cechy, np. odniesienie do rządów prawa i przestrzegania praw fundamentalnych, które można uznać za konstytucyjne; (5) istnieje powracająca kwestia rozdziału uprawnień pomiędzy UE a państwa członkowskie (Douglas-Scott, *Constitutional law of the European Union*, s. 516-518).

<sup>89</sup> Pirus zauważa, że jakkolwiek w Traktatach brak jest katalogu praw człowieka, to jednak zgodnie z artykułem 6(2) Traktatu UE, „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego” (Pirus, *Does the European Union has a Constitution? Does it need one?*, s. 562-563). Artykuł ten powstał jeszcze przed przyjęciem Karty Praw Podstawowych. Jednak dokument ten nie zmienił w sposób zasadniczy sytuacji w tym zakresie, gdyż Karta ma charakter uroczystej proklamacji i nie jest wobec tego prawnie wiążąca [na temat



Rola Trybunału Sprawiedliwości w dokonaniu przejścia od prawa międzynarodowego do prawa konstytucyjnego miała charakter pierwszorzędny i decydujący<sup>90</sup>. Dzięki orzeczeniom Trybunału w systemie prawnym WE/UE znalazły się fundamentalne zasady konstytucyjne, które nie zostały zapisane w pierwotnej wersji Traktatów, na mocy których stworzono Wspólnoty Europejskie w latach 50. XX wieku. Orzeczenie w sprawie Van Gend en Loos z 1963 r. doprowadziło do ustanowienia zasady bezpośredniej skuteczności prawa europejskiego, a orzeczenie w sprawie Flaminio Costa z 1964 r. – zasady prymatu prawa europejskiego nad prawem krajowym. Te dwa orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z początku lat 60. XX wieku nie były przypadkowe, gdyż jak podkreśla były sędzia Pierre Pescatore, sędziowie Trybunału Sprawiedliwości mieli „pewną ideę Europy”.

**„Konstytucyjny” charakter Traktatów ulega wzmocnieniu i pogłębieniu nie tylko w wyniku orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, ale również dzięki kolejnym reformom traktatowym, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego. Nie oznacza to jednak, że karta konstytucyjna Unii Europejskiej może być porównywalna z konstytucją państwa, gdyż Unia nie wyprowadza swojej władzy bezpośrednio od obywateli, ale od państw członkowskich.** Nie zmienia tego nawet stwierdzenie samego Trybunału Sprawiedliwości, który w opinii 1/91, ponownie nazywając Traktat kartą konstytucyjną, doszedł do wniosku, że podmiotami Traktatu są nie tylko państwa, ale również ich obywatele<sup>91</sup>. Niemniej

charakteru Karty patrz C. Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, w: Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, s. 70-71].

<sup>90</sup> M. Wind, *Sovereignty and European integration. Towards a post-Hobbesian order*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 12-13, s. 135-136.

<sup>91</sup> W opinii z 14 grudnia 1991 r. w sprawie projektu porozumienia pomiędzy Wspólnotą Europejską a Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu, na mocy którego miał powstać Europejski Obszar Gospodarczy, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził co następuje: „[...] the EEC Treaty, albeit concluded in the form of an international agreement, none the less constitutes the constitutional charter of a Community based on the rule of law. The Community treaties established a new legal order for the benefit of which the States have limited their sovereign rights and the subjects of which comprise not only Member States but also their nationals. The essential characteristics of the Community legal order which has thus been established are in particular its primacy over the law of the Member States and the direct effect of a whole series of provisions” (Court of Justice, *Opinion of the Court of 14 December 1991. – Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228(1) of the Treaty. – Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. – Opinion 1/91*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991V0001:EN:HTML>). Samo stwierdzenie, że podmiotami wspólnotowego porządku prawnego są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki nie jest nowe, gdyż pojawiło się ono we wspomnianym słynnym orzeczeniu w sprawie Van Gend en Loos z 1963 r. [Trybunał Sprawiedliwości, *Sprawa 26/62. N.V. Algemene Transpot – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, w: W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo. Tom I prawo instytucjonalne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 23].



jednak takie sformułowanie może stanowić istotny element w dyskusji nad tezą o braku *demos*, czyli narodu europejskiego<sup>92</sup>. Teza ta pojawia się jako jeden z głównych argumentów przeciwko przyjęciu w ramach Unii Europejskiej konstytucji europejskiej, ale również może stanowić wyzwanie dla stwierdzenia, że Unia już posiada jakąś formę konstytucji<sup>93</sup>. Sformułowanie o braku *demos* zostało w pełni wyartykułowane między innymi przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. W orzeczeniu z 1994 r. w sprawie Traktatu o UE z Maastricht Trybunał stwierdził wprost, że Traktat o Unii ustanawia federację państw, aby urzeczywistnić bliższą unię pomiędzy narodami Europy a nie doprowadzić do stworzenia państwa, które byłoby oparte na jednym narodzie europejskim<sup>94</sup>. Argument o braku *konstytucyjnego demos* jest także podnoszony przez profesora J. H. H. Weilera z Harvard University, jednego z bardziej znanych i cenionych ekspertów z zakresu prawa europejskiego<sup>95</sup>. W reakcji na propozycję Joschki Fischera z maja 2000 r., kiedy to niemiecki minister spraw zagranicznych apelował o przyjęcie konstytucji europejskiej, Weiler opowiadał się za rozwojem istniejącej architektury konstytucyjnej w ramach Unii Europejskiej, ale przeciwko przyjęciu formalnej konstytucji<sup>96</sup>. Taki sposób rozumowania może prowadzić do wniosku, że jakkolwiek próba przyjęcia konstytucji oznaczałaby w ostateczności przekształcenie Unii Europejskiej w państwo zastępujące poszczególne państwa narodowe i narody. Obok tezy o braku europejskiego *demos*, argument o tym, że Unia Europejska nie jest suwerennym państwem, jest na ogół drugą podnoszoną przeszkodą prawną na drodze do

<sup>92</sup> Na temat tezy o braku *demos* patrz M. Jolly, *A demos for the European Union?*, „Politics”, vol. 25, nr 1, 2005.

<sup>93</sup> M. Brand, *Affirming and refining European constitutionalism: towards the establishment of the first constitution for the European Union*, EU Working Paper LAW nr 2004/2, European University Institute, Florence 2004, s. 7-17.

<sup>94</sup> Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego spotkało się z krytyką ze strony wielu prawników, którzy uznali, że Trybunał przyjął niezwykle restrykcyjne podejście do kwestii przekazywania uprawnień przez RFN Unii Europejskiej (B. Meyring, *Intergovernmentalism and supranationality: two stereotypes for a complex reality*, „European Law Review”, vol. 22, nr 3, 1997, s. 221).

<sup>95</sup> J. H. H. Weiler, *Epilogue: Fischer: the dark side*, w: Ch. Joerges, Y. Mény, J. H. H. Weiler (red.), *What kind of constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, San Domenico 2000, s. 235-247. Sprzeciw Weilera wobec idei konstytucji europejskiej wynikał w dużej mierze z jego przekonania, że Unia Europejska nie powinna przekształcać się w jakąś strukturę o charakterze państwowym. Jak argumentował Weiler w 1998 r. Wspólnota jest strukturą i procesem politycznym, a jednocześnie „chroni” i zarazem ogranicza państwa Europy (J. H. H. Weiler, *Europe: the case against the case for statehood*, „European Law Journal”, vol. 4, nr 1, 1998).

<sup>96</sup> Takie sądy nie są odosobnione. Na przykład Paul Craig twierdzi, że lepiej byłoby, aby uprościć i skonsolidować istniejące Traktaty, przyjmując traktat podstawowy, a nie konstytucję europejską (P. Craig, *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, „European Law Journal”, vol. 7, nr 2, 2001).



przyjęcia konstytucji<sup>97</sup>. W tym przypadku nie bierze się jednak pod uwagę komplementarności między państwami członkowskimi a Unią Europejską, gdyż obie kategorie podmiotów mogą być w równej mierze odnoszone do tych samych obywateli, którzy są zarówno obywatelami poszczególnych państw członkowskich, ale jednocześnie Unii Europejskiej<sup>98</sup>. Można też analizować tezę o braku *demos* w kontekście ewentualnego przyjęcia konstytucji europejskiej w kategoriach dylematu „jajka i kury”<sup>99</sup>. W takim podejściu, prezentowanym przez Amarylis Verhoeven, obie sfery tożsamości i konstytucji są traktowane jako wzajemnie zależne od siebie. Europejskie *demos* jest niejako produktem konstytucji UE, ale z drugiej strony, rezultatem stopniowej transformacji tożsamości narodowej.

**Pomimo zróżnicowania argumentów<sup>100</sup> i skomplikowanej natury dyskusji, w której często pojawiało się nieostre i niezwykle emocjonalne pojęcie suwerenności<sup>101</sup>, nie ulega wątpliwości, że w szczególności po przemówieniu Joschki Fischera, dążenie do przyjęcia jakiejś formy konstytucji lub wzmocnienia elementów konstytucyjnych w obowiązujących Traktatach stało się jednym z podstawowych bodźców do przeprowadzenia reformy Unii Europejskiej.** Generalne problemy, które miały być przede wszystkim zdefiniowane w nowym dokumencie, dotyczyły kwestii legitymizacji, ostatecznego kształtu politycznego integracji europejskiej oraz rozdziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Sposób ich rozwiązania mógł ostatecznie wpłynąć na charakter

<sup>97</sup> D. Turpin, *A Constitution for Europe?*, w: H. Cavanna (red.), *Governance, globalization and the European Union. Which Europe for tomorrow?*, Four Courts Press, Dublin 2002, s. 253-254.

<sup>98</sup> Brand, *Affirming and refining European constitutionalism*, s. 17. Koncepcja obywatelstwa europejskiego uzupełniającego obywatelstwo państwa członkowskiego, a nie zastępującego go, została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht do Traktatu WE. Po zmianach dokonanych na mocy Traktatu Amsterdamskiego obecny artykuł 17(1) Traktatu WE ma następujące brzmienie: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”.

<sup>99</sup> Verhoeven, *The European Union in search of a democratic and constitutional theory*, s. 160.

<sup>100</sup> Dominique Turpin wyróżnia następujące argumenty za i przeciw przyjęciu Konstytucji Europejskiej: powody polityczne za to lepsze zrozumienie i więcej demokracji; powody prawne za to istnienie „wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego” oraz karty konstytucyjnej; przeszkody prawne to fakt, że UE nie jest państwem suwerennym i nie tworzy narodu; przeszkody polityczne to przekonanie, że jedynie federalna Europa mogłaby przyjąć konstytucję oraz brak politycznej woli, aby zrealizować ten ambitny cel (Turpin, *A Constitution for Europe?*, s. 243-255).

<sup>101</sup> Na temat suwerenności w kontekście konstytucji europejskiej i negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej patrz Ch. A. Leeds, *An outline of developments in the European Union and of the role of sovereignty in major negotiations*, „Journal of Contemporary European Studies”, vol. 12, nr 2, 2004. Patrz również A. Albi, P. Van Elsuwege, *The EU Constitution, national constitutions and sovereignty: an assessment of a „European constitutional order”*, „European Law Review”, nr 29, 2004. Literatura w tym zakresie jest o wiele szersza.





dokumentu, który miał określać zakres funkcjonowania nowej Unii Europejskiej<sup>102</sup>. Mogła to być albo konstytucja, albo traktat, w którym zawarte byłyby pewne elementy porządku konstytucyjnego. Mógł to być również traktat konstytucyjny. We wszystkich tych przypadkach chodziło raczej o wypracowanie całkowicie nowego dokumentu. Można jednak było budować na istniejących Traktatach, wzmacniając ich konstytucyjną naturę. Propozycje rozwiązań były przedstawione w 1999 r. przez specjalną grupę, na czele której stał Giuliano Amato. W studium zamówionym przez Parlament Europejski i przygotowanym przez Centrum Roberta Schumana Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji zidentyfikowano następujące strategie<sup>103</sup>:

- (1) wypracowanie spójnego dokumentu konstytucyjnego:
  - (a) opcja I – nadanie prawnie wiążącego statusu skonsolidowanej i na nowo ponumerowanej wersji Traktatu UE;
  - (b) opcja II – kodyfikacja Traktatu UE i Traktatu WE w jeden dokument konstytucyjny;
  - (c) opcja III – wypracowanie karty konstytucyjnej dla Unii Europejskiej;
- (2) wzmocnienie konstytucyjnego charakteru Traktatów:
  - (a) opcja I – wzmocnienie spójności i jednolitości struktury konstytucyjnej Unii Europejskiej;
  - (b) opcja II – konsolidacja *acquis* w zakresie konstytucyjnej jurysprudenencji (wzmocnienie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do orzecznictwa);
  - (c) opcja III – stworzenie katalogu praw człowieka;
- (3) konstytucjonalizacja procedury zmiany Traktatów:
  - (a) opcja I – uwspólnotowanie generalnej procedury zmiany Traktatów (ograniczenie wymogu jednomyślności i wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego);
  - (b) generalne stosowanie specyficznych i autonomicznych procedur rewizyjnych, tzw. klauzuli *passerelle*;
  - (c) stworzenie hierarchii prawa pierwotnego (wprowadzenie tzw. aktu instytucjonalnego, odnoszącego się m.in. do funkcjonowania poszczególnych organów, który mieściłby się w ramach prawa wtórnego).

Wydaje się, że realizacja powyższych opcji stanowiłaby alternatywę dla wypracowania konstytucji europejskiej, która byłaby całkowicie nowym dokumentem.

<sup>102</sup> Ludlow, *A view from Brussels. A commentary on the EU. 2004 and beyond*, s. 12.

<sup>103</sup> EP, *What form of constitution for the European Union? Strategies and options to reinforce the constitutional nature of the Treaties. Working paper. Abridged edition*, „Political Series”, POLI 105a EN, 12-1999 (raport przygotowany dla Parlamentu Europejskiego przez Centrum Roberta Schumana Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego).



## 2. Metoda reformowania – Konferencja Międzyrządowa

### 2.1. Wymogi traktatowe i możliwości pozatraktatowe reformowania Wspólnoty/Unii Europejskiej

Sposób przeprowadzenia reformy Unii Europejskiej jest określony w artykule 48 Traktatu UE<sup>104</sup>. Zgodnie z procedurą, propozycje zmian Traktatów mogą być zgłoszone Radzie przez rząd każdego państwa członkowskiego lub Komisję Europejską. Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, powszechnie zwana Konferencją Międzyrządową, w ramach której ma być uzgodniona reforma Traktatów, jest zwoływana przez przewodniczącego Rady, jeżeli decyzję w tej sprawie podejmie Rada po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i jeżeli jest to niezbędne również Komisji. Jeśli zmiany mają dotyczyć kwestii instytucjonalnych w dziedzinie pieniądza, wymagane jest również odbycie konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Wszystkie decyzje i uzgodnienia w ramach Konferencji Międzyrządowej zapadają jednomyślnie i wchodzi w życie po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Takie określenie procesu reformowania Traktatów świadczy o jego wyraźnym międzyrządowym charakterze, w którym doniosłą rolę odgrywają państwa członkowskie podejmujące decyzje na zasadzie *consensusu*. Poza generalnymi wskazówkami zawartymi w artykule 48, w Traktacie ani też w żadnym innym wiążącym dokumencie nie można znaleźć zapisów, które określałyby sposób przygotowania obrad, czy też przebiegu negocjacji. Niemniej jednak w toku prowadzonych rokowań wyodrębniło się szereg zasad, o których będzie mowa poniżej, a które mieszczą się w ramach czegoś, co można by nazwać *acquis conferencielle*<sup>105</sup>.

Traktat o UE przewiduje jeszcze jedną możliwość przeprowadzenia bardzo ograniczonej reformy Traktatów. Otóż zgodnie z artykułem 49<sup>106</sup>, warunki wejścia nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej zapisane w umowie akcesyjnej pociągają za sobą niezbędne dostosowania w Traktatach. Porozumienie to, które musi być zaakceptowane przez wszystkie kraje, podlega procesowi ratyfikacji zarówno w państwach członkowskich, jak i państwie kandydującym, zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jednak na

<sup>104</sup> Przed zmianą numeracji na mocy Traktatu Amsterdamskiego był to artykuł N. Natomiast jeszcze przed wejściem w życie Traktatu UE z Maastricht klauzula ta znajdowała się w Traktacie EWG. Był to artykuł 236, którego brzmienie było niemal identyczne z artykułem 48 Traktatu UE. Jedyną poważniejszą zmianą jest uwzględnienie obecnie możliwości zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego.

<sup>105</sup> D. Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 8.

<sup>106</sup> Przed Traktatem Amsterdamskim był to artykuł O.



mocy umowy akcesyjnej dokonuje się na ogół jedynie ograniczonych zmian w zakresie funkcjonowania instytucji. Ponadto w Traktatach znajdowały się lub znajdują bardzo specyficzne zapisy dotyczące modyfikacji bardzo konkretnych zapisów traktatowych<sup>107</sup>. Na przykład artykuł 222 Traktatu WE pozwala na zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości, jeżeli poprosi o to sam Trybunał, a Rada podejmie jednomyślną decyzję.

Oprócz zapisów traktatowych pozwalających na całościową i dogłębną lub bardzo ograniczoną i specyficzną reformę, istnieją również inne możliwości dokonania zmian w funkcjonowaniu Unii i Wspólnot Europejskich. Jedną z takich ewentualności jest zawarcie porozumień pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej, tj. Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Umowy te, które często prowadzą do wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego, są traktowane przez tę instytucję jako politycznie wiążące dokumenty podlegające sformalizowaniu podczas Konferencji Międzyrządowych<sup>108</sup>. Sytuują się one w ramach tzw. miękkiego prawa lub zwane są nieformalnymi konwencjami. Pomimo już dosyć długiej tradycji zawierania tego rodzaju porozumień, ich znaczenie i rola dla systemu prawnego Unii Europejskiej nie jest dostatecznie znana. Inną możliwością modyfikowania zapisów traktatowych, jednak bez ich formalnej zmiany, jest zawieranie pozatraktatowych porozumień lub kompromisów. Przykładem może być przede wszystkim słynny kompromis luksemburski ze stycznia 1966 r.<sup>109</sup> oraz porozumienie z Ioanniny, które zostało zawarte w marcu 1994 r.<sup>110</sup> Oba dotyczyły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Jakkolwiek pozatraktatowe możliwości modyfikowania zapisów Traktatów bez ich formalnej zmiany mają często duży wpływ przede wszystkim na procesy podejmowania decyzji we Wspólnocie/Unii Europejskiej, to jednak w sposób trwały reforma może być dokonana jedynie w ramach Konferencji Międzyrządowej.

<sup>107</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 7-8.

<sup>108</sup> Na temat porozumień międzyinstytucjonalnych w kontekście udziału Parlamentu Europejskiego w procesie reformy Traktatów patrz A. Maurer, D. Kietz, *The European Parliament in Treaty reform: predefining IGCs through interinstitutional agreements*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2006. Jak podkreśla Stanisław Biernat, porozumienia międzyinstytucjonalne mają w rzeczywistości większe znaczenie niż wynika to z ich charakteru prawnego [S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 197].

<sup>109</sup> Kompromis luksemburski został zawarty po półrocznym bojkocie obrad Rady Ministrów przez Francję w 1965 r. (tzw. polityka pustego krzesła). Pozwalał on na podejmowanie decyzji w Radzie jednomyślnie, pomimo tego, że Traktat EWG przewidywał większość kwalifikowaną w sytuacji, kiedy jedno lub kilka państw stwierdziło, że w grę wchodził ważny interes jednego lub kilku partnerów. Kompromis ten obowiązywał do Jednolitego Aktu Europejskiego (Podraza, *Unia Europejska*, s. 44).

<sup>110</sup> Na temat porozumienia z Ioanniny patrz rozdział III.



## 2.2. Rodzaje Konferencji Międzyrządowych

Za Brendanem Smithem można wyróżnić trzy zasadnicze rodzaje Konferencji Międzyrządowych, tj. prawne, specjalne i konstytucyjne<sup>111</sup>. Konferencje Międzyrządowe prawne mają charakter akcydentalny i dotyczą ograniczonych zmian Traktatów. Były one organizowane na podstawie skreślonego już artykułu 236 Traktatu EWG. Trwały one niekiedy tylko kilka godzin, jak na przykład negocjacje w sprawie tzw. traktatu o fuzji, który został podpisany 8 kwietnia 1965 r. i ustanowił jednolitą Radę i jednolitą Komisję dla trzech Wspólnot Europejskich. Większość kwestii zostało rozstrzygniętych przed formalnym zwołaniem Konferencji Międzyrządowej, podobnie jak w przypadku traktatów budżetowych z 1970 i 1975 r.<sup>112</sup> Druga kategoria Konferencji Międzyrządowych, tzw. specjalnych, pozwala na przeprowadzenie niezbędnych zmian traktatowych w sytuacji przede wszystkim przyjęcia nowych państw członkowskich. Możliwość ta odnosi się również do dyspozycji, które znajdują się w niektórych artykułach, pozwalających na przykład na zwiększenie liczby rzeczników generalnych. Jak podkreśla Smith, w tych ostatnich przypadkach nie trzeba nawet zwoływać formalnych posiedzeń Konferencji Międzyrządowych. Trzeci rodzaj Konferencji Międzyrządowych został nazwany przez Smitha konstytucyjnymi. Posiadają one trzy podstawowe cechy. Po pierwsze, podczas tych Konferencji w sposób znaczący zmienia się lub zamierza się zmienić obowiązujące traktaty lub też przyjmuje się nowy traktat. Po drugie, dokonując zmian traktatowych, określa się zestaw celów politycznego działania. Po trzecie, te polityczne cele są związane z dogłębnymi reformami instytucjonalnymi.

Zgadzając się z wyodrębnieniem przez Smitha trzech kategorii Konferencji Międzyrządowych, można mieć jedynie pewne wątpliwości co do używania samej nazwy „Konferencje konstytucyjne”. Być może lepiej byłoby stosować sformułowanie „rzeczywiste Konferencje Międzyrządowe”, które ma charakter neutralny, jakkolwiek trudno nie zaakceptować tezy, o której była mowa powyżej, że w Traktatach znajdują się elementy konstytucyjne, a Konferencje Międzyrządowe pełnią rolę konstytucyjną<sup>113</sup>. Konstytucyjne czy rzeczywiste Konferencje Międzyrządowe są organizowane od 1985 r. W sumie było ich pięć i kolejno doprowadziły do podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego

<sup>111</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 6-12.

<sup>112</sup> To, że te trzy pierwsze Konferencje Międzyrządowe mają niekontrowersyjny charakter podkreślają również inni autorzy, patrz na przykład D. Leonard, *Understanding the EU's intergovernmental conferences*, „European Affairs”, September 2000, s. 21.

<sup>113</sup> W taki sposób podchodzą do Konferencji Międzyrządowych różni autorzy. Juliet Lodge mówi, że pełnią one rolę konstytucyjną (J. Lodge, *Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference*, „International Negotiation”, vol. 3, nr 3, 1998, s. 484), a Derek Beach, powołując się na Johna Petersona i Elizabeth Bomberg, nazywa je „konwencjami konstytucyjnymi” (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 8).



(1986 r.), Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (1992 r.), Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.), Traktatu Nicejskiego (2001 r.) i Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004 r.).

### 2.3. Charakter i organizacja prac w ramach Konferencji Międzyrządowej

**Abstrahując od często bardzo zróżnicowanych podejść teoretycznych<sup>114</sup> i analiz empirycznych, Konferencję Międzyrządową można określić jako wielostronne negocjacje dyplomatyczne w ramach Unii Europejskiej, których celem jest reforma obowiązujących Traktatów bądź przyjęcie nowego, i w których pierwszorzędną rolę odgrywają państwa członkowskie, jakkolwiek na przygotowanie, przebieg i ostateczny rezultat rokowań ograniczony wpływ wywierają również instytucje ponadnarodowe, tj. przede wszystkim Komisja i Parlament Europejski.** Pomimo tego, że negocjacje są stałą cechą Unii Europejskiej<sup>115</sup>, to jednak dokonuje się dosyć powszechnie rozróżnienia pomiędzy sporadycznym „wielkim układaniem się”, co dotyczy Konferencji Międzyrządowych, a codziennym podejmowaniem decyzji w ramach Unii<sup>116</sup>. **Celem pierwszego rodzaju negocjacji jest całościowa bądź ograniczona reforma zapisów traktatowych, co może nawet zaowocować przyjęciem całkowicie nowego traktatu.** Nie ulega wątpliwości, że pojęcie reform traktatowych wykracza poza formalne negocjacje w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, gdyż należy również brać pod uwagę okresy między poszczególnymi Konferencjami, w których pojawić się mogą formalne i nieformalne innowacje

<sup>114</sup> Jak wspomniano we wstępie, jednym z podstawowych założeń niniejszej rozprawy jest analiza procesu reformowania UE w ramach Konferencji Międzyrządowych z punktu widzenia swoistego naukowego realizmu, w którym czerpie się z różnych podejść teoretycznych bez faktycznego faworyzowania któregoś z nich. Takie podejście nie jest oznaką poznawczej bezradności, ale wynika z uznania faktu, że natura Unii Europejskiej jest trudna do wyjaśnienia wyłącznie w oparciu o jedno podejście teoretyczne.

<sup>115</sup> Niektórzy autorzy w następujący sposób opisują UE: negocjowany porządek (Smith); permanentna instytucja negocjacyjna (Bal); negocjacyjny maraton (Kohler-Koch) [Ch. O. Elgström, O. Elgström, *Introduction*, w: O. Elgström, O. Elgström (red.), *European Union negotiations: processes, networks and institutions*, Routledge, Abingdon 2005, s. 1]. Na temat procesów negocjacyjnych w Unii Europejskiej patrz również Meerts, Cede (red.), *Negotiating European Union*.

<sup>116</sup> P. Pierson, *The path to European integration: a historical – institutionalist analysis*, w: W. Sandholz, A. Stone Sweet (red.), *European integration and supranational governance*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 33. Do takiego podziału nawiązuje w swoich rozważaniach Zbigniew Czachór, przedstawiając jedną z najbardziej wpływowych koncepcji, tj. liberalny intergovernmentalizm Andrew Moravcsika. Czachór słusznie zauważa, że u Moravcsika występuje podział na *low politics* (polityki o charakterze wspólnotowym) i *high politics* (zmiany traktatowe oraz drugi i trzeci filar UE) (Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, s. 46).



o charakterze konstytucyjnym<sup>117</sup>. Należy przede wszystkim docenić rolę Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie, działania podejmowane przez Komisję we współpracy z rządami państw członkowskich, które dążą do redefinicji obowiązujących norm traktatowych przy realizacji poszczególnych polityk, czy też rozwijania określonych polityk i działań bez należytej podstawy prawnej, sankcjonowanych następnie w ramach formalnych Konferencji Międzyrządowych<sup>118</sup>. Przykładem może być chociażby wprowadzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w 1999 r. na mocy decyzji Rady Europejskiej. Dopiero później została ona zapisana w Traktacie Nicejskim. Stąd wniosek, że integracji europejskiej nie można postrzegać jako serii wydarzeń, czyli inaczej rzecz ujmując, nie można jej opisywać jedynie przez analizę Konferencji Międzyrządowych<sup>119</sup>. W takim ujęciu, prezentowanym między innymi przez Thomasa Christiansena i Erika Jørgensena, reformy traktatowe są procesem ciągłym. Wobec tego należy poddawać analizie nie tyle, jak to nazywają autorzy, uroczyste wydarzenia, ile okresy pomiędzy poszczególnymi Konferencjami Międzyrządowymi. Jakkolwiek uznają oni, że Konferencje Międzyrządowe wprowadzają istotne zmiany do struktury Traktatów, to jednak w większej mierze kodyfikują one zmiany, które zostały już dokonane. W takim ujęciu, konstytucjonalizacja Unii i istotne reformy instytucjonalne dokonywane są „daleko” od międzyrządowego stołu negocjacyjnego<sup>120</sup>. Jakkolwiek do pewnego stopnia trudno nie zgodzić się z takim sposobem myślenia, gdyż nie ulega wątpliwości, że przygotowanie negocjacji, jak i implementacja uzgodnionych zapisów, odgrywają bardzo istotną rolę w procesie reform traktatowych, to jednak zmiany bez formalnego zwołania Konferencji Międzyrządowej mogą mieć jedynie charakter ograniczony i częściowy. Można postawić wobec tego tezę, że **jakkolwiek generalna reforma Unii Europejskiej może być przepro-**

<sup>117</sup> T. Christiansen, G. Falkner, K. E. Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002, 12. O zmianach dokonywanych pomiędzy formalnymi Konferencjami Międzyrządowymi piszą również Jeffrey Stacey i Berthold Rittberger, którzy nadają tym modyfikacjom miano „integracji interregnum” (J. Stacey, B. Rittberger, *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*, „Journal of European Public Policy”, vol. 10, nr 6, 2003).

<sup>118</sup> G. Falkner, *Introduction: EU treaty reform as a three-level process*, w: Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process*, s. 1.

<sup>119</sup> T. Christiansen, K. E. Jørgensen, *The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU Treaty reform*, „European Integration online Papers (EioP)”, 1999, vol. 3, nr 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>.

<sup>120</sup> Christiansen i Jørgensen podają szereg przykładów, które mają wzmacniać ich tezę o kodyfikacji przez Konferencję Międzyrządową wcześniejszych zmian. Są to: instytucjonalizacja regularnych spotkań szefów państw lub rządów; rozwój mechanizmu koordynacji polityki zagranicznej; wzrost znaczenia prezydencji; zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego; wprowadzenie zróżnicowanej integracji dzięki klauzulom „opt-out” i „opt-in” (Christiansen, Jørgensen, *The Amsterdam process*, s. 17).



wadzona jedynie w ramach Konferencji Międzyrządowej, nawet w sytuacji zastosowania metody konwentowej, gdyż projekt przygotowany przez Konwent został przedstawiony do akceptacji państwom członkowskim. Co więcej, to w trakcie trwania obrad Konwentu odbywały się w zasadzie rokowania pomiędzy największymi państwami członkowskimi. **Podkreślanie znaczenia faz przygotowawczej i związanej z implementacją zapisów może być natomiast pomocne w postawieniu innej dosyć popularnej tezy o ciągłym lub permanentnym reformowaniu Wspólnoty/Unii Europejskiej, gdyż proces ten, uwzględniając okresy między poszczególnymi Konferencjami Międzyrządowymi, trwa nieprzerwanie począwszy od negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim w połowie lat 80. XX wieku aż do dzisiaj**<sup>121</sup>.

Analizując przebieg negocjacji w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, przede wszystkim tych, których dotyczy niniejsza monografia, można dojść do przekonania, że występuje między nimi wiele podobieństw, ale także różnic. Można zwrócić uwagę na szereg elementów, które mają wpływ na końcowy rezultat rokowań. Są one następujące:

- (1) charakter i znaczenie fazy przygotowawczej;
- (2) określenie agendy Konferencji Międzyrządowej oraz istota najbardziej kluczowych zagadnień podlegających negocjacom;
- (3) znaczenie poszczególnych poziomów prowadzenia rokowań;
- (4) rola prezydencji w ukierunkowaniu rozmów;
- (5) rola poszczególnych państw członkowskich w rokowaniach, z uwzględnieniem trwałych i pragmatycznych koalicji;
- (6) rola instytucji ponadnarodowych, tj. Komisji i Parlamentu Europejskiego.

### 2.3.1. Przygotowanie negocjacji i określenie agendy Konferencji Międzyrządowej

Bardzo duży wpływ na przebieg i ostateczny rezultat negocjacji może odgrywać sposób przygotowania Konferencji Międzyrządowej oraz określenie agendy, czyli precyzyjna identyfikacja zagadnień, co do których mają być prowadzone rokowania. Niektórzy autorzy uważają nawet, że na możliwość osiągnięcia daleko idącego porozumienia przez Konferencję Międzyrządową wpływ ma przede wszystkim, oprócz bardzo istotnej roli prezydencji, faza przygotowawcza, w której rządy państw członkowskich prezentują własne stanowiska, a niżsi rangą negocjatorzy mogą przedstawić odmienne pakiety możliwych

<sup>121</sup> W Polsce tezę o ciągłym procesie reformowania Wspólnot/Unii Europejskiej, przede wszystkim w kontekście zmian instytucjonalnych, stawiają między innymi Stanisław Parzymies (Parzymies, *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*) i Rafał Trzaskowski (R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 386-388).



rozwiązań<sup>122</sup>. Od strony praktycznej różnice w tym zakresie najlepiej określił Sir John Kerr, były stały przedstawiciel Wielkiej Brytanii, który oceniając rozmowy, które doprowadziły do przyjęcia Traktatu z Maastricht, stwierdził, że negocjacje w sprawach unii walutowej były grzeczne i profesorskie, podczas gdy rokowania w sprawie unii politycznej nie były ani grzeczne, ani profesorskie<sup>123</sup>. Jak wyjaśniał Kerr, wynikało to z tego, że pierwsza Konferencja Międzyrządowa była dobrze przygotowana, natomiast druga wręcz przeciwnie. Rozmowy w sprawie unii walutowej już od 15 grudnia 1990 r., czyli od momentu inauguracji Konferencji Międzyrządowej, toczyły się przede wszystkim na podstawie projektu traktatu przygotowanego przez Komisję Europejską, ale również raportu Komitetu Gubernatorów Banków Centralnych<sup>124</sup>. Punktem wyjścia rozmów w zakresie unifikacji politycznej były jedynie priorytety przyjęte przez Radę Europejską na posiedzeniu w Rzymie w dniach 14-15 grudnia 1990 r., a dopiero w kwietniu 1991 r. prezydencja luksemburska przedstawiła w postaci *non-paper* projekt Traktatu o Unii Europejskiej, w którym znalazło się szereg elementów związanych z unią polityczną<sup>125</sup>. Ta różnica w przygotowaniu ma także pewien wpływ na końcowy rezultat, jakkolwiek w tym zakresie dużą rolę odgrywa szereg innych czynników, przede wszystkim charakter dyskutowanych zagadnień. Porównując zapisy Traktatu z Maastricht o unii walutowej i WPZiB, te pierwsze są raczej jednoznaczne, zaś te drugie są nie do końca jasnym kompromisem.

Analizując Konferencje Międzyrządowe, począwszy od tej, która zakończyła się przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego, należy uznać, że w fazie przygotowawczej, której głównym celem jest określenie agendy, jak też przedstawienie wstępnych sugestii konkretnych rozwiązań, bazowano przede wszystkim na dyspozycjach, które znalazły się w poprzednim Traktacie. Wskazania te mogły mieć charakter niezwykle lakoniczny i mało precyzyjny, ale również bardzo konkretny. Ten pierwszy przypadek dotyczy przygotowania Konferencji Międzyrządowej w 1996 r., a drugi dwóch kolejnych Konferencji, których zakres obrad był kształtowany w oparciu o tzw. pozostałości po Amsterdamie oraz wyraźne zalecenia zawarte w Traktacie Nicejskim<sup>126</sup>. W fazie przygotowawczej bierze udział szereg podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczą

<sup>122</sup> A. Dür, G. Mateo, *Treaty-making in the European Union: bargaining, issue linkages, and efficiency*, „European Integration online Papers (EioP)”, 2004, vol. 8, nr 18, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-018a.htm>, s. 1-6.

<sup>123</sup> R. Pryce, *The Treaty negotiations*, w: Duff, Pinder, Pryce (red.), *Maastricht and beyond*, s. 41-42.

<sup>124</sup> Podraza, *Unia Europejska*, s. 59.

<sup>125</sup> Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 47.

<sup>126</sup> Niektórzy autorzy twierdzą nawet, że kolejne Konferencje Międzyrządowe były zwoływane w oparciu o pozostałości po Maastricht, Amsterdamie i Nicei, jakkolwiek jedynie pozostałości po Amsterdamie stały się centralnym elementem agendy rokowań w sprawie Traktatu Nicejskiego (Christiansen, Falkner, Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform*, s. 28).





rolę odgrywają państwa członkowskie, w tym głównie ten kraj, który sprawuje prezydencję, jakkolwiek nie należy zapominać również o wkładzie przede wszystkim Komisji Europejskiej i do pewnego stopnia Parlamentu Europejskiego. Już na tym etapie zaznaczają się spory pomiędzy państwami członkowskimi dotyczące określenia agendy Konferencji Międzyrządowej, co może rzutować na czas trwania i skuteczność Konferencji. Problem taki pojawił się chociażby przed rokowaniami nicejskimi. Uzewnętrniły się wówczas dwa odrębne stanowiska<sup>127</sup>. Z jednej strony, mniejsze państwa członkowskie oraz Parlament Europejski dążyły do przyjęcia szerszej agendy, co mogło prowadzić do wydłużenia przebiegu Konferencji Międzyrządowej i jednocześnie do wstrzymania na pewien czas procesu poszerzenia Unii Europejskiej. Z drugiej strony, większe kraje chciały, aby porządek obrad był ograniczony, gdyż Konferencja mogła trwać krócej i wobec tego akcesja nowych państw mogła nastąpić szybciej. To drugie podejście, które ostatecznie zostało przyjęte, mogło jednak skutkować, co miało ostatecznie miejsce, koniecznością zorganizowania kolejnej Konferencji Międzyrządowej, aby przeprowadzić bardziej dogłębną reformę.

Możliwości przygotowania rokowań są dosyć zróżnicowane. Doświadczenia lat 90. XX wieku i późniejsze wskazują na trzy różne modele, które były zastosowane przed formalnym otwarciem rozmów. Były to: grupa refleksyjna (grupa przedstawicieli); grupa mędrców; Konwent. Przed Konferencją Międzyrządową w 1996 r. powołano grupę refleksyjną składającą się z przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich oraz przewodniczącego Komisji. W posiedzeniach uczestniczyli również reprezentanci Parlamentu Europejskiego. Przed Konferencją Międzyrządową w 2000 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi powołał tzw. grupę mędrców, w której znaleźli się trzej byli politycy. Natomiast Konferencja Międzyrządowa w 2003 r. została poprzedzona Konwentem Europejskim, w którym zasiadali przedstawiciele rządów państw członkowskich i kandydackich, parlamentów narodowych, Komisji i Parlamentu Europejskiego. Zarówno mandat tego ciała<sup>128</sup>, jak i charakter obrad był zdecydowanie inny od dwóch poprzednich gremiów. W odróżnieniu od Konwentu, prace grupy refleksyjnej i grupy mędrców spro-

<sup>127</sup> M. Gray, A. Stubb, *Keynote article: The Treaty of Nice – negotiating a poisoned chalice?*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 39, 2001, s. 8-9; X. A. Yataganas, *The Treaty of Nice: the sharing of power and the institutional balance in the European Union – a continental perspective*, „European Law Journal”, September 2001, vol. 7, nr 3, s. 245-246.

<sup>128</sup> Mandat Konwentu nie był do końca jednoznaczny. Można było więc spekulować na temat jego utrzymania i oczekiwać, że będzie on spełniał jedną z trzech ról: (1) podejście minimalistyczne – Konwent jako rządowy *think tank*; (2) podejście maksymalistyczne – Konwent jako konstytuanta; (3) podejście deliberatywne – ewolucja konstytucyjna poprzez deliberację i argumentowanie (Ch. Reh, W. Wessels, *Towards an innovative mode of Treaty reform? Three sets of expectations for the Convention*, „Collegium”, nr 24, 2002).



wadziły się do wskazania podstawowych problemów, które powinny być przedmiotem formalnych rozmów. Co więcej, rozmowy w grupie refleksyjnej stanowiły namiastkę późniejszych rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowej. Natomiast raport grupy mędrców nie miał większego znaczenia, gdyż był w zasadzie podstawą dyskusji jedynie w ramach Komisji, dla której był przygotowywany. Zresztą użyteczność grupy mędrców, abstrahując od konkretnych doświadczeń, jest niekiedy kwestionowana, gdyż pomimo spójnej natury końcowego raportu, może być on zanadto oderwany od realiów politycznych determinowanych przez rządy państw członkowskich<sup>129</sup>. Konwent natomiast, wykorzystując własny mandat, ale również nieco go przekraczając, wypracował nowy całościowy Traktat, który jak chciało wiele państw członkowskich, miał być zaakceptowany jedynie z drobnymi zmianami przez państwa członkowskie w ramach Konferencji Międzyrządowej. W dużej mierze nie wynikało to jednak z demokratycznej natury metody konwentowej, ale przede wszystkim z faktu, że to w Konwencie, lub w jego kuluarach, odbywały się już w zasadzie rokowania z udziałem przedstawicieli największych państw członkowskich. Analizując doświadczenia z prac Konwentu, wysuwano niekiedy propozycję, że to właśnie Konwent powinien całkowicie zastąpić Konferencję Międzyrządową z uwagi na większą reprezentatywność<sup>130</sup>. Abstrahując od kwestii ewentualnej zasadności tego postulatu, takie sformułowanie ukazuje istotne znaczenie metody konwentowej w porównaniu z innymi możliwościami przygotowania rokowań pomiędzy państwami członkowskimi.

### 2.3.2. Różne poziomy prowadzenia negocjacji

Negocjacje w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych odbywają się zazwyczaj na trzech zasadniczych poziomach, tj. szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych<sup>131</sup> oraz przedstawicieli ministrów. Te dwa pierwsze szczeble mają charakter polityczny, a trzeci administracyjny<sup>132</sup>. Można niekiedy wyróżnić dodatkowy czwarty poziom prowadzenia rozmów, jakkolwiek ma on charakter nieco specyficzny i techniczny<sup>133</sup>. Powołuje się bowiem niekiedy grupy robocze, z których najbardziej znaną jest grupa

<sup>129</sup> D. Galloway, *The Treaty of Nice and beyond. Realities and illusions of power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001, s. 29-30.

<sup>130</sup> J. Pollak, P. Slominski, *The representative quality of EU Treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention*, „European Integration”, vol. 26, nr 3, 2004.

<sup>131</sup> W szczególnych przypadkach mogą być to ministrowie gospodarki i finansów, co miało miejsce w trakcie negocjacji nad Traktatem z Maastricht w zakresie unii gospodarczej i walutowej.

<sup>132</sup> T. Christiansen, M. Gray, *The European Commission and Treaty reform*, „Eipascope”, nr 3, 2003, s. 12.

<sup>133</sup> M. Gray, *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, „Rethinking the European Union (EIPA)”, 2000, nr 5, s. 268.



*przyjaciele prezydencji*. W ramach negocjacji amsterdamskich zajmowała się ona różnymi problemami, przede wszystkim uproszczeniem Traktatów, a podczas rokowań nicejskich – kwestią reformy systemu sądowego UE<sup>134</sup>. Natomiast w ramach Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. prezydencja powołała grupę roboczą ekspertów prawnych, składającą się z przedstawicieli państw członkowskich, Rady oraz Komisji, przy udziale obserwatorów z trzech państw kandydackich. Głównym zadaniem tego ciała była prawna weryfikacja tekstu przygotowanego przez Konwent<sup>135</sup>. Grupa zajmowała się również analizą zapisów traktatów akcesyjnych oraz protokołów i deklaracji dołączonych do Traktatów podczas poprzednich Konferencji Międzyrządowych pod kątem ich ewentualnej dezaktualizacji.

**Kluczowe znaczenie w osiągnięciu ostatecznych kompromisów odgrywiają szefowie państw lub rządów, spotykający się w ramach Rady Europejskiej.** Jakkolwiek w przypadku funkcjonowania Rady Europejskiej nie ma znaczenia, czy posiada ona formalne kompetencje do podejmowania określonych działań, to jednak uprawnienia w tym zakresie można wywodzić z artykułu 4 Traktatu UE, w myśl którego „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej mierze ogólne kierunki polityczne”. Każda Konferencja Międzyrządowa kończy się posiedzeniem Rady Europejskiej, podczas którego (w sposób często bardzo dramatyczny) przyjmuje się całościowy pakiet negocjacyjny, rozstrzygając przede wszystkim najbardziej drażliwe problemy dzielące państwa członkowskie. Szefowie państw i rządów nie tylko odgrywiają istotną rolę w zakończeniu rokowań, ale również mają wiele do powiedzenia w określeniu mandatu Konferencji Międzyrządowej i politycznym ukierunkowaniu rozmów na niższych szczeblach. Dzieje się to zarówno podczas formalnych, jak i nieformalnych spotkań Rady Europejskiej. Najburzliwszym posiedzeniem w historii Konferencji Międzyrządowych było zapewne spotkanie Rady Europejskiej w Nicei, które zakończyło się przyjęciem Traktatu Nicejskiego, a które trwało od 7 do 11 grudnia 2000 r. **Zasadą jest, że wszystkie nierozwiązane kwestie na niższych poziomach rokowań przechodzą na szczebel wyższy i w ostateczności decydują w ich zakresie musi być podjęta przez szefów państw lub rządów. Na ogół są to najbardziej drażliwe zagadnienia instytucjonalne, dotyczące pozycji państwa w Unii Europejskiej, czyli wpływów w procesie podejmowania decyzji.** Są to takie kwestie, jak podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, zarówno jeżeli chodzi o system, jak i zakres jego stosowania, skład Komisji Europejskiej oraz w mniejszym stopniu skład Parlamentu

<sup>134</sup> Szerzej na temat grypy *przyjaciele prezydencji* patrz rozdziały dotyczące Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu Nicejskiego.

<sup>135</sup> P. Norman, *The accidental constitution. The making of Europe's Constitutional Treaty*, EuroComment, Brussels 2005, s. 284; SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*, [http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1_en.htm).



Europejskiego. Z perspektywy poszczególnych krajów zagadnienia te przedstawiają różne znaczenie. Upraszczając problem, można wnioskować, że dla państw dużych i średnich pierwszorzędną rolę odgrywa pierwsza kwestia, tj. konstrukcja systemu większości kwalifikowanej, zaś dla pozostałych, czyli mniejszych, dwie pozostałe.

**W porównaniu z szefami państw lub rządów, częstotliwość spotkań ministrów spraw zagranicznych jest większa, gdyż odbywają się one mniej więcej raz w miesiącu, na ogół w ramach regularnych posiedzeń Rady Spraw Ogólnych, ale również w trakcie posiedzeń Rady Europejskiej. Nie oznacza to, że ich zdolności wypracowania konkretnych rozwiązań są większe. Jak się podkreśla, ponoszą oni polityczną odpowiedzialność za przebieg Konferencji Międzyrządowych, nie dysponując jednak dostateczną ilością informacji, aby w pełni kontrolować rozmowy na niższym szczeblu, czyli w ramach grupy przedstawicieli, i nie mając znaczenia politycznego, jak przywódcy państw, aby zawierać kluczowe kompromisy<sup>136</sup>. Niekiedy więc kwestionuje się nawet użyteczność posiedzeń ministrów spraw zagranicznych, gdyż sprowadzają się one do przedstawienia stanowisk poszczególnych państw członkowskich zgodnie z procedurą *tour de table*<sup>137</sup>. Z drugiej jednak strony, wskazuje się na rolę ministrów w zachowaniu spójności rokowań. Pewne znaczenie mają spotkania zwane konklawami, które trwają nieco dłużej, a ich celem jest identyfikacja różnic i doprowadzenie do zawarcia porozumienia w poszczególnych kwestiach<sup>138</sup>. Stosuje się nazwę konklawe, gdyż spotkania te mogą trwać nieco dłużej i co więcej, widoczna jest determinacja poszczególnych delegacji, aby ostatecznie wypracować formułę kompromisową. Warto zwrócić uwagę na różnice pomiędzy negocjacjami amsterdamskimi i nicejskimi z jednej strony, a rokowaniami w sprawie Traktatu Konstytucyjnego z drugiej. Otóż w tym drugim przypadku rola ministrów spraw zagranicznych była o wiele większa, gdyż negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. i 2004 r. odbywały się jedynie na szczeblu szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych. Wynikało to z odmiennego charakteru rokowań, gdyż tylko w ograniczonym zakresie dokonywano zmian w tekście wypracowanym wcześniej przez Konwent Europejski.**

<sup>136</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 9; J. Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference: a survey of the process*, w: J. Monar, W. Wessels (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London-New York 2001, s. 17.

<sup>137</sup> *Tour de table* (wokół stołu) to metoda, która jest stosowana w Radzie i polega na prezentacji przez każde państwo członkowskie własnego stanowiska, co biorąc pod uwagę liczbę państw członkowskich zajmuje dosyć sporo czasu. Co więcej, taki sposób procedowania nie zawsze jest konstruktywny, gdyż często opinie poszczególnych krajów są powszechnie znane (F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan, Basingstoke 1997, s. 39).

<sup>138</sup> Niektórzy autorzy zamiast nazwy konklawe używają określenia spotkania „maratońskie” (Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 61).



Na trzecim poziomie negocjacje są prowadzone w ramach grupy przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych. W jej skład wchodzi zazwyczaj stali przedstawiciele państw członkowskich akredytowani w Brukseli lub byli stali przedstawiciele, dyrektorzy polityczni lub byli dyrektorzy polityczni w ministerstwach spraw zagranicznych, ministrowie stanu, deputowani do Parlamentu Europejskiego i wysocy rangą urzędnicy ministerstw spraw zagranicznych<sup>139</sup>. Znaczenie grupy dla przebiegu rokowań jest niezwykle duże, gdyż spotyka się ona czasami kilka razy w miesiącu. Grupa ta uzgadnia przede wszystkim zagadnienia o charakterze bardziej technicznym niż politycznym, gdyż z uwagi na kontrowersyjność tych ostatnich, decyzje są podejmowane na wyższych szczeblach. Na przykład około 60-70% zapisów Traktatu Amsterdamskiego wynegocjowano w ramach grupy przedstawicieli<sup>140</sup>. Zupełnie inaczej wyglądały rozmowy podczas Konferencji Międzyrządowej zakończonej przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego. Negocjacje toczyły się prawie wyłącznie na szczeblach politycznych, tj. pomiędzy szefami państw lub rządów oraz ministrami spraw zagranicznych. Z uwagi na długość obrad Konwentu i przygotowanie całościowego projektu przez to gremium, początkowo nie planowano żadnych spotkań przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych bądź urzędników państw członkowskich<sup>141</sup>. Jedyne poszczególne kraje stworzyły tzw. punkty kontaktowe, inaczej punkty ogniskowe, czyli mianowały urzędników, którzy pełnili przede wszystkim funkcje administracyjne i techniczne, gdyż ich głównym zadaniem było dążenie do ułatwiania wymiany informacji. Jednak ostatecznie doszło do spotkania tego gremium, które można nazwać grupą kontaktową. Posiedzenie to miało miejsce 4 maja 2004 r. i wiązało się z nową strategią przyjętą przez prezydentkę irlandzką w pierwszej połowie 2004 r.<sup>142</sup> Przed formalnym powrotem do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej, po fiasku rozmów pomiędzy szefami państw lub rządów w grudniu 2003 r., chciano przedyskutować mniej drażliwe problemy na niższym szczeblu, to jest właśnie pomiędzy tzw. punktami kontaktowymi bądź wysokimi urzędnikami państw członkowskich. Trudno jednak brać pod uwagę to raczej incydentalne spotkanie urzędników, gdyż ich wkład w proces negocjacyjny był nieporównywalnie mniejszy od osiągnięć grupy przedstawicieli w czasie rokowań amsterdamskich i nicejskich, gdzie w wielu wypadkach ciężar negocjacji, poza kwestiami wysoce kontrowersyjnymi, spadał na tę grupę.

<sup>139</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 15.

<sup>140</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 17.

<sup>141</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*.

<sup>142</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Irish Presidency*, [http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2_en.htm).



### 2.3.3. Rola prezydencji

Prezydencja odgrywa niezwykle istotną rolę nie tylko w codziennym funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ale również w trakcie obrad Konferencji Międzyrządowych. **Można nawet postawić tezę, że sukces Konferencji Międzyrządowych w dużej mierze zależy od umiejętności państwa, które sprawuje urząd przewodniczącego, gdyż korzystając ze swoich możliwości, także o charakterze nieformalnym, może ono w odpowiedni sposób kierunkować dyskusje w celu osiągnięcia ostatecznego kompromisu**<sup>143</sup>. Prezydencja w ramach Konferencji Międzyrządowych wykonuje szereg funkcji, które na ogół wypełnia organizując prace Rady i Rady Europejskiej oraz odpowiadając za wykonanie zadań stojących przed Unią Europejską. W odniesieniu do reform traktatowych należy zwrócić przede wszystkim uwagę na określenie priorytetów, sugerowanie kompromisowych rozwiązań w oparciu o znajomość stanowisk państw członkowskich i ewentualnie innych podmiotów (funkcja mediacyjna) oraz zarządzanie rokowaniami, z czym wiąże się określenie całego kalendarza spotkań na różnych szczeblach oraz przewodniczenie obradom<sup>144</sup>. Określanie priorytetów polega na identyfikacji najważniejszych i najtrudniejszych problemów, które podlegają rokowaniom. Chodzi przede wszystkim o wskazanie na te zagadnienia, które mają być przedmiotem rozmów w ramach Rady Europejskiej po uprzednich analizach i dyskusjach na niższych szczeblach. Prezydencja pełni niezwykle istotną funkcję mediatora, od której przede wszystkim zależeć może pozytywna bądź negatywna ocena dokonań danego państwa sprawującego urząd przewodniczącego. Do głównych zadań prezydencji w tym zakresie należy przygotowanie odpowiednich dokumentów, które są przedmiotem debaty, w tym przede wszystkim częściowego lub całościowego projektu traktatu. Reasumując i uzupełniając powyższe uwagi można za Jonasem Tallbergiem wyróżnić zasoby prezydencji w prowadzeniu negocjacji<sup>145</sup>. Po pierwsze, jest to uprzywilejowana pozycja w dostępie do informacji i po drugie, proceduralna kontrola nad rokowaniami. Ale wylicza on także ograniczenia. Są to reguły formalne, które odnoszą się przede wszystkim do zasad podejmowania decyzji oraz normy nieformalne, na które składają się normy neutralności i efektywności.

Prezydencja, wypełniając powyższe funkcje wykorzystuje własne możliwości, ale również korzysta z doświadczenia i wiedzy urzędników zatrudnionych

<sup>143</sup> Dür, Mateo, *Treaty-making in the European Union*, s. 1; Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 18; Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 18-20.

<sup>144</sup> Na temat generalnych funkcji prezydencji patrz m.in. Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 139-150; N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Macmillan, Basingstoke 1994, s. 127-128; Podraza, *Unia Europejska*, s. 83-85.

<sup>145</sup> Tallberg, *The power of the presidency*, s. 1003-1007.



w Sekretariacie Generalnym Rady<sup>146</sup>. Prezydencja stosuje różne metody osiągnięcia postępów w negocjacjach i zawarcia ostatecznego kompromisu. Przede wszystkim jest to tzw. konfesjonat przewodniczącego, który sprowadza się do zastępowania rozmów wielostronnych kontaktami bilateralnymi pomiędzy przedstawicielem prezydencji a reprezentantami państw członkowskich. Jest to metoda wykorzystywana głównie przed kluczowymi posiedzeniami Rady Europejskiej, co może wyrazić się w odwiedzeniu stolic poszczególnych krajów przez szefa państwa lub rządu pochodzącego z państwa sprawującego urząd przewodniczącego. Metoda ta jest powszechnie stosowana podczas posiedzenia Rady Europejskiej kończącego Konferencję Międzyrządową. Wówczas kontakty te nawiązywane są przede wszystkim z tymi państwami, które blokują zawarcie końcowego porozumienia i największymi państwami członkowskimi.

**Jedną z zasadniczych cech, którą powinna posiadać prezydencja, w szczególności w trakcie trudnych negocjacji nad reformą traktatową, jest neutralność.** Dostyc powszechnie wyraża się opinię, że bezstronność, co jest istotą pełnienia funkcji mediatora, może być lepiej zachowana przez państwa mniejsze, gdyż ich interesy nie są tak mocno zwerbalizowane<sup>147</sup>. Ta ostatnia uwaga odnosi się jednak bardziej do codziennego funkcjonowania Unii Europejskiej niż do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych, gdyż ewentualne zmiany, w szczególności w kwestiach instytucjonalnych, dotyczą żywotnych interesów wszystkich państw członkowskich, bez względu na ich wielkość. Ale nawet w odniesieniu do tej pierwszej sytuacji niektórzy autorzy, bazując na badaniach empirycznych, dochodzą do wniosku, że często „rutynowe” dokumenty są wysoce polityczne i podlegają manipulacji ze strony prezydencji, która przede wszystkim promuje własne interesy<sup>148</sup>. Pokusa ta wynika z faktu, jak twierdzi jeden z byłych członków Komitetu Stałych Przedstawicieli wspierającego Radę, że jest prawie niemożliwe, aby została podjęta decyzja wbrew życzeniom prezydencji.

Analiza poszczególnych Konferencji Międzyrządowych świadczy o trudnościach z zachowaniem neutralności bez względu na wielkość państwa. W trakcie negocjacji amsterdamskich Irlandia nie wykazała się bezstronnością wobec takich kwestii, jak porozumienie z Schengen i postanowienia społeczne, a Holandia dążyła do uzyskania większej ilości głosów niż Belgia w ramach systemu

<sup>146</sup> O bardzo istotnej roli Sekretariatu Generalnego Rady w negocjacjach nad reformą Traktatów pisze przede wszystkim Derek Beach (D. Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11, nr 3, 2004).

<sup>147</sup> Podraza, *Unia Europejska*, s. 84.

<sup>148</sup> Takie wnioski wysuwają O. Elgström i R. Bengtsson (J. Tallberg, *The power of the presidency: brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, nr 5, s. 1019-1020).



większości kwalifikowanej<sup>149</sup>. Między innymi postawa Holandii w ostatniej fazie rokowań, z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań, skutkowałą brakiem porozumienia końcowego w sprawach instytucjonalnych i odłożeniem rozstrzygnięć do następnej Konferencji Międzyrządowej. Podobna sytuacja miała miejsce podczas rozmów nicejskich, kiedy to Portugalia, broniąc zasady jedno państwo – jeden komisarz, wstrzymała na pewien czas rozmowy w kwestiach instytucjonalnych. Prezydencja Francji jako dużego państwa była oceniana na ogół negatywnie właśnie z uwagi na brak neutralności, co manifestowało się przede wszystkim w forsowaniu własnego stanowiska w sprawie systemu większości kwalifikowanej. Przede wszystkim Francja nie chciała zaakceptować możliwości, aby dysponowała mniejszą ilością głosów niż Niemcy. Na stanowisko Francji, co może dotyczyć także innych państw sprawujących urząd przewodniczącego, wpływ miała skomplikowana sytuacja wewnętrzna, przede wszystkim koabitacja pomiędzy pravicowym prezydentem Jacquesem Chiracem a socjalistycznym premierem Lionelem Jospinem<sup>150</sup>. Pozytywnym przykładem może być natomiast prezydencja Irlandii w ostatniej fazie rokowań Traktatu Konstytucyjnego. Między innymi neutralność tego państwa pozwoliła w trudnym momencie negocjacji na zawarciu ostatecznego porozumienia. Niekiedy także pewne inne elementy wpływają na negatywną ocenę prezydencji. Przykładem mogą być tutaj Włochy, które zakładały szybkie zakończenie Konferencji Międzyrządowej i przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego. Nie wzięły jednak pod uwagę sprzeciwu przede wszystkim Hiszpanii i Polski wobec systemu podwójnej większości, a ponadto nie potrafiły wypracować formuły kompromisowej pomimo zapowiedzi, że taką propozycję przedstawia.

### 2.3.4. Rola państw członkowskich

**Podstawową cechą negocjacji w sprawie reform traktatowych jest ich międzyrządowy charakter. Wynika to między innymi z materii negocjacyjnej, która przede wszystkim dotyczy równowagi władzy w Europie (*balance of power*), gdyż zasadnicze pytanie związane jest z kwestią, gdzie umiejscowiona jest władza w Unii Europejskiej i kto ją wykonuje<sup>151</sup>. Wobec tego główną rolę w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie<sup>152</sup>. Bez względu na udział innych uczestników, takich jak na**

<sup>149</sup> Dür, Mateo, *Treaty-making in the European Union*, s. 10-13.

<sup>150</sup> Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 36.

<sup>151</sup> Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 286.

<sup>152</sup> Państwa odgrywają nie tylko istotną rolę w negocjacjach nad reformą traktatową, ale również w codziennym funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o czym może świadczyć chociażby znaczenie w procesach decyzyjnych takich instytucji, jak Rada i Rada Europejska. Należy więc zgodzić się ze stwierdzeniem Josefa Janninga, że pomimo ponadnarodowych ram realizacji polityk





przykład instytucje ponadnarodowe, to państwa jako jedyne podmioty mają prawo podejmowania decyzji. Co więcej, wszystkie postanowienia podejmowane są jednomyślnie, a ostatecznie wypracowany traktat musi być ratyfikowany we wszystkich krajach zgodnie z wewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi. Zdarza się, że organizowane są referenda ratyfikacyjne, więc w sposób bezpośredni o losach reformy traktatowej mogą decydować społeczeństwa. Wszystko to oznacza, że państwa dysponują prawem *veta*, zarówno jeżeli chodzi o akceptację proponowanych rozwiązań, jak i ratyfikację gotowego traktatu. Państwa są tutaj traktowane jako suwerenne jednostki, gdyż każde z nich dysponuje jednym głosem bez względu na wielkość terytorialną, czy potencjał ludnościowy, ekonomiczny i militarny. Nie oznacza to jednak, że wpływ poszczególnych państw na przebieg rokowań jest taki sam. W wielu bowiem wypadkach znaczenie danego kraju jako inicjatora i kreatora określonych rozwiązań może być mniejsze niż na przykład Komisji Europejskiej. W analizie przebiegu Konferencji Międzyrządowych należy wobec tego dokonać bardzo istotnego rozróżnienia. **Z jednej strony, państwa posiadają bezwzględne uprawnienie do podejmowania decyzji, które może, jakkolwiek nie musi, być realizowane w sposób bezkompromisowy, czyli ostatecznie może nawet prowadzić do skorzystania z przysługującego prawa *veta*. Z drugiej jednak strony, rzeczywisty wpływ państw na przebieg negocjacji i wysuwanie konkretnych rozwiązań może być mocno zróżnicowany i zależeć od bardzo wielu czynników, takich jak wielkość i znaczenie państwa, tradycje integracyjne<sup>153</sup>, aktywność międzynarodowa, czy na przykład dysponowanie określoną liczbą odpowiednio przygotowanych urzędników i ekspertów z zakresu integracji europejskiej.** Nie są to jedyne czynniki, które różnicują udział poszczególnych krajów w procesie negocjacyjnym. Pierwszorzędne znaczenie odgrywają dwa elementy, tj. wielkość państwa i moment przystąpienia do Wspólnot Europejskich lub Unii Europejskiej. Analiza przebiegu rokowań skłania do postawienia dwóch tez. **Po pierwsze, największy, można powiedzieć decydujący, wpływ na przebieg rokowań i zawarcie ostatecznego kompromisu mają przede wszystkim duże państwa członkowskie, tj. głównie Niemcy, Francja, Wielka Brytania, czyli kraje, które na ogół prezentują odmienne koncepcje integracji europejskiej, ale również Włochy. Po drugie, jeżeli nie bierze się pod uwagę wielkości państwa, to można dojść do przekonania, że aktywną rolę jako kreatora rozwiązań odgrywają przede wszystkim kraje, które doprowadziły do powstania Wspól-**

---

i funkcjonowania instytucji, państwa nadal dużo znaczą w dzisiejszej Unii Europejskiej (J. Janning, *Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005, s. 821).

<sup>153</sup> Pojęcie tradycji integracyjnych dotyczy państw, w których kwestia modelu jednoczenia Europy jest jednym z ważniejszych elementów w debacie dotyczącej zarówno polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej.



### **not Europejskich w latach 50. XX wieku, tj. Francja, Niemcy, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg<sup>154</sup>.**

Powyższe uwagi ukazują podstawowe linie sporu, które prowadzą do wyodrębnienia różnych grup państw, biorących udział w negocjacjach nad reformami traktatowymi. Należy jednak pamiętać, że określone koalicje nie zawsze muszą być trwałe gdyż podlegają one zmianom zarówno ze względów pragmatycznych, jak i biorąc pod uwagę ważne interesy poszczególnych krajów. Dostyc powszechnie ujawnia się konflikt pomiędzy państwami większymi a mniejszymi, jakkolwiek niejednokrotnie przedstawiciele poszczególnych krajów zaprzeczają, że taki spór występuje<sup>155</sup>. Konflikt dotyczy przede wszystkim kilku najważniejszych kwestii instytucjonalnych, tj. podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przez Radę, systemu prezydencji, składu Komisji i składu Parlamentu Europejskiego.

W kręgu największych państw członkowskich na ogół dochodzi do konfrontacji pomiędzy Niemcami i Francją z jednej strony a Wielką Brytanią z drugiej. Wynika to z odmiennych koncepcji jedności europejskiej, jakkolwiek zróżnicowanie to dotyczy także Niemiec i Francji. Pierwszy z tych krajów prezentuje koncepcję bardziej federalistyczną, drugi bardziej międzyrządową. Niekiedy do sporów prowadzą względy prestiżowe. Najlepszym przykładem mogą być negocjacje nicejskie, podczas których Francja broniła parytetu z Niemcami w odniesieniu do ilości głosów w ramach systemu większości kwalifikowanej<sup>156</sup>. Niemniej jednak analiza negocjacji nad reformami traktatowymi ukazuje, że pomimo różnic, wspólne propozycje niemiecko-francuskie są istotnym elementem kolejnych Konferencji Międzyrządowych<sup>157</sup>. Współpraca między dwoma państwami ma wobec tego charakter funkcjonalny, tzn. pomimo często odmiennych poglądów dotyczących Europy ma ona stanowić wiodącą siłę w rozwoju integracji europejskiej. W odróżnieniu od konfliktu pomiędzy państwami

<sup>154</sup> Teza ta do pewnego stopnia może wydawać się kontrowersyjna w odniesieniu do trzech mniejszych państw, tj. Belgii, Holandii i Luksemburga. Jednak w różnych koncepcjach, chociażby zróżnicowanej integracji, uwzględnia się wszystkie państwa założycielskie, niekiedy z wyjątkiem Włoch. Co więcej, fiasko referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego we Francji i Holandii nie pociągnęło za sobą głosów, że państwa te powinny być wykluczone z procesu dalszego pogłębiania integracji w ramach Unii Europejskiej. Taka sugestia mogłaby bowiem oznaczać koniec UE.

<sup>155</sup> Pomimo takich deklaracji większość autorów uważa, że konflikt pomiędzy większymi a mniejszymi państwami był zawsze częścią funkcjonowania Unii Europejskiej (P. Magonette, K. Nicolaïdis, *Large and small Member States in the European Union. Reinventing the balance*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and European issues, nr 25, Paris 2003, s. 40).

<sup>156</sup> Stanowisko Francji w trakcie negocjacji nicejskich wynikało z pragnienia Jacquesa Chiraca, aby nie być postrzeganym w historii jako prezydent, który zgodził się na to, aby Francja stała się w koalicji francusko-niemieckiej młodszym partnerem (R. Baldwin, *Trail to failure: history of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future*, CEPS Policy Brief nr 104, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2006, s. 6).

<sup>157</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 20-23.



większymi a mniejszymi, spór pomiędzy Niemcami i Francją a Wielką Brytanią w niewielkim stopniu dotyczy kwestii instytucjonalnych, gdyż wszystkie te kraje, ze względu na swą wielkość, odgrywają istotną rolę w procesie integracji europejskiej. Konflikt dotyczy przede wszystkim zakresu kompetencji Unii Europejskiej i sposobu ich wykonywania. Wielka Brytania, w odróżnieniu od Niemiec i Francji, postrzegana jest jako państwo, które jest bardzo wstrzeźliwe wobec procesu dalszego pogłębiania integracji europejskiej i opowiada się za bardziej zdecentralizowanym modelem Unii Europejskiej. Pomimo odmiennych stanowisk Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii, zauważalna rosnąca współpraca pomiędzy tymi trzema państwami ułatwia zawieranie kompromisów w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, co było widoczne w szczególności w momencie przyjmowania Traktatu Konstytucyjnego. Analiza prac Konwentu, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego, wyraźnie świadczy o zbliżeniu stanowisk Niemiec i Wielkiej Brytanii, które wyrażały swoje zadowolenie z rezultatu dyskusji poprzedzających Konferencję Międzyrządową<sup>158</sup>. Co więcej, biorąc pod uwagę te doświadczenia i fakt, że pomiędzy wrześniem 2003 r. a lutym 2004 r. odbyły się aż trzy spotkania Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii, można rozważać, czy w Unii Europejskiej pojawia się nowa grupa przywódcza, tzw. „wielka trójka”<sup>159</sup>. Bez względu na to, czy ta współpraca będzie miała charakter trwały, wydaje się, że właśnie te trzy kraje mają niezwykle duży wpływ na sposób funkcjonowania i rozwoju Unii Europejskiej, także w zakresie reform traktatowych. W swojej głośnej książce Andrew Moravcsik, analizując proces integracji od Mesyny do Maastricht, koncentruje uwagę przede wszystkim na polityce Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii<sup>160</sup>. Pogląd taki nie zawsze jest podzielany przez wszystkich autorów. Helen Wallace, odpowiadając Moravcsikowi, uznała, że relatywne znaczenie tych trzech państw w historii integracji europejskiej jest niekwestionowane, ale nie należy zapominać o słabszych państwach, które mogą wchodzić w różnoraki sposób w koalicję z trzema wymienionymi krajami i wpływać przez to na procesy negocjacyjne<sup>161</sup>. Bazując na uwagach Moravcsika i krytyce Wal-

<sup>158</sup> Na temat coraz większego zbliżenia pomiędzy Niemcami i Wielką Brytanią w trakcie obrad Konwentu patrz P. Norman, *Germany and the UK from Convention to the IGC*, „German Politics”, vol. 13, nr 4, 2004.

<sup>159</sup> Janning, *Leadership coalitions and change*, s. 831-833.

<sup>160</sup> A. Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, UCL Press Limited, London 1998, s. 2. Należy podkreślić, że wielu innych autorów, analizując funkcjonowanie UE z perspektywy państw członkowskich, koncentruje się na trzech państwach, tj. Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Robert Ladrech na przykład pisze, że są to trzy kluczowe państwa, które mają krytyczne znaczenie dla funkcjonowania i przyszłości Unii Europejskiej [R. Ladrech, *Europeanization and the Member States*, w: M. Green Cowles, D. Dinan (red.), *Developments in the European Union 2*, Palgrave, Basingstoke 2004, s. 48].

<sup>161</sup> H. Wallace, *Piecing the integration jigsaw together*, „Journal of European Public Policy”, vol. 6, nr 1, 1999, s. 156.



lace, w niniejszej pracy przyjmuje się generalną tezę, że **jakkolwiek stanowiska wszystkich państw członkowskich odgrywają rolę w procesie reform traktatowych, to jednak największe państwa członkowskie, a w szczególności Niemcy, Francja i Wielka Brytania, mają uprzywilejowaną pozycję w kształtowaniu agendy, przebiegu i rezultatu poszczególnych Konferencji Międzyrządowych. Inaczej rzecz ujmując, że względu na swoją wielkość i znaczenie, kraje te mają zdecydowanie większe możliwości w kształtowaniu agendy, przebiegu i ostatecznego rezultatu rokowań, jakkolwiek ich możliwości ulegają zwiększeniu w sytuacji, kiedy tworzą one koalicje z innymi państwami.**

Znaczenie dużych, jak i też w pewnej mierze założycielskich państw członkowskich w procesie reformowania Unii Europejskiej wynika również z tego, że ich interesy i stanowiska są na ogół najmocniej określone i zwerbalizowane. Wobec tego kraje duże są niejako najlepiej przygotowane do kontrolowania przebiegu rokowań poprzez inicjowanie określonych rozwiązań, a następnie wpływanie na innych uczestników w celu ich przyjęcia w postaci niezmienionej bądź kompromisowej. **Proces reform traktatowych można więc postrzegać jako starcie pomiędzy konkretnymi pomysłami wynikającymi z ogólnych koncepcji jedności europejskiej, które przeważają w poszczególnych państwach członkowskich, jakkolwiek istotne znaczenie mają te, które dominują w największych krajach.** Pewną rolę odgrywa też ogólna postawa państwa, tzn. w jaki sposób jest ono postrzegane w procesie negocjacyjnym<sup>162</sup>.

Zasadnicze pytanie, które może być zadane w tym miejscu, dotyczy sposobu formowania preferencji, gdyż starcie pomiędzy nimi w trakcie rokowań kończy się przyjęciem określonych reform Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej rozbudowaną i wpływową teorią w tym zakresie jest liberalny intergovernmentalizm prezentowany przez Andrew Moravcsika. Autor ten proponuje racjonalny model wyjaśniania podejmowania kluczowych decyzji w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej. Próbuje przede wszystkim odpowiedzieć na fundamentalne pytanie dotyczące kwestii, dlaczego suwerenne państwa dokonują wyboru, aby koordynować kluczowe dla siebie elementy

<sup>162</sup> W wielu wypadkach, opisując postawy państw, trzeba posługiwać się stereotypami. W taki sposób Juliet Lodge scharakteryzowała zachowania krajów w ramach negocjacji amsterdamskich, zaznaczając, że może to być uproszczenie: Niemcy i Francja pragmatyczne i prointegracyjne; Niemcy przyjmują wysokie stanowiska moralne i retoryczne, a Francja jest bardziej umiarkowana i przeciwna niemieckim inklinacjom do federalizmu; bez zgody Niemiec i Francji trudno jest osiągnąć całościowe porozumienie; Wielka Brytania często przyjmuje taktykę własnej marginalizacji, aby przekonać innych do własnego stanowiska, na ogół przeciwnego pogłębieniu integracji; Grecja i Dania są postrzegane jako kraje na ogół eurosceptyczne, jednak skore do kompromisów; Holandia jest pragmatyczna, ale sceptyczna wobec wzmocnienia uprawnień Parlamentu Europejskiego; Belgia podobnie jak duże państwa przedstawia szereg inicjatyw; Irlandia i Luksemburg są naturalnie koncyliacyjne; Hiszpania plasuje się pomiędzy Francją a Holandią, tzn. dba o własny interes, ale jednocześnie jest konstruktywna; brak jest stereotypów co do Portugalii, Austrii, Finlandii i Szwecji (Lodge, *Negotiations in the European Union*, s. 490).



polityki gospodarczej i przekazywać suwerenne uprawnienia instytucjom międzynarodowym<sup>163</sup>. Wyjaśniając to zjawisko, przede wszystkim w kontekście reform traktatowych w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej, przeprowadza trzystopniową analizę zachowań państw, w której głównymi elementami są preferencje narodowe, międzypaństwowe układanie się i formowanie wyboru instytucjonalnego<sup>164</sup>. Podstawowy dylemat kształtowania preferencji dotyczy ich źródła, innymi słowy, czy wpływ na ich wyodrębnienie mają interesy gospodarcze czy geopolityczne. Moravcsik bardzo wyraźnie wskazuje na interesy gospodarcze, które przede wszystkim określają preferencje państw. Co więcej, przyjmuje on liberalny model ich kształtowania, gdyż w społeczeństwach demokratycznych zestaw interesów narodowych i celów kształtuje się w ramach procesu, w którym uczestniczą wyborcy, partie polityczne, grupy interesu i biurokraci<sup>165</sup>. Następnie są one prezentowane przez państwa na arenie międzynarodowej. Jakkolwiek trudno jest podważyć sposób myślenia prezentowany przez Moravcsika, to jednak wydaje się, że **począwszy od negocjacji amsterdamskich interesy gospodarcze odgrywają drugorzędną rolę w kształtowaniu stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich**. Ostatnim wielkim projektem gospodarczym, co do którego toczone były rozmowy w ramach Konferencji Międzyrządowej, była unia gospodarcza i walutowa zapisana w Traktacie z Maastricht. **W rokowaniach amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych dominowały kwestie polityczne, instytucjonalne i konstytucyjne, wobec tego państwa dążą do maksymalizacji własnej pozycji w Unii Europejskiej i realizacji swoich koncepcji integracji europejskiej**. Na kształtowanie tych ostatnich wpływ mają nie tyle interesy gospodarcze, ale przede wszystkim czynniki polityczne, gdyż przy użyciu jedynie kategorii interesu gospodarczego trudno byłoby wyjaśnić spór wokół konstrukcji systemu większości kwalifikowanej, składu Komisji, czy zróżnicowanej integracji. Oprócz czynników politycznych należy również uwzględnić inne, takie jak historia, tradycja, czy kultura.

Nie negując użyteczności modelu analizy przedstawionego przez Moravcsika, można mieć pewne wątpliwości co do kolejnej tezy, że państwa zachowują się racjonalnie na arenie międzynarodowej<sup>166</sup>. Nie jest to teza stawiana jedynie przez Moravcsika, bo również w podobny sposób wyjaśniał rokowania w sprawie Traktatu Rzymskiego Alan S. Milward<sup>167</sup>. Analiza negocjacji nad reformami traktatowymi świadczy o tym, że w niektórych wypadkach stanowiska państw nie są jednoznaczne, co ma oczywiście wpływ na ich poczynania w trakcie rokowań. Biorąc pod uwagę kompleksową naturę reform oraz fakt, że dotyczy

<sup>163</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, s. 1.

<sup>164</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, s. 18-85.

<sup>165</sup> A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4, 1993, s. 483.

<sup>166</sup> Moravcsik, *Preferences and power in the European Community*, s. 481-482.

<sup>167</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 23.



one często wielu szczegółowych i technicznych kwestii oraz że skutki ewentualnych zmian są trudne do przewidzenia, można sądzić, że państwa członkowskie, w szczególności mniejsze, nie zawsze w sposób jasny precyzują od chwili rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej własne stanowiska negocjacyjne. Co więcej, w toku rokowań pozycje państw mogą ulec zmianie pod wpływem interakcji z innymi krajami. Mogą na to mieć wpływ różne czynniki, między innymi perswazja, oczekiwane korzyści w ramach całego pakietu negocjacyjnego lub też tzw. moment negocjacyjny, czyli przekonanie zdecydowanej większości partnerów o konieczności zamknięcia rozmów i przyjęcia ostatecznego kompromisu, co mogłoby prowadzić do izolacji państwa korzystającego z prawa *veta*. Zmiana stanowisk negocjacyjnych, ale również występowanie niezamierzonych rezultatów, są całkowicie naturalnymi elementami, gdyż negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowych mają charakter dynamiczny. Wszystkie te obserwacje nie zmieniają jednak faktu, że państwa starają się zachowywać racjonalnie, tzn. realizować własne koncepcje i maksymalizować korzyści, ale racjonalność nie ma charakteru bezwzględnej. Konstruując jakikolwiek model analizy czy podejście teoretyczne, nie można robić tego w sposób jednostronny. Błędem jest konceptualizacja procesu negocjacyjnego jako procesu jednoliniowego, który zmierza w określonym kierunku, a na który oddziaływają tylko i wyłącznie określone zmienne. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia można jednak postawić tezę, że to przede wszystkim państwa oddziałują na reformy traktatowe, i to głównie państwa największe, tj. Niemcy, Francja i Wielka Brytania.

### 2.3.5. Rola instytucji ponadnarodowych

Stwierdzenie, że główną rolę w procesie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie, nie oznacza, że rola instytucji ponadnarodowych jest całkowicie marginalna. **W niniejszej pracy przyjmuje się założenie, że wpływ Komisji, Parlamentu Europejskiego i Sekretariatu Generalnego Rady<sup>168</sup> na kształt ostatecznego kompromisu jest ograniczony, gdyż to tylko państwa przyjmują traktat jednomyślnie. Niemniej jednak wyżej wymienione podmioty mogą aktywnie kształtować agendę Konferencji Międzyrządowych oraz w pewnym zakresie uczestniczyć w rokowaniach. W dużej mierze zależy to od kontekstu rokowań oraz od wyboru odpowiednich strategii przez te organy<sup>169</sup>. Analiza poszczególnych Konferencji Międzyrządowych**

<sup>168</sup> Sekretariat Generalny Rady nie jest oczywiście instytucją, ale może być traktowany jako kolektywny aktor instytucjonalny, obok Komisji i Parlamentu Europejskiego, z uwagi na artykułowanie podobnych interesów instytucjonalnych (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 2).

<sup>169</sup> D. Beach, *EU institutions and IGC negotiations – how the EU negotiation process affects institutions' ability to gain influence in IGCs*, w: Meerts, Cede (red.), *Negotiating European Union*, s. 72.



**świadczy o zróżnicowanym udziale instytucji ponadnarodowych w negocjacjach, gdyż brak jest w tym zakresie unormowań prawnych.**

Zwolennicy większego zwrócenia uwagi na instytucje ponadnarodowe, uważają, że błędem jest opisywanie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych jedynie w kategoriach międzyrządowych. Po pierwsze, ich zdaniem reform traktatowych oraz Konferencji Międzyrządowych nie można rozpatrywać tylko przez pryzmat konfliktu pomiędzy interesami państw członkowskich i układania się przedstawicieli poszczególnych krajów<sup>170</sup>. Jest to szerszy proces, w którym można wyróżnić również takie elementy, jak kształtowanie agendy, podejmowanie decyzji na różnych szczeblach politycznych i administracyjnych, implementację postanowień oraz legitymizację<sup>171</sup>. Przy takim spojrzeniu Konferencje Międzyrządowe i końcowe posiedzenia Rady Europejskiej w ramach konkretnej rundy negocjacyjnej są traktowane jako szczególne fazy w procesie reform traktatowych, który ma charakter ciągły. Po drugie, jak podkreśla Christiansen, Konferencji Międzyrządowych nie należy analizować jedynie jako areny, gdzie dyskutują i układają się państwa członkowskie, ale Konferencja Międzyrządowa jest instytucją, w której narodowi i ponadnarodowi uczestnicy zachowują się zgodnie z określonymi zasadami. W takiej perspektywie Konferencja Międzyrządowa jest postrzegana jako *metainstytucja*, która określa zasady działania dla istniejących instytucji Unii Europejskiej<sup>172</sup> i jest elementem szerszej reformy traktatowej. Ta ostatnia staje się areną polityczną, w której występują cechy wspólnoty tworzącej politykę (*policy-making community*), biorą w niej udział techniczni eksperci, występuje potrzeba instytucjonalnej pamięci i zależności w ramach procesu (*path-dependency*)<sup>173</sup>. Nie negując użyteczności takiego sposobu myślenia, należy podkreślić, że uwzględnienie w analizie instytucji ponadnarodowych, urzędników i ekspertów nie musi prowadzić do tworzenia takich podejść teoretycznych, w których rola państw ma w zasadzie charakter drugorzędny. Jeżeli przyjąć tezę o instytucjonalizacji procesu reformowania, to można nawet dojść do przekonania, że instytucjonalizacja jest równoznaczna z autonomizacją tego procesu, gdyż rządzi się on własnymi

<sup>170</sup> T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, w: Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process*, s. 34; Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 11.

<sup>171</sup> Na gruncie polskim pogląd taki jest powtarzany przez Rafała Trzaskowskiego, który twierdzi, że „z powodów czysto dogmatycznych, nie można całkowicie zanegować roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w całym procesie zmian traktatowych – zwłaszcza w okresie między Konferencjami Międzyrządowymi, w czasie implementacji ustalonych rozwiązań, oraz ich legitymizacji w oczach opinii publicznej” (Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 407).

<sup>172</sup> Christiansen, Falkner, Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform*, s. 25. W Polsce tezę o instytucjonalizacji procesu reformowania Unii Europejskiej przejął Rafał Trzaskowski (Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 19-20, s. 381).

<sup>173</sup> Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 11.



prawami i zasadami. **W niniejszej monografii docenia się wkład instytucji ponadnarodowych w prace Konferencji Międzyrządowych, o czym świadczą badania empiryczne, ale nie uważa się, że pomniejsza się przez to znaczenie państw członkowskich, bo przebieg i wynik rokowań jest zależny przede wszystkim od woli i interesów poszczególnych krajów, w tym przede wszystkim największych.** Teza o instytucjonalizacji reformy traktatowej nie odgrywa w tej pracy większej roli, gdyż powtarzalność i ciągłość negocjacji w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych wynika z dążeń państw członkowskich do uzyskania akceptowalnych przez nie rezultatów. Zresztą zwolennicy zwrócenia większej uwagi na rolę instytucji ponadnarodowych wskazują na ograniczony charakter tego sformułowania. Christiansen chociażby uważa, że organy te nie mogą być traktowane na równi z rządami państw członkowskich i w zasadzie całe rozumowanie sprowadza się do stwierdzenia, że instytucje mają znaczenie w procesie reform traktatowych<sup>174</sup>.

**Analiza poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, poczynszy od negocjacji amsterdamskich, uzasadnia twierdzenie, że instytucje ponadnarodowe mają charakter pomocniczy, gdyż pierwszoplanową rolę odgrywają państwa członkowskie. W niniejszej pracy w sposób konsekwentny broni się tezy o międzyrządowym charakterze rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowych.** Niemniej jednak wkład instytucji ponadnarodowych jest doceniony i uwzględniony, ale ma on charakter zdecydowanie drugorzędny. Rozważając możliwości organów ponadnarodowych, można posłużyć się modelem przywództwa, który w tym kontekście został rozwinięty przez Dereka Beacha na bazie instytucjonalizmu racjonalnego wyboru i teorii negocjacji<sup>175</sup>. Instytucje ponadnarodowe mogą odgrywać przywódczą rolę, jeżeli:

- (1) posiadają silne zasoby przywódcze, jak komparatywną przewagę informacyjną;
- (2) posiadają uprzywilejowaną instytucjonalną pozycję w ramach negocjacji;
- (3) negocjacje mają skomplikowany charakter;
- (4) podział i intensywność preferencji rządowych wpływają na możliwości podejmowania działań<sup>176</sup>;
- (5) zagadnienia, które podlegają negocjacom, są wyraźnie i technicznie skomplikowane;
- (6) wybierają umiarkowaną strategię przywódczą.

Przy analizie udziału instytucji ponadnarodowych w procesie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych należy uwzględnić Komisję i Parla-

<sup>174</sup> Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 51. W podobnym duchu wypowiada się szereg autorów. Patrz na przykład Pollak, Slominski, *The representative quality of EU Treaty reform*, s. 210.

<sup>175</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 3.

<sup>176</sup> Inaczej: otwierają okno możliwości (*window of opportunity*).





ment Europejski oraz ciało o charakterze urzędniczym, czyli Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę formalne kompetencje, można uznać, że największy wpływ z wymienionych powyżej trzech podmiotów na rozmowy może mieć Komisja Europejska. To ona, zgodnie z artykułem 48 Traktatu UE, może obok rządów państw członkowskich przedkładać Radzie propozycje zmian Traktatów. Może być także konsultowana przed formalnym zwołaniem Konferencji Międzyrządowej. Co więcej, Komisja uczestniczy w całym procesie negocjacyjnym, jakkolwiek nie wynika to z prawnych zobowiązań, ale z ugruntowanej praktyki<sup>177</sup>, poza udziałem przewodniczącego Komisji w posiedzeniach Rady Europejskiej, co jest normowane w Traktacie UE. Jednak także w tym ostatnim przypadku udział w ramach Konferencji Międzyrządowych w tych spotkaniach przewodniczącego Komisji ma inny charakter niż podczas zwykłych sesji Rady Europejskiej, gdyż Komisja nie jest oficjalnie stroną negocjacji traktatowych<sup>178</sup>. Pozycja przewodniczącego Komisji jest wobec tego słabsza pod względem politycznym i instytucjonalnym niż w ramach codziennego funkcjonowania Unii Europejskiej.

Udział Komisji w rokowaniach jest odmienny od zachowania państw członkowskich. Jak podkreśla Desmond Dinan, stanowiska Komisji nie są kształtowane przez wewnętrzne interesy polityczne, gospodarcze i biurokratyczne, ale przez postrzeganie dobra wspólnego Unii, które wynika z instytucjonalnego zaangażowania na rzecz pogłębiania integracji europejskiej<sup>179</sup>. Pomimo dbania o ogólny interes Unii Europejskiej, a nie o korzyści partykularne, wpływ Komisji na przebieg poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, począwszy od rokowań amsterdamskich, jest raczej umiarkowany. Dotyczy to również Konwentu Europejskiego, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego<sup>180</sup>. Istotnym elementem, na który można zwrócić uwagę w tym kontekście jest kwestia personalnej reprezentacji Komisji w trakcie rozmów nad reformami traktatowymi. Jakkolwiek zagadnienie to nie jest przedmiotem analizy w niniejszej pracy, to wydaje się bardzo ciekawe z punktu widzenia badawczego. Analizując trzy kolejne Konferencje Międzyrządowe, można zauważyć, że pozycje poszczególnych polityków ulegają zmianie. Podczas negocjacji amsterdamskich premierem Włoch był Romano Prodi, który w ramach rokowań nicejskich i nad Traktatem Konstytucyjnym pełnił funkcje przewodniczącego

<sup>177</sup> D. Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, w: N. Nugent (red.), *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, Palgrave, Basingstoke 2002, s. 251.

<sup>178</sup> Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 37.

<sup>179</sup> Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, s. 266.

<sup>180</sup> Opinie w tym zakresie są podzielone. Thomas Christiansen i Mark Gray mówią nawet o pomniejszeniu wpływu Komisji w Konwencie (Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 17), podczas gdy Derek Beach twierdzi, że rola Komisja była większa niż w ramach wcześniejszych rund negocjacji nad reformą traktatową (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 199).



Komisji. Obecnie, czyli w trakcie kryzysu ratyfikacyjnego związanego z odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego w referendach we Francji i Holandii, Prodi jest ponownie premierem Włoch. Michel Barnier natomiast był odpowiednio najpierw ministrem do spraw europejskich Francji, a następnie komisarzem odpowiedzialnym za sprawy instytucjonalne. Można więc zadać pytanie, na ile u tych polityków wystąpiła zmiana poglądów i sposobu spojrzenia na reformę traktatową, tzn. czy będąc w Komisji Europejskiej bardziej skłaniali się ku pewnym znanym koncepcjom narodowym, w tym przypadku włoskiej i francuskiej, czy też byli bezstronnymi uczestnikami reprezentującymi ogólny interes Unii Europejskiej. Problem ten pojawił się w szczególności w odniesieniu do Michela Barniera, który jako komisarz odpowiedzialny za Konferencję Międzyrządową był przez wielu postrzegany jako sojusznik prezydenta Jacquesa Chiraca<sup>181</sup>. Stąd prezydencja portugalska miała nienajlepsze kontakty z Komisją, co minimalizowało rolę tej instytucji podczas Konferencji Międzyrządowej.

**Ograniczenie wpływu instytucji ponadnarodowych w negocjacjach, począwszy od Traktatu Amsterdamskiego, wynika z kilku czynników. Nie ulega wątpliwości, że jednym z nich jest większe upolitycznienie rokowań w porównaniu z negocjacjami nad Jednolitym Aktem Europejskim i Traktatem z Maastricht, gdzie w dużej mierze koncentrowano się na integracji gospodarczej i walutowej. Drugą istotną przyczyną jest kryzys przywództwa w Komisji Europejskiej, która po odejściu Jacquesa Delorsa nie przedstawiła żadnych istotnych inicjatyw, które w sposób znaczący mogłyby zmienić oblicze integracji europejskiej.** To właśnie Jacques Delors był autorem projektów stworzenia europejskiego rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej, które zdominowały odpowiednio rokowania w sprawie Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu z Maastricht. Jednak w obu przypadkach sukces Komisji wynikał w dużej mierze z tego, że obie inicjatywy współbrzmiały z preferencjami dużych państw członkowskich. Jest to jeden z warunków, które zdaniem Desmond Dinana, mogą zapewnić Komisji wpływ na przebieg i rezultat negocjacji<sup>182</sup>. Natomiast w sytuacji, kiedy Komisja wspiera kontrowersyjne z punktu widzenia politycznego stanowiska, ich szansa realizacji jest na ogół znikoma. Przykładem mogą być wysuwane przez Komisję, w trakcie rokowań nicejskich, propozycje objęcia większością kwalifikowaną takich dziedzin, jak podatki, bezpieczeństwo socjalne i polityka społeczna<sup>183</sup>. Do innych elementów, które mogą mieć wpływ na ocenę zdolności Komisji można zaliczyć ocenę gotowości państw członkowskich do rozwoju integracji, ich zachowanie podczas Konferencji Międzyrządowej oraz przeważający „klimat polityczny i gospodarczy”<sup>184</sup>.

<sup>181</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 160-161.

<sup>182</sup> Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, s. 267.

<sup>183</sup> Ch. Neuhold, *The European Parliament and the European Commission: 'You can't always get what you want'*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 356.

<sup>184</sup> Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, s. 267.



Podobnie jak w przypadku Komisji, udział Parlamentu Europejskiego w Konferencjach Międzyrządowych nie jest sformalizowany. W artykule 48 Traktatu UE jest mowa jedynie o zasięgnięciu opinii Parlamentu przez Radę przed podjęciem decyzji o zwołaniu konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Udział Parlamentu Europejskiego w określonej rundzie negocjacyjnej wynika więc z praktyki, a ostateczne decyzje w tym zakresie podejmują szefowie państw i rządów. Kwestia ta budziła szczególnie kontrowersje przed inauguracją prac dwóch kolejnych Konferencji Międzyrządowych w latach 1996-1997 i 2000 r.<sup>185</sup> Dzięki naciskowi, Parlamentowi udało się po raz pierwszy uczestniczyć w pełni w przygotowaniach negocjacji amsterdamskich, gdyż dwóch deputowanych uzyskało członkostwo w grupie refleksyjnej poprzedzającej otwarcie Konferencji Międzyrządowej. Jednak partycypacja w samej Konferencji była znikoma z uwagi na sprzeciw Francji i Wielkiej Brytanii. Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego jedynie okazjonalnie pojawiali się na posiedzeniach grupy przedstawicieli<sup>186</sup>. Pewne znaczenie odgrywał jednak fakt, że członkiem grupy przedstawicieli z ramienia Grecji był Yannis Kranidiotis, który zasiadał w Parlamencie Europejskim, co pozwalało na nieformalne kontakty z innymi deputowanymi<sup>187</sup>. Jednak trudno na tej podstawie wysuwać jakiegokolwiek twierdzenia o wpływie Parlamentu na przebieg rokowań. Co więcej, oddziaływanie Parlamentu Europejskiego na wynik negocjacji było mocno ograniczone, co przyznają nawet zwolennicy badania instytucji ponadnarodowych, jak na przykład Derek Beach, który podkreśla, że organ ten pomimo pewnego postępu odgrywał jedynie rolę pomocniczą<sup>188</sup>. Jeszcze bardziej stanowczo w sprawie roli nie tylko Parlamentu Europejskiego, ale również Komisji wypowiadają się zwolennicy międzyrządowego podejścia. Andrew Moravcsik i Kalypso Nicolaïdis, analizując negocjacje amsterdamskie, uważają, że żadna z tych instytucji nie przedstawiła na tyle istotnej inicjatywy czy kompromisu, który mógłby zmienić wynik rokowań<sup>189</sup>. Odnosi się to również do zgłaszanych propozycji, które na ogół nie były uwzględniane, poza czysto technicznymi lub mało

<sup>185</sup> Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 266-267.

<sup>186</sup> David Galloway nazywa rozwiązania przyjęte w ramach rokowań amsterdamskich barokowymi, gdyż dwóch przedstawicieli PE mogło liczyć nie tylko na dodatkowe posiedzenia z grupą przedstawicieli, ale również na przynajmniej jeden nieformalny obiad w miesiącu (Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 37-38).

<sup>187</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 17.

<sup>188</sup> Derek Beach daje przykład postulatu PE, aby uprościć procedurę budżetową. Chodziło o zastosowanie procedury, która była wykorzystywana wobec wydatków nieobowiązkowych, także wobec wydatków obowiązkowych, co doprowadziłoby do wzmocnienia uprawnień Parlamentu Europejskiego. Jednak sprzeciw przede wszystkim Wielkiej Brytanii i Francji uniemożliwił przyjęcie tej propozycji (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 137).

<sup>189</sup> A. Moravcsik, K. Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions*, „Journal of Common Market Studies”, March 1999, vol. 37, nr 1, s. 70.



znaczącymi<sup>190</sup>. Nieco istotniejszą rolę odegrał Parlament Europejski podczas rokowań nicejskich, jakkolwiek przyjęte rozwiązania odbiegały od żądań tejże instytucji. Dwóch obserwatorów z Parlamentu uczestniczyło w spotkaniach grupy przygotowawczej, ale nie mogli oni brać udziału w formalnych posiedzeniach Rady i Rady Europejskiej<sup>191</sup>. Wymiana poglądów odbywała się jedynie przed formalnymi sesjami ministerialnymi z udziałem przewodniczącej PE, Nicole Fontaine, a obserwatorzy partycypowali w dyskusjach grupy *przyjaciele prezydencji* i nieformalnych konklawach ministrów spraw zagranicznych.

Największy wpływ na przebieg negocjacji miały instytucje ponadnarodowe w ramach Konwentu Europejskiego, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego przyjętego z nielicznymi zmianami w ramach Konferencji Międzyrządowej. W tym ostatnim gremium uczestniczyła jedynie Komisja, podczas gdy Parlamentowi Europejskiemu przyznano ponownie status obserwatora. Natomiast w Konwencie reprezentanci obu instytucji zasiadali na równych prawach z przedstawicielami państw członkowskich, zarówno rządów, jak i parlamentów krajowych. Członkami Konwentu było dwóch komisarzy oraz szesnastu deputowanych do Parlamentu Europejskiego, a w prezydium Konwentu zasiadało po dwóch przedstawicieli obu instytucji. Takie określenie członkostwa w Konwencie oznaczało, że zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski mogły bezpośrednio wpływać na kształt ostatecznego dokumentu przedstawionego Konferencji Międzyrządowej. Bazując na analizie prac Konwentu w porównaniu do negocjacji amsterdamskich i nicejskich, można dojść do wniosku, że podczas gdy rola Komisji uległa zmniejszeniu, to Parlamentowi Europejskiemu wzrosła<sup>192</sup>, jakkolwiek generalny wpływ przedstawicieli Komisji i Parlamentu Europejskiego na ustalenia w ramach Konwentu wydaje się jednak być ograniczony. Pomimo przyjęcia nowej, bardziej demokratycznej metody przygotowania reformy traktatowej, wiele decyzji zapadało podczas spotkań prezydium, które nie miały charakteru publicznego oraz w drodze uzgodnień pomiędzy przewodniczącym Valérym Giscardem d'Estaingem a przedstawicielami największych państw członkowskich. Na przykład, jak przyznaje Derek Beach, projekt zapisów instytucjonalnych przedstawiony przez przewodniczącego prezydium w dniu 22 kwietnia 2003 r. był bliski wspólnym propozycjom Francji i Niemiec oraz Hiszpanii i Wielkiej Brytanii<sup>193</sup>. Ale z drugiej strony sprzeciw

<sup>190</sup> Istniały pewne wyjątki, ale nie zmieniło to całościowego obrazu. Na przykład Komisji udało się doprowadzić do zwiększenia uprawnień Parlamentu Europejskiego, ale jak przyznał jeden z uczestników negocjacji, była to kwestia już wcześniej uzgodniona i w zasadzie Komisja „pchała już otwarte drzwi” (Moravcsik, Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam*, s. 70).

<sup>191</sup> Neuhold, *The European Parliament and the European Commission*, s. 354-355.

<sup>192</sup> Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 17.

<sup>193</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 185. Szerzej na ten temat patrz rozdział V poświęcony pracom Konwentu Europejskiego.



przedstawiciele między innymi Komisji i Parlamentu Europejskiego doprowadził do modyfikacji tych zapisów i pozbawienia ich wyrażnego międzyrządowego charakteru. Biorąc pod uwagę przykład przytoczony przez Beacha, nie należy zapominać w tym kontekście o stanowisku przedstawicieli mniejszych państw członkowskich. Można więc wysunąć tezę, że w Konwencji ujawniła się przede wszystkim tradycyjna linia sporu pomiędzy państwami większymi a mniejszymi, co oznaczałoby, że przedstawiciele instytucji ponadnarodowych nie odgrywali aż tak istotnej roli. Należy także pamiętać, że Valéry Giscard d'Estaing, jakkolwiek szukał sojuszników wśród przedstawicieli Komisji i Parlamentu, to dążąc do przedstawienia jednolitej propozycji musiał przede wszystkim uzyskać poparcie ze strony największych państw, tj. Niemiec, Francji, ale również Wielkiej Brytanii, gdyż to te kraje, w szczególności dwa pierwsze, nadawały ton rokowaniom w ramach Konferencji Międzyrządowej, która miała zaaprobować projekt Traktatu.

O quasi-międzyrządowym charakterze negocjacji w Konwencji może świadczyć również fakt, że w pewnym momencie członkami tego gremium stali się ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji. Uzasadniony jest więc wniosek, że dyskusje w Konwencji toczyły się w cieniu planowanej Konferencji Międzyrządowej, gdyż zdawano sobie sprawę z możliwości zastosowania *veta* przez państwa członkowskie<sup>194</sup>. Wobec tego przedstawiciele instytucji ponadnarodowych w Konwencji w dużej mierze dostosowywali swoje zachowanie do stanowisk prezentowanych przez przedstawicieli rządów i deputowanych wywodzących się z parlamentów krajowych, którzy bronili interesów narodowych. Przede wszystkim brano pod uwagę preferencje największych i najbardziej wpływowych państw członkowskich. Co więcej, trudno mówić o jednolitym stanowisku Parlamentu Europejskiego, gdyż przedstawiciele tej instytucji odzwierciedlali zróżnicowane poglądy. Członkiem Konwentu był bowiem zadeklarowany federalista Andrew Duff, czy też zwolennik pogłębiania integracji Elmar Brok, ale również wpływowy eurosceptyk Jens-Peter Bonde. Uwzględniając to zróżnicowanie poglądów, można jednak dojść do przekonania, że w Konwencji deputowani do Parlamentu Europejskiego stanowili bardzo spójną i aktywną grupę, gdyż znając meandry „Brukseli”, posiadali wewnętrzne i zewnętrzne kontakty i możliwości oraz byli przyzwyczajeni do kolektywnego działania<sup>195</sup>. Odróżniało ich to jako grupę, która na ogół była bardziej skłonna do rozwiązań ponadnarodowych, od innych komponentów wchodzących

<sup>194</sup> P. Magnette, K. Nicolaidis, *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, „West European Politics”, nr 3, vol. 27, 2004, s. 391.

<sup>195</sup> L. Hoffmann, *The Convention on the Future of Europe. Thoughts on the Convention-model*, w: J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003, s. 82.



w skład Konwentu, przede wszystkim deputowanych narodowych, którzy nie stanowili aż tak koherentnego zespołu.

Bardzo istotną rolę w procesie reform traktatowych może odgrywać Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej. Nie jest to formalna instytucja, a uprawnienia tego ciała nie są prawnie określone w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, ale jednak jest to wpływowy partner, który może być określony jako „niewidoczna ręka” w negocjacjach reform traktatowych<sup>196</sup>. Niektórzy badacze wysuwają nawet wniosek, że dwoma głównymi aktorami w ramach każdej Konferencji Międzyrządowej są prezydencja i właśnie Sekretariat Generalny Rady<sup>197</sup>. Generalnie można stwierdzić, że Sekretariat Rady spełnia funkcję sekretariatu Konferencji Międzyrządowej, wypełniając szereg zróżnicowanych zadań<sup>198</sup>, jakkolwiek nie należy zapominać o czysto technicznych kwestiach, jak wsparcie logistyczne, tj. przede wszystkim zapewnienie miejsc spotkań, czy obsługa posiedzeń<sup>199</sup>.

Wpływ Sekretariatu Generalnego Rady na przygotowanie, przebieg i rezultat rokowań zależy od stopnia wykorzystania tego ciała przez prezydencję, gdyż rzadko się zdarza, aby to sam Sekretariat z własnej inicjatywy przedstawiał określone dokumenty<sup>200</sup>. Ogólne zadania Sekretariatu, w tym przede wszystkim służb prawnych, mogą być różnorakie. Sekretariat jest przede wszystkim źródłem różnorodnych informacji dla prezydencji, które są przekazywane w formie poufnych not do przewodniczącego<sup>201</sup>. Informacje te po pierwsze dotyczą preferencji i stanowisk negocjacyjnych wszystkich państw członkowskich. Po drugie, Sekretariat może doradzać prezydencji co do wyboru odpowiedniej taktyki negocjacyjnej, gdyż jak żaden inny podmiot dysponuje wszechstronną znajomością skomplikowanych procedur decyzyjnych i nieformalnych instrumentów. Po trzecie, Sekretariat może służyć ekspertyzą w sprawie problemów i dokumentów będących przedmiotem negocjacji. Przyjętą na ogół praktyką jest przygotowywanie przez Sekretariat Rady wstępnego dokumentu prezydencji w danej kwestii<sup>202</sup>. Po uwagach ze strony prezydencji jest on następnie modyfikowany i stanowi podstawę dyskusji jako dokument prezydencji. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają służby prawne Sekretariatu

<sup>196</sup> Takiego określenia używa Derek Beach (Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations*).

<sup>197</sup> Gray, Stubb, *Keynote article: The Treaty of Nice*, s. 6.

<sup>198</sup> Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 268.

<sup>199</sup> Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 46.

<sup>200</sup> Przykładem może być zaprezentowanie w ramach negocjacji amsterdamskich tzw. *non-paper* w sprawie elastyczności po spotkaniu Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r. W dokumencie tym Sekretariat przyjął nieco wstrzemięźliwy stosunek do możliwości zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 138-139).

<sup>201</sup> Tallberg, *The power of the presidency*, s. 1003.

<sup>202</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 18.



i ich szef, który jest głównym doradcą prawnym Konferencji Międzyrządowej<sup>203</sup>. Służby prawne uzyskały niejako monopol na interpretację nowych lub znowelizowanych zapisów traktatowych<sup>204</sup>. Możliwości efektywnego wpływu urzędników Sekretariatu Rady wynikają jeszcze z dwóch elementów, co podkreśla między innymi Thomas Christiansen<sup>205</sup>. Po pierwsze, jest to tzw. instytucjonalna pamięć, będąca wynikiem uczestnictwa w negocjacjach nad reformą traktatową podczas kolejnych Konferencji Międzyrządowych. Po drugie, co się z tym wiąże, osobiste doświadczenie urzędników Sekretariatu może stanowić o pewnej przewadze nad członkami delegacji narodowych, których skład ulega w wielu wypadkach zmianom. Porównując zachowanie Sekretariatu Generalnego do działań Komisji, podkreśla się pragmatyzm Sekretariatu w trakcie rokowań oraz dążenie do zwiększenia zakresu normowanych kwestii na szczeblu europejskim, ale jedynie wtedy, kiedy wzrastałyby kompetencje Rady w tym zakresie<sup>206</sup>.

Analiza kolejnych Konferencji Międzyrządowych, począwszy od rokowań amsterdamskich, może prowadzić do zróżnicowanej oceny wpływu Sekretariatu Generalnego Rady na przebieg negocjacji<sup>207</sup>. Wydaje się, że Sekretariat odgrywał znaczącą rolę przede wszystkim podczas Konferencji Międzyrządowej, która miała miejsce w latach 1996-1997. Sekretariat współkształtował agendę Konferencji, przygotowując między innymi kwestionariusz<sup>208</sup>. Jak podkreśla Derek Beach, odpowiedzi udzielone przez państwa członkowskie na pytania zawarte w kwestionariuszu pomogły w określeniu mandatu Konferencji. Doprowadziło to jednak do ograniczenia przez prezydentkę hiszpańską zakresu korzystania z usług Sekretariatu, gdyż sądzono, że jego wpływ był za duży. Chociaż można polemizować, na ile kwestionariusz był w ogóle ważnym instrumentem<sup>209</sup>, to jednak w tym kontekście pojawia się najistotniejszy problem, że znaczenie Sekretariatu w rokowaniach zależy przede wszystkim

<sup>203</sup> Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 46-47; Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 268.

<sup>204</sup> Wyłączność służb prawnych Sekretariatu Rady na obsługę prawną Konferencji Międzyrządowych zaznaczyła się od rokowań nad Traktatem z Maastricht. Podczas wcześniejszych negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim ekspertami prawnymi byli nie tylko urzędnicy Sekretariatu Rady, ale również Komisji.

<sup>205</sup> Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 47.

<sup>206</sup> Beach, *EU institutions and IGC negotiations*, s. 74; D. Beach, *The Commission and the Council Secretariat; how they gained some influence*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 377.

<sup>207</sup> Lukę badawczą w tym zakresie, o czym pisał Mark Gray w 2000 r. (Gray, *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, s. 268), wypełnił przede wszystkim Derek Beach (Beach, *The dynamics of European integration*; Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations*). Braki w tym zakresie podkreślał również Brendan Smith (Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 18).

<sup>208</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 137-138.

<sup>209</sup> Na temat kwestionariusza patrz rozdział III.



od stopnia wykorzystania go przez prezydencję. Najbardziej uprzywilejowaną pozycję Sekretariat zajmował podczas rokowań amsterdamskich, gdyż wyłącznie przygotowywał projekty zapisów traktatowych, doradzał prezydencji, stanowił centrum komunikacji i jedyny podmiot przedstawiający porady prawne Konferencji Międzyrządowej<sup>210</sup>. Ocena negocjacji nicejskich wypada już dla Sekretariatu o wiele gorzej, gdyż rola Sekretariatu była zmarginalizowana przez prezydencję portugalską i francuską. Sekretariat przygotowywał jednak niektóre teksty zapisów traktatowych, doradzał prezydencji, przede wszystkim w zakresie kwestii prawnych. Ale w trakcie Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. pojawił się jeszcze inny znaczący problem, jeżeli chodzi o zachowanie Sekretariatu. Otóż w niektórych wypadkach był on oskarżony o stronniczość, przede wszystkim jeżeli chodzi o obronę interesów dużych państw członkowskich<sup>211</sup>. Wynikało to w dużej mierze z faktu, że wszyscy kluczowi urzędnicy Sekretariatu obsługujący Konferencję Międzyrządową wywodzili się z dużych krajów. W porównaniu z dwoma poprzednimi Konferencjami Międzyrządowymi rola Sekretariatu Rady podczas przygotowywania Traktatu Konstytucyjnego była bardziej ograniczona. Owszem w sekretariacie Konwentu znaleźli się urzędnicy pracujący w Sekretariacie Rady, ale byli tam również urzędnicy Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz prawnicy, dyplomaci i naukowcy z kilku państw członkowskich i Polski<sup>212</sup>. Natomiast podczas Konferencji Międzyrządowej, która miała miejsce w latach 2003-2004 rozmowy toczyły się przede wszystkim na najwyższym politycznym szczeblu, co ograniczało wpływ Sekretariatu Rady<sup>213</sup>. Co więcej, Włochy, sprawujące prezydencję w drugiej połowie 2003 r., w zasadzie nie korzystały z pomocy Sekretariatu, który miał ponoć przygotowane – przed ostatecznie nieudanym posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. – różne kompromisowe warianty nowego systemu większości kwalifikowanej. Sytuacja zmieniła się w pierwszej połowie 2004 r., kiedy ostatecznie Traktat Konstytucyjny został przyjęty. Wtedy to prezydencja irlandzka współpracowała blisko z Sekretariatem Rady. Nie należy jednak z tego wysuwać wniosku, że ostateczna akceptacja Traktatu Konstytucyjnego była wynikiem przede wszystkim wysiłku Sekretariatu. Nie ulega wątpliwości, że podmiot ten odgrywa istotną rolę, ale ma ona charakter pomocniczy, bo to ostatecznie państwa członkowskie podejmują decyzje co do reformy traktatowej.

<sup>210</sup> Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations*, s. 416.

<sup>211</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 158, s. 172-173.

<sup>212</sup> P. Norman, *The accidental constitution. The story of the European Convention*, EuroComent, Brussels 2003, s. 36-38. Na temat sekretariatu Konwentu patrz również odpowiedni paragraf w rozdziale V niniejszej pracy.

<sup>213</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 210-212.





## Rozdział II

### **KONCEPCJE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ: STANOWISKA WYBRANYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH WOBEC REFORMY UNII EUROPEJSKIEJ W POŁOWIE LAT 90. XX WIEKU**

Jak stwierdzono we wstępie i rozdziale pierwszym, podstawową rolę w procesie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie, przede wszystkim kraje największe, ale również te, które ustanowiły Wspólnoty Europejskie w latach 50. XX wieku. To przede wszystkim Niemcy i Francja wyznaczają tempo i zakres wprowadzania reform traktatowych, a Wielka Brytania jest głównym oponentem pogłębiania unifikacji w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej. Kontrowersje pomiędzy Niemcami i Francją a Wielką Brytanią określają więc możliwości rozwoju integracji europejskiej. Punktem wyjścia analizy zmian traktatowych, począwszy od Traktatu Amsterdamskiego, poprzez Traktat Nicejski aż do Traktatu Konstytucyjnego, jest prezentacja wyjściowych koncepcji jedności europejskiej największych krajów członkowskich, tj. Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz dwóch mniejszych, tj. Holandii i Belgii. Uwzględnienie tych dwóch ostatnich państw ma na celu pokazanie odmienności stanowisk państw mniejszych, gdyż jednym z podstawowych sporów przy rewizji Traktatów jest konflikt między krajami większymi a mniejszymi. Poza Wielką Brytanią, wszystkie wymienione kraje doprowadziły do powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku. W rozprawie nie zwrócono jedynie uwagi na Luksemburg, który do 2004 r. był najmniejszym krajem Wspólnoty/Unii Europejskiej. Co więcej, często jego stanowisko współbrzmiało z propozycjami dwóch innych państw Beneluksu, tj. Belgii i Holandii.

Nie ulega wątpliwości, że również inne kraje mają swój udział w przekształcaniu konstrukcji europejskiej, jakkolwiek ich możliwości w aktywnym kształtowaniu agendy Konferencji Międzyrządowych i sugerowaniu rozwiązań są bardziej ograniczone niż w przypadku Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Ponadto w wielu wypadkach ich ogólne koncepcje nie są zbyt ugruntowane i klarowne, czego najlepszym przykładem może być stan dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej w Polsce. Doceniając wkład poszczególnych państw w przebieg rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowych, nie wydaje się



wobec tego stosowne, aby szczegółowo prezentować ich ogólne koncepcje, jakkolwiek w kolejnych rozdziałach, analizując poszczególne etapy negocjacyjne, wskazuje się na odmienne stanowiska różnych państw członkowskich.

## 1. Francja

Nie ulega wątpliwości, że Francja zawsze odgrywała istotną rolę w procesie integracji europejskiej<sup>1</sup>. To plan francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana ogłoszony 9 maja 1950 r. doprowadził do powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, która jest powszechnie uważana za rzeczywisty początek unifikacji Europy po drugiej wojnie światowej. Robert Schuman oraz Jean Monnet, który był w zasadzie autorem projektu stworzenia EWWiS, są utożsamiani z ponadnarodową wizją integracji europejskiej. Zupełnie przeciwstawny sposób myślenia o jedności europejskiej prezentował w latach 60. XX wieku prezydent Charles de Gaulle, który optował za międzyrządową koncepcją *Europy ojczyzn*<sup>2</sup>. Te dwa podejścia ukazują podstawowe linie sporu między elitami politycznymi w sprawie konstrukcji europejskiej<sup>3</sup>. Z jednej strony, można wyróżnić obóz proeuropejski, a z drugiej – orientację mocno akcentującą narodową suwerenność. W rzeczywistości dąży się do zrównoważenia tych przeciwstawnych podejść, co tłumaczy pewną niekonsekwencję w stanowisku Francji, która wysuwa szereg inicjatyw na rzecz pogłębiania integracji w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej, ale jednocześnie wykazuje również pewną wstrzemięźliwość. Można więc zaryzykować twierdzenie, że Francja dąży do pogłębiania, ale w sytuacji kiedy jest to zgodne z jej interesem narodowym. Stąd wniosek, że Francja preferuje bardziej rozwiązania międzyrządowe, w odróżnieniu od swojego długoletniego partnera Niemiec, które mają skłonności federalne.

<sup>1</sup> Niektórzy autorzy mówią wręcz o krytycznej roli Francji, co wynika z porównania tego kraju z innymi państwami. Kraje Beneluksu, które są bardziej zaangażowane na rzecz unifikacji europejskiej, razem wzięte nie posiadają nawet połowy populacji Francji. Niemcy, z uwagi na wywołanie dwóch wojen światowych, nie mogły początkowo odgrywać roli lidera. Włochy natomiast były dotknięte brakiem stabilności rządowej i trudnościami gospodarczymi [J. S. Ambler, M. S. Reichert, *France: Europeanism, nationalism, and the planned economy*, w: E. E. Zeff, E. B. Pirro (red.), *The European Union and the Member States*, Rienner Publishers, London 2001, s. 29].

<sup>2</sup> Na temat planu Schumana oraz koncepcji Europy prezydenta de Gaulle'a patrz A. Podraza, *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 25-29, s. 37-44; Ambler, Reichert, *France*, s. 29-33.

<sup>3</sup> R. Balme, C. Woll, *France: between integration and national sovereignty*, w: S. Bulmer, Ch. Lequesue (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 97-100.



Kolejne poszerzenia Wspólnoty/Unii Europejskiej oraz zmiany, które zaistniały na arenie międzynarodowej w latach 90. XX wieku ograniczyły wpływ Francji w Europie. Przekonanie prezydenta de Gaulle'a o tym, że Europa będzie podążała taką drogą, jaką wyznaczy Francja, zostało zastąpione już w latach 90. XX wieku obawami o utratę znaczenia i możliwość znalezienia się na geograficznym i politycznym marginesie<sup>4</sup>. Tym można tłumaczyć irytację prezydenta Jacquesa Chiraca, która wynikała z braku poparcia ze strony wielu nowych państw członkowskich Unii dla stanowiska między innymi Francji w sprawie wojny w Iraku oraz z trudności wypracowania jasnej alternatywy dla fiaska ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Wszystko to prowadzi do rozważania różnorodnych koncepcji tworzenia „twardego jądra”, w którym ponownie Francja i Niemcy miałyby najwięcej do powiedzenia.

Stanowisko Francji wobec zmieniającej się sytuacji europejskiej uwidoczniło się między innymi w trakcie przygotowań negocjacji amsterdamskich. Stosunek Francji do problemów, które miały stać się przedmiotem negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej, nie był do końca jednoznaczny. Wynikało to przede wszystkim z różnic, jakie istniały pomiędzy partiami wchodzącymi w skład koalicji rządzącej, a które uwidoczniły się przede wszystkim w trakcie wyborów prezydenckich we Francji w 1995 r.<sup>5</sup> RPR, czyli Zgromadzenie na rzecz Republiki, Jacquesa Chiraca, była postrzegana jako partia gaullistowska, natomiast UDF, czyli Unia na rzecz Demokratycznej Francji, Édouarda Balladura, jako bardziej zaangażowana w proces integracji europejskiej. Tym zapewne należy tłumaczyć fakt, że Francja przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej nie przedstawiła żadnego oficjalnego dokumentu na temat proponowanych reform w ramach Unii Europejskiej. Podejście Francji można oczywiście zrekonstruować na podstawie wypowiedzi polityków, tj. przede wszystkim premiera Édouarda Balladura<sup>6</sup>, ministra spraw zagranicznych i później premiera Alaina Juppé oraz prezydenta Jacquesa Chiraca<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> U. Holm, *The old France, the new Europe and a multipolar world*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 5, nr 3, 2004, s. 269-271.

<sup>5</sup> B. P. G. Smith, *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2002, s. 141. Nie brak jednak głosów, że w zasadzie kwestie europejskie były nieobecne podczas kampanii prezydenckiej w 1995 r., gdyż trzej główni kandydaci wspierali integrację europejską, unię gospodarczą i walutową oraz podkreślali znaczenie stosunków francusko-niemieckich [L. Cohen-Tanugi, *The French debate*, w: A. Stubb, L. Cohen-Tanugi, S. Fagiolo, M. Kwast-van Duursen, *The 1996 IGC – national debates (1). Finland, France, Italy and the Netherlands*, RIIA Discussion Paper 66, The Royal Institute of International Affairs, London 1996, s. 25].

<sup>6</sup> É. Balladur pełnił funkcję premiera Francji do maja 1995 r., kiedy został zastąpiony przez ministra spraw zagranicznych w swoim rządzie, Alaina Juppé. Balladur po przegranej w pierwszej turze wyborów prezydenckich złożył rezygnację.

<sup>7</sup> J. Chirac został wybrany na prezydenta Francji 7 maja 1995 r. Zastąpił on na tym stanowisku François Mitteranda.



Duże znaczenie miały także wspólne inicjatywy francusko-niemieckie oraz wewnętrzny dokument rządu francuskiego, który został opublikowany przez „Le Figaro” 20 lutego 1996 r.

Zarys swojej koncepcji Europy Jacques Chirac przedstawił już w trakcie kampanii prezydenckiej<sup>8</sup>. Opowiedział się on za szybkim przyjęciem do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej, przede wszystkim w wymiarze politycznym, przy zachowaniu równowagi pomiędzy procesami poszerzania i pogłębiania. Uważał, że w ramach UE, składającej się z dwudziestu lub trzydziestu państw członkowskich, powinno się umożliwić niektórym krajom rozwój wzmocnionej współpracy, która miałaby jednak charakter otwarty. Zdaniem Chiraca, rdzeniem całego systemu powinno być partnerstwo francusko-niemieckie<sup>9</sup>. Chirac zwrócił uwagę na główne problemy w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego. Sądził, że należy doprowadzić do wzmocnienia Rady, między innymi poprzez wydłużenie okresu trwania prezydentury i przyznanie tej instytucji prawa inicjatywy, które przynależało jedynie Komisji. Chirac zdawał sobie sprawę z potrzeby reformy systemu podejmowania decyzji w ramach Rady, dążąc jednak do zagwarantowania roli państw dużych. Postulował wprowadzenie dodatkowego kryterium wielkości populacji w sytuacji stosowania większości kwalifikowanej. W duchu gaullistowskim stał na stanowisku, iż Unia powinna powstrzymać się od obligowania państwa do zaakceptowania decyzji, które stałyby w sprzeczności z jego żywotnymi interesami. Zdaniem Chiraca, należało wprowadzić aż trzyletnią kadencję prezydentury, która byłaby przede wszystkim odpowiedzialna za stosunki zewnętrzne Unii, jej interesy i tożsamość. Komisja, w opinii Chiraca, nie powinna dążyć do zastępowania Rady, tylko być jej podporządkowana. Powinna nadal posiadać prawo inicjatywy legislacyjnej, spełniać swoje funkcje wykonawcze, ale powinna działać zgodnie z zasadą subsidiarności. Chirac opowiedział się również za ściślejszym włączeniem parlamentów narodowych do procesu integracji w ramach Unii Europejskiej. Ten ostatni postulat był charakterystyczny dla Francji, gdyż na ogół inne państwa członkowskie nie przejawiały zbyt dużego zainteresowania w tym zakresie.

Poglądy Chiraca na Europę zostały skrytykowane przez byłego przewodniczącego Komisji, Jacquesa Delorsa, który w kampanii prezydenckiej w 1995 r. we Francji popierał socjalistę Lionela Jospina. Delors uznał, że opinie Chiraca są *szalenie mętne*<sup>10</sup>. Zdaniem Delorsa, Chirac opowiadał się za silną Europą,

<sup>8</sup> J. Chirac przedstawił swój program dla Europy w przemówieniu wygłoszonym w Paryżu 16 marca 1995 r. („Agence Europe”, 17.03.1995). Tekst przemówienia w: „Agence Europe”, 23.03.1995.

<sup>9</sup> J. Chirac uważał, że pomimo fundamentalnego znaczenia partnerstwa Francji i Niemiec, można przeciwdziałać impasowi Konferencji Międzyrządowej dzięki współpracy z innymi państwami członkowskimi, a przede wszystkim dzięki porozumieniu Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii („Agence Europe”, 13.01.1995).

<sup>10</sup> „Agence Europe”, 2.05.1995.



ale w rzeczywistości dążył do osłabienia instytucji Unii Europejskiej. Chciał bardziej demokratycznej Europy, ale nie wspominał o Parlamencie Europejskim, którego nie lubił. Chciał jednolitej waluty, ale w sposób niejasny wypowiadał się o niezależności Europejskiego Banku Centralnego. Delors ostro skrytykował także propozycję Chiraca, aby przeprowadzić referendum we Francji w sprawie wyników negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>11</sup>. Ta polemika pomiędzy Chiracem a Delorsesem nie miała jednak większego znaczenia w odbiorze społecznym. Jak podkreślano, debata na temat „architektury europejskiej”, w tym na temat kwestii instytucjonalnych, była przede wszystkim ograniczona do elit, podczas gdy w połowie lat 90. XX wieku Francuzi przede wszystkim skupiali swoją uwagę na konsekwencjach wprowadzenia wspólnej waluty na wewnętrzną politykę gospodarczą i społeczną<sup>12</sup>.

Pomimo pewnych rozbieżności pomiędzy Francją a Niemcami, oba państwa próbowały nie po raz pierwszy zaprezentować wspólne stanowisko wobec reformy Unii Europejskiej. Przykładem może być chociażby propozycja w sprawie WPZiB<sup>13</sup> lub też wspólny list prezydenta Jacquesa Chiraca i kanclerza Helmuta Kohla z 6 grudnia 1995 r., który był skierowany do premiera Hiszpanii, sprawującej wówczas prezydencję oraz pozostałych członków Rady Europejskiej. Obaj przywódcy wyrazili wspólny pogląd na temat mandatu Konferencji Międzyrządowej<sup>14</sup>. Stwierdzili, że Unia powinna rozwijać bardziej wyrazistą i zdecydowaną WPZiB, co wymagało zmniejszenia zróżnicowania pomiędzy politykami zagranicznymi i obrony poszczególnych państw członkowskich oraz zespolenia się wokół jasno zdefiniowanych celów i priorytetów. Chirac i Kohl opowiedzieli się za dokończeniem budowy obszaru gwarantującego swobodę przepływu osób poprzez przyjęcie wspólnego podejścia wobec takich problemów, jak polityka azylowa, imigracyjna i zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom dzięki przeciwdziałaniu zagrożeniom płynącym z terroryzmu, zorganizowanej międzynarodowej przestępczości i przemytu narkotyków. Obaj politycy apelowali o efektywniejsze funkcjonowanie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Podkreślili przede wszystkim możliwość rozszerzenia stosowania większości kwalifikowanej oraz rewizję sposobu ważenia głosów. Reformie powinna być także poddana kwestia powoływania składu i uprawnień Komisji. Chirac i Kohl wspomnieli o potrzebie przeanalizowania procedur legislacyjnych, w których uczestniczą Rada, Komisja i Parlament Eu-

<sup>11</sup> Zdaniem Delorsa, Chirac chciał przez to pozyskać głosy eurosceptyków w drugiej turze wyborów prezydenckich („Agence Europe”, 6.05.1995).

<sup>12</sup> Cohen-Tanugi, *The French debate*, s. 23-24.

<sup>13</sup> Elementy tej propozycji zostały zawarte w deklaracji ministrów spraw zagranicznych Francji Herve de Charetta i Niemiec, Klause Kinkla, po spotkaniu we Fryburgu 27 lutego 1996 r. („Agence Europe”, 29.02.1996).

<sup>14</sup> *Déclaration du chancelier Helmut Kohl et du président Jacques Chirac au président du Conseil européen*. 6.12.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-dos/state-fr/kohl.html>.



ropejski, w celu ich uproszczenia i uczynienia bardziej przejrzystymi. Opowiedzieli się oni za dalszą demokratyzacją Unii Europejskiej, między innymi poprzez zwiększenie odpowiedzialności Parlamentu Europejskiego i włączenie parlamentów narodowych w proces integracji europejskiej. Zbliżenie Unii do obywateli wymagało doprecyzowania stosowania zasady subsydiarności. Jakkolwiek, zdaniem Chiraca i Kohla, wszystkie państwa członkowskie powinny w jednakowy sposób uczestniczyć w konstrukcji europejskiej, to trudności jednego z partnerów nie powinny powstrzymać Unii Europejskiej od podejmowania określonych działań. Wobec tego uznali, że należy wprowadzić do Traktatu klauzulę o charakterze ogólnym, która umożliwiłaby państwom rozwijanie ściślejszej współpracy, ale w ramach jednolitego systemu instytucjonalnego UE. Wyraźnie opowiedzieli się więc za dopuszczeniem zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej. Powszechnie uważano, że tego rodzaju postulaty miały na celu minimalizowanie groźby opozycji ze strony Wielkiej Brytanii<sup>15</sup>.

List Chiraca i Kohla ukazywał, jak określił to kanclerz Kohl, „wspólne zaangażowanie na rzecz integracji europejskiej”<sup>16</sup>. Ale stanowiska obu państw, a co więcej różnych polityków francuskich i niemieckich, nie były do końca jednoznaczne i tożsame. Różnice dotyczyły chociażby stosunku pomiędzy pogłębianiem a poszerzaniem integracji europejskiej oraz relacji pomiędzy uwspólnotowaniem a metodą międzyrządową<sup>17</sup>. We wstępnej fazie debaty nad reformą Unii Europejskiej we Francji nie wszyscy podkreślali znaczenie wyzwania związanego z przyjęciem nowych państw członkowskich, a zgoda na poszerzenie była postrzegana przez większość uczestników debaty jako funkcja stosunków z Niemcami. W Niemczech tradycyjnie mówiono o jednoczesnym poszerzaniu i pogłębianiu, rezerwując sobie jednak prawo do budowy mniejszego rdzenia europejskiego. Stanowisko francuskie było bardziej zróżnicowane.

W styczniu 1995 r. znaczącą propozycję przedstawił były prezydent Valéry Giscard d'Estaing, który kilka lat później został przewodniczącym Konwentu Europejskiego<sup>18</sup>. Jego zdaniem, natura integracji w ramach Unii Europejskiej ulegnie przemianom w wyniku przyjęcia nowych państw członkowskich. Należało więc dokonać rozróżnienia pomiędzy *obszarem Europy*, czyli inaczej *większą Europą* a *Europą-potęga*. W pierwszym wypadku integracja miała opierać się na dwóch fundamentalnych traktatach, tj. Traktacie Rzymskim z 1957 r. i Jednolitym Akcie Europejskiej z 1986 r. *Europa-potęga* miała natomiast mieć charakter federacyjnej politycznej Unii Europy. Miała ona obejmować

<sup>15</sup> L. Jesień, *Po Amsterdamzie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Kolegium Europejskie – Natolin, Warszawa 1998, s. 43-44.

<sup>16</sup> „Agence Europe”, 8.12.1995.

<sup>17</sup> A. Szukala, W. Wessels, *The Franco-German tandem*, w: G. Edwards, A. Pijpers (red.), *The politics of European Treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Pinter, London 1997, s. 91-92.

<sup>18</sup> „Agence Europe”, 12.01.1995.



mować swoim zakresem unię gospodarczą i walutową oraz współpracę polityczną, która powinna jednak bazować raczej nie na Traktacie Rzymskim, ale na Układzie Elizejskim<sup>19</sup>. W opinii Giscarda d'Estainga, nie wolno mieszać dwóch koncepcji Europy, większej i mniejszej, gdyż będzie to miało destrukcyjny wpływ zarówno na poszerzanie, jak i pogłębianie integracji europejskiej<sup>20</sup>.

Reakcja na propozycję Giscarda d'Estainga ze strony prawnicowego rządu oraz kandydata, a później prezydenta, Jacquesa Chiraca nie była do końca jednoznaczna. Świadczy o tym chociażby różnica w ocenach, jakie przedstawili różni analitycy. Szukala i Wessels podkreślali, że stanowisko Chiraca, Juppé, a także Balladura wyraźnie kontrastowało z podejściem Giscarda d'Estainga<sup>21</sup>, podczas gdy Niblett uważał, że podejście rządu francuskiego, pomimo odmiennej retoryki, zazębiało się dosyć znacznie z sugestiami Giscarda d'Estainga<sup>22</sup>. Wydaje się, że należy skłonić się raczej ku tej drugiej opinii. Zaraz po przedstawieniu koncepcji przez Giscarda d'Estainga, minister spraw zagranicznych Francji, sprawującej wówczas przewodnictwo w Unii Europejskiej, Alain Juppé, negatywnie odniósł się wobec uwag byłego prezydenta, stwierdzając, że Francja nie opowiada się za rekonstrukcją małej Europy, którą nazwał „prezencioną Europą”<sup>23</sup>. Jednocześnie opowiedział się za wielką Europą, co współbrzmiało z koncepcją de Gaulle'a Europy od Atlantyku po Ural. Juppé, jakkolwiek był przeciwnikiem koncepcji twardego rdzenia, to jednak nie wykluczał, że w poszerzonej Unii Europejskiej powinno się pozwolić niektórym państwom członkowskim na szybszą integrację w pewnych dziedzinach. Zarówno Chirac, jak i Juppé stali na stanowisku, że wspólną podstawę integracji powinna stanowić polityka gospodarcza, współpraca polityczna i wspólne granice, podczas gdy w innych dziedzinach dopuszczalna byłaby *wzmocniona solidarność*<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Układ Elizejski został podpisany, po fiasku planu Foucheta stworzenia Europejskiej Unii Politycznej, 22 stycznia 1963 r. przez Francję i Niemcy. Doprowadził on do ścisłej współpracy między obu państwami w zakresie polityki zagranicznej. Plan Foucheta został przedstawiony z inicjatywy prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a. Na temat planu Foucheta i Układu Elizejskiego patrz: P. Gerbet, *In search of political union: the Fouchet plan negotiations*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987, s. 105-129; M. Jansen, J. K. De Vree, *The ordeal of unity. The politics of European integration 1945-1985*, Prime Press, Bilthoven 1985, s. 178-191; Podraza, *Unia Europejska*, s. 39-41.

<sup>20</sup> Szukala, Wessels, *The Franco-German tandem*, s. 91.

<sup>21</sup> Szukala, Wessels, *The Franco-German tandem*, s. 91.

<sup>22</sup> R. Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War: resisting change*, w: R. Niblett, W. Wallace (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 108.

<sup>23</sup> „Agence Europe”, 12.01.1995.

<sup>24</sup> Szukala, Wessels, *The Franco-German tandem*, s. 91.



W podobnym duchu przedstawił swoją koncepcję kół koncentrycznych Balladur w reakcji na inicjatywę dwóch partii niemieckich, tj. CDU i CSU, z września 1994 r.<sup>25</sup> Była to już kolejna próba odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób włączyć państwa Europy Środkowej i Wschodniej do UE, nie ryzykując utraty dorobku osiągniętego w ramach procesu integracji europejskiej<sup>26</sup>. Według Balladura, Europa miała składać się z trzech kręgów<sup>27</sup>. W zewnętrznym kręgu mieli znajdować się nowi partnerzy z Unii Europejskiej, czyli państwa byłego Związku Radzieckiego i basenu Morza Śródziemnego. Unia miała podpisać z nimi szereg porozumień handlowych, finansowych i politycznych. Premier Balladur i inni ministrowie jego rządu wykluczali członkostwo w Unii Europejskiej Rosji, Ukrainy i innych państw powstałych w wyniku rozpadu Związku Radzieckiego. Zachęcali natomiast Rosję do budowy Wspólnoty Niepodległych Państw jako ewentualnie drugiego bieguna Europy postzimnowojennej poza Unią Europejską. Drugi krąg byłby tworzony przez Unię Europejską składającą się maksymalnie z trzydziestu państw członkowskich. Musiałyby one szanować *acquis communautaire* zarówno w tradycyjnych dziedzinach, tj. w zakresie rynku wewnętrznego, konkurencji, polityki społecznej, jak i w nowych wówczas filarach, tj. w odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Elementem strategii Balladura była zgoda na poszerzenie i wobec tego w czerwcu 1993 r. wysunął on inicjatywę Paktu Stabilności dla Europy, która była adresowana do państw aspirujących do członkostwa w UE, a miała na celu przede wszystkim konsolidację granic i rozwiązanie ewentualnych problemów związanych z mniejszościami narodowymi<sup>28</sup>. Jakkolwiek Robin Niblett uważa, że konkretne cele Paktu Stabilności odróżniały go od niejasnego planu konfederacji przedstawionej w 1989 r. przez prezydenta François Mitteranda<sup>29</sup>, to jednak należy zgodzić się z opinią wyrażoną przez Ulricha Sedelmeiera i Helen Wallace, że dla państw członkowskich UE był on jednak echem koncepcji Mitteranda, a kraje Europy Środkowej i Wschodniej obawiały się, że inicjatywa Balladura opóźni dyskusje na temat pełnej akce-

<sup>25</sup> Na temat inicjatywy CDU-CSU patrz paragraf o Niemczech.

<sup>26</sup> Na przykład na początku lat 90. XX wieku własną koncepcję kół koncentrycznych przedstawił ówczesny przewodniczący Komisji Jacques Delors (A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996, s. 214).

<sup>27</sup> Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War*, s. 106-107.

<sup>28</sup> Na temat inicjatywy Balladura i jej realizacji patrz A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997, s. 48-51.

<sup>29</sup> Na temat koncepcji konfederacji europejskiej François Mitteranda patrz Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, s. 197-198.





sji do Unii i NATO<sup>30</sup>. Pierwszy centralny krąg, któremu poświęcono najwięcej miejsca w koncepcji rządu francuskiego, miały stanowić niektóre ówczesne państwa członkowskie Unii Europejskiej, przekonane do pogłębionej integracji<sup>31</sup>. W tym pierwszym kręgu miały być rozwijane, wokół rdzenia francusko-niemieckiego, różne formy wzmocnionej współpracy w ramach Unii Europejskiej, tj. przede wszystkim kooperacja militarna i unia walutowa. Pomimo nacisku na fundamentalną rolę współpracy francusko-niemieckiej, analiza działalności Francji prowadzi do wniosku, że państwo to dążyło do zwiększenia własnych wpływów, rozwijając koncepcję Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony oraz wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony<sup>32</sup>. Francja chciała również, poprzez unię gospodarczą i walutową, odzyskać kontrolę nad własną polityką walutową i doprowadzić do zwiększenia kontroli przez polityków europejskich rynku wewnętrznego zdominowanego przez Niemców.

Całościowe stanowisko Francji zostało przedstawione w poufnym wewnętrznym memorandum rządu zatytułowanym *Wytyczne Francji dla Konferencji Międzyrządowej 1996 r.*, które zostało jednak opublikowane przez „Le Figaro” 20 lutego 1996 r.<sup>33</sup> Dokument ten został przygotowany na potrzeby specjalnego komitetu rządowego, spotykającego się raz na dziesięć dni pod przewodnictwem ministrów de Charette’a i Barniera. Zadaniem komitetu było opracowanie szczegółowych propozycji Francji związanych z reformą Unii Europejskiej. Francja wyszła z założenia, że w ramach Konferencji Międzyrządowej nie powinno otwierać się dyskusji na temat unii gospodarczej i walutowej, ani na temat wspólnych polityk. W ramach pierwszego filaru Unii Francja proponowała reformę systemu instytucjonalnego. Przede wszystkim postulowała zmianę sposobu ważenia głosów w Radzie poprzez wzięcie pod uwagę przy podziale głosów takich elementów, jak czynniki demograficzne, gospodarcze i wkład finansowy każdego państwa członkowskiego. Jakkolwiek Francja opowiedziała się za rozszerzeniem stosowania większości kwalifikowanej, aby

<sup>30</sup> U. Sedelmeier, H. Wallace, *Policies towards Central and Eastern Europe*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 377.

<sup>31</sup> Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War*, s. 107-109.

<sup>32</sup> Na temat meandrów stanowiska Francji i w szczególności prezydenta Chiraca w połowie lat 90. XX wieku w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony oraz punktów spornych z Niemcami patrz A.-M. Le Gloanec, *Europe by other means?*, „International Affairs”, vol. 73, nr 1, 1997.

<sup>33</sup> *Les orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996*, 20.02.1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/200296.html>. Omówienie tego dokumentu w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*; „Agence Europe”, 21.02.1996; „Agence Europe”, 23.02.1996. Warto zaznaczyć, że dokument ten powstał w listopadzie 1995 r. i po komentarzach ze strony polityków i ekspertów został opublikowany w wersji niezmienionej. Mogło to świadczyć o braku rzeczywistej alternatywy dla dyskutowanej koncepcji (Cohen-Tanugi, *The French debate*, s. 25)



uniknąć ryzyka impasu decyzyjnego, to jednak chciała, aby ważny interes narodowy pozwalał na odłożenie głosowania i prowadzenie dalszych negocjacji zgodnie z kompromisem luksemburskim z 1966 r.<sup>34</sup> Po poszerzeniu Francja chciała doprowadzić do zmniejszenia ilości członków Komisji, aby instytucja ta mogła nadal skutecznie wypełniać swoje kompetencje wykonawcze i prawo inicjatywy legislacyjnej. Podobnie należało określić maksymalną liczbę członków Parlamentu Europejskiego i powrócić do pomysłu jednolitej ordynacji wyborczej. Francja jednoznacznie wypowiedziała się za respektowaniem decyzji z 1992 r., w myśl której sesje plenarne Parlamentu Europejskiego odbywają się w Strasburgu<sup>35</sup>. Wyraziła także opinię, że należy uprościć procedury legislacyjne przy zachowaniu równowagi instytucjonalnej pomiędzy Radą a Parlamentem. Francja wyszła z inicjatywą stworzenia nowego ciała, tzw. Wysokiej Rady Parlamentarnej, w której zasiadaliby przedstawiciele parlamentów narodowych. Organ ten byłby konsultowany w odniesieniu do stosowania zasady subsydiarności. Francja sugerowała, że instytucja ta mogłaby powstać poprzez instytucjonalizację COSAC-u.

Jakkolwiek Francja proponowała wprowadzenie szeregu zmian w funkcjonowaniu WPZiB, to jednak opowiadała się jednoznacznie za zachowaniem międzyrządowego charakteru drugiego filaru. Uznając, że system półrocznego przewodnictwa nie pozwala Unii na zaakcentowanie swojej obecności na arenie międzynarodowej, Francja wyszła z pomysłem powołania stanowiska Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który byłby mianowany przez Radę Europejską na kadencję trwającą od trzech do pięciu lat. Francja uznała w memorandum, że Konferencja Międzyrządowa powinna zająć się jasnym zdefiniowaniem wspólnej obrony poprzez:

- przedstawienie środków podporządkowania Unii Zachodnioeuropejskiej Unii Europejskiej;
- określenie sposobu podejmowania decyzji w sprawach bezpieczeństwa, aby uniknąć paraliżu Rady;
- rozwój zdolności operacyjnych UZE (dowództwo, system satelitarny i uzbrojenie) dzięki wprowadzeniu zasady elastyczności umożliwiającej wzmocnioną współpracę niektórych państw członkowskich.

<sup>34</sup> Kompromis luksemburski został zawarty w styczniu 1966 r. w wyniku kryzysu instytucjonalnego wywołanego w 1965 r. przez prezydenta Francji de Gaulle'a. Kompromis umożliwił, w sytuacji głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej w ramach Rady, odłożenie decyzji aż do osiągnięcia jednomyślności, gdy w grę mógł wchodzić ważny interes narodowy któregoś z państw członkowskich [tekst kompromisu w: C. H. Church, D. Pinnemore (red.), *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaty*, Prentice Hall, London 1994, s. 531-532; patrz także Podraza, *Unia Europejska*, s. 43-44].

<sup>35</sup> Francja powoływała się na decyzję w sprawie umiejscowienia instytucji podjętą przez Radę Europejską na posiedzeniu w Edynburgu w grudniu 1992 r. („Bull. EC” 12-1992, punkt I.32).



W odniesieniu do trzeciego filaru, Francja proponowała, aby Konferencja Międzyrządowa odpowiedziała na pytanie, czy i kiedy zagadnienia z zakresu polityki azylowej i imigracyjnej mogłyby być włączone do sfery kompetencji Wspólnoty Europejskiej. W związku z tym Francja opowiedziała się za tym, aby w ramach trzeciego filaru Unii obok państw członkowskich prawo inicjatywy przynależało także Komisji. Ponadto chciała, aby parlamenty narodowe, poprzez Wysoką Radę Parlamentarną, uczestniczyły w przygotowaniu dokumentów z zakresu prawa cywilnego i karnego. Francja sugerowała także, aby dokumenty mogły wchodzić w życie bez potrzeby złożenia instrumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie.

Jak większość uczestników debaty nad reformą Unii Europejskiej, Francja w memorandum rządowym poparła ideę wprowadzenia w Traktatach generalnej zasady elastyczności, pozwalającej na wzmocnioną współpracę między państwami członkowskimi chcącymi i mogącymi ją rozwijać. O współpracy takiej decydowałaby Rada i byłaby ona rozwijana w imieniu całej Unii Europejskiej.

Stanowisko Francji, wyrażone w poufnym memorandum, było dosyć zachowawcze. Politycy reprezentujący rząd francuski opowiadali się raczej za utrzymaniem istniejącego w ramach Unii Europejskiej podziału na trzy filary, gdyż jak uważano był to realny wkład Francji do Traktatu z Maastricht<sup>36</sup>. Proponowane reformy instytucjonalne zmierzały do zachowania *status quo*, a w niektórych wypadkach Francja próbowała ograniczać wpływy organów ponadnarodowych, dążąc przede wszystkim do wzmocnienia Rady w stosunku do Komisji i proponując stworzenie Wysokiej Rady Parlamentarnej, co zapewne ograniczyłoby możliwości działania Parlamentu Europejskiego. W jednym z wstępnych roboczych dokumentów rządzącej RPR zaproponowano nawet, aby kosztem Komisji wzmocnić rolę Rady Europejskiej, upodabniając ją do Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>37</sup>. Jednocześnie sugerowano, że prezydencja byłaby sprawowana przez jedno z pięciu dużych państw Unii Europejskiej, a kadencja trwałaby dwa i pół roku<sup>38</sup>. Ostatecznie propozycja dotycząca nowego systemu przewodnictwa w UE nie została zaakceptowana przez gremia rządzące RPR<sup>39</sup>.

Oficjalna postawa Francji opierała się, jak określa to Niblett, na minimalistycznym podejściu państwowo-centrycznym, najlepiej scharakteryzowanym przez premiera Balladura. Polityk ten w czerwcu 1994 r. stwierdził, że rząd francuski chce przywrócić państwom należne miejsce w konstrukcji europejskiej, zapewniając przede wszystkim prymat politycznych organów decyzyjnych nad ciałami administracyjnymi<sup>40</sup>. Zdawano sobie jednak sprawę, że Kon-

<sup>36</sup> Szukala, Wessels, *The Franco-German tandem*, s. 92.

<sup>37</sup> Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War*, s. 110.

<sup>38</sup> „Agence Europe”, 26.01.1996.

<sup>39</sup> „Agence Europe”, 10.02.1996.

<sup>40</sup> Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War*, s. 110.



ferencja Międzyrządowa powinna wziąć pod uwagę różne punkty widzenia i powinna być syntezą, jak oznajmił minister spraw zagranicznych Alain Juppé, trzech wielkich wizji, tj. niemieckiej federalistycznej, francuskiej państwowej i brytyjskiej światowej, oraz dotyczącej zachowania najlepszych narodowych wartości<sup>41</sup>. Ale takie podejście nie było do końca jednoznaczne. Jeden z francuskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, Jean-Louis Bourlanges, skonstatował, że Francja chciałaby silnej Europy, tak jak Niemcy, ale ze słabyymi instytucjami, tak jak Brytyjczycy<sup>42</sup>.

W debacie nad reformą Unii Europejskiej we Francji prezentowano szereg innych propozycji, niekiedy odbiegających od stanowiska polityków koalicji prawicowej. Ważnym głosem w dyskusji były opinie wyrażane przez Jacquesa Delorsa, którego kadencja jako przewodniczącego Komisji zakończyła się w styczniu 1995 r. Delors prezentował funkcjonalistyczną wizję integracji europejskiej, w której Unia Europejska powinna stopniowo rozszerzać własne kompetencje<sup>43</sup>. Zgodnie z tą logiką, impuls do stworzenia unii politycznej powinna dać unia gospodarcza i walutowa. Jeżeli w przyszłości Europejski Bank Centralny byłby jedynym silnym organem bez odpowiednika w sferze politycznej, to opinia publiczna, zdaniem Delorsa, mogłaby odrzucić unię gospodarczą i walutową<sup>44</sup>. Delors w wywiadzie dla „Le Monde” opowiedział się wyraźnie za koncepcją zróżnicowanej integracji<sup>45</sup>. Pozwalałaby ona na stworzenie awangardy państw, które byłyby przekonane co do potrzeby zespolenia suwerenności w takich kluczowych dziedzinach, jak rozwój społeczny, waluta, obrona i wspólne działania w zakresie polityki zagranicznej. Nie mogłaby ona jednak polegać na tym, że państwa, akceptując pewną wspólną podstawę, wybierałyby swobodnie, w jakich sferach funkcjonowania UE uczestniczyłyby. W przeciwnym wypadku byłby to koniec projektu politycznej Europy. Do czasu zaakceptowania idei awangardy, Delors proponował, aby ustanowić tzw. *dwie Europy*. Pierwsza z nich stanowiłaby federację państw narodowych ściślej ze sobą zintegrowanych; dzięki stworzeniu federacji udałoby się ocalić instytucjonalną spójność rdzenia Unii Europejskiej. Druga, tzw. *większa Europa*, byłaby obszarem pokoju, handlu i współpracy, w ramach którego zapewniony byłby swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Delors uważał, że do tej *większej Europy* mogłyby przystąpić państwa Europy Środkowej i Wschodniej, państwa bałtyckie oraz Cypr i Malta<sup>46</sup>. Delors nie wykluczał akcesji Norwegii, Szwajca-

<sup>41</sup> „Agence Europe”, 1.02.1995.

<sup>42</sup> „Agence Europe”, 30.06.1995.

<sup>43</sup> Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War*, s. 111.

<sup>44</sup> Opinia wyrażona przez Delorsa przed komisją do spraw instytucjonalnych PE („Agence Europe”, 25.02.1995).

<sup>45</sup> Fragment wypowiedzi Delorsa dla „Le Monde” z 25 marca 1996 r. znajduje się w: „Agence Europe”, 9.04.1996.

<sup>46</sup> „Agence Europe”, 25.02.1995.



rii, Turcji oraz republik byłej Jugosławii, natomiast opowiadał się przeciwko włączeniu Rosji, Ukrainy i Białorusi, które, jego zdaniem, naturalnie nie należą do Europy.

Stanowisko Partii Socjalistycznej wobec Konferencji Międzyrządowej nie było wyraźnie określone. Pomimo tego, że w czasie przyjmowania Traktatu z Maastricht partia ta prezentowała wyraźną proeuropejską postawę, to była podzielona co do społecznych konsekwencji tworzenia unii gospodarczej i walutowej<sup>47</sup>. Czołowi przedstawiciele Partii Socjalistycznej postulowali nawet, że należy zrównoważyć niemiecką monetarystyczną wizję unii gospodarczej i walutowej propozycją europejskiego rządu gospodarczego.

## 2. Niemcy

Obok Francji, Niemcy były uważane za jednego z głównych twórców Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Co więcej, pozycja polityczna i gospodarcza tego państwa powodowała, że głos Niemiec był uważnie słuchany przez partnerów z Unii Europejskiej. Zjednoczenie Niemiec na początku lat 90. XX wieku miało wpływ na pewną zmianę roli tego państwa na arenie międzynarodowej. Podczas swojej wizyty w Berlinie w lipcu 1994 r. prezydent USA Bill Clinton wezwał Niemcy do wzięcia na siebie większej odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe<sup>48</sup>. W samych Niemczech integracja nie była już traktowana jako rekompensata za status państwa nie w pełni suwerennego, jak to miało miejsce w okresie zimnej wojny, ale jako środek do zwiększenia międzynarodowego znaczenia, które wzrastało w sytuacji słabnięcia instytucji europejskich. Pomimo różnych punktów widzenia w samych Niemczech<sup>49</sup>, nie oznaczało to jednak dążenia do uzyskania statusu hegemonia na kontynencie europejskim. Po zjednoczeniu Niemcy, wbrew obawom, nie dążyły do dominacji, ale raczej kontynuowały poprzednią linię w polityce zagranicznej, tym bardziej, że sama unifikacja nie miała charakteru jednostronnego, tylko odbywała się w ramach szerszego procesu<sup>50</sup>. Jak podkreślał sam kanclerz Helmut Kohl

<sup>47</sup> Niblett, *France and Europe at the end of the Cold War*, s. 111-112.

<sup>48</sup> S. Bulmer, W. E. Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, 1996, s. 17-18.

<sup>49</sup> Na temat dyskusji w Niemczech o roli międzynarodowej tego państwa na początku lat 90. XX wieku patrz: A. Pradetto, P. Sigmund, *Zjednoczone Niemcy i Europa Środkowowschodnia*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 1993, 115-124.

<sup>50</sup> K. Larres, *Germany and the West: the „Rapallo factor” in Germany foreign policy from the 1950s to the 1990s*, w: K. Larres, P. Panayi, *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, society and economy before and after unification*, Longman, London 1996, s. 320.



w 1998 r., Niemcy trzymały się tradycyjnych zasad w polityce zagranicznej, tj. współpracy i integracji oraz dialogu i budowy zaufania<sup>51</sup>. Kontynuatorem tradycyjnej linii w polityce zagranicznej był Joschka Fischer, który został w 1998 r. ministrem spraw zagranicznych w rządzie socjaldemokratycznego kanclerza Gerharda Schrödera<sup>52</sup>. Jego koncepcję nazywano zmodernizowaną wersją stanowiska Kohla. Ale sam Schröder był pierwszym kanclerzem RFN, który użył w stosunku do Niemiec określenia „wielka potęga” i kładł nacisk na definiowanie interesów narodowych w ramach instytucji wielostronnych<sup>53</sup>. Było to odejście od klasycznego sposobu myślenia o pozycji Niemiec w stosunkach międzynarodowych. Zmiana polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec w latach 90. XX wieku polegała również na stopniowym poszerzaniu pola zainteresowań. Punktem odniesienia nie była już prawie wyłącznie Europa, gdyż nowe spojrzenie miało charakter bardziej globalny, w którym uwzględniano interesy polityczne, gospodarcze i dotyczące bezpieczeństwa<sup>54</sup>.

Oficjalne stanowisko Niemiec w kwestii integracji europejskiej musiało brać pod uwagę ograniczenia, jakie były zdefiniowane przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 12 października 1993 r. w sprawie ratyfikacji Traktatu z Maastricht<sup>55</sup>. Trybunał, odrzucając skargę o niekonstytucyjności ratyfikacji Traktatu z Maastricht, stwierdził, że jakkolwiek przekazanie uprawnień Unii Europejskiej było zgodne z Ustawą Zasadniczą RFN, to zwiększenie kompetencji przez Unię wymaga każdorazowo zmiany Traktatów i zgody na to niemieckiego parlamentu. W opinii Trybunału, Unia Europejska nie jest już federacją państw, ale nie jest jeszcze państwem federalnym, czyli nie posiada

<sup>51</sup> S. Marsh, *The dangers of German history: lessons from a decade of post-Cold War German foreign and security policy*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 3, nr 3, 2002, s. 395.

<sup>52</sup> Ch. Jeffery, W. Paterson, *Germany and European integration: a shifting of tectonic plates*, „West European Politics”, vol. 26, nr 4, 2003, s. 71-72; A.-M. Le Gloanec, *The unilateral temptation: Germany's foreign policy after the Cold War*, „Internationale Politik und Gesellschaft”, nr 1, 2004, s. 27-28.

<sup>53</sup> Jednak katalog niemieckich interesów narodowych określonych przez kanclerza Schrödera nie budził kontrowersji. W listopadzie 1999 r. wymienił on następujące interesy: pogłębianie UE i poszerzanie o państwa Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej; wzmacnianie transatlantyckich relacji z USA; rozwój paneuropejskiego bezpieczeństwa dla wszystkich; wspieranie rozwoju demokracji i ochrony praw człowieka na świecie; wzmocnienie roli ONZ w promocji porządku światowego; rozwój wolnego handlu w skali globalnej (Marsh, *The dangers of German history*, s. 394).

<sup>54</sup> R. Karp, *The new German foreign policy consensus*, „The Washington Quarterly”, vol. 29, nr 1, 2005-06, s. 61.

<sup>55</sup> T. C. Hartley, *Constitutional problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford-Portland 1999, s. 154-157; J. Hergenhan, *German federalism and European integration*, „European Issues”, nr 5, Notre Europe, Paris 2000, s. 28-29. Tekst orzeczenia: *Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej*, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 279-308.

takich uprawnień, które pozwalałyby jej na zwiększanie własnych kompetencji bez zgody poszczególnych państw członkowskich. Unia nie jest państwem, gdyż nie istnieje homogeniczny naród europejski i europejska opinia publiczna. Trybunał określił Unię Europejską mianem *związku państw*, które przekazują Unii uprawnienia, pozostając jednak podmiotami suwerennymi i działającymi na arenie międzynarodowej poprzez własne rządy, które kontrolują proces integracji. Zdaniem Trybunału, integracja w ramach Unii nie może doprowadzić do znaczącego ograniczenia uprawnień Bundestagu, gdyż pogwałcono by zasadę demokracji zapisaną w konstytucji. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego stało do pewnego stopnia w sprzeczności z poglądami kanclerza Kohla – podczas gdy Kohl podkreślał wcześniej automatyczną czy nieodwracalną naturę Unii Europejskiej, Trybunał domagał się każdorazowej legitymizacji przyjmowanych reform i odrzucał jakikolwiek automatyzm w tym zakresie<sup>56</sup>. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dawało wskazówki negocjatorom w ramach Konferencji Międzyrządowej, że warunkiem postępów procesu integracji jest spełnienie kryteriów zdefiniowanych przez Trybunał.

Niemcy były postrzegane jako państwo, które tradycyjnie opowiadało się zarówno za pogłębianiem, jak i poszerzaniem integracji europejskiej<sup>57</sup>. W związku z tym debata w latach 1994-1997 skupiała się wokół dwóch zasadniczych problemów, tj. stworzenia unii gospodarczej i walutowej oraz poszerzenia Unii Europejskiej i NATO<sup>58</sup>. Kwestie te zdominowały generalną dyskusję nad nowym porządkiem europejskim, jakkolwiek od 1994 r. niemieccy politycy i naukowcy przedstawili szereg interesujących koncepcji, dotyczących nowej architektury europejskiej, które były reakcją na wyzwania, przed jakimi stała Unia Europejska. W Niemczech dominował pogląd o konieczności przeprowadzenia reform w Unii, ale jednocześnie odczuwano niechęć innych państw do ich przyjęcia i wprowadzenia w życie<sup>59</sup>. W debacie intelektualnej ujawniały się trzy sposoby myślenia o możliwości rozwoju integracji w ramach UE<sup>60</sup>. Po pierwsze, rozwijano podejście umiarkowanie międzyrządowe, po drugie – pomysły stworzenia twardego rdzenia i po trzecie – koncepcje zróżnicowanej integracji rozwijane przez tzw. *nowych integracjonistów*.

<sup>56</sup> Bulmer, Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, s. 28.

<sup>57</sup> Jedynie w latach 1961-1963 Niemcy z pewną rezerwą podchodziły do podania Wielkiej Brytanii o członkostwo, gdyż dla Konrada Adenauera priorytetem były stosunki z Francją, a de Gaulle był przeciwnikiem przyjęcia Wielkiej Brytanii do WE (Bulmer, Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, s. 10).

<sup>58</sup> H. Mayer, *Central power, central debate? The German foreign policy Community and the rethinking of European order*, w: Niblett, Wallace (red.), *Rethinking European order*, s. 74-75.

<sup>59</sup> Jesień, *Po Amsterdamzie, przed poszerzeniem*, s. 48.

<sup>60</sup> J. Janning, *A German Europe-a European Germany? On the debate over Germany's foreign policy*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, 1996, s. 40.



Zwolennikiem umiarkowanego podejścia międzyrządowego był były wieloletni dyplomata Hans Arnold, który opierał się na akceptacji systemu państw narodowych i gaullistowskim rozumieniu integracji europejskiej<sup>61</sup>. Niebezpieczeństwu wybuchu nacjonalizmów można było, jego zdaniem, przeciwdziałać przez racjonalne wykorzystanie potencjału państwa narodowego, a nie górowanie nad nim. Arnold opowiadał się za tworzeniem Europy o charakterze międzyrządowym w oparciu o rynek wewnętrzny, ale z pominięciem unii walutowej i innych głębszych struktur integracyjnych. Jego zdaniem, Niemcy powinny dążyć do skorygowania ponadnarodowego podejścia Traktatu z Maastricht. Arnold był także przekonany o spadku znaczenia Sojuszu Atlantyckiego i postulował *deamerykanizację* obrony europejskiej poprzez powołanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej, analogicznej do tej, która była planowana w latach 50. XX wieku. W opinii Arnolda, poszerzenie Unii Europejskiej powinno być ograniczone jedynie do państw Grupy Wyszehradzkiej, tj. Polski, Węgier, Czech i Słowacji, a w przypadku państw bałtyckich mogło być ono rozważane tylko w przypadku przyzwolenia Rosji. Arnold ograniczał więc członkostwo w Unii Europejskiej zasadniczo do Europy łacińskiej, wyłączając z niej tradycje prawosławia.

Ogólna debata na temat rozwoju Unii Europejskiej ogniskowała się jednak głównie wokół możliwości zróżnicowania integracji, co w dużej mierze odbiegało od podejścia międzyrządowego. Dyskusja ta w zasadzie została rozpoczęta przez manifest współrządzącej frakcji CDU/CSU w Bundestagu z 1 września 1994 r. zatytułowany *Refleksje na temat polityki europejskiej*<sup>62</sup>. Jego autorami byli Karl Lamers, rzecznik CDU do spraw polityki międzynarodowej, i Wolfgang Schäuble, przewodniczący frakcji CDU/CSU w Bundestagu. W dokumencie tym próbowano połączyć dwa zasadnicze procesy, tj. pogłębianie i poszerzanie integracji europejskiej. Przedstawiono w nim propozycje odnoszące się do pięciu dziedzin:

- (1) rozwoju instytucjonalnego Unii Europejskiej i implementacji zasady subsydiarności;
- (2) wzmocnienia twardego rdzenia UE;
- (3) intensyfikacji stosunków francusko-niemieckich;
- (4) wzmocnienia zdolności działania Unii w kwestiach dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- (5) poszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

W manifeście Schäublego i Lamersa zaproponowano przyjęcie przez Unię Europejską dokumentu quasi-konstytucyjnego, bazującego na modelu państwa federalnego i zasadzie subsydiarności, która pozwoliłaby na jednoznaczny podział kompetencji między Unię, państwa członkowskie i regiony. Sformuło-

<sup>61</sup> Janning, *A German Europe-a European Germany?*, s. 40.

<sup>62</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.





wania takie współbrzmiały z programem CDU, przyjętym w lutym 1994 r. w Hamburgu, w którym wyraźnie podkreślono, że Unia Europejska powinna przyjąć konstytucję, w której zawarto by katalog praw podstawowych i praw człowieka, ustalono tryb podejmowania decyzji oraz określono podział kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi zgodnie z zasadą subsidiarności<sup>63</sup>. Jednocześnie CDU opowiedziała się za budową Europy federalnej, która najlepiej gwarantowałaby różnorodność kulturową. W proponowanym dokumencie konstytucyjnym, zdaniem Schäublego i Lamersa, powinna nastąpić instytucjonalizacja koncepcji różnych geometrii lub wielu prędkości, aby uniknąć Europy *à la carte*. Największe kontrowersje wywołały stwierdzenia dotyczące twardego rdzenia Unii Europejskiej. Proponowano bowiem, aby twarde rdzeń, składający się z pięciu państw, tj. Niemiec, Francji, Belgii, Holandii i Luksemburga, odgrywał wiodącą rolę w procesie integracji europejskiej, rozwijając nowe formy współpracy. Uczestnikami twardego rdzenia byłyby więc państwa założycielskie Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku z wykluczeniem Włoch. Twardy rdzeń byłby otwarty dla innych państw, takich jak Włochy, Wielka Brytania, czy Hiszpania, jeżeli zdołałyby one rozwiązać własne problemy wewnętrzne i wyraziły chęć przystąpienia. Powodem powstania twardego rdzenia było przekonanie o braku zgody między państwami członkowskimi Unii co do pogłębiania integracji. Traktowano więc tę propozycję jako ewentualną alternatywę, gdyby dalszy postęp integracji nie był możliwy<sup>64</sup>. Co więcej, uważając, że istnieje pewien konflikt pomiędzy pogłębianiem a poszerzaniem, uznano, że powołanie twardego rdzenia ułatwiłoby akcesję państw Europy Środkowej i Wschodniej, gdyż nie musiałyby one od razu przyjmować całości *acquis communautaire*<sup>65</sup>. W tym kontekście Schäuble i Lamers opowiedzieli się za przyjęciem do Unii Europejskiej około roku 2000 r. nowych państw z Europy Środkowej i Wschodniej, tj. Polski, Czech, Węgier, Słowacji i Słowenii<sup>66</sup>. Propozycja stworzenia twardego rdzenia została szczegółowo rozwinięta w teoretycznej książce poświęconej temu problemowi, opublikowanej w 1995 r. przez niemieckiego politologa, Christiana Deubnera<sup>67</sup>. Postulo-

<sup>63</sup> *Wolność i odpowiedzialność. Podstawy programowe Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej Niemiec. Uchwalone przez V Zjazd Partii, Hamburg, 20-23.02.1994*, w: J. Thesing (red.), *Chrześcijańska demokracja w XXI wieku*, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 1997, s. 114-115.

<sup>64</sup> J. Janning, F. Algieri, *The German debate*, w: J. Janning, F. Algieri, F. Rodrigo, R. Lindahl, H. Grabbe, K. Hughes, *The 1996 IGC – national debates (2). Germany, Spain, Sweden and the UK*, RIIA Discussion Paper 67, The Royal Institute of International Affairs, London 1996, s. 17.

<sup>65</sup> A. Hyde-Price, *Germany and European order. Enlarging NATO and the EU*, Manchester University Press, Manchester 2000, s. 189-190.

<sup>66</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*; B. Koszel, *Mitteleuropa redi-viva? Europa Środkowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999, s. 140.

<sup>67</sup> Ch. Deubner, *Deutsche Europapolitik. Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Nomos, Baden-Baden 1995.



wał on budowę twardego rdzenia w oparciu o strukturę Beneluksu i współpracy Francji z Niemcami<sup>68</sup>. Obejmowałby on swoim zakresem unię walutową, unię obronną oraz obszerną współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, włączając konwencję z Schengen.

Jakkolwiek propozycje Schäublego i Lamersa rozpoczęły debatę nad zróżnicowaną integracją, a przede wszystkim nad możliwością powstania twardego rdzenia, czego wyrazem była między innymi publikacja Deubnera, to jednak wzbudziły szereg kontrowersji. Stanowisko Schäublego i Lamersa nie odzwierciedlało oficjalnego podejścia rządu federalnego<sup>69</sup>. Nie pochodziło ono bowiem ani z biura kanclerza, ani z ministerstwa spraw zagranicznych, tylko było autorstwa dwóch wpływowych parlamentarzystów. Sam kanclerz Kohl przeczytał i zaakceptował memorandum jeszcze w czerwcu 1994 r., ale poprosił jego autorów o odłożenie publikacji tego dokumentu, aby nie był on identyfikowany z oficjalnym stanowiskiem prezydencji niemieckiej, która rozpoczęła się w lipcu 1994 r. Można więc domniemywać, że memorandum Schäublego i Lamersa, jakkolwiek nie było dokumentem rządowym, odzwierciedlało sposób myślenia wąskich kręgów zbliżonych do kanclerza Kohla, gdyż Schäuble był postrzegany jako bliski sojusznik Kohla<sup>70</sup>. Jednak sam kanclerz Kohl, jak również minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel, pochodzący z FDP, nie byli raczej zwolennikami koncepcji twardego rdzenia Europy<sup>71</sup>. Dokument Schäublego i Lamersa, chociaż nie wywołał bezpośrednich skutków tuż po jego publikacji, to jednak w istotny sposób ukształtował debatę w Niemczech na temat przyszłości Unii Europejskiej. Propozycje przyjęcia konstytucji europejskiej, czy też powołania twardego rdzenia, pojawiły się bowiem w słynnym wystąpieniu ministra spraw zagranicznych w koalicji lewicowo-zielonej Joschki Fischera w 2000 r. w Berlinie<sup>72</sup>.

W debacie nad przyszłością Europy pojawiło się także trzecie stanowisko, postulujące zróżnicowanie integracji w ramach Unii Europejskiej. W sposób naukowy było ono w szczególności rozwijane przez Josefa Janninga i Wenera Weidenfelda z Centrum Stosowanych Badań Politycznych Uniwersytetu Monachijskiego. Proponowali oni głębszą integrację w różnych obszarach, połą-

<sup>68</sup> Janning, *A German Europe-a European Germany?*, s. 40-41; Hyde-Price, *Germany and European order*, s. 190; Mayer, *Central power, central debate?*, s. 75-76.

<sup>69</sup> H. Tewes, *Between deepening and widening: role conflict in Germany's enlargement policy*, „West European Politics”, vol. 21, nr 2, 1998, s. 127-128.

<sup>70</sup> Schäuble twierdził, że konsultował z Kohlem treść memorandum i kanclerz ponoć nie zgłaszał większych obiekcji [B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989-2002)*, Instytut Zachodni, Poznań 2003, s. 56].

<sup>71</sup> Ch. Bluth, *Germany and the future of European security*, Macmillan Press, Basingstoke 2000, s. 132.

<sup>72</sup> J. Kosiarski, *Niemieckie koncepcje Unii Europejskiej (wybrane wątki)*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 185.



czoną z większą odpowiedzialnością dla zaangażowanych państw członkowskich<sup>73</sup>. Jednocześnie autorzy ci wprowadzali pojęcie *sektorowych rdzeni* na oznaczenie integracji na wyższym poziomie, przykładowo w kwestiach walutowych lub związanych z bezpieczeństwem. Prowadziłoby to do koncentracji ról przywódczych przez te państwa, które aktywnie uczestniczyłyby we wszystkich lub prawie wszystkich *sektorowych rdzeniach* pogłębionej integracji. Zmianie jednak miała ulec instytucja prezydencji. Zamiast sześciomiesięcznego przewodnictwa jednolitego dla całej Unii Europejskiej, proponowano wprowadzenie różnych prezydencji wyłanianych w drodze wyboru na okres jednego roku dla różnych *rdzeni*<sup>74</sup>.

Trudno w sposób jednoznaczny odpowiedzieć na pytanie, jaki wpływ miała ta intelektualna debata na kształtowanie oficjalnego stanowiska Niemiec przed Konferencją Międzyrządową w 1996 r. Jakkolwiek omawiane propozycje były prezentowane przez wpływowych polityków CDU, takich jak Schäuble i Lamers, czy też znanego naukowca profesora Wenera Weidenfelda, to – jak podkreśla Bulmer i Paterson – kanclerz Helmut Kohl unikał przyjmowania skrajnych stanowisk w sprawie integracji europejskiej, które mogłyby zaszkodzić jego taktyce negocjacyjnej w Radzie Europejskiej<sup>75</sup>. Co więcej, na czele ministerstwa spraw zagranicznych stał polityk wywodzący się z Partii Wolnych Demokratów (FDP), która dystansowała się od propozycji stworzenia twardego rdzenia. W dokumencie na temat polityki europejskiej z marca 1995 r. frakcja FDP w Bundestagu przeciwstawiła się pomysłowi, aby koncepcja jedności europejskiej była „przywilejem” zarezerwowanym dla niewielu państw członkowskich<sup>76</sup>. Z drugiej strony, Partia Wolnych Demokratów brała pod uwagę zróżnicowanie integracji w przypadku, gdy nie wszystkie państwa członkowskie mogłyby podejmować wspólne działania. FDP wypowiedziała się jednak przeciwko *Europie swobodnego wyboru*, popierając natomiast *stopniową integrację o elastycznych prędkościach*, przy wzięciu pod uwagę indywidualnej charakterystyki poszczególnych państw. Partia Wolnych Demokratów, uważając, że partnerstwo francusko-niemieckie powinno stanowić wiodącą siłę w rozwoju dynamiki i zachowaniu spójności Unii Europejskiej, zaproponowała, aby koncepcję stopniowej integracji zastosować do akcesji państw Europy Środkowej i Wschodniej. Przeciwnikiem koncepcji twardego rdzenia, jeżeli byłby to cel sam w sobie, był także prezydent Niemiec Roman Herzog, jakkolwiek ostrzegał on przed przekształceniem UE w zaawansowaną strefę wolnego handlu<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Janning, *A German Europe-a European Germany?*, s. 41.

<sup>74</sup> Mayer, *Central power, central debate?*, s. 76.

<sup>75</sup> Bulmer, Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, s. 24.

<sup>76</sup> „Agence Europe”, 29.03.1995.

<sup>77</sup> Mayer, *Central power, central debate?*, s. 77.



Kanclerz Helmut Kohl ustosunkował się do kwestii zróżnicowanej integracji, poza wspólnym listem z prezydentem Chiraciem<sup>78</sup>, w przemówieniu wygłoszonym na Katolickim Uniwersytecie w Leuven 2 lutego 1996 r.<sup>79</sup> Było one pomyślane jako odpowiedź na przemówienie wygłoszone przez premiera Wielkiej Brytanii, Johna Majora, w Lejdzie, gdzie Major opowiedział się za Europą różnorodności. Kohl wyraźnie stwierdził, że nie można dopuścić do sytuacji, w której najwolniejszy okręt nieustannie decyduje o szybkości konwoju. Państwa, które nie chcą lub nie mogą przedsięwziąć określonych kroków w zakresie integracji europejskiej, nie powinny powstrzymywać innych krajów od podejmowania określonych działań. W sposób jednoznaczny Kohl określił swój stosunek do integracji europejskiej i roli Niemiec w tym procesie, twierdząc, że unifikacja europejska jest w rzeczywistości kwestią wojny lub pokoju w XXI wieku, a Niemcy są jednocześnie Europejczykami. Był to wyraźny sygnał świadczący o tym, że Niemcy, pomimo zjednoczenia, będą nadal aktywnie działać na rzecz zjednoczenia kontynentu europejskiego i będą mocno zakorzenione w strukturach Unii Europejskiej.

Frakcja CDU/CSU w Bundestagu przedstawiła także dwa szczegółowe dokumenty dotyczące drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej<sup>80</sup>. Oba z nich miały charakter dokumentów dyskusyjnych. Celem pierwszego z nich było doprowadzenie do wzmocnienia zdolności działania Unii Europejskiej w zakresie WPZiB, podczas gdy drugiego – *zwiększenie* rządów prawa na szczeblu europejskim. Oba dokumenty zostały zaaprobowane przez gremia wykonawcze CDU/CSU na spotkaniu w Berlinie 1995 r. i stanowiły podstawę do dalszych prac w ramach Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej. Głównym autorem dokumentów był Karl Lamers.

Oficjalne stanowisko niemieckie było przede wszystkim definiowane przez kanclerza Helmuta Kohla i ministra spraw zagranicznych Klausa Kinkela. Z uwagi na ogromne znaczenie kwestii dotyczących integracji europejskiej, Kohl wykorzystywał swoje konstytucyjne uprawnienia, aby w głównej mierze określać politykę europejską Niemiec, koncentrując się przede wszystkim na ogólnych wizjach niż na szczegółach<sup>81</sup>. Za strategię wobec Unii Europejskiej odpowiadał więc urząd kanclerski. Dużą rolę odgrywał także minister Klaus Kinkel i samo ministerstwo spraw zagranicznych, w którym dopiero w 1993 r. powołano departament europejski, aby mógł on odgrywać rolę koordynatora w formułowaniu polityki europejskiej. W Niemczech tradycyjnie głos w sprawach europejskich zabierały również poszczególne landy. Warto w szczególności zwrócić uwagę na

<sup>78</sup> Na temat listu Chiraca i Kohla patrz paragraf poświęcony Francji.

<sup>79</sup> T. Pedersen, *Germany, France and the integration of Europe*, Pinter, London-New York 1998, s. 183-184.

<sup>80</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>81</sup> Bulmer, Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, s. 18-20; Mayer, *Central power, central debate?*, s. 77.

Edmunda Stoibera z CSU, stojącego na czele Bawarii, który już w 1993 r. określił politykę europejską Helmuta Kohla mianem anachronizmu. Rząd bawarski opowiadał się bardzo mocno za decentralizacją Unii Europejskiej, zmniejszeniem interwencjonizmu oraz respektowaniem narodowej i regionalnej autonomii<sup>82</sup>.

Wstępne założenia do stanowiska Niemiec wobec Konferencji Międzyrządowej zostały określone na przełomie 1994 i 1995 r.<sup>83</sup> Rząd federalny określił trzy priorytety, którymi powinna zająć się Konferencja Międzyrządowa. Były to:

- (1) rozwój i włączenie WPZiB oraz współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych do struktury Wspólnoty;
- (2) udział wszystkich państw członkowskich UE w procesie integracji europejskiej;
- (3) ustalenie, że sprzeciw ze strony jednego z państw członkowskich nie może hamować postępów integracji.

Podstawowymi elementami w tej propozycji była reforma struktury Unii Europejskiej, odrzucenie koncepcji twardego rdzenia, ale jednocześnie opowiedzenie się za umożliwieniem zróżnicowania integracji. Jak określił to Klaus Kinkel w lutym 1995 r., tempo najwolniejszego państwa członkowskiego nie może określać tempa całej Wspólnoty. Minister spraw zagranicznych wspominał o innych reformach, które należało rozważyć w trakcie Konferencji Międzyrządowej. Jego zdaniem należało wzmocnić WPZiB we wszystkich aspektach, ale nie unikać również podejmowania decyzji w tym obszarze większością głosów. Taki sposób podejmowania decyzji powinien być normą w ramach całej Unii Europejskiej. Kinkel zwrócił także uwagę na kwestię przejrzystości procedur i demokratycznej odpowiedzialności samej Konferencji, aby nie była to jedynie technokratyczna debata.

Całościowy dokument, zatytułowany *Cele Niemiec w ramach Konferencji Międzyrządowej*, został przedstawiony przez Klause Kinkla 26 marca 1996 r., tuż przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej w Turynie<sup>84</sup>. Zgodnie z tym dokumentem, Konferencja Międzyrządowa była traktowana jako element europejskiego programu politycznego roku 2000. Oprócz kwestii Konferencji, dokument wskazywał także na dokończenie projektu unii gospodarczej i walutowej, otwarcie w sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej negocjacji akcesyjnych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cyprzem i Maltą, decyzje dotyczące sytuacji finansowej Unii i systemu własnych dochodów. Taka akumulacja celów była porównywalna, zgodnie z dokumentem rządu niemieckiego, z powstaniem Wspólnot Europejskich. W związku z tym władze niemieckie przestrzegały przed niebezpieczeństwem przeładowania prac Konferencji Międzyrządowej, gdyż powinna się ona skon-

<sup>82</sup> Jeffery, W. Paterson, *Germany and European integration*, s. 72.

<sup>83</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>84</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.



centrować na najistotniejszych zadaniach związanych z funkcjonowaniem Unii, zapewnieniem wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, przygotowaniem do przyjęcia nowych państw członkowskich i przybliżeniem Unii do obywateli. Cele te powinny być osiągnięte w sposób realistyczny, pamiętając, że Konferencja nie będzie ostatnim etapem w rozwoju integracji europejskiej. Szczegółowe propozycje Niemiec, zawarte w omawianym dokumencie, opierały się na porozumieniu partii koalicyjnych CDU, CSU i FDP w sprawie okresu legislacyjnego z 11 listopada 1994 r. i wspólnym liście kanclerza Kohla i prezydenta Chiraca z 6 grudnia 1995 r.

Z uwagi na fakt, że Niemcy są państwem federalnym, kraje związkowe, czyli landy, odgrywały ważną rolę w formułowaniu stanowiska Niemiec w sprawie Konferencji Międzyrządowej. To w dużej mierze z uwagi na inicjatywy landów, udało się wprowadzić do Traktatu z Maastricht zapisy o zasadzie subsidiarności i powołaniu Komitetu Regionów<sup>85</sup>. W trakcie debaty nad ratyfikacją Traktatu z Maastricht landy zdołały przeforsować zmiany w niemieckiej Ustawie Zasadniczej, które wzmacniały ich pozycję w określaniu polityki europejskiej. Zapisy te dotyczyły zgody Bundesratu na przekazanie suwerennych uprawnień Unii Europejskiej, zwiększenia znaczenia opinii wyższej izby w odniesieniu do prawodawstwa europejskiego i konieczności udziału przedstawiciela landów, wybranego przez Bundesrat, w negocjacjach w ramach UE, jeżeli związane jest to z wyłącznymi kompetencjami krajów związkowych<sup>86</sup>. Wspólne stanowisko landów zostało przyjęte między innymi 16 lutego 1995 r. podczas obrad konferencji ministrów do spraw europejskich i przedstawione członkowi Komisji Marcelino Oreja<sup>87</sup>. Stało się ono podstawą decyzji przyjętej przez Bundesrat 31 marca 1995 r. w sprawie przygotowań do Konferencji Międzyrządowej. W stanowisku landów nacisk położony został przede wszystkim na potrzebę wyraźnego oddzielenia i zdefiniowania uprawnień Unii Europejskiej, państw członkowskich i władz lokalnych. Landy chciały, aby lista zawierająca ogólne cele UE była zastąpiona przez katalog uprawnień odnoszących się do określonych dziedzin lub też, jako rozwiązanie kompromisowe, przez wykaz obowiązków odnoszących się do określonych uprawnień zdefiniowanych w Traktatach. Jakkolwiek kraje związkowe dążyły do prezentowania wspólnego stanowiska, to jednak ujawniały się między nimi różnice w zakresie konkretnych rozwiązań<sup>88</sup>, gdyż na przykład Bawaria uważana była za kraj najmniej

<sup>85</sup> Bulmer, Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, s. 26

<sup>86</sup> Rola Bundesratu była istotna również dlatego, że angażowała partie opozycyjne w debatę europejską, gdyż w tamtym momencie opozycja posiadała większość w wyższej izbie parlamentu (Janning, F. Algeri, *The German debate*, s. 18).

<sup>87</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>88</sup> Na przykład Nadrenia Palatynat postulowała uwspólnotwienie polityki imigracyjnej i pomimo poparcia ze strony wyraźnej większości landów, propozycja ta upadła w wyniku sprzeciwu Bawarii i Badenii Wirtembergii („Agence Europe”, 28.09.1995).



entuzjastycznie nastawiony do integracji europejskiej<sup>89</sup>. Już w trakcie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej kraje związkowe skutecznie wpływały na stanowisko rządu federalnego i kanclerz Kohl musiał niekiedy modyfikować punkt widzenia Niemiec w kwestiach objętych rozmowami<sup>90</sup>. Było to ułatwione o tyle, że w delegacji niemieckiej zasiadało dwóch przedstawicieli Bundesratu, tj. minister stanu Bawarii Kurt Faltlhauser i sekretarz stanu Nadrenii Palatynatu Karl-Heinz Klär.

Mimo że Niemcy były postrzegane jako państwo opowiadające się zarówno za pogłębianiem, jak i poszerzaniem integracji europejskiej, to jednak w debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej pojawiały się także opinie bardziej wstrzeźliwe. W trakcie negocjacji amsterdamskich mniej entuzjastycznie do pogłębiania integracji gospodarczej i politycznej odnosili się w szczególności dwaj liderzy, tj. Edmund Stoiber, premier Bawarii pochodzący z CSU, i Gerhard Schröder, ówczesny premier Dolnej Saksonii z SPD, a późniejszy kanclerz<sup>91</sup>. Odnosili się oni z rezerwą przede wszystkim do tworzenia unii gospodarczej i walutowej. Schröder, jako ówczesny ewentualny kandydat SPD na kanclerza w wyborach w 1998 r., jawił się jako umiarkowany krytyk wprowadzania unii walutowej. Chciał także rygorystycznej interpretacji kryteriów konwergencji i sugerował, że w przypadku, gdyby gospodarki państw członkowskich nie były gotowe, to należałoby odroczyć cały projekt. Stwierdził nawet, że Niemcy nie powinny poświęcać marki niemieckiej dla jakiejś innej idei, jaką był pomysł wspólnej waluty i wobec tego powinno się odłożyć wprowadzenie unii walutowej do okresu po roku 2000<sup>92</sup>. Podobne wątpliwości co do kalendarza wprowadzania unii walutowej były podnoszone od jesieni 1995 r. przez innych przedstawicieli opozycyjnej SPD, którzy próbowali wykorzystać tę kwestię w kampanii wyborczej do władz regionalnych<sup>93</sup>. Współbrzmiało to w dużej mierze z nastrojami społecznymi, gdyż w połowie lat 90. XX wieku aż dwie trzecie Niemców było przeciwnych wprowadzeniu wspólnej waluty, jakkolwiek sądzili, iż z pewnością i tak do tego dojdzie. Stawiało to w trudnej sytuacji koalicję rządową, także w kontekście Konferencji Międzyrządowej 1996 r., gdyż jak podkreślił minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel, unia gospodarcza i walutowa nie była ideą taką lub inną, ale najważniejszym celem politycznym Unii Europejskiej w tamtym okresie. W podobnym duchu wypowiadał się także kanclerz Helmut Kohl.

<sup>89</sup> Bulmer, Paterson, *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, s. 27.

<sup>90</sup> Hergenhan, *German federalism and European integration*, s. 25.

<sup>91</sup> Mayer, *Central power, central debate?*, s. 77-78; T. Banchoff, *German identity and European integration*, „European Journal of International Relations”, vol. 5, nr 3, 1999, s. 281.

<sup>92</sup> „Agence Europe”, 1.11.1995.

<sup>93</sup> Mayer, *Central power, central debate?*, s. 78.



### 3. Wielka Brytania

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku Wielka Brytania traktowana była jako jedno z państw najbardziej sceptycznie nastawionych do procesu integracji europejskiej. Nie wynikało to tylko z doświadczeń historycznych, związanych chociażby z początkową odmową uczestnictwa w tworzeniu Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku, ale przede wszystkim z retoryką długoletniej premier Wielkiej Brytanii, Margaret Thatcher<sup>94</sup>. Jej manifestem w kwestiach polityki europejskiej było słynne przemówienie wygłoszone w Kolegium Europejskim w Brugii 20 września 1988 r.<sup>95</sup>, które na długo ukształtowało sposób myślenia o Europie w kręgach przede wszystkim Partii Konserwatywnej, pozostającej u władzy do 1997 r. John Major, który zastąpił Thatcher na stanowisku premiera w grudniu 1990 r., był w dużej mierze kontynuatorem wizji Europy Margaret Thatcher, jakkolwiek próbował ją poddać pewnym zmianom, o czym świadczy artykuł, jaki Major opublikował w pięć lat po przemówieniu Thatcher, tj. we wrześniu 1993 r., w brytyjskim tygodniku „The Economist”<sup>96</sup>. Warto bowiem pamiętać, że sprzeciw Thatcher wobec unii gospodarczej i walutowej był jednym z czynników, który doprowadził do jej usunięcia z przywództwa Partii Konserwatywnej i wobec tego odwołania z funkcji premiera<sup>97</sup>. Główne hasło premiera Majora „Wielka Brytania w sercu Europy” nie do końca mogło być zrealizowane<sup>98</sup>, gdyż kluczowymi członkami jego gabinetu byli politycy przeciwni znacznemu pogłębianiu integracji w ramach Unii Europejskiej.

W wypowiedziach Margaret Thatcher i Johna Majora znajduje się szereg elementów składających się na brytyjską koncepcję integracji europejskiej na przełomie lat 80. i 90. XX wieku<sup>99</sup>. W wizji brytyjskiej, współpraca w ramach

<sup>94</sup> Jak się podkreśla, kiedy w 1979 r. Margaret Thatcher doszła do władzy, była traktowana jako niedoświadczona premier, która nie posiadała ideologicznych uprzedzeń co do współpracy europejskiej. Jej zdecydowane poglądy ukształtowały się w wyniku protekcjonalnego traktowania ze strony kanclerza Helmuta Schmidta i prezydenta Valéry’ego Giscarda d’Estainga. Wpływ miały również spory wokół budżetu Wspólnoty (W. Wallace, *The collapse of British foreign policy*, „International Affairs”, vol. 82, nr 1, 2005, s. 54).

<sup>95</sup> M. Thatcher, *Przyszłość Europy*, w: A. Rotfeld (red.), *Wizje Europy. Materiały dyskusyjne*, Książka i Wiedza, Warszawa 1989, s. 59-69.

<sup>96</sup> J. Major, *Raise your eyes, there is a land beyond*, „The Economist”, 25.09.1993.

<sup>97</sup> K. A. Armstrong, S. Bulmer, *The United Kingdom: between political controversy and administrative efficiency*, w: W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (red.), *Fifteen into one? European Union and its Member States*, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 390.

<sup>98</sup> Istnieją kontrowersje, co w zasadzie miało oznaczać to hasło. Sam Major przyznał kilka lat później, że dobór słów był pomyłką, gdyż chodziło mu o aktywność w ramach debaty o Europie. Dotyczyło to więc zaangażowania w negocjacje nad Traktatem z Maastricht (M. Holmes, *European integration. Scope and limits*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 28-29).

<sup>99</sup> S. George, *Britain and the IGC*, w: Edwards, Pijpers (red.), *The politics of European Treaty reform*, s. 101-102.





Wspólnot Europejskich miała być przede wszystkim rozwijana pomiędzy suwerennymi państwami narodowymi. Oznaczało to, że wykluczano możliwość realizacji modelu federalnego, który był utożsamiany z centralizacją władzy w Brukseli. Thatcher i Major opowiadali się za współpracą w ramach Wspólnot o charakterze pragmatycznym. Jak określiła to Thatcher, „Wspólnota, bez względu na skalę trudności, musi rozwiązywać obecne problemy w sposób praktyczny”<sup>100</sup>. Takie podejście wynikało z braku akceptacji dla jakiegoś ostatecznego celu integracji europejskiej, jakim mogła być chociażby Europa federalna, co powodowało, że zmiany w funkcjonowaniu Wspólnot wymagały praktycznego uzasadnienia. Wypowiadano się więc przeciwko doktrynalnym i abstrakcyjnym debatom, kładąc nacisk na rozwiązywanie konkretnych problemów społeczeństw państw członkowskich<sup>101</sup>. Rząd Wielkiej Brytanii wyrażał opinię, że Wspólnoty powinny skoncentrować się chociażby na kwestii przeciwdziałania bezrobociu, a nie w nieskończoność kontynuować dyskusję na temat rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego. Kolejnym elementem wizji brytyjskiej był nacisk położony na rozwój przedsiębiorczości i przez to zwiększenie gospodarczej konkurencyjności Europy w stosunku do Stanów Zjednoczonych, Japonii i innych potęg gospodarczych. Europa, w koncepcji brytyjskiej, nie miała stać się fortecą, nie miała też rozwijać polityki protekcyjnistycznej, ale powinna być otwarta na świat, w tym na kraje Europy Środkowej i Wschodniej. John Major mocno akcentował potrzebę stworzenia Wspólnoty dla całej Europy:

„Dzisiejsza Wspólnota jest zaledwie fragmentem Europy. Jeżeli nie uda nam się wprowadzić demokratycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej do naszej Wspólnoty, ponosimy ryzyko ponownego ustanowienia podziału w Europie – pomiędzy tymi, którzy mają i tymi, którzy nie mają. Dzięki członkostwu we Wspólnocie możemy skonsolidować demokrację i dobrobyt na naszym kontynencie. Bez niego ponosimy ryzyko niestabilności pomiędzy naszymi sąsiadami w Europie Środkowej i Wschodniej i narażamy na niebezpieczeństwo nasz długofalowy dobrobyt i stabilizację”<sup>102</sup>.

W koncepcji brytyjskiej podkreślano fundamentalną rolę NATO w utrzymaniu bezpieczeństwa europejskiego, za które współodpowiedzialność ponosiły Stany Zjednoczone. Brytyjczycy, uważający się za najbliższych europejskich sojuszników USA, stali na stanowisku, że państwa europejskie powinny zwiększyć własne wydatki na obronność. Europa nie powinna dążyć do uczynienia z Unii Zachodnioeuropejskiej alternatywy wobec Sojuszu Atlantyckie-

<sup>100</sup> Thatcher, *Przyszłość Europy*, s. 64.

<sup>101</sup> Tym należy tłumaczyć poparcie rządu konserwatywnego dla europejskiego rynku wewnętrznego, który był zapisany w Jednolitym Akcie Europejskim. Jednocześnie bardzo wstrzemięźliwie podchodził do innych elementów JAE, przede wszystkim w zakresie reform instytucjonalnych (Armstrong, Bulmer, *The United Kingdom*, s. 389).

<sup>102</sup> Major, *Raise your eyes, there is a land beyond*.



go, ani też doprowadzić do sytuacji, w której Wspólnota Europejska zdystansowałaby się na arenie międzynarodowej od Stanów Zjednoczonych. Co więcej, Wielka Brytania zmierzała do stworzenia nowej wspólnoty atlantyckiej, składającej się z Europy i Ameryki Północnej, nie tylko w wymiarze politycznym, ale również gospodarczym<sup>103</sup>. Taki sposób myślenia wynikał z dwóch zasadniczych punktów odniesienia w polityce zagranicznej, tj. Stanów Zjednoczonych i Europy<sup>104</sup>. Wielka Brytania chciała odgrywać rolę pomostu między tymi podmiotami. Sądzono, że tzw. specjalne relacje ze Stanami Zjednoczonymi nie mogą stanowić alternatywy dla bliskich więzów z Unią Europejską, gdyż stosunki z USA mogą się rozwijać jedynie w sytuacji, kiedy Wielka Brytania jest ważnym członkiem UE<sup>105</sup>.

Pomimo zgody co do ogólnej koncepcji integracji europejskiej, stosunek do konkretnych propozycji i rozwiązań wprowadzanych w ramach Unii Europejskiej dzielił rządzącą Partię Konserwatywną, ale także opozycyjną Partię Pracy. Otwarty spór w Partii Konserwatywnej, który toczył się pomiędzy grupami o charakterze proeuropejskim i eurosceptycznym, dotyczył przede wszystkim ewentualnego wprowadzenia przez Wielką Brytanię wspólnej waluty europejskiej. Konflikt ten nałożył się na tradycyjny podział istniejący w Partii Konserwatywnej, w której dochodziło do starcia pomiędzy wielkim biznesem z jednej strony a podejściem nacjonalistycznym z drugiej<sup>106</sup>. Znani politycy konserwatywni, piastujący także różne stanowiska ministerialne, tacy jak Geoffrey Howe, Michael Heseltine, Kenneth Clarke, czy Leon Brittan, argumentowali, że Wielka Brytania powinna wprowadzić wspólną walutę. Ich zdaniem, byłoby to korzystne dla firm i konsumentów, gdyż wyeliminowałoby koszty transakcyjne, czyli wynikające z wymiany jednej waluty na drugą. Pozostawanie poza strefą wspólnej waluty naraziłoby Wielką Brytanię na zmniejszenie możliwości wpływania na przyszły kształt Unii Europejskiej, a co więcej, doprowadziłoby do wzmocnienia pozycji zwolenników protekcjonizmu kosztem zwolenników liberalizacji. Odmienne argumenty przedstawiali przeciwnicy wejścia Wielkiej Brytanii do strefy wspólnej waluty. Były minister skarbu, Norman Lamont, bazując na sformułowaniu Margaret Thatcher, że Europa powinna składać się z państw narodowych, wyrażał opinię, że charakter unii walutowej jest nieodwracalny.

<sup>103</sup> Taką opinię wyraził 21 września 1995 r. w przemówieniu w Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych w Londynie nowy minister spraw zagranicznych, Malcolm Rifkind (fragmenty wypowiedzi Rifkinda w: „Agence Europe”, 23.09.1995). Rifkind opowiadał się bardziej za rozwojem transatlantyckiego wolnego handlu niż popierał integrację europejską [A. Forster, W. Wallace, *The British response: denial and confusion?*, w: Niblett, Wallace (red.), *Rethinking European order*, s. 142].

<sup>104</sup> Wallace, *The collapse of British foreign policy*, s. 53.

<sup>105</sup> G. Rachman, *Britain's European dilemma*, „The Washington Quarterly”, vol. 21, nr 3, 1998, s. 179.

<sup>106</sup> S. George, *The intellectual debate in Britain on the European Union*, „Research and Policy Paper”, nr 5, Notre Europe, Paris 1998, s. 7-12.



W podobnym duchu wypowiadał się inny członek Partii Konserwatywnej, John Redwood. Podkreślał on również, że, obok wspólnego paszportu, hymnu, parlamentu, władzy sądowniczej i wykonawczej, wspólna waluta byłaby najistotniejszym symbolem Unii Europejskiej, która zmierzała do przekształcenia się w ponadnarodowe państwo. Kolejnym krokiem, po przyjęciu wspólnej waluty, mogło być już tylko stworzenie armii europejskiej. Co więcej, Unia Europejska nie tylko posługiwała się symbolami państwowości, ale także uzyskiwała uprawnienia, które ograniczały możliwości Brytyjczyków w aspekcie decydowania o sobie. W takim rozumowaniu przyjęcie wspólnej waluty pogłębiłoby proces erozji demokracji brytyjskiej, gdyż kompetencje decyzyjne zostałyby przekazane z parlamentu do niewybieralnego Europejskiego Banku Centralnego. Eurosceptycy z Partii Konserwatywnej prowadzili polemikę z dwoma istotnymi argumentami prezentowanymi między innymi przez kanclerza Niemiec Helmuta Kohla. Po pierwsze, podkreślali, że błędem jest przedstawianie politycznych powodów wprowadzania wspólnej waluty, gdyż pokój, bezpieczeństwo i stabilizacja mogą być zapewnione jedynie dzięki mechanizmom demokratycznym, a nie takim instytucjom, jak Europejski Bank Centralny i Komisja Europejska. Po drugie, nie zgadzali się z tezą, że tylko ścisła integracja może przeciwdziałać wybuchowi wojny w Europie. Taki argument, ich zdaniem, mógł być trafny tuż po 1945 r., natomiast tracił na znaczeniu po zakończeniu zimnej wojny, wraz z umacnianiem się i poszerzaniem demokracji. Jak podkreślał Redwood, jeżeli doszłoby do powstania państwa europejskiego, to składałoby się ono z mniej więcej czterdziestu „Quebeków”, które miałyby poczucie utraty kompetencji oraz wpływów i wobec tego dążyłyby do wystąpienia z tego państwa.

Jakkolwiek podziały ze względu na stosunek do Europy były w ramach rządzącej Partii Konserwatywnej aż nadto widoczne, to jednak, jak podkreślają Anthony Forster i William Wallace, jednym z najbardziej godnych uwagi aspektów debaty w zakresie brytyjskiej polityki zagranicznej w okresie od 1990 do 1997 r. był fakt, że bardzo mały wpływ na nią miała transformacja porządku międzynarodowego<sup>107</sup>. Eurosceptyków w Partii Konserwatywnej cechowała ponadto podejrzliwość wobec zjednoczonych Niemiec i obawa, że Niemcy ponownie staną się główną potęgą europejską<sup>108</sup>. Opozycyjna wówczas Partia Pracy nie potrafiła przedstawić realnej alternatywy w zakresie polityki zagranicznej. Pomimo istnienia więc pewnych różnic pomiędzy obiema partiami, w Wielkiej Brytanii istniał w zasadzie consensus co do głównych kierunków w polityce zagranicznej i obronnej, który wynikał także z pragmatycznego po-

<sup>107</sup> Forster, Wallace, *The British response: denial and confusion?*, s. 124.

<sup>108</sup> Znamiennym wydarzeniem była rezygnacja w 1990 r. Nicholasa Ridleya, członka gabinetu Margaret Thatcher. Nastąpiła ona w związku z jego wypowiedzią, że Unia Europejska jest instrumentem, dzięki któremu Niemcy chciałyby zapewnić sobie dominację w Europie (Rachman, *Britain's European dilemma*, s. 178).



dejsia do rozwiązywania problemów politycznych. Istotnym elementem charakteryzującym stosunek obu głównych partii do integracji europejskiej była pewna zmiana stanowisk, która zarysowała się już w latach 80. i na początku lat 90. XX wieku<sup>109</sup>. Otóż Partia Konserwatywna była wcześniej postrzegana jako ugrupowanie umiarkowanie proeuropejskie, natomiast większość członków Partii Pracy była przeciwna wejściu Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich, zarówno w latach 60., jak i 70. XX wieku. To konserwatywny rząd Harolda Macmillan wystąpił w 1961 r. z pierwszym podaniem o członkostwo we Wspólnotach Europejskich, a rząd Edwarda Heatha wynegocjował akcesję, która nastąpiła w 1973 r. W latach 80. i na początku lat 90. XX wieku role obu partii odwróciły się i to w szczególności Partia Konserwatywna jest postrzegana jako głęboko podzielona w kwestiach europejskich, zaś Partia Pracy jako umiarkowanie proeuropejska, przede wszystkim pod przywództwem Tony'ego Blaira.

Przygotowania do Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. przypadły na trudny okres dla rządu brytyjskiego. Biorąc pod uwagę stosunek premiera Johna Majora do integracji europejskiej, od września 1993 r. do 1997 r. prowadził on politykę kompromisu między różnymi frakcjami wewnątrz Partii Konserwatywnej po to, aby zachować jej jedność w sytuacji niezbyt dużej większości w Izbie Gmin<sup>110</sup>. Brak możliwości wypracowania jednolitych decyzji w istotnych kwestiach europejskich zmusił Majora w 1996 r. do deklaracji, że o takich problemach będzie decydować społeczeństwo brytyjskie w referendum<sup>111</sup>. Kontrastowało to z okresem poprzednim, tj. do września 1993 r.<sup>112</sup>, kiedy Major prowadził wyraźniejszą politykę proeuropejską, tym bardziej, że Wielka Brytania sprawowała prezydencję w drugiej połowie 1992 r. Wychodząc z założenia, że rząd brytyjski odniósł sukces w trakcie negocjacji Traktatu z Maastricht, Partia Konserwatywna w swoim manifeście wyborczym z 1992 r. umieściła na samym początku rozdział dotyczący polityki zagranicznej, deklarując, że konserwatystom udało się zagwarantować Wielkiej Brytanii miejsce w sercu Europy jako partnerowi silnemu i szanowanemu<sup>113</sup>. Ale stosunek do planowanej Konferencji Międzyrządowej nie był już tak jednoznaczny. Wiadomym było, że Wielka Brytania nie będzie odgrywała pierwszoplanowej roli w trakcie negocjacji. Wynikało to z kilku powodów. Po pierwsze, mimo opozycji w sze-

<sup>109</sup> A. Gamble, *The European issues in British politics*, w: D. Baker, D. Seawright (red.), *Britain for and against Europe. British politics and the question of European integration*, Clarendon Press, Oxford 1998.

<sup>110</sup> M. Holmes, *The Conservative Party and Europe: from Major to Hague*, „Political Quarterly”, vol. 69, nr 2, 1998, s. 133-135; Holmes, *European integration*, s. 31-49.

<sup>111</sup> H. Wallace, *At odds with Europe*, „Political Studies”, vol. 45, nr 4, 1997, s. 682.

<sup>112</sup> We wrześniu 1993 r. ukazał się wspomniany już artykuł Johna Majora w tygodniku „The Economist”. Artykuł ten miał wyraźny charakter eurosceptyczny.

<sup>113</sup> Forster, Wallace, *The British response*, s. 139-140.



regach Partii Konserwatywnej, rząd brytyjski był raczej zadowolony z obowiązującego Traktatu<sup>114</sup>. Po drugie, stał on na stanowisku, że opóźnienia w procesie ratyfikacji Traktatu z Maastricht oraz rozszerzenie Unii Europejskiej o trzy nowe państwa w styczniu 1995 r. powodowały, że rewizja planowana na 1996 r. była przedwczesna. Po trzecie, rząd brytyjski wskazywał na inne istotne wyzwania, którymi powinna zająć się Unia Europejska. Były to przede wszystkim ugruntowanie demokracji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz zwiększenie konkurencyjności gospodarki europejskiej. Po czwarte, z uwagi na duże znaczenie kwestii europejskich w wewnętrznym dyskursie politycznym, planowanie inauguracji Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. było niekorzystne dla rządu brytyjskiego, gdyż najpóźniej w 1997 r. musiały odbyć się wybory powszechne. Celem Wielkiej Brytanii było więc ograniczenie ewentualnych zmian Traktatu UE, przy jednoczesnym określeniu przyszłego kształtu Unii Europejskiej po przyjęciu nowych państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej.

Jedną z ważniejszych deklaracji na temat przyszłości Unii Europejskiej było przemówienie, które wygłosił premier John Major na Uniwersytecie w Leydzie 7 września 1994 r.<sup>115</sup> Było ono w dużej mierze pomyślane jako odpowiedź na propozycje premiera Francji, Édouarda Balladura, z 30 sierpnia 1994 r., a przede wszystkim na inicjatywę Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa z 1 września 1994 r. w sprawie zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej. Jakkolwiek Major wyraźnie opowiedział się za pozwoleniem na większą elastyczność, to jednak był zdecydowanym przeciwnikiem tworzenia twardego rdzenia lub zewnętrznych i wewnętrznych kręgów. Uważał, że różnorodność nie jest słabością, ale wręcz przeciwnie – siłą, którą należy wykorzystać. Pozwolenie na większą elastyczność było jedynym sposobem budowy Unii składającej się z szesnastu, dwudziestu lub większej ilości państw członkowskich. Major podkreślił, że już w Traktacie z Maastricht zawarto zasadę elastyczności w odniesieniu do unii gospodarczej i walutowej i może być ona stosowana w przyszłości w kwestiach dotyczących polityki obronnej. Popierał więc on możliwość, że w pewnych obszarach niektóre państwa członkowskie mogłyby integrować się głębiej i szybciej po to, aby rozwój Unii mógł być akceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Jednocześnie Major podkreślał, że żadne państwo, spełniające określone warunki, nie mogłoby być wyłączone z jakiegokolwiek obszaru, jeżeli chciałoby w nim uczestniczyć. Zgoda na elastyczność nie oznaczała jednak akceptacji koncepcji Balladura lub Schäublego i Lamersa. Zdaniem Majora, nigdy nie powinno się pozwolić na powstanie twardego rdzenia państw, gdyż mogłoby to doprowadzić do ponownego wprowadzenia po-

<sup>114</sup> George, *Britain and the IGC*, s. 108.

<sup>115</sup> J. Major, *The future of the European Union, speech in Leyde. 7.09.1994*, <http://euro-pa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-uk/major1.html>.



działów, które przewyżczano wraz z rozszerzaniem Unii o nowe państwa członkowskie. Major uważał, że elastyczność powinna stanowić podstawowy składnik przyszłej konstrukcji europejskiej, jakkolwiek nie oznaczała ona chaotycznego odstępstwa od wspólnych celów. Nie powinno się dopuszczać na przykład do odstępstw w takich dziedzinach, jak handel międzynarodowy, rynek wewnętrzny, czy chociażby ochrona środowiska. Innym istotnym problemem, który poruszył premier Wielkiej Brytanii w swoim przemówieniu w Lejdzie, była kwestia podziału Unii Europejskiej na trzy filary. Major w sposób jednoznaczny opowiedział się przeciwko „potężnemu konstytucyjnemu wstrząsowi” w 1996 r.<sup>116</sup> Jego zdaniem, uprawnienia wspólnych instytucji powinny być dokładnie określone, ale nie powinno się ich rozszerzać. Podobnie wspólne polityki powinny być rozwijane nie z pobudek ideologicznych, ale tylko wtedy, gdy przynoszą one konkretne korzyści obywatelom. W opinii Majora, drugi i trzeci filar Unii Europejskiej powinny być oparte na współpracy międzyrządowej a nie ponadnarodowej, z uwagi na drażliwość zagadnień z tych obszarów z punktu widzenia interesu narodowego. Major, przedstawiając argumenty za utrzymaniem podziału na trzy filary, jednocześnie podkreślał, że współpraca w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych powinna być wzmocniona.

Deklaracja Majora była próbą zarysowania stanowiska Wielkiej Brytanii w sprawie przyszłości Europy, biorąc pod uwagę przede wszystkim wyzwania związane z poszerzeniem Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej oraz z transformacją NATO, polegającą między innymi na tworzeniu europejskiego filaru w ramach Sojuszu Atlantyckiego. Te dwa elementy składały się na nową agendę dla Europy, o której pisał premier Major w artykule w tygodniku „The Economist” we wrześniu 1993 r.<sup>117</sup> Nie brakło jednak słów krytycznych pod adresem Majora. Sprowadzały się one do stwierdzenia, że w swoim przemówieniu Major był kontynuatorem polityki Wielkiej Brytanii od momentu wejścia do Wspólnot Europejskich w 1973 r., a polityka ta polegała jedynie na podejmowaniu wysiłków, aby przewyżczać pojawiające się problemy<sup>118</sup>. Jednak sposób myślenia zaprezentowany przez premiera Majora dominował w dyskusjach prowadzonych w ramach rządu brytyjskiego. Podobne poglądy przedstawił w marcu 1995 r. w wywiadzie dla francuskiego dzien-

<sup>116</sup> Swój sprzeciw wobec zmian konstytucyjnych Major potwierdził w styczniu 1995 r. w wywiadzie telewizyjnym: „Przyływ federalizmu ... obniża się. Moim zamiarem nie jest wzmocnienie go w ramach Konferencji Międzyrządowej 1996 r., wobec czego nie zaakceptuję zmiany konstytucyjnej, która miałaby wpływ na parlament brytyjski” („Agence Europe”, 9.01.1995).

<sup>117</sup> Forster, Wallace, *The British response*, s. 141.

<sup>118</sup> Opinię taką wyraziła Shirley Williams, profesor Uniwersytetu Harwardzkiego i członkini brytyjskiej Izby Lordów z ramienia proeuropejskiej Partii Liberalno-Demokratycznej. W odniesieniu do opcji Majora użyła ona sformułowania *muddling through* (S. Williams, *Britain in the European Union: a way forward*, „Political Quarterly”, vol. 66, nr 1, 1995, s. 9-11).



nika „Le Figaro” minister spraw zagranicznych, Douglas Hurd<sup>119</sup>. Wyraźnie opowiedział się on za koncepcją Europy ojczyzn i zasadą elastyczności, która stała w sprzeczności z pomysłem powołania twardego rdzenia. Hurd wyraził zadowolenie z faktu, że rząd francuski ostatecznie odrzucił ideę twardego rdzenia. Jednocześnie podkreślił zbieżność stanowisk Wielkiej Brytanii i Francji w sprawie partnerstwa Paryża i Bonn, które nie powinno mieć charakteru zamkniętego.

Całościowe wstępne stanowisko w sprawie reformy Unii Europejskiej zostało przedstawione przez rząd Wielkiej Brytanii 12 marca 1996 r. w białej księdze zatytułowanej *Partnerstwo narodów*<sup>120</sup>. Ponadto duże znaczenie miało memorandum z 1 marca 1995 r. w sprawie zagadnień z zakresu polityki obronnej.

W białej księdze zatytułowanej *Partnerstwo narodów* rząd brytyjski wyraźnie podkreślił, że jego celem w ramach Konferencji Międzyrządowej będzie ochrona interesów narodowych Wielkiej Brytanii<sup>121</sup>. Po raz kolejny powtórzono, że fundamentem Unii Europejskiej są niezależne i suwerenne państwa narodowe i wobec tego Wielka Brytania odrzucała pomysł stworzenia unii politycznej, jeżeli prowadziłyby to do przekazania uprawnień instytucjom ponadnarodowym, erozji roli parlamentów narodowych i stopniowego stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. W białej księdze powtórzono poglądy rządu brytyjskiego na zróżnicowaną integrację w ramach Unii Europejskiej. Opowiadając się za dopuszczeniem elastyczności, czy też różnych geometrii, wyraźnie odrzucono możliwość stworzenia Europy dwóch prędkości z twardym rdzeniem państw lub polityk. Stwierdzono jednak, że działania oparte na zasadzie elastyczności mogą stać się polityką Unii jedynie wtedy, gdy zgodzą się na to wszystkie państwa członkowskie. Oprócz szczegółowych propozycji dotyczących poszczególnych problemów, które miały stać się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej, w białej księdze rząd brytyjski próbował przedstawić wyzwania, przed którymi będzie stała Unia Europejska w niedalekiej przyszłości. Wielka Brytania wyraziła opinię, że zamiast nieustannego zmieniania Traktatu, lepiej byłoby rozwijać i modyfikować polityki w celu osiągnięcia istniejących celów. Dotyczyło to chociażby wspólnej polityki rolnej,

<sup>119</sup> „Agence Europe”, 17.03.1995.

<sup>120</sup> Szczegółowe omówienie stanowiska Wielkiej Brytanii przed negocjacjami amsterdamskimi znajduje się w: H. Grabbe, K. Hughes, *The British debate*, w: Janning, Algieri, Rodrigo, Lindahl, Grabbe, Hughes, *The 1996 IGC – national debates* (2).

<sup>121</sup> Analiza białej księgi bazuje na skrócie tego dokumentu dokonany przez Komisję Europejską (United Kingdom, *A partnership of nations. The British approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996*, London 13.03.1996 – Summary, IGC '96 Task Force – European Commission, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-uk/ukwhit.html>) i na obszernym omówieniu przygotowanym przez Parlament Europejski (EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*).



która powinna ulec liberalizacji. Co więcej, rząd brytyjski stwierdził, że należałoby w trakcie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej przyjąć podejście pragmatyczne i realistyczne, gdyż jakkolwiek rewizja Traktatu powinna być zaakceptowana przez wszystkie państwa członkowskie.

Po tych generalnych uwagach rząd brytyjski przedstawił w białej księdze szczegółową listę zagadnień, które powinny być dyskutowane podczas Konferencji Międzyrządowej<sup>122</sup>. Duży nacisk położono na kwestię podejmowania decyzji w ramach Rady kwalifikowaną większością głosów. Zagadnienie to było bardzo istotne dla Wielkiej Brytanii, gdyż właśnie to państwo doprowadziło przede wszystkim do zawarcia w kwietniu 1994 r. kompromisu z Ioanniny. Już wtedy pojawiły się opinie w Partii Konserwatywnej, że kwestia podziału głosów w Radzie, w związku z przyjęciem nowych państw członkowskich w 1995 r., będzie testem dla rządu, na ile będzie on gotów stanąć w obronie interesów brytyjskich<sup>123</sup>. W białej księdze Wielka Brytania opowiedziała się w zasadzie za zapewnieniem ochrony interesu narodowego zgodnie z kompromisem luksemburskim z 1966 r. Przedstawiając argumenty związane z demokratyczną legitymizacją, rząd brytyjski dążył do wzrostu znaczenia państw dużych, tzn. chciał, aby cztery największe kraje zachowały tę samą liczbę głosów ważonych, podczas gdy mniejsze państwa powinny mieć rozsądny wpływ na system podejmowania decyzji. Dla Wielkiej Brytanii trudno byłoby zaakceptować mechanizm, dzięki któremu można by przegłosować państwa członkowskie o największej populacji lub takie, które są płatnikami netto do budżetu. Proponowano więc, aby raczej zwiększyć ogólną liczbę głosów, jakkolwiek nie odżegnywano się od możliwości wprowadzenia drugiego kryterium, tj. wielkości populacji. Rząd brytyjski był przeciwnikiem rozszerzenia podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów na nowe dziedziny, gdyż jak podkreślano, nawet w poszerzonej Unii Europejskiej jednomyślność nie będzie oznaczała braku efektywności systemu podejmowania decyzji.

W białej księdze rząd brytyjski wyraził zainteresowanie ideą zmiany systemu prezydencji w Unii Europejskiej, uznając za atrakcyjny pomysł prezydencji grupowej. W takiej sytuacji trzy lub cztery państwa sprawowałyby przewodnictwo przez co najmniej rok. Jakkolwiek z tą reformą mogłyby wiązać się określone problemy praktyczne, to system grupowej prezydencji byłby szczególnie korzystny w odniesieniu do WPZiB. Otóż w ramach trzech lub czterech państw znajdowałby się kraj duży, który z uwagi na jasno określone interesy

<sup>122</sup> Były to następujące zagadnienia: proces legislacyjny; głosowanie na zasadzie większości kwalifikowanej; prezydencja; nowe polityki wspólnotowe; liczba komisarzy; rola parlamentów narodowych; uprawnienia Parlamentu Europejskiego; Trybunał Sprawiedliwości; WPZiB; obrona; trzeci filar; obywatelstwo europejskie i prawa człowieka; zatrudnienie i ochrona socjalna; otwartość i przejrzystość; oszustwa i zarządzanie finansami; kwestie budżetowe; wspólna polityka w zakresie rybołówstwa; ochrona zwierząt.

<sup>123</sup> Wallace, *At odds with Europe*, s. 683.





globalne w zakresie polityki zagranicznej uprawomocniłby zewnętrzną aktywność Unii Europejskiej. W białej księdze rząd brytyjski przedstawił również propozycje dotyczące reformy systemu instytucjonalnego, preferując rozwiązania międzyrządowe. Postulował więc zwiększenie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej i przedstawił kilka alternatywnych propozycji w tym zakresie. Rząd brytyjski sugerował:

- włączenie do Traktatu zapisów deklaracji nr 13 z Maastricht<sup>124</sup>, przez co stałyby się one prawnie wiążące;
- wprowadzenie zasady zapoznawania się przez parlamenty narodowe z propozycjami legislacyjnymi Komisji;
- przyznanie parlamentom narodowym znaczącej roli w zakresie trzeciego filaru Unii Europejskiej. Jednocześnie rząd brytyjski wystąpił przeciwko poszerzeniu kompetencji Parlamentu Europejskiego, uznając, że instytucja ta powinna zyskać większe poparcie społeczne, między innymi poprzez odpowiedzialne korzystanie z przysługujących jej kompetencji.

Sporo uwagi w białej księdze rząd brytyjski poświęcił wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz kwestiom z zakresu polityki obronnej. Stwierdzono, że w interesie narodowym Wielkiej Brytanii leży podejmowanie działań na arenie międzynarodowej przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, ale wtedy, kiedy łączą ich wspólne interesy. Jednak WPZiB nie może zastąpić polityk zagranicznych rozwijanych przez poszczególne państwa i zawsze, kiedy w grę będą wchodzić interesy brytyjskie, rząd rezerwował sobie prawo podejmowania określonych działań. W związku z tym Wielka Brytania uznała, że WPZiB powinna nadal mieć charakter międzyrządowy i jednoznacznie stwierdziła, że nie wyrazi zgody na kompromis polegający na podporządkowaniu się wspólnym decyzjom, których nie akceptuje. Decyzje powinny być podejmowane jednomyślnie, gdyż braku wspólnej woli politycznej państw członkowskich nie powinno się rekompensować sztucznymi procedurami głosowania. Poglądy na temat obrony były powtórzeniem tez zawartych w memorandum z 1 marca 1995 r.<sup>125</sup> W opinii Wielkiej Brytanii, Konferencja Międzyrządowa powinna wzmocnić rolę NATO jako organizacji, na której opierał się europejski system bezpieczeństwa. Wynikało to z faktu, że obrona znajdowała się w samym jądrze suwerenności i wobec tego najbardziej odpowiednią instytucją był Sojusz Atlantycki, w którym decyzje były zawsze podejmowane na zasadzie konsensusu, a rządy były odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi. Państwa europejskie, w celu obrony interesów narodowych, mogłyby brać udział w wojskowych operacjach pokojowych, humanitarnych i w stanach

<sup>124</sup> Deklaracja nr 13, dotycząca roli parlamentów narodowych w UE, została dołączona do Traktatu z Maastricht.

<sup>125</sup> Omówienie memorandum rządu brytyjskiego z 1 marca 1995 r. w sprawie zagadnień z zakresu polityki obronnej znajduje się w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.



krzysu, jeżeli miałyby one małą skalę i wobec tego nie byłyby przeprowadzane przez ONZ. Takie zadania powinny być jednak wypełniane przez Unię Zachodnioeuropejską, z uwagi na jej międzyrządowy charakter, a nie przez Unię Europejską. Ta ostatnia organizacja nie posiadała odpowiednich zasobów, aby odgrywać podobną rolę, a ponadto takie instytucje, jak Komisja, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości nie powinny mieć wpływu na decyzje w zakresie polityki obronnej. Wielka Brytania jasno opowiadała się za zachowaniem UZE jako odrębnej organizacji, która z jednej strony pełniłaby rolę europejskiego filaru w NATO, a drugiej, byłaby zbrojnym ramieniem UE<sup>126</sup>. Wielka Brytania była więc przeciwna tworzeniu nowej instytucji lub wchłonięciu UZE przez UE, gdyż nie wszystkie państwa członkowskie UE wchodziły w skład UZE. UZE, w celu prowadzenia operacji pokojowych, powinna uzyskać odpowiednie zdolności operacyjne, co miało być głównym priorytetem prezydencji Wielkiej Brytanii w UZE w pierwszej połowie 1996 r.

Podobnie jak w odniesieniu do drugiego filaru, Wielka Brytania wierzyła, że trzeci filar Unii Europejskiej powinien nadal mieć charakter międzyrządowy. Odrzucano więc jakiegokolwiek propozycje ponadnarodowe w takich sferach, jak terroryzm, zorganizowana przestępczość, przemyt narkotyków czy nielegalna imigracja. Wielka Brytania nie tylko opowiadała się przeciwko szerszemu włączeniu instytucji wspólnotowych do trzeciego filaru, ale także kwestionowała propozycję przeniesienia niektórych zagadnień z trzeciego do pierwszego filaru.

Generalnie stanowisko zaprezentowane w białej księdze miało satysfakcjonować obie frakcje Partii Konserwatywnej, proeuropejską i eurosceptyczną<sup>127</sup>. Dokument ten w intencji rządu miał być pozytywnym wkładem rządu Johna Majora w debatę na temat kształtu Unii Europejskiej, zgodnie ze stwierdzeniem, że w interesie narodowym było pełnienie przez Wielką Brytanię roli wiodącego członka UE.

#### 4. Włochy

Włochom nie było łatwo zaadaptować się do nowej sytuacji międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny. Trudności z wypracowaniem nowego

<sup>126</sup> W podobnym duchu wypowiedziała się opozycyjna Partia Pracy w strategii na temat Konferencji Międzyrządowej zaprezentowanej na konferencji partii w Brighton 2.10.1995 r. Obszerne streszczenie tego dokumentu zostało przygotowane przez Komisję: United Kingdom, *The future of the European Union. Report on Labour's position in preparation for the Intergovernmental Conference*, Summary: Task Force '96, European Commission, 4.10.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-uk/labour.html>.

<sup>127</sup> Grabbe, Hughes, *The British debate*, s. 54.



konsensusu w zakresie polityki zagranicznej wynikały nie tylko z zasadniczych przeobrażeń na arenie międzynarodowej, związanych z wyłanianiem się systemu multipolarnego, ale były w dużej mierze rezultatem przekształceń w polityce wewnętrznej i słabości włoskiej kultury politycznej<sup>128</sup>. Przez dziesięciolecia włoska polityka zagraniczna cierpiała z powodu słabych instytucji politycznych i związanego z tym zewnętrznego sceptycyzmu<sup>129</sup>. Sytuacja ta nie uległa zmianie w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, a co więcej, wewnętrzna niestabilność do pewnego stopnia się powiększyła. Miało to oczywiście wpływ na dyskusję o miejscu Włoch w wyłaniającym się nowym porządku europejskim.

W 1992 r. załamał się istniejący we Włoszech od końca drugiej wojny światowej system polityczny, który umożliwiał wyłanianie dosyć stabilnej, jakkolwiek często zmieniającej się koalicji rządzącej. W okresie od 1992 do 1997 r. we Włoszech było aż sześciu premierów, którzy stali na czele zupełnie odmiennych większości parlamentarnych<sup>130</sup>. Nie zabrakło opinii o wyłonieniu się „Drugiej Republiki”, tym bardziej, że doszło do upadku dwóch dominujących partii politycznych, tj. chrześcijańsko-demokratycznej i socjalistycznej. Na włoskiej scenie politycznej pojawiły się natomiast nowe siły polityczne. Głównym ugrupowaniem lewicowym stała się Demokratyczna Partia Lewicy (PDS), która powstała na przełomie lat 80. i 90. XX wieku w wyniku podziałów w ramach Włoskiej Partii Komunistycznej<sup>131</sup>. Sukcesy wyborcze PDS doprowadziły do konsolidacji prawej strony sceny politycznej poprzez powstanie nowej organizacji politycznej Forza Italia, na czele której stanął jeden z najbogatszych Włochów, Silvio Berlusconi. Nawiązała ona bliską współpracę z dwoma zyskującymi na znaczeniu partiami prawicowymi, tj. z Ligą Północną, która chciała nawet secesji Padanii od Włoch albo przynajmniej stworzenia państwa federalnego, oraz z neofaszystowskim Włoskim Ruchem Socjalnym (MSI).

Polaryzacja włoskiej sceny politycznej miała wpływ na debatę o polityce zagranicznej. Dyskusja ta ogniskowała się wokół dwóch zasadniczych tendencji. Z jednej strony, reprezentowane było stanowisko uniwersalistyczne bądź internacjonalistyczne wynikające z doświadczeń powojennych, podczas gdy

<sup>128</sup> Ch. Hill, F. Andreatta, *Struggling to change: the Italian state and the new order*, w: Niblett, Wallace (red.), *Rethinking European order*, s. 242.

<sup>129</sup> Niektórzy eksperci twierdzili nawet, że Włochy w stosunkach międzynarodowych nie były państwem w pełni suwerennym, gdyż posiadały efektywną, ale nie strategiczną autonomię w niektórych obszarach. Podstawowe wybory z zakresu polityki obronnej i zagranicznej były dokonywane przez sojuszników z NATO, głównie Stany Zjednoczone. Wynikało to ze słabości elit politycznych. Partie lewicowe przez długi okres były przeciwne integracji europejskiej i Sojuszowi Atlantyckiemu. Natomiast ugrupowania centrowe wykorzystywały Europę i Stany Zjednoczone do polityki wewnętrznej a nie zagranicznej (S. Fabbrini, S. Piattoni, *Introduction: Italy in the EU – pigmy or giant?*, „Modern Italy”, vol. 9, nr 2, 2004, s. 151-152).

<sup>130</sup> Hill, Andreatta, *Struggling to change: the Italian state and the new order*, s. 245-246.

<sup>131</sup> T. Abse, *From PCI to DS: how European integration accelerated the „social democratization” of the Italian Left*, „Journal of Southern Europe and the Balkans”, vol. 3, nr 1, 2001, s. 65-69.



z drugiej strony, pojawiły się tendencje do renacjonalizacji polityki zagranicznej<sup>132</sup>. Pierwsze stanowisko było reprezentowane przede wszystkim przez partie centrolewicowe, tj. na przykład PDS, natomiast drugie – przez ugrupowania centroprawicowe, w szczególności Forza Italia. Oba stanowiska opierały się na założeniu, że Włochy z uwagi na swoje położenie geopolityczne były beneficjentem w trakcie zimnej wojny<sup>133</sup>. Zdaniem uniwersalistów, do których można zaliczyć ministra spraw zagranicznych, Nino Adreata<sup>134</sup>, w nowej sytuacji samo członkostwo w instytucjach międzynarodowych nie było już wystarczające. Potrzebna była aktywna polityka zagraniczna skierowana na wzmocnienie środowiska międzynarodowego. W podobnym duchu wypowiedział się Romano Prodi w styczniu 1996 r., czyli w kilka miesięcy przed tym, jak objął funkcję premiera rządu włoskiego. Przedstawił on koncepcję, zwaną aktywnym multilateralizmem, w myśl której organizacje międzynarodowe powinny dostosować się do zmienionych warunków, a Włochy powinny zwiększyć swoją aktywność w ich ramach, w odróżnieniu od pasywnej postawy w przeszłości<sup>135</sup>.

Nacjonaliści używali przede wszystkim kategorii interesu narodowego<sup>136</sup>. Uważali, że zakończenie zimnej wojny umożliwiło formułowanie polityki zagranicznej zgodnie z interesami narodowymi, które były definiowane przy użyciu geopolityki i geokononii. Włochy, zdaniem nacjonalistów, powinny powrócić do debaty narodowej i porzucić „mit ocalenia” przez Europę. Nawiązywano w ten sposób do dosyć powszechnego przekonania, dominującego od lat 50. XX wieku, że członkostwo we Wspólnotach stanowiło stabilizujący czynnik dla demokracji włoskiej, charakteryzującej się częstymi zmianami rządów i silnymi strukturalnymi kontrowersjami pomiędzy południem a północą kraju<sup>137</sup>. Co więcej, szereg reform wewnętrznych, często dosyć niepopularnych, uzasadniano wymogami płynącymi ze szczybla europejskiego i koniecznością pozostawania Włoch „w sercu Europy”.

<sup>132</sup> R. Aliboni, E. Greco, *Foreign policy re-nationalization and internationalism in the Italian debate*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, s. 44-47.

<sup>133</sup> W 1977 r. Stanley Hoffman zauważył, że Włochy w większości zdecydowały się na to, aby nie prowadzić aktywnej polityki na arenie międzynarodowej. Jak podkreślił Glenn Snyder, polityka zagraniczna Włoch w okresie zimnej wojny była określana przez układ dwubiegunowy i możliwość opuszczenia przez własne supermocarstwo (USA) i zaatakowania przez drugie (ZSRR) były minimalne (Hill, Andreatta, *Struggling to change: the Italian state and the new order*, s. 249).

<sup>134</sup> Sprawował on funkcję ministra spraw zagranicznych w rządzie Carlo Azeglio Ciampi w okresie od kwietnia 1993 do maja 1994 r. Był to tzw. rząd ekspertów wspierany przez Chrześcijańskich Demokratów (DC), Włoską Partię Socjalistyczną (PSI), Włoską Partię Republikańską (PRI), Włoską Partię Liberalną (PLI), Włoską Partię Socjaldemokratyczną (PSDI) i Demokratyczną Partię Lewicy (PDS).

<sup>135</sup> Hill, Andreatta, *Struggling to change: the Italian state and the new order*, s. 252.

<sup>136</sup> Aliboni, Greco, *Foreign policy re-nationalization and internationalism in the Italian debate*, s. 44-47.

<sup>137</sup> F. Gallo, B. Hanny, *Italy: progress behind complexity*, w: Wessels, Maurer, Mittag (red.), *Fifteen into one?*, s. 271.



Powyższe dwa punkty widzenia miały wpływ nie tylko na generalną debatę o nowych priorytetach w polityce zagranicznej, ale przede wszystkim na kształtowanie stosunku do integracji europejskiej. W latach 70. i 80. XX wieku istniał konsensus pomiędzy partiami politycznymi i opinią publiczną co do potrzeby uczestnictwa Włoch we Wspólnotach Europejskich, jakkolwiek to wyraźne proeuropejskie stanowisko postrzegane było często jako w dużej mierze retoryczne<sup>138</sup>. Jednak w wyniku wewnętrznych przemian politycznych, zapoczątkowanych w 1992 r., jak i też w wyniku reakcji na Traktat o UE z Maastricht, zaczęły się pojawiać we Włoszech nastroje eurosceptyczne, które były reprezentowane przez członków pierwszego rządu Silvio Berlusconi w latach 1994-1995. Minister spraw zagranicznych w tym rządzie, Antonio Martino, krytycznie wypowiadał się na temat Traktatu z Maastricht, przede wszystkim w odniesieniu do stopniowego tworzenia unii walutowej, określając kryteria konwergencji jako „arbitralne i niezrozumiałe”<sup>139</sup>. Pomimo tego, że opinie te nie odzwierciedlały oficjalnego stanowiska rządu, to jednak przyjął on bardziej sceptyczne podejście do implementacji zapisów Traktatu niż poprzednie gabinety. Pozytywnie natomiast podchodzono do zasady subsydiarności.

Za przygotowania do Konferencji Międzyrządowej odpowiedzialny był tzw. rząd technokratów pod przewodnictwem Lamberto Dinięgo, wspierany przez trzy partie, tj. PDS, Ligę Północną i PPI<sup>140</sup>. Rząd ten utrzymał się przy władzy do maja 1996 r., kiedy został zastąpiony przez koalicję partii centrowych i lewicowych, na czele której stał Romano Prodi jako premier, a Dini pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych. Pozostawanie u władzy rządu, który był pozytywnie nastawiony do procesu integracji europejskiej było ważne z uwagi na fakt, że Włochy sprawowały prezydencję w pierwszej połowie 1996 r., czyli w momencie inauguracji Konferencji Międzyrządowej.

Rząd włoski przedstawił własny punkt widzenia w kwestii reformy Unii Europejskiej w szeregu dokumentach przyjętych w 1995 i 1996 r., jak również we wspólnej deklaracji ministrów spraw zagranicznych Włoch, Susanny Agnelli i Niemiec, Klaus Kinkla z 15 lipca 1995 r. Całościowe stanowisko w sprawie Konferencji Międzyrządowej Włochy zaprezentowały 23 maja 1995 r. i 18 marca 1996 r.<sup>141</sup>

<sup>138</sup> Aliboni, Greco, *Foreign policy re-nationalization and internationalism in the Italian debate*, s. 47-48.

<sup>139</sup> Negatywne stanowisko wobec wspólnej waluty miało raczej charakter mniejszościowy. Między innymi w prasie pojawiały się opinie, że kryteria konwergencji zostały wprowadzone przez Niemcy, które maskowały swoje dążenia do potęgi, wprowadzając „luterską” dyscyplinę w Europie zgodną z własnymi tradycjami [S. Fagiolo, *The Italian debate*, w: Stubb, Cohen-Tanugi, Fagiolo, Kwast-van Duursen, *The 1996 IGC – national debates (1)*, s. 36].

<sup>140</sup> PPI to Włoska Partia Ludowa powstała w wyniku rozpadu starej partii chrześcijańsko-demokratycznej.

<sup>141</sup> Szczegółowe omówienie stanowiska Włoch na Konferencję Międzyrządową w 1996 r. patrz Fagiolo, *The Italian debate*.



W dokumencie z 18 marca 1996 r. rząd włoski potwierdził swoje zaangażowanie na rzecz wzmocnienia procesu integracji europejskiej zgodnie z następującymi priorytetami<sup>142</sup>:

(1) doprowadzenie do realizacji modelu federalnego w ramach Unii Europejskiej;

(2) uniknięcie regresu do Europy ojczyzn z uwagi na możliwość urzeczywistnienia scenariusza „narodów bez Europy”, przez co pomniejszylaby się rola państw członkowskich na arenie międzynarodowej;

(3) wzmocnienie istniejących struktur i instytucji, aby poszerzenie nie osłabiło projektu europejskiego;

(4) niedopuszczenie do przekształcenia się Unii Europejskiej w strefę wolnego handlu.

Biorąc pod uwagę powyższe wyzwanie, Włochy jako kraj sprawujący przewodnictwo w UE w pierwszej połowie 1996 r. zaproponował trzy główne problemy, które powinny stać się przedmiotem negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Były to:

- określenie stosunków pomiędzy obywatelami a Unią;
- dostosowanie systemu instytucjonalnego w związku z ewentualnym poszerzeniem;

- wzmocnienie zewnętrznej tożsamości Unii Europejskiej.

Jakkolwiek Włochy opowiadały się za przyjęciem modelu federalnego, to jednak uważały, że należało zagwarantować pełne poszanowanie tożsamości historycznej i kulturowej poszczególnych członków Unii. Takie sformułowanie mogło świadczyć o bardziej pragmatycznym podejściu do integracji europejskiej, gdyż jak zauważają Hill i Andreatta, Włochy w pierwszej połowie lat 90. XX wieku ostatecznie zerwały z federalistycznym zaangażowaniem na rzecz w pełni suwerennej Europy, opowiadając się za osiągnięciem realistycznych celów o charakterze krótkoterminowym<sup>143</sup>. Odzwierciedleniem takiego stanowiska mogły być chociażby propozycje dotyczące WPZiB zawarte w dokumencie z 18 marca 1996 r., które były bardziej zbliżone do koncepcji międzyrządowych<sup>144</sup>. Otóż rząd włoski uważał, że Rada Europejska powinna dostarczać politycznych impulsów i określać cele WPZiB, Rada Ministrów powinna być

<sup>142</sup> Italy, *Position of the Italian government on the Intergovernmental Conference for the revision of the Treaties*, 18.03.1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-it/ital1.en.htm>.

<sup>143</sup> Hill, Andreatta, *Struggling to change: the Italian state and the new order*, s. 253.

<sup>144</sup> Przykładów bardziej realistycznego podejścia Włoch można by już szukać na początku lat 90. XX wieku. Otóż w październiku 1991 r. Włochy dosyć nieoczekiwanie przyjęły razem z Wielką Brytanią wspólny dokument w sprawie europejskiej obrony i bezpieczeństwa. Stanowiło to odejście od tradycyjnego europejskiego stanowiska na rzecz podejścia międzyrządowego (P. Foradori, P. Rosa, *Italy and the politics of European defence: playing by the logic of multi-level networks*, „Modern Italy”, vol. 9, nr 2, s. 219-222).



organem decyzyjnym, a za planowanie i implementację określonych postanowień powinien odpowiadać nowo powołany Sekretarz Generalny, działający pod polityczną kontrolą Rady i w porozumieniu z prezydencją i Komisją.

Przedstawiając szczegółowe propozycje, rząd włoski w stanowisku z 18 marca 1996 r. dosyć pobieżnie zajął się problemem zróżnicowanej integracji, jakkolwiek był to także element, który świadczył o zmianie akcentów w stosunku do problemów europejskich. Włochy już wcześniej zaakceptowały możliwość uelastyczenia integracji, jakkolwiek stosunek do koncepcji Schäublego i Lamersa z września 1994 r., w myśl której Włochy miały być wykluczone z twardego rdzenia, nie był jednoznaczny. W sposób niezmiernie negatywny do propozycji tej podeszli niektórzy wysocy rangą przedstawiciele byłego już wtedy rządu Silvio Berlusconiego<sup>145</sup>. Zwolennicy Traktatu z Maastricht byli już jednak bardziej wstrzemięźliwi, podkreślając nieuchronność początkowego wykluczenia Włoch z twardego rdzenia unii gospodarczej z uwagi na stan jej gospodarki. W dokumencie z marca 1996 r. Włochy opowiedziały się za wyraźnym włączeniem do Traktatu UE zasady elastyczności przy zachowaniu pewnych warunków, takich jak zagwarantowanie jednolitości systemu instytucjonalnego, poszanowanie *acquis communautaire* i potwierdzenie formalnej oraz faktycznej równości pomiędzy państwami członkowskimi. Nieco więcej uwagi poświęcono temu zagadnieniu w stanowisku rządu z 23 maja 1995 r.<sup>146</sup> Stwierdzono w nim bowiem ponadto, że głębsza integracja powinna pozostawać otwarta dla wszystkich państw członkowskich i nie powinna być w sposób arbitralny i dyskryminacyjny ograniczona do niektórych ściśle określonych obszarów, takich jak unia gospodarcza i walutowa. Było to zapewne sformułowanie świadczące o niezadowoleniu z koncepcji Schäublego i Lamersa.

Nieco odmienne stanowisko, w stosunku do niektórych państw członkowskich, prezentowały Włochy w odniesieniu do zasady subsydiarności. Rząd włoski, między innymi w dokumencie z marca 1996 r., jednoznacznie opowiedział się za stosowaniem zasady subsydiarności, aby w należyty sposób respektować kompetencje przynależne państwom członkowskim i wspólnotom lokalnym oraz aby uniknąć niebezpieczeństwa nadmiernej regulacji na szczeblu europejskim. W związku z powyższym, Włochy godziły się na dołączenie do Traktatu niektórych elementów postanowień Rady Europejskiej z Edynburga z grudnia 1992 r. w sprawie stosowania zasady subsydiarności<sup>147</sup>. Jednocześnie

<sup>145</sup> Aliboni, Greco, *Foreign policy re-nationalization and internationalism in the Italian debate*, s. 49.

<sup>146</sup> Omówienie tego dokumentu w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>147</sup> Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu 11-12.12.1992 r. Rada Europejska doprecyzowała zasadę subsydiarności, stwierdzając między innymi, że UE opiera się na tej zasadzie, że ma ona służyć zachowaniu narodowej tożsamości przez państwa członkowskie i ma ona na celu



Włochy przestrzegały przed nadmiernym przywiązaniem do zasady subsydiarności, gdyż mogłoby to osłabić kompetencje Komisji w zakresie inicjatywy legislacyjnej oraz doprowadzić nawet do załamania się rynku wewnętrznego i zakwestionowania jednolitości prawa europejskiego. Wynika z tego jednoznaczny wniosek, że Włochy obawiały się podważenia dotychczasowego dorobku integracji europejskiej. Włochy chciały, jak stwierdziła minister spraw zagranicznych Susanna Agnelli w tekście opublikowanym 29 października 1995 r. w dzienniku „La Repubblica”, aby Konferencja Międzyrządowa zajęła się problemami określenia funkcji wypełnianych na szczeblu ponadnarodowym, zagadnień, które nie powinny podlegać prawu *veta* ze strony państw członkowskich, uprawnień przynależnych poszczególnym instytucjom i nadaniu UE jednolitej osobowości prawnej<sup>148</sup>. Rozszerzając się na nowe państwa i reformując wobec tego instytucje, Unia Europejska nie mogła zatracić własnej spójności i tożsamości. Zgodnie z dokumentem z marca 1996 r., Włochy proponowały w tym zakresie między innymi:

- utrzymanie roli Komisji jako kluczowej instytucji, w szczególności w odniesieniu do prawa inicjatywy legislacyjnej i stania na straży systemu prawnego UE;

- rozszerzenie możliwości podejmowania decyzji w ramach Rady UE na zasadzie większości kwalifikowanej, przy jednoczesnym uwzględnieniu w większym stopniu czynnika ludnościowego przy alokacji głosów poszczególnym państwom członkowskim;

- racjonalizację i konsolidację roli Parlamentu Europejskiego poprzez dążenie do zrównania uprawnień tej instytucji z Radą.

Propozycje te nie miały charakteru rewolucyjnego, gdyż były popierane przez szereg innych państw członkowskich. Miały one na celu wzmocnienie elementów ponadnarodowych przy zachowaniu równowagi instytucjonalnej.

## 5. Holandia

Podobnie jak w przypadku Traktatu z Maastricht, zakładano wstępnie, że Konferencja Międzyrządowa rozpoczęta w 1996 r. zakończy się przyjęciem nowej wersji Traktatu w trakcie trwania prezydentury Holandii. Po raz kolejny państwo to miało być odpowiedzialne za ostatnią kluczową fazę rokowań, co oczywiście zwiększało znaczenie propozycji Holandii w odniesieniu do reformy

podejmowanie decyzji możliwie najbliżej obywatela (European Council, *Conclusions of the Presidency*, Edinburgh, 11-12.12.1992, w: „Bull. EC” 12-1992, punkty I.15-I.23).

<sup>148</sup> Fragment tego tekstu w: „Agence Europe”, 4.11.1995.





Unii Europejskiej, jak również wiązało się z koniecznością zaprezentowania odpowiednich zdolności negocjacyjnych przez polityków holenderskich. Rozmowy prowadzone w drugiej połowie 1991 r. udowodniły, że z jednej strony Holandia nie może sobie pozwolić na przedstawianie propozycji w znacznej mierze oderwanych od preferencji pozostałych państw członkowskich, ale z drugiej – potrafi ona odpowiednio prowadzić negocjacje pomimo całkowitej porażki własnych pomysłów. Zasadniczym wstrząsem dla Holandii był tzw. „czarny poniedziałek”. Otóż 30 września 1991 r. dziesięć państw, z wyjątkiem Belgii wspieranej jeszcze przez Komisję, odrzuciło całkowicie propozycje Holandii dotyczące unii politycznej<sup>149</sup>. Zostały one wprowadzone w formie istotnych poprawek do wcześniejszego tekstu prezydencji luksemburskiej i zmierzały do oparcia Unii Europejskiej na zasadach federalnych. Holandia postulowała między innymi rozwijanie wszelkich form współpracy w ramach Wspólnoty, czyli także uwspólnotowanie WPZiB, zwiększenie uprawnień Komisji i Parlamentu Europejskiego, ale również skreślenie wzmianki o UZE na rzecz NATO w odniesieniu do obrony i odłożenie na później, jako oznaka ustępstwa wobec Wielkiej Brytanii, tworzenia Unii Europejskiej. 30 września 1991 r. podczas spotkania na szczeblu ministerialnym państwa członkowskie odmówiły prowadzenia rozmów na podstawie tekstu holenderskiego, co wynikało w głównej mierze z braku zgody na konkretne propozycje, ale także ze zniecierpliwienia wynikającego z faktu, że Holandia zaprezentowała swoje propozycje dopiero 26 września 1991 r., czyli w trzy miesiące po objęciu urzędu przewodniczącego. W reakcji na upokorzenie ze strony innych państw członkowskich, Holandia była zmuszona do powrotu do tekstu prezydencji luksemburskiej, pomimo tego, że odnosiła się krytycznie do planu podziału Unii na trzy filary.

„Czarny poniedziałek” miał wpływ na stonowanie propozycji holenderskich wysuwanych przed negocjacjami amsterdamskimi<sup>150</sup>. Pomógł również Holandii w stopniowej ewolucji podstawowych celów polityki zagranicznej prowadzonej od końca drugiej wojny światowej. W okresie zimnej wojny polityka zagraniczna Holandii bazowała na dwóch ortodoksyjnie rozumianych priorytetach: atlantycyzmie oraz europejskim federalizmie<sup>151</sup>. Po pierwsze, Holandia jednoznacznie opowiadała się za pierwszoplanową rolą NATO w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa i za rozwojem wobec tego ścisłych kontaktów ze Stanami Zjednoczonymi. Po drugie, Holandia dążyła do wzmocnienia metody wspólnotowej i roli instytucji ponadnarodowych, takich jak Komii-

<sup>149</sup> S. Everts, *Coming to terms with Germany: the slow and arduous adjustment of Dutch foreign policy after 1989*, w: Niblett, Wallace (red.), *Rethinking European order*, s. 161; Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 48-49; „Financial Times”, 12.11.1991.

<sup>150</sup> M. Kwast-van Duursen, *The Dutch debate: a shifting policy on Europe*, w: Stubb, Cohen-Tanugi, Fagiolo, Kwast-van Duursen, *The 1996 IGC – national debates (1)*, s. 46.

<sup>151</sup> Everts, *Coming to terms with Germany: the slow and arduous adjustment of Dutch foreign policy after 1989*, s. 153-160.



sja, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości, oraz do uzupełnienia integracji gospodarczej odpowiednią strukturą prawną i polityczną. W sytuacji konfliktu pomiędzy podejściem atlantyckim i europejskim, silniejsze okazywało się to pierwsze. W obu przypadkach Holandia pozostawała w sporze z Francją, która optowała za rozwiązaniami europejskimi w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz za metodą międzyrządową w odniesieniu do integracji europejskiej. Trzeba jednak pamiętać, że pomimo twierdzeń samej Hagi, Holandia nigdy nie była postrzegana jako kluczowe państwo europejskie.

Odejście od tradycyjnego sposobu myślenia o priorytetach holenderskiej polityki zagranicznej nie było łatwe. Jeszcze w rok po „czarnym poniedziałku” w przemówieniu wygłoszonym w Lejdzie minister spraw zagranicznych, Hans van den Broek, pomimo rewolucyjnych zmian na kontynencie europejskim, podkreślał, że należy kontynuować główne kierunki polityki zapoczątkowanej po drugiej wojnie światowej<sup>152</sup>. Niemniej jednak w okresie od 1993 do 1997 r. nastąpiła częściowa redefinicja polityki zagranicznej<sup>153</sup>. Przede wszystkim polegała ona na zmianie nastawiania do relacji z Niemcami oraz przyjęciu bardziej pragmatycznego podejścia do konstrukcji europejskiej, wynikającego z elastycznego stosunku do koncepcji federalnych. Zbliżenie do Niemiec było w dużej mierze rezultatem pomniejszenia znaczenia kontaktów z tradycyjnymi partnerami Holandii, tj. ze Stanami Zjednoczonymi, z uwagi na spadek zaangażowania USA w sprawy europejskie, i z Wielką Brytanią, z powodu minimalistycznego stanowiska rządu konserwatywnego w kwestii Europy. Wynikało ono również z uświadomienia sobie przez polityków holenderskich pierwszoplanowego znaczenia Niemiec na kontynencie europejskim. To istotne przewartościowanie w postrzeganiu Niemiec oznaczało odejście od tradycyjnego negatywnego nastawienia do kontynentu i zwrócenie większej uwagi również na inne państwa, w tym na kraje Beneluksu. Jak stwierdzono w programie rządowym z 1994 r., Holandia miała skoncentrować się na określeniu własnego miejsca w Europie i na realizacji zadania związanego z poszerzeniem Unii Europejskiej. Prowadziło to do położenia większego nacisku na rozwiązania europejskie kosztem atlantyckich. Elastyczniejsze podejście do kwestii oparcia konstrukcji europejskiej na modelu federalnym wyrażało się między innymi w akceptacji koncepcji zróżnicowanej integracji. To bardziej pragmatyczne nastawienie wynikało z uświadomienia sobie przez Holandię niemożliwości zrealizowania ambitnych koncepcji federalnych, czego przykładem były wydarzenia z „czarnego poniedziałku”.

<sup>152</sup> Maarten Brands, profesor historii współczesnej z Uniwersytetu w Lejdzie, stwierdził, że „wieczór w Lejdzie był groteskowy, tak jakby rewolucja lat 1989/1990 nie miała na nas wpływu” (Everts, *Coming to terms with Germany: the slow and arduous adjustment of Dutch foreign policy after 1989*, s. 161).

<sup>153</sup> Everts, *Coming to terms with Germany: the slow and arduous adjustment of Dutch foreign policy after 1989*, s. 165-174.



Przewartościowania w zakresie polityki zagranicznej nie przeszkodziły Holandii określać w sposób aktywny własne stanowisko w odniesieniu do planowanej reformy Unii Europejskiej<sup>154</sup>. Rząd holenderski do momentu rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. przedstawił cztery memoranda dotyczące rozszerzenia Unii Europejskiej, WPZiB, współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz reformy systemu instytucjonalnego. Ponadto w marcu 1996 r. rząd holenderski zaprezentował parlamentowi wyniki prac grupy refleksyjnej, określając także własne priorytety. Istotnym głosem w dyskusji był również wspólny dokument na temat Konferencji Międzyrządowej, przyjęty 7 marca 1996 r. przez premierów Belgii, Holandii i Luksemburga.

Holandia w memorandum na temat poszerzenia z 14 listopada 1994 r., akceptując możliwość przyjęcia do Unii Europejskiej państw Europy Środkowej i Wschodniej, opowiedziała się za ochroną wewnętrznej spójności i zdolności decyzyjnych Unii<sup>155</sup>. Proces poszerzania mógł mieć miejsce przy zachowaniu określonych warunków. Po pierwsze, opowiadano się za koniecznością osiągnięcia przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej określonego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego i stabilności systemu demokratycznego. Po drugie, mocno akcentowano potrzebę aktywnego uczestnictwa Niemiec w procesie integracji europejskiej oraz w Sojuszu Atlantyckim. Po trzecie, wskazywano na potrzebę ochrony dorobku osiągniętego w ramach Wspólnot. Dotyczyło to przede wszystkim funkcjonowania rynku wewnętrznego, wspólnego systemu prawnego i zdolności decyzyjnych. Po czwarte, wskazano na potrzebę osiągnięcia powyższych celów jak najmniejszymi kosztami.

Rząd holenderski w sposób bardzo zdecydowany wyrażał poglądy na temat różnorodnych problemów z zakresu polityki bezpieczeństwa<sup>156</sup>. W myśl memorandum z 14 listopada 1994 r., sama akcesja do Unii Europejskiej automatycznie rozszerzyłaby gwarancje bezpieczeństwa na nowe państwa, z uwagi na podobieństwo kryteriów członkowskich w trzech organizacjach. Zdaniem rządu holenderskiego, należałoby przyjąć paralelne podejście do poszerzenia Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej i NATO, jakkolwiek w sytuacji niektórych państw można by doprowadzić do ich wcześniejszej akcesji do Sojuszu Atlantyckiego pod warunkiem jednak, że nie niosłoby to za sobą ryzyka pogorszenia stosunków z Rosją. Nie należało bowiem spowodować nowego po-

<sup>154</sup> Szczegółowe omówienie stanowiska Holandii patrz Kwast-van Duursen, *The Dutch debate*.

<sup>155</sup> Omówienie tego dokumentu w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*. Ponadto skrót tego dokumentu został dokonany przez Komisję: *The Netherlands, Memorandum of the Netherlands government 'Enlargement of the EU: possibilities and problems'*, November 1994 – Summary, IGC '96 Task Force – European Commission, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/nlelar.html>.

<sup>156</sup> Analiza różnych aspektów stanowiska Holandii będzie bazowała na wspomnianych powyżej dokumentach z uwzględnieniem pozostałych memorandumów.



działu Europy, co nie oznaczało jednak uzależnienia procesu poszerzenia od wcześniejszej zgody Rosji. Jednocześnie rząd holenderski zwrócił uwagę na potrzebę podpisania przez kraje Europy Środkowej i Wschodniej umów z sąsiadami, mających na celu rozwiązanie sporów granicznych, związanych również z ochroną mniejszości narodowych – chodziło o wyeliminowanie potencjalnych źródeł konfliktu.

Podejście paralelne do członkostwa w UE, UZE i NATO było rezultatem przekonania, że integracja gospodarcza i polityczna powinna być uzupełniona przez integrację wspólnych struktur bezpieczeństwa<sup>157</sup>. W opinii rządu holenderskiego, Konferencja Międzyrządowa powinna rozważyć kwestię włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej na płaszczyźnie politycznej i instytucjonalnej. Holandia przedstawiła w tym zakresie kilka propozycji. Rozwój wspólnej polityki obronnej mógł zostać osiągnięty poprzez zachowanie ówczesnie istniejących rozwiązań w ramach drugiego filaru, albo poprzez stworzenie oddzielnego czwartego filaru, albo wreszcie poprzez rozwój bliskiej współpracy z UZE przy zachowaniu niezależności przez tę organizację. Włączenie UZE do UE miało doprowadzić do stworzenia bezpośrednich związków pomiędzy Unią a Stanami Zjednoczonymi i Kanadą, co miało być potwierdzone umową atlantycką, jakkolwiek porozumienie to nie miało na celu zastąpienia Traktatu Waszyngtońskiego z 1949 r. Holandia opowiedziała się również za usprawnieniem funkcjonowania WPZiB, wysuwając szereg konkretnych propozycji. Stała na stanowisku, że większość problemów w ramach drugiego filaru można by rozwiązać dzięki uwspólnotowaniu WPZiB. Zdawano sobie jednak sprawę, że WPZiB będzie nadal mieć charakter międzyrządowy z uwagi na preferencje wyrażane przez niektóre państwa członkowskie, głównie Wielką Brytanię i Francję. W tym kontekście rząd holenderski poparł propozycję Niemiec dotyczącą wprowadzenia możliwości podejmowania decyzji większością głosów.

Poszerzenie Unii Europejskiej rodziło problemy związane z reformą systemu instytucjonalnego. Oprócz uwag zawartych w dokumencie z 14 listopada 1994 r., Holandia poświęciła temu zagadnieniu oddzielne memorandum z 12 lipca 1995 r., przedstawione parlamentowi<sup>158</sup>. Rząd holenderski odniósł się do podstawowych kwestii, które miały być przedmiotem negocjacji w ramach

<sup>157</sup> Poglądy Holandii dotyczące polityki bezpieczeństwa zostały zawarte w memorandum rządu z 30.03.1995 r. na temat europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Omówienie tego dokumentu w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*. Ponadto skrót tego dokumentu został dokonany przez Komisję: Pays-Bas, *Note du gouvernement sur la PESC vers une action plus énergique à l'extérieur*, 30.03.1995 – Résumé: Task Force CIG '96, Commission européenne, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/nlpesc.html>.

<sup>158</sup> Omówienie tego dokumentu w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*. Ponadto skrót tego dokumentu został dokonany przez Komisję: The Netherlands, *Memoandum of the Netherlands government „Institutional reform of the European Union”*, 12.07.1995 – Summary, IGC '96 Task Force – European Commission, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/nlinsti.html>.



Konferencji Międzyrządowej. Między innymi opowiedział się za wprowadzeniem podwójnej większości w przypadku podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów przez Radę. Oprócz ówczesnie obowiązującej większości, która powinna być rezultatem równowagi pomiędzy dużymi, średnimi i małymi państwami, Holandia uważała, że należało wprowadzić dodatkowe kryterium ludnościowe, czyli aby określoną decyzję popierało przynajmniej 50% populacji Unii Europejskiej. Holandia poparła również pomysł zróżnicowania integracji w obliczu przyjęcia nowych państw członkowskich, jakkolwiek była przeciwna koncepcji Europy *à la carte*. Nie zgadzała się wobec tego na umożliwienie swobodnego wyboru dziedzin, w których dane państwo chciałoby uczestniczyć. W szczególności nie mogło to być umożliwione w odniesieniu do rynku wewnętrznego i związanych z nim polityk. Holandia przedstawiła kilka warunków umożliwiających wprowadzenie zróżnicowanej integracji. Były to:

- (1) zróżnicowana integracja musiała być zgodna z celami Traktatu UE;
- (2) każde państwo członkowskie powinno mieć swobodę uczestniczenia w poszczególnych formach głębszej współpracy;
- (3) zróżnicowana integracja nie mogła naruszać systemu prawnego Wspólnoty lub spójności rynku wewnętrznego;
- (4) państwa, które zdecydowały się, aby nie uczestniczyć w określonych formach współpracy, nie mogłyby przeciwstawiać się tworzeniu grupy bardziej zaangażowanych państw.

Najlepszym przykładem sposobu podejścia do zróżnicowanej integracji mogło być, w opinii rządu holenderskiego, przejście do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej.

Holandia nie tylko przedstawiała własne stanowisko w odniesieniu do kwestii związanych z reformą Unii Europejskiej, ale wykazywała również pewną aktywność w ramach współpracy pomiędzy państwami Beneluksu. Przełomowe znaczenie w tym zakresie miało spotkanie premierów Holandii Wima Koka, Belgii Jean-Luc Dehaene'a i Luksemburga Jean-Claude Junckera, do którego doszło 7 czerwca 1995 r. w Brukseli<sup>159</sup>. Spotkanie to odbyło się z okazji zbliżającego się posiedzenia Rady Europejskiej w Cannes, ale także z uwagi na planowaną Konferencję Międzyrządową. Jak potwierdził premier Belgii, państwa Beneluksu zamierzały prowadzić intensywny dialog, którego celem miała być koordynacja stanowisk i wysuwanie tam, gdzie to możliwe, wspólnych inicjatyw, a nawet być może przyjęcie wspólnego memorandum, tak jak miało to miejsce w 1955 r. Taka postawa wynikała w dużej mierze z poczucia dużej zbieżności w poglądach trzech państw zarówno w odniesieniu do pogłębiania, jak i poszerzania Unii Europejskiej<sup>160</sup>. Podczas spotkań 7 czerwca 1995 r. w Brukseli i 13 września 1995 r. w Luksemburgu wyraźnie podkreślono, że

<sup>159</sup> „Agence Europe”, 8.06.1995.

<sup>160</sup> „Agence Europe”, 14.09.1995.



pomimo zgody na poszerzenie, nacisk powinien być położony przede wszystkim na zwiększenie efektywności Unii Europejskiej, a samo pogłębienie Unii powinno dokonać się dzięki integracji wspólnotowej. Co więcej, państwa Beneluksu, określając różnorodne wyzwania stojące przed Unią Europejską, dążyły do znalezienia równowagi pomiędzy dużymi a małymi krajami członkowskimi, pomiędzy jednością a różnorodnością oraz pomiędzy zdolnością do podejmowania decyzji a prawami mniejszości. Inny dylemat, mogący świadczyć o sukcesie integracji europejskiej, został przedstawiony we wspólnym memorandum przyjętym przez premierów i ministrów spraw zagranicznych trzech państw na spotkaniu w Hadze 7 marca 1996 r.<sup>161</sup> Stwierdzili oni mianowicie, że najlepszą gwarancją dla efektywnego działania Unii Europejskiej powinno być zapewnienie równowagi między interesem Unii a interesami poszczególnych państw członkowskich. Na takie podejście składało się kilka kluczowych elementów. Były to następujące kwestie:

- (1) wiodącą rolę powinna odgrywać Komisja;
- (2) decyzje powinny być podejmowane na zasadzie większości;
- (3) powinno się zapewnić kontrolę demokratyczną na poziomie europejskim;
- (4) państwa członkowskie i obywatele powinni mieć zagwarantowane prawa, na straży których stałby Trybunał Sprawiedliwości.

W takim sposobie myślenia widoczny był nacisk położony na metodę wspólnotową. Był to element łączący podejście trzech państw, które pomimo pewnej bliskości są dosyć mocno zróżnicowane, również wewnątrznie. Pomimo pewnej odrębności potrafią one jednak znaleźć wspólny mianownik. Dla Belgii, Holandii i Luksemburga początkowo uczestnictwo w integracji europejskiej było aktem realizacji własnych interesów narodowych, a z czasem stało się elementem tożsamości narodowej<sup>162</sup>.

## 6. Belgia

Belgia, podobnie jak Holandia, skłania się ku idei stworzenia federacji europejskiej. Państwo to w sposób jednoznaczny opowiedziało się po 1945 r. za realizacją pomysłu jedności europejskiej, co było w dużej mierze wynikiem

<sup>161</sup> *Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG*, 8.03.1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-be/benelux.html>. Ponadto omówienie tego dokumentu w: „Agence Europe”, 9.03.1996; EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>162</sup> E. Jones, *The Benelux countries: identity and self-interest*, w: Bulmer, Lequesue (red.), *The Member States of the European Union*, s. 164-165.



doświadczeń historycznych związanych z klęską polityki neutralności w wyniku drugiej wojny światowej<sup>163</sup>. Jak podkreślano, Belgia nie chciała służyć po raz kolejny jako pole bitwy wykorzystywane przez dwóch dużych sąsiadów, tj. Francję i Niemcy. Jeden z twórców przedwojennej polityki neutralności, Paul-Henri Spaak, który po 1945 r. pełnił między innymi funkcję ministra spraw zagranicznych, zdecydowanie poparł kierunek europejski i atlantycki w polityce zagranicznej Belgii. Tradycyjne partie polityczne, tj. socjaliści, chrześcijańscy demokraci i liberałowie, przez lata popierali przeniesienie większej ilości kompetencji na rzecz Wspólnoty/Unii Europejskiej, opowiadając się za wzmocnieniem roli Komisji, Parlamentu Europejskiego i rozszerzeniem stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie<sup>164</sup>. Belgii o wiele łatwiej było akcentować kwestię utworzenia federacji europejskiej, gdyż od końca lat 70. XX wieku sama przechodziła wewnętrzną reformę, która doprowadziła do przekształcenia tego państwa w federację. Co więcej, Belgia jest często charakteryzowana jako małe państwo z niezbyt wyrazistymi interesami narodowymi, a partie polityczne, ze względu na wewnętrzne podziały językowe, nie są zbyt mocno przywiązane do takich koncepcji, jak silne państwo czy jednolita tożsamość narodowa.

Członkostwo w Unii Europejskiej postrzegane było jako element przyczyniający się do zwiększenia znaczenia Belgii na arenie międzynarodowej. W przemówieniu wygłoszonym w Warszawie w styczniu 1995 r. premier Belgii Jean-Luc Dehaene wyraźnie podkreślił, że pozbywanie się atrybutów suwerenności na rzecz Unii Europejskiej nie ma nic wspólnego z doktryną Breżniewa:

„Jak pokazuje doświadczenie belgijskie w tym względzie, formalne pozbywanie się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej może często skutkować znaczącym zwiększeniem wywieranego rzeczywistego wpływu. Nigdy wcześniej w swojej historii Belgia nie miała tak dużego wpływu na swoje środowisko polityczne, militarne i gospodarcze, jak ma teraz”<sup>165</sup>.

Wyraźne dążenie do pogłębiania integracji europejskiej ze strony Belgii nie oznaczało, jak podkreślił Jean-Luc Dehaene, że państwo to w sposób obsesyjny podchodziło do postulatu stworzenia od razu federalnej Europy. Dehaene akcentował jednocześnie pragmatyczne, a nie doktrynerskie podejście Belgii do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Mówiąc o stojących

<sup>163</sup> L. De Winter, H. Türsan, *The Belgian presidency 2001*, „Research and Policy Paper”, nr 13, Notre Europe, Paris 2001, s. 11-12.

<sup>164</sup> Jedyńą w zasadzie partią, która odrzuca ideę federacji europejskiej i przeciwstawia się członkostwu Belgii w UE jest skrajnie prawicowa partia flamandzka Vlaams Blok. Uważa ona, że w UE członkostwo powinny uzyskać Flandria (włączając Brukselę) i Walonia, jako dwa niezależne państwa. UE powinna stać się konfederacją skupiającą kulturalnie i etnicznie suwerenne homogeniczne państwa narodowe (De Winter, Türsan, *The Belgian presidency 2001*, s. 26).

<sup>165</sup> Fragmenty wypowiedzi premiera Belgii Jean-Luc Dehaene'a w: „Agence Europe”, 20.01.1995.



przed nią zadaniach, stwierdził, że w odróżnieniu od niektórych państw, Belgia nie będzie dążyła do zmiany całego systemu wspólnotowego z uwagi na zadowolenie z istniejącej równowagi pomiędzy Radą, Komisją, Parlamentem Europejskim i Trybunałem Sprawiedliwości.

Powyższy sposób myślenia został zaprezentowany w dokumencie poświęconym Konferencji Międzyrządowej w 1996/1997 r., który został przyjęty ostatecznie przez rząd belgijski 13 października 1995 r. i przesłany do parlamentu w celu konsultacji<sup>166</sup>. W sposób jednoznaczny rząd belgijski stwierdził, że priorytetem polityki zagranicznej powinno być dążenie do oparcia Unii Europejskiej o model federalny. Jednocześnie opowiedział się on za wykorzystaniem metody wspólnotowej, a nie międzyrządowej, w rozwoju integracji europejskiej. W związku z tym Belgia miała w ramach Konferencji Międzyrządowej zmierzać przede wszystkim do konsolidacji Unii Europejskiej. W tym kontekście określono zasady, które miały kształtować jej stanowisko w sprawach szczegółowych. Po pierwsze, Belgia chciała wzmacniać instytucje Unii Europejskiej. Między innymi opowiadała się za zachowaniem przez Komisję centralnej roli w systemie instytucjonalnym. Ponadto standardowo decyzje w ramach Rady powinny być podejmowane większością głosów a Parlament Europejski miał nadal sprawować demokratyczną kontrolę. Belgia nie dystansowała się od sugestii, że w przypadku reformy procedur decyzyjnych duże państwa mogłyby odgrywać większą rolę<sup>167</sup>. Wówczas powinno się jednak wzmocnić Komisję Europejską jako strażnika Traktatów i promotora integracji, aby zabezpieczyć najbardziej podstawowe interesy małych krajów. Po drugie, Belgia dążyła do objęcia zakresem rynku wewnętrznego minimalnych standardów w obszarach społecznym, finansowym i ochrony środowiska. Harmonizacja w tych dziedzinach miała być osiągnięta przy pomocy większości kwalifikowanej. Po trzecie, Belgia chciała, aby metoda wspólnotowa była stosowana, jak tylko to możliwe, w odniesieniu do współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Po czwarte, Belgia opowiadała się za wzmocnieniem roli Komisji jako instytucji inicjującej i wykonującej decyzje w ramach WPZiB. Ponadto normą powinno być podejmowanie decyzji większością głosów oraz korzystanie z mechanizmów finansowych Wspólnoty Europejskiej. Należało także jak najbardziej zbliżyć Unię Zachodnioeuropejską do Unii Europejskiej. Zdaniem rządu belgijskiego, powyższe działania, które miały zmierzać do konsolidacji Unii Europejskiej, miały uchronić ją przed rozpadem w wyniku przyjęcia nowych państw członkowskich lub przed narażeniem na problemy w zakresie unii gospodarczej i walutowej.

<sup>166</sup> Omówienie tego dokumentu w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>167</sup> Taką opinię wyraził premier Belgii Jean-Luc Dehaene w wywiadzie dla czasopisma Europejskiej Partii Ludowej w lipcu 1995 r. („Agence Europe”, 12.07.1995).





Opowiadając się za zachowaniem dorobku Unii Europejskiej i dalszych możliwości rozwoju przez tę organizację, Belgia pozytywnie ustosunkowała się do koncepcji zróżnicowanej integracji. Nawet król Albert II, podczas oficjalnej wizyty w Niemczech w lipcu 1995 r. podkreślił, że Konferencja Międzyrządowa powinna poddać analizie kwestię, w jaki sposób przeciwdziałać sytuacji, w której państwa niechące lub niemogące uczestniczyć w pewnych formach integracji europejskiej spowalniają cały proces<sup>168</sup>. Rząd belgijski był jednak przeciwny pomysłowi Europy *à la carte* lub też idei jednego lub kilku rdzeni<sup>169</sup>. Popierając koncepcję zróżnicowanej integracji, Belgia, podobnie jak inne państwa, wysunęła kilka warunków jej wprowadzenia. Były one następujące:

(1) zróżnicowanie integracji nie jest celem samym w sobie, ale ostatecznym rozwiązaniem chroniącym postęp integracji przed vetem;

(2) wszystkim państwom członkowskim powinno się umożliwić dołączenie do grupy wiodącej;

(3) zakres zróżnicowania powinien zostać starannie dobrany;

(4) derogacje instytucjonalne powinny być ograniczone do minimum;

(5) efektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego nie powinno być w jakikolwiek sposób narażone;

(6) decyzja co do wprowadzenia określonej formy zróżnicowanej integracji powinna być podjęta przez Radę działającą większością głosów, przy czym nadzór powinien być pełniony przez Komisję.

Federalizacja Unii Europejskiej, która stanowiła tradycyjną linię polityki europejskiej, była postrzegana wśród belgijskich elit jako narzędzie, dzięki któremu można przeciwdziałać niebezpieczeństwu „rozwodnienia” w powiększonej Unii<sup>170</sup>. Jednak w latach 90. XX wieku rozpatrywano również przeciwny, tzn. międzyrządowy, model rozwoju integracji, który mógł pomóc w ochronie interesów narodowych. Jak się podkreśla, konkretne propozycje instytucjonalne były na ogół wypadkową tych dwóch alternatywnych koncepcji, co świadczyło o pragmatycznym podejściu rządu belgijskiego do procesu integracji europejskiej.

<sup>168</sup> „Agence Europe”, 12.07.1995.

<sup>169</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*.

<sup>170</sup> B. Kerremans, *More catholic than the pope?*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006, s. 55.





## Rozdział III

### TRAKTAT AMSTERDAMSKI: NIEDOKOŃCZONA REFORMA

Powstanie Unii Europejskiej stanowiło istotny przełom w rozwoju kontynentu europejskiego, na którym na przełomie lat 80. i 90. XX wieku zachodziły historyczne przeobrażenia. Decyzje podjęte w ramach Konferencji Międzyrządowej, zakończonej w Maastricht w grudniu 1991 r., pozwoliły na znaczące pogłębienie i jednocześnie uporządkowanie procesu integracji europejskiej w trzy filary. Pierwszy z nich obejmował swoim zakresem funkcjonowanie trzech Wspólnot Europejskich i w jego ramach miał być realizowany ambitny projekt unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie wspólnej waluty do końca lat 90. XX wieku świadczyło o przekonaniu większości państw członkowskich o nieodwracalnym charakterze integracji gospodarczej. Drugi filar to nowo powstała Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, która miała umożliwić Unii Europejskiej skuteczną reakcję na wyzwania mogące doprowadzić do destabilizacji kontynentu europejskiego. Wreszcie trzeci filar dotyczył współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, która wydawała się niezbędna z uwagi na niebezpieczeństwa związane ze swobodnym przepływem osób w ramach jednolitego rynku. Decyzje z Maastricht, mimo swojej doniosłości, nie oznaczały skończonej natury integracji w ramach Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie, niektóre rozwiązania przyjęte w Traktacie z Maastricht wymagały dalszej reformy, która była także wymuszona przez kryzys jaki powstał w związku z ratyfikacją tego dokumentu<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Traktat został zaakceptowany przez społeczeństwo duńskie dopiero w drugim referendum przeprowadzonym 18 maja 1993 r.; we Francji natomiast w zorganizowanym 20 września 1993 r. referendum za ratyfikacją Traktatu głosowało jedynie 51,05%, przeciw było 48,95% [na temat ratyfikacji zob. m.in. A. Duff, *Ratification*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and beyond*, Routledge, London-New York 1995, s. 53-68; A. Podraza, *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 61-63].



## 1. Program Konferencji Międzyrządowej

### 1.1. Dyspozycje Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht

Już Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht przewidywał zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Z uwagi na nacisk Francji, która dążyła do renegocjacji w nieodległej przyszłości zapisów dotyczących WPZiB, wprowadzono do tekstu Traktatu o Unii Europejskiej art. N(2), w którym stwierdzono, że Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich zbierze się w 1996 r.<sup>2</sup> Rewizja określonych postanowień Traktatu miała być dokonana zgodnie z celami zdefiniowanymi w artykułach A i B Traktatu o Unii Europejskiej. Miała więc być kolejnym krokiem na drodze do stworzenia coraz ściślejszej unii pomiędzy narodami Europy<sup>3</sup>, w której decyzje podejmowane są „jak najbliżej obywatela”. Miała też doprowadzić do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczego i społecznego, zapewnienia tożsamości na płaszczyźnie międzynarodowej poprzez realizację WPZiB, wzmocnienia ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii oraz rozwijania współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Powyższe cele Unii Europejskiej były uzupełnione dążeniem do pełnego zachowania i rozbudowy *acquis communautaire*, czyli dorobku prawnego UE, „z rozważeniem w drodze procedury wymienionej w artykule N ustęp (2), w jakim stopniu kierunki działania i formy współpracy wprowadzone tym Traktatem wymagają skorygowania, dla zapewnienia efektywności funkcjonowania mechanizmów i instytucji Wspólnoty”<sup>4</sup>. Sformułowanie takie otwierało możliwości dyskusji nad kwestią struktury Unii, czyli jej podziału na trzy filary, który został wprowadzony podczas negocjacji Traktatu z Maastricht wbrew oczekiwaniom Komisji i Holandii, sprawującej przewodnictwo w ostatniej fazie rozmów<sup>5</sup>. Umożliwiło ono także powrót do debaty na temat stosunku między elementami ponadnarodowymi (I filar) i międzyrządowymi (II i III filar) w strukturze Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> B. P. G. Smith, *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2002, s. 136.

<sup>3</sup> Sformułowanie w art. A Traktatu z Maastricht o „coraz ściślejszej unii pomiędzy narodami Europy” zostało przeniesione z preambuły do Traktatu Rzymskiego z uwagi na sprzeciw Wielkiej Brytanii wobec zapisu mówiącego o „procesie wiodącym stopniowo do Unii o celu federalnym” [C. H. Church, D. Phinnemore (red.), *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaty*, Prentice Hall, London 1994, s. 55].

<sup>4</sup> W. Czaplinski, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Agencja Scholar, Warszawa 1994, s. 131.

<sup>5</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 136-137; A. Duff, *The main reforms*, w: Duff, Pinder, Pryce (red.), *Maastricht and beyond*, s. 19-20.



Traktat z Maastricht określał w sposób bardziej szczegółowy, jakkolwiek ograniczony, wstępną listę problemów, którymi miała się zająć Konferencja planowana na 1996 r. Przede wszystkim państwa członkowskie, w myśl art. J. 10 Traktatu o UE, powinny zastanowić się nad ewentualnymi zmianami w ramach WPZiB. Jednym z zasadniczych zagadnień były relacje pomiędzy Unią Europejską a Unią Zachodnioeuropejską, która po Traktacie z Maastricht stała się integralną częścią rozwoju Unii. Sformułowania, które znalazły się w Traktacie, były wyrazem kompromisu między różnymi stanowiskami prezentowanymi w trakcie negocjacji. Z jednej strony, państwa o wyraźnej wizji transatlantyckiej, tj. Wielka Brytania, Holandia i Portugalia, były przeciwne zbytniemu rozwojowi komponentu bezpieczeństwa i obrony w ramach WPZiB<sup>6</sup>, z drugiej jednak, państwa takie jak Niemcy i Francja, wspierane przez Hiszpanię, Belgię i Luksemburg, dążyły do włączenia UZE do systemu Unii Europejskiej, opowiadając się przez to za rozwojem wspólnej polityki obronnej, a w przyszłości za powstaniem wspólnej obrony. Zapisy uzgodnione w Maastricht miały być poddane analizie, zgodnie z art. J. 4(6) Traktatu o UE, na Konferencji w 1996 r., z uwagi na możliwość wygaśnięcia w 1998 r. Traktatu Brukselskiego, na mocy którego powstała Unia Zachodnioeuropejska<sup>7</sup>.

Zgodnie z artykułem 189b(8) Traktatu WE, Konferencja państw członkowskich mogła rozszerzyć zakres stosowania procedury współdecydowania, która została wprowadzona na mocy Traktatu z Maastricht<sup>8</sup>. Jak słusznie podkreśla Dominik Lasok, „[T]a ogromnie skomplikowana procedura jest niejako kompromisem między narastającą tendencją, żeby przekształcić Parlament Europejski w ciało ustawodawcze a taktyką obronną Rady, żeby utrzymać kontrolę ustawodawstwa Wspólnoty w rękach reprezentantów Państw Członkowskich pamiętając, że władza ustawodawcza jest najistotniejszą funkcją państwa de-

<sup>6</sup> G. Edwards, S. Nuttall, *Common foreign and security policy*, w: Duff, Pinder, Pryce (red.), *Maastricht and beyond*, s. 88-89; R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000, s. 53; A. Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa: Unia Europejska potęgą militarną?*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001, s. 145-146.

<sup>7</sup> 17 marca 1948 r. podpisano Traktat Brukselski, na mocy którego powstała Unia Zachodnia, która po modyfikacji Traktatu w 1954 r. zmieniła nazwę na Unia Zachodnioeuropejska. Art. 12 Traktatu Brukselskiego określał, że dokument ten pozostanie w mocy pięćdziesiąt lat po jego ratyfikacji. Umożliwiał on państwom członkowskim wypowiedzenie tego dokumentu po wyżej wymienionym okresie [*Traktat w sprawie gospodarczej, społecznej i kulturalnej współpracy oraz zbiorowej samoobrony podpisany w Brukseli 17 marca 1948 r. i zmieniony na mocy „Protokołu modyfikującego i uzupełniającego Traktat Brukselski”*]. *Bruksela, 17 marca 1948 r.*, w: A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Europejskie. Tom II*, Wydawnictwo „Mopol”, Lublin 1999, s. 220-238].

<sup>8</sup> W samym Traktacie jednak, z uwagi na sprzeciw niektórych państw członkowskich, nazwa „procedura współdecydowania” nie pojawia się (F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *The European Parliament. 3rd edition*, Cartermill, London 1995, s. 199).



mokratycznego”<sup>9</sup>. Stosowanie tej procedury, jakkolwiek ograniczone do około jednej czwartej tekstów o charakterze legislacyjnym w PE<sup>10</sup>, wzmocniło pozycję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego, który mógł być od tego czasu nazywany *współlegislatorem*, gdyż dzielił uprawnienia prawodawcze z Radą. Dyskusja nad procedurą współdecydowania mogła doprowadzić do debaty na temat wpływu instytucji ponadnarodowych, tj. Parlamentu Europejskiego i Komisji, oraz reprezentujących interesy państw członkowskich, tj. Rady, na proces podejmowania decyzji w ramach Unii Europejskiej.

Niektóre deklaracje dołączone do Traktatu z Maastricht również określały zakres agendy Konferencji w 1996 r. Zgodnie z deklaracją nr 1, Konferencja miała dotyczyć problematyki związanej z ochroną obywateli, energią i turystyką. Natomiast deklaracja nr 16 precyzowała, że jednym z tematów dyskusji miała być klasyfikacja aktów prawnych Wspólnoty, mając na celu ustalenie odpowiedniej hierarchii między różnymi kategoriami aktów.

## 1.2. Określenie mandatu Konferencji Międzyrządowej

### 1.2.1. Wstępne decyzje Rady Europejskiej

Zgodnie z art. N(1) Traktatu o UE, propozycje zmian Traktatów mogą być przedstawione Radzie przez rządy poszczególnych państw członkowskich lub Komisję. W zasadzie jednak kluczowe decyzje w zakresie problemów dyskutowanych podczas Konferencji Międzyrządowych są podejmowane przez Radę Europejską. Przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. podczas kolejnych spotkań na szczycie określano kierunek zmian w systemie Unii Europejskiej, a ostateczny mandat został zdefiniowany głównie podczas obrad Rady Europejskiej w Turynie w marcu 1996 r. Zadania Konferencji zostały jeszcze potwierdzone i uszczegółowione podczas posiedzenia szefów państw i rządów we Florencji w czerwcu 1996.

Już podczas dyskusji w ramach Rady Europejskiej w Brukseli 29 października 1993 r., czyli na kilka dni przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht<sup>11</sup>, szefowie państw i rządów stwierdzili, że ratyfikacja Traktatu wywołała *uzdrawiająca* publiczną dyskusję na temat celów i metod integracji europejskiej, ale w toku tej debaty uwypuklono również słabości tego procesu<sup>12</sup>. Przywódcy podkreślili, że powinno się doprowadzić do większej przejrzystości, otwartości i decentralizacji w stosowanych procedurach. Europa, zdaniem szefów państw

<sup>9</sup> D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1995, s. 94.

<sup>10</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 202.

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

<sup>12</sup> *XXVIIth General Report on the activities of the European Communities 1993*, punkt 3.



i rządów, powinna być bliższa obywateli i podejmować działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko tam, gdzie jest to konieczne, aby osiągnąć wspólne cele. Jakkolwiek sformułowania te odnosiły się przede wszystkim do wchodzącego w życie Traktatu z Maastricht, to zakreślały także do pewnego stopnia ramy negocjacji podczas przewidzianej Konferencji Międzyrządowej. Ukazywały one także sposób myślenia o strukturze Unii Europejskiej, która miała działać jedynie w ramach przekazanych jej przez państwa członkowskie kompetencji, co miało przeciwdziałać dążeniom do zbyt dużego centralizmu.

W sposób bezpośredni problemem Konferencji Międzyrządowej zajęli się szefowie państw i rządów na posiedzeniu Rady Europejskiej 24-25 czerwca 1994 r. na greckiej wyspie Korfu<sup>13</sup>. Najważniejszą decyzją było powołanie grupy refleksyjnej, która miała składać się z przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich i przewodniczącego Komisji<sup>14</sup>. W spotkaniach mieli także uczestniczyć reprezentanci Parlamentu Europejskiego. Ich udział został w dużej mierze wymuszony przez sam Parlament Europejski, który niezadowolony z kompromisu z Ioanniny<sup>15</sup> zagroził nieudzieleniem zgody na poszerzenie Unii Europejskiej w 1995 r., jeżeli nie zostanie włączony do prac planowanej Konferencji Międzyrządowej<sup>16</sup>. Jakkolwiek groźba ta nie była zanedo realna, to jednak wywarła presję przede wszystkim na te państwa, jak Francja i Wielka Brytania, które raczej wypowiadały się przeciwko uczestnictwu Parlamentu Europejskiego w Konferencji Międzyrządowej. Grupa refleksyjna miała rozwijać stosunki z poszczególnymi instytucjami Unii Europejskiej, które poproszono o przygotowanie raportów na temat Traktatu UE. Zakładano, że na czele grupy stanie osoba wskazana przez rząd hiszpański z uwagi na to, że prace grupy miały rozpocząć się w czerwcu 1995 r., czyli w momencie objęcia przewodnictwa przez Hiszpanię. Zgodnie z decyzjami Rady Europejskiej, grupa refleksyjna miała opracować koncepcje zmian Traktatu i wypracować opinie przeobrażeń systemu instytucjonalnego, biorąc pod uwagę między innymi perspektywę poszerzenia Unii Europejskiej. Miała zająć się takimi szczegółowymi problemami, jak ważenie głosów, pułap większości kwalifikowanej i liczba członków Komisji Europejskiej. Grupa miała zakończyć działalność przedstawiając ostateczny raport Radzie Europejskiej w grudniu 1995 r.

<sup>13</sup> European Council, *Presidency conclusions*, Corfu, 24-25.06.1994, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54738&LANG=1>.

<sup>14</sup> Reprezentantem przewodniczącego Komisji w grupie refleksyjnej był hiszpański komisarz Marcelino Oreja. Z uwagi na bliskie kontakty z prezydentką hiszpańską, Komisja miała pewien wpływ na ostateczny raport grupy refleksyjnej, który to dokument wpłynął na określenie agendy Konferencji Międzyrządowej (D. Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 83-84).

<sup>15</sup> Na temat tego kompromisu patrz poniżej.

<sup>16</sup> J. Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference: a survey of the process*, w: J. Monar, W. Wessels (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London-New York 2001, s. 12.



Mandat grupy refleksyjnej został bliżej zdefiniowany podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej w Cannes 26-27 czerwca 1995 r. Oprócz powyższych problemów szefowie państw i rządów określili pozostałe priorytety, wokół których powinna być toczona dyskusja. Były to:

- analiza zasad, celów i instrumentów UE;
- wzmocnienie WPZiB;
- umożliwienie skuteczniejszej reakcji na wyzwania współczesności związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i w zakresie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- stworzenie bardziej efektywnych, demokratycznych i otwartych instytucji w poszerzonej Unii;
- wzmocnienie poparcia społecznego dla integracji europejskiej, między innymi poprzez zajęcie się potrzebami w zakresie zatrudnienia i ochrony środowiska;
- bardziej efektywne i praktyczne zastosowanie zasady subsydiarności<sup>17</sup>.

Znamienne, że powołanie grupy refleksyjnej zostało wymienione w kontekście porozumienia z Ioanniny, które zawarto w marcu 1994 r., tj. przed przystąpieniem Austrii, Finlandii i Szwecji do Unii Europejskiej, co nastąpiło w styczniu 1995 r. Kompromis ten, w formie decyzji Rady, umożliwiał podniesienie pułapu ilości głosów w trakcie głosowania w Radzie większością kwalifikowaną wbrew temu, co było zapisane w Traktacie WE<sup>18</sup>. Został on osiągnięty w wyniku nacisku Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, które obawiały się przede wszystkim, że wejście nowych państw zachwieje istniejącą równowagę pomiędzy krajami członkowskimi<sup>19</sup>. Zgodnie z kompromisem, jeżeli grupa państw, która dysponowała od 23 do 25 głosów łącznie, wyraziła intencję głosowania przeciwko określonej decyzji, to wtedy Rada miała dążyć do tego, aby dane postanowienie zostało przyjęte większością wynoszącą przynajmniej 65 głosów<sup>20</sup>. Traktat WE przewidywał, od 1 stycznia 1995 r., większość wynoszącą 62 głosy z ogólnej liczby 87 głosów. Na mocy kompromisu obniżono więc liczbę głosów potrzebnych do zablokowania określonej decyzji w Radzie. Wymienienie kompromisu z Ioanniny w kontekście planowanej Konferencji Międzyrządowej mogło świadczyć, że ewentualne reformy systemu instytucjonalnego będą koncentrowały się na niezmiernie istotnym, z punktu widzenia interesów

<sup>17</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cannes, 26-27.06.1995, „Bull. EU” 6-1995, punkt I.28.

<sup>18</sup> Tekst kompromisu patrz: *The Ioannina compromise (Council decision of 29 March 1994)*, w: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan Press, Basingstoke 1997, s. 313.

<sup>19</sup> Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 55-56.

<sup>20</sup> Pierwotny tekst kompromisu odnosił się także do Norwegii, która ostatecznie do UE nie przystąpiła. Przedstawiona liczba głosów dotyczy poszerzenia UE o trzy państwa, tj. bez Norwegii.





poszczególnych państw, zagadnieniu podejmowania decyzji w Radzie na zasadzie większości kwalifikowanej.

Powołanie grupy refleksyjnej nie było pierwszym przykładem dążenia do identyfikacji głównych problemów przed rozpoczęciem formalnych negocjacji w ramach Konferencji Międzrządowej. W latach 50. XX wieku rokowania nad Traktatem EWG zostały przygotowane przez komitet Spaaka<sup>21</sup>, a w latach 80. XX wieku rozmowy nad Jednolitym Aktem Europejskim przez komitet Dooge'a<sup>22</sup>. Zadaniem tego rodzaju komitetów jest przygotowanie agendy, czasami wstępnych tekstów i przez to kształtowanie Konferencji<sup>23</sup>. Mają one charakter ekspercki, jakkolwiek biorąc pod uwagę skład, mogą być zbliżone do *komitetu mędrców* albo komitetu skupiającego polityków bądź wyższych rangą urzędników<sup>24</sup>.

### 1.2.2. Prace grupy refleksyjnej

Grupa refleksyjna zainauguowała swoje prace 3 czerwca 1995 r. w Taorminie na Sycylii. Na jej czele stanął hiszpański sekretarz stanu do spraw europejskich Carlos Westendorp. Chciał on, aby Konferencję Międzrządową postrzegać nie jako Maastricht II, ale bardziej jako Messynę II<sup>25</sup>. Maastricht był bowiem kojarzony, przede wszystkim przez eurosceptyków, z poufną dyplomacją i niezrozumiałymi aktami prawnymi wypracowywanymi przez biurokratów<sup>26</sup>. Nie dziwi więc fakt, że sesja otwierająca prace grupy refleksyjnej została zorganizowana na Sycylii w 40. rocznicę Konferencji w Messynie, która utorowała drogę do podpisania w 1957 r. Traktatu EWG<sup>27</sup>. Już po pierwszym spot-

<sup>21</sup> Na czele komitetu stał belgijski minister spraw zagranicznych Paul-Henri Spaak. Komitet działał od lipca 1955 r. do kwietnia 1956 r. Na temat komitetu Spaaka patrz: H. J. Küsters, *The Treaties of Rome (1955-1957)*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987, s. 83-88.

<sup>22</sup> Na czele komitetu stał irlandzki senator James Dooge. Czasami komitet ten był nazywany komitetem Spaaka II. Został on powołany decyzją Rady Europejskiej w czerwcu 1984 r. i działał do czerwca 1985 r. Na temat komitetu Dooge'a patrz: P. Keatinge, A. Murphy, *The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)*, w: Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, s. 217-237.

<sup>23</sup> U. Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union: an institutional perspective on Treaty reform*, w: K. Neunreither, A. Wiener (red.), *European integration after Amsterdam. Institutional dynamics and prospects for democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 251-252.

<sup>24</sup> W języku angielskim tego rodzaju organ określa się mianem komitetu *think-tank* Konferencji. W taki sposób odnoszono się również do grupy refleksyjnej (E. Brok, *Guest editorial. Intergovernmental Conference 1996: not a „Maastricht II”*, „Common Market Law Review”, vol. 34, nr 1, 1997, s. 2).

<sup>25</sup> „Agence Europe”, 2.09.1995; Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 252-253.

<sup>26</sup> Brok, *Guest editorial. Intergovernmental Conference 1996*, s. 2.

<sup>27</sup> Konferencja ministrów spraw zagranicznych państw *Szóstki* odbyła się w Messynie 1-2 czerwca 1955 r. W jej wyniku powstał komitet Spaaka.



kaniu Westendorp stwierdził, że istnieje consensus co do głównego powodu rewizji Traktatu z Maastricht, jakim była potrzeba umożliwienia rozszerzenia Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Powiązał więc wyraźnie poszerzenie z pogłębieniem integracji europejskiej. Jednocześnie podkreślił, że decyzje podejmowane na szczeblu europejskim muszą być bardziej zrozumiałe dla opinii publicznej, czyli wskazał na problem przejrzystości, który z taką mocą unaoczniał się podczas ratyfikacji Traktatu z Maastricht.

Sformułowania te współbrzmiały z raportem Komisji, która wyraźnie stwierdziła, że istnieją dwa zasadnicze motywy zwołania w 1996 r. Konferencji Międzyrządowej<sup>29</sup>. Po pierwsze, zmienił się kontekst wewnętrzny, gdyż podczas debaty związanej z ratyfikacją Traktatu z Maastricht uwidocznił się w państwach członkowskich określony poziom sceptycyzmu wobec integracji europejskiej. Jak podkreślała Komisja, ludziom trudno było zrozumieć Europę i wobec tego podstawowym wyzwaniem było doprowadzenie do sytuacji, w której Europa stanie się sprawą każdego obywatela. Po drugie, zmienił się także kontekst międzynarodowy. Nowe demokracje z Europy Środkowej i Wschodniej udowodniły swoje przywiązanie do wartości, na których oparta była Unia Europejska. Komisja Europejska, wychodząc z założenia, że istniała całkowita zgodność pomiędzy poszerzeniem a pogłębieniem, przedstawiła drugie wyzwanie, przed którym stała Unia Europejska: w jaki sposób umożliwić państwom Europy Środkowej i Wschodniej wejście do UE, aby nie zniszczyć fundamentu, na którym opierał się proces integracji europejskiej począwszy od lat 50. XX wieku.

Zakres diskutowanych spraw w ramach grupy roboczej został wstępnie określony w kwestionariuszu, który Carlos Westendorp przesłał do wszystkich uczestników z prośbą o odpowiedź<sup>30</sup>. Zagadnienia te były podzielone na pięć grup: (1) cele Konferencji Międzyrządowej; (2) system instytucjonalny UE; (3) obywatele UE; (4) polityka zewnętrzna i bezpieczeństwa UE; (5) instrumenty będące w dyspozycji UE. W ramach powyższych pięciu grup tematycznych Westendorp zadał szereg szczegółowych pytań dotyczących chociażby utrzymania jednolitego systemu instytucjonalnego, podziału UE na trzy filary, czy też ostatecznego rezultatu Konferencji Międzyrządowej, która mogłaby zakończyć się przyjęciem konstytucji, karty bądź uproszczonego traktatu.

Opierając się na raportach przygotowanych przez poszczególne instytucje<sup>31</sup>, Westendorp zaproponował, aby reforma Traktatów bazowała na trzech

<sup>28</sup> „Agence Europe”, 6.06.1995.

<sup>29</sup> Commission, *Report on the operation of the Treaty on European Union*, Brussels, 10.05.1995, SEC(95) 731 final, s. 1-2.

<sup>30</sup> „Agence Europe”, 3.06.1995.

<sup>31</sup> Raporty poszczególnych instytucji zostały przedstawione w kwietniu i maju 1995 r.: Commission, *Report on the operation of the Treaty on European Union*; European Parliament, *Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental*



kryteriach: „więcej demokracji, więcej efektywności, więcej przejrzystości”. Zdaniem Westendorpa, podstawowym wyzwaniem, przed którym stała Europa, nie było rozwiązanie sporu pomiędzy współpracą międzyrządową a federalizmem, ale odpowiedź na pytanie, czy będzie więcej integracji, czy „dezintegracji”?<sup>32</sup> Poszerzona Unia Europejska, z uwagi na większe wewnętrzne zróżnicowanie, powinna być bardziej *elastyczna*, ale jednocześnie bardziej spójna<sup>33</sup>. Należało więc odpowiedzieć na pytanie, czy powinno się wprowadzić formułę elastyczności, która pozwoliłaby na różnicowanie przez państwa członkowskie uczestnictwa w niektórych formach działalności Unii Europejskiej i stosownie do jakiej koncepcji integracji powinna być ona realizowana: różnych prędkości, zmiennej geometrii, Europy *à la carte*, twardego rdzenia czy kół koncentrycznych. Pogląd o potrzebie zróżnicowania integracji był na ogół podzielany w Unii Europejskiej. Zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski opowiedziały się w swoich raportach za wprowadzeniem elastyczności. Komisja podkreśliła, że idea różnych prędkości integracji była już realizowana, czego przykładem mogła być unia gospodarcza i walutowa oraz konwencja z Schengen. Komisja i Parlament Europejski uzależniły jednocześnie umożliwienie zróżnicowania integracji od zachowania przede wszystkim jednolitości systemu instytucjonalnego UE. Parlament Europejski przedstawił jeszcze dodatkowe warunki. Koncepcja elastyczności nie powinna naruszać *acquis communautaire*, zasady solidarności oraz społecznej i gospodarczej spójności w Unii Europejskiej, zasady równości wszystkich państw członkowskich i obywateli przed Traktatem. Jednocześnie Parlament Europejski, jak i Komisja sprzeciwiły się koncepcji Europy *à la carte*.

W ciągu sześciu miesięcy, tj. od czerwca do grudnia 1995 r., grupa refleksyjna spotkała się dwanaście razy<sup>34</sup>. Nie miała ona dążyć do znalezienia kompromisu pomiędzy odmiennymi punktami widzenia, prezentowanymi przez poszczególne państwa członkowskie, ale miała przedstawić raport, który byłby

---

*Conference – implementation and development of the Union*, 17.05.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlament/resol.html>; *Contribution of the Court of First Instance for the purposes of the 1996 Intergovernmental Conference*, 17.05.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/justice/report.html>; *Report of the Court of Justice on certain aspects of the application of the Treaty on European Union*, Luxembourg, May 1995, [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/justice/cj\\_rep.html](http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/justice/cj_rep.html); European Court of Auditors, *Report by the Court of Auditors to the „reflection group” on the operation of the Treaty on European Union*, Luxembourg, May 1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/auditors,auditen.html>; *Opinion of the Committee of the Regions on the revision of the Treaty on European Union*, Brussels, 20.04.1995, [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/regions/crf\\_en.html](http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/regions/crf_en.html).

<sup>32</sup> „Agence Europe”, 6.06.1995. W podobnym duchu wypowiedział się 12 lipca 1995 r. w Parlamencie Europejskim Javier Solana, ówczesny minister spraw zagranicznych Hiszpanii, prezentując program prezydencji hiszpańskiej („Agence Europe”, 13.07.1995).

<sup>33</sup> „Agence Europe”, 3.06.1995.

<sup>34</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 27.



punktem wyjścia do prac Konferencji Międzyrządowej<sup>35</sup>. Planowano więc, że grupa robocza nie będzie prowadziła jakichkolwiek wstępnych negocjacji, tylko, jak to podkreśliła przedstawicielka Parlamentu Europejskiego, Elisabeth Guigou, zajmując się zasadniczymi problemami będzie wskazywała różne ich rozwiązania<sup>36</sup>. Jakkolwiek takie podejście przeważało w pracach grupy, to niektórzy jej członkowie dążyli do tego, aby w końcowym raporcie przedstawić wspólne kompromisowe stanowiska. Można dojść do wniosku, że prace grupy refleksyjnej stanowiły wstępny etap rokowań między państwami członkowskimi. Ostatecznie jednak, z uwagi na różnice poglądów pomiędzy członkami grupy a przede wszystkim odmienne opinie prezentowane zwłaszcza przez Brytyjczyka Davida Davisa<sup>37</sup>, w raporcie przedstawiono odmienne propozycje popierane przez większość i mniejszość<sup>38</sup>.

Grupa refleksyjna zakończyła swoją działalność 5 grudnia 1995 r. przyjęciem raportu, który został przedstawiony Radzie Europejskiej na spotkaniu w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r. Raport grupy refleksyjnej składał się z dwóch części<sup>39</sup>. Pierwsza z nich dotyczyła strategii dla Europy<sup>40</sup>, druga, obszerniejsza, programu Konferencji Międzyrządowej. Zarysowując ewentualne reformy, grupa refleksyjna dosyć wyraźnie podkreśliła, że Unia Europejska nie była i nie chce być superpaństwem, ale z drugiej strony, była czymś więcej niż tylko rynkiem<sup>41</sup>. Unia stanowiła unikatowy projekt oparty na wspólnych wartościach, które chcą również poprzeć kandydaci do członkostwa. Takie sformułowanie ograniczało zakres proponowanych reform i świadczyło o tym, że jednym z głównych celów Konferencji Międzyrządowej miało być raczej usprawnienie systemu Unii Europejskiej niż przeobrażenie go w strukturę, która przejęłaby znaczną część kompetencji państw członkowskich. Nie dziwiła więc wypowiedź Elisabeth Guigou, która stwierdziła, że w ramach Konferencji Międzyrządowej należało Unię Europejską przede wszystkim ulepszyć i przygotować na wejście nowych państw członkowskich, gdyż nie chciałyby one wstępować do osłabionej Unii<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> „Agence Europe”, 6.06.1995.

<sup>36</sup> „Agence Europe”, 26.10.1995.

<sup>37</sup> Na przykład do propozycji tekstu końcowego raportu David Davis zgłosił około 50 poprawek („Agence Europe”, 6.12.1995).

<sup>38</sup> Z wypowiedzi członków grupy refleksyjnej wynika, że sformułowanie w raporcie o odmiennym stanowisku jednego z członków grupy odnosiło się do Wielkiej Brytanii. Taki był sens wypowiedzi chociażby Elisabeth Guigou podczas debaty w Parlamencie Europejskim 14 grudnia 1995 r. w Strasburgu („Agence Europe”, 15.12.1995).

<sup>39</sup> *Reflection group's report. Messina 2nd June 1995, Brussels 5th December 1995*, <http://europa-eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/reflect/final.html>.

<sup>40</sup> Pierwsza część raportu jest opublikowana także w: „Bull. EU” 12-1995, punkty I.97-I.111.

<sup>41</sup> Poniższa charakterystyka raportu będzie bazowała na opublikowanym tekście raportu – patrz przypisy 39 i 40.

<sup>42</sup> „Agence Europe”, 26.07.1995.



Druga część raportu grupy refleksyjnej była podzielona na cztery części: (1) reforma Unii Europejskiej: zaangażowanie na rzecz przyszłości; (2) obywatele i Unia; (3) efektywna i demokratyczna Unia; (4) działania zewnętrzne Unii. Grupa refleksyjna określiła wyzwania, przed jakimi stała Europa. Miały one charakter zarówno wewnętrzny, jak i zewnętrzny, ale wyodrębniono także te, które związane były z poszerzeniem. Z uwagi na niedoskonałości mechanizmów UE i brak woli politycznej, Unii Europejskiej trudno było sprostać oczekiwaniom obywateli dotyczącym zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, tj. przeciwdziałać bezrobociu, degradacji środowiska naturalnego, społecznej marginalizacji, niepokojącym zmianom w strukturze demograficznej, rozdziewkowowi pomiędzy politycznymi reprezentantami a społeczeństwami, brakowi zrozumienia racji stanu samej Unii Europejskiej oraz zorganizowanej przestępczości. Unia wymagała także adaptacji, aby poradzić sobie z wyzwaniami zewnętrznymi wynikającymi z końca zimnej wojny i procesów globalizacji gospodarczej. Zdaniem grupy refleksyjnej, poszerzenie stanowiło zarówno polityczny imperatyw, jak i stwarzało nowe możliwości dla Europy. Jednocześnie stawiało przed Unią Europejską dwojakie wyzwania: po pierwsze, w jaki sposób w ramach Konferencji Międzyrządowej usprawnić funkcjonowanie UE, a w szczególności system instytucjonalny; po drugie, jak ocenić wpływ rozszerzenia na państwa kandydackie i samą Unię.

Grupa refleksyjna wyszła z założenia, że Unia Europejska jest strukturą, która w sposób decydujący przyczynia się do osiągnięcia stabilizacji, pokoju i dobrobytu na kontynencie europejskim. Elementem działań Unii była budowa unii gospodarczej i walutowej, ale także poszerzenie o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Odpowiedzią Unii na wyzwania wewnętrzne powinno być przede wszystkim doprowadzenie do zwiększenia legitymizacji własnych działań, między innymi poprzez jasne określenie celów UE. Unia Europejska powinna opierać się na zasadach demokracji, efektywności, przejrzystości, subsidiarności i solidarności. Powinna zająć się problemami społecznymi, jak bezrobocie czy degradacja środowiska naturalnego, które dotyczą obywateli państw członkowskich. Wyzwania zewnętrzne wymagają od Unii stworzenia wyraźnej tożsamości w kwestiach zagranicznych, przede wszystkim poprzez skuteczniejsze wykorzystanie WPZiB oraz zapewnienie spójności między politycznymi i gospodarczymi aspektami działań zewnętrznych. Zadaniem Unii powinno być więc wykorzystanie odpowiednich instrumentów do osiągnięcia zewnętrznej stabilizacji i bezpieczeństwa.

Możliwość reakcji Unii Europejskiej na wyzwania współczesności była zależna, w opinii grupy refleksyjnej, od zachowania wysokiego stopnia integracji i współpracy europejskiej opartych na wspólnych zasadach. Konstytuują one *wspólny rdzeń*, który obejmuje swoim zakresem zachowanie i rozwój *acquis communautaire* oraz konsolidację jednolitego systemu instytucjonalnego. Grupa refleksyjna, biorąc pod uwagę ten wspólny rdzeń, perspektywę poszerzenia



oraz zróżnicowaną integrację, zajęła się problemem elastyczności i jej ograniczeniami. W końcowym raporcie grupa odrzuciła koncepcję Europy *à la carte*, ale nie wypracowała ostatecznego jednolitego stanowiska. Zdecydowana większość uczestników grupy opowiedziała się za wprowadzeniem następujących warunków stosowania zasady elastyczności:

- współpraca na podstawie zasady elastyczności ma służyć osiągnięciu celów UE;
- zróżnicowanie integracji może być jedynie czasowe;
- nikt w przyszłości nie może być wykluczony z przyłączenia się do określonej formy współpracy;
- powinny być wprowadzone rozwiązania wspomagające państwa, które chciałyby przyłączyć się do określonej formy współpracy, ale w danym momencie nie są w stanie tego uczynić;
- współpraca na podstawie zasady elastyczności powinna szanować *acquis* oraz wspólne zasady i cele;
- powinno zachować się jednolitość systemu instytucjonalnego.

Niektórzy członkowie grupy podkreślali także, że rozwiązania bazujące na zasadzie elastyczności mogłyby być wprowadzane jedynie wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie wyrażą na to zgodę i powinny mieć one charakter przejściowy, a co więcej, nie mogłyby dotyczyć podstawowych dziedzin funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Z tego też powodu grupa refleksyjna uznała, że zasada elastyczności mogłaby być częściej stosowana raczej w drugim i trzecim filarze Unii Europejskiej niż w pierwszym, w którym nie powinno się dopuszczać do ściślejszej współpracy w odniesieniu do rynku wewnętrznego. Nie udało się jednak grupie refleksyjnej precyzyjnie odpowiedzieć na pytanie, co państwa członkowskie chciałyby osiągnąć wspólnie oraz co ograniczałoby zakres stosowania zasady elastyczności<sup>43</sup>.

Grupa refleksyjna podkreśliła, że Konferencja Międzyrządowa nie miała być izolowanym wydarzeniem i należało ją rozpatrywać w kontekście innych elementów, które pojawiały się w debacie o przyszłości Unii Europejskiej. Wymieniła ona takie zagadnienia, jak analiza wpływu poszerzenia na politykę i zasoby UE, określenie perspektywy finansowej na okres po 2000 r., przejście do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej, dyskusję na temat roli Unii Zachodnioeuropejskiej w kontekście ewentualnego wygaśnięcia Traktatu Brukselskiego w 1998 r. oraz negocjacje i ratyfikację rozszerzenia UE. Mimo tego, że powyższymi problemami zajmowała się przede wszystkim Rada Europejska, to również grupa refleksyjna odniosła się do tych kwestii.

Jakkolwiek grupa refleksyjna wyraźnie opowiedziała się za poszerzeniem Unii Europejskiej, to także podkreśliła, że musi być ono należycie przegoto-

<sup>43</sup> Taką odpowiedź chcieli uzyskać niektórzy członkowie grupy refleksyjnej („Agence Europe”, 2.09.1995).



wane. Zadała trzy zasadnicze pytania dotyczące tego, kto, kiedy i w jaki sposób ma przystąpić do Unii. Wyraźnie zazaczyła, że rolą grupy nie była ocena wpływu poszerzenia na politykę UE. Ponadto większość członków grupy refleksyjnej była za oddzieleniem Konferencji Międzrządowej od analizy wpływu poszerzenia na funkcjonowanie Unii. Wychodzono bowiem z założenia, że poszerzenie nie wywierało skutków natychmiastowych, a co więcej, nie powinno łączyć się dwóch tak drażliwych politycznie przedsięwzięć. Uzasadnienia takiego stanowiska dostarczyli jeszcze przed przyjęciem raportu przedstawiciele Parlamentu Europejskiego<sup>44</sup>. Ich zdaniem, Konferencja Międzrządowa powinna jedynie dostarczyć odpowiednich narzędzi umożliwiających przyjęcie nowych państw członkowskich, a nie określać *treści* poszerzenia<sup>45</sup>. W przeciwnym razie mogłoby to doprowadzić do spowolnienia procesu akcesji.

W raporcie grupa refleksyjna położyła duży nacisk na obywatelski wymiar integracji europejskiej. Uznano, że reformy powinny służyć interesom obywateli i ich perspektywom na przyszłość – tylko wówczas może być zagwarantowany sukces Konferencji Międzrządowej. Takie sformułowania wyraźnie wynikały z kryzysu zaufania do Unii Europejskiej, który pojawił się w trakcie ratyfikacji Traktatu z Maastricht. Wobec tego grupa refleksyjna zajęła się takimi problemami, jak promowanie wartości europejskich, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, walka z bezrobociem, ochrona środowiska i stworzenie bardziej przejrzystej struktury Unii opartej na zasadzie subsydiarności. Grupa refleksyjna zaproponowała, aby w przypadku stałego naruszania praw człowieka można było doprowadzić do zawieszenia członkostwa danego państwa w Unii. Z uwagi na wstrzemięźliwy stosunek większości członków grupy refleksyjnej, nie zaakceptowano propozycji, aby w ostateczności można było wydalic dany kraj z UE. Brak było również zgody co do sposobu ochrony praw człowieka w UE. Większość uczestników grupy podzielało pogląd, że Unia po uzyskaniu osobowości prawnej powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jakkolwiek mniejszość wypowiedziała się przeciwko takiej ewentualności. Niektórzy członkowie sądzili, że Unia powinna sama przyjąć, w formie aneksu lub preambuły, katalog praw podstawowych.

Podkreślenie obywatelskiego charakteru integracji europejskiej wymagało zwrócenia uwagi na współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Grupa krytycznie oceniła funkcjonowanie trzeciego filaru, ale niektórzy jej członkowie nie zgodzili się z opinią, że można to przypisać międzyrządowemu charakterowi tej współpracy. Niemniej jednak zdecydowana większość uczestników opowiedziała się za uwspólnowaniem niektórych elementów trzeciego filaru, czyli za przeniesieniem tych elementów do pierwszego

<sup>44</sup> Przedstawicielami PE w grupie refleksyjnej byli: Elisabeth Guigou (frakcja socjalistyczna) i Elmar Brok (frakcja chrześcijańsko-demokratyczna).

<sup>45</sup> „Agence Europe”, 26.07.1995.



filaru Unii Europejskiej. Miało to dotyczyć takich kwestii, jak polityka imigracyjna, udzielanie azylu czy kontrola granic zewnętrznych. Większość członków grupy uważała, że charakter międzyrządowy powinien być zachowany jedynie w zakresie współpracy policyjnej i sądowej, przynajmniej przez pewien czas. Niektórzy członkowie grupy refleksyjnej byli przeciwni propozycji uwspólnotwienia niektórych zagadnień, uważając, że kwestie trzeciego filaru są ściśle połączone z koncepcją suwerenności narodowej. Pojawiły się także głosy za włączeniem do Unii Europejskiej konwencji z Schengen, co wiązałoby się z zastosowaniem zasady elastyczności, gdyż nie wszystkie państwa członkowskie Unii były stronami tych porozumień<sup>46</sup>.

W raporcie grupy refleksyjnej nacisk został położony także na problem tworzenia nowych miejsc pracy, jakkolwiek brak było zgody co do konkretnych rozwiązań. Niektórzy członkowie grupy, przede wszystkim Szwed Gunnar Lund<sup>47</sup>, uważali, że należy wprowadzić do Traktatu o Unii Europejskiej oddzielny tytuł dotyczący polityki zatrudnienia. Członkowie ci sądzili, że należy powołać specjalny Komitet do spraw Zatrudnienia, którego zadaniem byłoby monitorowanie wpływu prowadzonych przez Unię polityk i wykorzystywanych funduszy na przeciwdziałanie bezrobociu. Niektórzy członkowie grupy uważali jednak, że za politykę zatrudnienia odpowiedzialność powinny nadal ponosić poszczególne państwa członkowskie, a tworzeniu nowych miejsc pracy sprzyja przede wszystkim konkurencyjność i elastyczność gospodarki oraz likwidowanie biurokratycznych barier<sup>48</sup>. Biorąc pod uwagę obawy niektórych członków wyrażane w trakcie prac grupy refleksyjnej, w raporcie podkreślono, że rozwój wymiaru społecznego i gospodarczego integracji pozostaje całkowicie w zgodzie z celami unii gospodarczej i walutowej<sup>49</sup>.

Pewne kontrowersje w trakcie prac grupy refleksyjnej wywołała zasada subsydiarności. Większość członków opowiedziała się przeciwko zmianom ówczesnego artykułu 3b Traktatu WE. Jednocześnie podkreślali oni, że zasada subsydiarności nie mogła być abstrakcyjną normą, która byłaby wykorzystywana albo do ograniczania kompetencji, albo do zwiększania zadań Unii Europejskiej. Subsydiarność nie mogła być także wymówką dla braku solidarności

<sup>46</sup> Pierwsze porozumienie z Schengen zostało podpisane w 1985 r. przez Francję, Niemcy, Belgię, Holandię i Luksemburg, następne w 1990 r. (weszło w życie w 1995 r.). Ich celem była likwidacja kontroli granicznych pomiędzy państwami-sygnatariuszami. Stronami konwencji z Schengen było trzynaście z ówczesnych piętnastu państw członkowskich UE, tj. bez Irlandii i Wielkiej Brytanii, oraz dwa państwa spoza UE, tj. Islandia i Norwegia.

<sup>47</sup> „Agence Europe”, 7.09.1995.

<sup>48</sup> Wątpliwości co do wprowadzenia zapisów o zatrudnieniu do Traktatu o Unii Europejskiej mieli przede wszystkim Brytyjczyk David Davis, Niemiec Werner Hoyer i Holender Michiel Patijn. Obawiali się oni między innymi, że mogłoby to doprowadzić do konieczności zwiększenia wydatków przez UE („Agence Europe”, 13.09.1995).

<sup>49</sup> W pracach grupy refleksyjnej taka opinia była wyrażana przez przedstawicieli Parlamentu Europejskiego E. Broka i E. Guigou („Agence Europe”, 6.09.1995).





w ramach Unii lub dla renacjonalizacji wspólnych polityk. W związku z powyższym, niektórzy członkowie grupy uważali, że należało wprowadzić efektywny system kontroli stosowania zasady subsydiarności ze strony Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, parlamentów narodowych albo specjalnie powołanego Komitetu Doradczego Wysokiego Szczebla, w skład którego wchodziłoby po dwóch przedstawicieli parlamentów z poszczególnych państw członkowskich.

Jednym z głównych zadań grupy refleksyjnej była debata na temat reformy instytucji Unii Europejskiej. Wszyscy członkowie grupy opowiedzieli się za zachowaniem jednolitości systemu instytucjonalnego i równowagi pomiędzy poszczególnymi organami. Wyraźnie świadczyło to o tym, że grupa nie postulowała zmiany charakteru integracji w ramach Unii Europejskiej, dążąc do zachowania wpływów zarówno przez instytucje międzyrządowe, jak i ponadnarodowe. Grupa chciała jedynie ukazać możliwości udoskonalania prac przez poszczególne organy w perspektywie poszerzenia UE. Nie oznaczało to jednak, że w toku dyskusji w ramach grupy nie pojawiły się odmienne stanowiska dotyczące kwestii szczegółowych, które jednak mogły mieć wpływ na stosunki pomiędzy poszczególnymi instytucjami i państwami członkowskimi.

Większość członków grupy refleksyjnej zgodziła się z propozycją Parlamentu Europejskiego, aby określić maksymalną liczbę deputowanych Parlamentu Europejskiego po przystąpieniu nowych państw do Unii Europejskiej na 700. Większość opowiedziała się także za pozostawieniem trzech procedur legislacyjnych, tj. współdecydowania, zgody i konsultacyjnej, upraszczając jednocześnie procedurę współdecydowania. Tylko jeden członek przeciwstawiał się rozszerzeniu procedury współdecydowania na nowe obszary<sup>50</sup>. Niektórzy członkowie grupy uważali, że należy wzmocnić polityczną kontrolę Parlamentu nad Komisją poprzez umożliwienie temu organowi wyboru przewodniczącego Komisji z listy kandydatów zaproponowanych przez Radę Europejską. Postulowali oni także wprowadzenie możliwości zgłaszania wniosku o *votum* nieufności wobec poszczególnych komisarzy, a nie tylko całej Komisji, jak przewidywał to Traktat.

Grupa zajęła się również problemem wpływu parlamentów narodowych na proces integracji europejskiej. Żaden z członków nie postulował utworzenia stałego organu składającego się z członków parlamentów państw członkowskich, czegoś na wzór drugiej izby. Zwrócono jednak uwagę na potrzebę udoskonalenia kontaktów między parlamentami narodowymi a Komisją i Radą, po to, aby parlamenty otrzymywały należyte informacje na temat znaczących inicjatyw legislacyjnych Komisji przed podjęciem decyzji przez Radę. W zasadzie chodziło więc o poprawę dialogu w sprawach integracji europejskiej pomiędzy parlamentami narodowymi a rządami poszczególnych państw, na co zwracali

<sup>50</sup> Sformułowanie „jeden członek” na ogół oznaczało Brytyjczyka Davida Davisa.



uwagę w trakcie prac grupy refleksyjnej przede wszystkim przedstawiciele państw skandynawskich<sup>51</sup>.

Więcej uwagi w raporcie końcowym poświęcono Radzie, centralnej instytucji, w której dochodzi do starcia pomiędzy interesami państw członkowskich. Grupa wyraźnie opowiedziała się za zachowaniem funkcji przynależnych Radzie, jakkolwiek postulowała jednocześnie zwiększenie możliwości działania tej instytucji. Zdaniem większości członków grupy, jednomyślność miała być zachowana w odniesieniu do decyzji z zakresu prawa pierwotnego. Dotyczyłoby to artykułów N i O Traktatu UE<sup>52</sup> oraz systemu dochodów własnych. Jednak kilku członków grupy wskazywało na niebezpieczeństwo ewentualnego paraliżu decyzyjnego w Unii liczącej około trzydziestu członków i sugerowało wobec tego przyjęcie bardziej elastycznych mechanizmów podejmowania decyzji<sup>53</sup>. Większość członków grupy uważała, że zasada większości kwalifikowanej powinna stać się główną regułą w podejmowaniu decyzji w przypadku przyjmowania prawa wtórnego<sup>54</sup>. Niektórzy członkowie sądzili, że należałoby jednak wyłączyć z jej stosowania pewne obszary istotne z punktu widzenia interesów narodowych, a jeden z członków był w ogóle przeciwnikiem rozszerzania możliwości podejmowania decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej. W toku dyskusji w ramach grupy refleksyjnej uwidocznił się spór pomiędzy przedstawicielami dużych i małych państw. Dotyczył on progu większości kwalifikowanej i ważenia głosów. Niektórzy członkowie grupy opowiedzieli się za wprowadzeniem podwójnej większości, tj. nie tylko większości głosów w Radzie, ale także większości populacji. Wprowadzenie tej drugiej większości mogłoby albo wzbogacić większość kwalifikowaną, albo doprowadzić do sytuacji, że większość kwalifikowana zostałaby zastąpiona większością zwykłą, kiedy każde państwo dysponowałoby tylko jednym głosem. Przeciwnikami wprowadzenia podwójnej większości byli przedstawiciele małych i średnich państw, którzy podkreślali, że w zasadzie niemożliwe byłoby przegłosowanie krajów dużych. Jakkolwiek problemu podejmowania decyzji w Radzie nie rozstrzygnięto podczas prac grupy refleksyjnej, podobnie jak i wielu innych zagadnień, to przewidywano, że kwestia relacji pomiędzy małymi i dużymi państwami stanie się jednym z bardziej drażliwych tematów w trakcie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej.

Grupa refleksyjna zajęła się również innymi aspektami funkcjonowania Rady. Przede wszystkim zwrócono uwagę na organizację i metody pracy tej

<sup>51</sup> „Agence Europe”, 16.06.1995.

<sup>52</sup> Artykuł N dotyczył zwołania Konferencji Międzyrządowych poświęconych zmianom Traktatów; artykuł O dotyczył przyjęcia nowych państw członkowskich do UE.

<sup>53</sup> Widoczna była ewolucja poglądów niektórych członków grupy refleksyjnej w tej sprawie, gdyż w raporcie C. Westendorpa z 1 września 1995 r. mowa była o konsensusie pomiędzy członkami grupy co do jednomyślnego podejmowania decyzji w odniesieniu do prawa pierwotnego [*Progress report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference*, Madrid, 1 September 1995, SN 509/1/95 REV 1 (REFLEX 10), s. 11].

<sup>54</sup> Na prawo wtórne składają się akty prawne przyjęte przez organy UE.



instytucji. Podkreślono, że większą rolę powinna odgrywać Rada Spraw Ogólnych<sup>55</sup>, zapewniając zgodność pomiędzy działaniami Rad technicznych odpowiedzialnych za poszczególne sektory Unii Europejskiej. W tym kontekście niektórzy członkowie grupy uważali, że spotkania Rady Spraw Ogólnych powinny odbywać się na dwóch szczeblach, tj. przygotowawczym pomiędzy ministrami do spraw europejskich i właściwym pomiędzy ministrami spraw zagranicznych. Zdaniem niektórych członków grupy refleksyjnej, wzmocnieniu powinien także ulec Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) w zakresie koordynacji i przygotowania spotkań Rady<sup>56</sup>.

Z uwagi na poszerzenie Unii Europejskiej o kilkanaście państw, należało zastanowić się nad reformą prezydencji<sup>57</sup>. W przeciwnym wypadku w Unii Europejskiej, liczącej 30 państw, każdy kraj członkowski musiałby czekać aż piętnaście lat, aby ponownie przewodniczyć tej organizacji. Co więcej, wyrażano obawy co do zdolności sprawowania prezydencji przez małe państwa, które miały dopiero przystąpić do UE. Zgłoszono różne propozycje, między innymi sugerowano stworzenie grupowej prezydencji, która byłaby pełniona na przykład przez cztery państwa przez dwanaście miesięcy.

Grupa refleksyjna zajęła się kwestią uprawnień i składu Komisji Europejskiej. W odniesieniu do kompetencji tej instytucji w zasadzie istniała zgoda pomiędzy członkami grupy refleksyjnej. Cała grupa opowiedziała się za zachowaniem przez Komisję wyłączności w zakresie prawa inicjatywy legislacyjnej, gdyż miało to gwarantować istniejącą równowagę instytucjonalną. Grupa uważała także, że Komisja powinna nadal stać na straży systemu prawnego Unii Europejskiej i dzielić uprawnienia wykonawcze z Radą.

Liczne kontrowersje wzbudziła kwestia składu Komisji. Członkowie grupy refleksyjnej przedstawili kilka różnych wariantów dotyczących liczby komisarzy. Po pierwsze, niektórzy opowiadali się za pozostawieniem systemu, dzięki któremu członkowie Komisji byli rekrutowani ze wszystkich państw członkowskich<sup>58</sup>. Takie rozwiązanie prowadziłoby jednak do znacznego wzrostu liczby członków Komisji. W Unii składającej się z 30 państw Komisja liczyłaby przynajmniej 36 członków, co prowadziłoby do trudności związanych z przydzieleniem każdemu komisarzowi określonej teki. Ale zwolennicy takiego rozwiąza-

<sup>55</sup> Rada Spraw Ogólnych składa się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich.

<sup>56</sup> Komitet Stałych Przedstawicieli składa się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich na stałe akredytowanych w Brukseli (patrz m.in. Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 218-225; Podraza, *Unia Europejska*, s. 87-89).

<sup>57</sup> Każde państwo członkowskie przewodniczy UE (tj. sprawuje prezydencję) przez pół roku, spełniając szereg istotnych funkcji (patrz m.in. Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 134-157; Podraza, *Unia Europejska*, s. 83-85).

<sup>58</sup> Od 1995 r. do 2004 r. Komisja składała się z 20 członków. Po dwóch komisarzy pochodzących z dużych państw UE, tj. Francji, Hiszpanii, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch, z pozostałych krajów – po jednym.



nia podkreślali, że w niektórych państwach członkowskich w skład rządów wchodzi często więcej niż 36 ministrów. Po drugie, kilku członków grupy refleksyjnej uważało, że, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia spójności i efektywności działań Komisji, w instytucji tej nie muszą zasiadać obywatele wszystkich państw członkowskich. Potwierdziłoby to kolegialny charakter i niezależność Komisji. Aby uniknąć posądzenia o dyskryminację, zwolennicy tej opcji opowiadali się za wprowadzeniem określonego systemu wyboru członków Komisji. Chcieli mianowicie, aby przewodniczący Komisji, który byłby wybrany przez Parlament Europejski na wniosek Rady Europejskiej, mógł dokonywać wyboru komisarzy z list poszczególnych państw członkowskich, na których znajdowałyby się po trzech kandydatów. Cała Komisja byłaby następnie zatwierdzana przez Parlament Europejski. Zakładano, że przewodniczący Komisji, dokonując selekcji, kierowałby się kryterium kompetencji a nie przynależności narodowej danego kandydata. Po trzecie, niektórzy członkowie grupy refleksyjnej wysunęli propozycję kompromisową, w myśl której w skład Komisji wchodziłoby po jednym tylko obywatelu z każdego państwa członkowskiego. Sugerowano, że ten pomysł mógłby być zaakceptowany, jeżeli w Komisji decyzje byłyby podejmowane nie na zasadzie większości zwykłej, ale kwalifikowanej. Jednak większość członków grupy była przeciwna takim rozwiązaniom. Po czwarte, kilku członków grupy proponowało, aby ograniczyć liczbę członków Komisji, ale jednocześnie wprowadzić zasadę, że każdy komisarz reprezentuje określoną minimalną liczbę obywateli. Prowadziłoby to do sytuacji, w której stałe miejsce w Komisji miałoby obywatele dużych państw, natomiast komisarzy z mniejszych państw rekrutowano by zgodnie z systemem rotacyjnym. Taka propozycja była jednak odrzucana przez różnych członków grupy refleksyjnej. Po piąte, niektórzy uważali, że Komisja mogłaby składać się z dwóch kategorii członków, starszych i młodszych rangą.

Ważne miejsce w raporcie grupy refleksyjnej zajęła analiza działań zewnętrznych Unii Europejskiej, przede wszystkim kwestia funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, z uwagi na zwiększoną odpowiedzialność międzynarodową Unii, która wynikała z przemian mających miejsce na kontynencie europejskim oraz kolejnego poszerzenia. Zdaniem większości członków grupy refleksyjnej, rzeczywistym problemem w działaniach Unii był brak zgodności między gospodarczymi a politycznymi aspektami aktywności międzynarodowej UE, czyli brak było należytej koordynacji pomiędzy filarami pierwszym i drugim<sup>59</sup>. W toku prac grupy rozpatrywano różne

<sup>59</sup> Problem braku zgodności między zewnętrznymi stosunkami gospodarczymi a polityką zagraniczną był podkreślany jeszcze przed stworzeniem WPZiB, kiedy od początku lat 70. XX wieku istniał mechanizm Europejskiej Współpracy Politycznej, w którym koordynowano stanowiska z zakresu polityki zagranicznej (patrz m.in. A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996, s. 39-50).



propozycje mające na celu zwiększenie skuteczności poczynań międzynarodowych Unii. Sugerowano wyraziste zdefiniowanie fundamentalnych interesów w ramach WPZiB, uzyskanie przez Unię Europejską podmiotowości prawnomiędzynarodowej, lepsze określenie instrumentów będących w dyspozycji WPZiB, zlikwidowanie podziału na filary przy zachowaniu specyfiki WPZiB lub doprowadzenie do lepszej koordynacji pomiędzy Komisją a prezydencją, pozostawiając WPZiB w ramach drugiego filaru.

Grupa refleksyjna zajęła się problemem podejmowania decyzji w drugim filarze Unii Europejskiej. Większość członków grupy zgodziła się, że należy powołać komórkę analiz, przewidywania, wczesnego ostrzegania i planowania. Miałaby ona odgrywać istotną rolę w przygotowaniu decyzji, jakkolwiek nie posiadałaby formalnego prawa inicjatywy, gdyż nie byłaby to odrębna instytucja<sup>60</sup>. Jakkolwiek miała ona znajdować się w strukturze Sekretariatu Generalnego Rady, to jej personel miał pochodzić nie tylko z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich, ale także z Komisji. Ponadto powinno się doprowadzić do ścisłej koordynacji działań pomiędzy nową komórką a Unią Zachodnioeuropejską.

W odniesieniu do sposobu podejmowania decyzji przez Radę, niektórzy członkowie grupy refleksyjnej uznali, że jednym z powodów nieefektywności WPZiB była konieczność osiągnięcia consensusu przez ministrów spraw zagranicznych. Inni członkowie grupy sądzili jednak, że wymóg jednomyślności w obszarze WPZiB jest niezbędny, gdyż kwestie z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wiążą się ściśle z pojęciem suwerenności. Grupa rozważyła kilka różnych rozwiązań, które ograniczałyby do pewnego stopnia stosowanie zasady jednomyślności. Były to:

- jednomyślność z konstruktywnym lub pozytywnym wstrzymaniem się od głosu;
- jednomyślność minus jeden;
- większość *super-kwalifikowana*;
- większość kwalifikowana za zgodą mniejszości;
- jednomyślność w sprawach zasadniczych, większość kwalifikowana w kwestiach szczegółowych.

Ale nawet zwolennicy większości kwalifikowanej uważali, że względ na ważny interes narodowy państwa będącego w mniejszości powinien powstrzymać inne państwa od podjęcia decyzji.

Duże kontrowersje w toku prac grupy refleksyjnej wzbudziła propozycja *personifikacji* WPZiB, czyli kwestia powołania osoby odpowiedzialnej za implementację konkretnych postanowień. Rozważano trzy główne opcje w tym

---

<sup>60</sup> Stworzenie tej nowej komórki było między innymi popierane przez Komisję Europejską, ale właśnie pod warunkiem, że nie będzie ona dysponowała prawem inicjatywy („Agence Europe”, 20.11.1995).



zakresie. Po pierwsze, uważano, że przynajmniej przez pewien czas funkcja ta mogłaby być przyporządkowana Komisji, co między innymi pomogłoby w zapewnieniu zgodności pomiędzy zewnętrznymi stosunkami gospodarczymi a stosunkami politycznymi. Jakkolwiek w samym raporcie grupy refleksyjnej nie stwierdzono, kto w Komisji powinien ponosić odpowiedzialność za WPZiB, to w dyskusjach akcentowano, że powinien to być zastępca przewodniczącego Komisji<sup>61</sup>. Po drugie, większość w grupie refleksyjnej sądziła, że z uwagi na międzyrządowy charakter WPZiB, odpowiedzialność za implementację określonych postanowień powinna ponosić osoba funkcjonująca w strukturze Rady. Niektórzy zaś uważali, że powinno się stworzyć nowe stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który byłby powoływany i odwoływany przez Radę, a otrzymywałby instrukcje bezpośrednio od ministrów spraw zagranicznych. Inni wyrażali opinie, że po wzmocnieniu pozycji Sekretarza Generalnego Rady można by jemu powierzyć funkcję reprezentacji Unii Europejskiej w zakresie drugiego filaru. Po trzecie, niektórzy członkowie grupy refleksyjnej przedstawili stanowisko kompromisowe. Ich zdaniem odpowiedzialność za funkcjonowanie WPZiB powinien ponosić przewodniczący Rady razem z Komisją przy udziale Sekretarza Generalnego Rady, który stałby na czele komórki analizy i planowania. Sądziли oni, że aby zagwarantować jeszcze większą efektywność tego rozwiązania, ta sama osoba powinna pełnić funkcję Sekretarza Generalnego Rady UE i Sekretarza Generalnego UZE.

Widoczny brak zgody co do formuły reprezentowania UE w zakresie WPZiB wynikał w dużej mierze z odmiennego spojrzenia na naturę procesu integracji europejskiej. Chodziło o to, czy powinna mieć ona charakter bardziej międzyrządowy czy ponadnarodowy. Na sytuację tę wpływały również obawy przed zachwianiem istniejącego *status quo*, jeżeli chodzi o implementację postanowień podjętych w ramach drugiego filaru UE. W raporcie grupy refleksyjnej podkreślono, że różni jej członkowie uważali, że żadne rozwiązania nie mogły osłabić centralnej roli, jaką odgrywała prezydencja w zakresie reprezentacji i implementacji WPZiB. Przeciwnikiem stworzenia nowego stanowiska była Komisja Europejska. Jej ówczesny przewodniczący, Jacques Santer, stwierdził na forum Parlamentu Europejskiego 13 grudnia 1995 r., że proponowane rozwiązanie nie doprowadzi do zwiększenia przejrzystości WPZiB, ale wręcz przeciwnie – doprowadzi do zagmatwania<sup>62</sup>. W związku z tym opowiadał się on za podziałem odpowiedzialności w zakresie aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej między Radę i Komisję.

Dyskusje pomiędzy członkami grupy refleksyjnej uwidoczniły znaczne różnice poglądów w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony, która stanowiła istotny element drugiego filaru Unii Europejskiej. Jakkolwiek istniała zgoda co

<sup>61</sup> „Agence Europe”, 6.10.1995; „Agence Europe”, 16.11.1995.

<sup>62</sup> „Agence Europe”, 14.12.1995.



do charakteru nowych wyzwań dla bezpieczeństwa Unii, fundamentalnej roli NATO w zakresie bezpieczeństwa europejskiego, konieczności oparcia współpracy w zakresie obrony na poszanowaniu zasady narodowej suwerenności oraz zachowania międzyrządowej natury procesu decyzyjnego<sup>63</sup>, to brak było jednomyślności między członkami grupy refleksyjnej na temat tego, w jaki sposób należy doprowadzić do rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI). Grupa refleksyjna potwierdziła zróżnicowania występujące pomiędzy państwami członkowskimi. Niektóre z nich, które pozostawały poza sojuszami wojskowymi, były zainteresowane jedynie udziałem w tzw. misjach petersberskich, czyli wojskowych operacjach humanitarnych i pokojowych<sup>64</sup>. Wypowiadały się natomiast przeciwko włączeniu w zakres Traktatu UE klauzuli o gwarancjach bezpieczeństwa, co świadczyłoby o przejściu przez Unię Europejską funkcji kolektywnej obrony integralności terytorialnej. Opanowywanie kryzysów regionalnych wymagało, zdaniem członków grupy refleksyjnej, stopniowego wzmocnienia ESDI, biorąc za podstawę postanowienia państw członkowskich UZE z Maastricht. Przeprowadzanie operacji wojskowych wymagało dalszego rozwoju zdolności operacyjnych UZE i umożliwienia wykorzystania zasobów NATO przez tę organizację. Niektórzy jednak członkowie grupy sugerowali, aby sama Unia Europejska ponosiła odpowiedzialność za przeprowadzanie operacji wojskowych poprzez stworzenie specjalnego korpusu pokojowego.

Członkowie grupy refleksyjnej przedstawili kilka koncepcji określenia stosunków między Unią Europejską a Unią Zachodnioeuropejską. Po pierwsze, niektórzy sugerowali zachowanie pełnej autonomii przez UZE przy jednoczesnym zainicjowaniu wzmocnionego partnerstwa pomiędzy tymi dwoma organizacjami. Współpraca ta odbywałaby się zarówno w wymiarze politycznym, chociażby poprzez odbywanie kolejno spotkań na szczycie w ramach UE i UZE, jak i administracyjnym, poprzez koordynację zadań pomiędzy prezydenturami i Sekretariatami. Po drugie, inni członkowie grupy rozważali utrzymanie UZE jako odrębnego sojuszu wojskowego, ale proponowali zwiększenie roli Unii Europejskiej w wypełnianiu misji petersberskich. W tym kontekście uważali oni, że UZE powinna być albo podporządkowana UE w zakresie misji petersberskich, albo UE powinna całkowicie przejąć zadania petersberskie od UZE. Po trzecie, większość członków grupy refleksyjnej wyrażała opinię, że należy doprowadzić do stopniowej integracji Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, co dotyczyłoby nie tylko zadań petersberskich, ale także gwarancji bezpieczeństwa. Niektórzy sądzili, że można

<sup>63</sup> Niektórzy członkowie grupy refleksyjnej sugerowali, że należałoby jednak wprowadzić pewne elementy elastyczności.

<sup>64</sup> Misje petersberskie zostały zdefiniowane podczas spotkania Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej, które miało miejsce w Petersbergu koło Bonn 19 czerwca 1992 r.



było tego dokonać w perspektywie średnioterminowej, podczas gdy inni chcieli, aby Konferencja Międzyrządowa w sposób jasny określiła termin wchłonięcia UZE przez UE, pamiętając o możliwości wygaśnięcia Traktatu Brukselskiego w 1998 r.

Ocena prac grupy refleksyjnej nie była do końca jednoznaczna, jakkolwiek dominowało rozczarowanie ostatecznym raportem. Trudno było się spodziewać radykalnych propozycji reform, gdyż w skład grupy wchodziło aż pięciu z osiemnastu członków, którzy brali udział w negocjacjach nad Traktatem z Maastricht, a co więcej, w wielu wypadkach byli to znani „brukselcy” biurokraci i politycy<sup>65</sup>. Znany komentator, Ferdinando Riccardi, stwierdził, że raport stał się katalogiem odmiennych punktów widzenia na temat celów Konferencji Międzyrządowej<sup>66</sup>, co prowadziło raczej do pesymistycznego scenariusza jeżeli chodzi o wynik negocjacji w ramach Konferencji<sup>67</sup>. Wobec tego pojawiły się nawet sugestie, że ewentualny impas w trakcie Konferencji Międzyrządowej mógłby być wyeliminowany poprzez podpisanie przez zdecydowane kraje odrębnego traktatu w sprawie unii politycznej, czyli zastosowanie zróżnicowanej integracji, tak jak w przypadku unii gospodarczej i walutowej<sup>68</sup>. Proponowano także, aby opóźnić termin rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej<sup>69</sup>. Sama Rada Europejska, dla której raport był przeznaczony, na posiedzeniu w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r. przyjęła z zainteresowaniem raport grupy, w którym, jak stwierdzono, zawarte były wskazówki dla Konferencji Międzyrządowej<sup>70</sup>. Ostatecznie jednak raport nie stał się dokumentem wykorzystywanym przez Konferencję Międzyrządową<sup>71</sup>. Nie można jednak wnioskować na podstawie powyższego o całkowitej bezużyteczności dyskusji w ramach grupy refleksyjnej. Grupa odegrała bowiem istotną rolę w przygotowaniu Konferencji Międzyrządowej, identyfikując te zagadnienia, którymi powinni zająć się przedstawiciele państw członkowskich, jak i te, które nie powinny stać się przedmiotem negocjacji. Co więcej, w pracach grupy uwidoczniły się różnice poglądów pomiędzy państwami członkowskimi. Wynikało to zapewne z faktu,

<sup>65</sup> Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 252.

<sup>66</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 27.11.1995.

<sup>67</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 13.12.1995.

<sup>68</sup> Taką propozycję przedstawił między innymi były długoletni sekretarz generalny Komisji, Emil Noël („Agence Europe”, 27.11.1995). Przeciwnikiem takiego podejścia był chociażby przewodniczący PE Niemiec, Klaus Hänsch, który podkreślił, że Niemcy byłyby w szczególności „rozdarte”, jeżeli miałyby wybierać pomiędzy ściślejszą Unią z Europą Południowo-Zachodnią a luźniejszą Unią z Wielką Brytanią i państwami skandynawskimi, nie wspominając o krajach Europy Wschodniej („Agence Europe”, 5.10.1995).

<sup>69</sup> Taką opinię wyraziła Raymonde Dury, jedna ze sprawozdawców PE do spraw Konferencji Międzyrządowej („Agence Europe”, 4.12.1995).

<sup>70</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Madrid, 15-16.12.1995, „Bull. EU” 12-1995, punkt I.48.

<sup>71</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 14-15.



że pomimo wyrażanych opinii na temat charakteru prac grupy, prowadzono w niej w zasadzie wstępne negocjacje, gdyż członkowie grupy wyrażali przede wszystkim narodowe punkty widzenia, a co więcej, widoczna była wyraźna kontrola ich działań ze strony ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich<sup>72</sup>. Nie dziwi więc stwierdzenie ze strony belgijskiego reprezentanta w grupie Franklina Dehousse'a, że nie była to ani grupa, ani refleksja<sup>73</sup>. Na uwagę zasługuje jednak fakt, że aż ośmiu członków grupy refleksyjnej zostało mianowanych do grupy przedstawicieli, która pozwoliła na znaczne postępy w negocjacjach w ramach samej Konferencji Międzrządowej<sup>74</sup>. Biorąc to pod uwagę, można dojść do przekonania, że w ramach grupy refleksyjnej prowadzono wstępne rokowania, identyfikując podstawowe problemy, jak i też zróżnicowane możliwości ich rozwiązania.

Oceniając raport grupy refleksyjnej z perspektywy roku 2006, na uwagę zasługuje fakt, że wiele problemów w nim zawartych pojawiło się w trakcie debaty konstytucyjnej i zostały one rozstrzygnięte w ramach Traktatu Konstytucyjnego<sup>75</sup>. Świadczyć to może o ciągłości procesu reform traktatowych poczynszy od rokowań amsterdamskich, ale również o jakości raportu Westendorpa. Co więcej, dokument ten odzwierciedlał dominującą tendencję przy rewizji Traktatów. Na ogół istnieje zgoda odnosząca się do identyfikacji głównych zagadnień podlegających dyskusji, ale o wiele trudniej jest wypracować akceptowalne przez wszystkie państwa rozwiązania. W dużej mierze wynika to z tradycyjnych sporów pomiędzy dużymi a małymi krajami, czy też zwolennikami rozwiązań międzrządowych i federalnych.

<sup>72</sup> F. Dehousse, *Amsterdam: the making of a treaty*, Kogan Page, London 1999, s. 4-13.

<sup>73</sup> Trzeba jednak pamiętać, że F. Dehousse był jedynym członkiem grupy refleksyjnej, który otwarcie krytykował rezultaty pracy grupy. Stwierdził on w wywiadzie dla „La Libre Belgique” z 8.12.1995 r.: „Z punktu widzenia perspektyw, raport jest bardzo zły. Biorąc pod uwagę dzisiejszą sytuację gospodarczą i plany powiększenia, nie można kontynuować z obecną strukturą instytucji europejskich. Albo zaadaptujemy struktury do naszych ambicji, albo powinniśmy być uczciwi i zrezygnować z naszych ambicji. Wobec tego, politycznie ten raport jest bardzo dobry. Ukazuje, że państwa członkowskie nie są gotowe kontynuować reform, których są zwolennikami (...). Jeżeli opowiadamy się za bardziej efektywnymi instytucjami europejskimi, musimy zmienić reguły reprezentacji. Komisja składająca się z trzydziestu pięciu członków staje się parlamentem. Parlament liczący 1000 członków jest cyrkiem. Nikt obecnie nie jest przygotowany na to, aby uczynić wyrzeczenia instytucjonalne wymagane przez Europę składającą się z trzydziestu członków. Tylko spróbuj przedstawić partiom politycznym argumenty za ograniczeniem ilości członków Parlamentu Europejskiego i za zniesieniem automatycznej reprezentacji Belgii w Komisji... Tylko spróbuj, zobaczysz (...).” (cytat za „Agence Europe”, 11.12.1995).

<sup>74</sup> Było to siedmiu przedstawicieli państw członkowskich oraz członek Komisji (Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 15; s. 26-28).

<sup>75</sup> R. Baldwin, *Trail to failure: history of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future*, CEPS Policy Brief nr 104, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2006, s. 2.



### 1.2.3. Postanowienia Rady Europejskiej z Madrytu, 15-16 grudnia 1995 r.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r. szefowie państw i rządów podjęli decyzję o rozpoczęciu Konferencji Międzyrządowej 29 marca 1996 r. w Turynie<sup>76</sup>. Z uwagi na sprzeciw prezydenta Francji Jacquesa Chiraca, we wnioskach prezydencji nie znalazło się sformułowanie, że spotkanie w Turynie odbędzie się na szczelbu szefów państw i rządów<sup>77</sup>. Chirac wyraźnie podkreślił, że nie powinno się zwoływać posiedzenia Rady Europejskiej, jeżeli nie miałyby ona podejmować jakichkolwiek decyzji, gdyż samo spotkanie na najwyższym szczelbu rozbudziłoby zanadto oczekiwania ze strony opinii publicznej. Decyzję w tej sprawie pozostawiono prezydencji włoskiej, która opowiadała się za inauguracją Konferencji Międzyrządowej na szczelbu Rady Europejskiej<sup>78</sup>.

W związku z decyzją o przeprowadzeniu Konferencji Międzyrządowej, szefowie państw i rządów stwierdzili, że jak najszybciej powinna być wypełniona procedura zdefiniowana w artykule N Traktatu UE określająca sposób zwoływania Konferencji. Przywódcy państw członkowskich ustalili, że Konferencja miała odbywać się przynajmniej raz w miesiącu na szczelbu ministrów spraw zagranicznych, którzy mieli odpowiadać za całość obrad. Prace przygotowawcze miały być realizowane przez grupę roboczą, w skład której mieli wchodzić przedstawiciele poszczególnych ministrów spraw zagranicznych i przewodniczącego Komisji. Konferencja Międzyrządowa miała być obsługiwana przez sekretariat, za zorganizowanie którego odpowiedzialność ponosił Sekretarz Generalny Rady.

Parlament Europejski miał być ściśle włączony do prac Konferencji, tzn. miał być regularnie informowany o postępach dyskusji i mógł prezentować własny punkt widzenia na temat poszczególnych problemów. Szczegółowe rozwiązania dotyczące roli Parlamentu miały zostać określone przez ministrów spraw zagranicznych zgodnie z postanowieniami Traktatów. Powściągliwie wobec włączenia Parlamentu Europejskiego do prac Konferencji Międzyrządowej odnosił się prezydent Francji Jacques Chirac, wspierany przez brytyjskiego premiera Johna Majora, który zwracał większą uwagę na parlamenty narodowe<sup>79</sup>. Jak mówił Carlos Westendorp, w kwestii włączenia Parlamentu Europejskiego do prac Konferencji prezentowane były różne punkty widzenia. Nie-

<sup>76</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Madrid, 15-16.12.1995, punkt I.48.

<sup>77</sup> „Agence Europe”, 17.12.1995.

<sup>78</sup> Jacques Chirac stwierdził, że w terminie planowanego spotkania w Turynie, on sam będzie przebywał w zupełnie innej części świata, bez względu na to, czy Włochy zwołają posiedzenie Rady Europejskiej. W odpowiedzi na to włoski minister spraw zagranicznych pani Susanna Agnelli oświadczyła, że Włochy zaproszą do Turynu szefów państw i rządów, a nieobecność Chiraca będzie błędem („Agence Europe”, 17.12.1995). Ostatecznie Chirac wziął udział w posiedzeniu w Turynie.

<sup>79</sup> „Agence Europe”, 17.12.1995; Beach, *The dynamics of European integration*, s. 131.



którzy uważali, że nie powinno się mieszać władzy wykonawczej i ustawodawczej, podczas gdy inni sądzili, że lepiej jest kontrolować wroga.

Inna kwestia została podniesiona przez premiera Szwecji Carlssona, który dążył do tego, aby w odpowiedni sposób były konsultowane organizacje pozarządowe. Tego rodzaju sugestie wynikały zapewne z problemów związanych z ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Jednak reprezentujący prezydencję hiszpańską premier Felipe Gonzalez uznał, że postulat ten powinien być realizowany przez poszczególne państwa członkowskie.

Raz na dwa miesiące prezydencja UE miała organizować spotkania z tymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które zawarły Układy Europejskie oraz z Cyprzem i Maltą. Państwa te miały być nie tylko informowane o postępach dyskusji podczas Konferencji Międzyrządowej, ale również mogły one przedstawiać własne stanowiska. Inne pomysły, chociażby włączenie do prac Konferencji państw stowarzyszonych na zasadzie obserwatorów bez prawa głosowania<sup>80</sup>, nie były brane pod uwagę. Propozycja Rady Europejskiej wynikała z zainteresowania samych państw Europy Środkowej i Wschodniej, które chciały brać udział w dyskusji na temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej. Opinię taką wyraził na przykład podczas swojej wizyty w Brukseli w kwietniu 1995 r. premier Polski Józef Oleksy<sup>81</sup>. W odpowiedzi na jego pytanie, przewodniczący Komisji, Jacques Santer, stwierdził, że w Konferencji Międzyrządowej mogą uczestniczyć tylko państwa członkowskie, a Polska może prezentować własne stanowiska w ramach dialogu strukturalnego. Kontakty Unii Europejskiej z państwami trzecimi w sprawie przeprowadzanych reform nie ograniczały się jedynie do państw Europy Środkowej i Wschodniej, gdyż Rada Europejska w Madrycie podjęła również decyzję o udzielaniu informacji także krajom Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>82</sup> i Szwajcarii.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie określono w sposób ogólny zakres diskutowanych zagadnień w ramach Konferencji Międzyrządowej. Powtórzono, że Konferencja powinna być poświęcona rozwiązaniu tych problemów, o których wyraźnie mówi się w Traktacie UE oraz tych, które zostały wymienione we wnioskach po posiedzeniach Rady Europejskiej w Brukseli, Korfu i Cannes, a także w porozumieniach międzyinstytucjonalnych<sup>83</sup>. Zada-

<sup>80</sup> Z takim pomysłem wystąpił wiceprzewodniczący Komisji Sir Leon Brittan. Rzecznik Komisji natychmiast uznał opinię Brittana za całkowicie osobistą („Agence Europe”, 13.09.1995).

<sup>81</sup> „Agence Europe”, 7.04.1995.

<sup>82</sup> Europejski Obszar Gospodarczy, który istnieje od 1 stycznia 1994 r., obejmuje wszystkie państwa członkowskie UE oraz trzy państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), tj. Norwegię, Islandię i Liechtenstein.

<sup>83</sup> Były to następujące porozumienia: (1) *Międzyinstytucjonalna deklaracja na temat demokracji, przejrzystości i subsydiarności z 25 października 1993 r.*; (2) *Międzyinstytucjonalne porozumienie z 29 października 1993 r. w sprawie dyscypliny budżetowej i reformy procedury budżetowej*; (3) *„Modus vivendi” w sprawie komitologii osiągnięty przez Parlament Europejski, Radę i Komisję 20 grudnia 1994 r.* (EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference. Volume II. Sum-*



niem Konferencji była reforma Traktatów w świetle wyników prac grupy refleksyjnej po to, aby Unia Europejska mogła sprostać wyzwaniom teraźniejszości i przyszłości, przede wszystkim związanym z przyjęciem nowych państw członkowskich<sup>84</sup>. Wyraźnie więc uzależniono kolejne poszerzenie Unii Europejskiej od reform wewnętrznych uzgodnionych w ramach Konferencji Międzyrządowej. Rada Europejska stwierdziła, że negocjacje akcesyjne z Cyprzem i Maltą rozpoczną się w sześć miesięcy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej<sup>85</sup>. Jednocześnie szefowie państw i rządów wyrazili nadzieję, że w tym samym terminie zostaną zainaugurowane rokowania z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Po raz pierwszy Unia Europejska oficjalnie określiła datę otwarcia negocjacji akcesyjnych<sup>86</sup>. W związku z tym Rada Europejska poprosiła Komisję o przygotowanie indywidualnych opinii na temat poszczególnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej i przekazanie ich Radzie Unii Europejskiej tuż po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej. Komisja miała także ocenić wpływ poszerzenia na polityki Unii Europejskiej, przede wszystkim na wspólną politykę rolną i politykę strukturalną oraz przedstawić komunikat na temat przyszłych ram finansowych począwszy od 31 grudnia 1999 r. z uwzględnieniem perspektywy poszerzenia.

#### 1.2.4. Przygotowanie Konferencji Międzyrządowej: pomiędzy Madrytem a Turynem

Biorąc pod uwagę decyzje Rady Europejskiej z Madrytu, Włochy, które objęły przewodnictwo w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 1996 r., już 8 stycznia 1996 r. przekazały Sekretariatowi Generalnemu Rady dokument, w którym była mowa o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej mającej na celu rewizję Traktatu z Maastricht<sup>87</sup>. Tym samym Włochy zainicjowały procedurę

*mary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference*, 18.09.1996, [http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-intr\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-intr_en.htm)).

<sup>84</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Madrid, 15-16.12.1995, punkt I.2.

<sup>85</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Madrid, 15-16.12.1995, punkt I.25.

<sup>86</sup> Problem ten był już dyskutowany podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów w Formentor 22-23 września 1995 r. Kanclerz RFN, Helmut Kohl, opowiedział się wówczas za tym, aby podczas spotkania Rady Europejskiej w Madrycie określono datę rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych i czas ich trwania. Inni politycy, np. premierzy Wielkiej Brytanii, John Major, i Hiszpanii, Felipe Gonzalez, byli za jednoczesnym rozpoczęciem rokowań z Cyprzem i Maltą oraz krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Gonzalez, popierany przez większość uczestników spotkania, podkreślał jednak, że negocjacje mogą być zainicjowane jedynie wtedy, gdy będzie pewność co do ratyfikacji poprawionego w ramach Konferencji Międzyrządowej Traktatu („Agence Europe”, 25.09.1995). W dwa miesiące później, 15 listopada 1995 r., w przemówieniu przed PE Gonzalez stwierdził, że punktem odniesienia dla rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych będzie zakończenie Konferencji Międzyrządowej („Agence Europe”, 16.11.1995).

<sup>87</sup> „Agence Europe”, 10.01.1996.



określoną w artykule N Traktatu UE. Artykuł N upoważniał przewodniczącego Rady do zwołania Konferencji Międzrządowej po tym jak Rada, na podstawie opinii Parlamentu Europejskiego i w razie potrzeby Komisji, wyda opinię opowiadającą się za zwołaniem tejże Konferencji. Wniosek w tej sprawie mógł być zgłoszony przez rząd każdego państwa członkowskiego lub Komisję.

#### **1.2.4.1. Opinia Komisji Wzmocnienie unii politycznej i przygotowanie poszerzenia**

Opinia Komisji, zatytułowana *Wzmocnienie unii politycznej i przygotowanie poszerzenia*, została przyjęta 28 lutego 1996 r.<sup>88</sup> Komisja podkreśliła w niej, że Konferencja Międzrządowa będzie miała przełomowy charakter i przeprowadzi zapewne ostatnie reformy przed przyjęciem nowych państw członkowskich. Z uwagi na to, że procesy pogłębianie i poszerzanie są ze sobą wzajemnie połączone, Komisja wyraziła nadzieję, że Konferencja powinna wzmocnić Unię w celu przygotowania akcesji. Przyjęcie nowych członków – bezprecedensowe z uwagi na ilość i zróżnicowanie państw kandydackich – wymuszało zmiany w ramach Unii Europejskiej, aby nie doszło do jej osłabienia. Zdaniem Komisji, poszerzenie powinno odbywać się przy zachowaniu osiągnięć czterdziestu lat integracji europejskiej, aby nie dopuścić do sytuacji, jak to zostało podkreślone przez jednego z szefów państw, że ostatni kandydat przystąpi do czegoś, co już nie istnieje. Reformy dokonane w ramach Konferencji Międzrządowej miały mieć trojaki charakter:

- (1) zbliżyć UE do obywateli;
- (2) doprowadzić do stworzenia wyraźnej tożsamości UE na arenie międzynarodowej;
- (3) przystosować instytucje unijne do należytego funkcjonowania w poszerzonej UE.

W ramach budowy Europy obywateli, Komisja postulowała wsparcie dla europejskiego modelu społeczeństwa, stworzenie obszaru wolności i bezpieczeństwa oraz uproszczenie i demokratyzację Europy. Komisja stwierdziła, że Europa jest konstruowana na bazie wspólnych wartości demokratycznych. Chodziło przede wszystkim o ochronę praw człowieka i instytucje zapewniające rządy prawa. Komisja opowiedziała się za tym, aby Unia bądź przystąpiła do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, bądź zasygnalizowała problem ochrony praw człowieka w Traktacie UE. Komisja podkreśliła, że jednym z głównych tematów Konferencji Międzrządowej powinien być wymiar socjalny integracji europejskiej. W związku z tym proponowała, aby włączyć w zakres Traktatu UE porozumienie w sprawie

<sup>88</sup> „Bull. EU” 1/2-1996, punkt I.1; tekst opinii: European Commission, *Reinforcing political union and preparing for enlargement*, „Bull. EU” 1/2-1996, punkt 2.2.1.



polityki socjalnej z Maastricht<sup>89</sup>. Komisja chciała również, aby w Traktacie znalazły się postanowienia odnoszące się do polityki zatrudnienia i sugerowała, że należało wzmocnić te, które dotyczyły trwałego rozwoju i ochrony środowiska naturalnego.

Biorąc pod uwagę słabe strony współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, Komisja opowiadała się za przeniesieniem większości zapisów z trzeciego do pierwszego wspólnotowego filaru. Miało to dotyczyć przede wszystkim zagadnień ściśle związanych ze swobodnym przepływem osób, takich jak zasady przekraczania granic, walki z narkotykami, imigracja, polityka wobec obywateli państw trzecich i przyznawanie azylu. Komisja dążyła więc do ograniczenia trzeciego filaru do współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych. Jednocześnie Komisja chciała, aby włączyć do Traktatu konwencję z Schengen.

Komisja apelowała o uproszczenie i demokratyzację Europy, głównie poprzez wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego, rozwój w stosowaniu zasady subsydiarności i przegląd postanowień instytucjonalnych. W tym ostatnim wypadku Komisja uważała, że należało dążyć do osiągnięcia dwóch celów, tj. uproszczenia i konsolidacji Traktatów oraz uproszczenia i demokratyzacji procedur decyzyjnych. Komisja opowiedziała się za pozostawieniem trzech procedur legislacyjnych, tj. konsultacji, zgody i współdecydowania. Jednocześnie Komisja apelowała o szersze stosowanie procedury współdecydowania, co znacznie wzmocniłoby funkcje ustawodawcze Parlamentu Europejskiego. Także procedura zgody powinna być poddana przeglądowi i zdaniem Komisji, powinna być ona stosowana wobec wszelkich kwestii o charakterze „konstytucyjnym”. Komisja dążyła do wzmocnienia własnych kompetencji wykonawczych i wobec tego sugerowała, aby kontroli poddać procedury implementacji aktów prawnych i między innymi ograniczyć liczbę komitetów i procedur konsultacyjnych do trzech<sup>90</sup>.

W zakresie aktywności międzynarodowej Komisja postawiła przed Konferencją Międzyrządową wyraźny cel. Unia Europejska powinna być wyposażona w instrumenty pozwalające jej na podejmowanie określonych działań a nie tylko reagowanie. Spójna polityka zewnętrzna, zdaniem Komisji, istniała w takich dziedzinach jak polityka handlowa, pomoc gospodarcza, pomoc w zakresie

<sup>89</sup> Porozumienie to zostało dołączone do Traktatu z Maastricht jedynie w formie protokołu z uwagi na sprzeciw wobec tego dokumentu Wielkiej Brytanii. Porozumienie to zostało przyjęte przez pozostałe państwa członkowskie.

<sup>90</sup> Komisja zgodnie z zapisami Traktatów jest odpowiedzialna za implementację aktów prawnych WE. Decyzje Komisji w tym zakresie, tj. przyjmowanie aktów o charakterze wykonawczym, są konsultowane z komitetami, które są powołane przez Radę. Na temat uprawnień Komisji w tym zakresie przed przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego patrz: Podraza, *Unia Europejska*, s. 101-102; Ch. Docksey, K. Williams, *The Commission and the execution of Community policy*, w: G. Edwards, D. Spence (red.), *The European Commission*, Cartermill, London 1995, s. 117-145.



rozwoju i programy humanitarne. Natomiast Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa była nadal we wczesnej fazie rozwoju. Wobec tego Komisja sugerowała, że Konferencja powinna doprowadzić do zbudowania jednolitego systemu rozwijania stosunków zagranicznych przez Unię Europejską, poprawienia funkcjonowania WPZiB i stworzenia tożsamości europejskiej w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Ciągłość i efektywność polityki zagranicznej miała być osiągnięta poprzez współpracę pomiędzy Radą i Komisją, których uprawnienia w tym zakresie powinny być, zdaniem Komisji, wzmocnione. Większa efektywność działań Unii wymagała przeglądu trzech obszarów, tj. polityki handlowej, roli UE w organizacjach międzynarodowych oraz koordynacji pomiędzy działaniami Unii a politykami realizowanymi przez poszczególne państwa członkowskie.

Komisja dążyła do lepszego zdefiniowania wspólnej polityki handlowej, uwzględniając radykalne zmiany w strukturze gospodarki światowej. Opowiadała się także za tym, aby Unia Europejska wypowiadała się jednym głosem w organizacjach międzynarodowych, gdyż rozdział kompetencyjny pomiędzy Unią a państwami członkowskimi osłabia pozycję negocjacyjną. Należało także lepiej koordynować działania pomiędzy UE a państwami członkowskimi w dziedzinach kompetencji wspólnych, takich jak rozwój, transport i ochrona środowiska. W zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Komisja postulowała ścisłą współpracę pomiędzy prezydentą a Komisją na wszystkich etapach podejmowania decyzji, tj. zarówno w trakcie przygotowania, jak i przyjmowania oraz wprowadzania w życie określonych postanowień. Była to zapewne reakcja na propozycję dotyczącą powołania osoby odpowiedzialnej za implementację WPZiB. Komisja poparła ideę stworzenia ciała, składającego się z ekspertów pochodzących z państw członkowskich i Komisji oraz z Unii Zachodnioeuropejskiej, którego zadaniem byłoby przeprowadzenie należytych analiz w fazie inicjowania propozycji. Komisja opowiedziała się także za włączeniem stałego Komitetu Politycznego do istniejących procedur przygotowania decyzji przez Radę. Komisja postawiła problem podejmowania decyzji w ramach Rady w odniesieniu do WPZiB. Optowała ona za odejściem od jednomyślności w drugim filarze i przyjęciem zasady, że decyzje podejmowane są na ogół większością kwalifikowaną. Ponadto Komisja uważała, że należało pozwolić większości państw członkowskich na podejmowanie decyzji w imieniu Unii, jeżeli inicjatywy te nie naruszają interesów UE. Zdaniem Komisji, jakkolwiek NATO pozostawało główną organizacją odpowiedzialną za obronę europejską, to w jej ramach powinien być stworzony filar europejski. Główną rolę w tym zakresie pełniła Unia Zachodnioeuropejska, ale Komisja opowiedziała się za rozwojem wspólnej obrony w ramach WPZiB. W opinii Komisji, Konferencja Międzyrządowa powinna doprowadzić do wpisania misji petersberskich do Traktatu UE, pozwolić ministrom obrony państw członkowskich na spotkania w ramach Rady UE oraz ocenić rolę UZE, biorąc pod uwagę włączenie tej organizacji do Unii Europejskiej.



Reforma systemu instytucjonalnego wynikała przede wszystkim z planowanego poszerzenia Unii Europejskiej. W związku z tym Konferencja Międzyrządowa powinna zająć się, zdaniem Komisji, trzema zagadnieniami:

- instytucjonalnymi konsekwencjami zwiększonej ilości państw członkowskich;
- rezygnacją z podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności w ramach Rady;
- przyjęciem zasady elastyczności.

Komisja zgodziła się z propozycją Parlamentu Europejskiego, aby ograniczyć liczbę członków PE w poszerzonej Unii do 700 osób. Z uwagi więc na zmniejszenie bazy wyborczej każdego z deputowanych, Komisja postulowała, aby przyjąć jednolitą dla wszystkich państw członkowskich ordynację wyborczą. W odniesieniu do Rady, Komisja postulowała wzmocnienie uprawnień prezydencji i uważała, że Konferencja Międzyrządowa powinna zająć się również stworzeniem rotacyjnego systemu wyłaniania prezydencji.

O wiele więcej uwagi Komisja poświęciła sposobowi podejmowania decyzji w Radzie. Komisja wyszła z założenia, że postanowienia powinny być przyjmowane przede wszystkim większością kwalifikowaną. Stwierdziła jednak, że w niektórych drażliwych obszarach mogłaby być zachowana jednomyślność. Komisja posunęła się tak daleko, że proponowała, aby większość kwalifikowana mogła być stosowana nawet przy zmianach Traktatów. Pomogłoby to uniknąć niebezpieczeństwa stagnacji w rozwoju Unii Europejskiej po przyjęciu nowych państw członkowskich. Komisja, licząc się zapewne z opozycją wobec takiej propozycji, zasugerowała, że w odniesieniu do kwestii o charakterze konstytucyjnym, tj. preambuły, fundamentalnych zasad, celów UE i funkcjonowania instytucji, mogłaby nadal obowiązywać jednomyślność<sup>91</sup>. Zdawała sobie ona sprawę, że przyjęcie większości kwalifikowanej jako głównej zasady podejmowania decyzji w Radzie wymagało dokonania zmian w całym systemie, gdyż był on wyrazem kompromisu pomiędzy równością prawną państw członkowskich a ich wielkością demograficzną. Ówczesnie stosowany system większości kwalifikowanej faworyzował głównie państwa mniejsze, a przede wszystkim takie miały przystąpić do Unii Europejskiej. Aby zachować równowagę pomiędzy dużymi i małymi krajami, Komisja opowiadała się albo za zmianą ilości głosów ważonych, albo

<sup>91</sup> Komisja stwierdziła: „W tym względzie należy sobie uzmysłwić, że Traktaty zawierają obecnie dwa rodzaje postanowień, niektóre z nich mają oczywiście prawdziwie fundamentalną naturę (preambuła, zasady fundamentalne, cele Unii, funkcjonowanie instytucji), podczas gdy inne nie (polityki Unii). Konsolidacja Traktatów wspomniana wcześniej powinna pozwolić na dokonanie jasnego rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma typami postanowień. Komisja uważa, że w przyszłości powinno być możliwe dokonywanie zmian, przynajmniej w odniesieniu do postanowień, które nie mają charakteru konstytucyjnego za pomocą procedury, która nakłada mniej ograniczeń niż ta, która jest obecnie stosowana” (European Commission, *Reinforcing political union and preparing for enlargement*, punkt 44).





za wprowadzeniem nowego systemu, w którym brano by pod uwagę dwa kryteria, tj. większość państw członkowskich i większość populacji Unii (system podwójnej większości). Ponadto Komisja uważała, że nie powinno się podwyższać progu większości kwalifikowanej, który wynosił 71%.

Komisja wypowiedziała się również na temat własnego składu i uprawnień. Stwierdziła, że przewodniczący powinien być desygnowany przez Radę Europejską i zatwierdzony przez Parlament Europejski. Przewodniczący powinien odgrywać istotną rolę w procesie wyłaniania członków Komisji, których kandydatury powinny być uzgodnione pomiędzy przewodniczącym a państwami członkowskimi. Po poszerzeniu w skład Komisji powinno wchodzić po jednym obywatelu z każdego kraju, ale po osiągnięciu pewnej liczby państw, skład i struktura Komisji powinny być poddane analizie zgodnie z procedurą określoną przez Konferencję Międzyrządową.

Podobnie, zdaniem Komisji, należało zastanowić się nad liczebnością Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, jakkolwiek sam Trybunał podkreślał konieczność reprezentowania w jego ramach różnych narodowych systemów prawnych<sup>92</sup>. Komisja zgodziła się z inną sugestią Trybunału Sprawiedliwości, aby w celu wzmocnienia niezależności sędziów wydłużyć ich kadencję, zaznaczając jednocześnie, że nie może być ona odnawialna.

Komisja uważała, że Konferencja Międzyrządowa powinna zaakceptować zasadę elastyczności, która może być w szczególności przydatna po przyjęciu nowych państw członkowskich. Było to niezmiernie istotne zagadnienie, gdyż zdaniem Komisji, postęp integracji w ramach Unii Europejskiej nie może być dostosowywany do państw o najwolniejszym tempie rozwoju. Z drugiej jednak strony, Komisja była przeciwna pozwoleniu na swobodny wybór<sup>93</sup>, tak jak w przypadku *Protokołu socjalnego*, gdyż naruszałoby to istotę wspólnego projektu europejskiego. Wobec tego zasada elastyczności mogłaby być stosowana po wyczerpaniu wszystkich ewentualnych możliwości współpracy pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi. Komisja zaproponowała listę warunków, które pozwalałyby na wykorzystanie zasady elastyczności. Były to:

- zgodność z celami UE;
- poszanowanie ram instytucjonalnych UE;
- umożliwienie pozostałym państwom członkowskim na przystąpienie w późniejszym terminie;
- ochrona jednolitego rynku wewnętrznego i związanych z nim polityk.

W końcowej części opinii Komisja przypominała kilka zasadniczych elementów dotyczących rozwoju Unii Europejskiej. Po pierwsze, najważniejszy

<sup>92</sup> Taką opinię Trybunał Sprawiedliwości wyraził w raporcie przygotowanym dla grupy refleksyjnej.

<sup>93</sup> Po angielsku Komisja określiła tę koncepcję jako *pick-and-choose Europe*. Można to określić przetłumaczyć jako „Europa swobodnego wyboru”.



sukces przedsięwzięcia europejskiego związany był z zapewnieniem pokoju i dobrobytu, które miały być nadal rozwijane i rozciągnięte na inne państwa kontynentu europejskiego. Po drugie, Europa osiągnęła określony poziom rozwoju dzięki zastosowaniu metody wspólnotowej, bazującej na bezprecedensowych instytucjach, rządach prawa i solidarności. Metoda ta, zdaniem Komisji, powinna być jednak dostosowana do nowego kontekstu, gdyż UE zmierzała w kierunku stworzenia rzeczywistej unii politycznej i w jej skład miało wchodzić więcej niż piętnaście państw członkowskich. Po trzecie, ważnym elementem branym pod uwagę w rozwoju Unii Europejskiej była kwestia woli politycznej. W opinii Komisji, nie wystarczyło jedynie zdefiniować jasne cele i wyposażyć Unię w odpowiednie narzędzia – potrzebne były jeszcze wspólne działania, aby sprostać określonym problemom, bazujące na rzeczywistej woli politycznej. W konkluzji Komisja jeszcze raz podkreśliła ogromne znaczenie Konferencji Międzyrządowej:

„Konferencja powinna być okazją, aby mobilizować energię i podjąć decyzje; aby przekazać przesłanie ufności i determinacji społeczeństwu Europy i reszcie świata. Aby dowieść, że Unia ma wyraźne cele i instrumenty ich osiągnięcia; że Europa – zjednoczona w swojej różnorodności – jest przygotowana, aby popierać i rozwijać swój model społeczeństwa i spowodować, że wzrost i konkurencyjność przyczynią się do stworzenia ideału społecznego i kulturalnego; że Europa, dzięki zużytkowaniu siły swoich instytucji i wysiłków swoich państw członkowskich, weźmie na siebie obowiązki na arenie globalnej. Aby unaocznic, że Europa, daleka od bycia związkiem własnych interesów, jest sumą całego bogactwa tego kontynentu”<sup>94</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że prawie wszystkie państwa członkowskie mogły się zgodzić z taką oceną sytuacji. Wielu z nich trudniej byłoby jednak zaakceptować poszczególne propozycje wysuwane przez Komisję, gdyż zmierzały one do wyraźnego wzmocnienia elementów ponadnarodowych w konstrukcji europejskiej, również w takich obszarach, jak na przykład obrona, które były kojarzone z suwerennymi prerogatywami państwa.

#### **1.2.4.2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 marca 1996 r.**

13 marca 1996 r. podczas sesji w Strasburgu Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wyraził opinię na temat zwołania Konferencji Międzyrządowej. Uchwała bazowała na raporcie przygotowanym przez belgijską socjalistkę Raymonde Dury i holenderską przedstawicielkę chadecji, Hanję Maij-Weggen<sup>95</sup>. Za dokumentem głosowało 267 deputowanych, przeciw było 120,

<sup>94</sup> European Commission, *Reinforcing political union and preparing for enlargement*, punkt 47.

<sup>95</sup> Raport został przyjęty 5 marca 1996 r. przez komisję do spraw instytucjonalnych PE następującym stosunkiem głosów: 24 za, 10 przeciw, 6 wstrzymało się od głosu. Tekst raportu: EP



zaś 71 wstrzymało się od głosu<sup>96</sup>. Za rezolucją opowiedziała się większość członków frakcji Europejskiej Partii Ludowej<sup>97</sup> i frakcji socjalistycznej. Jednak brytyjscy członkowie obu grup politycznych wyrazili swoją wstrzeźliwość wobec uchwały. Prawie wszyscy przedstawiciele Partii Konserwatywnej głosowali przeciwko, podczas gdy kilku deputowanych z Partii Pracy wstrzymało się od głosu. Przeciwnikami rezolucji byli wszyscy członkowie prawicowej frakcji Europa Narodów, przedstawiciele frakcji lewicowych, tj. Zjednoczonej Lewicy i Zielonych, oraz większość deputowanych z frakcji liberalnej. Jak wyjaśnił przewodniczący frakcji liberalnej Gijs de Vries, główną przyczyną sprzeciwu liberałów wobec rezolucji była propozycja stworzenia fasadowego Komitetu Zatrudnienia<sup>98</sup>. Była to inicjatywa socjalistów, za którą, jak stwierdził, członkowie innych grup politycznych podążyli jak owce prosto w sidła. Zróżnicowanie poglądów w Parlamencie Europejskim wynikało nie tylko z członkostwa w poszczególnych frakcjach, ale również z przynależności narodowej. Na przykład skandynawscy deputowani mówili nawet o możliwości wyjścia ich państw z Unii Europejskiej, jeżeli priorytety zarysowane przez Parlament Europejski zostaną zrealizowane w ramach Konferencji Międzyrządowej.

Debata nad rezolucją trwała cztery godziny, samo głosowanie natomiast dwie, gdyż zgłoszono aż 233 poprawki<sup>99</sup>. Niektóre z nich nie zyskały poparcia większości członków Parlamentu Europejskiego i przez to nie znalazły się w tekście rezolucji. Między innymi nie została przyjęta poprawka, zgłoszona przez deputowanych ze Zjednoczonej Lewicy, w myśl której każde państwo członkowskie mogłoby opuścić Unię Europejską zgodnie z określonymi procedurami. Nie została także uchwalona poprawka, popierana przez Zielonych, w której postulowano rozwiązanie NATO i nowe określenie WPZiB jako wspólnej polityki na rzecz pokoju.

W rezolucji Parlament Europejski nie tylko poparł ideę zwołania Konferencji Międzyrządowej, ale także ocenił pracę grupy refleksyjnej i zaprezentował osiem własnych priorytetów politycznych dotyczących przyszłości Unii Europejskiej<sup>100</sup>. Zdaniem Parlamentu, Konferencja Międzyrządowa powinna

---

Committee on Institutional Affairs, *Report on (i) Parliament's opinion on the convening of the IGC, (ii) evaluation of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference. Rapporteurs: Mrs Raymonde Dury and Mrs Hanja Maij-Weggen*, 5.03.1996, A4-0068/96, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade.../EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=>.

<sup>96</sup> „Agence Europe”, 14.03.1996.

<sup>97</sup> W skład jej wchodzi deputowani chrześcijańsko-demokratyczni, ale także członkowie brytyjskiej Partii Konserwatywnej.

<sup>98</sup> „Agence Europe”, 15.03.1996.

<sup>99</sup> „Agence Europe”, 14.03.1996.

<sup>100</sup> EP, *Parliament resolution incorporating its opinion on the convening of the Intergovernmental Conference and on the evolution of the work of the Reflection Group and definition of the*



lepiej zdefiniować obywatelstwo europejskie, odpowiedzieć na niepokoje społeczne związane z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego, rozwijać aspekt społeczny i ekologiczny oraz politykę zatrudnienia w ramach rynku wewnętrznego, wzmocnić rolę zewnętrzną Unii Europejskiej, doprowadzić do większej otwartości i przejrzystości w działaniach instytucji UE, osiągnąć znaczący postęp na drodze ku bardziej demokratycznej i efektywniejszej Unii, uzyskać większą wiarygodność w odniesieniu do działań skierowanych przeciwko nadużyciom finansowym w ramach UE oraz uprościć Traktat UE, skodyfikować go i uczynić bardziej zrozumiałym.

Tekst rezolucji przyjętej przez Parlament Europejski na sesji plenarnej różnił się niekiedy od propozycji przedstawionej w raporcie Dury i Maij-Weggen<sup>101</sup>. Niektóre z zaakceptowanych poprawek osłabiły propozycje komisji spraw instytucjonalnych. Między innymi Parlament zgodził się, aby Unia Zachodnioeuropejska stopniowo połączyła się z Unią Europejską. W tym celu UE miała przejąć wszystkie zadania UZE, także dotyczące misji petersberskich, z wyłączeniem jednak artykułu V Traktatu UZE, w którym strony udzielały sobie nawzajem gwarancji bezpieczeństwa. W rezolucji nie znalazła się jednak sugestia komisji spraw instytucjonalnych, aby artykuł V był wiążący dla ówczesnych państw członkowskich UZE i włączony do Traktatu UE lub przyjęty w formie protokołu. Pozostałe państwa mogłyby w takiej sytuacji przystąpić do artykułu V w późniejszym okresie. Zamiast tej propozycji, która doprowadziłaby do pełnej integracji UZE do UE przy zastosowaniu zasady elastyczności, Parlament Europejski wyraźnie wykluczył możliwość inkorporacji artykułu V do Traktatu UE.

Inne zmiany w tekście rezolucji, w porównaniu z propozycjami komisji spraw instytucjonalnych, dotyczyły kwestii instytucjonalnych. Parlament Europejski wykreślił z wniosku komisji postulat, że Konferencja Międzyrządowa, rozpatrując kwestię podejmowania decyzji w Radzie na zasadzie większości kwalifikowanej, powinna zająć się propozycją wprowadzenia podwójnej większości, tj. państw i populacji. Na sesji plenarnej Parlament zrezygnował także z sugestii komisji, aby PE odgrywał większą rolę przy nominacji, dzięki zastosowaniu procedury zgody, prezesa i członków zarządu Europejskiego Systemu Banków Centralnych<sup>102</sup> oraz dyrektora Europolu. Parlament podzielił jedynie opinię komisji, aby mógł on wyrażać zgodę przy powoływaniu członków Trybunału Obrachunkowego i Trybunału Sprawiedliwości.

Niektóre poprawki przyjęte przez deputowanych wzmocniły tekst zaproponowany początkowo przez komisję spraw instytucjonalnych. Dotyczyło to

---

*political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference*, „Bull. EU” 3-1996, punkt 2.2.1.

<sup>101</sup> „Agence Europe”, 14.03.1996.

<sup>102</sup> Są to te same osoby, które pełnią funkcje prezesa i członków zarządu Europejskiego Banku Centralnego.



przede wszystkim propozycji zgłoszonej przez członków frakcji Zielonych, która sprowadzała się do przyznania odpowiedniej roli Parlamentowi Europejskiemu w procesie ratyfikacji nowego Traktatu<sup>103</sup>. Ważne znaczenie miała także poprawka, zgłoszona przez niektórych socjalistów, że Unia Europejska powinna gwarantować terytorialną integralność i bezpieczeństwo swoich zewnętrznych granic.

W opinii przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Klause Hänscha, rezolucja z 13 marca 1996 r. zaprezentowała ambitne, ale realistyczne stanowisko<sup>104</sup>. Poza wieloma kwestiami dotyczącymi kształtu integracji europejskiej, istotne znaczenie miały zapisy odnoszące się do ewentualnego udziału Parlamentu w Konferencji Międzrządowej. Poza wspomnianą rolę w ratyfikacji nowego Traktatu, PE domagał się partycypacji własnych obserwatorów w Konferencji Międzrządowej. Uzasadnieniem takiego postulatu były słowa Hänscha, że Parlament Europejski może uczynić wynik prac Konferencji Międzrządowej akceptowalnym dla obywateli państw członkowskich. Była to ważna deklaracja z uwagi na kryzys związany z ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Ponadto niektórzy deputowani do PE argumentowali, że głównym powodem zwołania Konferencji Międzrządowej było przygotowanie poszerzenia<sup>105</sup>. Z uwagi na to, że Parlament musi każdorazowo wyrazić zgodę na przyjęcie nowych państw członkowskich, twierdzili oni, że mogą powstrzymać się od wyrażenia poparcia, jeżeli nie odgrywaliby istotnej roli w trakcie Konferencji Międzrządowej. Reasumując, można dojść do wniosku, że rezolucja stanowiła kompromis pomiędzy różnymi punktami widzenia reprezentowanymi przez deputowanych i dlatego jej tekst było nieco zachowawczy chociażby w stosunku do propozycji Komisji Europejskiej.

### **1.2.5. Ostateczne określenie celów Konferencji Międzrządowej przez Radę Europejską w Turynie, 29 marca 1996 r.**

Działając na podstawie artykułu N Traktatu UE i po otrzymaniu opinii Komisji i Parlamentu Europejskiego, Rada opowiedziała się na posiedzeniu 25 marca 1996 r. za przeprowadzeniem reformy Traktatu UE<sup>106</sup>. Na tej podstawie przewodnicząca Radzie minister spraw zagranicznych Włoch, Susanna Agnelli, zwołała na 29 marca 1996 r. do Turynu Konferencję Międzrządową.

Oprócz oficjalnej inauguracji prac przez Konferencję Międzrządową, 29 marca 1996 r. w Turynie odbyło się również posiedzenie Rady Europejskiej. Jak stwierdził w liście do szefów państw i rządów przedstawiciel prezydencji,

<sup>103</sup> „Agence Europe”, 14.03.1996.

<sup>104</sup> „Agence Europe”, 15.03.1996.

<sup>105</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 15.

<sup>106</sup> „Bull. EU” 3-1996, punkt II.2.



premier Włoch Lamberto Dini, spotkanie to miało być manifestacją poglądu, że reforma Traktatu UE stanowi najwyższy polityczny priorytet<sup>107</sup>. Głównym zadaniem szefów państw i rządów było określenie programu Konferencji Międzyrządowej na podstawie dokumentu przygotowanego przez prezydencję po konsultacjach ze wszystkimi państwami członkowskimi. Bardzo duże znaczenie w precyzowaniu agendy miały propozycje przedstawiane przez poszczególne kraje, zarówno przed oficjalną inauguracją prac, jak również w ich trakcie<sup>108</sup>. W dokumentach tych nie tylko identyfikowano zasadnicze problemy negocjacyjne, ale przede wszystkim sugerowano określone rozwiązania zgodne z koncepcjami integracji dominującymi w poszczególnych państwach<sup>109</sup>.

Rada Europejska, biorąc pod uwagę wcześniejsze decyzje i opinie, określiła trzy podstawowe obszary tematyczne, którymi miała zająć się Konferencja Międzyrządowa<sup>110</sup>:

- (1) Unia bliższa obywatelom;
- (2) instytucje w bardziej demokratycznej i efektywniejszej Unii;
- (3) zwiększenie zdolności Unii w działaniach międzynarodowych.

Obszary te miały być poddane analizie w ramach Konferencji, która powinna zakończyć swoje obrady, zgodnie z dyspozycją szefów państw i rządów, w ciągu jednego roku.

Zdaniem Rady Europejskiej, Konferencja Międzyrządowa powinna bazować na założeniu, że obywatele stanowią rdzeń konstrukcji europejskiej. Wobec tego Unia Europejska powinna w należyty sposób odpowiedzieć na ich potrzeby i troski. Jednym z zadań Konferencji miała być intensyfikacja ochrony fundamentalnych praw. Konferencja miała zająć się także problemem wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Z uwagi na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ważne było wzmocnienie kontroli zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Chodziło przede wszystkim o lepszą ochronę obywateli Unii przed przestępczością międzynarodową, w szczególności przed terroryzmem i przemytem narkotyków. Konferencja miała wypracować spójną i efektywną politykę azylową, imigracyjną i wizową. Miała zająć się kwestią różnicy poglądów dotyczących sądowej i parlamentarnej kontroli procesów decyzyjnych UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W ramach pierwszego obszaru tematycznego Rada Europejska zwróciła również uwagę na problem zatrudnienia. Konferencja miała przynieść odpowiedź na pytanie, w jaki sposób Unia Europejska mogłaby doprowadzić do wzmocnienia aktyw-

<sup>107</sup> Tekst listu w: „Agence Europe”, 29.03.1996.

<sup>108</sup> J. Lodge, *Intergovernmental Conferences and European integration: negotiating the Amsterdam Treaty*, „International Negotiation”, vol. 3, nr 3, 1998, s. 353.

<sup>109</sup> Stanowiska wybranych państw wobec reformy Unii Europejskiej przed negocjacjami amsterdamskimi zostały omówione w rozdziale II.

<sup>110</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Turin, 29.03.1996, „Bull. EU” 3-1996, punkt I.2-I.9.



ności państw członkowskich w tym zakresie poprzez ułatwienie współpracy i zapewnienie lepszej koordynacji pomiędzy nimi. Zgodnie z ustaleniami szefów państw i rządów, Konferencja Międzyrządowa miała dotyczyć również roli polityki konkurencji w aspekcie dostępu do podstawowych usług, statusu regionów peryferyjnych, wyspiarskich i zamorskich w Unii, ochrony środowiska i lepszego zastosowaniem zasady subsydiarności.

Drugi obszar zainteresowania Konferencji Międzyrządowej dotyczył instytucji Unii Europejskiej. Zdaniem szefów państw i rządów, jednym z najważniejszych zadań w obliczu poprawy funkcjonowania organów i przygotowania kolejnego poszerzenia było zapewnienie, że instytucje działają w atmosferze większej efektywności, współdziałania i legitymizacji. Konferencja miała zająć się przede wszystkim trzema konkretnymi problemami:

- (1) uproszczeniem procedur legislacyjnych;
- (2) rozszerzeniem stosowania procedury współdecydowania;
- (3) przeanalizowaniem roli i składu Parlamentu Europejskiego, z uwzględnieniem ewentualnego wprowadzenia jednolitej ordynacji wyborczej we wszystkich państwach członkowskich.

Konferencja Międzyrządowa miała ponadto zastanowić się nad udziałem parlamentów narodowych w wypełnianiu zadań przez Unię Europejską. W odniesieniu do Rady, Konferencja miała rozważyć zagadnienia stosowania głosowania większościowego, ważenia głosów oraz progę dla decyzji podejmowanych na zasadzie większości kwalifikowanej. Planowana była także reforma Komisji. Jednym z problemów było zwiększenie efektywności funkcjonowania tego organu. Należało również rozważyć kwestię składu Komisji, biorąc pod uwagę reprezentatywność tej instytucji. Był to wyraźny sygnał świadczący o konieczności przygotowania instytucji do funkcjonowania w poszerzonej Unii Europejskiej, gdyż przyjęcie nowych państw członkowskich mogło doprowadzić do redukcji liczby komisarzy, a nawet do sytuacji, w której obywatele poszczególnych państw nie byłiby jednocześnie reprezentowani w Komisji. Szefowie państw i rządów zwrócili również uwagę na konieczność zmian w działaniu Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego.

Rada Europejska zwróciła uwagę na możliwość uelastyczenia integracji. Konferencja Międzyrządowa miała podjąć starania o wprowadzenie zasad o charakterze ogólnym lub w pewnych dziedzinach, które pozwalałyby określonej liczbie państw członkowskich na rozwój wzmocnionej współpracy. Szefowie państw i rządów zarysowali jednak warunki, które musiałyby być w takiej sytuacji spełnione. Wzmocniona współpraca miała być otwarta dla wszystkich państw członkowskich, miała chronić *acquis communautaire*, nie mogła prowadzić do dyskryminacji i zniekształcenia konkurencji oraz miała respektować jednolitość systemu instytucjonalnego.

Zdaniem Rady Europejskiej, sytuacja międzynarodowa wymuszała zwiększoną odpowiedzialność Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.



W związku z tym Unia powinna dążyć do wzmocnienia własnej tożsamości w stosunkach międzynarodowych, aby jej znaczenie polityczne odpowiadało sile gospodarczej. Ważnym zagadnieniem, podniesionym przez szefów państw i rządów, było zapewnienie należytej zgodności i jedności pomiędzy różnymi formami aktywności międzynarodowej UE, przy jednoczesnym respektowaniu odpowiedniej roli Komisji. Była to zapewne odpowiedź na sprzeciw Komisji wobec propozycji, rozważanej między innymi przez grupę refleksyjną, dotyczącej powołania osoby odpowiedzialnej za implementację konkretnych postanowień w ramach WPZiB. Realizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wymagała większej zdolności do:

- (1) identyfikacji zasad i obszarów WPZiB;
- (2) definiowania działań koniecznych do promowania interesów Unii;
- (3) stworzenia procedur i struktur pomagających w efektywnym podejmowaniu decyzji;
- (4) osiągnięcia porozumienia w sprawie finansowania WPZiB.

Szefowie państw i rządów podnieśli także problem europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Głównym zadaniem Konferencji Międzyrządowej miało być bardziej precyzyjne określenie stosunków z Unią Zachodnioeuropejską, biorąc pod uwagę termin wygaśnięcia Traktatu UZE w 1998 r. Konferencja miała doprowadzić do poprawy zdolności operacyjnych Unii, ze szczególnym uwzględnieniem zadań petersberskich. Miała również podjąć decyzję, czy w Traktacie UE należało uwzględnić współpracę w dziedzinie uzbrojenia.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Turynie szefowie państw i rządów zaakceptowali formułę włączenia Parlamentu Europejskiego do obrad Konferencji Międzyrządowej. Ustalenia te zostały wypracowane przez Radę 26 czerwca 1996 r. i włączone do tekstu wniosków prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Turynie. Problem ten budził kontrowersje nie tylko w stosunkach między Parlamentem Europejskim a państwami członkowskimi, ale również pomiędzy samymi krajami.

Jeszcze na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w Palermo, w dniach 9-10 marca 1996 r., zagadnienia tego nie udało się rozwiązać<sup>111</sup>. Z uwagi na sprzeciw przede wszystkim Francji i Wielkiej Brytanii, a także Portugalii, ministrowie nie zdołali przyjąć kompromisowej propozycji przedstawionej przez prezydencję włoską. Włochy dążyły do tego, aby Parlamentowi Europejskiemu przyznać podobny status jak w ramach grupy refleksyjnej. Proponowały, aby na początku każdego spotkania przedstawiciele ministrów spraw zagranicznych reprezentanci PE uzyskiwali informacje na temat porządku obrad danego dnia i wyników poprzedniej sesji. Podobne spotkania miały być organizowane raz w miesiącu z ministrami spraw zagranicznych. Francja była

<sup>111</sup> „Agence Europe” 11.03.1996.





przeciwna tego rodzaju rozwiązaniom, gdyż jak stwierdził przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, Phillippe Séguin, Parlament Europejski posiadałby w tym względzie więcej uprawnień niż parlamenty narodowe. Brytyjski minister Malcolm Rifkind podkreślił natomiast, że udzielanie informacji Parlamentowi Europejskiemu lub przedstawianie własnych propozycji przez tę instytucję nie budzi zastrzeżeń. Był on jednak całkowicie przeciwny, aby deputowani mogli uczestniczyć w Konferencji Międzrządowej, gdyż ma ona, jak wynika z nazwy, charakter międzrządowy. Wobec tego Francja wspierana przez Wielką Brytanię zgłosiła własną inicjatywę, aby spotkania z przedstawicielami ministrów odbywały się raz na dwa miesiące, a spotkania z ministrami raz na pół roku. Pomysł ten został nazwany, między innymi przez Carlosa Westendorpa, prowokacją w stosunku do PE i europejskiej opinii publicznej.

W myśl postanowień Rady, zaakceptowanych przez Radę Europejską, Parlament Europejski został włączony do prac Konferencji Międzrządowej, aby mógł otrzymywać szczegółowe informacje na temat postępów dyskusji oraz przedstawiać własny punkt widzenia<sup>112</sup>. W tym celu, zgodnie z istniejącą praktyką<sup>113</sup>, na początku każdego posiedzenia Rady Europejskiej miało dojść do wymiany poglądów z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego. Sesje ministerialne w ramach Konferencji Międzrządowej miały być także poprzedzone rozmowami z udziałem przewodniczącego i przedstawicieli PE. Raz w miesiącu oraz wtedy, kiedy przedstawiciele ministrów uznają to za stosowne, przy okazji posiedzeń przedstawicieli ministrów, prezydencja miała odbywać robocze spotkania z reprezentantami Parlamentu. Celem tych spotkań miała być szczegółowa wymiana poglądów. Prezydencja miała także udzielać Parlamentowi Europejskiemu informacji ustnych i pisemnych. Podobnie informacje te miały być przekazywane parlamentom narodowym przez Konferencję Komisji do Spraw Europejskich<sup>114</sup>. Państwa członkowskie zgodziły się, że w sesji inauguracyjnej Konferencji Międzrządowej w Turynie 29 marca 1996 r. wezmą udział przewodniczący i dwóch przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Zadanie włączenia PE do prac Konferencji Międzrządowej powierzono prezydencji, która miała jednak pamiętać o międzrządowym charakterze Konferencji, kompetencjach wszystkich stron i potrzebie współpracy pomiędzy instytucjami.

<sup>112</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Turin, 29.03.1996, punkt I.8.

<sup>113</sup> Praktyka ta została wprowadzona w 1988 r. nie bez opozycji ze strony niektórych rządów państw członkowskich (Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 281; Podraza, *Unia Europejska*, s. 129).

<sup>114</sup> Konferencja Komisji do Spraw Europejskich, w skrócie COSAC, powstała w 1989 r. z inicjatywy Laurenta Fabiusa, ówczesnego deputowanego do PE i przewodniczącego francuskiego Zgromadzenia Narodowego. Sama nazwa funkcjonuje od listopada 1991 r. W spotkaniach COSAC-u biorą udział przedstawiciele wyspecjalizowanych komisji parlamentów państw członkowskich i PE (Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 286).



Oferta państw członkowskich świadczyła w dużej mierze o tym, że Francja i Wielka Brytania wycofały swoje zastrzeżenia co do ograniczonego udziału Parlamentu Europejskiego w Konferencji Międzyrządowej. Nie oznaczało to jednak, że miało to w jakikolwiek sposób wpłynąć na naturę rokowań, gdyż te były prowadzone przez poszczególne rządy, więc miały wyraźny charakter międzyrządowy. Biorąc pod uwagę przyjęte rozwiązania, możliwości wpływu Parlamentu Europejskiego na wynik negocjacji były raczej ograniczone. Powodowało to, że decyzja Rady Europejskiej została przyjęta z „mieszanymi uczuciami”. Przewodniczący PE Klaus Hänsch stwierdził, że postanowienia państw członkowskich stanowiły ważny krok w kierunku większej przejrzystości i postęp w porównaniu do rokowań nad Traktatem z Maastricht, jakkolwiek nie były one sformułowane w sposób doskonały<sup>115</sup>. Swoje zadowolenie wyraziła przewodnicząca frakcji socjalistycznej Pauline Green. Niemniej jednak ubolewała nad tym, że Parlamentowi nie przyznano podobnego statusu obserwatora we wszystkich spotkaniach jak Komisji. Odmienne stanowisko zaprezentowało Biuro Międzynarodowego Ruchu Europejskiego. Jakkolwiek Ruch Europejski wcześniej nie opowiadał się raczej za udziałem przedstawicieli PE w negocjacjach, to jednak uznał, że państwa członkowskie nie wyciągnęły wniosków z kryzysu związanego z ratyfikacją Traktatu z Maastricht i co więcej, przyjęte rozwiązania stanowiły krok wstecz w stosunku do prac komisji międzyinstytucjonalnej, która istniała w trakcie rokowań w 1991 r.<sup>116</sup> Ruch Europejski uznał, że Parlament Europejski powinien posiadać prawo aprobaty wyników prac Konferencji Międzyrządowej przed rozpoczęciem procedury ratyfikacyjnej w celu zagwarantowania demokratycznej kontroli nad negocjacjami.

Innym problemem dyskutowanym przez szefów państw i rządów na posiedzeniu w Turynie była kwestia przeciwdziałania bezrobociu<sup>117</sup>. Jakkolwiek zagadnienie to nie wiązało się ściśle z zadaniami Konferencji Międzyrządowej, to jednak propozycje zawarte w memorandum francuskiego prezydenta Jacquesa Chiraca miały przyczynić się do zbudowania europejskiego modelu socjalnego. Był to ważny element we wzmacnianiu obywatelskiego wymiaru integracji<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> „Agence Europe”, 28.03.1996; „Agence Europe”, 30.03.1996.

<sup>116</sup> Komisja międzyinstytucjonalna została utworzona w wyniku nacisku PE. W jej skład wchodziła przedstawiciele Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego. Spotykała się regularnie przed sesjami ministerialnymi. Ocena prac komisji nie była do końca jednoznaczna. Zwracano uwagę na jej bezprecedensowy charakter, ale z drugiej strony, podkreślano, że w jej ramach wygłaszano raczej monologi niż prowadzono rzeczywisty dialog, co prowadziło do frustracji [R. Pryce, *The Treaty negotiations*, w: Duff, Pinder, Pryce (red.), *Maastricht and beyond*, s. 41].

<sup>117</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Turin, 29.03.1996, punkt I.9.

<sup>118</sup> Na posiedzeniu w Turynie także przewodniczący Komisji J. Santer zaprezentował swoją inicjatywę przyjęcia europejskiego paktu zaufania na rzecz zatrudnienia.

## 2. Przebieg Konferencji Międzyrządowej

### 2.1. Inauguracja obrad Konferencji Międzyrządowej w Turynie 29 marca 1996 r.

Konferencja Międzyrządowa formalnie zainauguowała swoje obrady wieczorem 29 marca 1996 r.<sup>119</sup> Oprócz ministrów spraw zagranicznych w spotkaniu tym uczestniczyli przedstawiciele Komisji, jej przewodniczący Jacques Santer i członek Marcelino Oreja oraz reprezentanci Parlamentu Europejskiego, przewodniczący Klaus Hänsch oraz dwoje deputowanych, którzy brali wcześniej udział w pracach grupy refleksyjnej, tj. Elmar Brok i Elisabeth Guigou. Spotkanie rozpoczęła reprezentująca prezydencję włoską minister spraw zagranicznych, Susanna Agnelli. Podkreśliła ona, że metoda wspólnotowa głęboko zakorzeniła się w praktyce politycznej i życiu państw członkowskich. Jej zdaniem, stanowiła ona cenne dziedzictwo, któremu nie można pozwolić, aby uległo zniszczeniu. Jakkolwiek Włochy zmierzały do rozwoju integracji w oparciu o model federalny, to Agnelli zdawała sobie sprawę, że wymagało to przyjęcia rozwiązań bazujących na zasadzie elastyczności, przy jednoczesnym zachowaniu jednolitości systemu instytucjonalnego, *acquis communautaire* i reguły pełnej równości wszystkich państw członkowskich. Opowiedziała się więc po raz kolejny za ograniczonym zróżnicowaniem integracji w ramach Unii Europejskiej. Agnelli poinformowała również o organizacji i terminarzu spotkań do końca czerwca 1996 r. Decyzje w tej sprawie zostały podjęte przez Włochy we współpracy z Irlandią i Holandią, które miały następnie przewodniczyć Unii Europejskiej.

Po inauguracji Konferencji Międzyrządowej jeszcze tego samego dnia odbył się obiad, w którym uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych krajów członkowskich UE oraz ministrowie z państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz z Cypru i Malty<sup>120</sup>. Była to pierwsza okazja do nieformalnej dyskusji z krajami aplikującymi o członkostwo na temat zadań Konferencji Międzyrządowej. Między innymi węgierski sekretarz stanu Ferenc Somogyi opowiedział się za rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, zgodnie z postanowieniami z Madrytu, po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej. Wyraził również zainteresowanie koncepcją uelastycznienia integracji w poszerzonej Europie.

### 2.2. Organizacja prac Konferencji Międzyrządowej

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z Madrytu z grudnia 1995 r., Konferencja Międzyrządowa spotykała się przede wszystkim na szczeblach

<sup>119</sup> „Bull. EU” 3-1996, punkt II.4; „Agence Europe”, 1.04.1996.

<sup>120</sup> „Agence Europe”, 1.04.1996.



ministrów spraw zagranicznych oraz przedstawicieli ministrów<sup>121</sup>. W ramach Konferencji stworzono także grupy robocze, które zajmowały się bardziej specyficznymi problemami.

Podobnie jak w ramach poprzednich Konferencji Międzyrządowych, ogromne znaczenie miały spotkania szefów państw i rządów. Niektóre decyzje, z uwagi na dużą wagę polityczną i konstytucyjną pewnych problemów, musiały być podejmowane jedynie przez Radę Europejską<sup>122</sup>. Poza szczytem w Turynie w marcu 1996 r., w trakcie Konferencji odbyło się aż pięć spotkań szefów państw i rządów<sup>123</sup>. Były to posiedzenia we Florencji w czerwcu 1996 r., nieformalne w Dublinie w październiku 1996 r. (tzw. Dublin I), w Dublinie w grudniu 1996 r. (Dublin II), nieformalne w Noordwijk w maju 1997 r. i końcowe w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. To ostatnie posiedzenie nie miało charakteru rozstrzygającego, gdyż negocjacje, jakkolwiek ograniczone, nadal były kontynuowane. Z uwagi na brak dokładnego sprawozdania z obrad szefów państw i rządów, trudno było ustalić, czy w niektórych przypadkach państwa doszły do porozumienia, czy też nie<sup>124</sup>.

Przynajmniej raz w miesiącu spotykali się ministrowie spraw zagranicznych, na ogół przy okazji posiedzeń Rady Spraw Ogólnych<sup>125</sup>. Pomiędzy kwietniem 1996 r. a czerwcem 1997 r. odbyło się 17 spotkań ministerialnych. Ponadto rozmowy miały miejsce w trakcie sesji Rady Europejskiej. Na ogół podkreśla się, że ministrowie spraw zagranicznych nie mieli jednak dużego wpływu na przebieg negocjacji, gdyż większa część prac w ramach Konferencji Międzyrządowej była wykonana przez grupę przedstawicieli, a ważniejsze decyzje polityczne były podejmowane przez szefów państw i rządów<sup>126</sup>. Jedynym w zasadzie zagadnieniem, które stało się przedmiotem rokowań prowadzonych przez ministrów spraw zagranicznych była kwestia głosowania większościowego w drugim filarze Unii Europejskiej. Niemniej jednak zasługą ministrów było zapewnienie spójności i nadzór nad negocjacjami<sup>127</sup>.

<sup>121</sup> Na temat organizacji prac Konferencji Międzyrządowej, m.in. poziomów prowadzenia negocjacji oraz spotkań w czasie prezydencji włoskiej, patrz: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Presidency note. Organization of work at the Intergovernmental Conference*, Brussels, 29 March 1996, CONF 3835/96.

<sup>122</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 16.

<sup>123</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 143.

<sup>124</sup> Dehousse, *Amsterdam*, s. 9-10; B. McDonagh, *Original sin in a brave new world. The paradox of Europe. An account of the negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Institute of European Affairs, Dublin 1998, s. 194-195.

<sup>125</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 17.

<sup>126</sup> Dehousse, *Amsterdam*, s. 8-9; Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 17; M. Petite, *The Treaty of Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Chairs Working Papers Series, nr 2, 1998, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-2-.html>.

<sup>127</sup> Jak stwierdził F. Dehousse: „Rola ministrów spraw zagranicznych była jasno zdefiniowana, ale ostatecznie niezbyt jasna. Z drugiej strony, rola szefów państw i rządów nie była jasno zdefiniowana, ale była bardzo jasna” (Dehousse, *Amsterdam*, s. 7).



O wiele częściej spotykała się grupa, w skład której wchodziła grupa przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych i przewodniczącego Komisji. Od kwietnia 1996 r. do czerwca 1997 r. odbyło się aż 33 posiedzenia tego gremium<sup>128</sup>. Niekiedy spotkania odbywały się nawet kilka razy w miesiącu. Ciężar negocjacji spoczywał w dużej mierze na grupie przedstawicieli, gdyż jak twierdzili niektórzy jej członkowie, uzgodnili oni około 60-70% zapisów Traktatu Amsterdamskiego. Wynikało to w dużej mierze z na ogół technicznej natury rokowań prowadzonych w ramach Konferencji Międzyrządowej w latach 1996-1997. Pod względem członkostwa grupa przedstawicieli była dosyć zróżnicowana. W jej skład wchodziło pięciu ministrów stanu, sześciu stałych przedstawicieli państw w Brukseli, jeden komisarz oraz czterech innych członków<sup>129</sup>. Opinie wyrażane na temat znaczenia zróżnicowania grupy były odmienne. Zdaniem specjalnego przedstawiciela Belgii, Franklina Dehousse'a, komplikowało to negocjacje<sup>130</sup>. Zastępca przedstawiciela ministra spraw zagranicznych Irlandii, Bobby McDonagh, twierdził natomiast, że członkowie grupy stanowili efektywną mieszankę fachowców i polityków<sup>131</sup>.

W trakcie Konferencji Międzyrządowej utworzono kilka grup roboczych<sup>132</sup>. Były one ustanawiane nie bez oporów, gdyż państwa członkowskie uważały, że większość zagadnień miała wyraźny charakter polityczny, a ponadto, dążąc do zachowania spójności rokowań, nie chciały raczej, aby negocjacje były prowadzone poniżej poziomu grupy przedstawicieli. Ponadto argumentowano, że grupy robocze mogłyby powielać prace grupy przedstawicieli<sup>133</sup>. Zwolennikiem powołania grupy roboczych był przewodniczący PE Klaus Hänsch, który postulował, aby każda grupa zajmowała się odrębnym rozdziałem negocjacyjnym. Jedną z najważniejszych grup roboczych była grupa *przyjacieli prezydencji*<sup>134</sup>. Została ona ustanowiona w 1997 r. pod przewodnictwem Holendra Jaapa de Zwaana, a w jej skład weszli wysocy urzędnicy z poszczególnych państw członkowskich. Jej celem było wspomaganie działań grupy przedstawicieli w zakresie prawnej redakcji tekstu Traktatu Amsterdamskiego. Między

<sup>128</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 17.

<sup>129</sup> W czasie trwania Konferencji Międzyrządowej w grupie zaszły trzy zmiany. Po wyborach w Wielkiej Brytanii w maju 1997 r. Stephen Wall, który był stałym przedstawicielem w Brukseli został zastąpiony przez sekretarza stanu Douga Hendersona. W przypadku Francji sytuacja była odwrotna. Po wyborach w czerwcu 1997 r. Michel Barnier, który pełnił funkcję sekretarza stanu, został zastąpiony przez Pierre'a de Boissieu, który był francuskim stałym przedstawicielem w Brukseli. Zmiana została także dokonana przez Grecję. Na miejsce deputowanego do PE Yannisa Kranidiotisa powołano Steliosa Perrakisa, który był sekretarzem generalnym ds. europejskich w ministerstwie spraw zagranicznych (McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 233).

<sup>130</sup> Dehousse, *Amsterdam*, s. 8.

<sup>131</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 46.

<sup>132</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 17-18.

<sup>133</sup> „Agence Europe”, 17.06.1996.

<sup>134</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 18.



innymi przygotowała ona propozycje tych części Traktatu, które dotyczyły praw podstawowych, Europolu, Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obliczkowego<sup>135</sup>. *Przyjaciele prezydencji* zajmowali się więc zagadnieniami dosyć istotnymi, ale mniej drażliwymi<sup>136</sup>. W niektórych przypadkach jej prace jeszcze bardziej skomplikowały dyskusje w ramach grupy przedstawicieli, z uwagi na pojawiające się sprzeczne raporty będące rezultatem rozbieżnych stanowisk. Po uzgodnieniu Traktatu Amsterdamskiego przez Radę Europejską w czerwcu 1997 r., zadaniem grupy *przyjaciele prezydencji*, działającej wówczas pod kontrolą Komitetu Stałych Przedstawicieli<sup>137</sup>, było przygotowanie ostatecznej wersji Traktatu<sup>138</sup>.

Bardzo duże znaczenie w kształtowaniu obrad w ramach Konferencji Międzyrządowej odgrywało państwo sprawujące urząd przewodniczącego. Konferencja rozpoczęła się w trakcie sprawowania prezydencji przez Włochy (styczeń-czerwiec 1996 r.), następnie była kontynuowana podczas prezydencji Irlandii (lipiec-grudzień 1996 r.), a została zakończona podczas prezydencji Holandii (styczeń-lipiec 1997 r.). Prezydencja była odpowiedzialna za porządek obrad każdego spotkania bez względu na szczebel negocjacyjny<sup>139</sup>. W odniesieniu do posiedzeń grupy przedstawicieli, które trwały dwa dni w tygodniu, prezydencja przekazywała państwom członkowskim porządek obrad na ogół w środę w tygodniu poprzedzającym spotkanie<sup>140</sup>. Pozwalało to na należyte przygotowanie się do dyskusji dzięki konsultacjom z politykami, frakcjami parlamentarnymi i ekspertami. Prezydencja, przy współdziałaniu Sekretariatu Rady, była przede wszystkim odpowiedzialna za sporządzenie i przedstawienie konkretnych propozycji, które były przedmiotem rokowań<sup>141</sup>. Z pewnymi wyjątkami inicjatywy poszczególnych delegacji narodowych rzadko stanowiły podstawę do dyskusji<sup>142</sup>.

Niekiedy zwraca się uwagę nie tylko na wpływ prezydencji na postępy rokowań, ale również na poszczególnych wysokich urzędników lub polityków reprezentujących państwo sprawujące urząd przewodniczącego. W ramach negocjacji amsterdamskich podkreśla się zasługi Irlandczyka Noëla Dorra, który

<sup>135</sup> „Agence Europe”, 28.05.1997.

<sup>136</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 186-187.

<sup>137</sup> Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) wspiera działania Rady i składa się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich akredytowanych w Brukseli (Podraza, *Unia Europejska*, s. 87-89).

<sup>138</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 195.

<sup>139</sup> Jest to funkcja, którą zawsze spełnia prezydencja, nie tylko w odniesieniu do Konferencji Międzyrządowej. Na temat prezydencji patrz Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 134-157; Podraza, *Unia Europejska*, s. 83-85.

<sup>140</sup> Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 253.

<sup>141</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 18.

<sup>142</sup> Takim wyjątkiem była wspólna propozycja Francji i Niemiec z 17 października 1996 r. na temat zasady elastyczności.



stał na czele grupy przedstawicieli i dzięki któremu udało się przedstawić projekt traktatu przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r.<sup>143</sup> Podobnie dużą rolę odegrał holenderski minister do spraw europejskich Michel Patijn, który także przewodniczył grupie przedstawicieli w ostatniej fazie rokowań. To on właśnie w sposób zdecydowany wypowiadał się za włączeniem porozumienia z Schengen do *acquis communautaire*. W czerwcu 1997 r., kiedy ostatecznie wynegocjowano Traktat Amsterdamski, coraz większy wpływ na rokowania, w szczególności przed i w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie wywierał premier Holandii, Wim Kok.

Oprócz państw członkowskich w negocjacjach uczestniczyły, jakkolwiek w ograniczonym zakresie i bez podstawy traktatowej, dwie instytucje ponadnarodowe, tj. Komisja i Parlament Europejski. Praktyka udziału Komisji w Konferencji Międzyrządowej została zainicjowana w 1985 r. podczas negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim<sup>144</sup>, kiedy to aktywność przewodniczącego Jacquesa Delorsa uczyniła z Komisji jednego z głównych aktorów rokowań zarezerwowanych dla państw członkowskich<sup>145</sup>. Jednak podczas Konferencji Międzyrządowej w latach 1996-1997 Komisja nie odegrała istotnej roli. Niektórzy uważali, że było to wynikiem pasywnej postawy przewodniczącego Komisji Jacquesa Santera, podczas gdy inni przypisywali to przemyślanej strategii<sup>146</sup>. Otóż Komisja nie chciała powtarzać złych doświadczeń z negocjacji Traktatu z Maastricht, kiedy to przedstawiła szereg ambitnych propozycji, które zostały prawie całkowicie zignorowane<sup>147</sup>. Wobec tego przyjęła możliwie najbardziej realistyczną postawę, starając się uczestniczyć w rokowaniach poprzez zgłaszanie konkretnych wniosków lub też współpracę z prezydencją lub Sekretariatem Generalnym Rady. Jakkolwiek Komisja nie odniosła w tym zakresie zbyt wielu sukcesów, to w kilku przypadkach wpłynęła na przebieg dyskusji i podjęte decyzje. Przykładowo to Komisja wyszła z ideą wstrzymania decyzji w sprawie składu Komisji<sup>148</sup>. Pomysł ten podjęty przez Niemcy doprowadził do odłożenia reform instytucjonalnych w perspektywie poszerzenia do

<sup>143</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 143.

<sup>144</sup> T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU treaty reform*, „Journal of European Public Policy”, 2002, vol. 9, nr 1, s. 39.

<sup>145</sup> G. Ross, *Jacques Delors and European integration*, Polity Press, Cambridge 1995, s. 29-34.

<sup>146</sup> A. Moravcsik, K. Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions*, „Journal of Common Market Studies”, March 1999, vol. 37, nr 1, s. 70.

<sup>147</sup> O realistycznej postawie Komisji mówił między innymi Michel Petite, który pełnił funkcję dyrektora grupy zadaniowej Komisji ds. Konferencji Międzyrządowej 1996 r. (Petite, *The Treaty of Amsterdam*). Patrz także M. Gray, *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, „Rethinking the European Union (EIPA)”, 2000, nr 5, s. 271; J. Peterson, E. Bomberg, *The EU after the 1990s: explaining continuity and change*, w: M. Green Cowles, M. Smith (red.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance and revival. Volume 5*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 23.

<sup>148</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 135.



momentu, w którym UE będzie się składać z ponad dwudziestu państw członkowskich. Biorąc pod uwagę problemy z ratyfikacją Traktatu z Maastricht, Komisja zainicjowała specjalny program dialogu z obywatelami Unii na temat konstrukcji europejskiej w kontekście Konferencji Międzyrządowej pod tytułem „Zbudujemy razem Europę”<sup>149</sup>. Na realizację tego programu przeznaczono 7 milionów ECU, co było znacznym uzupełnieniem środków finansowych wydatkowanych przez poszczególne państwa członkowskie na debatę społeczną.

Jeszcze mniejszy wpływ na przebieg negocjacji miał Parlament Europejski, mimo włączenia tej instytucji do Konferencji Międzyrządowej na zasadzie obserwatora<sup>150</sup>. Jakkolwiek Parlament Europejski dołożył wiele wysiłków, aby monitorować i wpływać na rokowania (stworzył między innymi specjalną grupę zadaniową), to w zasadzie był on jedynie informowany o postępach negocjacji<sup>151</sup>. Podobnie jak Komisja, Parlament wyciągnął wnioski z poprzednich Konferencji Międzyrządowych i przyjął bardziej realistyczne stanowisko wobec diskutowanych problemów, rezygnując z ambitnych federalistycznych propozycji<sup>152</sup>. Realizm ten był widoczny już w momencie funkcjonowania grupy refleksyjnej<sup>153</sup>. W sumie rola Parlamentu, w porównaniu do poprzednich Konferencji Międzyrządowych, była o wiele bardziej konstruktywna i znacząca, jakkolwiek instytucji tej nie udało się zrealizować najważniejszych priorytetów<sup>154</sup>.

Przez długi okres negocjacje nie toczyły się na podstawie proponowanego tekstu Traktatu, jak miało to miejsce w przypadku Traktatu z Maastricht. Wówczas to już we wczesnej fazie rokowań Luksemburg, sprawujący prezydencję, przygotował projekt Traktatu, w którym zawarto rozbieżne propozycje, zastrzeżenia, kwadratowe nawiasy i przypisy<sup>155</sup>. W trakcie Konferencji Międzyrządowej w 1991 r. przyjmowano wspólny tekst poprzez redukcję zastrzeżeń i kwadratowych nawiasów. Odmienne był negocjowany Traktat Amsterdamski. Większość dokumentów roboczych stanowiły noty, które nie miały jednak formy tekstów o charakterze prawnym. Poszczególne delegacje przedstawiały także własne stanowiska negocjacyjne. Spotkania sprowadzały się do wymiany poglądów pomiędzy delegacjami w odniesieniu do not i do uzgadniania zbież-

<sup>149</sup> *General Report on the activities of the European Union 1996*, punkt 641; „Agence Europe”, 30.05.1996.

<sup>150</sup> Na temat włączenia PE do Konferencji Międzyrządowej patrz paragraf poświęcony postanowieniom Rady Europejskiej obradującej w Turynie 29 marca 1996 r.

<sup>151</sup> U. Sverdrup, *An institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties*, „Journal of European Public Policy”, 2002, vol. 9, nr 1, s. 129-130.

<sup>152</sup> M. A. Pollack, *Delegation, agency and agenda setting in the Treaty of Amsterdam*, „European Integration online Papers (EioP)”, 1999, vol. 3, nr 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>, s. 13.

<sup>153</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 15.

<sup>154</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 136-137.

<sup>155</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.





nych stanowisk. Na podstawie prowadzonych dyskusji prezydencja przygotowała *wstępną notę prezydencji*, która ponownie stała się podstawą rozmów<sup>156</sup>. Następnie prezydencja prezentowała *sugerowany tekst prezydencji*, w stosunku do którego strony wyrażały swoje opinie (niekiedy nawet wycofywały się ze swojego wcześniejszego stanowiska). Proces negocjacji sprowadzał się więc do nieustannego studiowania wyników kolejnych posiedzeń, wyrażania poglądów i uzgadniania tekstów. Komplikowało to dosyć znacznie przebieg rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowej i dopiero w grudniu 1996 r. ówczesna prezydencja irlandzka przedstawiła Radzie Europejskiej na spotkaniu w Dublinie ogólny zarys projektu rewizji Traktatu UE.

Jakkolwiek negocjacje odbywały się głównie na podstawie not prezydencji, to jednak poszczególne państwa członkowskie, często jeszcze przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej, przedstawiały własne stanowiska wobec dyskutowanych zagadnień<sup>157</sup>. Dokumenty te miały charakter albo całościowy, tzn. prezentowały punkt widzenia danego kraju wobec ważniejszych problemów będących przedmiotem debaty w ramach Konferencji Międzyrządowej, albo też odnosiły się do kwestii szczegółowych.

Jak często się podkreśla, negocjaczom w ramach Konferencji Międzyrządowej w 1996 r. i 1997 r. nie przyświecała żadna wielka idea<sup>158</sup>. Najważniejszym uzasadnieniem przeprowadzanych zmian było przygotowanie Unii Europejskiej na proces poszerzenia. Element ten pojawił się w dokumentach poszczególnych państw członkowskich<sup>159</sup> i zmuszał przede wszystkim do reformy systemu instytucjonalnego UE. Wskazywano jednak także na pozostałe obszary, które powinny być poddane rokowaniom. Innym elementem, który pojawiał się jako inspiracja do przeprowadzania reform była realizacja unii gospodarczej i walutowej. Jakkolwiek problem ten nie podlegał negocjaczom podczas Konferencji Międzyrządowej, to niektóre państwa członkowskie, zwłaszcza Niemcy, podkreślały, że koniecznym uzupełnieniem unii gospodarczej i walutowej powinna być unia polityczna<sup>160</sup>.

Obserwując proces integracji europejskiej od momentu powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku, należy stwierdzić, że niezwykle istotną rolę odgrywały przede wszystkim dwa państwa, tj. Francja i Niemcy. Odnosiło się to do wysuwania zarówno wspólnych, jak i też indywidualnych

<sup>156</sup> Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 254.

<sup>157</sup> Na temat stanowisk niektórych państw członkowskich patrz rozdział drugi.

<sup>158</sup> Dehousse, *Amsterdam*, s. 4; Moravcsik, Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam*, s. 82-83; Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 143-144.

<sup>159</sup> Szczegółowe omówienie stanowisk poszczególnych państw członkowskich można znaleźć w: EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference. Volume II*, [http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-toc\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-toc_en.htm).

<sup>160</sup> K. Hughes, *The 1996 intergovernmental conference and EU enlargement*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, 1996, s. 2-3.



inicjatyw. W trakcie trwania Konferencji Międzyrządowej w latach 1996-1997 współpraca ta jednak nie była zbyt owocna, co było w dużej mierze rezultatem różnic w prezentowanych stanowiskach negocjacyjnych<sup>161</sup>. Francji i Niemcom nie udało się wypracować całościowego wspólnego dokumentu dotyczącego głównych zagadnień będących przedmiotem negocjacji mimo faktu, że od maja 1996 r. przedstawiciele obu państw spotykali się nieformalnie co sześć tygodni<sup>162</sup>.

Na przebieg negocjacji wpływ miały nie tylko stanowiska poszczególnych państw członkowskich, jakkolwiek miały one największe znaczenie, ale również szereg innych elementów. Ulf Sverdrup wylicza kilka z nich<sup>163</sup>. Po pierwsze, były to nieoczekiwane zewnętrzne wypadki, takie jak wojna w Bośni, kryzys w Rwandzie i Zairze, czy też kryzys związany z BSE. W szczególności to ostatnie wydarzenie miało negatywny wpływ na przebieg negocjacji, z uwagi na „politykę braku współpracy” realizowaną przez Wielką Brytanię. Po drugie, trudno było oddzielić bieżące problemy od zagadnień konstytucyjnych. Przykładem może być reakcja premiera Wielkiej Brytanii, Johna Majora. W listopadzie 1996 r. stwierdził on, że w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości nakazującym Wielkiej Brytanii dostosowanie prawa wewnętrznego do dyrektywy ograniczającej tygodniowy czas pracy do 48 godzin, rząd brytyjski będzie dążył do zmiany tego aktu prawnego w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>164</sup>. Takie i podobne sytuacje sprzyjały, jak stwierdza Sverdrup, przeładowaniu porządku obrad Konferencji. Po trzecie, pomimo deklaracji ze strony polityków pochodzących z różnych państw członkowskich, wpływ na dyskusje miały inne ważne procesy związane z reformowaniem Unii Europejskiej, takie jak tworzenie unii gospodarczej i walutowej, czy też osiągnięcie porozumienia w sprawie nowego budżetu przed 1999 r. Po czwarte, duże znaczenie dla rozmów w ramach Konferencji Międzyrządowej miały wybory w kilku państwach członkowskich. Przede wszystkim, z uwagi na dosyć odmienne stanowisko Wielkiej Brytanii w kwestii integracji europejskiej, wybory w tym kraju, które odbyły się 1 maja 1997 r., spowalniały tempo negocjacji. Wynikało to z faktu, iż inne państwa z pewną niecierpliwością czekały na ewentualną zmianę rządu i przejęcie władzy przez Partię Pracy, gdyż oczekiwano bardziej realistycznego i mniej konfrontacyjnego podejścia ze strony Tony’ego Blaira. Jak twierdzi Franklin Dehousse, od posiedzenia Rady Europejskiej w Turynie było oczywiste, że wszyscy będą czekać na wynik wyborów w Wielkiej Brytanii, gdyż niemożliwe było osiągnięcie porozumienia z rządem Johna Majora<sup>165</sup>. Rozważano alternatywę, że albo do władzy dojdzie Tony Blair, albo Konferencja

<sup>161</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>162</sup> Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 257.

<sup>163</sup> Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 260-264.

<sup>164</sup> „Agence Europe”, 12.11.1996.

<sup>165</sup> Dehousse, *Amsterdam*, s. 13.



Międzyrządowa będzie zmierzała ku kryzysowi. Sugerowano niekiedy, że gdyby nie wybory w Wielkiej Brytanii, to Konferencja Międzyrządowa zakończyłaby się już w grudniu 1996 r., co oznaczałoby zapewne przyjęcie mniejszego pakietu znaczących reform UE<sup>166</sup>. Ale z drugiej strony, niektóre państwa członkowskie traktowały przyszłą zmianę rządu w Wielkiej Brytanii jako „wymówkę” w sytuacji, kiedy ich stanowiska nie były do końca wyraźnie określone. Twierdzono niekiedy, jak uczynił to w styczniu 1997 r. przedstawiciel przewodniczącej wówczas Holandii, że jakkolwiek wybory w Wielkiej Brytanii miały pewien wpływ na postęp w negocjacjach, to jednak prezydencja miała prowadzić rozmowy bez czekania na ewentualną zmianę sytuacji w Wielkiej Brytanii<sup>167</sup>. Kiedy jednak Partia Pracy wygrała wybory, to państwa członkowskie straciły część zainteresowania chociażby dla formuły elastyczności, mającej pomóc niektórym z nich w ominięciu problemu brytyjskiego<sup>168</sup>. Pewne znaczenie miały także wybory parlamentarne we Francji, które odbyły się na przełomie maja i czerwca 1997 r., bowiem doprowadziły one do przejęcia władzy przez socjalistyczno-komunistyczną koalicję pod przewodnictwem premiera Lionela Jospina. Z uwagi na fakt, że nastąpiło to miesiąc przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Amsterdamie, wpłynęło to na przebieg negocjacji z uwagi na nieco inne priorytety prezentowane przez nowy rząd francuski (między innymi Francja położyła duży nacisk na problem zatrudnienia)<sup>169</sup>.

### **2.3. Negocjacje w trakcie prezydencji Włoch (marzec-czerwiec 1996 r.): ograniczony postęp**

#### **2.3.1. Początek rozmów: identyfikacja szczegółowych problemów negocjacyjnych**

Do pierwszego spotkania w ramach grupy przedstawicieli doszło w Brukseli 1 i 2 kwietnia 1996 r. pod przewodnictwem Silvio Fagiolo<sup>170</sup>. Posiedzenie to było poświęcone rozdziałowi „Unia a obywatele”, a w szczególności kwestiom praw podstawowych, obywatelstwa, praw socjalnych i wewnętrznego bezpieczeństwa. Członkowie grupy przedstawicieli zaprezentowali własne stanowiska

<sup>166</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 139-140.

<sup>167</sup> „Agence Europe”, 8.01.1997. Jednak kilka miesięcy wcześniej, tj. w październiku 1996 r. premier Holandii Kok wyrażał opinię, że z uwagi na wybory w Wielkiej Brytanii, Konferencja Międzyrządowa może prawdopodobnie zakończyć się podczas prezydencji Luksemburga, czyli w drugiej połowie 1997 r. („Agence Europe”, 4.10.1996).

<sup>168</sup> Sverdrup, *Precedents and present events in the European Union*, s. 262-263.

<sup>169</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 142; A. Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam. Text and commentary*, Federal Trust, London 1997, s. 64.

<sup>170</sup> „Agence Europe”, 1.04.1996; „Agence Europe”, 3.04.1996.



wobec dyskutowanych problemów, opierając się na propozycjach przedstawionych przez prezydencję włoską. Jeszcze przed rozpoczęciem Konferencji Międzrządowej Włochy przekazały pięć not dotyczących poszczególnych zagadnień objętych rokowaniami. Kolejnych pięć not zostało dostarczonych 2 kwietnia 1996 r. z myślą o spotkaniu w dniach 15-16 kwietnia 1996 r. Włochy zamierzały doprowadzić do przedyskutowania głównych kwestii w ramach tzw. pierwszego czytania przed planowanym na koniec czerwca posiedzeniem Rady Europejskiej we Florencji, podczas którego miano odpowiedzieć, na ile udało się przybliżyć do rzeczywistego projektu Traktatu.

Podczas kolejnego spotkania reprezentanci ministrów spraw zagranicznych kontynuowali rokowania wokół szczegółowych zagadnień z rozdziału „Unia a obywatele”, tj. na temat zatrudnienia, nowych polityk wspólnotowych, środowiska, zasady subsydiarności i przejrzystości<sup>171</sup>. Kolejne spotkanie, 23 kwietnia 1996 r., było poświęcone już kwestiom instytucjonalnym, tj. roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych<sup>172</sup>, a podczas następnego spotkania, 2-3 maja 1996 r., dotyczącego rozdziału „Instytucje”, prowadzono rozmowy na temat zasady elastyczności, Rady, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości<sup>173</sup>. Już te wstępne dyskusje unaocznily różnice poglądów pomiędzy państwami członkowskimi, które przypominały podziały w ramach prac grupy refleksyjnej. Zadaniem prezydencji było więc, jak stwierdził Silvio Fagiolo, dążenie do „budowania mostów” pomiędzy odmiennymi punktami widzenia<sup>174</sup>. Z drugiej jednak strony, rozmowy te ukazały pragmatyczne, a nie czysto teoretyczne podejście do omawianych problemów, co mogło w ostateczności pomóc w osiągnięciu końcowego porozumienia.

Te same zagadnienia, które były dyskutowane w ramach grupy przedstawicieli, były także przedmiotem rozmów pomiędzy ministrami spraw zagranicznych. Spotkania te jednak nie odbywały się z taką częstotliwością, wobec czego ministrowie poświęcali swój czas na identyfikację głównych problemów i różnych punktów widzenia, a przede wszystkim na formułowanie wskazówek politycznych dla grupy przedstawicieli, w jaki sposób powinna kontynuować prace. Na przykład podczas spotkania 22 kwietnia 1996 r. ministrowie, w pracach dotyczących rozdziału „Unia a obywatele”, musieli odpowiedzieć na następujące pytania:

- (1) czy obywatelom UE powinno przyznać się nowe prawa?
- (2) czy powinno się przygotować katalog praw podstawowych?
- (3) czy należałoby podejmować działania przeciwko państwu, które narusza zasady demokratyczne i prawa podstawowe?

<sup>171</sup> „Agence Europe”, 17.04.1996.

<sup>172</sup> „Agence Europe”, 24.04.1996.

<sup>173</sup> „Agence Europe”, 4.05.1996.

<sup>174</sup> „Agence Europe”, 24.04.1996.



(4) czy należało przenieść niektóre zagadnienia z trzeciego do pierwszego filaru?

(5) w jaki sposób można przyczynić się do wspierania polityki zatrudnienia?

(6) czy konieczne jest powiązanie celów polityki ochrony środowiska z trwałym rozwojem?

(7) czy należało wprowadzić reguły stosowania zasady subsydiarności?

Problemem, któremu państwa członkowskie poświęcały dużo uwagi zarówno w ramach grupy przedstawicieli, jak i na szczepku ministrów spraw zagranicznych była kwestia zróżnicowanej integracji. Dominowało przekonanie o konieczności wprowadzenia wzmocnionej współpracy, czego wyrazem była dyskusja pomiędzy ministrami spraw zagranicznych, która miała miejsce 13 maja 1996 r.<sup>175</sup> Nie zastanawiano się już nad tym, czy w ogóle koncepcja ta powinna mieć zastosowanie w odniesieniu do funkcjonowania Unii Europejskiej, tylko próbowano odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób powinna być zorganizowana, aby mogła mieścić się w jednolitych ramach instytucjonalnych. Tak jak w przypadku innych zagadnień, poszczególne państwa członkowskie przedstawiały własne opinie, które później miały stać się przedmiotem konkretnej propozycji ze strony prezydencji. Szczególnie istotne były uwagi dwóch państw, tj. Francji i Niemiec. Francja podczas spotkania 13 maja 1996 r. opowiedziała się za wprowadzeniem ogólnej zasady elastyczności w odniesieniu do drugiego i trzeciego filaru, gdyż *acquis* nie powinno być w jakikolwiek sposób naruszone. W podobnym duchu utrzymana była wypowiedź przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Klausa Hänscha, który uważał, że w pierwszym filarze nie da się wprowadzić elastyczności. Nieco odmienną opinię wyraził Jacques Poos, minister spraw zagranicznych Luksemburga, który stwierdził, że klauzula o charakterze generalnym powinna być włączona do ogólnych zasad Traktatu, jakkolwiek nie może ona naruszyć koniecznej jedności konstrukcji europejskiej. Biorąc pod uwagę te dosyć ogólne preferencje wyrażane przez ministrów spraw zagranicznych, zadaniem grupy przedstawicieli było opracowanie koncepcji, w jaki sposób należałoby kształtować relacje pomiędzy powstałą awangardą a pozostałymi państwami członkowskimi.

Dyskusje, które miały miejsce 13 maja 1996 r. skupiły się również na innych zagadnieniach instytucjonalnych. W ich toku pojawiły się kontrowersyjne propozycje dotyczące funkcjonowania poszczególnych organów. Francja zaproponowała zmniejszenie składu Komisji do 12 komisarzy, biorąc pod uwagę nie liczbę państw członkowskich, ale główne obszary działalności Unii Europejskiej<sup>176</sup>. Mogłoby to być uczynione przy zwiększeniu kolegialności w ramach Komisji i odpowiedzialności wobec Rady Europejskiej. Francja opowiedziała się również za lepszym odzwierciedleniem wielkości populacji przy podziale

<sup>175</sup> „Agence Europe”, 15.05.1996.

<sup>176</sup> „Agence Europe”, 15.05.1996.



głosów ważonych i za powołaniem Parlamentarnej Wysokiej Rady do spraw zasady subsydiarności. W odpowiedzi na propozycje francuskie, minister spraw zagranicznych Luksemburga, Jacques Poos, przestrzegał przed naruszeniem zasady równości państw członkowskich, jakkolwiek był przygotowany na dyskusję o uwzględnieniu kryterium wielkości populacji. Jego zdaniem, istotne zmiany w podziale głosów pomiędzy państwami członkowskimi mogłyby doprowadzić do zmiany natury Wspólnoty, która miała różnić się od dziewiętnastowiecznych form współpracy międzyrządowej.

Jak widać wczesna faza rokowań, poza identyfikacją głównych zagadnień, naoczniła w wielu wypadkach rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi. Dotyczyły one przede wszystkim zagadnień instytucjonalnych. Jak przewidywał przewodniczący grupie przedstawicieli Silvio Fagiolo, ich rozwiązywanie mogło trwać aż do końca rokowań<sup>177</sup>. Pojawiły się również inne kwestie sporne. Odnosiły się one między innymi do roli Unii Europejskiej w zakresie zatrudnienia, jakkolwiek zgadzano się, że kwestia tworzenia nowych miejsc pracy leżała w kompetencji poszczególnych państw członkowskich<sup>178</sup>. Dyskutowano również możliwości rozszerzenia uprawnień Unii, ale większość państw członkowskich wstrzemięźliwie podchodziła do przeniesienia na szczebel europejski takich dziedzin, jak energia, turystyka i ochrona obywateli.

### 2.3.2. Posiedzenie Rady Europejskiej we Florencji, 21-22 czerwca 1996 r.

Jakkolwiek posiedzenie Rady Europejskiej we Florencji miało być w dużej mierze poświęcone zadaniom stojącym przed Konferencją Międzyrządową, to cień na nie rzucała polityka braku współpracy zainicjowana przez Wielką Brytanię w związku z ograniczeniami w sprzedaży brytyjskiej wołowiny, wynikającymi z tzw. choroby szalonych krów (BSE). 21 maja 1996 r. premier John Major ogłosił w Izbie Gmin, że Wielka Brytania nie będzie wyrażała zgody na wszelkie decyzje podejmowane jednomyślnie<sup>179</sup>. Stanowisko brytyjskie spotkało się z krytycznym podejściem ze strony innych państw członkowskich. Przedstawiciel prezydencji włoski minister spraw zagranicznych Lamberto Dini, jakkolwiek uważał, że Wielka Brytania nie zamierzała bojkotować szczytu we Florencji, to jednak ostrzegał, że w przeciwnym przypadku, decyzje mogłyby być podejmowane przez pozostałe czternaście państw członkowskich<sup>180</sup>. Jednak dzięki porozumieniu prezydencji z Wielką Brytanią kryzys udało się rozwiązać i polityka braku współpracy została zakończona<sup>181</sup>. Potwierdził to po

<sup>177</sup> „Agence Europe”, 1.06.1996.

<sup>178</sup> „Agence Europe”, 23.05.1996.

<sup>179</sup> „Agence Europe”, 23.05.1996.

<sup>180</sup> „Agence Europe”, 20.06.1996.

<sup>181</sup> W samej Wielkiej Brytanii ten kompromis wzmocnił jeszcze bardziej wewnętrzne podziały w ramach rządzącej Partii Konserwatywnej. Eurosceptycy zarzucali premierowi Majorowi, że nie



posiedzeniu premier Włoch, Romano Prodi. W stylu dziennikarskim skonstatawał, że największym osiągnięciem Rady Europejskiej było rozwiązanie problemu BSE<sup>182</sup>. Jednak częściowa i czasowa blokada decyzji ze strony konserwatywnego rządu brytyjskiego miała negatywny wpływ na pozycję Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej, gdyż przede wszystkim jeszcze bardziej osłabiła reputację tego państwa w oczach partnerów europejskich<sup>183</sup>.

Polityka braku współpracy wywarła również wpływ na przebieg i treść rokowań. Zwrócono przede wszystkim uwagę na konieczność przeprowadzenia zmian w zakresie podejmowania decyzji przez Radę. Prezydent Francji Jacques Chirac, podsumowując wyniki szczytu we Florencji, opowiedział się za większym wykorzystaniem możliwości przyjmowania postanowień kwalifikowaną większością głosów<sup>184</sup>. Jednak biorąc pod uwagę bardziej międzyrządowe nastawienie Francji, Chirac uzależniał swoją zgodę od dwóch warunków. Po pierwsze, każde państwo członkowskie mogłoby przeciwstawiać się określonej decyzji, jeżeli w grę wchodziłyby ważne interesy narodowe. Takie sformułowanie przypominało kompromis luksemburski z 1966 r. Po drugie, w związku z dysproporcjami między małymi państwami, na przykład Luksemburgiem a dużymi, chociażby Niemcami, należało znaleźć rozwiązanie problemu ważenia głosów.

Oprócz kwestii rozwiązania blokady ze strony Wielkiej Brytanii, posiedzenie Rady Europejskiej we Florencji było poświęcone dwóm istotnym problemom, tj. zintegrowanej strategii dotyczącej zatrudnienia i wzrostu<sup>185</sup> oraz Konferencji Międzyrządowej. Debata nad tym ostatnim zagadnieniem bazowała na raporcie prezydencji dotyczącym postępów w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>186</sup>. Raport ten był przede wszystkim przeznaczony dla Irlandii, która miała objąć przewodnictwo w Unii Europejskiej w drugiej połowie 1996 r. Celem tego dokumentu było wyjaśnienie diskutowanych problemów i wskazanie głównych trendów, które pojawiły się w trakcie negocjacji. Jak podkreślono, prezydencja włoska nie zamierzała w raporcie sugerować rozwiązań kompromisowych z uwagi na to, że byłoby to przedwczesne. Jednak w kilku przypadkach przedstawiła projekty konkretnych poprawek do Traktatu UE, biorąc pod uwagę opcje zaprezentowane przez państwa członkowskie<sup>187</sup>. Jakkolwiek

---

udało mu się wynegocjować daty zniesienia zakazu importu brytyjskiej wołowiny. Opinie te zapewne wpływały na uszytnienie stanowiska brytyjskiego (Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 139).

<sup>182</sup> „Agence Europe”, 23.06.1996.

<sup>183</sup> H. Wallace, *At odds with Europe*, „Political Studies”, vol. 45, nr 4, s. 684.

<sup>184</sup> „Agence Europe”, 23.06.1996.

<sup>185</sup> Dyskusje na ten temat miały szczególne znaczenie z uwagi na związek z planowaną reformą Unii Europejskiej.

<sup>186</sup> *Presidency's progress report on the Intergovernmental Conference*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Florence, 21-22.06.1996, „Bull. EU” 6-1996, punkt I.64-I.130.

<sup>187</sup> Omówienie poprawek w: „Agence Europe”, 24.06.1996.



raport był kolejnym elementem w ukierunkowaniu Konferencji Międzyrządowej, to nie brak było głosów, że w zasadzie była to następna rozszerzona wersja raportu grupy refleksyjnej<sup>188</sup>.

Rada Europejska we Florencji poprosiła Irlandię o przygotowanie projektu rewizji Traktatu na spotkanie w Dublinie, które miało odbyć się w grudniu 1996 r. po to, aby zakończyć negocjacje do połowy 1997 r.<sup>189</sup> Jak podkreślił Jacques Chirac, nie miał to być ostateczny projekt Traktatu, ale dokument, w którym w sposób bardzo dokładny określono by punkty rozbieżne pomiędzy państwami członkowskimi<sup>190</sup>. Jednocześnie Rada Europejska podjęła decyzję o zorganizowaniu specjalnego nieformalnego spotkania szefów państw i rządów w październiku 1996 r. w celu zachowania politycznej dynamiki rokowań. Z taką propozycją wystąpiła Francja, która dążyła do pewnego przyśpieszenia rokowań z uwagi na planowane wybory parlamentarne na rok 1998<sup>191</sup>. Co więcej, w trakcie prezydencji włoskiej negocjacje nie weszły w decydującą fazę. Winy za ten stan rzeczy nie ponosiły tylko Włochy, ale również inne państwa członkowskie, które świadomie spowalniały tempo rokowań, z uwagi na istniejące rozbieżności wynikające z odmiennych stanowisk<sup>192</sup>. Znaczenie miała również dosyć odległa perspektywa zakończenia rozmów, gdyż finał przewidywano dopiero na czerwiec 1997 r.

## **2.4. Negocjacje w trakcie prezydencji Irlandii (lipiec-grudzień 1996 r.): propozycje reform**

### **2.4.1. Nowa robocza metodologia rokowań**

Negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej weszły w bardziej konkretną fazę podczas prezydencji Irlandii. Wynikało to przede wszystkim z decyzji Rady Europejskiej z Florencji, w myśl której Irlandia była odpowiedzialna za przygotowanie projektu Traktatu. To niezmiernie istotne zadanie miało wpływ na organizację rokowań w drugiej połowie 1996 r., które przebiegały w trzech okresach (dochodziło wówczas do *kolejnych przybliżeń*, jak zostało to scharakteryzowane przez nowego przewodniczącego grupy przedstawicieli, Irlandczyka Noëla Dorra<sup>193</sup>). Od lipca do września 1996 r. Irlandia przedstawiła *wstępne noty*, które miały być przedmiotem dyskusji, a w których charaktery-

<sup>188</sup> Dehousse, *Amsterdam*, s. 14.

<sup>189</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Florence, 21-22.06.1996, punkty I.2; I.7.

<sup>190</sup> „Agence Europe”, 22.06.1996; „Agence Europe”, 23.06.1996.

<sup>191</sup> Wybory te ostatecznie odbyły się w maju 1997 r. (Sverdrup, *An institutional perspective on treaty reform*, 135.)

<sup>192</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 18-19.

<sup>193</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 19.





zowano poszczególne zagadnienia. Po raz pierwszy w ramach Konferencji Międzyrządowej prowadzono dyskusje nad propozycjami konkretnych zapisów traktatowych. Od października do listopada 1996 r. Irlandia, uwzględniając wcześniejsze rokowania, prezentowała tzw. *sugerowane podejścia*, czyli udoskonalone propozycje zapisów traktatowych. Natomiast od listopada do grudnia 1996 r. Irlandia przygotowała projekt Traktatu z myślą o posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie.

Taki sposób procedowania był zgodny z zamierzeniami, które zostały przedstawione przez Noëla Dorra podczas nieformalnego spotkania grupy przedstawicieli w Cork, trwającego od 5 do 7 lipca 1996 r.<sup>194</sup> i posiedzenia ministerialnego w dniu 15 lipca 1996 r. w Brukseli<sup>195</sup>. W trakcie tych wstępnych spotkań niektóre delegacje ostrzegały Irlandczyków przed zbyt pochopnym przygotowaniem konkretnych projektów zapisów, gdyż mogło to, ich zdaniem, doprowadzić do rozpoczęcia niepotrzebnych, na tym etapie, rokowań sporów wokół konkretnych sformułowań. Ale prezydencja dążyła do intensyfikacji negocjacji i odchodziła od tradycyjnych dyskusji *wokół stołu* na rzecz rzeczywistej wymiany poglądów pomiędzy państwami członkowskimi. Wyrazem takiego podejścia było przedstawienie na początku lipca 1996 r. konkretnych dokumentów, wraz z propozycjami zapisów traktatowych, dotyczących takich obszarów, jak zatrudnienie, sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości, działania zewnętrzne oraz przejrzystość. Nie chodziło, jak stwierdził Noël Dorr, o uzyskanie zgody na ostateczny kształt konkretnych zapisów traktatowych, ale o osiągnięcie *consensusu* pomiędzy państwami członkowskimi wokół zredagowanych sformułowań<sup>196</sup>.

Pomimo przyjętej nowej *roboczej metodologii* rokowań, na początku września 1996 r. widoczny był brak rzeczywistego postępu w rozmowach. Komisja Europejska stwierdziła nawet, że w zasadzie nie rozpoczęły się prawdziwe negocjacje pomimo zaleceń ze strony Rady Europejskiej przyjętych na posiedzeniu we Florencji<sup>197</sup>. W opinii Komisji, dotychczasowy przebieg Konferencji Międzyrządowej ukazywał niski poziom ambicji, brak równowagi pomiędzy głównymi zagadnieniami i nadmiernie fragmentaryczne podejście<sup>198</sup>. Przewodniczący Komisji Jacques Santer ostrzegał w debacie toczzonej w Parlamencie Europejskim przed *ugrzęźnięciem* Konferencji Międzyrządowej i był całkowicie przeciwny pomysłowi zorganizowania kolejnej Konferencji Międzyrządowej przed końcem XX wieku<sup>199</sup>. Jego zdaniem, taka perspektywa była nie do przyjęcia z uwagi na konieczność jednoczesnego prowadzenia negocjacji

<sup>194</sup> „Agence Europe”, 10.07.1996.

<sup>195</sup> „Agence Europe”, 17.07.1996.

<sup>196</sup> „Agence Europe”, 19.07.1996.

<sup>197</sup> „Agence Europe”, 5.09.1996.

<sup>198</sup> „Agence Europe”, 13.09.1996.

<sup>199</sup> „Agence Europe”, 19.09.1996.



akcesyjnych i ustalania przyszłych rozwiązań finansowych. W podobnie krytycznym duchu ustosunkował się do postępów w rokowaniach przewodniczący Parlamentu Europejskiego Klaus Hänsch. Stwierdził on, że państwa członkowskie nie w pełni rozumieją reformy, które mają być uzgodnione w ramach Konferencji Międzyrządowej. Co więcej, mowa o następnej Konferencji Międzyrządowej mogła doprowadzić do zmniejszenia nacisku na prowadzone rokowania w sprawie reformy Unii Europejskiej<sup>200</sup>. Niemniej jednak niektórzy politycy otwarcie rozważali możliwość przeprowadzenia kolejnej Konferencji Międzyrządowej. W takim duchu wypowiedział się w Dublinie 3 października 1996 r. kanclerz Niemiec Helmut Kohl, który podkreślił, że „[j]eżeli wszystkie problemy nie zostaną rozwiązane w ramach Maastricht II, to będzie Maastricht III”<sup>201</sup>. Tego rodzaju sformułowanie mogło świadczyć o braku należytej woli politycznej ze strony niektórych państw członkowskich co do konieczności przeprowadzenia dogłębnych reform Unii Europejskiej w obliczu poszerzenia. Jakkolwiek sugestie co do możliwości zorganizowania Konferencji Maastricht III w latach 1999-2000 były wyrażane przez niektórych wysokich rangą dyplomatów jeszcze przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej<sup>202</sup>, to jednak w tym wypadku wypowiedź ta miała o wiele większe znaczenie, gdyż padła z ust polityka reprezentującego jedno z najważniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ale sam Kohl pomniejszył znaczenie własnej deklaracji, nazywając doniesienia o jego oświadczeniu *nonsensowną informacją*<sup>203</sup>. Twierdził mianowicie, że całą swoją karierę polityczną powiązał z konstrukcją europejską. Z uwagi na to, że rokowania w ramach Maastricht II mogłyby być podobne do Maastricht I, z wyników których Kohl nie był zadowolony, gdyż przyjęto wówczas rozwiązania kompromisowe, uważał on, że być może za dziesięć lat będzie potrzebna kolejna reforma Traktatu. Tak samo odczytał sens słów Kohla przewodniczący Komisji Jacques Santer.

O problemach związanych z negocjacjami w ramach Konferencji Międzyrządowej mówił także przewodniczący grupy przedstawicieli Noël Dorr, wskazując na różnice pomiędzy poszczególnymi delegacjami w ważnych kwestiach<sup>204</sup>. Jego zdaniem, reprezentanci ministrów spraw zagranicznych na ogół reagowali jedynie na kolejne propozycje prezydencji, potwierdzając wcześniej

<sup>200</sup> Taką opinię wyraził Klaus Hänsch na wspólnej konferencji z przewodniczącym Komisji Jacquesem Santerem i premierem Irlandii Johnem Brutonem 19 września 1996 r. w Strasburgu („Agence Europe”, 20.09.1996).

<sup>201</sup> „Agence Europe”, 4.10.1996.

<sup>202</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 166-167.

<sup>203</sup> Tak skomentował całe wydarzenie Helmut Kohl na konferencji prasowej po nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie 5 października 1996 r. („Agence Europe”, 7.10.1996).

<sup>204</sup> „Agence Europe”, 5.09.1996.



przyjęte stanowiska i nie dążąc do osiągnięcia zgody co do konkretnych sformułowań.

Próbą przełamania braku dostatecznego postępu w negocjacjach była decyzja, zgodnie z dyspozycjami Rady Europejskiej z Florencji, o przeprowadzeniu nieformalnego posiedzenia szefów państw i rządów w Dublinie, 5 października 1996 r. Nie wszystkie jednak państwa członkowskie wyrażały swój entuzjazm co do konieczności zorganizowania spotkania Rady Europejskiej w proponowanym terminie. Zarówno Komisja, jak i niektóre państwa członkowskie uważały termin 5 października 1996 r. za zbyt wczesny<sup>205</sup>. Podkreślał to między innymi premier Holandii Wim Kok<sup>206</sup>. Swoje zastrzeżenia wyrażał brytyjski minister spraw zagranicznych Malcolm Rifkind, podkreślając, że odbywa się zbyt wiele spotkań na szczycie<sup>207</sup>. Niektóre inne państwa obawiały się natomiast, że podczas spotkania w Dublinie może powrócić spór wokół BSE. Zdecydowanym zwolennikiem dodatkowego posiedzenia Rady Europejskiej była natomiast Francja. Uważała ona, że szefowie państw i rządów powinni przeprowadzić debatę nad kluczowymi kwestiami, przede wszystkim nad wzmocnioną współpracą. Francuski minister spraw zagranicznych, Hervé de Charette, uważał, że głównym zadaniem spotkania w Dublinie miało być rozpoczęcie rzeczywistych negocjacji głównych celów reform i sposobów ich osiągnięcia<sup>208</sup>. Tym problemom miały zostać poświęcone wcześniejsze bilateralne konsultacje Francji i Niemiec, ale również Francji z Włochami i Hiszpanią. W sumie doszło do kilku ważnych spotkań na różnych szczeblach. Były to:

- spotkanie na szczycie Francji i Hiszpanii;
- spotkanie na szczycie Francji i Włoch;
- wizyta ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, Rifkinda, w Paryżu;
- spotkanie na szczycie Irlandii i Niemiec w Dublinie;
- seminarium ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec w Paryżu<sup>209</sup>.

Podczas tego ostatniego wydarzenia obaj ministrowie, de Charette i Kinkel, potwierdzili, że oba państwa do czasu grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej będą krok po kroku przedstawiać wspólne propozycje. Wyrazem tego podejścia była zbieżność stanowisk, co do istoty, w takich obszarach jak wzmocniona współpraca i głosowanie większościowe w odniesieniu do niektórych kwestii z zakresu III filaru. Jednak pomiędzy oboma państwami utrzymywały się rozbieżności dotyczące uprawnień Parlamentu Europejskiego, ale również roli parlamentów narodowych i WPZiB. Niemcy opowiadały się przeciwko

<sup>205</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 2.10.1996.

<sup>206</sup> „Agence Europe”, 3.10.1996.

<sup>207</sup> „Agence Europe”, 9.09.1996.

<sup>208</sup> „Agence Europe”, 3.10.1996.

<sup>209</sup> „Agence Europe”, 4.10.1996.



mianowaniu przedstawiciela WPZiB, gdyż funkcja ta miałaby charakter polityczny.

#### **2.4.2. Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie, 5 października 1996 r.: polityczne ukierunkowanie negocjacji**

Przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Dublinie (Dublin I), premier Irlandii John Burton w tradycyjnym liście do szefów państw i rządów określił główne zadania, które miały być osiągnięte podczas tego spotkania<sup>210</sup>. Z listu tego wynikało, że prezydencja zmierzała do zintensyfikowania rozmów w ramach Konferencji Międzyrządowej. Burton stwierdził bowiem, że szefowie państw i rządów powinni potwierdzić kalendarz negocjacyjny, zgodnie z którym rokowania powinny być zakończone podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. Jednocześnie zwrócił on uwagę na konieczność przeprowadzenia ambitnych reform, aby Unia Europejska mogła w należyty sposób sprostać wyzwaniom przyszłości. Taki sposób myślenia, przynajmniej werbalnie, był na ogół podzielany przez inne państwa członkowskie. Tuż przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Dublinie prezydent Francji Jacques Chirac i premier Włoch Romano Prodi podczas spotkania w Neapolu podkreślili konieczność nadania negocjacom odpowiedniego impetu<sup>211</sup>. Niejako w odpowiedzi, premierzy krajów Beneluksu stwierdzili, że jakkolwiek należy respektować uzgodniony kalendarz negocjacyjny, to nie może się to odbyć ze szkodą dla oczekiwanych rezultatów.

Zgodnie z zamierzeniami nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie było przede wszystkim poświęcone negocjacom w ramach Konferencji Międzyrządowej. Szefowie państw i rządów potwierdzili kalendarz negocjacyjny, gdyż każde opóźnienie, jak podkreślił premier John Bruton, oznaczałoby odłożenie rozmów akcesyjnych<sup>212</sup>. Konferencja miała być zakończona w czerwcu 1997 r. przyjęciem ambitnych reform a nie małych zmian. Aby tego dokonać należało, w opinii kanclerza Helmuta Kohla, prowadzić rozmowy bez *mentalnych tabu*, czego przykładem mogła być częściowa zgoda Niemiec na możliwość włączenia do Traktatu rozdziału dotyczącego zatrudnienia. Dużą wagę przywiązywał do spotkania w Dublinie prezydent Francji, Chirac. Stwierdził on, że podczas regularnych spotkań Rady Europejskiej trudno było o rzetelną debatę nad istotą politycznych wyborów w ramach Konferencji Międzyrządowej. Nie dochodziło również do niej podczas spotkań na szczepku ministrów i ich przedstawicieli, gdyż mieli oni tendencję, zdaniem Chiraca, do odkładania bardziej delikatnych problemów na później.

<sup>210</sup> Treść listu w: „Agence Europe”, 4.10.1996.

<sup>211</sup> „Agence Europe”, 5.10.1996.

<sup>212</sup> „Agence Europe”, 7.10.1996.



Posiedzenie Rady Europejskiej ukierunkowało politycznie negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>213</sup>. Potwierdzały to słowa Noëla Dorra, który podkreślił, że grupa przedstawicieli czuła poparcie w kwestii przygotowania konkretnych tekstów na grudniowe spotkanie na szczycie<sup>214</sup>. W podobnie optymistycznym tonie wypowiedział się minister spraw zagranicznych Irlandii, Dick Spring, po zakończeniu sesji ministerialnej poświęconej WPZiB, nazywając ją pierwszą wyczerpującą debatą na temat zewnętrznych działań Unii Europejskiej<sup>215</sup>. Pozwalało to na przedstawienie propozycji poprawek traktatowych w grudniu 1996 r. w tym obszarze, mimo utrzymujących się niekiedy różnic pomiędzy państwami członkowskimi. Świadczyło to o zmianie nastawienia do negocjacji w sprawie reform traktatowych. Ale z drugiej strony, zdawano sobie sprawę, że o najbardziej drażliwych problemach instytucjonalnych będzie się dyskutować i podejmować w związku z nimi decyzje na zakończenie Konferencji Międzyrządowej<sup>216</sup>.

Próbie aktywizacji negocjacji podjęły, oprócz prezydencji, również dwa kluczowe państwa Unii Europejskiej, tj. Niemcy i Francja, pomimo ochłodzenia wzajemnych relacji. Przedstawiły one pod koniec października 1996 r. wspólne memorandum w sprawie wzmocnionej współpracy<sup>217</sup>. Inicjatywa ta spotkała się jednak z różnym przyjęciem. Elisabeth Guigou, członek PE, wyraziła niepokój z powodu pomysłu francusko-niemieckiego, gdyż mógł on oznaczać, że nie spodziewano się osiągnąć postępu w kluczowych kwestiach instytucjonalnych, tj. przede wszystkim w zakresie głosowania większościowego w ramach Rady<sup>218</sup>. Grecja uznała, że propozycja francusko-niemiecka mogła zniszczyć logikę i filozofię konstrukcji europejskiej, jeżeli doszłoby do stworzenia twardego rdzenia w ramach Unii Europejskiej<sup>219</sup>. Początkowo brała więc jedynie pod uwagę możliwość wprowadzenia zasady elastyczności w ramach drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej. Także Wielka Brytania odnosiła się nega-

<sup>213</sup> Taką opinię wyraził podczas debaty w Parlamencie Europejskim 23 października 1996 r. przewodniczący Komisji Jacques Santer: „Mamy wspaniałych techników w Europie i ich rola jest decydująca. Ale ta rola może być odgrywana w ramach wyraźnej wizji politycznej, a ta wizja musi być ustalona na najwyższym poziomie. W międzyczasie technicy powrócili do pracy ... i obserwuję, że czynią obecnie dosyć dobry postęp” („Agence Europe”, 24.10.1996).

<sup>214</sup> „Agence Europe”, 9.10.1996.

<sup>215</sup> „Agence Europe”, 30.10.1996.

<sup>216</sup> Taką opinię wyraził minister spraw zagranicznych Irlandii Dick Spring w debacie w PE poświęconej spotkaniu w Dublinie 5 października 1996 r. („Agence Europe”, 24.10.1996).

<sup>217</sup> *Closer cooperation with a view to increased European integration. Joint Franco-German contribution to discussion in the IGC*. „Agence Europe – Documents”, 29.10.1996.

<sup>218</sup> „Agence Europe”, 29.11.1996.

<sup>219</sup> Opinię taką wyraził reprezentant Grecji w grupie przedstawicieli Yannis Kranidiotis („Agence Europe”, 24.10.1996). Wiceminister spraw zagranicznych Grecji Georges Papandreu stwierdził, że zasada elastyczności mogła podważyć jedność UE i doprowadzić do stworzenia dyrektoriatu i Europy różnych prędkości („Agence Europe”, 30.11.1996).



tywnie do projektu francusko-niemieckiego w sprawie wzmocnionej współpracy. Jak stwierdził minister spraw zagranicznych Malcolm Rifkind, taki mechanizm mógłby mieć raczej charakter pozatraktatowy<sup>220</sup>. Powyższe wypowiedzi świadczyły o trudnościach w postępie rokowań, gdyż w wielu kwestiach pojawiały się zupełnie odmienne punkty widzenia. Były one również ilustracją atmosfery, w której toczyły się rozmowy. Wstrzemięźliwy sposób podejścia do negocjacji budził niezadowolenie ze strony niektórych państw członkowskich. Przykładem może być wypowiedź premiera Belgii Jean-Luc Dehaene'a z końca października 1996 r. z Madrytu. Stwierdził on mianowicie, że negocjacje przebiegają w konserwatywnej, a nawet reakcyjnej atmosferze, gdyż niektórzy chcieliby powrotu do wcześniejszych rozwiązań<sup>221</sup>. Co więcej, państwa członkowskie nie były przygotowane, zdaniem premiera Belgii, na uczynienie dodatkowych koncesji na rzecz wspólnych instytucji, tj. przede wszystkim Parlamentu Europejskiego i Komisji. Zmierzały natomiast do zachowania chociaż pozorów suwerenności, która stała się iluzoryczna, nawet w przypadku dużych krajów europejskich, w erze globalizacji. Zróżnicowane podejścia do negocjacji, zaprezentowane powyżej, odsuwały w czasie możliwość podjęcia ważniejszych decyzji. Działo się tak pomimo posiedzenia Rady Europejskiej w Dublinie i wyraźnych sygnałów politycznych do zintensyfikowania dialogu.

Spotkanie w Dublinie miało generalnie pozytywny wpływ na Konferencję Międzyrządową, ale nie mogło przełamać wszelkich przeszkód z uwagi na niekiedy głęboko rozbieżne stanowiska prezentowane przez poszczególne państwa członkowskie. Niemniej jednak prezydencja rozpoczęła prace nad zarysem projektu reform traktatowych. Na początku listopada 1996 r. w jednym z irlandzkich zamków odbyło się spotkanie urzędników prezydencji, Sekretariatu Generalnego Rady oraz Komisji, których zadaniem było wypracowanie podejścia do opracowywanego dokumentu<sup>222</sup>. Pod koniec listopada natomiast prezydencja przeprowadziła rozmowy z przedstawicielami państw członkowskich w ramach tzw. konfesjonału. Celem tych konsultacji było określenie punktów stycznych pomiędzy stanowiskami poszczególnych krajów.

#### **2.4.3. Posiedzenie Rady Europejskiej w Dublinie, 13-14 grudnia 1996 r.: przedstawienie generalnego zarysu projektu zmian traktatowych**

5 grudnia 1996 r. Irlandia przedstawiła ogólny zarys projektu rewizji Traktatów<sup>223</sup>. Zgodnie z deklaracjami prezydencji, w dokumencie tym odzwiercied-

<sup>220</sup> Wypowiedź M. Rifkinda podczas debaty w Izbie Gmin nad przemówieniem królowej 25 października 1996 r. („Agence Europe”, 26.10.1996).

<sup>221</sup> „Agence Europe”, 23.10.1996.

<sup>222</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 104-109.

<sup>223</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *The European Union today and tomorrow. Adapting the European Union for the benefit of its peoples and*



lono dyskusje, które miały miejsce w ramach Konferencji Międzrządowej, ale także wzięto pod uwagę zalecenie Rady Europejskiej o tym, że sugerowane reformy powinny mieć ambitny charakter. Propozycja Irlandii miała być podstawą dalszych prac w trakcie prezydencji Holandii w pierwszej połowie 1997 r. Przedstawiony dokument prezentował jedynie generalny zarys zmian traktatowych, jeżeli mogły one zyskać poparcie lub były popierane przez większość państw członkowskich. Jak potwierdził Noël Dorr, chciano przygotować dokument niekonfrontacyjny, jakkolwiek „nie miał on być sprowadzony do najniższego wspólnego mianownika”<sup>224</sup>. W niektórych drażliwych obszarach, takich jak wzmocniona współpraca i kwestie instytucjonalne, nie przedstawiono konkretnych propozycji, ale jedynie zasygnalizowano główne opcje, które mogły być wzięte pod uwagę przez prezydencję holenderską w celu znalezienia odpowiednich rozwiązań.

Projekt prezydencji irlandzkiej stał się przedmiotem wstępnych dyskusji podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych, tzw. konklawe, które odbyło się 6 grudnia 1996 r. w Dublinie, a którego celem było przygotowanie posiedzenia Rady Europejskiej<sup>225</sup>. Dokument irlandzki spotkał się z różnorodną reakcją, jakkolwiek generalna ocena była raczej pozytywna<sup>226</sup>. Przedstawiciel Parlamentu Europejskiego Elmar Brok, pomimo krytycznych uwag<sup>227</sup>, uznał propozycję irlandzką za dobrą i inteligentną pod względem struktury podstawę dla kontynuowania negocjacji. Natomiast minister spraw zagranicznych Herve de Charette zwrócił uwagę na niedostatki tego dokumentu z punktu widzenia Francji. Jego zdaniem, propozycja była odzwierciedleniem *miernego* poziomu dotychczasowych rokowań, co było rezultatem braku ambicji ze strony niektórych państw członkowskich, które uważały, że najlepiej byłoby robić najmniej, jak to możliwe. W jego opinii, nie należało dokonywać wyboru pomiędzy dążeniem do zbudowania silnej Unii Europejskiej a rozszerzeniem, tylko zmierzać do realizacji obu celów<sup>228</sup>. W nieco mniej krytycznym duchu, głównie w odniesieniu do problemów szczegółowych, wypowiadali się inni ministrowie

---

*preparing it for the future. A general outline for a draft revision of the Treaties. Dublin II, Brussels, 5 December 1996, CONF 2500/96 EN.*

<sup>224</sup> „Agence Europe”, 6.12.1996.

<sup>225</sup> „Agence Europe”, 7.12.1996.

<sup>226</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 118.

<sup>227</sup> Ten krytyczny stosunek Parlamentu Europejskiego został potwierdzony w rezolucji przyjętej 16 stycznia 1997 r. Stwierdzono w niej, że propozycja irlandzka była świadectwem braku ambicji ze strony niektórych państw członkowskich, które nie chciały przeprowadzenia głębokich reform („Bull EU” 1/2-1997, punkt I.1).

<sup>228</sup> W odpowiedzi na te krytyczne uwagi premier Irlandii John Bruton podczas wizyty w Paryżu wyraził nadzieję, że minister de Charette przed wyrażeniem negatywnych opinii przeczytał dokument prezydencji irlandzkiej, gdyż dużą rolę w jego przygotowaniu odegrał francuski minister do spraw europejskich Michel Barnier („Agence Europe”, 11.12.1996).



spraw zagranicznych<sup>229</sup>. Niemiec Klaus Kinkel uznał między innymi, że w dokumencie brak było należytej perspektywy co do wchłonięcia Unii Zachodnioeuropejskiej przez Unię Europejską. Lamberto Dini z Włoch uważał, że należało przygotować ambitniejszy tekst, w szczególności w odniesieniu do WPZiB. Hiszpan Abel Matutes odniósł się przede wszystkim do sposobu prowadzenia negocjacji, gdyż jego zdaniem propozycje Hiszpanii co do trzeciego filaru UE powinny były uzyskać większe zainteresowanie ze strony prezydencji irlandzkiej niż miało to miejsce w przedstawionym dokumencie. Ministrowie Danii, Niels Helveg i Wielkiej Brytanii, Malcolm Rifkind uznali niektóre propozycje jako niemożliwe do zaakceptowania. W reakcji na niezadowolenie wyrażane przez niektóre państwa członkowskie minister spraw zagranicznych Luksemburga, Jacques Poos, stwierdził, że poszczególne delegacje powinny same przedstawić konkretne projekty, na przykład Francja mogłaby wyjść z inicjatywą dotyczącą ważenia głosów w Radzie, biorąc pod uwagę, że ma mniejszą populację niż Niemcy. Pomimo tych krytycznych uwag większość uznała jednak, że dokument mógł stanowić podstawę do dalszych negocjacji. Taką opinię wyraził także przewodniczący Komisji Jacques Santer, który wskazał ponadto na niekonsekwencje w podejściu niektórych państw<sup>230</sup>. Uznał bowiem, że głównymi przeciwnikami zmian instytucjonalnych były te delegacje, które przede wszystkim opowiadały się za rozszerzeniem Unii Europejskiej, czyli prezentowały sprzeczne ze sobą stanowiska, gdyż reforma organów była podstawowym warunkiem akcesji nowych państw członkowskich.

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, Francja i Niemcy próbowały odegrać rolę wiodącą w ramach Konferencji Międzyrządowej. Po wspólnej inicjatywie dotyczącej wzmocnionej współpracy, tuż przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Dublinie, oba państwa wystąpiły z kolejnymi ważnymi propozycjami. 9 grudnia 1996 r. podczas spotkania w Norymberdze prezydent Jacques Chirac i kanclerz Helmut Kohl wystosowali jedenastostronicowy list do premiera Irlandii Johna Brutona<sup>231</sup>. W przesłaniu tym obaj przywódcy wyrazili nadzieję, że szczyt w Dublinie będzie miał decydujący wpływ na przebieg Konferencji Międzyrządowej, między innymi w odniesieniu do wzmocnionej współpracy między niektórymi państwami członkowskimi, co umożliwiłoby rozpoczęcie procesu poszerzenia w sześć miesięcy po przyjęciu pakietu reform. Zdaniem Chiraca i Kohla, Rada Europejska w Dublinie powinna skoncentrować się na kwestiach wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa oraz na prob-

<sup>229</sup> „Agence Europe”, 9.12.1996.

<sup>230</sup> Opinia wyrażona podczas debaty w Parlamencie Europejskim 11 grudnia 1996 r. („Agence Europe”, 12.12.1996).

<sup>231</sup> „Agence Europe”, 11.12.1996; ponadto streszczenie tego dokumentu zostało dokonane przez Komisję: *Lettre du Chancelier allemand Helmut Kohl et du Président français Jacques Chirac au président du Conseil*, 9.12.1996, Résumé de la Task Force CIG – Commission européenne, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/kohlchir.htm>.





lemach instytucjonalnych. W powyższych obszarach oba państwa przedstawiły szczegółowe propozycje reform. Między innymi opowiedziały się za stopniowym włączeniem Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej oraz za podejmowaniem decyzji w ramach Rady głównie kwalifikowaną większością głosów.

Zgodnie z zamierzeniami prezydencji irlandzkiej, zawartymi w liście premiera Brutona do innych szefów państw i rządów, głównym celem posiedzenia Rady Europejskiej miało być ukazanie zaangażowania na rzecz wzmocnienia politycznego i gospodarczego zdrowia Unii Europejskiej<sup>232</sup>. Należało więc doprowadzić do znacznego postępu w odniesieniu do unii gospodarczej i walutowej oraz do Konferencji Międzyrządowej. Takimi zadaniami, jak i też kwestiami zatrudnienia, współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw zewnętrznych oraz poszerzenia zajęła się Rada Europejska podczas swojego posiedzenia w Dublinie w dniach 13-14 grudnia 1996 r. Szefowie państw i rządów, potwierdzając datę zakończenia Konferencji Międzyrządowej na czerwiec 1997 r., stwierdzili, że negocjacje wchodziły w decydującą fazę<sup>233</sup>. Nie zapominając o poszczególnych obszarach rokowań, uznali, że w centrum zainteresowania negocjatorów miały znajdować się przede wszystkim problemy instytucjonalne. Pomimo tego, że w tekście prezydencji irlandzkiej brak było konkretnych propozycji zapisów dotyczących niektórych kontrowersyjnych zagadnień instytucjonalnych i zasady elastyczności, to jednak szefowie państw i rządów uważali, że w kolejnej fazie rozmów muszą być rozstrzygnięte wszystkie z nich. Dotyczyło to w szczególności wielkości Komisji, roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, mechanizmów głosowania w Radzie i funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości. Rada Europejska nie udzieliła jednak konkretnych wskazówek, w jaki sposób te problemy powinny być rozwiązane poza ogólnikowym sformułowaniem, że należy respektować równowagę, która zawsze była ważnym elementem konstrukcji europejskiej. Chodziło tutaj zapewne o wyważenie pomiędzy elementami ponadnarodowymi a międzyrządowymi oraz pomiędzy dużymi a małymi państwami członkowskimi.

Nieco więcej światła na przebieg posiedzenia Rady Europejskiej rzuciły komentarze ze strony poszczególnych szefów państw i rządów<sup>234</sup>. Premier Wielkiej Brytanii John Major podkreślił, że dyskusja w Dublinie na temat Konferencji Międzyrządowej była najbardziej konkretną, w jakiej uczestniczył, co między innymi wynikało z propozycji prezydenta Chiraca, aby odrzucić wcześniej przygotowane stanowiska i dokładnie określić, co rzeczywiście myśli się o poszczególnych problemach. Major ustosunkował się do głównych kwestii

<sup>232</sup> Tekst listu w: „Agence Europe”, 12.12.1996.

<sup>233</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Dublin, 13-14.12.1996, „Bull. EU” 12-1996, punkt I.7.

<sup>234</sup> Opinie te były wyrażone po zakończeniu obrad Rady Europejskiej w Dublinie („Agence Europe”, 15.12.1996).



będących przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Przede wszystkim stwierdził, że istniała więcej niż jedna wizja rozwoju Unii Europejskiej a Wielka Brytania była przeciwna wysoce zintegrowanej centralistycznej Unii, jakkolwiek nie chciała, aby była ona sprowadzona jedynie do strefy wolnego handlu. Major opowiedział się za możliwością wprowadzenia zasady elastyczności, ale ostrzegł, że wybranie złego modelu elastyczności mogłoby mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej. Jednocześnie wypowiedział się przeciwko:

- zamieszczeniu w Traktacie rozdziału poświęconego zatrudnieniu, gdyż nie doprowadzi to do stworzenia nowych miejsc pracy;

- rozszerzeniu stosowania zasady większości kwalifikowanej w Radzie, gdyż podejmowanie decyzji w taki sposób w zakresie polityki zagranicznej, wbrew niektórym państwom członkowskim, pomniejszyłoby znaczenie międzynarodowe UE;

- podporządkowaniu Unii Zachodnioeuropejskiej Unii Europejskiej;

- zwiększeniu kompetencji w zakresie trzeciego filaru, gdyż nie byłoby to korzystne, a co więcej, parlament brytyjski na pewno nie ratyfikowałby Traktatu, który powodowałby przeniesienie uprawnień na szczebel europejski w drażliwej dziedzinie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Tego rodzaju stanowisko, przedstawione przez premiera Majora, utwierdzało po raz kolejny inne państwa członkowskie o trudności zawarcia kompromisu z Wielką Brytanią przed ewentualną zmianą rządu w tym państwie. Nie oznaczało to jednak, że pomiędzy pozostałymi delegacjami istniał consensus co do większości dyskutowanych kwestii. Kanclerz Niemiec Helmut Kohl uzależniał na przykład zgodę co do wprowadzenia do Traktatu rozdziału dotyczącego zatrudnienia od jego zawartości. Premier Belgii Jean-Luc Dehaene ostrzegł, że jego stanowisko w kwestii reform instytucjonalnych będzie wynikało z nacisku położonego albo na model międzyrządowy, albo na ponadnarodowy. Natomiast premier Włoch Romano Prodi podkreślił, że na posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie udało się doprowadzić do zrównoważenia pomiędzy walutowymi i politycznymi aspektami integracji europejskiej i wobec tego zjednoczona Europa nie zostanie sprowadzona jedynie do unii walutowej. Wszystkie te deklaracje świadczyły o braku realnego postępu w negocjacjach w kwestiach najistotniejszych i z dużą pewnością można było przypuszczać, że być może zostaną one rozstrzygnięte dopiero w czerwcu 1997 r., czyli podczas ostatniego spotkania szefów państw i rządów. Już wtedy nie brak było wątpliwości, czy w ogóle uda się zreformować system instytucjonalny w 1997 r. Takie opinie pojawiały się już w momencie inauguracji Konferencji Międzyrządowej<sup>235</sup>. Wy-

<sup>235</sup> S. I. H. Gosses, *Treaty of Amsterdam marks another step on the way to a European Constitution*, „Thesis”, vol. 1, nr 3, 1997, s. 30.



nikały one z przekonania, że wewnętrzne trudności nie pozwolą na podjęcie jednomyślnych decyzji w kwestiach instytucjonalnych<sup>236</sup>. Co więcej kwestionowano także zaangażowanie niektórych państw członkowskich na rzecz poszerzenia, co skutkowało wstrzemięźliwą postawą wobec reform funkcjonowania organów Unii.

## **2.5. Negocjacje w trakcie prezydencji Holandii (styczeń-czerwiec 1997 r.): decydująca faza**

Negocjacje w trakcie prezydencji Holandii można podzielić na trzy zasadnicze fazy<sup>237</sup>. W pierwszej, trwającej od stycznia do kwietnia 1997 r., prowadzono dogłębną analizę poszczególnych zagadnień, bazując na propozycjach przygotowanych przez prezydencję. W trakcie kolejnych sześciu tygodni, czyli po zwycięstwie Partii Pracy w Wielkiej Brytanii 1 maja 1997 r., próbowano wypracować kompromisowe propozycje. W ramach trzeciego etapu, czyli podczas spotkania Rady Europejskiej w Amsterdamie w dniach 16-17 czerwca 1997 r., osiągnięto ostateczne porozumienie.

### **2.5.1. W oczekiwaniu na wybory w Wielkiej Brytanii: od stycznia do kwietnia 1997 r.**

Zgodnie z przyjętym kalendarzem, negocjacje miały wejść w decydującą fazę w pierwszym półroczu 1997 r. podczas trwania prezydencji Holandii. Było jednak wiadomo, że z głównymi decyzjami państwa członkowskie będą zwlekały do wyborów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii planowanych na maj 1997 r. Potwierdził to minister spraw zagranicznych Holandii Hans van Mierlo, który nie wykluczył nawet, że po wyborach może dojść do zorganizowania nieformalnego spotkania szefów państw i rządów jeszcze przed planowaną ostateczną sesją Rady Europejskiej w Amsterdamie<sup>238</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się brytyjski minister spraw zagranicznych Malcolm Rifkind, który stwierdził, że nie oczekuje, aby Konferencja Międzyrządowa rozstrzygnęła niektóre ważne problemy przed wyborami<sup>239</sup>. Zdawano sobie jednak sprawę, że kalendarz negocjacyjny powinien być dotrzymany. Nowy przewodniczący grupy przedstawicieli, holenderski wiceminister spraw zagranicznych Michiel Patijn, argumentował, że należy uniknąć sytuacji, aby Traktat podlegał ratyfikacji w momencie podejmowania decyzji, które państwa będą mogły

<sup>236</sup> U. Sedelmeier, *East of Amsterdam: the implications of the Amsterdam Treaty for Eastern enlargement*, w: Neunreither, Wiener (red.), *European integration after Amsterdam*, s. 218.

<sup>237</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 161.

<sup>238</sup> „Agence Europe”, 19.12.1996; „Agence Europe”, 21.12.1996.

<sup>239</sup> „Agence Europe”, 30.12.1996.



uczestniczyć w trzeciej fazie wprowadzania unii gospodarczej i walutowej. Jednak takie postawienie sprawy mogło budzić wątpliwości. Trudno było bowiem zakładać, że osiągnięciem porozumienia w przeciągu kilku tygodni, tj. pomiędzy wyborami a szczytem w Amsterdamie planowanym na 16-17 czerwca 1997 r., tym bardziej, że jak podkreślał Patijn rzeczą najważniejszą była jakość uzgodnionych reform, przede wszystkim w odniesieniu do zmian w systemie instytucjonalnym. Toteż po tradycyjnym spotkaniu pomiędzy Komisją a rządem holenderskim, premier Wim Kok relatywizował wpływ wyborów w Wielkiej Brytanii, twierdząc, że nie można było sobie pozwolić na luksus utraty czasu i normalne negocjacje będą prowadzone z ówczesnym rządem Wielkiej Brytanii<sup>240</sup>. Przed odkładaniem decyzji dotyczących kwestii instytucjonalnych do ostatnich dni rokowań przestrzegał przewodniczący Komisji Jacques Santer<sup>241</sup>. Uważał on, że nie można czekać, jak w przypadku Maastricht, do ostatniej chwili, aby prowadzić dyskusję na temat przyszłości obywateli europejskich. Jego zdaniem, w przypadku fiaska rokowań, o wiele trudniej byłoby przyjąć niezbędne reformy Traktatów przez powiększoną Unię Europejską.

Do pierwszego spotkania grupy przedstawicieli doszło w Amsterdamie 13-14 stycznia 1997 r.<sup>242</sup> Poświęcone ono było przede wszystkim istotnym problemom instytucjonalnym, takim jak rola i skład Komisji oraz głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie. Wyznaczało to dalszy kierunek rokowań, gdyż jak stwierdził Michiel Patijn, około trzech czwartych zagadnień negocjacyjnych zapisanych już było w formie konkretnych propozycji artykułów w projekcie przygotowanym przez Irlandię. Dalsze rozmowy miały być więc poświęcone najbardziej drażliwym zagadnieniom, takim jak właśnie kwestie instytucjonalne, ale również zasadzie elastyczności, o której po raz pierwszy debatowali ministrowie spraw zagranicznych na spotkaniu w Brukseli 20 stycznia 1997 r.<sup>243</sup> Spotkanie to uwidoczniało, że pomimo zastrzeżeń ze strony Wielkiej Brytanii i kilku innych państw, poszczególne delegacje w sposób dosyć konstruktywny podchodziły do tego trudnego zagadnienia. Taki stosunek do kwestii wzmocnionej współpracy, jakkolwiek Wielka Brytania wypowiadała się przeciwko wspólnej propozycji Francji i Niemiec, mógł uratować Konferencję Międzyrządową przed fiaskiem<sup>244</sup>. Zasada elastyczności bowiem nie tylko umożliwiłaby poszerzenie, gdyż nowi członkowie nie mogliby zahamować w przyszłości tych państw, które zdecydowałyby się na bardziej pogłębioną integrację, ale również pozwalałaby Unii Europejskiej na uniknięcie dylematu, w jakim kierunku powinna się ona rozwijać. Już wtedy bowiem brytyjski mi-

<sup>240</sup> „Agence Europe”, 8.01.1997.

<sup>241</sup> Opinię taką wyraził Santer w przemówieniu wygłoszonym 19 grudnia 1996 r. na forum Fundacji Paul-Henri Spaaka w Brukseli („Agence Europe”, 23.12.1996).

<sup>242</sup> „Agence Europe”, 15.01.1997.

<sup>243</sup> „Agence Europe”, 22.01.1997.

<sup>244</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 27.01.1997.



nister spraw zagranicznych Malcolm Rifkind pytał polityków niemieckich o stopień ich zaangażowania na rzecz budowy federacji europejskiej i wizję Unii za dziesięć lub dwadzieścia lat. Twierdził, że jakkolwiek Klaus Kinkel zapewnił go, że Niemcy nie dążyły do zbudowania państwa europejskiego, to jednak Brytyjczycy zadawali pytanie, czym różniła się koncepcja Stanów Zjednoczonych Europy od propozycji Niemiec i innych państw dotycząca pogłębionej integracji<sup>245</sup>. Jego zdaniem, projekty zgłaszane w ramach Konferencji Międzyrządowej zmierzały w kierunku przekazania uprawnień demokratycznych rządów narodowych instytucjom Unii Europejskiej, czyli prowadziły do większego scentralizowania procesu podejmowania decyzji. Podobne wątpliwości wyrażał szwedzki premier Göran Persson, który obawiał się, że wprowadzenie wspólnej waluty może zasadniczo wpłynąć na zmianę charakteru Unii Europejskiej i wobec tego będzie to inna organizacja niż ta, do której przystąpiła Szwecja w 1995 r.<sup>246</sup> Tego rodzaju opinie wzmacniały jednak determinację niektórych rządów, aby prezentować własne koncepcje wzmocnionej współpracy. Zdawały sobie one sprawę, że z powodu trudności w wypracowaniu wspólnej jednolitej koncepcji konstrukcji europejskiej, jedyną drogą rozwoju Unii Europejskiej mogło być zróżnicowanie integracji. Francuski minister do spraw europejskich, Michel Barnier, podkreślił nawet, że jeżeli nie będzie akceptacji dla zasady elastyczności podczas Konferencji Międzyrządowej, to może ona pojawić się poza Traktatem<sup>247</sup>.

Holandia przedstawiła pierwsze trzy własne projekty podczas posiedzenia grupy przedstawicieli 17-18 lutego 1997 r.<sup>248</sup> Dotyczyły one niezmiernie istotnych i drażliwych zagadnień, tj. zasady elastyczności; rozszerzenia stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie oraz procedury współdecydowania; i ponownego zważenia głosów i określenia progu dla większości kwalifikowanej. W odniesieniu do tego ostatniego problemu Holandia przedstawiła kilka różnych sugestii z uwagi na odmienne stanowiska prezentowane przez poszczególne państwa członkowskie. Wstępne dyskusje uwidoczniły konieczność dalszych prac w celu wypracowania konsensusu. W podobnym duchu toczyły się rozmowy na temat innych problemów. Dotyczyło to chociażby zagadnień dotyczących stworzenia obszaru wolności (bez kontroli granicznych), bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Stanowisko prezydencji przedstawione 24 lutego 1997 r. podczas spotkania ministerialnego w nowym dokumencie robo-

<sup>245</sup> Opinie takie Rifkind przedstawił podczas konferencji zorganizowanej w Bonn w lutym 1997 r. przez Fundację Konrada Adenauera („Agence Europe”, 21.02.1997).

<sup>246</sup> Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 27.01.1997.

<sup>247</sup> Opinię taką wyraził 29 stycznia 1997 r. przed delegacją francuskiego Zgromadzenia Narodowego do spraw Unii Europejskiej. Podkreślił jednocześnie, że wspólne inicjatywy francusko-niemieckie mogą irytować niektóre państwa członkowskie, ale współpraca Francji i Niemiec stanowi siłę napędową w Europie („Agence Europe”, 1.02.1997).

<sup>248</sup> „Agence Europe”, 19.02.1997; McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 161-162.



czym zostało zaakceptowane przez większość państw członkowskich<sup>249</sup>. Podobne rozbieżności związane były także z takimi obszarami, jak WPZiB, czy zasada subsydiarności<sup>250</sup>. Natomiast w odniesieniu do instytucji, a przede wszystkim składu Komisji, ujawnił się na nowo konflikt pomiędzy większymi a mniejszymi państwami, które chciały mieć *własnego* komisarza, aby ich punkt widzenia był brany pod uwagę. Innym przykładem rozbieżności może być kwestia stopniowej integracji UZE do UE. W marcu 1997 r. wspólną propozycję w tej sprawie przedstawiło aż sześć państw, tj. Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Belgia i Luksemburg<sup>251</sup>. Natychmiast negatywnie zareagowały dwa państwa, tj. Wielka Brytania i Szwecja jako kraj neutralny<sup>252</sup>.

Biorąc pod uwagę różnice pomiędzy państwami członkowskimi, Holandia dążyła do przyśpieszenia negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Miał temu służyć przede wszystkim raport liczący 59 stron, przedstawiony z myślą o spotkaniu ministerialnym w dniu 25 marca 1997 r. w Rzymie z okazji czterdziestej rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich<sup>253</sup>. Dokument ten był uzupełnieniem projektu przedstawionego przez prezydentkę irlandzką w grudniu 1996 r. Obejmował obszary priorytetowe z punktu widzenia Holandii, wskazując jednocześnie na konkretne propozycje reform. Były to:

(1) prawa podstawowe – umożliwienie Trybunałowi Sprawiedliwości wypowiedzenia się w tym zakresie;

(2) ustanowienie obszaru wolności i bezpieczeństwa – przeniesienie niektórych zagadnień z trzeciego do pierwszego filaru i włączenie porozumienia z Schengen do Traktatu;

(3) WPZiB – dokonanie rozróżnienia pomiędzy ogólnymi wskazówkami politycznymi przyjmowanymi jednomyślnie przez Radę Europejską a decyzjami, mającymi na celu implementację powyższych wskazówek, podejmowanymi przez Radę większością głosów (nie dotyczyłoby to postanowień, które miałyby implikacje dla obrony, gdzie jednomyślność byłaby zachowana);

(4) wzmocniona współpraca – rozwijanie jej przez przynajmniej większość państw członkowskich przy zachowaniu surowych warunków, w szczególności w ramach pierwszego filaru;

(5) osobowość prawna Unii Europejskiej – przyznanie osobowości Unii.

Dyskusja, która miała miejsce w Rzymie 25 marca 1997 r., świadczyła, jak podkreślił holenderski minister spraw zagranicznych Hans van Mierlo, o tym, że zdecydowana większość ministrów uznała możliwość uczynienia dużego postępu w kwestiach elastyczności oraz drugiego i trzeciego filaru<sup>254</sup>. Odmienne

<sup>249</sup> „Agence Europe”, 26.02.1997.

<sup>250</sup> „Agence Europe”, 12.03.1997.

<sup>251</sup> Tekst wspólnego dokumentu w: „Agence Europe”, 24.03.1997.

<sup>252</sup> „Agence Europe”, 26.03.1997.

<sup>253</sup> „Agence Europe”, 22.03.1997.

<sup>254</sup> „Agence Europe”, 26.03.1997.



kształtowała się ocena wymiany poglądów nad zmianami w systemie instytucjonalnym. W dokumencie prezydencji holenderskiej nie znalazły się bowiem propozycje dotyczące drażliwych kwestii instytucjonalnych, co było wyborem taktycznym prezydencji<sup>255</sup>. Przedstawiono jedynie stan dotychczasowej debaty w zakresie reformy organów. Komentując spotkanie w Rzymie, francuski minister do spraw europejskich Michel Barnier stwierdził, że niektóre państwa członkowskie nie doceniały strategicznej natury negocjacji, a bez odpowiednich zmian w systemie instytucjonalnym trudno będzie przeprowadzić proces poszerzenia Unii Europejskiej<sup>256</sup>.

Początku rzeczywistych negocjacji w kwestiach instytucjonalnych można doszukiwać się podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych, które odbyło się w Noordwijk 6-7 kwietnia 1997 r.<sup>257</sup> Spotkanie to, poświęcone również innym problemom, potwierdziło duże rozbieżności stanowisk w odniesieniu do reformy systemu instytucjonalnego, a w szczególności jeżeli chodzi o skład Komisji Europejskiej i ważenie głosów w Radzie. Jakkolwiek istniało przekonanie, że po rozszerzeniu Unii Europejskiej nie będzie można zachować ówczesnej metody mianowania członków Komisji, gdyż w organie tym zasiadałoby zbyt wielu komisarzy, to jednak widoczny był konflikt pomiędzy dużymi a średnimi i małymi państwami członkowskimi<sup>258</sup>. Niektórzy ministrowie spraw zagranicznych wyraźnie podkreślali, że każdy kraj powinien być reprezentowany w Komisji, podczas gdy inni wskazywali na konieczność zachowania kolegialnego charakteru tej instytucji i równości pomiędzy jej członkami bez względu na kraj pochodzenia. Minister Herve de Charette stwierdził, że Francja mogłaby pogodzić się z sytuacją, iż czasami w Komisji nie byłoby komisarza narodowości francuskiej<sup>259</sup>. Na zmniejszenie liczby członków Komisji do dziesięciu lub dwunastu, jak proponowała sama Komisja, godziły się również takie państwa, jak Hiszpa-

<sup>255</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 162.

<sup>256</sup> Opinia wyrażona przed delegacją do spraw europejskich Zgromadzenia Narodowego („Agence Europe”, 28.03.1997).

<sup>257</sup> „Agence Europe”, 7.04.1997.

<sup>258</sup> W odniesieniu do składu Komisji brano pod uwagę trzy opcje: (1) w skład Komisji wchodziłoby po jednym przedstawicielu z każdego kraju, przy czym system ten uległby zmianie po tym, jak UE liczyłaby ponad dwadzieścia państw członkowskich; (2) w skład Komisji wchodziłoby mniejsza liczba komisarzy niż liczba państw członkowskich – członkowie Komisji byłiby wyłaniani dzięki systemowi rotacyjnemu przy zachowaniu równego statusu poszczególnych państw; (3) w skład Komisji wchodziłoby po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego bez względu na przyszłą liczbę państw członkowskich („Agence Europe”, 7.04.1997).

<sup>259</sup> Stanowisko takie Francja zaprezentowała już wcześniej. Między innymi 20 marca 2007 r. przedstawiła memorandum, w którym opowiedziała się za zmniejszeniem liczby komisarzy do 10 lub 12 w sytuacji, gdyby w skład Unii wchodziło więcej niż dwadzieścia państw członkowskich [Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Translation of letter from permanent representation of France, signed by Mr Pierre de Boissieu, Ambassador (20 March 1997). Composition and organization of the Commission*, Brussels, 21.03.1997, CONF 3852/97].



nia czy Wielka Brytania, ale uważały, że duże państwa powinny być zawsze reprezentowane w Komisji, przy jednoczesnym stworzeniu systemu rotacyjnego dla państw małych i średnich. Również przedstawiciel Niemiec, Klaus Kinkel, nie zgadzał się, aby państwo o największej populacji nie mogło delegować swojego obywatela do składu Komisji. O wiele mniejsze kontrowersje budziło zagadnienie zwiększenia efektywności prac Komisji Europejskiej.

Problem składu Komisji był wyraźnie powiązany z kwestią głosów ważonych w Radzie pomimo tego, że niektóre delegacje starały się pomniejszać ten związek lub w odmienny sposób go rozumiały<sup>260</sup>. Większe państwa członkowskie skupiały na ogół swoją uwagę jednocześnie na obu kwestiach, podczas gdy mniejsze nie były skłonne do ustępstw w odniesieniu do nowego podziału głosów w Radzie, jeżeli nie uzyskają w zamian korzyści związanych ze składem Komisji. W zakresie większości kwalifikowanej, niektóre państwa członkowskie uzależniały ewentualne rozszerzenie jej stosowania od kwestii zmiany rozkładu głosów ważonych. Inne kraje uważały jednak, że zmiana podziału głosów utrudniłaby im akceptację rozszerzenia stosowania większości kwalifikowanej. Wyraźnie więc było widać, że w ramach Konferencji Międzyrządowej trzeba było osiągnąć całościowy kompromis dotyczący różnych zagadnień, jakkolwiek dyskusje na ogół były prowadzone wokół jednostkowych problemów.

Pomimo tego, że Konferencja Międzyrządowa miała zakończyć się w czerwcu 1997 r., to podczas konklawe w Noordwijk stanowiska poszczególnych państw wobec kluczowego problemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie były, w opinii jednego z dyplomatów, całkowicie antagonistyczne<sup>261</sup>. Holenderski minister spraw zagranicznych Hans van Mierlo ostrzegał nawet, że niemożność wypracowania kompromisu w tej sprawie może doprowadzić do frustracji zwłaszcza mniejszych państw członkowskich, które w ostateczności mogłyby blokować decyzje podejmowane jednomyślnie. Jakkolwiek był to raczej „czarny scenariusz”, to jednak nie można było wykluczyć, iż jeżeli nie uda się znaleźć satysfakcjonującego rozwiązania, to przyjęcie samego Traktatu mogłoby zostać zablokowane. O takiej możliwości mówił w imieniu Hiszpanii sekretarz stanu do spraw europejskich Ramon de Miguel. Większe kraje obawiały się natomiast pomniejszenia własnej roli. Chciały, aby po poszerzeniu Unii Europejskiej większość kwalifikowaną stanowiły rządy reprezentujące, tak jak ówczesnie, 60% populacji. Dwa z dużych państw, tj. Francja i Hiszpania, opowiadały się za tym, aby pułap ten podwyższyć do 65%. Innym rozważanym zagadnieniem była kwestia wprowadzenia, z inicjatywy Austrii, podwójnej większości, tj. państw i populacji, oprócz większości głosów ważonych.

Podczas konklawe w Noordwijk dyskutowano nie tylko kwestie instytucjonalne, które zdominowały obrady, ale również problemy związane z WPZiB oraz

<sup>260</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 160-161.

<sup>261</sup> „Agence Europe”, 7.04.1997.





z zatrudnieniem i polityką socjalną<sup>262</sup>. W obu obszarach Wielka Brytania zgłosiła odmienne stanowisko w stosunku do innych państw członkowskich. Wypowiedziała się przeciwko szerszemu stosowaniu większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji w ramach drugiego filaru oraz przeciwko włączeniu do Traktatu *Protokołu socjalnego*. Było to powtórzenie znanego stanowiska rządu brytyjskiego, jakkolwiek należało się spodziewać zmiany tego nastawienia z uwagi na spodziewane zwycięstwo Partii Pracy w zbliżających się wyborach parlamentarnych.

Powyższe zagadnienia nie były jednak aż tak kontrowersyjne, jak kwestie instytucjonalne, których rozwiązanie okazało się dosyć trudne. Nie udało się dokonać jakiegokolwiek przełomu podczas kolejnego spotkania ministerialnego, które odbyło się w Luksemburgu w dniach 29-30 kwietnia 1997 r. Przewodnicząca Unii Europejskiej Holandia przedstawiła jednak szereg propozycji dotyczących najbardziej kontrowersyjnych problemów instytucjonalnych i związanych z funkcjonowaniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>263</sup>. Dotyczyły one następujących problemów:

- wprowadzenie podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej;
- nowego rozkładu głosów ważonych w Radzie dla obecnych i przyszłych państw członkowskich UE;
- roli i składu Komisji Europejskiej;
- procesu podejmowania decyzji w ramach WPZiB;
- stosunków pomiędzy UE a UZE;
- wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB;
- finansowania WPZiB.

Szczególnie interesujące propozycje dotyczyły systemu większości kwalifikowanej, gdyż uwzględniono w nich nowe kryterium, tj. wielkości populacji. Holandia przedstawiła dwie możliwości przeprowadzenia reformy systemu głosowania za pomocą większości kwalifikowanej. Obie były nazwane systemem podwójnej większości. W pierwszym wariantcie utrzymano by pułap większości kwalifikowanej na poziomie 71,2% ilości głosów. Jednocześnie państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną miały reprezentować co najmniej 60% ogółu populacji Unii. Rozważając tę opcję, Holandia przedstawiła sugestię podziału głosów w Unii liczącej 15 i 26 państw członkowskich. Po rozszerzeniu Polska, podobnie jak Hiszpania, mogła dysponować 20 lub 9 głosami. W porównaniu cztery największe kraje, tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy, miałyby po 25 lub 12 głosów każde<sup>264</sup>. Drugi wariant przewidywał znaczne uproszczenie systemu większości kwalifikowanej, gdyż pod uwagę brano by tylko dwa kryteria, tj. ilości państw oraz wielkości populacji, rezyg-

<sup>262</sup> „Agence Europe”, 7.04.1997.

<sup>263</sup> „Agence Europe”, 5.05.1997.

<sup>264</sup> Podział głosów pomiędzy państwa członkowskie patrz tabela I i II.



nując z głosów ważonych. Zgodnie z tą propozycją, większość kwalifikowaną stanowiłaby większość państw członkowskich reprezentujących co najmniej 60% ludności Unii, przy założeniu, że każdy kraj dysponowałby jednym głosem. Holandia przedstawiła również propozycje dotyczące drugiego bardzo kontrowersyjnego zagadnienia instytucjonalnego, mianowicie składu Komisji Europejskiej. Prezydencja zaprezentowała trzy możliwe rozwiązania<sup>265</sup>. Zgodnie z pierwszą opcją w Komisji znajdowałoby się 15 komisarzy, w myśl zasady jedno państwo – jeden komisarz. W drugiej opcji również przewidywano 15 komisarzy, ale liczba ta mogłaby być przekroczona podczas trwania kadencji, w której doszłoby do pierwszego poszerzenia Unii Europejskiej. Trzecia opcja przewidywała ustalenie składu Komisji w liczbie od 15 do maksymalnie 20 członków. Jeżeli w Unii Europejskiej byłoby więcej niż 20 państw, to wówczas komisarze byłoby wybierani zgodnie z systemem rotacyjnym, gdyż nie każdy kraj mógłby nominować swojego obywatela. Propozycji tych nie należało traktować jako konkurencyjnych. Chodziło raczej o pokazanie sposobu, w jaki należało po akcesji nowych państw członkowskich ograniczyć liczbę komisarzy, aby Komisja mogła nadal w sposób efektywny wypełniać postawione przed nią zadania.

**Tabela I. Podział głosów dla 15 państw członkowskich UE według prezydencji holenderskiej – propozycja przygotowana na spotkanie ministerialne w Luksemburgu w dniach 29-30 kwietnia 1997 r.**

Państwo	Sposób pierwszy	Sposób drugi
Niemcy	25	12
Wielka Brytania	25	12
Francja	25	12
Włochy	25	12
Hiszpania	20	9
Holandia	12	6
Grecja	10	5
Belgia	10	5
Portugalia	10	5
Szwecja	8	4
Austria	8	4
Dania	6	3
Finlandia	6	3
Irlandia	6	3
Luksemburg	3	2
<b>Ogółem</b>	199	97
<b>Większość kwalifikowana</b>	142	69
<b>Mniejszość blokująca</b>	58	30

Źródło: „Agence Europe”, 5.05.1997.

<sup>265</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Note from the presidency. Commission*, Brussels, 24.04.1997, CONF 3887/97.



**Tabela II. Podział głosów państw członkowskich UE według prezydencji holenderskiej – propozycja przygotowana na spotkanie ministerialne w Luksemburgu w dniach 29-30 kwietnia 1997 r.**

Państwo	Sposób pierwszy	Sposób drugi
Niemcy	25	12
Wielka Brytania	25	12
Francja	25	12
Włochy	25	12
Hiszpania	20	9
Polska	20	9
Holandia	12	6
Rumunia	12	6
Grecja	10	5
Belgia	10	5
Portugalia	10	5
Czechy	10	5
Węgry	10	5
Austria	8	4
Szwecja	8	4
Bułgaria	8	4
Dania	6	3
Finlandia	6	3
Irlandia	6	3
Słowacja	6	3
Litwa	6	3
Luksemburg	3	2
Cypr	3	2
Słowenia	3	2
Łotwa	3	2
Estonia	3	2
<b>Ogółem</b>	283	140
<b>Większość kwalifikowana</b>	201	100
<b>Mniejszość blokująca</b>	83	41

**Źródło:** „Agence Europe”, 5.05.1997.

Na zakończenie posiedzenia w Luksemburgu minister spraw zagranicznych Holandii, Hans van Mierlo, wyraźnie podkreślił, że decyzje w odniesieniu do reformy systemu instytucjonalnego będą musiały być podjęte na szczeblu szefów państw i rządów<sup>266</sup>. W opinii ministra do spraw europejskich Michela Patijna, pole kompromisu poszczególnych delegacji było dosyć ograniczone, a znalezienie rozwiązań satysfakcjonujących wszystkich było niezmiernie trudne. Wynikało to w dużej mierze z bezprecedensowej w historii Wspólnoty

<sup>266</sup> „Agence Europe”, 1.05.1997.



konfrontacji pomiędzy dużymi a małymi państwami członkowskimi w sprawie systemu większości kwalifikowanej i składu Komisji Europejskiej<sup>267</sup>.

### 2.5.2. Faktyczne negocjacje: od maja 1997 r. do posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie

Rzeczywiste negocjacje rozpoczęły się dopiero po wygraniu 1 maja 1997 r. wyborów w Wielkiej Brytanii przez Partię Pracy. Do tego czasu poszczególne państwa członkowskie zwlekały z podejmowaniem decyzji w kwestiach szczególnie drażliwych, nie wiedząc, kto będzie reprezentantem Wielkiej Brytanii w ostatniej kluczowej fazie Konferencji Międzyrządowej<sup>268</sup>. Wyrażano jednak nadzieję, że nowy minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii będzie dysponował już nowym mandatem negocjacyjnym, a na stanowisko brytyjskie nie będą miały tak dużego wpływu ideologiczne polemiki dotyczące kwestii europejskich<sup>269</sup>. Co więcej, w nowym rządzie brytyjskim znalazły się osoby znane ze swoich proeuropejskich sympatii, a sam Tony Blair, który nie zawsze był postrzegany jako zdecydowany zwolennik integracji, prezentował podejście pragmatyczne, czego przykładem mogły być jego wystąpienia jeszcze w 1995 r. w Londynie, Brukseli i Bonn<sup>270</sup>. Pierwszą deklaracją nowego brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, Robina Cooka, była decyzja o przyłączeniu się do *Protokołu socjalnego* uzgodnionego w Maastricht<sup>271</sup>. Miało to świadczyć o nowym nastawieniu Wielkiej Brytanii do integracji w ramach Unii Europejskiej. Rząd premiera Tony'ego Blaira wykazał także gotowość akceptacji rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej i procedury współdecydowania, co miało wzmocnić pozycję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego<sup>272</sup>. Już 5 maja 1997 r. podczas spotkania w ramach Konferencji Międzyrządowej nowy minister do spraw europejskich, Doug Henderson, zobowiązał się do *nowego początku* w stosunkach Wielkiej Brytanii z Europą, a tydzień później Robin Cook zapowiedział dążenie do uczynienia z Wielkiej Brytanii

<sup>267</sup> Opinię taką wyraził Hans van Mierlo w połowie maja 1997 r. („Agence Europe”, 16.05.1997).

<sup>268</sup> Opinia wyrażona przez P. De Schouteete'a de Tervarent, belgijskiego reprezentanta w grupie przedstawicieli (Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 20).

<sup>269</sup> Opinia wyrażona przez Michiela Patijna, przewodniczącego grupy przedstawicieli („Agence Europe”, 24.04.1997).

<sup>270</sup> Do obozu proeuropejskiego można było zaliczyć dwóch bardzo bliskich współpracowników Tony'ego Blaira. Byli to Peter Mandelson i Roger Liddle. Natomiast Robin Cook, który został ministrem spraw zagranicznych, był raczej obojętnie nastawiony do kwestii europejskich (J. Smith, *A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005, s. 706-707).

<sup>271</sup> „Agence Europe”, 5.05.1997.

<sup>272</sup> J. W. Young, *Britain and European unity 1945-1999*, Macmillan Press, Basingstoke 2000, s. 176.



„wiodącego gracza” w Europie. W podobnym duchu wypowiedział się premier Tony Blair podczas nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w Noordwijk, 23 maja 1997 r.<sup>273</sup> Stwierdził on, że rząd brytyjski będzie szukał „dialogu, a nie wojny, rozwiązań, a nie konfrontacji, postępu, a nie stagnacji”, podkreślając jednocześnie, że będzie jednak dążył do obrony interesu narodowego. W niektórych obszarach stanowisko rządu Partii Pracy nie odbiegało od poglądów prezentowanych przez Partię Konserwatywną<sup>274</sup>. Na przykład oba ugrupowania negatywnie podchodziły do możliwości stworzenia wspólnej europejskiej polityki obronnej. W odróżnieniu od działań Johna Majora, postawę Tony’ego Blaira wobec Europy można jednak scharakteryzować jako pragmatyczne zaangażowanie. Niemniej pojawiały się również głosy krytyczne wobec postawy brytyjskiej, co świadczyło zarówno o nowym otwarciu, ale jednocześnie o chęci kontynuacji obecnej polityki wobec Unii. Holenderski minister do spraw europejskich, Michiel Patijn, przyznał 30 maja 1997 r., że nowy rząd Partii Pracy nadal bał się wyjść z cienia Margaret Thatcher<sup>275</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się niemiecki minister do spraw europejskich Werner Hoyner, który przyznał, że doszło do poprawy atmosfery, ale nie miało to wpływu na treść negocjacji.

W okresie od początku maja 1997 r. do szczytu w Amsterdamie (16-17 czerwca 1997 r.) Holandia dążyła do sfinalizowania prac nad tekstem Traktatu. Zgodnie z decyzją prezydencji, głównym forum negocjowania ostatecznego pakietu reform była grupa przedstawicieli wspierana przez podległe jej ciało zwane *przyjaciółmi prezydencji*<sup>276</sup>. Dyskusje w kwestiach najbardziej drażliwych miały miejsce także podczas spotkań ministerialnych oraz szefów państw i rządów.

Podczas nieformalnego spotkania grupy przedstawicieli w Maastricht w dniach 16-17 maja 1997 r., Holandia przekazała innym delegacjom dokument roboczy, w którym zawarto propozycje konkretnych sformułowań traktatowych<sup>277</sup>. Dokument ten nie stanowił formalnego projektu ani też nie zawierał uzgodnionych przez wszystkich zapisów. Liczył on ponad 100 stron i był podzielony na następujące rozdziały: (1) obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; (2) Unia a jej obywatele; (3) efektywna i spójna polityka zagraniczna; (4) organy Unii; (5) wzmocniona współpraca. Tekst przedstawiony przez Holandię spotkał się z pozytywną reakcją ze strony poszczególnych pań-

<sup>273</sup> „Agence Europe”, 24.05.1997.

<sup>274</sup> S. Fella, *A Europe of the peoples?*, w: C. Hoskyns, M. Newman (red.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester University Press, Manchester 2000, s. 79-81.

<sup>275</sup> Smith, *A missed opportunity?*, s. 708.

<sup>276</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 184-187. Na temat grupy *przyjaciół prezydencji* patrz paragraf w niniejszym rozdziale poświęcony organizacji prac Konferencji Międzrządowej.

<sup>277</sup> „Agence Europe”, 20.05.1997.



stw członkowskich, które uważały, że może on stanowić podstawę do przygotowania końcowego dokumentu w Amsterdamie<sup>278</sup>.

Pomimo optywizmu wyrażanego przez szefów państw i rządów, na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Noordwijk, 23 maja 1997 r., nie udało się osiągnąć consensusu wokół najistotniejszych problemów instytucjonalnych, z którymi nie mogli sobie poradzić ani ministrowie spraw zagranicznych, ani ich przedstawiciele. Przyczyn należało upatrywać przede wszystkim w bardzo ostrym sporze pomiędzy dużymi a małymi państwami członkowskim, których interesy w zakresie nowego systemu większości kwalifikowanej oraz składu Komisji były na ogół całkowicie rozbieżne<sup>279</sup>. Waga tego spotkania wynikała z możliwości bezpośredniego kontaktu z nowym premierem Wielkiej Brytanii, Tonym Blairem. Przede wszystkim jednak szefowie państw i rządów mogli bliżej zapoznać się z najbardziej drażliwymi problemami, które miały stanowić główny punkt obrad Rady Europejskiej w Amsterdamie<sup>280</sup>. W opinii przewodniczącego Komisji Jacquesa Santera, spotkanie w Noordwijk pomogło w krystalizacji stanowisk, ale widoczna była tendencja do zachowania *status quo* wobec najważniejszych kwestii instytucjonalnych i odłożenia wielu decyzji na później<sup>281</sup>. Orędownikiem takiego podejścia był kanclerz Niemiec Helmut Kohl<sup>282</sup>. Z uwagi na to, że prezydent Francji Jacques Chirac nie zgłaszał sprzeciwu wobec takiej propozycji, a wiele delegacji poparło postawę niemiecką, można było się spodziewać, że w Amsterdamie nie będzie porozumienia w zakresie reform instytucjonalnych. Działo się tak wbrew opinii samej prezydencji, która uważała, że zachowanie *status quo* mogło nadwyrężyć zaufanie do Konferencji Międzyrządowej i stanowić negatywny sygnał dla państw kandydackich. Nie oznaczało to jednak, że podczas posiedzenia w Noordwijk nie pojawiły się pomysły reform instytucjonalnych. Kanclerz Kohl, na przykład, sugerował, że należało określić maksymalną liczbę członków Komisji na 20 i zachować ją w sytuacji przyjęcia nowych państw członkowskich, a później zredukować skład do 15-18 komisarzy<sup>283</sup>. Niektóre państwa uważały natomiast, że w zasadzie nie było konieczne wprowadzenie nowego podziału głosów ważonych w Radzie po to, aby wprowadzić nową równowagę między małymi a dużymi krajami członkowskimi. Podczas spotkania w Noordwijk widoczny postęp osiągnięto jedynie w odniesieniu do wzmocnienia roli i uprawnień przewodniczącego Komisji Europejskiej. Zastrzeżenia ze strony niektórych państw, tj.

<sup>278</sup> Opinie wyrażone podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych w Hadze 20 maja 1997 r. („Agence Europe”, 22.05.1997).

<sup>279</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 119.

<sup>280</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 185.

<sup>281</sup> „Agence Europe”, 26.05.1997.

<sup>282</sup> Gosses, *Treaty of Amsterdam marks another step on the way to a European Constitution*, s. 30-31.

<sup>283</sup> „Agence Europe”, 26.05.1997.



Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii, były wyrażane wobec przeniesienia niektórych zagadnień z trzeciego, międzyrządowego, filaru do pierwszego, o charakterze ponadnarodowym. Takie zróżnicowanie opinii pomiędzy państwami członkowskimi w wielu kluczowych sprawach prowadziło do wniosku, że ostatnią szansą na osiągnięcie porozumienia będzie posiedzenie Rady Europejskiej w Amsterdamie. Potwierdzeniem takiego nastawienia były spotkania ministerialne i grupy przedstawicieli, podczas których udało się osiągnąć jedynie postęp w odniesieniu do niektórych kwestii, jak na przykład trzeciego filaru Unii Europejskiej.

Pomimo rozbieżności stanowisk, na początku czerwca 1997 r. prezydencja holenderska przedstawiła ostateczny skonsolidowany projekt Traktatu<sup>284</sup>. Po okresie negocjacji, w dniu 13 czerwca 1997 r. Holandia zaprezentowała poprawioną wersję projektu Traktatu, liczącą 158 stron<sup>285</sup>. Zapisy dotyczące najbardziej drażliwych kwestii, tj. przyszłego składu Komisji i sposobu ważenia głosów w Radzie, były odzwierciedleniem szerokiego consensusu, który udało się osiągnąć podczas nieformalnego spotkania w Noordwijk. Nie oznaczało to jednak, że poszczególne państwa nie zgłaszały zastrzeżeń do niektórych propozycji. Między innymi czynił to Jacques Poos, minister spraw zagranicznych Luksemburga, która miała sprawować prezydencję od 1 lipca 1997 r. Poos wyraźnie stwierdził, że w Amsterdamie Luksemburg nie zgodzi się na takie rozwiązanie, które pozbawiałoby to państwo prawa do nominowania *własnego* komisarza<sup>286</sup>. W propozycji prezydencji, zmniejszenie liczby komisarzy w porównaniu do liczby państw członkowskich miało być rozważane, gdy w Unii znalazłoby się ponad 20 krajów. Poos zaprotestował również przeciwko proponowanemu podziałowi głosów ważonych. Uznał, że propozycja przyznania największym państwom członkowskim po 25 głosów w Radzie, w sytuacji, gdy Luksemburg dostałby jedynie 3 głosy, była całkowicie nie do zaakceptowania. Pojawiły się również inne wypowiedzi kwestionujące propozycje prezydencji. W szczególności poruszona była Belgia, gdyż zgodnie z propozycją holenderską, otrzymałaby mniejszą ilość głosów o dwa w porównaniu do Holandii, a dotychczas zawsze był zachowany parytet pomiędzy obu państwami<sup>287</sup>. Podobny problem miała Francja w odniesieniu do Niemiec. Jakkolwiek nikt nie zgłaszał formalnej propozycji, aby Francja miała mniejszą ilość głosów niż Niemcy, to czasami pojawiały się takie sugestie. Były one natychmiast odrzucane przez Francuzów<sup>288</sup>. Francja była również przeciwna wprowadzeniu ja-

<sup>284</sup> Szczegółowe omówienie tego dokumentu znajduje się w: „Agence Europe”, 6.06.1997.

<sup>285</sup> „Agence Europe”, 14.06.1997; Conference des Représentants des Gouvernements des États membres, *Projet de Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, 12.06.1997, CONF 4000/97.

<sup>286</sup> „Agence Europe”, 13.06.1997.

<sup>287</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 149.

<sup>288</sup> R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 154.

kiegokolwiek systemu podwójnej większości. Wszystko to świadczyło o trudnościach, które miały pojawić się podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Amsterdamie, pomimo długiego okresu prowadzenia negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej.

### **2.5.3. Zakończenie negocjacji: posiedzenie Rady Europejskiej w Amsterdamie, 16-17 czerwca 1997 r.**

Zgodnie z tradycyjnym listem przewodniczącego Rady Europejskiej, w tym wypadku premiera Holandii Wima Koka, głównym zadaniem szefów państw i rządów na posiedzeniu w Amsterdamie w dniach 16-17 czerwca 1997 r. miało być zakończenie prac Konferencji Międzyrządowej, po piętnastu miesiącach rokowań, przyjęciem tekstu nowego Traktatu o Unii Europejskiej<sup>289</sup>. Kok zaproponował, aby dyskusje dotyczyły nieuzgodnionych jeszcze problemów. Chcąc stworzyć sprzyjającą atmosferę, postulował rozpocząć rozmowy od sekcji drugiej, dotyczącej kwestii Unii i obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem rozdziału dotyczącego zatrudnienia – z uwagi na to, że w dużej mierze consensus w tym obszarze został już osiągnięty<sup>290</sup>. Dopiero później miano przejść do kolejnych, już bardziej kontrowersyjnych zagadnień, zgodnie z porządkiem numerycznym. Najbardziej sporne problemy dotyczyły:

(1) określenia, czy w ramach nowego tytułu dotyczącego swobodnego przepływu osób, azylu i imigracji należy zachować zasadę jednomyślności przy podejmowaniu decyzji i w jaki sposób należy umożliwić wprowadzenie klauzuli elastyczności, aby odzwierciedlić zróżnicowaną sytuację państw członkowskich w tym obszarze;

(2) zdefiniowania relacji pomiędzy UZE a UE oraz zwiększenia możliwości podejmowania działań przez Unię w zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych;

(3) zreformowania systemu instytucjonalnego, w szczególności w odniesieniu do ustalenia składu Komisji, ważenia głosów w Radzie i rozszerzenia stosowania większości kwalifikowanej w ramach pierwszego filaru Unii Europejskiej oraz procedury współdecydowania;

(4) skonkretyzowania ostatecznych warunków stosowania zasady elastyczności, a przede wszystkim rozstrzygnięcia, czy decyzje w tym zakresie byłyby podejmowane jednomyślnie.

Jakkolwiek podczas posiedzenia w Amsterdamie Rada Europejska zajęła się również innymi problemami, w szczególności wprowadzeniem trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej oraz kwestiami wspierania wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego i przeciwdziałania bezrobociu, to jednak istnieje

<sup>289</sup> Tekst listu Wima Koka do szefów państw i rządów w: „Agence Europe”, 14.06.1997.

<sup>290</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 189.





jące już wcześniej porozumienie wokół tych zagadnień pozwoliło państwom członkowskim na poświęcenie niemal całego czasu dyskusji dotyczącej nowego Traktatu<sup>291</sup>. Nie oznaczało to jednak, że obrady przebiegały bezproblemowo. Z uwagi na rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi, głównie w odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, spotkanie nie zakończyło się, jak planowano, wczesnym popołudniem 17 czerwca 1997 r., ale dopiero o godzinie 3.35 nad ranem 18 czerwca<sup>292</sup>. Pomimo przedłużenia posiedzenia brak było woli osiągnięcia kompromisu w kwestii reformy systemu instytucjonalnego, głównie w wyniku braku porozumienia między Francją a Niemcami. Na częściowym fiasku posiedzenia w Amsterdamie zaciążył więc brak należytej współpracy pomiędzy największymi państwami członkowskimi<sup>293</sup>.

Pierwszy dzień obrad Rady Europejskiej został poświęcony pierwszemu czytaniu wszystkich części projektu Traktatu przygotowanego przez prezydencję holenderską<sup>294</sup>. Zgodnie z harmonogramem przygotowanym przez Holandię, obrady rozpoczęto od mniej kontrowersyjnych problemów i poddano pod dyskusję kolejno rozdziały dotyczące zatrudnienia, polityki społecznej, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, terytoriów zamorskich, mediów publicznych, statystyki i zasady subsydiarności<sup>295</sup>. Dopiero później szefowie państw i rządów przeszli do trudniejszych zagadnień. Jednym z nich były zapisy w ramach tytułu dotyczącego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kanclerz Niemiec Helmut Kohl, z uwagi na nacisk landów, skutecznie zablokował możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w odniesieniu do polityki azylowej, co – zgodnie z pierwotną propozycją Holandii – miało nastąpić automatycznie po pięciu latach<sup>296</sup>. Uwzględniono również szczególną sytuację Wielkiej Brytanii i Irlandii, pozwalając tym państwom na uczestniczenie w wybranych inicjatywach bez konieczności przyjęcia wszystkich zapisów odnoszących się do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Na zakończenie pierwszego dnia posiedzenia, Rada Europejska zajęła się kwes-

<sup>291</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 188.

<sup>292</sup> C. H. Church, D. Phinnemore, „Znikający” *Traktat Amsterdamski*, „Studia europejskie”, nr 2, 1998, s. 27-28.

<sup>293</sup> Ciekawostką może być fakt, że przyjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej rozwiązania logistyczne mogły sprzyjać osiągnięciu ostatecznego porozumienia. Otóż poszczególne delegacje były zakwaterowane w kilku różnych hotelach, przy czym przedstawiciele czterech największych krajów oraz prezydencji byli umieszczeni w tym samym hotelu. Nawet ten drobny fakt świadczył o roli jaką odgrywają największe państwa członkowskie w wypracowaniu ostatecznego kompromisu (A. Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave, Basingstoke 2002, s. 99).

<sup>294</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 191.

<sup>295</sup> Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 22; „Agence Europe”, 16.06.1997.

<sup>296</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.



tiami reformy WPZiB oraz systemu instytucjonalnego<sup>297</sup>. Różnice pomiędzy państwami członkowskimi dotyczyły przede wszystkim wzmocnionej współpracy i problemów instytucjonalnych. Mniejsze państwa członkowskie nie były zadowolone z propozycji prezydencji holenderskiej dotyczącej nowego sposobu ważenia głosów w Radzie. Holandia wniosowała bowiem, aby zwiększyć poszczególnym krajom liczbę głosów, ze szczególnym uwzględnieniem większych państw. Inną rozważaną propozycją było wprowadzenie podwójnej większości, tj. państw i populacji. W dyskusjach szefów państw i rządów wskazywano ponadto na polityczny związek pomiędzy zmianą systemu ważenia głosów a koniecznością zachowania przez każde państwo członkowskie przynajmniej jednego członka Komisja.

Obrady Rady Europejskiej we wtorek rano 17 czerwca 1997 r. rozpoczęto od szczegółowej analizy poprawek przygotowanych przez Holandię na podstawie uwag uczynionych przez poszczególne delegacje dnia poprzedniego<sup>298</sup>. Dotyczyły one głównie polityki azylowej, włączenia konwencji z Schengen do dorobku prawnego Unii Europejskiej, polityki bezpieczeństwa i obronnej oraz obywateli UE. W osiągnięciu porozumienia co do polityki bezpieczeństwa pomogło popołudniowe spotkanie dyrektorów politycznych<sup>299</sup>. Zawarty kompromis odnosił się do możliwości wprowadzenia wspólnej obrony i włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej, ale decyzję w tej sprawie mogła podjąć jedynie Rada Europejska. Późnym wieczorem udało się także osiągnąć porozumienie w zakresie istotnej kwestii instytucjonalnej, związanej z rozszerzeniem zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną, jakkolwiek nie zostały przyjęte wszystkie propozycje prezydencji holenderskiej. Dużą niespodzianką była postawa kanclerza Helmuta Kohla, który z uwagi na niechętny stosunek landów co do utraty kompetencji w zakresie ustawodawstwa wewnętrznego, wycofał się z powszechnie znanego stanowiska Niemiec w sprawie głosowania większością kwalifikowaną, głównie polityki imigracyjnej i azylowej<sup>300</sup>. Paradoksalnie, wbrew wcześniejszemu stanowisku Wielkiej Brytanii, nowy premier Tony Blair był gotowy na większe ustępstwa niż kanclerz Kohl.

We wtorek wieczorem (17 czerwca 1997 r.) dyskusja została zdominowana przez dwie kluczowe kwestie instytucjonalne, tj. skład Komisji i ważenie głosów w Radzie<sup>301</sup>. Zagadnienia te były ze sobą ściśle połączone. Większe państwa członkowskie były gotowe do zrezygnowania z drugiego członka Komisji, ale trudno było określić, co uzyskają one w zamian w Radzie. W rozmowach dominowało przekonanie, że należy wprowadzić system podwójnej większości, w którym uwzględnione zostaną dwa elementy, tj. większość kwalifikowana

<sup>297</sup> „Agence Europe”, 16.06.1997; „Agence Europe”, 18.06.1997.

<sup>298</sup> „Agence Europe”, 18.06.1997.

<sup>299</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 192.

<sup>300</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 155-156; „Agence Europe”, 19.06.1997.

<sup>301</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s. 193.



głosów oraz wielkość populacji. Jednak znacząca mniejszość uważała, że należało jedynie na nowo określić ilość głosów ważonych przynależnych poszczególnym państwom. Różnice między tymi dwoma stanowiskami powodowały trudności w osiągnięciu porozumienia. Co więcej, niektóre państwa nie wykazywały należytej woli uelastyczenia własnych pozycji i nie były skłonne do kompromisu. Dla przykładu, Francja uważała, że przyjęcie koncepcji podwójnej większości w Radzie czyni cały system głosowania dosyć skomplikowanym<sup>302</sup>. Było więc jasne, że niemożność dokonania reformy sposobu podejmowania decyzji w Radzie rzutowała na impas w odniesieniu do określenia składu Komisji. Zwłaszcza Hiszpania dążyła do zagwarantowania własnej pozycji w ramach Rady, jeżeli podjęta byłaby decyzja o ograniczeniu liczby komisarzy pochodzących z dużych państw. Premier Aznar przypomniał, że w momencie wchodzenia Hiszpanii do Wspólnot Europejskich, kraj ten zgodził się na dysponowanie mniejszą ilością głosów w Radzie niż pozostałe cztery duże państwa członkowskie, ale w zamian Hiszpania miała dwóch członków Komisji. Wydawało się, że wola kompromisu ze strony Hiszpanii była ograniczona<sup>303</sup>.

W związku z powyższymi problemami, kanclerz Helmut Kohl zaproponował odłożenie decyzji w sprawie systemu głosowania w Radzie do czasu kolejnego poszerzenia Unii Europejskiej<sup>304</sup>. Pomysł ten został początkowo poparty przez premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira, następnie przez prezydenta Francji Jacquesa Chiraca, premiera Holandii Wima Koka i pozostałych przywódców. Również w kwestii składu Komisji, kanclerz Kohl zasugerował przesunięcie rozstrzygnięć do momentu przyjęcia nowych państw. Postulował on wzmocnienie roli przewodniczącego Komisji i ustalenie górnego pułapu liczebności Komisji na 20 członków. W momencie wejścia do UE od 2 do 5 nowych krajów duże państwa utraciłyby prawo do drugiego komisarza. Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w protokole, dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego, który dotyczył instytucji w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej. W taki sposób rozstrzygnięto więc najbardziej kontrowersyjne problemy, które podlegały rokowaniom przez ponad rok. Formuła, która została ostatecznie przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie z inicjatywy Niemiec, sprawdziła się do niepodjęcia żadnych reform instytucjonalnych w obliczu poszerzenia w ramach Traktatu Amsterdamskiego. Dlatego Traktat Amsterdamski można nazwać „niedokończoną reformą”, gdyż nie przygotował on organów Unii Europejskiej na akcesję nowych państw członkowskich. Nie został więc zrealizowany jeden z zasadniczych celów, który stanowił uzasadnienie zwołania Konferencji Międzrządowej. Jak podkreślał jednak jeden z wyższych urzędników holenderskiego ministerstwa spraw zagranicznych, od samej inauguracji

<sup>302</sup> „Agence Europe”, 19.06.1997.

<sup>303</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 120.

<sup>304</sup> „Agence Europe”, 19.06.1997.



Konferencji Międzyrządowej wyrażano wątpliwości, czy uda się przeprowadzić całościową reformę systemu instytucjonalnego<sup>305</sup>.

Z uwagi na brak porozumienia w niektórych kluczowych obszarach, szefowie państw i rządów na ogół z pewną rezerwą oceniali wyniki prac Konferencji Międzyrządowej. Wskazywano jednak także na pozytywne strony zawartego kompromisu. Przede wszystkim, jak podkreślono we wnioskach prezydencji, pomyślne zakończenie rokowań otwarło drogę do rozpoczęcia procesu rozszerzenia<sup>306</sup>. Oceniając tego rodzaju sformułowanie, można mieć jednak wątpliwość, co do ich prawdziwości. Podobnie optymistycznie wypowiedział się na nocnej konferencji prasowej, tj. o godzinie 4.00 w dniu 18 czerwca 1997 r., przewodniczący Rady Europejskiej, premier Holandii Wim Kok, deklarując, że przygotowania dotyczące przyjęcia nowych państw członkowskich mogłyby się rozpocząć podczas prezydencji Luksemburga, czyli w drugiej połowie 1997 r.<sup>307</sup> Jakkolwiek ustalenia z Amsterdamu dotyczące kwestii instytucjonalnych miały, zdaniem Koka, charakter nieodwracalny i były krokiem we właściwym kierunku, to jednak były mniej ambitne niż propozycje holenderskie. Taki sposób oceny wyników Konferencji Międzyrządowej był widoczny w opiniach jednego z komentatorów, który podkreślił, że głównym rezultatem posiedzenia w Amsterdamie był fakt, że „uniknięto najgorszego”, gdyż porażka mogłaby doprowadzić do zakwestionowania wprowadzenia wspólnej waluty, odłożenia w czasie przyjęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej do UE i zwiększenia rozdźwięku pomiędzy instytucjami europejskimi a opinią publiczną<sup>308</sup>. Pomieszczenie zadowolenia z uczuciem niedosytu widoczne było również w opiniach Elmara Broka, członka Parlamentu Europejskiego, który uczestniczył w pracach grupy refleksyjnej<sup>309</sup>. Uważał on, że dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu uczyniono określony postęp, ale w sumie niewystarczający. Jego zdaniem, Amsterdam umożliwi przyjęcie tylko kilku nowych państw członkowskich, natomiast w przypadku większego rozszerzenia konieczna będzie kolejna rewizja Traktatów w roku 2002 lub 2003, aby ostatecznie rozwiązać istotne problemy instytucjonalne. Wskazując na pozytywne elementy Traktatu Amsterdamskiego, Brok podkreślał przede wszystkim postęp w odniesieniu do wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego przez rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania. Wskazywał również na socjalny wymiar dokumentu.

Niezadowolenie z wyników Konferencji Międzyrządowej było widoczne w wypowiedziach wielu deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Między

<sup>305</sup> Gosses, *Treaty of Amsterdam marks another step on the way to a European Constitution*, s. 30.

<sup>306</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Amsterdam, 16-17.06.1997, w: „Bull. EU” 6-1997, punkt I.4.

<sup>307</sup> „Agence Europe”, 19.06.1997.

<sup>308</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 20.06.1997.

<sup>309</sup> „Agence Europe”, 19.06.1997; „Agence Europe”, 25.06.1997.



innymi przewodniczący PE, José Maria Gil-Robles, przed komisją spraw instytucjonalnych podkreślił, że rezultaty posiedzenia Rady Europejskiej z Amsterdamu uwidaczniają ograniczenia międzyrządowej metody rewizji Traktatów i powinna być ona zastąpiona przez system, w którym reprezentowani byłiby wszyscy obywatele Unii<sup>310</sup>. Podobną opinię wyraził Jo Leinen, przewodniczący Unii Europejskich Federalistów, który postulował przyjęcie konstytucji europejskiej przy pomocy metody demokratycznej a nie dyplomatycznej<sup>311</sup>.

Spór między zwolennikami podejścia międzyrządowego i ponadnarodowego był widoczny w dyskusjach nad kształtem Traktatu Amsterdamskiego. Gotowość mniejszych państw członkowskich, takich jak przede wszystkim Belgia, do aprobaty niektórych wyrzeczeń, na przykład utraty *własnego* komisarza i ograniczenia roli w Radzie, byłaby do utrzymania przy zagwarantowaniu wzmocnienia elementów ponadnarodowych w rozwoju Unii Europejskiej<sup>312</sup>. Jeżeli Unia miałaby jednak zmierzać w kierunku przekształcenia się przede wszystkim w organizację międzyrządową, to tego rodzaju poświęcenie byłoby nie do zaakceptowania.

Słowa krytyki wobec Traktatu Amsterdamskiego wypowiedział członek Komisji Europejskiej odpowiedzialny za kwestie instytucjonalne, Marcelino Oreja<sup>313</sup>. Jego zdaniem, posiedzenie Rady Europejskiej udowodniło, że przywódcy państw nie byli świadomi, jak pilne było podjęcie odpowiednich decyzji przed rozszerzeniem Unii Europejskiej. Nie zdobyli się oni na głęboką reformę struktur Unii Europejskiej, aby przygotować ją do funkcjonowania w XXI wieku. Co więcej, problemem była także forma prezentacji uzgodnionego tekstu. Traktat przedstawiono bowiem w niezwykle trudnym do zrozumienia i wyjaśnienia społeczeństwu kształcie. Nie udało się więc spełnić kolejnego celu, który był artykułowany przed zwołaniem Konferencji Międzyrządowej, mianowicie aby zbliżyć Unię do obywateli.

## 2.6. Prace redakcyjne nad ostateczną wersją dokumentu i podpisanie Traktatu Amsterdamskiego

Zakończenie Konferencji Międzyrządowej nie oznaczało jeszcze przyjęcia ostatecznej wersji Traktatu Amsterdamskiego. Nie tylko, jak zawsze, należało przygotować ten dokument we wszystkich oficjalnych językach Unii Europejskiej i dokonać niezbędnych uściśleń o charakterze prawnym, ale w niektórych wypadkach – jak podkreślił zastępca przedstawiciela Irlandii w Konferencji

<sup>310</sup> „Agence Europe”, 20.06.1997.

<sup>311</sup> „Agence Europe”, 21.06.1997.

<sup>312</sup> Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 20.06.1997.

<sup>313</sup> Marcelino Oreja poglądy swoje wyraził przed komisją do spraw instytucjonalnych PE 23.06.1997 r. („Agence Europe”, 23.06.1997).



Międzyrządowej Bobby McDonagh – należało odpowiedzieć na pytanie, na czym w zasadzie polegało porozumienie osiągnięte przez szefów państw i rządów podczas obrad Rady Europejskiej w Amsterdamie<sup>314</sup>. Tego rodzaju sytuacja wynikała w dużej mierze ze skomplikowanej, a niekiedy pogmatwanej natury dyskusji w trakcie spotkania Rady Europejskiej. Tak relacjonują przebieg obrad Rady Europejskiej Church i Phinnemore:

„Spotkanie miało się zakończyć wczesnym popołudniem we wtorek, 17 czerwca, ale ciągnęło się aż do godziny czwartej nad ranem w środę, 18 czerwca. Opóźnienie to spowodowane było przede wszystkim sporami wokół Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w mniejszym stopniu kwestiami dotyczącymi nowego rozdziału: Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W końcu szereg punktów, tak jak w pewnym powiedzonku, przyjęto kiwnięciami głowy, kiedy głowy się ze snu kiwały. W związku z tym końcowy tekst był wyjątkowo niejasny i wiele delegacji miało odczucie, że postanowienia w nim zawarte tak naprawdę nie były wcale uzgodnione”<sup>315</sup>.

Konstrukcja Traktatu Amsterdamskiego uzgodnionego w czerwcu 1997 r. odbiegała od podobnych dokumentów. W Traktacie poprawki nie miały konsekwentnej numeracji i nie były w sposób należyty uporządkowane, co w dużej mierze utrudniało porównanie go z zapisami Traktatu UE i Traktatu WE<sup>316</sup>. Co więcej, do głównych postanowień Traktatu włączono protokoły i deklaracje, które zazwyczaj są zamieszczane w końcowej części. Z drugiej jednak strony, sposób prezentacji tekstu, tj. przy wprowadzeniu podziału na sześć grup tematycznych, ułatwiał zrozumienie rezultatów prac Konferencji Międzyrządowej.

Po posiedzeniu Rady Europejskiej prace nad ostatecznym kształtem Traktatu Amsterdamskiego były prowadzone przez grupę *przyjaciół prezydencji*, która funkcjonowała pod kierunkiem Komitetu Stałych Przedstawicieli<sup>317</sup>. Jej zadaniem była interpretacja niektórych ustaleń powziętych na posiedzeniu Rady Europejskiej w Amsterdamie, takich jak na przykład ścisłe określenie zakresu stosowania procedury współdecydowania i doprecyzowanie mechanizmów pozwalających na uczestnictwo Irlandii i Wielkiej Brytanii w niektórych obszarach współpracy w ramach konwencji z Schengen. Jednak, jak podkreśla McDonagh, działalność grupy *przyjaciół prezydencji* była ograniczona niechęcią do nadmiernego drażenia zagadnień, gdyż mogłoby się okazać, że jedynym wyjściem z ewentualnego impasu byłoby kolejne posiedzenie Rady Europejskiej. *Przyjaciół prezydencji* współpracowali z ekspertami prawnymi i tłumaczami, którzy zawsze po zamknięciu rokowań przygotowują wersje we wszyst-

<sup>314</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s.194.

<sup>315</sup> Church, Phinnemore, „Znikający” *Traktat Amsterdamski*, s. 28.

<sup>316</sup> Church, Phinnemore, „Znikający” *Traktat Amsterdamski*, s. 28-29.

<sup>317</sup> McDonagh, *Original sin in a brave new world*, s.195.



kich oficjalnych językach Unii Europejskiej. Ewenementem, jeżeli chodzi o prace redakcyjne po zamknięciu oficjalnych negocjacji, była znacznie większa możliwość działania urzędników i ekspertów niż miało to miejsce w przypadku Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu z Maastricht<sup>318</sup>. Poza interpretacją niejasności w trakcie prac redakcyjnych, przygotowano zupełnie nowy układ Traktatu, odbiegający od wersji przyjętej w Amsterdamie w czerwcu 1997 r.<sup>319</sup> Układ tematyczny Traktatu zastąpiono podziałem dokumentu na 15 artykułów, które obejmowały w części pierwszej poprawki do Traktatów UE i WE, w drugiej postanowienia dotyczące uproszczenia Traktatów, a w trzeciej postanowienia końcowe. Swoje miejsce zmieniły także protokoły i deklaracje, które zostały zamieszczone w Akcie Końcowym dokumentu<sup>320</sup>. Pomimo tych modyfikacji, istota Traktatu Amsterdamskiego nie uległa zmianie. Jak podkreślają Church i Phinnemore, charakter tego dokumentu był „skromny”, co powodowało, że można było postawić tezę o jego *znikaniu*, gdyż sam w sobie niczym się nie wyróżniał<sup>321</sup>. Przejawiało się to w trzech elementach. Po pierwsze, tytuł był raczej zdawkowy, czy nawet banalny, gdyż brzmiał: *Traktat Amsterdamski nowelizujący Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i pewne odnośne akty*. Świadczyło to o tym, że w Traktacie Amsterdamskim zawarte zostały jedynie poprawki do Traktatów, na mocy których powołano Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie. Po drugie, w odróżnieniu od wcześniejszych dokumentów, w Traktacie Amsterdamskim nie zamieszczono preambuły precyzującej zasady i cele wprowadzanych reform. Po trzecie, wszystkie protokoły odnosiły się do jednego z obowiązujących Traktatów, a deklaracje, z wyjątkiem jednej traktującej o artykule 10 Traktatu Amsterdamskiego, do innych dokumentów.

Po okresie prac redakcyjnych Traktat Amsterdamski został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych w Amsterdamie, 2 października 1997 r. Jak podkreślił podczas tej uroczystości premier Holandii Wim Kok, Traktat ten otworzył drogę do stworzenia poszerzonej i silniejszej Europy, ale zapewne nie będzie ostatnim dokumentem reformującym Unię Europejską<sup>322</sup>. O konieczności zwołania kolejnej Konferencji Międzrządowej mówił przewodniczący Komisji, Jacques Santer. Jego zdaniem, powinna być ona zwołana zaraz po roku 2000, aby podjąć decyzje dotyczące problemów instytucjonalnych. Jednak ich rozwiązanie, jak skonstatował przewodniczący Radzie Europejskiej premier Luksemburga Jean-Claude Juncker, było zależne od wykazania zbiorowej

<sup>318</sup> Church, Phinnemore, „Znikający” *Traktat Amsterdamski*, s. 32.

<sup>319</sup> *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed on 2 October 1997*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>320</sup> Do Traktatu dołączono 13 protokołów, 51 deklaracji odnoszących się do poszczególnych zapisów Traktatów i protokołów oraz 8 deklaracji przyjętych przez niektóre państwa członkowskie.

<sup>321</sup> Church, Phinnemore, „Znikający” *Traktat Amsterdamski*, s. 33-35.

<sup>322</sup> „Agence Europe”, 3.10.1997.



woli przez małe i duże państwa członkowskie, gdyż w historii Wspólnoty nigdy żadna ważna inicjatywa nie została zrealizowana bez współpracy między nimi.

O kwestiach kolejnych reform UE mówił również przewodniczący Parlamentu Europejskiego, José Maria Gil-Robles, jakkolwiek oświadczył on, że zmiany mogą być dokonane po pomyślnym wprowadzeniu wspólnej waluty i przyjęciu nowej perspektywy finansowej<sup>323</sup>. Z uwagi na to, że problemy instytucjonalne należy rozwiązać przed przyjęciem nowych państw członkowskich, Parlament Europejski, jak poinformował Gil-Robles, rozpoczął już dyskusję na temat przyjęcia nowej procedury rewizji Traktatów. Świadczyć to mogło o rosnącym przekonaniu wśród deputowanych do PE, że dotychczasowa metoda reformowania Unii Europejskiej, w której główną rolę odgrywają państwa członkowskie, wyczerpała swoje możliwości. Współbrzmiało to z opiniami wyrażanymi przez niektóre kręgi opiniotwórcze i organizacje pozarządowe działające na rzecz integracji europejskiej. Na przykład na początku listopada 1997 r. grupa francuskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego, reprezentujących odmienne frakcje polityczne, wsparta przez różne stowarzyszenia, wystosowała apel, w którym stwierdzono, że można wyrazić zgodę na ratyfikację Traktatu Amsterdamskiego pod warunkiem zainicjowania nowego procesu przeprowadzenia reformy, w którym uczestniczyłyby rządy, parlamenty narodowe, Parlament Europejski oraz przedstawiciele obywateli i sił społecznych<sup>324</sup>. Odzwierciedleniem takiego sposobu myślenia była rezolucja w sprawie Traktatu Amsterdamskiego przyjęta przez Parlament Europejski w dniu 19 listopada 1997 r.<sup>325</sup> Parlament opowiedział się w niej za ratyfikacją Traktatu Amsterdamskiego, jakkolwiek wyraził ubolewanie z uwagi na brak uzgodnienia reform instytucjonalnych koniecznych dla efektywnego i demokratycznego funkcjonowania poszerzonej Unii Europejskiej. Parlament, wychodząc z założenia, że Traktat Amsterdamski świadczył o końcu pewnej epoki historycznej, w której jedność europejska była osiągana krok po kroku przy użyciu metod klasycznej dyplomacji, postulował przyjęcie nowej strategii. Chciał, aby przyznać mu oraz parlamentom państw członkowskim należne miejsca w kształtowaniu nowej Unii Europejskiej, co oznaczałoby, że PE byłby w pełni włączony do prac w ramach następnej Konferencji Międzyrządowej. Parlament poprosił Komisję, aby przedstawiła ona przed posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 1998 r. raport zawierający propozycje wszechstronnych reform, w szczególności w odniesieniu do kwestii instytucjonalnych i koniecznych do przeprowadzenia w związku z rozszerzeniem. Już wcześniej, bo 1 września 1997 r., za przyjęciem nowej metody reformowania Traktatu opowiedział się Ruch Euro-

<sup>323</sup> „Agence Europe”, 3.10.1997.

<sup>324</sup> „Agence Europe”, 14.11.1997.

<sup>325</sup> European Parliament, *Resolution on the Amsterdam Treaty*, 19.11.1997, A4-0347/1997, <http://www3.europarl.eu.int>.





pejski<sup>326</sup>. Proponował on przyznanie Komisji prawa opracowywania wskazówek, włączenie Parlamentu Europejskiego do procesu reformowania i przyznanie mu rzeczywistych uprawnień decyzyjnych oraz umożliwienie obywatelom udziału w debacie publicznej poświęconej zagadnieniom europejskim. Sposób przyjmowania Traktatu Amsterdamskiego był również poddany krytyce przez Maxa Kohnstamma, pierwszego sekretarza generalnego Wysokiej Władzy EWWiS<sup>327</sup>. Stwierdził on, że trudno jest osiągnąć konkretne rezultaty, jeżeli w rokowaniach uczestniczą przedstawiciele ministrów spraw zagranicznych prezentujących swoje własne partykularne stanowiska, bez wzięcia pod uwagę całościowej perspektywy. Przypomniał on, że tylko jedna osoba, tj. Paul-Henri Spaak, a nie zmieniająca się prezydencja, była odpowiedzialna za przewodniczenie Konferencji, która doprowadziła do przyjęcia Traktatu Rzymskiego. Był to już kolejny głos w dyskusji na temat metody reformowania Unii Europejskiej, co świadczyło o tym, że w opinii niektórych obserwatorów ograniczone wyniki zawarte w Traktacie Amsterdamskim były w dużej mierze związane z całkowicie międzyrządową metodą reformowania Unii Europejskiej.

## 2.7. Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego

Biorąc pod uwagę trudności z ratyfikacją Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, a przede wszystkim negatywny wynik pierwszego referendum w Danii i tzw. *małe tak (le petit oui)* społeczeństwa francuskiego dla Traktatu<sup>328</sup>, można było przypuszczać, że Traktat Amsterdamski może być kwestionowany. Przypuszczano również, że w niektórych krajach zostanie on poddany pod osąd społeczny i zgoda na ratyfikację zostanie wyrażona w drodze referendum. W większości państw członkowskich, jak wskazywały na to wyniki badań opinii publicznej, społeczeństwa chciały przeprowadzenia referendum. Największe poparcie dla takiego sposobu zatwierdzenia Traktatu Amsterdamskiego było widoczne w Danii (72%), Wielkiej Brytanii (67%), Niemczech (67%), Portugalii (65%) i Grecji (63%)<sup>329</sup>. Najmniejsze natomiast we Włoszech (34%), Austrii (39%) i Finlandii (41%). Zaznaczyła się jednak pewna zmiana nastrojów po posiedzeniu Rady Europejskiej w Amsterdamie, kiedy to średnio w całej Unii Europejskiej za referendum opowiedziało się 56% badanych, podczas gdy przed – aż 63%.

<sup>326</sup> „Agence Europe”, 4.09.1997.

<sup>327</sup> „Agence Europe”, 5.09.1997.

<sup>328</sup> Na temat ratyfikacji Traktatu z Maastricht patrz informacja w przypisie nr 1 niniejszego rozdziału.

<sup>329</sup> Cytowane badania zostały przeprowadzone przez Komisję w czerwcu i lipcu 1997 r. („Agence Europe”, 5.09.1997).



Planowano przeprowadzenie referendum tylko w trzech krajach, tj. w Danii, Irlandii i Portugalii. Ostatecznie zorganizowano je tylko w Danii i Irlandii, gdyż w Portugalii Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytaniu postawionemu obywatelom brakowało obiektywizmu, jasności i precyzji<sup>330</sup>. W kilku innych państwach prowadzone były dyskusje dotyczące referendum i różne grupy naciskały na władze w celu poddania Traktatu Amsterdamskiego pod osąd społeczny. Między innymi w Grecji pozarządowy Komitet do spraw Referendum złożył na ręce przewodniczącego parlamentu petycję podpisaną przez 100 tys. obywateli wzywającą do przeprowadzenia referendum ratyfikacyjnego<sup>331</sup>.

Kwestia ta była również rozważana we Francji. Przeciwnikiem zorganizowania referendum był jednak prezydent Jacques Chirac, który argumentował, że Traktat Amsterdamski nie był rewolucją, tylko technicznym dostosowaniem<sup>332</sup>. Podobnie Nicole Fontaine, francuska wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego, przedstawiła kilka powodów przeciw przeprowadzaniu referendum<sup>333</sup>. Uważała, że postanowienia z Amsterdamu były logiczną konsekwencją Traktatu z Maastricht, na który społeczeństwo francuskie wyraziło już zgodę. Co więcej, w sytuacji *cohabitation*<sup>334</sup>, kampania referendalna nie byłaby bezstronna i dominowałyby w niej zagadnienia o charakterze wewnętrznym. We Francji zwolennikami poddania pod osąd społeczny Traktatu Amsterdamskiego byli członkowie frakcji *Europa Narodów* z Parlamentu Europejskiego. W memorandum przedstawionym w styczniu 1998 r. wyrazili oni pogląd, że Traktat Amsterdamski zawiera wiele postanowień, które z natury wydają się mieć charakter techniczny, ale dotyczą samego sedna narodowej suwerenności i przez to są niezgodne z konstytucją. Dotyczyło to chociażby włączenia do kompetencji Wspólnoty Europejskiej zagadnień odnoszących się do imigracji i likwidacji kontroli granicznych. Członkowie grupy *Europa Narodów* sądzili nawet, że zapis określający możliwości zawieszenia pewnych praw wobec państwa członkowskiego oraz klauzula niedyskryminacji były sprzeczne z tymi artykułami konstytucji Francji, które nie mogły podlegać zmianom, gdyż naruszałoby to ideę narodowej suwerenności. Taki sposób myślenia nie zyskał

<sup>330</sup> Pytanie to brzmiało: „Czy zgadzasz się z dalszym uczestnictwem Portugalii w konstrukcji Unii Europejskiej w kontekście Traktatu Amsterdamskiego?”. Trybunał Konstytucyjny uznał, że jakkolwiek w pytaniu chodzi o poznanie, czy Portugalczycy wyrażają zgodę na zmiany, o których zadecydowano w Amsterdamie, to jednak może ono sugerować, że udzielają oni odpowiedzi w sprawie dalszego członkostwa ich kraju w Unii Europejskiej. Wątpliwości co do referendum miały charakter również polityczny. Niektórzy, biorąc pod uwagę niską frekwencję podczas referendum dotyczącego kwestii aborcji, obawiali się, że także tym razem frekwencja może być poniżej 50% i wobec tego wyniki nie będą prawnie wiążące („Agence Europe”, 1.08.1998).

<sup>331</sup> „Agence Europe”, 28.01.1999.

<sup>332</sup> „Agence Europe”, 18.04.1998.

<sup>333</sup> „Agence Europe”, 14.01.1998.

<sup>334</sup> Chodzi o współzrządzenie, tj. reprezentowanie przez prezydenta i rząd odmiennych opcji politycznych.



jednak większego poparcia we Francji. Rozpoczęto więc procedurę parlamentarną ratyfikacji Traktatu, zmieniając między innymi konstytucję francuską. 18 stycznia 1999 r.<sup>335</sup> Kongres, czyli połączone obie izby parlamentu, zmienił dwa artykuły konstytucji, umożliwiając tym samym przekazanie Unii Europejskiej kompetencji w zakresie imigracji i prawa do azylu<sup>336</sup>. Premier Lionel Jospin, pomimo demonstracji przeciwników ratyfikacji, stwierdził podczas debaty w Kongresie w Wersalu, że Traktat Amsterdamski doprowadzi do stworzenia silniejszej, bardziej socjalnej Europy, zdolnej do zajęcia swojego miejsca na świecie i zabezpieczającej obywatelom perspektywę prawdziwie zorganizowanego kontynentu. Jednocześnie Jospin zwrócił uwagę na ograniczenia Traktatu, w którym nie dokonano należytych zmian systemu instytucjonalnego w perspektywie przyjęcia nowych państw członkowskich<sup>337</sup>. Bardziej rozwiniętą koncepcję integracji europejskiej przedstawił prezydent Jacques Chirac w sześciostrońnicowym posłaniu adresowanym do Zgromadzenia Narodowego i Senatu z okazji debaty ratyfikacyjnej w marcu 1999 r. Chirac podkreślił w nim przede wszystkim brak sprzeczności pomiędzy koncepcją narodu a integracją europejską, stwierdzając: „Daleko od bycia sprzecznym z ideą narodu, Europa jest politycznym i duchowym miejscem, w którym ta idea może oddychać i stawać się jeszcze bogatszą”<sup>338</sup>. Współbrzmiało to z wcześniejszymi deklaracjami Chiraca, w których podkreślał on swoje przywiązanie, a także Niemiec, do pomysłu Europy narodów, czym tłumaczył priorytetowe traktowanie zasady subsydiarności<sup>339</sup>. W posłaniu z marca 1999 r. Chirac wskazał na główne kierunki rozwoju Unii Europejskiej. Uznał on między innymi potrzebę osiągnięcia większej demokratyzacji, przyjęcia nowych państw członkowskich, zbliżania europejskiego modelu socjalnego do obywatelstwa europejskiego i włączenia obronności do zakresu zainteresowania Unii Europejskiej, zgodnie z postanowieniami deklaracji brytyjsko-francuskiej z Saint-Malo z grudnia 1998 r.<sup>340</sup> Ostatecznie we Francji w dniu 3 marca 1999 r. Zgromadzenie Narodowe wy-

<sup>335</sup> Wprowadzenie poprawek do konstytucji było konieczne nie tylko we Francji, ale również w Austrii, Finlandii i Irlandii (S. Hug, T. König, *In view of ratification: governmental preferences and domestic constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference*, „International Organization”, vol. 56, nr 2, 2002, s. 454).

<sup>336</sup> „Agence Europe”, 20.01.1999.

<sup>337</sup> Premier Jospin wskazał przede wszystkim na trzy ważne zagadnienia: skład Komisji, podejmowanie decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej i kwestia ważenia głosów („Agence Europe”, 20.01.1999).

<sup>338</sup> „Agence Europe”, 4.03.1999.

<sup>339</sup> „Agence Europe”, 18.04.1998.

<sup>340</sup> Deklaracja ta została przyjęta podczas szczytu Wielkiej Brytanii i Francji w dniu 4 grudnia 1998 r. Jakkolwiek była ona wyrazem kompromisu, to jednak Wielka Brytania zgodziła się na stopniowe stworzenie wspólnej polityki obronnej w ramach WPZiB (Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, s. 151-152).



raziło aprobatę dla ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego przez prezydenta<sup>341</sup>, a Senat uczynił to 16 marca 1999 r.

Referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego zostało przeprowadzone tylko w dwóch państwach, tj. w Irlandii i Danii. W Irlandii odbyło się ono 22 maja 1998 r. Frekwencja nie była zbyt wysoka (56,2%), natomiast aż 61,7% głosujących opowiedziało się za Traktatem (przeciw było 38,3%)<sup>342</sup>. Zwyciężyło więc przekonanie, reprezentowane między innymi przez premiera Bertie Aherna, że wyniki Konferencji Międzyrządowej z punktu widzenia strategicznych interesów Irlandii były niezmiernie satysfakcjonujące<sup>343</sup>. Ahern, na poparcie swojej tezy, wymienił następujące elementy:

- pozostawienie państwom członkowskim prawa do mianowania *pełnego członka* w Komisji Europejskiej;
- zapewnienie, że zasada elastyczności nie doprowadzi do stworzenia Europy różnych prędkości;
- zagwarantowanie statusu państwa neutralnego, przy jednoczesnym umożliwieniu Irlandii konstruktywnego udziału w misjach pokojowych i wojskowych operacjach humanitarnych;
- umożliwienie Irlandii zachowania z Wielką Brytanią wspólnej przestrzeni podróźnej.

Dla Irlandii najistotniejsze znaczenie miały kwestie związane z rozwojem komponentu obronnego w ramach Unii Europejskiej. Minister spraw zagranicznych Ray Burke podkreślił, że pomimo nacisku ze strony niektórych państw członkowskich, nigdzie w Traktacie nie było mowy o integracji UZE z UE jako o celu, tylko jako o możliwości, o której mogłaby zdecydować jednomyślnie Rada Europejska. Zdaniem Burke'a, połączenie UZE z UE byłoby nie do pogodzenia z polityką militarnej neutralności. Wyraził on wobec tego satysfakcję z faktu, że wspólna polityka obronna miała być kształtowana wokół misji petersberskich, a nie zakładała stworzenia wzajemnych zobowiązań wojskowych, które bardziej przystawałyby do sojuszu wojskowego.

Duńczycy mogli również wyrazić swoją wolę w sprawie ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego w ogólnonarodowym referendum. Było ono poprzedzone

<sup>341</sup> Za ratyfikacją opowiedziało się 447 deputowanych, przeciw 75. Przeciwnikami byli zarówno lewicowi, jak i prawicowi członkowie Zgromadzenia Narodowego. Na lewicy byli to wszyscy komuniści, wszyscy zwolennicy byłego ministra Chevenementa, wszyscy zieloni, czterech przedstawicieli lewicy socjalistycznej i jeden radykał. Na prawicy było to osiemnastu przedstawicieli RPR (gaulliści), dwóch UDF (liberalni giscardyści), jeden liberalny demokrat i jeden niezrzeszony („Agence Europe”, 5.03.1999).

<sup>342</sup> „Agence Europe”, 25.05.1998. Referenda różniły się między sobą. W Danii najpierw, bo 7 maja 1998 r., parlament przyjął Traktat Amsterdamski, a dopiero 28 maja przeprowadzono referendum zatwierdzające. W Irlandii kolejność była odwrotna. 22 maja 1998 r. odbyło się referendum, natomiast wyższa izba parlamentu ratyfikowała Traktat 18 czerwca, zaś niższa 25 czerwca (Hug, König, *In view of ratification*, s. 455).

<sup>343</sup> „Agence Europe”, 24.07.1997.



debatą, w której prezentowano różnorodne punkty widzenia. Społeczeństwo duńskie było głęboko podzielone nie tylko co do Traktatu Amsterdamskiego, ale przede wszystkim w odniesieniu do natury i zakresu procesu integracji europejskiej. Zgodnie z wynikami badań opinii publicznej z sierpnia 1997 r., 35% Duńczyków zamierzało głosować za przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego, 34% przeciwko, a 31% było niezdecydowanych<sup>344</sup>. Pod koniec sierpnia 1997 r. liczba zwolenników Traktatu uległa zwiększeniu do 40%, przeciwników spadła do 29%, a 22% społeczeństwa było nadal niezdecydowane<sup>345</sup>. Argumenty zwolenników i przeciwników Traktatu Amsterdamskiego przypominały opinie wyrażane w innych państwach członkowskich. Na przykład Jens-Peter Bonde, duński deputowany do Parlamentu Europejskiego i współprzewodniczący frakcji *Europa Narodów*, nie zgadzał się ze stanowiskiem rządu, w myśl którego Traktat Amsterdamski był dokumentem niezbyt znaczącym, wprowadzającym jedynie kilka poprawek do Traktatu z Maastricht<sup>346</sup>. Bonde uważał, że przypomina on bardziej konstytucję ze wspólnymi politykami niemal we wszystkich dziedzinach. Jednak Bonde wyraźnie deklarował, że nie kwestionuje członkostwa Danii w Unii Europejskiej, ale tendencję ku głębszej integracji<sup>347</sup>. Uważał on, że *nie* dla Traktatu Amsterdamskiego doprowadzi do zwiększenia świadomości, że w Unii Europejskiej istniał deficyt demokracji. Nie wszyscy przeciwnicy ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego podkreślali jego sprzeczność z konstytucją Danii<sup>348</sup>. Między innymi Holger Nielsen, jeden z liderów koalicji rządowej, uzasadniał swój sprzeciw tym, że Traktat Amsterdamski nie był zbyt dobrym dokumentem i nie rozwiązywał żadnego z problemów, przed którymi stała Europa<sup>349</sup>. Przede wszystkim Traktat, w związku z brakiem należytej reformy systemu instytucjonalnego, pozwalał na przyjęcie jedynie pięciu nowych państw członkowskich, co byłoby historycznym błędem, gdyż doprowadziłoby do stworzenia nowych linii podziału w Europie. Zmiana tej sytuacji wymagała zwołania nowej Konferencji Międzyrządowej. Po drugie, zdaniem Nielsena, rząd dosyć niejasno odnosił się do możliwości nieuczestniczenia przez Danię w niektórych aspektach współpracy w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej. Po trzecie, niezwykle żywą dyskusję wzbudzała kwestia ewentualnego stosowania wyższych standardów w Danii w zakresie ochrony środowiska, co było zagwarantowane przez Jednolity Akt Europejski, a zostało ograniczone przez orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 1994 r.

<sup>344</sup> „Agence Europe”, 9.08.1997.

<sup>345</sup> „Agence Europe”, 25.08.1997.

<sup>346</sup> „Agence Europe”, 2.03.1998.

<sup>347</sup> „Agence Europe”, 25.05.1998.

<sup>348</sup> Jens-Peter Bonde, po tym, jak Sąd Najwyższy uznał, że Traktat z Maastricht był zgodny z duńską konstytucją, podkreślał, że wobec tego Traktat Amsterdamski pozostawał w sprzeczności z ustawą zasadniczą („Agence Europe”, 8.04.1998).

<sup>349</sup> „Agence Europe”, 7.05.1998.



Zwolennicy Traktatu Amsterdamskiego prezentowali odmienne argumenty. Premier Poul Nyrup Rasmussen mówił bowiem, że Traktat Amsterdamski był lepszy niż Traktat z Maastricht, umożliwiał poszerzenie i gwarantował, uzyskane przez Danię w trakcie ratyfikacji Traktatu z Maastricht, klauzule *opt-out*<sup>350</sup>. Co więcej, odrzucenie Traktatu Amsterdamskiego, jak podkreślał minister spraw zagranicznych Niels Helveg Petersen, wywołałoby konsekwencje trudne do przewidzenia. Na pewno sprzeciw wobec Traktatu Amsterdamskiego opóźniłby proces poszerzenia, co zdaniem Petersena, miałoby wymiar dosyć ironiczny, gdyż Dania była żywo zainteresowana przyjęciem nowych państw członkowskich. Po tych gorących dyskusjach, w referendum zorganizowanym w dniu 28 maja 1998 r. aż 55,1% głosujących opowiedziało się za ratyfikacją Traktatu Amsterdamskiego, przeciw było 44,9%<sup>351</sup>. Zarówno politycy duńscy, jak premier Rasmussen, czy europejscy, jak przewodniczący Komisji Jacques Santer lub przewodniczący frakcji Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim Wilfried Martens, wyrazili swoje zadowolenie z aprobaty ze strony społeczeństwa duńskiego i podkreślili znaczenie wyników referendum dla przyjęcia nowych państw do Unii Europejskiej.

Po okresie ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich Traktat Amsterdamski wszedł w życie w dniu 1 maja 1999 r. Z tej okazji przewodniczący Radzie niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer stwierdził, że Traktat stanowił nową fazę w procesie integracji europejskiej, gdyż przede wszystkim był milowym krokiem w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>352</sup>. Fischer zwrócił również uwagę na inne istotne elementy Traktatu Amsterdamskiego. Jego zdaniem, Traktat był ważnym dokumentem dla obywateli z uwagi na rozdział dotyczący zatrudnienia. Co więcej, Traktat pozwalał na demokratyzację Unii Europejskiej przede wszystkim przez zwiększenie prerogatyw Parlamentu Europejskiego. Dzięki protokołowi w sprawie zasady subsydiarności umożliwiał również zdefiniowanie kryteriów podziału kompetencji pomiędzy Brukselę a państwa członkowskie. Jakkolwiek trudno się nie zgodzić z tymi opiniami, to jednak trzeba pamiętać, że Traktat Amsterdamski w zakresie reform instytucjonalnych, lub raczej ich braku, był porażką, gdyż konieczne było zorganizowanie w najbliższym czasie kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Jedyną godną podkreślenia reformą instytucjonalną było ponowne wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, co potwierdzało tendencję zapoczątkowaną w ramach Jednolitego Aktu Europej-

<sup>350</sup> Klauzule te dotyczyły czterech obszarów, tj. wspólnej waluty, obywatelstwa europejskiego, obrony i współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

<sup>351</sup> „Agence Europe”, 30.05.1998.

<sup>352</sup> „Agence Europe”, 29.04.1999.



skiego<sup>353</sup>. Dzięki temu Parlament Europejski stawał się rzeczywistym *współlegislatorem*, czyli jego uprawnienia ustawodawcze stawały go w wielu przypadkach na równi z Radą.

### 3. Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego

Postanowienia Traktatu Amsterdamskiego można podzielić na sześć podstawowych dziedzin:

- (1) wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość;
- (2) Unia a obywatele;
- (3) skuteczna i spójna polityka zewnętrzna;
- (4) instytucje Unii;
- (5) ściślejsza współpraca – „elastyczność”;
- (6) uproszczenie i konsolidacja Traktatów.

Taki tematyczny układ posiadała wersja Traktatu Amsterdamskiego przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 1997 r.

#### 3.1. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość

Z uwagi na dosyć powszechne przekonanie o słabościach współpracy w ramach trzeciego filaru, dyskusje dotyczące tego obszaru były dosyć ożywione podczas Konferencji Międzrządowej<sup>354</sup>. Rozmów nie sprowadzono jedynie do problemu zapewnienia bezpieczeństwa, ale zagadnienie to powiązano z niezmiernie istotną kwestią ochrony podstawowych swobód i praw, która zyskała na znaczeniu po przyjęciu Traktatu z Maastricht. Zmiany przyjęte w Amsterdamie dotyczyły przede wszystkim<sup>355</sup>:

- (1) przeniesienia zagadnień dotyczących polityki wizowej, azyłowej i imigracyjnej z trzeciego do pierwszego filaru UE;
- (2) włączenia porozumienia z Schengen w ramy UE;
- (3) podjęcia istotnych kroków w zakresie polityki społecznej i postanowień antydyskryminacyjnych;
- (4) uznania, że ochrona praw człowieka jest formalnym warunkiem członkostwa w Unii.

<sup>353</sup> G. Falkner, M. Nentwich, *The Amsterdam Treaty: the blueprint for the future institutional balance?*, w: Neunreither, Wiener (red.), *European integration after Amsterdam*, s. 33.

<sup>354</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>355</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 8.



### 3.1.1. Wolności i prawa podstawowe

Inicjatywy w zakresie zagwarantowania praw człowieka w ramach Unii Europejskiej miały raczej ograniczony charakter. W Traktacie z Maastricht dosyć ostrożnie zapisano, że Unia Europejska respektuje prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. w ramach Rady Europy. Kwestii tej poświęcono szereg dyskusji w czasie negocjacji amsterdamskich. Doprowadziły one między innymi do uzyskania przez Trybunał Sprawiedliwości możliwości wypowiedzania się w sprawach związanych ze stosowaniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jeżeli dotyczy to działań instytucji UE i jeżeli Trybunał posiada jurysdykcję na mocy Traktatu WE i Traktatu UE [art. 46(d) (L) TUE]. Z wielu powodów nie udało się doprowadzić do sytuacji, aby Unia Europejska albo Wspólnota Europejska stała się stroną Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>356</sup>. Sądzone bowiem, że może to skutkować prawną zawilnością. Ponadto niektórzy wyrażali pewną wstrzeźliwość wobec Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, zaś wśród sędziów Trybunału Sprawiedliwości widoczna była niechęć do podporządkowania porządku prawnego Wspólnoty Konwencji. Nie wzięto również pod uwagę możliwości wprowadzenia do Traktatu nawet bardzo ograniczonego katalogu praw fundamentalnych<sup>357</sup>.

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego nowelizacji uległ artykuł F Traktatu o UE, który po zmianie numeracji stał się artykułem 6. Istotną innowacją było dodanie nowego ustępu 1, zgodnie z którym „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich”. Zasady te, w myśl artykułu 49 [O] TUE, muszą być przestrzegane przez każde państwo, które ubiega się o status członka Unii. Jeżeli są one poważnie i uporczywie naruszane przez dane państwo, może to doprowadzić do zawieszenia jego pewnych praw członkowskich, między innymi prawa do głosowania w Radzie [art. 7 (F.1) TUE; art. 309 (236) TWE]. Działania w tym zakresie mogą zostać podjęte na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji. Wymagane jest uzyskanie zgody ze strony Parlamentu Europejskiego, który działa większością dwóch trzecich głosujących i większością

<sup>356</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>357</sup> Propozycje wprowadzenia do Traktatu katalogu praw podstawowych były zgłaszane między innymi przez Parlament Europejski jeszcze w 1989 r., ale również przez powołany decyzją Komisji komitet mędrców w 1996 r. [I. Pernice, *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?*, „Common Market Law Review”, vol. 36, nr 4, 1999, s. 735; C. Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001, s. 52].





cią swoich członków. Decyzja o zawieszeniu pewnych praw jest podejmowana przez Radę większością kwalifikowaną, przy czym nie bierze się pod uwagę głosu przedstawiciela rządu państwa, którego ona dotyczy. Wprowadzenie nowego artykułu 7 [F.1] do Traktatu UE było podyktowane przede wszystkim przyszłym poszerzeniem Unii Europejskiej. Jak niektórzy wówczas przypuszczali, chodziło między innymi o takie państwa jak Słowacja, Cypr czy Turcja<sup>358</sup>.

W Traktacie Amsterdamskim unormowano jeszcze kilka innych zagadnień z zakresu wolności i praw podstawowych. Wprowadzono do niego, w formie dołączonej deklaracji numer 11, tzw. klauzulę kościelną. Zgodnie z nią:

„Unia Europejska respektuje i nie narusza statusu, zgodnego z prawem narodowym, Kościołów i stowarzyszeń lub wspólnot religijnych w Państwach Członkowskich.

Unia Europejska na równi respektuje status organizacji filozoficznych i niekonfesyjnych”<sup>359</sup>.

Klauzula kościelna ma charakter niezwykle ogólny, gdyż była wyrazem kompromisu pomiędzy odmiennymi stanowiskami prezentowanymi w trakcie dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>360</sup>. Jej przyjęcie było rezultatem wieloletniej współpracy Kościołów katolickiego i protestanckiego, a wspólna inicjatywa Niemieckiej Konferencji Biskupów i Ewangelickiego Kościoła Niemiec została poparta przez wyższą izbę parlamentu niemieckiego, czyli Bundesrat oraz przez urząd kanclerski i ministerstwo spraw zagranicznych Niemiec<sup>361</sup>. W toku negocjacji swoje poparcie wyraziły Włochy, Austria i Grecja, chcąc chronić autonomiczny charakter męskiej republiki ortodoksyjnej na górze Athos, której nie dotyczyły zasady swobodnego przepływu osób i zakazu dyskryminacji<sup>362</sup>. Działania te były wspierane przez Stolicę Apostolską<sup>363</sup>. Przeciwno klauzuli wypowiadała się w toku negocjacji Francja, w której istnieje

<sup>358</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 10.

<sup>359</sup> 11. Declaration on the status of churches and non-confessional organisations, w: *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>360</sup> A. Podraza, *Kościół wobec procesów integracji Polski z Unią Europejską*, w: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001, s. 552-553.

<sup>361</sup> H. Juros, *Klauzula o Kościołach w Układzie Maastricht II*, w: H. Juros (red.), *Europa i Kościół*, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997, s. 124-125.

<sup>362</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 10.

<sup>363</sup> Stolica Apostolska przedłożyła propozycje odpowiednich zapisów traktatowych: (1) TUE: „Unia Europejska uznaje znaczenie Kościołów i innych wspólnot religijnych dla tożsamości i kultur państw członkowskich i dla wspólnego dziedzictwa kulturowego narodów Europy”; (2) TWE: „Wspólnota Europejska przestrzega właściwej Kościołom i innym wspólnotom religijnym pozycji prawnej w państwach członkowskich oraz odrębność ich wewnętrznych struktur” [G. Robbers, *W sprawie „artykułu kościelnego” w Układzie Europejskim – Maastricht II*, w: Juros (red.), *Europa i Kościół*, s. 117].



ostry rozdział Kościoła od państwa, a także Irlandia, która obawiała się ingerencji Unii w swoje prawo wyznaniowe oraz Wielka Brytania, która chciała chronić statusu Kościoła anglikańskiego jako kościoła państwowego<sup>364</sup>.

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego wzmocniono zasadę przeciwdziałania dyskryminacji poprzez wprowadzenie nowego artykułu 13 [6a] TWE i dodanie krótkich zapisów do artykułów 2 [2] i 3 [3]. Zgodnie z artykułem 13, Rada może podejmować działania mające na celu zwalczanie dyskryminacji z powodu płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub wyznania, inwalidztwa, wieku lub orientacji seksualnej. Decyzje w tych sprawach podejmuje Rada na zasadzie jednomyślności z inicjatywy Komisji i po konsultacji Parlamentu Europejskiego. Ważnym ograniczeniem stosowania zasady nied dyskryminacji jest konieczność brania pod uwagę innych postanowień TWE i podejmowanie działań jedynie w zakresie uprawnień Wspólnoty Europejskiej. Restrykcyjny charakter procedury podejmowana decyzji w odniesieniu do artykułu 13 był krytykowany w trakcie negocjacji<sup>365</sup>. W odróżnieniu bowiem od artykułu 12 [6], który dotyczył zakazu dyskryminacji ze względu na narodowość i gdzie stosowana była procedura współdecydowania, rola Parlamentu Europejskiego sprowadzona została jedynie do wyrażenia opinii. Powodowane to było obawą, że parlamenty narodowe nie zaakceptowałyby zbyt dużego wpływu Parlamentu Europejskiego na proces podejmowania decyzji.

### 3.1.2. Stworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Z uwagi na dosyć niską skuteczność współpracy w ramach III filaru UE, na mocy Traktatu Amsterdamskiego doprowadzono do uwspólnotwienia szeregu zagadnień, poddając je przez to regulacjom ponadnarodowym<sup>366</sup>. Zwiększało to możliwości decyzyjne Unii Europejskiej, gdyż w ramach III filaru, na mocy Traktatu z Maastricht, stosowano trzy instrumenty prawne, tj. wspólne stanowiska, wspólne działania i konwencje. Wszystkie z nich miały ograniczony charakter. Niektóre państwa członkowskie uważały bowiem, że wspólne stanowiska i wspólne działania nie miały mocy wiążącej, a konwencje były klasycznym instrumentem z zakresu prawa międzynarodowego, co powodowało, że ich przyjęcie i wejście w życie zabierało dużo czasu<sup>367</sup>. Do

<sup>364</sup> Juros, *Klauzula o Kościołach w Układzie Maastricht II*, s. 125.

<sup>365</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>366</sup> A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, w: Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, s. 180-188; A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere*, w: F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 32-34.

<sup>367</sup> SCADPlus, *Justice, freedom and security*, <http://europa.eu/scadplus/printversionen/lvb/133022.htm>.



momentu przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego żadna z konwencji nie weszła jeszcze w życie<sup>368</sup>.

W Traktacie WE stworzono nowy tytuł IV [IIIa], który obejmował swoim zakresem politykę wizową, azylową i imigracyjną oraz inne postanowienia dotyczące swobodnego przepływu osób. Oznaczało to, że wszystkie kwestie związane ze swobodnym przepływem osób zostały zgrupowane w ramach I filaru, pozostawiając w III filarze problemy odnoszące się do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zgodnie z dyspozycjami artykułów 61-69 [73i-73q] Traktatu WE, miał być tworzony stopniowo przez Radę w ciągu pięciu lat od daty wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego. W tym okresie przejściowym decyzje miały być podejmowane przez Radę jednomyślnie, na wniosek Komisji lub z inicjatywy państwa członkowskiego i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Wprowadzenie wymogu jednomyślności we wszystkich obszarach, z wyłączeniem niektórych elementów polityki wizowej, gdzie istniała możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, było ceną za uwspólnotowanie zagadnień mieszczących się wcześniej w ramach III filaru<sup>369</sup>. Po okresie pięciu lat od momentu wejścia w życie powyższych rozwiązań Rada miała podjąć decyzję, w odniesieniu do których zagadnień będzie stosowana procedura współdecydowania i będzie wymagana większość kwalifikowana. Jednocześnie Komisja mogła uzyskać wyłączone prawo inicjatywy legislacyjnej. Automatyczne przejście do większości kwalifikowanej zostało zablokowane w trakcie negocjacji amsterdamskich przez kanclerza Kohla, który zaakceptował wstrzeźliwe stanowisko landów niemieckich w tym zakresie, gdyż obawiały się one, że wszystkie kwestie z zakresu polityki imigracyjnej mogą znaleźć się w sferze wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej<sup>370</sup>. Takie rozwiązanie stanowiło pewne rozczarowanie, jakkolwiek sam fakt przeniesienia niektórych zagadnień z III do I filaru był dużym osiągnięciem. Jeszcze pod koniec negocjacji rozpatrywano szereg innych rozwiązań, takich jak na przykład stworzenie *filaru przejściowego*.

Doprowadzenie do całkowitej swobody przepływu osób wymagało podjęcia szeregu działań. Zgodnie z artykułem 62 [73j] Traktatu WE, w ciągu pięciu lat miały zostać przyjęte środki pozwalające na likwidację kontroli obywateli Unii Europejskiej, jak i też obywateli państw trzecich przy przekraczaniu granic wewnętrznych. Oznaczało to jednoczesne opracowanie standardów i procedur przy przekraczaniu zewnętrznych granic Unii oraz zasad wydawania wiz. Artykuł 63 [73k] określa, jakie działania miała podjąć Rada przede wszystkim w zakresie polityki azylowej i imigracyjnej. Ustalono, że w kwestii przyznawa-

<sup>368</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 19.

<sup>369</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>370</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.



nia azylu musi być zachowana zgodność z Konwencją genewską z 28 lipca 1951 r. i Protokołem z 31 stycznia 1967 r. dotyczących statusu uchodźców. Unia podejmuje się działań dotyczących takich obszarów, jak: – kryteria i mechanizmy określające odpowiedzialność państw członkowskich za rozpatrywanie wniosków azylowych; – standardy minimalne dotyczące przyjęcia osób poszukujących azylu; – standardy minimalne dotyczące warunków, które muszą być spełnione przez osoby starające się o status uchodźcy; – zapewnienie równowagi pomiędzy wysiłkami podejmowanymi przez państwa członkowskie w odniesieniu do przyjęcia uchodźców. W zakresie polityki migracyjnej działania Unii dotyczą: – zasad wydawania wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt; – nielegalnej migracji i pobytu; oraz – możliwości pobytu obywateli państw trzecich w innych państwach członkowskich niż to, w którym przebywają legalnie. Artykuł 65 (73m) wprowadził w ograniczonym zakresie współpracę sądową w sprawach cywilnych. Dotyczy ona jedynie zagadnień, które mają implikacje transgraniczne i przyczyniają się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Na mocy artykułu 68 (73p) wprowadzono jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości w zakresie postanowień tytułu IV Traktatu WE. Ma ona jednak charakter ograniczony, gdyż obawiano się zbyt dużego napływu indywidualnych spraw migracyjnych i azylowych z sądów niższej instancji z państw członkowskich<sup>371</sup>. Trybunał Sprawiedliwości może rozpatrywać tylko takie sprawy, w których w postępowaniu toczącym się przed sądem państwa członkowskiego została podniesiona kwestia dotycząca interpretacji zapisów Traktatu WE lub wspólnotowych aktów prawnych, a nie jest przewidziana droga odwoławcza w prawie krajowym. Wówczas organ sądowy państwa członkowskiego zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie stosownego orzeczenia. Jednak Trybunał nie może wypowiadać się co do zagadnień związanych z utrzymaniem prawa i porządku oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jednym z ważnych kroków na drodze ku stworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości było włączenie w ramy prawne Unii Europejskiej porozumienia z Schengen. Fakt ten można zaliczyć do większych sukcesów Konferencji Międzyrządowej<sup>372</sup>. Kwestia ta stała się problemem rozmów dopiero w ostatniej fazie rokowań<sup>373</sup>. Propozycja, zgłoszona przez holenderskiego ministra do spraw europejskich Michiela Patijna, nie została początkowo zbyt dobrze przyjęta, gdyż była popierana jedynie przez pięć państw członkowskich. Ostatecznie jednak uzyskano zgodę ze strony wszystkich delegacji. Stało się to na mocy specjalnego protokołu, tzw. schengenskiego, dołą-

<sup>371</sup> S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam*, „European Law Review”, vol. 23, nr 1, 1998, s. 8.

<sup>372</sup> K. Rokicka, *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia europejskie”, nr 2, 2000, s. 81.

<sup>373</sup> M. den Boer, *The incorporation of Schengen into the TEU: a bridge too far?*, w: Monar, Wessels (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, s. 296.



czonego do Traktatu Amsterdamskiego<sup>374</sup>. Po określeniu, co kryje się pod *acquis Schengen*<sup>375</sup>, dorobek ten uległ podziałowi pomiędzy I i III filar UE w zależności od tego, czy dotyczył on swobodnego przepływu osób, czy współpracy policyjnej.

Konwencja z Schengen jest pierwszym przypadkiem zastosowania zasady elastyczności. W ściślejszej współpracy nie uczestniczą takie państwa, jak Irlandia i Wielka Brytania. Takie rozwiązanie umożliwiło włączenie dorobku Schengen w ramy Unii Europejskiej, gdyż wcześniejsze negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej były prowadzone w myśl zasady „wszystko albo nic”, co mogło prowadzić do sprzeciwu Wielkiej Brytanii i Irlandii<sup>376</sup>. Na mocy specjalnego protokołu dotyczącego artykułu 14 [7a] Traktatu WE, Wielkiej Brytanii umożliwiono kontynuowanie kontroli na granicach z innymi państwami członkowskimi<sup>377</sup>. Wielka Brytania może więc nadal sprawdzać prawo do wjazdu obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i obywateli państw trzecich. Postanowienia te mają również zastosowanie do Irlandii, gdyż Wielka Brytania i Irlandia są połączone we wspólny obszar podróży. W odpowiedzi inne państwa członkowskie mogą stosować podobne kontrole wobec osób przyjeżdżających z Wielkiej Brytanii i Irlandii. Konsekwentnie na mocy kolejnego protokołu, Wielka Brytania i Irlandia co do zasady nie są związane postanowieniami przyjmowanymi w ramach nowego tytułu IV [III a] Traktatu WE, obejmującego swoim zakresem politykę wizową, azylową, imigracyjną oraz inne zagadnienia dotyczące swobodnego przepływu osób<sup>378</sup>. Oba państwa

<sup>374</sup> *Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>375</sup> Dokładny zakres *acquis Schengen* został zdefiniowany na mocy decyzji Rady z 20 maja 1999 r. (1999/435/EC: *Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis*, „OJ L” 176, 10/07/1999). *Acquis Schengen* zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym WE: „OJ L” 239, 22/09/2000. W samym Traktacie dokonano wstępnego określenia, co zalicza się do dorobku Schengen. Były to: umowa podpisana 14 czerwca 1985 r. pomiędzy rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Niemcami i Francją w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych; konwencja z 19 czerwca 1990 r. wprowadzająca w życie umowę z 1985 r. wraz z Aktem Końcowym i wspólnymi deklaracjami; protokoły i umowy akcesyjne do umowy z 1985 r. i konwencji z 1990 r. z Włochami (podpisane 27.11.1990 r.), Hiszpanią i Portugalią (25.06.1991 r.), Grecją (6.11.1992 r.), Austrią (28.04.1995 r.), Danią, Finlandią i Szwecją (19.12.1996 r.) wraz z Aktami Końcowymi i deklaracjami; decyzje i deklaracje przyjęte przez Komitet Wykonawczy powołany na mocy konwencji wykonawczej z 1990 r. oraz przez organy, które wprowadzały w życie postanowienia konwencji wykonawczej z upoważnienia Komitetu Wykonawczego.

<sup>376</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 98.

<sup>377</sup> *Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>378</sup> *Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland*, „OJ C” 340, 10.11.1997.



mogą jednak przyłączyć się do jakiegokolwiek propozycji i inicjatywy w okresie trzech miesięcy po ich zgłoszeniu. Decyzja w tej sprawie podejmowana jest jednak przez Radę na zasadzie jednomyślności. Ale w sytuacji, kiedy Wielka Brytania bądź Irlandia nie zaaprobują danego postanowienia w rozsądnym terminie, wówczas Rada może przyjąć takie rozwiązanie bez uczestnictwa Wielkiej Brytanii bądź Irlandii. Oba państwa mogą także zaakceptować już przyjęte unormowania zgodnie z procedurą określoną w artykule 11(3) [5a(3)], który dotyczy zasady elastyczności.

Wyjątkową sytuację w odniesieniu do *acquis* Schengen uzyskała również Dania. Kraj ten pomimo tego, że technicznie pozostaje członkiem obszaru Schengen, to w zasadzie nie zgadza się na włączenie dorobku prawnego z tego zakresu do Unii Europejskiej<sup>379</sup>. Wobec tego Dania nie uczestniczy w postanowieniach przyjętych na podstawie tytułu IV [IIIa] Traktatu WE, co oznacza, że nie jest również związana orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do zagadnień z tego obszaru<sup>380</sup>. Dania może jednak w okresie sześciu miesięcy po podjęciu określonej decyzji przez Radę zadecydować, czy wdrożyć ją do swojego prawa krajowego, co wywołuje wówczas skutki prawnomiędzynarodowe między Danią a państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Może także w każdym momencie zaakceptować w części lub w całości postanowienia mieszczące się w ramach tytułu IV. Jakkolwiek Dania posiada specjalny status w odniesieniu do tytułu IV Traktatu WE, to jednak jest pełnym uczestnikiem tych postanowień z Schengen, które pozostały w ramach III filaru UE i dotyczą spraw karnych<sup>381</sup>. Z punktu widzenia Danii, konwencja z Schengen nie stanowi części prawa wspólnotowego, ale ma status prawa międzynarodowego. Podobnie traktują konwencję z Schengen dwa państwa spoza Unii Europejskiej, tj. Islandia i Norwegia, które na mocy protokołu schengeńskiego są stowarzyszone przy implementacji i rozwijaniu w przyszłości *acquis* Schengen, na mocy porozumienia podpisanego w Luksemburgu w dniu 19 grudnia 1996 r.

W swojej zmienionej formie, po przesunięciu polityki azyłowej i imigracyjnej do Wspólnoty Europejskiej, III filar przyjął nazwę współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Postanowienia z tego zakresu, mieszczące się w ramach tytułu VI Traktatu UE, zostały jednak częściowo uzupełnione o nowe zagadnienia. Filar ten, pomimo wprowadzenia nowych procedur i objęcia go ograniczoną jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości, zachował swój międzyrządowy charakter, jakkolwiek istnieją pewne podobieństwa pomiędzy współpracą w ramach III filaru a aktywnością Wspólnotową<sup>382</sup>. Zgodnie z artykułem 29 [K.1] Traktatu UE, zadaniem Unii jest „zapobieganie i zwalczanie przestępczości, zorganizowanej

<sup>379</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 31.

<sup>380</sup> *Protocol on the position of Denmark*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>381</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 31.

<sup>382</sup> Langrish, *The Treaty of Amsterdam*, s. 10.



wanej i wszelkiej innej, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego przemytu narkotyków oraz nielegalnego przemytu broni, korupcji i oszustw”. Realizacji tych zadań ma służyć:

- ściślejsza współpraca policji, służb celnych i innych kompetentnych władz w państwach członkowskich o charakterze bezpośrednim, jak i za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Policji (Europol);
- ściślejsza współpraca pomiędzy organami sądowymi i innymi kompetentnymi władzami w państwach członkowskich;
- zbliżenie, w niektórych wypadkach, prawa karnego w państwach członkowskich.

Zakres współpracy policyjnej został określony w zmienionym artykule 30 [K.2] Traktatu UE. Obejmuje ona współpracę operacyjną, zbieranie, analizę i wymianę informacji, kooperację w zakresie szkolenia oraz ocenę technik śledczych w odniesieniu do zorganizowanej przestępczości. Współpraca ta ma być także realizowana za pośrednictwem Europolu<sup>383</sup>. Wspólne działania w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych są określone w artykule 31 [K.3]. Obejmują one: – współdziałanie pomiędzy ministerstwami i organami sądowymi w odniesieniu do postępowań oraz wykonywania decyzji; – ułatwianie ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi; – zapewnienie zgodności pomiędzy regulacjami istniejącymi w poszczególnych państwach członkowskich; – zapobieżenie konfliktowi jurysdykcji pomiędzy państwami członkowskimi; – podejmowanie działań zmierzających do określenia dolnych granic kar odnoszących się do czynów kryminalnych oraz w zakresie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i przemytu narkotyków.

Traktat Amsterdamski doprowadził do rozwoju procedur decyzyjnych w ramach III filaru Unii Europejskiej [art. 34 (K.6) Traktatu UE]. Zupełnie nowym instrumentem są decyzje ramowe przypominające do pewnego stopnia Wspólnotowe dyrektywy. Jakkolwiek nie wywołują one skutku bezpośredniego, to jednak są wiążące dla państw członkowskich co do zamierzonego skutku, pozostawiając władzom krajowym wybór form i środków osiągnięcia danego celu. Służą one zbliżaniu przepisów ustawowych i wykonawczych. Innymi instrumentami są: – wspólne stanowiska, które są przyjmowane przez Unię Europejską w odniesieniu do konkretnych zagadnień<sup>384</sup>; – decyzje, które są wiążące

<sup>383</sup> Decyzja o powstaniu Europolu została podjęta w trakcie negocjacji Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Europol rozpoczął swoją działalność 3 stycznia 1994 r., koncentrując się początkowo na walce z narkotykami. Konwencja o Europolu z 1995 r. weszła w życie po okresie ratyfikacji 1 października 1998 r. Po przyjęciu szeregu aktów prawnych Europol mógł w pełni wykonywać powierzone mu zadania od 1 lipca 1999 r.

<sup>384</sup> Wspólne stanowiska są nowym instrumentem, które zastąpiły wcześniej istniejące *wspólne stanowiska*. W języku polskim nie ma rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma rodzajami instrumentów. Jednak na przykład w języku angielskim instrument istniejący do Traktatu Amsterdamskiego nosił nawet *joint position*, a nowy *common position*.



dla państw członkowskich, nie wywołując jednak skutków bezpośrednich<sup>385</sup>; – konwencje, które są przyjmowane przez państwa członkowskie zgodnie z procedurami konstytucyjnymi i wchodzi w życie po ratyfikacji przez przynajmniej połowę państw członkowskich w odniesieniu do tych państw<sup>386</sup>.

Jedną z większych innowacji Traktatu Amsterdamskiego było wprowadzenie ograniczonej jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie III filaru<sup>387</sup>. Zgodnie z artykułem 35 [K.7] Traktatu UE, Trybunał Sprawiedliwości może wydawać orzeczenia wstępne o ważności i interpretacji decyzji ramowych, decyzji dotyczących interpretacji konwencji oraz co do ważności i interpretacji środków przyjętych w celu implementacji konwencji. Uznanie przez państwa członkowskie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości ma jednak charakter fakultatywny. Każde państwo członkowskie mogło wyrazić zgodę na uznanie jurysdykcji Trybunału w trakcie podpisywania Traktatu Amsterdamskiego lub również w okresie późniejszym. W takiej sytuacji sąd lub trybunał danego państwa może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego<sup>388</sup>. Każde państwo członkowskie, składając deklarację o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, może w prawie krajowym wprowadzić zasadę, że będzie wymagane zwrócenie się do Trybunału, jeżeli sprawa toczy się przed sądem lub trybunałem, od orzeczenia których nie ma odwołania zgodnie z prawem krajowym<sup>389</sup>. Nawet jeżeli państwo członkowskie nie uzna jurysdykcji, może przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości własne oświadczenia w rozpatrywanych sprawach. Trybunał Sprawiedliwości może także wypowiedać się o legalności decyzji ramowych i decyzji, gdy zwróci się o to Komisja bądź państwo członkowskie. Trybunał może rozstrzygać spory pomiędzy państwami

<sup>385</sup> Instrument ten zastąpił wspólne działania. Decyzje są przyjmowane jednomyślnie przez państwa członkowskie, ale środki konieczne do ich implementacji na poziomie Unii Europejskiej większością kwalifikowaną przez Radę. Decyzje nie mogą być przyjmowane w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych.

<sup>386</sup> Możliwość przyjmowania konwencji została wprowadzona już w Traktacie z Maastricht. Jeżeli Rada przyjmuje środki implementacji konwencji, działa wtedy większością dwóch trzecich umawiających się stron.

<sup>387</sup> Langrish, *The Treaty of Amsterdam*, s. 10.

<sup>388</sup> Państwo może uznać prawo do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości albo sądów i trybunałów, od których orzeczeń nie ma odwołań zgodnie z prawem krajowym, albo wszystkich sądów i trybunałów, przed którymi toczy się postępowanie.

<sup>389</sup> Możliwość ta jest przewidziana w deklaracji dołączonej do Traktatu Amsterdamskiego (*Declaration on Article K.7 of the Treaty on European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997). W trakcie podpisywania Traktatu Amsterdamskiego pięć państw, tj. Austria, Belgia, Grecja, Luksemburg i Niemcy, uznały jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości. Oprócz Grecji oświadczyły, że wprowadzą do prawa krajowego zasadę odnoszącą się do konieczności zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości. Również Holandia uznała jurysdykcję Trybunału, jakkolwiek nadal rozważała, czy nie ograniczyć możliwości zwracania się do Trybunału jedynie do sytuacji, gdy nie ma już możliwości odwołania się w prawie krajowym od danego orzeczenia (*Declarations on Article K.7 of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Amsterdam*, „OJ C” 340, 10.11.1997).





członkowskimi lub pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją dotyczące interpretacji i stosowania instrumentów przyjętych w ramach III filaru Unii Europejskiej. Nie może jednak wypowiadać się o operacjach podejmowanych przez służby policyjne, ani też o zakresie działań podejmowanych przez państwa w celu zachowania wewnętrznego porządku i bezpieczeństwa.

Zwiększeniu uległa rola Parlamentu Europejskiego w ramach III filaru Unii Europejskiej. Do momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, Parlament był jedynie konsultowany w zasadniczych aspektach działań podejmowanych zgodnie z tytułem VI Traktatu UE. Traktat Amsterdamski pozwolił Parlamentowi Europejskiemu wyrażać opinie o decyzjach ramowych, decyzjach i konwencjach [art. 39 (K.11) Traktatu UE]. Wyrazem zbliżenia zagadnień z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych do I filaru jest również umożliwienie europejskiemu rzecznikowi praw obywatelskich podejmowania działań w kwestiach z zakresu III filaru [art. 41 (K.13) Traktatu UE]. W sumie przeprowadzone zmiany miały na celu uwspólnotowanie wielu zagadnień, które mieściły się pierwotnie w III filarze Unii Europejskiej.

### 3.2. Unia a obywatele

Jakkolwiek w Traktacie Amsterdamskim zwrócono szczególną uwagę na wymiar obywatelski w procesie integracji europejskiej, to sama definicja obywatelstwa europejskiego została jedynie nieznacznie doprecyzowana<sup>390</sup>. Stwierdzono bowiem jednoznacznie, że obywatelstwo europejskie nie zastępuje obywatelstwa danego państwa a jedynie go uzupełnia [art. 17 (8) Traktatu WE]. Zbliżenie Unii Europejskiej do obywateli następuje więc w Traktacie Amsterdamskim poprzez zwrócenie uwagi na korzyści, jakie obywatele mogą osiągnąć dzięki realizacji na poziomie Unii określonych wspólnych polityk w różnych dziedzinach społeczno-gospodarczych. Jest to związane przede wszystkim z polityką zatrudnienia, polityką społeczną, ochroną środowiska, ochroną zdrowia, ochroną konsumenta, kulturą, sportem, sieciami transeuropejskimi, zasadą subsydiarności i otwartością. W debacie poprzedzającej przyjęcie Traktatu Amsterdamskiego ważny głos w dyskusji na temat wymiaru obywatelskiego zabierano podczas debat organizowanych przez Parlament Europejski. Istotny był również wkład organizacji pozarządowych.

#### 3.2.1. Zatrudnienie

W wyniku dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej wprowadzono do Traktatu WE nowy tytuł VIII [VI a] dotyczący zatrudnienia. Już na mocy

<sup>390</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.



Traktatu z Maastricht dopisano do zadań Wspólnoty Europejskiej dążenie do zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia (art. 2 Traktatu WE). Jacques Delors jako przewodniczący Komisji w pierwszej połowie lat 90. XX wieku próbował zainicjować debatę na temat związku pomiędzy wzrostem gospodarczym, zatrudnieniem a konkurencyjnością<sup>391</sup>. Do kwestii tych powrócono w ramach Konferencji Międzyrządowej, kiedy to Szwecja wystąpiła z propozycją wprowadzenia nowego tytułu dotyczącego polityki zatrudnienia<sup>392</sup>. Stało się tak pomimo wstępnych ustaleń, że zagadnieniami związanymi z politykami i zakresem odpowiedzialności Unii Europejskiej Konferencja Międzyrządowa nie będzie się zajmowała<sup>393</sup>. Nie wzięto także pod uwagę obaw wyrażanych przez takie państwa, jak Niemcy, Holandia i Wielka Brytania, które ostrzegały przed ryzykiem wzbudzenia zbyt dużych oczekiwań społecznych. Końcowe decyzje Konferencji Międzyrządowej bazowały więc przede wszystkim na kompromisie przygotowanym przez Szwecję, która proponowała makroekonomiczne podejście do zatrudnienia, polegające na powiązaniu tego celu z politykami gospodarczymi realizowanymi przez państwa członkowskie i Wspólnotę Europejską. Działania Wspólnoty w celu osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia sprowadzają się do wspomagania i uzupełniania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi [art. 127 (109p) Traktatu WE] a nie do przejmowania kompetencji w tym zakresie. Koordynacja odbywa się przede wszystkim na podstawie wytycznych przedstawianych przez Radę, która jest wspomagana między innymi przez powołany na mocy Traktatu Amsterdamskiego Komitet do spraw Zatrudnienia<sup>394</sup>.

### 3.2.2. Polityka społeczna

Istotną zmianą dokonaną przez Konferencję Międzyrządową było wprowadzenie do Traktatu WE [art. 136-143 (117-120)] w prawie niezmienionym brzmieniu porozumienia dotyczącego polityki socjalnej, które było dołączone do Traktatu z Maastricht w formie specjalnego protokołu. Było to możliwe ze względu na zmianę postawy Wielkiej Brytanii, która wcześniej pod rządami Partii Konserwatywnej nie godziła się na zaakceptowanie *Protokołu socjalnego*. Sytuacja uległa zmianie po wygraniu wyborów przez Partię Pracy. Ale

<sup>391</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 63; Ross, *Jacques Delors and European integration*, s. 221-226.

<sup>392</sup> EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference. Volume II*, [http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-toc\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/igc1996/pos-toc_en.htm).

<sup>393</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>394</sup> Zgodnie z art. 130 (109s) Traktatu WE, w Komitecie do spraw Zatrudnienia zasiada po dwóch przedstawicieli każdego państwa członkowskiego i Komisji. Komitet jest tworzony przez Radę w porozumieniu z Parlamentem Europejskim. Jego zadaniem jest doradzanie w celu koordynacji współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie polityki zatrudnienia i kształtowania rynku pracy.



nawet nowy rząd Tony'ego Blaira nie podzielał opinii niektórych państw członkowskich, aby znacznie rozszerzyć stosowanie większości kwalifikowanej w miejsce jednomyślności w odniesieniu do polityki społecznej<sup>395</sup>.

### 3.2.3. Środowisko naturalne

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym przez Traktat Amsterdamski było położenie większego nacisku na ściślejsze powiązanie działań w zakresie ochrony środowiska z innymi politykami realizowanymi w ramach Unii Europejskiej. Stało się to dzięki przeniesieniu części art. 174 (130r) do nowego art. 6 (3c) i jego wzmocnieniu. W trakcie Konferencji Międzyrządowej wiele dyskusji poświęconych było możliwości stosowania przez niektóre państwa członkowskie surowszych norm niż uzgodnione w ramach Unii Europejskiej<sup>396</sup>. Za utrzymaniem takiego rozwiązania, które było przyjęte jeszcze w ramach Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r., opowiadała się przede wszystkim Dania. Chodziło jednak o uproszczenie procedury i przeciwdziałanie praktykom Komisji, która wcześniej niejednokrotnie nie zgadzała się na derogacje proponowane przez niektóre państwa członkowskie, mimo postępu wiedzy naukowej<sup>397</sup>. Wynikało to ze zbyt restrykcyjnej interpretacji art. 95 (100a) Traktatu WE. Wobec tego, pozostawiając podstawowe zasady, ułatwiono państwom uzyskanie zgody ze strony Komisji na stosowanie surowszych norm. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego państwa mogą stosować surowsze przepisy krajowe, bazując również na nowych ustaleniach naukowych. Komisja może je odrzucić w ciągu sześciu miesięcy jedynie w przypadku, gdy mogą one przyczynić się do dyskryminacji, restrykcji w handlu lub negatywnie wpływać na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

### 3.2.4. Zasada subsydiarności

Kontrowersje podczas Konferencji Międzyrządowej wywołała zasada subsydiarności. Niektóre państwa, tj. przede wszystkim Niemcy i Austria, dążyły do wzmocnienia jej stosowania, podczas gdy takie kraje, jak Hiszpania i Belgia uważały, że kwestii tej poświęcono wystarczająco dużo czasu w ramach negocjacji nad Traktatem z Maastricht i podczas posiedzeń Rady Europejskiej w Birmingham i Edynburgu w 1992 r.<sup>398</sup> Ostatecznie osiągnięty kompromis sprowadzał się do przyjęcia *Protokołu w sprawie stosowania zasad subsydiar-*

<sup>395</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>396</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 77-78; Langrish, *The Treaty of Amsterdam*, s. 17; Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>397</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.

<sup>398</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*; Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 104-106.



ności i proporcjonalności<sup>399</sup> bez zmiany brzmienia art. 5 (3b) Traktatu WE. Protokół zawierał ustalenia i zasady zaakceptowane przez szefów państw i rządów w Birmingham i Edynburgu, co oznaczało, że nadano im status prawnie wiążący. Działania zgodnie z zasadą subsydiarności mogą być podejmowane w zakresie kompetencji, które nie są wykonywane wyłącznie przez samą Wspólnotę Europejską, zaś określone cele nie mogą być w sposób zadawalający osiągnięte przez same państwa członkowskie w ramach ich porządków konstytucyjnych. Zakłada się wobec tego, że cele te mogą być lepiej osiągnięte na szczeblu Wspólnoty Europejskiej. W *Protokole* określono wskazówki, które mają pomóc w ocenie, czy powyższy warunek jest spełniony. Są one następujące:

- określone zagadnienie musi mieć aspekty transnarodowe a państwa członkowskie nie są w stanie regulować go samodzielnie w sposób satysfakcjonujący;
- samodzielne działania państw lub ich brak ze strony Wspólnoty Europejskiej mogłyby stać w konflikcie z wymogami Traktatu lub w inny sposób znacząco naruszyć interesy państw członkowskich;
- działania na poziomie Wspólnoty doprowadzą do osiągnięcia rzeczywistych korzyści ze względu na skalę i skutki w porównaniu z poczynaniami samych państw członkowskich.

Działania WE, zgodnie z zasadą subsydiarności, mają być możliwie najprostsze, zostawiając państwom członkowskim duży margines w zakresie podejmowania decyzji. Dosyć istotnym sformułowaniem, które znalazło się w *Protokole* było stwierdzenie, że subsydiarność jest dynamiczną koncepcją, co może powodować w przyszłości poszerzenie kompetencji Wspólnoty, jeżeli będą wymagać tego warunki – albo ich ograniczenie, albo ich odebranie.

### 3.3. Skuteczna i spójna polityka zewnętrzna

Jednym z głównych zadań Konferencji Międzyrządowej było wzmocnienie możliwości odgrywania przez Unię Europejską aktywniejszej roli na arenie międzynarodowej. Było to konieczne w obliczu różnorodnych wyzwań, a przede wszystkim wojny w Jugosławii, gdyż jak podkreślano „konflikt w byłej Jugosławii obnażył niezdolność Europy Zachodniej do rozwiązywania kryzysów w regionach przyległych”<sup>400</sup>. Zmiany dokonane na mocy Traktatu Amsterdamskiego dotyczyły przede wszystkim Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zaś w mniejszym stopniu zewnętrznych stosunków gospodarczych rozwijanych przez Wspólnotę Europejską. Potwierdzając wybory uczy-

<sup>399</sup> *Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>400</sup> Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, s. 152.



nione w Maastricht, skoncentrowano się głównie na poprawie mechanizmów mogących pomóc w efektywnym działaniu przez Unię w zakresie polityki zagranicznej<sup>401</sup>.

### 3.3.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Reforma drugiego filaru UE dotyczyła przede wszystkim zagadnień związanych ze sferą bezpieczeństwa i obrony, jakkolwiek zajęto się również instrumentami i procedurą podejmowania decyzji. Oprócz dotychczas stosowanych instrumentów, stworzono wspólne strategie [art. 13 (J.3) Traktatu UE]. Decyzje o przyjęciu wspólnych strategii są podejmowane jednomyślnie przez Radę Europejską w tych obszarach, w których państwa członkowskie posiadają ważne wspólne interesy. W strategiach określa się cele, czas trwania oraz środki, którymi dysponują Unia Europejska i państwa członkowskie. Inne instrumenty pozostały bez zmian, jakkolwiek na mocy Traktatu Amsterdamskiego nastąpiło ich doprecyzowanie. Zgodnie z art. 12 (J.2) Traktatu UE Unia oprócz wspólnych strategii określa zasady i ogólne wytyczne WPZiB, podejmuje wspólne działania, przyjmuje wspólne stanowiska oraz umacnia systematyczną współpracę pomiędzy państwami członkowskimi. Wspólne działania są podejmowane przez Radę dla celów operacyjnych [art. 14 (J.4) Traktatu UE], podczas gdy Rada przyjmuje wspólne stanowiska wobec określonych obszarów geograficznych lub zagadnień o charakterze tematycznym. O instrumentach tych Rada decyduje jednomyślnie [art. 23 (J.13) Traktatu UE]. Istotną innowacją, wprowadzoną na mocy Traktatu Amsterdamskiego, była możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu, która może być traktowana jako forma zastosowania zasady elastyczności w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>402</sup>. Otóż decyzja jest przyjęta jednomyślnie przez Radę nawet wtedy, gdy jakieś państwo lub kilka państw<sup>403</sup> wstrzymuje się od głosu. W takiej sytuacji decyzji tej nie muszą stosować państwa, które jej nie zaakceptowały, ale z uwagi na to, że wiąże ona Unię Europejską, nie mogą podejmować takich działań, które byłyby z nią sprzeczne. Zapis ten miał ograniczyć konieczność uzyskania zgody ze strony wszystkich państw członkowskich, ale miał także zagwarantować ochronę interesów krajów, które należały do mniejszości. Kolejnym przypadkiem stopniowego odchodzenia od jedno-

<sup>401</sup> G. Maganza, *The Treaty of Amsterdam's changes to the Common Foreign and Security Policy chapter and an overview of the opening enlargement process*, „Fordham International Law Journal”, vol. 22, 1999, s. S175-S176.

<sup>402</sup> F. Cameron, *Building a common foreign policy: do institutions matter?*, w: J. Peterson, H. Sjursen (red.), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, London-New York 1998, s. 73.

<sup>403</sup> Państwa te nie mogą reprezentować więcej niż jedną trzecią głosów ważonych w Radzie.



myślności w ramach drugiego filaru było umożliwienie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Otóż Rada może podejmować decyzje większością kwalifikowaną, gdy przyjmuje wspólne działania, wspólne stanowiska lub jakiegokolwiek inne decyzje na podstawie wspólnych strategii lub gdy przyjmuje jakiegokolwiek decyzje wprowadzające w życie wspólne działania lub wspólne stanowiska. Głosowanie większością kwalifikowaną nie może być jednak przeprowadzone, jeżeli któreś z państw członkowskich zamierza przeciwstawić się proponowanej decyzji z ważnych powodów dotyczących polityki krajowej. W takiej sytuacji Rada, działając większością kwalifikowaną, może przekazać sprawę do rozpatrzenia przez Radę Europejską, która podejmie decyzję na zasadzie jednomyślności. Większość kwalifikowana nie może być jednak stosowana w odniesieniu do postanowień mających implikacje militarne i obronne.

Kolejną, długo dyskutowaną innowacją, która została wprowadzona przez Traktat Amsterdamski, było powołanie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który jednocześnie pełni funkcję Sekretarza Generalnego Rady [art. 26 (J.16) Traktatu UE]. Zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest wspieranie Rady w zakresie drugiego filaru UE w trakcie formułowania, przygotowywania i wprowadzania w życie określonych decyzji oraz podejmowanie działań w imieniu Rady na prośbę prezydencji poprzez rozwijanie dialogu politycznego ze stronami trzecimi. W odniesieniu do administrowania WPZiB, wzmocnieniu uległa rola Komisji, o której mowa jest nie tylko w art. 27 (J.17) Traktatu UE<sup>404</sup>, ale także w innych częściach tytułu V dotyczącego WPZiB. Komisja jest włączona w proces implementacji decyzji oraz reprezentowanie UE poprzez uczestnictwo w tzw. nowej trójce składającej się z prezydencji, Wysokiego Przedstawiciela i Komisji<sup>405</sup>.

W trakcie Konferencji Międzyrządowej ujawniły się poważne rozbieżności w odniesieniu do zagadnień bezpieczeństwa i obrony. Można skonstatować, że w tym obszarze Traktat Amsterdamski „stanowił nie do końca jasny kompromis pomiędzy różnorodnymi stanowiskami prezentowanymi przez państwa członkowskie”<sup>406</sup>. Z uwagi na sprzeciw Wielkiej Brytanii i państw neutralnych, nie udało się między innymi podjąć decyzji o włączeniu Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej. Jednak w art. 17 (J.7) Traktatu UE przewidziano taką możliwość w przyszłości, o czym mogła postanowić Rada Europejska. Unia miała jednak posługiwać się UZE przy realizacji decyzji i działań UE mających implikacje dla obronności. UZE miała w szczególności zapewnić UE dostęp do zdolności operacyjnych. W takich przypadkach umożliwiono Radzie Europejskiej ustalanie wytycznych dla UZE. Ścisła współpraca pomię-

<sup>404</sup> W art. 27 (J.17) Traktatu UE stwierdzono, że Komisja w pełni uczestniczy w pracach prowadzonych w zakresie WPZiB.

<sup>405</sup> W skład starej trójki wchodziły trzy państwa, tj. to, które aktualnie sprawowało prezydencję, jego bezpośredni poprzednik i bezpośredni następcą.

<sup>406</sup> Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, s. 148-149.



dzy UE a UZE była konieczna przede wszystkim przy realizacji tzw. misji petersberskich, które zostały wprowadzone w obręb Traktatu UE. Misje te, zgodnie z art. 17 Traktatu UE, obejmują zadania humanitarne i w zakresie ratownictwa, operacje pokojowe oraz zadania sił bojowych w stanach kryzysu, z uwzględnieniem budowania pokoju<sup>407</sup>. Wszystkie państwa członkowskie UE, bez względu na to, czy należały jednocześnie do UZE, mogły w pełni uczestniczyć we wspomnianych zadaniach. Co więcej, Rada w porozumieniu z instytucjami UZE miała przyjąć praktyczne rozwiązania, umożliwiające wszystkim państwom członkowskim UE, które realizują wspomniane zadania, udział w procesie planowania i podejmowania decyzji w ramach UZE. Dotyczyło to więc także państw neutralnych. Umożliwienie przeprowadzania misji petersberskich przy pomocy Unii Zachodnioeuropejskiej było istotnym krokiem ku budowie komponentu obronnego w ramach Unii Europejskiej. Miała temu służyć również decyzja o stworzeniu w ramach Sekretariatu Generalnego Rady Komórki Planowania i Wczesnego Ostrzegania<sup>408</sup>. Była ona podporządkowana Wysokiemu Przedstawicielowi do spraw WPZiB i jej personel rekrutował się z Sekretariatu Generalnego Rady, państw członkowskich, Komisji i Unii Zachodnioeuropejskiej. Do głównych zadań Komórki, która miała usprawnić współpracę między UE a UZE, w obliczu ewentualnego przeprowadzania misji petersberskich, należało:

- monitorowanie i analizowanie rozwoju w obszarach związanych z funkcjonowaniem WPZiB;
- ocena interesów Unii z zakresu WPZiB i identyfikacja obszarów, którym powinno poświęcić się w przyszłości więcej uwagi;
- przedstawianie aktualnych ocen wydarzeń i wczesne ostrzeżenie w sytuacjach, które mogą mieć znaczące reperkusje dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, włączając potencjalne kryzysy polityczne;
- przygotowywanie, na życzenie Rady, prezydencji lub z własnej inicjatywy, raportów, w których mogą być zawarte analizy, rekomendacje i strategie, w celu wspomaganie Rady w zakresie formułowania WPZiB.

### 3.3.2. Zewnętrzne stosunki gospodarcze

Podczas Konferencji Międzyrządowej Komisja wspierana przez większość państw członkowskich dążyła do rewizji art. 133 [113] Traktatu WE dotyczącego wspólnej polityki handlowej<sup>409</sup>. Komisja argumentowała, że zbyt restryk-

<sup>407</sup> Nazwa misje petersberskie pochodzi od miejscowości Petersberg koło Bonn, gdzie 19 czerwca 1992 r. odbyło się posiedzenie Rady Ministrów UZE, podczas którego zdecydowano o tym, że UZE może przeprowadzać wojskowe operacje humanitarne i pokojowe.

<sup>408</sup> *Declaration on the establishment of a policy planning and early warning unit*, w: Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 122.

<sup>409</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.



cyjna interpretacja wspomnianego artykułu dokonywana w praktyce przez Radę może doprowadzić do zmniejszenia konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Jednak sprzeciw ze strony takich państw, jak Wielka Brytania, Francja, Dania, Portugalia i Hiszpania, które obawiały się utraty części suwerennych uprawnień, spowodował, że nie udało się w pełni włączyć do artykułu 133 zagadnień związanych z usługami i własnością intelektualną. W myśl uzgodnionej poprawki Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, mogła stosować zapisy art. 133 wobec negocjacji i porozumień międzynarodowych dotyczących usług i własności intelektualnej.

### 3.4. Instytucje Unii Europejskiej

Dokonując analizy zapisów instytucjonalnych wprowadzonych na mocy Traktatu Amsterdamskiego, można podzielić je na dwie grupy. Po pierwsze, w Traktacie znajdują się bardzo ogólne dyspozycje dotyczące kształtu trzech organów, tj. Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego po przyjęciu nowych państw członkowskich. Nie przesądzają one jednak o tym, jak mają wyglądać te instytucje w przyszłości, gdyż przyjęte zapisy nie miały charakteru prawnie wiążącego. Po drugie, na mocy Traktatu Amsterdamskiego dokonano ograniczonych zmian w zakresie rozwiązań instytucjonalnych, które miały na celu przede wszystkim usprawnienie funkcjonowania poszczególnych organów oraz uproszczenie procedur legislacyjnych. Reformy te jednak nie miały zbyt doniosłego charakteru.

#### 3.4.1. Instytucje w perspektywie poszerzenia

Biorąc pod uwagę fakt, że jednym z głównych zadań Konferencji Międzyrządowej było przygotowanie systemu instytucjonalnego na przyjęcie nowych państw członkowskich, można skonstatować, że cel ten nie został osiągnięty, co było rezultatem rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi. W dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego *Protokole w sprawie instytucji w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej*<sup>410</sup> w sposób niezwykle enigmatyczny określono przyszły kształt Komisji i Rady. Stwierdzono, że w momencie pierwszego poszerzenia w skład Komisji będzie wchodziło po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego. Uzależniono jednak tę zmianę od zmodyfikowania systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie nowej metody ważenia głosów lub metody podwójnej

<sup>410</sup> *Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.





większości. Wprowadzając reformę systemu większości kwalifikowanej należało skompensować niektórym krajom utratę możliwości nominowania drugiego członka Komisji. Gwarancja ta, wprowadzona do Protokołu, dotyczyła oczywiście państw dużych. Większość krajów średnich i małych, ale również Parlament Europejski i Komisja, były zadowolone z przyjęcia zasady jedno państwo – jeden komisarz, gdyż takie rozwiązanie przyczyniało się do zachowania zaufania do procesu integracji europejskiej we wszystkich państwach członkowskich<sup>411</sup>. Co więcej, uważały one, że akceptacja tej zasady była ceną, którą zapłaciły duże kraje za rozszerzenie zakresu podejmowania uchwał przez Radę kwalifikowaną większością głosów. W samym Traktacie WE określono natomiast maksymalną wielkość Parlamentu Europejskiego, stwierdzając, że liczba członków nie może przekroczyć siedmiuset [art. 189 [137] Traktatu WE].

Zgodnie z *Protokołem w sprawie instytucji w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej*, przynajmniej na rok przed tym, jak liczba państw członkowskich przekroczy dwadzieścia, powinna zostać zwołana kolejna Konferencja Międzyrządowa, która miała przeprowadzić całościowy przegląd zapisów Traktatów dotyczących składu i funkcjonowania poszczególnych instytucji. Co więcej, do Traktatu Amsterdamskiego dołączono deklarację trzech państw, tj. Belgii, Francji i Włoch, w sprawie *Protokołu*<sup>412</sup>. Stwierdzono w niej, że Konferencji Międzyrządowej zakończonej Traktatem Amsterdamski nie udało się w sposób istotny doprowadzić do wzmocnienia instytucji, a takie wzmocnienie było nieodzownym warunkiem zakończenia negocjacji akcesyjnych.

### 3.4.2. Zwiększenie efektywności funkcjonowania instytucji

#### 3.4.2.1. Parlament Europejski

Traktat Amsterdamski doprowadził do wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego, jakkolwiek nie brak było również krytycznych opinii, według których Parlament odgrywa jedynie rolę w zakresie pierwszego filaru Unii Europejskiej<sup>413</sup>. Dzięki zmianom w zakresie stosowanych procedur legislacyjnych, Parlament Europejski powoli stawał się *współlegislatorem*, dzieląc kompeten-

<sup>411</sup> Do grupy tych średnich i małych państw członkowskich można było zaliczyć Grecję, Irlandię, Portugalię, Luksemburg, Danię i Austrię (R. Gosalbo Bono, *The Commission after Amsterdam: its future in an enlarged Union*, w: T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, s. 77).

<sup>412</sup> *Declaration by Belgium, France and Italy on the Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>413</sup> Taki pogląd zaprezentował Piet Dankert, były przewodniczący i wieloletni członek Parlamentu Europejskiego [P. Dankert, *What Parliament for Europe?*, w: Heukels, Blokker, Brus (red.), *The European Union after Amsterdam*, s. 131-133].



cje ustawodawcze z Radą. Było to związane z reformą procedur legislacyjnych, które w zasadzie zostały ograniczone do trzech<sup>414</sup>:

- procedura konsultacyjna;
- procedura zgody;
- procedura współdecydowania.

Jednocześnie znacznemu ograniczeniu uległa procedura współpracy, która od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego jest stosowana jedynie w odniesieniu do niektórych zagadnień związanych z unią gospodarczą i walutową<sup>415</sup>.

Podczas Konferencji Międzyrządowej nie tylko rozszerzono stosowanie procedury współdecydowania na nowe obszary<sup>416</sup>, ale jednocześnie ją uprościło. Przede wszystkim zlikwidowano trzecie czytanie w Parlamencie Europejskim, co znacznie wzmocniło pozycję tej instytucji [art. 251 (189b) Traktatu WE]. Oznacza to, że w sytuacji braku porozumienia w ramach Komitetu Pojednawczego<sup>417</sup>, proponowany akt prawny nie może być przyjęty. Przed Trak-

<sup>414</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 142.

<sup>415</sup> Procedura współpracy została wprowadzona na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r. Była wtedy procedurą, w której PE miał największy wpływ na proces legislacyjny. Jej stosowanie zostało rozszerzone na mocy Traktatu z Maastricht. Od momentu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego była ona nadal stosowana w odniesieniu do następujących aspektów unii gospodarczej i walutowej: procedura wielostronnego nadzoru [art. 99 (103) Traktatu WE]; zakaz uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych [art. 102 (104a) Traktatu WE]; finansowa odpowiedzialność WE [art. 103 (104b) Traktatu WE]; harmonizacja nominalów i danych technicznych monet [art. 106 (105a) Traktatu WE].

<sup>416</sup> Procedurę współdecydowania rozszerzono na następujące artykuły Traktatu WE: zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość [art. 12 (6)]; swoboda poruszania się i przebywania [art. 18 (8a)]; ubezpieczenia społeczne dla migrujących pracowników [art. 42 (51)]; koordynacja działań w zakresie prawa prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców [art. 46 (56)]; uprawnienia osób samozatrudniających się [art. 47 (57)]; wprowadzenie w życie wspólnej polityki transportowej [art. 71 (75) i 80 (84)]; niektóre artykuły *Protokołu socjalnego* wprowadzonego do Traktatu WE; decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Socjalnego [art. 148 (125)]; szkolenie zawodowe [art. 150 (127)]; ochrona zdrowia [art. 152 (129)]; sieci transeuropejskie [art. 156 (129d)]; decyzje wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [art. 162 (130e)]; badania [art. 172 (130o)]; ochrona środowiska [art. 175 (130s)]; współpraca w zakresie rozwoju [art. 179 (130w)]; zasada równości szans i jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zatrudnienia [art. 141 (119)]; otwartość (dostęp do dokumentów) [art. 255 (191a)]; zwalczanie nadużyć finansowych [art. 280 (209a)]; statystyka [art. 285 (213a)]; stworzenie niezależnego organu kontroli w zakresie ochrony danych osobowych [art. 286 (213b)]; środki wspierające współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie zatrudnienia [art. 129 (109r)]; współpraca celna [art. 135 (116)]; środki wspierające współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie walki ze społeczną izolacją [art. 137 (118)] (zestawienie na podstawie: Commission européenne – Task-force „Conference intergouvernementale”, *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam, Bruxelles, le 7 juillet 1997*, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/tfcig.htm>).

<sup>417</sup> W skład Komitetu Pojednawczego wchodzi równa liczba przedstawicieli Rady i Parlamentu Europejskiego. W pracach Komitetu bierze również udział Komisja.



tatem Amsterdamskim, Rada mogła, działając większością kwalifikowaną, potwierdzić własne wspólne stanowisko i akt prawny mógł zostać przyjęty, jeżeli Parlament nie odrzucił go bezwzględną większością głosów swoich członków. Zmiany dokonano również w odniesieniu do początkowej fazy procedury współdecydowania. Wcześniej Rada, po uzyskaniu opinii od Parlamentu Europejskiego, musiała przyjąć wspólne stanowisko. Po Traktacie Amsterdamskim Rada może od razu przyjąć określony akt prawny, bez konieczności przyjmowania wspólnego stanowiska, jeżeli akceptuje poprawki przedstawione przez Parlament, albo jeżeli Parlament nie zaproponował żadnych poprawek.

Zmiany dotyczyły również kilku innych zagadnień związanych z funkcjonowaniem Parlamentu Europejskiego. Z uwagi na niemożność uzgodnienia jednolitej ordynacji wyborczej we wszystkich państwach członkowskich, postanowiono, że Parlament będzie mógł nie tylko przygotować projekt takiej jednolitej procedury, ale w przypadku jej braku wypracować wspólne zasady, które byłyby przestrzegane w poszczególnych krajach [art. 190 (138) Traktatu WE)]. Oznaczało to, że we wszystkich państwach członkowskich, łącznie z Wielką Brytanią, wybory będą przeprowadzone zgodnie z systemem proporcjonalnym.

Kolejną innowacją wprowadzoną przez Traktat Amsterdamski było wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w procesie powoływania Komisji Europejskiej. W odróżnieniu od wcześniejszych rozwiązań Parlament musi obecnie wyrazić zgodę na kandydata na przewodniczącego Komisji, a nie jedynie wyrazić opinię, która była niewiążąca dla Rady [art. 214 (158) Traktatu WE].

### 3.4.2.2. Rada

W odniesieniu do Rady zmiany dokonane na mocy Traktatu Amsterdamskiego miały dosyć ograniczony charakter<sup>418</sup>. Sprowadzały się one przede wszystkim do rozszerzenia możliwości podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, jakkolwiek nie udało się zrealizować postulatu Komisji, aby większość kwalifikowana stała się regułą generalną<sup>419</sup>. Zmodyfikowano

<sup>418</sup> A. Dashwood, *The Council of the European Union in the era of the Amsterdam Treaty*, w: Heukels, Blokker, Brus (red.), *The European Union after Amsterdam*, s. 128-129.

<sup>419</sup> Większość kwalifikowana została rozszerzona na następujące artykuły Traktatu WE: środki wspierające współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie walki ze społeczną izolacją [art. 137 (118)]; zasada równości szans i jednakowego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zatrudnienia [art. 141 (119)]; ochrona zdrowia [art. 152 (129)]; otwartość [art. 255 (191a)]; zwalczanie nadużyć finansowych [art. 280 (209a)]; statystyka [art. 285 (213a)]; stworzenie niezależnego organu kontroli w zakresie ochrony danych osobowych [art. 286 (213b)]; regiony zamorskie i peryferyjne [art. 299 (227)]; współpraca celna [art. 135 (116)]; koordynacja działań w zakresie prawa prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców [art. 46 (56)]; program ramowy w zakresie badań [art. 166 (130i)]; badania [art. 172 (130o)] (zestawienie na podstawie: Commission européenne – Task-force „Conference intergouvernementale”, *Note d'analyse sur le traite d'Amsterdam*).



również sposób funkcjonowania Rady. Z uwagi na stworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który jednocześnie pełni funkcję Sekretarza Generalnego Rady, stwierdzono, że jest on wspierany przez Zastępcę Sekretarza Generalnego [art. 207 (151) Traktatu WE]. Zastępca jest odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem i podobnie jak Sekretarz Generalny jest mianowany przez Radę działającą jednomyślnie. Nowością jest wprowadzenie polityki otwartości poprzez uzupełnienia brzmienia ust. 3 w artykule 207 [151] Traktatu WE. Otóż Rada, w celu wypełnienia dyspozycji artykułu 255 [191a] Traktatu WE, który mówi o powszechnym dostępie do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, ustala sposób dostępu we własnym regulaminie, co dotyczy przede wszystkim przypadków, gdy Rada działa jako ustawodawca [art. 207 (151) Traktatu WE].

### 3.4.2.3. Komisja

Zmiany dotyczące Komisji nie były zbyt dogłębne. Przede wszystkim wzmocniono rolę przewodniczącego Komisji. Już w procesie mianowania składu Komisji rządy państw członkowskich razem z kandydatem na przewodniczącego wyznaczają osoby, które mają stać się komisarzami [art. 214 (158) Traktatu WE]. Przed przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego kandydat na przewodniczącego był jedynie konsultowany, natomiast na mocy nowelizacji musi wyrazić zgodę na poszczególne kandydatury do składu Komisji Europejskiej. Jeżeli chodzi o funkcjonowanie Komisji, stwierdzono, że działa ona pod politycznym kierownictwem swego przewodniczącego [art. 219 (163) Traktatu WE]. W specjalnej *Deklaracji dotyczącej organizacji i funkcjonowania Komisji*, która została dołączona do Traktatu Amsterdamskiego, podkreślono, że w perspektywie mianowania Komisji w roku 2000 należało wprowadzić odpowiednie reformy dotyczące reorganizacji zadań tej instytucji<sup>420</sup>. Miało to dotyczyć roli przewodniczącego, który powinien mieć duży wpływ na przydzielania określonych tek poszczególnym komisarzom i ewentualną zmianę obowiązków podczas trwania kadencji. Prowadziło to do wniosku o prezydencjalizacji Komisji, czyli odejściu od formuły, że przewodniczący jest *primus inter pares*<sup>421</sup>.

Wzmocnieniu uległa jedna z podstawowych funkcji Komisji, tj. prawo inicjatywy legislacyjnej. Stało się to w trojaki sposób<sup>422</sup>:

- poprzez ustanowienie nowych obszarów odpowiedzialności samej Wspólnoty w zakresie zatrudnienia i ochrony zdrowia;
- poprzez uwspólnotowanie, czyli przeniesienie do I filaru, szeregu zagadnień odnoszących się do swobodnego przepływu osób, które znajdowały się

<sup>420</sup> *Declaration on the organisation and functioning of the Commission*, „OJ C” 340, 10.11.1997.

<sup>421</sup> Gosalbo Bono, *The Commission after Amsterdam*, s. 85.

<sup>422</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.



w III filarze; w okresie przejściowym trwającym pięć lat prawo inicjatywy przysługuje Komisji lub państwom członkowskim, później tylko Komisji;

– poprzez rozszerzenie wspólnego prawa inicjatywy państw członkowskich i Komisji w zakresie III filaru, czyli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

#### **3.4.2.4. Trybunał Sprawiedliwości**

Traktat Amsterdamski doprowadził do rewizji artykułu 46 [L] Traktatu UE, który dotyczył zakresu uprawnień Trybunału Sprawiedliwości. Jurysdykcją Trybunału objęto wszystkie zagadnienia, które zostały przeniesione z III do I filaru i które weszły w skład nowego IV tytułu Traktatu WE dotyczącego swobody przepływu osób<sup>423</sup>. Trybunał mógł także wypowiedać się w ograniczonym zakresie w kwestiach objętych III filarem Unii Europejskiej, czyli w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Na mocy artykułu 46 rozszerzono uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości o możliwość wypowiedania się w odniesieniu do działań instytucji Unii Europejskiej w zakresie przestrzegania praw podstawowych zdefiniowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. oraz wynikających ze wspólnej dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnej<sup>424</sup>. Trybunał uzyskał również jurysdykcję w odniesieniu do tzw. ściślejszej współpracy<sup>425</sup>.

#### **3.4.2.5. Inne postanowienia instytucjonalne**

##### **3.4.2.5.1. Trybunał Obrachunkowy**

Na mocy Traktatu Amsterdamskiego wzmocnieniu uległa rola Trybunału Obrachunkowego. Instytucja ta została wymieniona w artykule 5 [E] Traktatu UE. Zgodnie z tym zapisem, wykonuje ona swoje uprawnienia nie tylko w myśl postanowień Traktatu WE, ale również Traktatu UE. Oznaczało to, że Trybunał Obrachunkowy może kontrolować wydatki z budżetu Wspólnoty Europejskiej przeznaczane na drugi i trzeci filar Unii<sup>426</sup>. Kompetencje Trybunału Obrachunkowego zostały także rozszerzone w odniesieniu do kontroli ciał zarządzających dochodami lub wydatkami w imieniu Wspólnoty Europejskiej i do Europejskiego Banku Inwestycyjnego [art. 248 (188c) Traktatu WE]. Trybunał

<sup>423</sup> Na temat jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do IV tytułu Traktatu WE i tytułu VI Traktatu UE patrz paragraf 3.1.2. Stworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w niniejszym rozdziale.

<sup>424</sup> Wynikało to z rozszerzenia jurysdykcji Trybunału na ustęp 2 art. 6 [F] Traktatu UE.

<sup>425</sup> Na temat ściślejszej współpracy patrz paragraf 3.5. Ściślejsza współpraca – „elastyczność” w niniejszym rozdziale.

<sup>426</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 170.



Obrachunkowy, zgodnie ze znowelizowanym artykułem 230 [173] Traktatu WE, może wstępować na drogę postępowania sądowego przed Trybunałem Sprawiedliwości w celu ochrony własnych uprawnień.

#### 3.4.2.5.2. Komitet Ekonomiczno-Społeczny

Wprowadzenie do Traktatu WE *Protokołu socjalnego* zwiększyło możliwości wypowiedzania się przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Podobne nadzieje były związane ze stworzeniem nowego tytułu w Traktacie dotyczącego zatrudnienia, jednak jednoczesne powołanie Komitetu do spraw Zatrudnienia mogło doprowadzić do napięć pomiędzy tymi dwoma komitetami, tak jak to miało miejsce w przeszłości, kiedy dochodziło do nieporozumień pomiędzy Komitetem Ekonomiczno-Społecznym a komisją trójstronną, w skład której wchodziłi przedstawiciele Komisji i partnerów społecznych<sup>427</sup>. Na mocy Traktatu Amsterdamskiego Komitet Ekonomiczno-Społeczny może być konsultowany nie tylko przez Radę i Komisję, ale również przez Parlament Europejski [art. 262 (198) Traktatu WE].

#### 3.4.2.5.3. Komitet Regionów

Konferencja Międzyrządowa doprowadziła do uzyskania administracyjnej niezależności przez Komitet Regionów od Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dzięki anulowaniu protokołu nr 16 dołączonego do Traktatu z Maastricht, który stanowił, że Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny miały wspólną strukturę organizacyjną<sup>428</sup>. Co więcej, ustala on swój regulamin bez potrzeby przedkładania go Radzie, która na mocy Traktatu z Maastricht musiała go jednomyślnie zatwierdzić [art. 264 (198b) Traktatu WE]. Znowelizowano również artykuł 263 [198a] Traktatu WE, dzięki czemu w skład Komitetu Regionów nie mógł wchodzić żaden deputowany do Parlamentu Europejskiego. Rozszerzeniu uległ zakres spraw, które muszą być konsultowane przez Radę lub Komisję z Komitetem Regionów o takie zagadnienia, jak ochrona środowiska, Europejski Fundusz Socjalny, szkolenia zawodowe, współpraca transgraniczna i transport<sup>429</sup>. Komitet Regionów może również wyrażać opinie na prośbę Parlamentu Europejskiego [art. 265 (198c) Traktatu WE].

#### 3.4.2.5.4. Siedziby instytucji

Konferencja Międzyrządowa zgodziła się na przyjęcie *Protokołu w sprawie umiejscowienia siedzib instytucji i pewnych innych ciał i departamentów Wspól-*

<sup>427</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 171.

<sup>428</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 171-172.

<sup>429</sup> Petite, *The Treaty of Amsterdam*.



*not Europejskich i Europolu*<sup>430</sup>. Potwierdzał on *status quo* i ustalenia Rady Europejskiej z Edynburga z 1992 r., ale nowością był fakt, że postanowienia zostały dołączone do Traktatów ustanawiających Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie. Krajem, który był przede wszystkim zainteresowany zapisami *Protokołu* była Francja, która chciała ostatecznego zagwarantowania, że Parlament Europejski ma swoją siedzibę w Strasburgu, gdzie odbywa się dwanaście sesji plenarnych<sup>431</sup>. Postanowienie to spotkało się z chłodnym przyjęciem ze strony samego Parlamentu Europejskiego, który skłaniał się raczej ku odbywaniu obrad w Brukseli z uwagi na zainteresowanie obywateli, środków masowego przekazu i biznesu.

### 3.4.2.6. Rola parlamentów narodowych

Pomimo dyskusji na temat zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej w ramach Konferencji Międzyrządowej, przyjęty przez państwa członkowskie *Protokół na temat roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*<sup>432</sup> miał charakter raczej zachowawczy. Po pierwsze, podkreślono potrzebę przedstawiania informacji parlamentom narodowym. Dotyczyło to dokumentów konsultacyjnych Komisji, tj. białych i zielonych ksiąg oraz komunikatów, ale także propozycji legislacyjnych. Co więcej, podkreślono, że musi upłynąć sześć tygodni od momentu przedstawienia propozycji zgodnie z tytułem VI Traktatu UE a wprowadzeniem go do porządku obrad przez Radę. Ma to zapewnić parlamentom państw członkowskich czas na zapoznanie się z inicjatywami w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Po drugie, uznano traktatowo Konferencję Komisji do Spraw Europejskich (COSAC), która spotykała się od 1989 r. Może ona analizować projekty aktów prawnych, które są przedstawiane przez przedstawicieli rządów państw członkowskich oraz propozycje legislacyjne i inicjatywy związane z pro-

<sup>430</sup> *Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol*, „OJ C” 340, 10.11.1997. Zgodnie z postanowieniami *Protokołu* poszczególne instytucje miały siedziby w następujących miastach: Parlament Europejski w Strasburgu, gdzie odbywa się 12 sesji plenarnych, z uwzględnieniem budżetowej, przy czym posiedzenia nadzwyczajne odbywają się w Brukseli, gdzie obradują też komisje parlamentarne a Sekretariat Generalny mieści się w Luksemburgu; Rada w Brukseli, ale w kwietniu, czerwcu i październiku spotyka się w Luksemburgu; Komisja w Brukseli, a niektóre dyrekcje generalne w Luksemburgu; Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji w Luksemburgu; Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu; Komitet Ekonomiczno-Społeczny w Brukseli; Komitet Regionów w Brukseli; Europejski Bank Inwestycyjny w Luksemburgu; Europejski Instytut Walutowy i Europejski Bank Centralny we Frankfurcie nad Menem; Europejski Urząd Policji (Europol) w Hadze.

<sup>431</sup> Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*, s. 173.

<sup>432</sup> *Protocol on the role of national parliaments in the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.



cesem tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jeżeli mogą one mieć wpływ na prawa i wolności obywatelskie. COSAC może przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji własne opinie dotyczące jakichkolwiek działań legislacyjnych Unii Europejskiej, ale ze szczególnym uwzględnieniem takich kwestii, jak zastosowanie zasady subsydiarności, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz prawa fundamentalne.

### 3.5. Ścisła współpraca – „elastyczność”

Wprowadzenie możliwości rozwoju tzw. ścisłej współpracy pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi było istotnym osiągnięciem Konferencji Międzyrządowej w obliczu poszerzenia Unii Europejskiej, jakkolwiek nie brak było opinii, że elastyczność, jest podobnie jak subsydiarność, koncepcją pełną niejasności terminologicznych i semantycznych<sup>433</sup>. Ścisła współpraca może być ustanowiona jedynie w ramach pierwszego i trzeciego filaru<sup>434</sup>. W odniesieniu do drugiego filaru, czyli w zakresie WPZiB, istnieje możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu, co też prowadzi do zróżnicowania stanowisk państw wobec działań podejmowanych przez Unię Europejską<sup>435</sup>.

Postanowienia dotyczące ścisłej współpracy mają zarówno charakter wspólny dla działań podejmowanych w ramach Wspólnoty Europejskiej oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, jak i też specyficzny dla form współpracy w ramach poszczególnych filarów<sup>436</sup>. W Traktacie UE wprowadzono nowy tytuł VII [VIa] zawierający ogólne postanowienia dotyczące

<sup>433</sup> G. Edwards, E. Philippart, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium*, CELS Occasional Paper, Centre for European Legal Studies, University of Cambridge, nr 3, Cambridge 1997, s. 1.

<sup>434</sup> Generalnie klauzule wprowadzające elastyczność można podzielić w Traktacie Amsterdamskim na trzy rodzaje: (1) klauzule umożliwiające; (2) elastyczność wobec konkretnego przypadku (*case by case flexibility*); (3) wcześniej określona elastyczność. W niniejszym paragrafie jest mowa o pierwszym rodzaju elastyczności, gdyż pozwala on na ścisłą współpracę w odniesieniu do pierwszego i trzeciego filaru. Konstruktywne wstrzymanie się od głosu w ramach WPZiB zalicza się do drugiego rodzaju. Natomiast w trzeciej grupie mieszczą się wszystkie postanowienia zawarte w Traktacie Amsterdamskim, które umożliwiają włączenie (*opt-in*) pewnych zagadnień do Traktatu, na przykład konwencję z Schengen, albo pewne trwałe wyłączenia (*opt-out*) [L. Metcalfe, *Flexible integration in and after the Amsterdam Treaty*, w: M. den Boer, A. Guggenbühl, S. Vanhoonaeker (red.), *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1998, s. 19-21].

<sup>435</sup> Na temat konstruktywnego wstrzymania się od głosu patrz paragraf 3.3.1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w niniejszym rozdziale.

<sup>436</sup> Literatura dotycząca ścisłej współpracy w Traktacie Amsterdamskim jest obszerna. Patrz między innymi: J. A. Usher, *Flexibility and enhanced cooperation*, w: Heukels, Blokker, Brus (red.), *The European Union after Amsterdam*; J. Shaw, *The Treaty of Amsterdam: challenges of flexibility and legitimacy*, „European Law Journal”, vol. 4, nr 1, 1998.





ściślejszej współpracy. Artykuł 43 [K.15] wprowadził następujące warunki ustanowienia ściślejszej współpracy przez niektóre państwa członkowskie:

- ma służyć realizacji celów UE i ochronie jej interesów;
- ma szanować zasady, na których oparte są Traktaty i jednolitość systemu instytucjonalnego UE;
- ma być wykorzystywana jako środek ostateczny;
- ma w niej uczestniczyć przynajmniej większość państw członkowskich;
- nie narusza *acquis communautaire* i działań podjętych zgodnie z innymi postanowieniami Traktatów;
- nie narusza kompetencji, praw, obowiązków i interesów tych państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą;
- ma być otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które mogą przystąpić do niej w każdym momencie;
- jest zaaprobowana przez Radę zgodnie z określonymi procedurami i jest zgodna, w zależności od obszaru, którego dotyczy, z postanowieniami artykułu 11 [5a] Traktatu WE i artykułu 40 [K.12] Traktatu UE.

Artykuł 43 stanowi również, że państwa członkowskie, które nie uczestniczą w ściślejszej współpracy nie powinny utrudniać wprowadzenia w życie aktów i decyzji, na mocy których dana współpraca jest rozwijana. Co więcej, w procesach podejmowania decyzji w ramach Rady mogą uczestniczyć tylko te państwa, które ustanowiły ściślejszą współpracę [art. 44 (K.16) Traktatu UE]. Jednomyslność i większość kwalifikowana dotyczy więc tylko tych państw.

Szczegółowe zasady inicjowania i rozwijania ściślejszej współpracy w ramach Wspólnoty Europejskiej zostały określone w artykule 11 [5a] Traktatu WE. Warunki rozwijania ściślejszej współpracy są następujące:

- nie dotyczy ona obszarów, które mieszczą się w zakresie wyłącznych kompetencji WE;
- nie wpływa na polityki, działania i programy WE;
- nie dotyczy obywatelstwa UE i nie prowadzi do dyskryminacji pomiędzy obywatelami państw członkowskich;
- pozostaje w granicach kompetencji przyznanych WE na mocy Traktatu;
- nie powoduje utrudnień w przepływach handlowych pomiędzy państwami członkowskimi i nie zniekształca warunków konkurencji.

W ramach Wspólnoty Europejskiej upoważnienie do zainicjowania ściślejszej współpracy jest udzielane na wniosek Komisji i po uzyskaniu opinii ze strony Parlamentu Europejskiego przez Radę, która podejmuje określoną decyzję większością kwalifikowaną. Postanowienie takie nie może być przyjęte, jeżeli któreś państwo członkowskie chce się jej przeciwstawić z uwagi na ważne interesy narodowe. W takiej sytuacji głosowanie nie jest przeprowadzane. Zagadnienie może być wówczas przekazane przez Radę, działającą większością kwalifikowaną, Radzie, która musi spotkać się na poziomie szefów państw



i rządów, którzy mogą podjąć decyzję jednomyślnie. Jeżeli państwo chciałoby stać się stroną ściślejszej współpracy, musi powiadomić o tym Radę i Komisję, która w przeciągu trzech miesięcy przedstawia opinię w tym zakresie Radzie. W okresie czterech miesięcy od daty notyfikacji, Komisja musi podjąć decyzję w tej sprawie i ewentualnie w odniesieniu do szczególnych rozwiązań.

Artykuł 40 (K.12) Traktatu UE określa następujące warunki rozwoju ściślejszej współpracy w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej:

- respektuje uprawnienia WE i cele zdefiniowane w tytule VI Traktatu UE;
- umożliwi Unii szybkie przekształcenie w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Upoważnienie do rozwoju ściślejszej współpracy jest udzielane na wniosek zainteresowanych państw członkowskich przez Radę, która podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski proszone są o wyrażenie opinii w tym zakresie. Podobnie, jak w ramach Wspólnoty Europejskiej, z powodu ważnych interesów narodowych danego kraju, sprawa może być skierowana do Rady Europejskiej, aby ta podjęła jednomyślne postanowienie. Procedura przystąpienia do ściślejszej współpracy jest podobna, z wyjątkiem tego, że to Rada, a nie Komisja, podejmuje ostateczną decyzję o dopuszczeniu danego państwa do ściślejszej współpracy.

### 3.6. Uproszczenie i konsolidacja Traktatów

Podczas Konferencji Międzyrządowej doprowadzono do uproszczenia i konsolidacji Traktatów. Poprawki określające uproszczenie znajdowały się w artykułach od 6 do 8 Traktatu Amsterdamskiego, a konsolidację zawarto w artykułach od 9 do 12. Działania te polegały między innymi na wykreśleniu artykułów, które straciły moc prawną i na dostosowaniu wobec tego tekstu niektórych innych postanowień. Zmieniono także numerację poszczególnych artykułów zgodnie z aneksami dołączonymi do Traktatu Amsterdamskiego. Wszystko to miało na celu doprowadzenie do tego, aby teksty poszczególnych Traktatów były bardziej przejrzyste.



## Rozdział IV

### TRAKTAT NICEJSKI: KOMPROMIS W OBLICZU POSZERZENIA

Przyjęcie Traktatu Amsterdamskiego nie kończyło procesu reformowania systemu Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie wymagało podjęcia dalszych wysiłków, aby przygotować Unię Europejską na wejście nowych państw członkowskich. Poszerzenie było więc głównym powodem zwołania kolejnej Konferencji Międzyrządowej, jakkolwiek w czasie jej trwania zgłaszane były również propozycje dotyczące różnych innych aspektów integracji europejskiej. Podstawowym wyzwaniem dla państw członkowskich było jednak osiągnięcie kompromisu wokół zasadniczych kwestii instytucjonalnych, tj. rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie, zmniejszenia liczby członków Komisji i określenia nowego sposobu ważenia głosów. Musiano zająć się tymi problemami, których nie udało się rozstrzygnąć w Traktacie Amsterdamskim. Były to tzw. „pozostałości po Amsterdampie” (*Amsterdam left-overs*). Konferencja Międzyrządowa zwołana w 2000 r. była więc konsekwencją braku wcześniejszego porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi i odłożeniem zasadniczej reformy instytucjonalnej do czasu kolejnego poszerzenia. Było to zgodne z *Protokołem w sprawie instytucji w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej*, dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego, gdzie znajdowało się sformułowanie, że Konferencja Międzyrządowa powinna być zwołana przynajmniej na rok przed tym, jak liczba państw członkowskich przekroczy dwadzieścia<sup>1</sup>.

Reformy systemu Unii Europejskiej nie były dokonywane jedynie w ramach samej Konferencji Międzyrządowej. Po pierwsze, powołanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która stała się częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, nastąpiło w ramach procesu, który rozpoczął się jeszcze przed inauguracją Konferencji Międzyrządowej. Zasadnicze decyzje w tym zakresie zostały podjęte przez szefów państw i rządów na po-

---

<sup>1</sup> *Protokół w sprawie instytucji w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej* jest omówiony w paragrafie 3.4.1 w rozdziale 3.



siedzeniach Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. i w Helsinkach w grudniu 1999 r. Zadaniem Konferencji Międzyrządowej w późniejszym okresie rokowań było dostosowanie Traktatu UE do wcześniej podjętych ustaleń. Po drugie, na mocy decyzji Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. i w Tampere w październiku 1999 r. powołano specjalne ciało zwane Konwentem, którego zadaniem było opracowanie projektu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

## 1. Program Konferencji Międzyrządowej

### 1.1. Wstępne inicjatywy i decyzje

Dyskusja dotycząca przyszłego kształtu Unii Europejskiej rozpoczęła się jeszcze w trakcie ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego. Pojawiła się w niej między innymi kwestia ewentualnego przyjęcia konstytucji europejskiej. Przeciwny temu pomysłowi był między innymi Jacques Delors, były przewodniczący Komisji Europejskiej, który uważał, że termin „konstytucja” może być stosowany jedynie w odniesieniu do narodu, a w skład Unii Europejskiej wchodzi suwerenne państwa, mimo tego, że przekazują część suwerennych uprawnień na rzecz Unii<sup>2</sup>. Zwolennikami opracowania konstytucji były natomiast ugrupowania federalistyczne. 16 marca 1998 r. Unia Europejskich Federalistów i Młodzi Europejcy Federaliści rozpoczęli kampanię na rzecz europejskiej konstytucji, która powinna być zredagowana przez Parlament Europejski przy należytej debacie społecznej, a następnie ratyfikowana przez parlamenty narodowe lub w drodze referendum<sup>3</sup>. Federaliści uważali, że po przyjęciu euro jako wspólnej waluty nadszedł czas na uchwalenie europejskiej konstytucji<sup>4</sup>. Z podobną inicjatywą wyszli również uczestnicy Kongresu Europy, który odbył się w Hadze w dniach 8-10 maja 1998 r., w pięćdziesiątą rocznicę słynnego Kongresu z 1948 r., powołującego do życia Ruch Europejski<sup>5</sup>. Wezwali oni do przyjęcia przed kolejnym poszerzeniem paktu konstytucyjnego, który byłby otwarty dla wszystkich obywateli i demokratycznych państw europejskich. Ich zdaniem, Unia powinna mieć wyraźny charakter federalny.

<sup>2</sup> Wywiad dla czasopisma „Ouest/France” („Agence Europe”, 10.01.1998).

<sup>3</sup> „Agence Europe”, 16.03.1998; „Agence Europe”, 18.03.1998.

<sup>4</sup> „Agence Europe”, 6.05.1998.

<sup>5</sup> W Kongresie Europy w 1998 r. wzięło udział około 3500 uczestników („Agence Europe”, 11.05.1998).



Debata na temat przyszłości integracji europejskiej zaczęła przybierać bardziej realne kształty po decyzji z maja 1998 r. dotyczącej tego, które państwa członkowskie mogły przyjąć wspólną walutę<sup>6</sup>. Rozstrzygnięcie tej bardzo istotnej kwestii umożliwiło zwrócenie uwagi na inne priorytety, w tym na potrzebę podjęcia reform instytucjonalnych. Pewną rolę odegrały także negocjacje dotyczące wyboru szefa Europejskiego Banku Centralnego, a przede wszystkim problem ewentualnego paraliżu decyzyjnego wynikającego z konieczności uzyskania jednomyślności przez państwa członkowskie. Stopniowo zaczęły pojawiać się różne konkretne inicjatywy, jak chociażby pomysł z maja 1998 r. francuskiego stowarzyszenia „Notre-Europe” o umożliwieniu każdej frakcji w Parlamencie Europejskim zaproponowania kandydata na przewodniczącego Komisji<sup>7</sup>. Każda grupa polityczna miałaby wybrać własnego kandydata na przewodniczącego Komisji i na jego rzecz prowadzić kampanię przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które miały się odbyć w czerwcu 1999 r. Miało to służyć, zgodnie z sugestią Delorsa, zmniejszeniu dystansu pomiędzy opinią publiczną a instytucjami europejskimi bez zmiany Traktatów. Sam Delors przedstawiał nie tylko szczegółowe inicjatywy, ale również szersze modele integracji europejskiej. Opowiadał się on za federacją państw narodowych, był natomiast przeciwnikiem koncepcji Europy narodów o charakterze międzyrządowym<sup>8</sup>. W federacji państwa godziłyby się na przeniesienie części uprawnień na szczebel europejski, gdzie decyzje byłyby podejmowane na zasadzie większości kwalifikowanej. Delors proponował, aby wyraźnie określić podział kompetencyjny pomiędzy Unią a państwami, dla których powinny być zarezerwowane uprawnienia w takich obszarach, jak edukacja, zatrudnienie, bezpieczeństwo socjalne, kultura i planowanie regionalne. Identyfikacja powyższych problemów mogła pomóc w określeniu agendy Konferencji Międzyrządowej, która mogła dyskutować kwestie niezwiązane tylko z przygotowaniem Unii Europejskiej na poszerzenie.

Niektórzy politycy wyrażali opinie dotyczące przyjęcia określonej metody przygotowania przebudowy systemu Unii Europejskiej. Prezydent Francji Jacques Chirac uważał, że należy powołać tzw. grupę mędrców, na czele której powinien stanąć Jacques Delors<sup>9</sup>. Głównym zadaniem tego ciała byłoby przedstawienie propozycji dotyczących reform instytucjonalnych. Jacques Delors

<sup>6</sup> E. Best, M. Gray, A. Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, w: E. Best, M. Gray, A. Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2000, s. 2-3.

<sup>7</sup> Pod takim oświadczeniem podpisali się między innymi Jacques Delors, Felipe Gonzalez, Karl Lamers, Ruud Lubbers, Mario Soares, Tommaso Padoa-Schioppa i Max Kohnstamm („Agence Europe”, 20.05.1998).

<sup>8</sup> Wywiad dla czasopisma „Nouvel Observateur” z 30.04-06.05.1998 r. („Agence Europe”, 6.05.1998).

<sup>9</sup> Best, Gray, Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, s. 3.



popierał takie rozwiązanie, jakkolwiek podkreślał, że sam nie zamierza kandydować do takiej grupy<sup>10</sup>. Także przewodniczący Parlamentu Europejskiego José Maria Gil Robles rozważał możliwość powołania komitetu mędrców, który miałby zastanowić się nad reformą procesu decyzyjnego Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

Powyższe sugestie zostały jednak odrzucone przez szefów państw i rządów na posiedzeniu, które miało miejsce w Cardiff w dniach 15-16 czerwca 1998 r.<sup>12</sup> Jak podkreślił rzecznik premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira, większość uważała siebie za wystarczająco kompetentnych, aby móc polegać na własnych sądach i własnych przedstawicielach. Ze strony przewodniczącej Unii Wielkiej Brytanii pojawiła się wobec tego propozycja powołania grupy osobistych reprezentantów szefów państw lub rządów<sup>13</sup>. Na posiedzeniu w Cardiff tego problemu jednak nie rozstrzygnięto. We wnioskach prezydencji stwierdzono bowiem, że priorytetem była ratyfikacja Traktatu Amsterdamskiego i kiedy procedura ta zostanie zakończona podjęte zostaną dopiero decyzje co do tego, w jaki sposób i kiedy należy zająć się problemami instytucjonalnymi, które nie zostały rozstrzygnięte podczas poprzedniej Konferencji Międzyrządowej<sup>14</sup>. Dyskusja w tym zakresie miała mieć miejsce podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów, a następnie podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Wiedniu. Jednocześnie szefowie państw i rządów zwrócili się do Komisji i Rady, aby przedstawiły raporty dotyczące zwiększenia efektywności funkcjonowania tych instytucji. Ponadto w planowanej reformie miano brać pod uwagę wzmocnienie demokratycznej legitymizacji i doprowadzenie do rzeczywistego korzystania z zasady subsydiarności w celu zbliżenia obywateli do Unii Europejskiej.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Cardiff zapoczątkowało debatę na temat przyszłości Unii Europejskiej w kontekście zwołania kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Było ono w dużej mierze inspirowane przez wspólny list niemieckiego kanclerza Helmuta Kohla i francuskiego prezydenta Jacquesa Chiraca<sup>15</sup>. Punktem wyjścia inicjatywy obu mężów stanu było istotne stwierdzenie, że celem polityki europejskiej nigdy nie była budowa centralnie zorganizowanego państwa europejskiego. Wręcz przeciwnie, silna Unia Europejska powinna chronić różnorodność tradycji politycznych, kulturowych i regionalnych. Stąd

<sup>10</sup> Wywiad dla belgijskiego dziennika „Le Soir” z 30.04.1998 r. („Agence Europe”, 6.05.1998). Jednak Delors nie wykluczał stanięcia na czele takiej grupy, gdyby jej mandat byłby określony w sposób wyraźny („Agence Europe”, 20.05.1998).

<sup>11</sup> „Agence Europe”, 6.05.1998.

<sup>12</sup> „Agence Europe”, 15.06.1998.

<sup>13</sup> „Agence Europe”, 15.06.1998.

<sup>14</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cardiff, 15-16.06.1998, „Bull. EU” 6-1998, punkt I.20.

<sup>15</sup> Był to list adresowany do Tony'ego Blaira, premiera Wielkiej Brytanii, która przewodniczyła UE w pierwszej połowie 1998 r. Tekst listu w: „Agence Europe”, 8.06.1998.



w liście położono duży nacisk na potrzebę ścisłego respektowania zasady subsidiarności i potrzebę określenia kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Kohl i Chirac opowiedzieli się za pogłębieniem integracji w niektórych dziedzinach, w szczególności w odniesieniu do WPZiB. Zwrócili oni również uwagę na potrzebę przeprowadzenia reform instytucjonalnych, przewidzianych w Amsterdamie, przed kolejnym rozszerzeniem UE. Reformie powinny zostać poddane zasady pracy Rady i struktury Komisji, w celu zwiększenia efektywności tych instytucji. Wszystkie powyższe elementy znalazły się później w tradycyjnym liście przedstawiciela prezydencji, tj. premiera Blaira, do szefów państw i rządów. W liście tym został zaprezentowany proponowany program posiedzenia Rady Europejskiej<sup>16</sup>. Zagadnienia te zostały powtórzone we wnioskach prezydencji po posiedzeniu w Cardiff.

W dyskusji, która rozpoczęła się po spotkaniu w Cardiff, przewijało się szereg zagadnień dotyczących samego sposobu procedowania, jak i zakresu ewentualnych reform. Prezydent Chirac na przykład wystąpił z inicjatywą stworzenia Rady ministrów obrony UE, której zadaniem byłoby wzmocnienie europejskiej tożsamości w ramach NATO<sup>17</sup>. Chciał on również wyraźnego określenia roli Unii Zachodnioeuropejskiej. Wypowiedź ta współbrzmiała z apelem francuskiego ministra spraw zagranicznych Huberta Védrine'a o wzmocnienie Unii Europejskiej po to, aby mogła ona odgrywać porównywalną rolę ze Stanami Zjednoczonymi na arenie międzynarodowej.

Nowe podejście do integracji europejskiej zaczęło coraz bardziej ujawniać się w Wielkiej Brytanii. Jeszcze podczas prezydencji brytyjskiej w pierwszej połowie 1998 r. premier Tony Blair, w przemówieniu do francuskiego Zgromadzenia Narodowego w marcu 1998 r., wezwał do przeprowadzenia reformy polegającej na zbudowaniu ram politycznych dla współpracy w Unii Europejskiej w celu przewyższenia deficytu demokracji<sup>18</sup>. Minister spraw zagranicznych Robin Cook na zakończenie prezydencji podkreślił, że wyłania się nowa wizja Europy, która nie zmierza w kierunku superpaństwa<sup>19</sup>. Miała to być Europa, w której decyzje miały być podejmowane na najniższym możliwym poziomie, i która miała służyć obywatelom bez zagrożania ich tożsamości. Ten nowy sposób myślenia potwierdził Cook w artykule opublikowanym w czasopiśmie „New Statesman” w sierpniu 1998 r.<sup>20</sup> Zapropował on przyjęcie spe-

<sup>16</sup> Tekst listu w: „Agence Europe”, 12.06.1998.

<sup>17</sup> „Agence Europe”, 28.08.1998.

<sup>18</sup> S. Fella, *A Europe of the peoples?*, w: C. Hoskyns, M. Newman (red.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester University Press, Manchester 2000, s. 84.

<sup>19</sup> Opinie te Robin Cook przedstawił 25 czerwca 1998 r. w przemówieniu wygłoszonym w Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych w Londynie (J. W. Young, *Britain and European unity 1945-1999*, Macmillan Press, Basingstoke 2000, s. 181).

<sup>20</sup> Fella, *A Europe of the peoples?*, s. 85; „Agence Europe”, 10.09.1998.



cialnego kodeksu w zakresie subsydiarności, który pozwoliłby na podejmowanie decyzji najbliższej obywatela i zagwarantowałby wyraźniejszy podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Zdaniem Cooka, Unia powinna skoncentrować się raczej na określaniu ram standardów niż na przyjmowaniu szczegółowych dyrektyw. Cook, w swoim artykule, powrócił do idei forsowanej w trakcie negocjacji amsterdamskich przez Francję, mianowicie do pomysłu głębszego włączenia parlamentów narodowych do procesu integracji europejskiej. Propozycje Cooka, w szczególności dotycząca przyjęcia kodeksu w zakresie subsydiarności, były elementem, jak sam przyznał, programu reform, które miały doprowadzić Europę do określenia nowych ram konstytucyjnych<sup>21</sup>. Było to dosyć śmiałe sformułowanie, gdyż w dokumencie Partii Pracy z dorocznej konferencji w 1995 r. odrzucono możliwość przyjęcia konstytucji europejskiej. Zmiany w polityce brytyjskiej miały nie tylko dotyczyć istoty, ale również sposobu rozwoju kontaktów z partnerami europejskimi. Otóż w 1998 r. Tony Blair ogłosił tzw. „zmianę kroku” (*step change*) w relacjach Wielkiej Brytanii z Unią Europejską<sup>22</sup>. To nowe podejście miało polegać na intensyfikacji bilateralnych kontaktów brytyjskich ministrów, członków parlamentu i urzędników ze swoimi odpowiednikami w państwach członkowskich. Celem tego nowego bilateralizmu miało być lepsze poznanie sposobu myślenia o kwestiach europejskich w innych państwach, aby osiągać cele strategiczne w procesie negocjacyjnym. Nie zawsze ten bilateralizm przynosił pozytywne efekty, gdyż czasami Wielka Brytania szukała sojuszników, aby blokować określone propozycje, jednak najbardziej znamienym pozytywnym przykładem tego nowego sposobu postępowania była francusko-brytyjska deklaracja o obronie europejskiej z Saint-Malo z grudnia 1998 r.<sup>23</sup>

Zgodnie z dyspozycjami Rady Europejskiej z Cardiff, dyskusja na temat przyszłości Unii Europejskiej miała miejsce podczas nieformalnego posiedzenia szefów państw i rządów w Pörtschach w dniach 24-25 października 1998 r.<sup>24</sup> Po raz pierwszy w obradach uczestniczył nowy kanclerz niemiecki Gerhard Schröder z SPD, który w czasie debaty wyszedł z inicjatywą przyjęcia karty praw podstawowych poprzedzającej Traktaty. Jednym z istotnych tematów, któremu poświęcono dużo uwagi w Pörtschach była możliwość wzmocnienia Unii Europejskiej w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony. Wynikało to w dużej mierze ze zmiany postawy Wielkiej Brytanii, ale również z widocznych słabości UE w odgrywaniu znaczącej roli na arenie międzynarodowej, czego przykładem była niezdecydowana polityka wobec konfliktów w Bośni i Kosowie. Podczas spotkania w Pörtschach premier Tony Blair wskazał na kilka

<sup>21</sup> Fella, *A Europe of the peoples?*, s. 86.

<sup>22</sup> J. Smith, *A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005, s. 709-710.

<sup>23</sup> O samej deklaracji jest mowa poniżej.

<sup>24</sup> „Agence Europe”, 27.10.1998.





opcji, które mogłyby być brane pod uwagę w odniesieniu do polityki obrony. Nie wykluczał on mianowicie wzmocnienia europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony w ramach NATO oraz rozwiązania Unii Zachodnioeuropejskiej i integracji tej organizacji z UE. Co więcej, opowiadał się za stworzeniem nowoczesnych europejskich sił szybkiego reagowania<sup>25</sup>. Zdaniem Blaira, dyskusja w tym zakresie powinna być kontynuowana na szczepku ministrów obrony. Nowe stanowisko brytyjskie przesądzało w zasadzie o jakiejś formie głębszego zbliżenia UZE do UE, gdyż za stopniową transformacją i integracją UZE z instytucjami Unii Europejskiej opowiedział się, jak zawsze, prezydent Francji Jacques Chirac i nowy premier Włoch Massimo D'Alema. Chirac bardzo wyraźnie podkreślał, że Europejczycy powinni móc podejmować działania militarne, jeżeli Stany Zjednoczone nie chciałyby uczestniczyć w rozwiązaniu określonego konfliktu. W takim przypadku decyzje powinny być podejmowane przez szefów państw i rządów oraz przez ministrów obrony państw członkowskich UE, którzy korzystaliby z możliwości pozostających w dyspozycji UZE. Chirac nawoływał do stworzenia rzeczywistego europejskiego filaru obronnego, który byłby wyodrębniony w ramach Sojuszu Atlantyckiego, co nie oznaczało, że byłby całkowicie od niego oddzielony. Posiedzenie w Pörschach było okazją do nieformalnego przedyskutowania także innych problemów związanych z planowaną reformą Unii Europejskiej. Odbywało się to na podstawie sugestii przedstawionych przez prezydencję austriacką<sup>26</sup>. W trakcie debaty poruszono między innymi takie problemy, jak stosowanie zasady subsydiarności i wzmocnienie Rady Europejskiej jako organu przedstawiającego wskazówki do podjęcia określonych działań w ramach Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Posiedzenie w Pörschach w sposób bardzo wyraźny poszerzyło zakres kwestii, którymi miała się zająć Konferencja Międzyrządowa, jakkolwiek „pozostałości po Amsterdamzie” nadal znajdowały się w centrum uwagi.

Wstępne formalne decyzje dotyczące kwestii instytucjonalnych, które nie zostały rozwiązane w trakcie negocjacji Traktatu Amsterdamskiego, zostały podjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Wiedniu w dniach 11-12 grudnia 1998 r. Zgodnie z ustaleniami z Cardiff i Pörschach, były one częścią całościowych przeobrażeń Unii Europejskiej, które to reformy uzyskały miano *Strategii wiedeńskiej dla Europy*<sup>28</sup>. Oprócz zmian polityk i instytucji Unii, mieściły się w niej takie obszary, jak promowanie zatrudnienia oraz wzrostu gos-

<sup>25</sup> Koła brytyjskie określiły to nowe stanowisko mianem początku upadku muru chińskiego, który został w przeszłości postawiony przez Wielką Brytanią w opozycji do roli Europy („Agence Europe”, 27.10.1998).

<sup>26</sup> Był to tzw. *non-paper* (Best, Gray, Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, s. 3).

<sup>27</sup> „Agence Europe”, 27.10.1998.

<sup>28</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Vienna, 11-12.12.1998, „Bull. EU” 12-1998, punkty I.3 i I.11.



podarczego i stabilności, poprawa bezpieczeństwa i jakości życia oraz wspieranie stabilizacji oraz dobrobytu w Europie i na świecie. Rada Europejska postanowiła, że konkretne decyzja, jak i kiedy należy rozwiązać problemy instytucjonalne, miała zostać podjęta podczas posiedzenia szefów państw i rządów w czerwcu 1998 r. w Kolonii. Zakreślono jednak termin przeprowadzania tych zmian. Reforma miała mieć miejsce przed przyjęciem nowych państw członkowskich. Jednocześnie Rada Spraw Ogólnych została poinstruowana, aby przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. zakończyła swoje prace dotyczące wewnętrznej reformy Rady. Wskazano również na inne problemy instytucjonalne, tj. wewnętrzną reformę Komisji oraz funkcjonowanie Rady w perspektywie poszerzenia.

Podczas posiedzenia w Wiedniu szefowie państw i rządów z zadowoleniem przyjęli nowy impuls, który pojawił się w dyskusjach nad stworzeniem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, a który był związany ze wspólną deklaracją Francji i Wielkiej Brytanii o obronie europejskiej z Saint-Malo z 4 grudnia 1998 r.<sup>29</sup> Deklaracja z Saint-Malo<sup>30</sup>, jakkolwiek stanowiła pewien punkt zwrotny, była kompromisem pomiędzy rozbieżnymi stanowiskami Francji i Wielkiej Brytanii<sup>31</sup>. Obie strony zgodziły się co do tego, że Unia Europejska powinna być zdolna do prowadzenia działań o charakterze zbrojnym w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, pod warunkiem, że nie naruszy to zobowiązań niektórych państw wynikających z członkostwa w NATO i UZE. Wspólna polityka obronna o charakterze międzyrządowym mogła być stopniowo wprowadzana przez Radę Europejską. W deklaracji z Saint-Malo nie przesądzono ostatecznie o włączeniu UZE do UE, ale stwierdzono, że Unia powinna posiadać odpowiednie struktury i zdolności analizowania sytuacji kryzysowych, zdobywania informacji szpiegowskich oraz możliwości planowania strategicznego bez powielania stanu posiadania UZE. Wielka Brytania nie wykluczała integracji UZE z UE, a różne opcje w tym zakresie przedstawiła w Wiedniu 4 listopada 1998 r. na pierwszym nieformalnym posiedzeniu ministrów obrony państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>32</sup>. Biorąc pod uwagę

<sup>29</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Vienna, 11-12.12.1998, punkt I.9.

<sup>30</sup> *Joint declaration on European defence issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998*, w: R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000, s. 256-257.

<sup>31</sup> F. Golebski, *Stanowisko brytyjskie wobec problemu europejskiej tożsamości obronnej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, kwiecień-czerwiec 1999; S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: mit i rzeczywistość*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, kwiecień-czerwiec 1999; A. Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa: Unia Europejska potęgą militarną?*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001, s. 150-153.

<sup>32</sup> Robertson mówił o możliwości włączenia niektórych elementów UZE do UE, przy jednoczesnym powiązaniu niektórych innych z Sojuszem Atlantyckim albo o stworzeniu bardziej wyraźnego europejskiego filaru w ramach NATO („Agence Europe”, 5.11.1998).



deklarację z Saint-Malo, jak również działania bazujące na postanowieniach Traktatu Amsterdamskiego, szefowie państw i rządów postanowili w Wiedniu, że kwestia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony zostanie poddana analizie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r.

Jakkolwiek w pierwszej połowie 1999 r. podczas prezydencji Niemiec rozważano problem reformy Unii Europejskiej, to jednak początkowo nie był to zasadniczy punkt rozmów. Przedstawiając program prezydencji minister spraw zagranicznych Joschka Fischer wymienił następujące priorytety: zatrudnienie; Agenda 2000; i negocjacje akcesyjne<sup>33</sup>. Istotnym zagadnieniem poddanym refleksji było także zbudowanie europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony<sup>34</sup>. Dopiero kiedy podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24-25 marca 1999 r. zakończono negocjacje w sprawie pakietów finansowych składających się na program Agenda 2000, rozpoczęto bardziej owocne dyskusje dotyczące zwołania kolejnej Konferencji Międzyrządowej<sup>35</sup>. Już wcześniej, zarówno podczas przemówienia w Parlamencie Europejskim, jak i podczas pierwszego spotkania Rady Spraw Ogólnych w styczniu 1999 r., niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer podkreślał, że po Traktatach z Maastricht i Amsterdamie wezwania do przyjęcia europejskiej konstytucji będą coraz głośniejsze, co będzie stanowiło impuls dla integracji politycznej<sup>36</sup>.

Po raz pierwszy Rada Spraw Ogólnych poświęciła czas dyskusjom na temat reform instytucjonalnych i Karty Praw Podstawowych podczas posiedzenia, które miało miejsce 17 maja 1999 r.<sup>37</sup>, a następnie przygotowując posiedzenie Rady Europejskiej, 31 maja 1999 r.<sup>38</sup> Rozmowy na szczeblu ministrów oraz również w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli były rzeczywistym początkiem debaty na temat agendy Konferencji Międzyrządowej<sup>39</sup>. Już wtedy uwidoczniły się tendencje, co do obszarów reform, procedury i kalendarza<sup>40</sup>. Pośród państwami członkowskimi istniała w zasadzie zgoda w kwestii zajęcia

<sup>33</sup> „Agence Europe”, 31.12.1998; „Agence Europe”, 13.01.1999.

<sup>34</sup> Podczas pierwszego w 1999 r. spotkania ministrów spraw zagranicznych wskazano na trzy obszary, tj. Agenda 2000, ramy czasowe poszerzenia oraz bezpieczeństwo i obrona („Agence Europe”, 26.01.1999).

<sup>35</sup> Best, Gray, Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, s. 4.

<sup>36</sup> „Agence Europe”, 13.01.1999; „Agence Europe”, 26.01.1999.

<sup>37</sup> The Council, *Draft minutes of the 2177th meeting of the Council (General Affairs) held in Brussels on 17 May 1999*, Brussels 22.06.1999, 8318/99.

<sup>38</sup> The Council, *Draft minutes of the 2186th meeting of the Council (General Affairs) held in Brussels on 31 May 1999*, Brussels 19.07.1999, 8758/99.

<sup>39</sup> D. Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 146; A. Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave, Basingstoke 2002, s. 107.

<sup>40</sup> W taki sposób obrady z 17 maja 1999 r. zrelacjonował francuski minister do spraw europejskich Pierre Moscovici („Agence Europe”, 18.05.1999); „Agence Europe”, 1.06.1999.



się podczas Konferencji Międzyrządowej przede wszystkim tzw. „pozostałościami po Amsterdamzie”, jakkolwiek Hiszpania i Portugalia wykazywały pewną wstrzemięźliwość wobec traktowania niektórych problemów jako „pozostałości po Amsterdamzie”<sup>41</sup>. Co do sposobu procedowania, Niemcy i Francja opowiadały się za powołaniem grupy mędrców liczącej od 3 do 5 osób. Kilka państw członkowskich wołało jednak stworzyć grupę osobistych przedstawicieli. Francja była temu pomysłowi przeciwna z uwagi na nienajlepsze doświadczenia z grupą refleksyjną, w ramach której przed Konferencją Międzyrządową 1996 r. prezentowano przede wszystkim narodowe punkty widzenia. Co do kalendarza, planowano rozpoczęcie wstępnych dyskusji w ramach powołanej grupy od posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii i kontynuowanie ich podczas prezydencji Finlandii. Konferencja Międzyrządowa miała odbywać się w trakcie sprawowania przewodnictwa przez Portugalię i zakończyć się w drugiej połowie 2000 r., pod kierownictwem Francji. W dyskusji na temat kalendarza padały także odmienne propozycje. Na przykład przewodniczący Parlamentu Europejskiego José Maria Gil Robles opowiadał się za przygotowaniem Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. oraz zwołaniem jej i zakończeniem w 2001 r. po to, aby uniknąć minimalistycznego podejścia do reformy Unii Europejskiej<sup>42</sup>.

Wstępne decyzje dotyczące kalendarza i mandatu przyszłej Konferencji Międzyrządowej zostały podjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3-4 czerwca 1999 r.<sup>43</sup> Szefowie państw i rządów stwierdzili, że Konferencja Międzyrządowa powinna rozpocząć się na początku 2000 r. i zakończyć pod koniec roku 2000. Konferencja miała zająć się „pozostałościami po Amsterdamzie” oraz innymi problemami instytucjonalnymi, które miały na celu implementację postanowień Traktatu Amsterdamskiego. Z uwagi na brak zgody między państwami członkowskimi, nie powołano ani grupy mędrców, ani zespołu osobistych przedstawicieli. Odrzucono więc ostatecznie wspólną propozycję Francji i Niemiec. Jak twierdził francuski minister do spraw europejskich, Pierre Moscovici, wynikało to głównie z obawy niektórych państw, że mogą być postawione w kłopotliwej sytuacji wobec propozycji przedstawionych ostatecznie przez grupę<sup>44</sup>. Francuski minister obarczał winą za nieudane rozmowy również mniejsze państwa, które, jego zdaniem, chciały być repre-

<sup>41</sup> Hiszpania twierdziła mianowicie, że zagadnienie większości kwalifikowanej nie było w sensie prawnym pozostałością po Amsterdamzie (Best, Gray, Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, s. 4).

<sup>42</sup> Pogląd taki Gil Robles wygłosił 3 czerwca 1999 r. podczas tradycyjnego przemówienia przewodniczącego PE w czasie inauguracji prac przez Radę Europejską w Kolonii („Agence Europe”, 4.06.1999).

<sup>43</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cologne, 3-4.06.1999, „Bull. EU” 6-1999, punkt I.21.

<sup>44</sup> „Agence Europe”, 19.06.1999.



zentowane we wszelkich możliwych ciałach. Szefowie państw i rządów wybrali inną drogę przygotowania Konferencji Międzyrządowej. Otóż upowaznili oni Finlandię, która miała sprawować prezydencję w drugiej połowie 1999 r., do zaprezentowania na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach wszechstronnego raportu zawierającego różnorodne opcje, które miały stać się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Finlandia miała uwzględnić propozycje przedstawione przede wszystkim przez państwa członkowskie, Komisję i Parlament Europejski. Przewidywano również wymianę poglądów z państwami aspirującymi do członkostwa w ramach istniejących mechanizmów współpracy.

Podczas posiedzenia w Kolonii podjęto również decyzję o opracowaniu w ramach Unii Europejskiej Karty Praw Podstawowych<sup>45</sup>. Karta ta miała zawierać:

– podstawowe prawa i wolności oraz podstawowe prawa proceduralne zagwarantowane przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i wywodzące się z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich;

– prawa podstawowe, które odnoszą się do obywateli Unii;  
– prawa gospodarcze i socjalne zawarte w Europejskiej Karcie Socjalnej i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (art. 136 Traktatu WE).

Rada Europejska postanowiła, że Karta Praw Podstawowych będzie przygotowana przez ciało składające się z przedstawicieli szefów państw i rządów, przewodniczącego Komisji, jak i członków Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych. Obserwatorami mieli być reprezentanci Trybunału Sprawiedliwości. Natomiast przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, grup społecznych oraz eksperci mieli być zaproszeni w celu przedstawienia własnych poglądów. Szefowie państw i rządów określili kalendarz i sposób przyjęcia Karty Praw Podstawowych. Projekt Karty miał być przedstawiony przed posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 2000 r., kiedy to Karta miała być uroczystie proklamowana przez Parlament Europejski, Komisję i Radę.

Jakkolwiek podczas posiedzenia w Kolonii osiągnięto kompromis pomiędzy państwami członkowskimi, nie brakowało negatywnych opinii na temat decyzji podjętych przez Radę Europejską, przede wszystkim ze strony zwolenników pogłębiania integracji europejskiej. W sposób niezwykle ostry zareagował Jo Leinen, przewodniczący Unii Europejskich Federalistów, który nazwał postanowienia instytucjonalne szczytu w Kolonii prowokacją wobec obywateli<sup>46</sup>. Jego zdaniem wybranie międzyrządowej metody przeprowadzenia reform

<sup>45</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cologne, 3-4.06.1999, punkty I.18 i I.64.

<sup>46</sup> „Agence Europe”, 10.06.1999.



było negacją demokracji, a to właśnie obywatele i ich wybrani przedstawiciele powinni przygotować konstytucję o federalnym charakterze. Krytycznie wypowiedział się również były prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing<sup>47</sup>. Twierdził on, że powinno się przyjąć procedurę dwuetapową – najpierw komitet ekspertów powinien przygotować odpowiedni projekt, który stałby się przedmiotem dyskusji w ramach Rady Europejskiej. Jednak szefowie państw i rządów wybrali dotychczasową metodę reformy Unii Europejskiej, tj. dyskusję w gronie przedstawicieli państw członkowskich, a sposób ten, w opinii Giscarda d'Estainga, nie sprawdził się w trakcie negocjacji Traktatu z Maastricht i Traktatu Amsterdamskiego. Giscard d'Estaing uważał wobec tego, że istniała sprzeczność między poszerzeniem, które stanowiło priorytet w programie nadchodzącej prezydencji fińskiej a spowolnieniem reform instytucjonalnych. Na brak ambicji po stronie państw członkowskich narzekał również Jacques Delors<sup>48</sup>. Ubolewał on, że zostanie jedynie zorganizowana mini Konferencja Międzyrządowa, tzn. taka, której agenda będzie bardzo mocna i ograniczona. Andrew Duff, członek frakcji liberalnej w Parlamencie Europejskim i były dyrektor brytyjskiego Federal Trust, uważał, że kalendarz zaproponowany przez Radę Europejską w Kolonii był całkowicie nierealny, jeżeli w trakcie negocjacji miało zajmować się nie tylko „pozostałościami po Amsterdamzie”<sup>49</sup>. Duff proponował nową metodę przeprowadzania reform z uwzględnieniem większej roli Komisji i Parlamentu Europejskiego. Najpierw Komisja przedstawiłaby Białą Księgę Parlamentowi, który po wysłuchaniu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przyjąłby własną opinię. Następnie po przedstawieniu przez Komisję odpowiedniej propozycji zainicjowana zostałaby nieformalna procedura współdecydowania. Konferencja Międzyrządowa spotykałaby się na poziomie szefów państw i rządów i jej zadaniem byłoby udoskonalanie i przyjmowanie propozycji. Następnie Parlament Europejski miałby przeprowadzać debatę nad konkretnymi rezultatami i wyrażać aprobatę dla rewizji Traktatów. Dopiero wówczas można byłoby rozpocząć procedurę ratyfikacyjną w poszczególnych państwach członkowskich. Jak widać, krytyka postanowień z Kolonii

<sup>47</sup> Wywiad Giscarda d'Estainga dla „Corriere della Sera” z 12 czerwca 1999 r. („Agence Europe”, 19.06.1999).

<sup>48</sup> Opinie te Delors wygłosił 16 czerwca 1999 r. podczas przesłuchania przed delegacją do spraw Unii Europejskiej francuskiego Senatu („Agence Europe”, 3.08.1999).

<sup>49</sup> Poglądy te Duff zawarł w broszurze pod tytułem *The Constitutional Conference*, która była przedstawiona we wrześniu 1999 r. podczas posiedzenia frakcji liberalnej Parlamentu Europejskiego w Rzymie („Agence Europe”, 11.09.1999). Duff był jednym z inicjatorów powstania 15 września 1999 r. w Parlamencie Europejskim intergupy „Konstytucja europejska”, która liczyła 125 członków wywodzących się z różnych frakcji politycznych. Intergupa stawiała sobie następujące cele: wprowadzenie nowej metody reformowania UE z aktywnym udziałem Parlamentu Europejskiego; dążenie do konstytucjonalizacji Unii Europejskiej; prowadzenie dialogu w sprawie konstytucjonalizacji pomiędzy PE a parlamentami narodowymi; zainicjowanie debaty w tej sprawie z obywatelami i społeczeństwem obywatelskim („Agence Europe”, 18.09.1999).



nie dotyczyła jedynie zakresu planowanych zmian w ramach Konferencji Międzyrządowej, ale również samego mechanizmu przygotowania reformy. Wspólnym mianownikiem poszczególnych propozycji było przekonanie o konieczności odejścia od całkowicie międzyrządowego procesu reformowania Traktatów.

## 1.2. Raport grupy trzech mędrców oraz reakcje na ten dokument

Faktyczne przygotowanie Konferencji Międzyrządowej rozpoczęło się w drugiej połowie 1999 r., kiedy to przewodnictwo w Unii Europejskiej sprawowała Finlandia<sup>50</sup>. W lipcu i wrześniu 1999 r. odbyły się cztery spotkania Komitetu Stałych Przedstawicieli poświęcone dyskusjom nad różnymi zagadnieniami określonymi w Kolonii. Ponadto prezydencja odbywała bilateralne rozmowy w ramach tzw. konfesjonau z państwami członkowskimi i Komisją<sup>51</sup>. Ich celem było wysondowanie opinii dotyczących programu Konferencji Międzyrządowej.

Również inne podmioty chciały mieć wpływ na kształtowanie programu Konferencji Międzyrządowej. Dotyczyło to między innymi Komisji. Nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, już w momencie desygnowania do objęcia tej funkcji wykazywał determinację do poszerzenia agendy Konferencji Międzyrządowej<sup>52</sup>. 21 lipca 1999 r. w przemówieniu przed Parlamentem Europejskim wystąpił on z ideą powołania specjalnej grupy, która miała przedstawić w przeciągu trzech miesięcy raport dotyczący zagadnień, którymi powinna zająć się Konferencja Międzyrządowa<sup>53</sup>. W opinii Prodiego, rokowania nie powinny dotyczyć jedynie kwestii, które nie zostały rozstrzygnięte w Traktacie Amsterdamskim, ale Konferencja powinna być okazją, aby przygotować Unię Europejską na funkcjonowanie w sytuacji podwojenia liczby państw członkowskich. Nie zgadzał się on z opinią, że lepiej byłoby ograniczyć liczbę diskutowanych problemów, aby Konferencja zakończyła się sukcesem.

Pod koniec sierpnia 1999 r. Romano Prodi ogłosił powstanie tzw. grupy mędrców, zwanej również grupą refleksyjną, pod przewodnictwem Jean-Luc Dehaene'a, byłego premiera Belgii<sup>54</sup>. W jej skład weszli również Richard von Weizsäcker, były prezydent RFN i lord David Simon, były brytyjski minister do

<sup>50</sup> Best, Gray, Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, s. 4.

<sup>51</sup> Tzw. konfesjonał przewodniczącego jest tradycyjną metodą polegającą na zastępowaniu obrad plenarnych w ramach Rady bilateralnymi kontaktami pomiędzy prezydencją a poszczególnymi państwami członkowskimi (F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan Press, Basingstoke 1997).

<sup>52</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 109.

<sup>53</sup> *Address delivered to Parliament by Romano Prodi, President-designate of the Commission, on 21 July*, „Bull. EU” 7/8-1999, punkt 2.2.1.

<sup>54</sup> „Agence Europe”, 31.08.1999.



spraw handlu i konkurencji w Europie oraz były prezes British Petroleum. Zadaniem grupy było przygotowanie do połowy października 1999 r. raportu dotyczącego programu Konferencji Międzyrządowej. Miał on pomóc Komisji w wypracowaniu własnych zaleceń dla prezydencji fińskiej w sprawie zakresu negocjacji.

Grupa mędrców spotkała się po raz pierwszy w dniu 15 września 1999 r. w Brukseli<sup>55</sup>, a zakończyła swoje prace 18 października 1999 r., przedstawiając Komisji Europejskiej raport zatytułowany *Instytucjonalne implikacje poszerzenia*<sup>56</sup>. Zidentyfikowała w nim dwie kwestie wymagające przygotowania, tj. zakres planowanych reform i środki ich przeprowadzenia. W odniesieniu do pierwszego elementu, grupa opowiedziała się za przyjęciem szerszego programu Konferencji Międzyrządowej, wykraczającego poza kwestie zdefiniowane przez Radę Europejską w Kolonii. Jeżeli chodzi o drugie wyzwanie, grupa sądziła, że przyjęcie znaczącego pakietu reform będzie zależec w dużej mierze od zmodyfikowania procedur negocjacyjnych w porównaniu z rokowaniami amsterdamskimi i zintensyfikowania prac przy dotrzymaniu wcześniej ustalonego terminu zakończenia rozmów.

Grupa przedstawiła propozycje reform dotyczących podstawowego trójkąta instytucjonalnego, tj. Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Grupa, zdając sobie sprawę z faktu, że duża część państw członkowskich nie wyraża zgody na pomysł, aby nie wszystkie kraje były reprezentowane w Komisji, uważała, że należy dążyć do ochrony oryginalnego charakteru tej europejskiej instytucji. W związku z tym grupa proponowała wzmocnienie władzy przewodniczącego Komisji oraz wyraźne określenie zakresu indywidualnej odpowiedzialności poszczególnych komisarzy. Te zagadnienia, obok kwestii wielkości i składu Komisji, powinny zostać uwzględnione przez Konferencję Międzyrządową.

Grupa wyraźnie opowiedziała się za przyjęciem reguły, że decyzje po poszerzeniu Unii Europejskiej powinny zapadać w Radzie kwalifikowaną większością głosów. Zachowanie jednomyślności w niektórych obszarach mogłoby bowiem prowadzić do impasu decyzyjnego z uwagi na większą liczbę i zróżnicowanie państw członkowskich. Zdaniem grupy, rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej powinno dotyczyć pierwszego filaru Unii, jakkolwiek można było rozważać tę kwestię również w odniesieniu do dwóch pozostałych filarów. Zawsze kiedy decyzje byłyby przyjmowane w pierwszym filarze większością kwalifikowaną, to powinna być stosowana procedura współdecydowania. Takie rozwiązanie wzmocniałoby pozycję Parlamentu Europejskiego. Rozważając kwestię podejmowania decyzji większością kwalifikowaną,

<sup>55</sup> „Agence Europe”, 16.09.1999.

<sup>56</sup> R. von Weizsäcker, J.-L. Dehaene, D. Simon, *The institutional implications of enlargement. Report to the European Commission*, Brussels, 18.10.1999.





grupa zajęła się również problemem nowego sposobu ważenia głosów w Radzie. Był to niezwykle istotny problem, gdyż do Unii Europejskiej miały przystąpić głównie państwa małe lub średnie. Uznając polityczne i symboliczne znaczenie tej kwestii, grupa stwierdziła jednak, że nie posiada mandatu, aby przedstawić konkretne propozycje w tym zakresie. Grupa zidentyfikowała również inne problemy, które wiązały się z funkcjonowaniem Rady. Rewizja Traktatów powinna być przeprowadzona w odniesieniu do takich zagadnień, jak na przykład rola prezydencji lub wyraźne odróżnienie uprawnień legislacyjnych od wykonawczych Rady. Inne kwestie, tj. znaczne zmniejszenie ilości Rad technicznych lub też zapewnienie lepszej koordynacji między różnymi spotkaniami ministerialnymi, nie wymagały zmian traktatowych.

Grupa zgadzała się z decyzją o ograniczeniu liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego do 700, ale podkreślała w raporcie, że należałoby zastanowić się, jaką przyjąć metodę przyporządkowywania miejsc poszczególnym państwom członkowskim po osiągnięciu górnego limitu. Co więcej, grupa opowiadała się za wzmocnieniem kompetencji legislacyjnych Parlamentu przez rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania.

Konferencja Międzyrządowa, w opinii grupy, powinna zająć się kwestią wielkości, organizacji i efektywności kilku innych instytucji, przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego i Komitetu Regionów. Innym niezmiernie ważnym zagadnieniem była osobowość prawna Unii Europejskiej, co było ważne w szczególności w odniesieniu do problemu reprezentowania UE na zewnątrz.

Grupa zwróciła również uwagę na potrzebę poddania dalszej dyskusji koncepcji ściślejszej współpracy, jakkolwiek w momencie przygotowania raportu, z uwagi na to, że Traktat Amsterdamski wszedł w życie dopiero 1 maja 1999 r., było jeszcze zbyt wcześnie, aby wydawać sądy dotyczące stosowania zasady elastyczności. Stwierdzono, że decyzja o zainicjowaniu ściślejszej współpracy powinna zostać podjęta przez Radę większością kwalifikowaną lub tzw. super większością kwalifikowaną. Chciano bowiem przeciwdziałać zastosowaniu *veta* przez którekolwiek państwo członkowskie, chociaż uważano, że podejmując decyzję należało brać pod uwagę interesy tych krajów, które nie zdecydowały się na przystąpienie do konkretnej formy ściślejszej współpracy. Ścisłsza współpraca powinna być otwarta dla wszystkich państw, które spełniają określone warunki i powinna wzmocniać osiągnięcia Unii Europejskiej, a nie prowadzić do rozluźnienia więzów między krajami członkowskimi. Zdaniem grupy, należałoby włączyć w zakres ściślejszej współpracy także zagadnienia z zakresu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Grupa opowiedziała się za znaczącą reorganizacją Traktatów. Głównym powodem proponowanych zmian było poczucie braku bezpieczeństwa prawnego wśród społeczeństw państw członkowskich. Wynikało ono z faktu, że – jak twierdzili członkowie grupy – Unia Europejska przez ostatnich dziesięć lub



piętnaście lat przechodziła okres permanentnych reform traktatowych, czego najlepszym przykładem było to, że Traktat Amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 r., a już 4 czerwca tegoż roku Rada Europejska wezwała do przygotowania kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Grupa przedstawiła sugestię podziału tekstu Traktatu na dwie odrębne części. Po pierwsze, Traktat zasadniczy, który obejmowałby swoim zakresem cele, zasady, prawa obywatelskie i zapisy dotyczące systemu instytucjonalnego. Kwestie te mogłyby być modyfikowane jednomyślną decyzją państw członkowskich w ramach Konferencji Międzyrządowej, a następnie reformy te podlegałyby ratyfikacji w poszczególnych krajach. Zmiany te powinny następować dosyć rzadko. Po drugie, oddzielny tekst zawierałby inne postanowienia Traktatów, przede wszystkim dotyczące poszczególnych polityk Unii. Mogłyby być one modyfikowane przez Radę, która podejmowałaby decyzje w tym zakresie na zasadzie nowej super większości kwalifikowanej lub jednomyślności, w zależności od problemu. Zmiany te podlegałyby zatwierdzeniu przez Parlament Europejski.

Jakkolwiek grupa mędrców miała podjąć prace jedynie w kwestiach instytucjonalnych, to jednak stwierdziła, że Konferencja Międzyrządowa nie będzie funkcjonować w politycznej próżni i wobec tego zwróciła uwagę na konieczność zajęcia się polityką obronną. Grupa stwierdziła, że implementacja deklaracji Rady Europejskiej z Kolonii dotyczącej wzmocnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony miała mieć miejsce pod koniec 2000 r., czyli w tym samym czasie, kiedy miała zakończyć się Konferencja Międzyrządowa. Wobec tego państwa członkowskie w trakcie negocjacji powinny również zająć się kwestią obrony. Przede wszystkim należało przyjąć nowe rozwiązania instytucjonalne, które powinny mieścić się w istniejących ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej, gdyż działania w tym zakresie nie powinny prowadzić do stworzenia czwartego filaru. Grupa rozważała również zmiany traktatowe, które umożliwiałyby integrację UZE do UE, jakkolwiek byłoby to możliwe bez podejmowania takich działań na gruncie obowiązującego wówczas Traktatu.

Grupa opowiedziała się za zdecydowanym przyspieszeniem procesu negocjacyjnego w porównaniu z wcześniejszą Konferencją Międzyrządową. Czas trwania Konferencji można byłoby skrócić o połowę, jeżeli na samym początku zaprezentowano by projekt Traktatu. Taki tekst mógłby zostać przedstawiony przez Komisję, która powinna w pełni wykorzystać prawo do zgłaszania własnych propozycji na forum Konferencji Międzyrządowej. Grupa podkreśliła, że nie wszystkimi wyzwaniem, przed którymi stały instytucje, należało zajmować się podczas Konferencji Międzyrządowej. Niektóre z problemów można było rozstrzygnąć w ramach prowadzonej wewnętrznej reformy Rady i Komisji, bez konieczności zmiany Traktatów.

Reakcje na raport grupy mędrców były dosyć zróżnicowane, jakkolwiek przeważały oceny pozytywne. Uznanie dla raportu wyraziła przewodnicząca Parlamentu Europejskiego Nicole Fontaine. Zgodziła się ona w szczególności



z takimi propozycjami, jak wzmocnienie roli przewodniczącego Komisji oraz podział Traktatów na części konstytucyjną i operacyjną<sup>57</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się przewodniczący frakcji Europejskiej Partii Ludowej w PE Hans-Gert Pöttering po spotkaniu frakcji z Jean-Luc Dehaenem<sup>58</sup>.

Całościowa debata dotycząca raportu grupy mędrców oraz przygotowań do Konferencji Międzyrządowej miała miejsce w Parlamencie Europejskim w listopadzie 1999 r. podczas sesji w Strasburgu. Swoje stanowisko Parlament określił w rezolucji przyjętej w dniu 18 listopada 1999 r.<sup>59</sup> Zarówno podczas debaty, jak i w rezolucji większość deputowanych opowiedziało się za rozszerzeniem programu Konferencji Międzyrządowej o zagadnienia, które nie mieściły się w ramach tzw. „pozostałości po Amsterdamzie”<sup>60</sup>. Uznano, że powinna nastąpić konstytucjonalizacja Unii Europejskiej, której celem byłoby zbliżenie obywateli do Europy. Elementami tego procesu powinno być przyjęcie Karty Praw Podstawowych, ale przede wszystkim zaproponowana przez grupę unifikacja Traktatów w jednolity tekst podzielony na dwie części, tj. konstytucyjną i operacyjną. Konferencja Międzyrządowa powinna, zdaniem Parlamentu Europejskiego, przeprowadzić ambitne reformy instytucjonalne. Parlament zdecydowanie opowiedział się za przyjęciem systemu głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania jako standardowych metod w zakresie stanowienia prawa we Wspólnocie Europejskiej. Ponadto, poza zwróceniem uwagi na rozważane do tej pory problemy instytucjonalne związane z funkcjonowaniem przede wszystkim Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, w rezolucji deputowani bardzo mocno zaprotestowali przeciwko próbom zakwestionowania wyłącznego prawa inicjatywy legislacyjnej przynależnego Komisji w ramach pierwszego filaru. Parlament zwrócił również uwagę na potrzebę ponownego zajęcia się zagadnieniem ściślejszej współpracy oraz wzmocnieniem międzynarodowej roli Unii Europejskiej. Deputowani opowiedzieli się w tym zakresie za nadaniem Unii osobowości prawnej oraz wzmocnieniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz stworzeniem w jej ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W związku z tym wezwali oni do integracji Unii Zachodnioeuropejskiej z Unią Europejską, aby mogła ona dysponować odpowiednimi zdolnościami militarnymi. Jednocześnie

<sup>57</sup> „Agence Europe”, 20.10.1999.

<sup>58</sup> „Agence Europe”, 22.10.1999.

<sup>59</sup> EP, *Resolution on the preparation of the reform of the Treaties and the next Intergovernmental Conference*, 18.11.1999, A5-0058/1999, [http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/ta18111999\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/ta18111999_en.pdf). Za rezolucją opowiedziało się 273 deputowanych, przeciw było 83, a 42 wstrzymało się od głosu („Agence Europe”, 19.11.1999).

<sup>60</sup> Podczas debaty 1 grudnia 1999 r. przewodniczący komisji PE do spraw konstytucyjnych Giorgio Napolitano w sposób bezkompromisowy przedstawił własne stanowisko w tym zakresie: „Wiemy wszystko o pozostałościach po Amsterdamzie i jedyną rzeczą, którą musimy teraz uczynić to dokonać politycznych wyborów w tych kwestiach. Czy mamy się tylko tym zajmować przez cały okrągły rok? To śmieszne” („Agence Europe”, 3.12.1999).



członkowie Parlamentu zwrócili uwagę na potrzebę zwiększenia możliwości udziału Wspólnoty Europejskiej w rozwijaniu zewnętrznych stosunków gospodarczych, w tym przede wszystkim udziału w wielostronnych organizacjach międzynarodowych. Kompetencje Wspólnoty w tym zakresie powinny dotyczyć wszelkich usług i praw własności intelektualnej. Większą rolę powinien odgrywać sam Parlament Europejski w odniesieniu do umów międzynarodowych i wspólnej polityki handlowej, a w szczególności upoważnienia do i monitorowania negocjacji porozumień międzynarodowych.

Deputowani wskazali w rezolucji na jeszcze inne zagadnienia, którymi powinna zająć się Konferencja Międzyrządowa. Były to przede wszystkim obszar wolności, bezpieczeństwa i demokracji oraz wzmocnienie polityk gospodarczej, społecznej i dotyczącej zatrudnienia.

W rezolucji Parlament Europejski zwrócił szczególną uwagę na przyjęcie określonej metody reformowania Unii Europejskiej. Parlament uznał, że w procesie zmian powinny być osiągnięte następujące cele:

- szeroka debata publiczna i całkowita przejrzystość;
- dialog z państwami kandydackimi;
- stworzenie procedury gwarantującej demokratyczną kontrolę nad procesem przyjmowania zmian traktatowych;
- spójne rezultaty.

Parlament uznał, że podstawą negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej powinien być projekt poprawek traktatowych przygotowany przez Komisję. W przygotowaniu prac Konferencji dużą rolę powinny odgrywać parlamenty państw członkowskich, ale również krajów kandydackich. Parlament Europejski stwierdził, że powinien w pełni uczestniczyć we wszystkich etapach prac Konferencji Międzyrządowej poprzez delegowanie dwóch swoich członków. Co więcej, Parlament chciał, aby ostateczny wynik prac państw członkowskich podlegał akceptacji ze strony PE dzięki zastosowaniu procedury zgody. Parlament opowiedział się za zwołaniem Konferencji Międzyrządowej tuż po posiedzeniu Rady Europejskiej, które miało się odbyć w grudniu 1999 r. w Helsinkach.

Do raportu grupy z zainteresowaniem mędrców odniosła się Komisja, dla której ten dokument był przygotowywany. Michel Barnier, komisarz odpowiedzialny za reformy instytucjonalne, uznał raport za bardzo pozytywny i pobudzający<sup>61</sup>. Podkreślał przede wszystkim rekomendacje zmierzające do rozszerzenia programu Konferencji Międzyrządowej, gdyż uznał, że jeżeli trzech „pozostałości po Amsterdamzie” nie dałoby się umiejscowić w wyraźnej perspektywie politycznej, to przebieg negocjacji mógłby być ryzykowny<sup>62</sup>. Barnier

<sup>61</sup> „Agence Europe”, 22.10.1999.

<sup>62</sup> *Intervention de M. Michel Barnier Commissaire européen à la Politique Régionale dans le débat sur le rapport Dehaene Parlement européen Strasbourg, le 27 octobre 1999, [MOST WIEDZY Downloaded from mostwiedzy.pl](http://eu-</a></i></p></div><div data-bbox=)*



stwierdził również, że Komisja posłucha apelu grupy mędrców i w trybie artykułu 48 Traktatu UE przedstawi formalną inicjatywę dotyczącą rewizji Traktatów w formie starannie przygotowanego dokumentu politycznego.

Pierwszy wstępny raport dotyczący reform instytucjonalnych został przyjęty przez Komisję w dniu 10 listopada 1999 r.<sup>63</sup> W dokumencie tym zwrócono uwagę przede wszystkim na zagadnienia, którymi powinna zająć się Konferencja Międzyrządowa, natomiast w mniejszym stopniu konkretnymi rozwiązaniami, które miały znaleźć się w opinii planowanej na styczeń 2000 r. Dla Komisji, uzasadnieniem reform, które powinny zostać przeprowadzone do końca 2000 r., było przyjęcie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej. Komisja opowiedziała się za zogniskowaniem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej na kwestiach instytucjonalnych, po to, aby znaleźć rzeczywiste i długoterminowe rozwiązania. Komisja chciała jednak, aby debata wykraczała poza zagadnienia zdefiniowane przez Radę Europejską w Kolonii. Komisja akcentowała jednak, że celem reform nie powinna być zmiana równowagi instytucjonalnej, czy też poszerzenie zakresu kompetencji Unii. Jedynym wyjątkiem miało być ewentualne stworzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w ramach drugiego filaru Unii Europejskiej. W niektórych wypadkach Komisja zaprezentowała podobne stanowisko, jak w raporcie grupy mędrców. Dotyczyło to chociażby pomysłu podziału Traktatu na części konstytucyjną i operacyjną. Jednak poza kwestiami szczegółowymi Komisja wyraźnie przeciwstawiła się ewentualnemu osłabieniu Unii Europejskiej, która będzie mniej homogeniczna po przyjęciu nowych państw członkowskich. W opinii Komisji, proces integracji powinien być kontynuowany. Oznaczało to, że w obliczu przyjęcia nowych państw członkowskich postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy powinny być bardziej praktyczne w zastosowaniu. Z drugiej jednak strony, nie można było doprowadzić do sytuacji, w której *acquis* byłoby traktowane jako forma ściślejszej współpracy pomiędzy ówczesną Piętnastką, zaś nowe państwa członkowskie przystępowałyby do poszczególnych obszarów współpracy w okresie późniejszym. Komisja opowiedziała się również za spójnością stanowiska Unii Europejskiej w relacjach z partnerami zewnętrznymi, co wymagało rozwiązania kwestii osobowości prawnej UE.

Podczas debaty w Parlamencie Europejskim w dniu 10 listopada 1999 r. większość deputowanych, oceniając raport, wyraziło opinię, że Komisja powinna być bardziej ambitna podczas Konferencji Międzyrządowej<sup>64</sup>. Nie brak było

*ropa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/14310/RAPID&lg=...;*  
„Agence Europe”, 27.10.1999.

<sup>63</sup> European Commission, *Adapting the institutions to make a success of enlargement. Contribution by the European Commission to preparations for the Intergovernmental Conference on institutional issues. Presented by the President and Mr Barnier*, 10.11.1999, [http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/prep\\_igc\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/prep_igc_en.pdf).

<sup>64</sup> „Agence Europe”, 13.11.1999.



jednak sądów przeciwnych. Niektórzy członkowie PE uważali, że reformy Unii Europejskiej mogą iść zbyt daleko, a odnoszono to przede wszystkim do EP-BiO. Pomimo tych dyskusji i sugestii, oczywiste było, że program Konferencji Międzyrządowej nie zostanie raczej poszerzony o zagadnienia wykraczające poza „pozostałości po Amsterdamie”. Premier Hiszpanii Aznar, wyrażając powszechne przekonanie państw członkowskich, stwierdził, że jeżeli chciałoby się rozwiązać zbyt dużo problemów jednocześnie, to wtedy rodzi się ryzyko pojawienia się nowych<sup>65</sup>. Stanowisko takie wynikało z faktu, że chciano, aby Konferencja Międzyrządowa została sfinalizowana do końca 2000 r., aby przygotować Unię Europejską na poszerzenie<sup>66</sup>. Niektóre kraje natomiast, w szczególności Wielka Brytania i Dania, obawiały się, że nastąpiłyby poważne problemy z ratyfikacją tekstu, który zawierałby zmiany zmierzające do znacznego pogłębienia procesów integracyjnych lub też wzmacniające elementy ponadnarodowe. Zgoda co do ograniczonego charakteru Konferencji Międzyrządowej była widoczna w wypowiedziach niektórych szefów rządów, ale również ujawniła się podczas wizyt, które odbył w stolicach państw członkowskich przewodniczący Rady Europejskiej premier Finlandii Paavo Lipponen. Jedyne Belgia, Holandia i Luksemburg opowiadały się za poszerzeniem debaty w ramach Konferencji Międzyrządowej w obliczu przyjęcia nowych państw członkowskich<sup>67</sup>.

### 1.3. Raport prezydencji fińskiej na temat Konferencji Międzyrządowej

Zgodnie z prośbą Rady Europejskiej, 7 grudnia 1999 r. Finlandia, sprawująca przewodnictwo w Unii Europejskiej, przedstawiła raport dotyczący kwestii, które powinny stać się przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>68</sup>. Powstał on na bazie konsultacji, które przeprowadziła Finlandia z poszczególnymi państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i Komisją. W ich wyniku wyłonił się consensus co do trzech podstawowych kwestii. Po pierwsze, Konferencja Międzyrządowa powinna skoncentrować się na reformach instytucjonalnych, potrzebnych do przygotowania UE na przyjęcie nowych krajów. Po drugie, Konferencja powinna wypracować zrównoważony i zrozumiały dla opinii publicznej dokument, który można by poli-

<sup>65</sup> Opinię taką premier Aznar wygłosił w dniu 24 listopada 1999 r. podczas spotkania z frakcją Europejskiej Partii Ludowej/Europejskich Demokratów w Parlamencie Europejskim („Agence Europe”, 26.11.1999).

<sup>66</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 30.11.1999.

<sup>67</sup> „Agence Europe”, 7.12.1999.

<sup>68</sup> *Efficient institutions after enlargement. Options for the Intergovernmental Conference*, 7.12.1999, 13636/99, LIMITE, POLGEN 4.



tycznie obronić. Po trzecie, Konferencja powinna sfinalizować swoje prace do końca 2000 r. z uwagi na proces poszerzenia Unii.

Raport prezydencji fińskiej był podzielony na dwie części. W pierwszej zajęto się czterema zagadnieniami, które zostały określone przez Radę Europejską na posiedzeniu w Kolonii. Były to: skład i rozmiar Komisji; ważenie głosów w Radzie; ewentualne rozszerzenie głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej oraz inne zmiany traktatowe związane z wyżej wymienionymi oraz te, które wprowadzałyby w życie postanowienia Traktatu Amsterdamskiego. W części drugiej raportu zwrócono uwagę na dwa obszary, w których były prowadzone prace poza ramami Konferencji Międzyrządowej. Były to Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony oraz Karta Praw Podstawowych. Ponadto ujęto w części drugiej raportu inne propozycje, które pojawiły się w trakcie konsultacji, a mianowicie zagadnienia ściślejszej współpracy oraz reorganizacji Traktatu. Prezydencja stwierdziła jednak bardzo wyraźnie, że zwyciężył pogląd, aby nie włączać do programu Konferencji Międzyrządowej tych właśnie problemów, jedynie EPBiO mogłaby być rozważana w późniejszym etapie prac. Opowiedziano się więc za tym, aby agenda była ograniczona przede wszystkim do „pozostałości po Amsterdampie”.

W odniesieniu do kwestii instytucjonalnych prezydencja fińska przedstawiła podstawowe stanowiska, które wyłoniły się w trakcie konsultacji. Uważano, że w skład Komisji powinni wchodzić bądź obywatele wszystkich państw członkowskich, bądź ograniczona i z góry ustalona liczba członków, co oznaczałoby, że byłoby mniej komisarzy niż państw członkowskich. Ta pierwsza możliwość, jak stwierdzono w raporcie, zyskała zdecydowane poparcie. Zagadnienie określenia składu Komisji było powiązane z kwestią stworzenia nowego systemu ważenia głosów w Radzie. Jak podkreśliła prezydencja w raporcie, pierwotnie, przyporządkowując określoną liczbę głosów danemu państwu członkowskiemu, chciało uwzględnić zarówno wielkość populacji, ale również zachować równowagę pomiędzy krajami dużymi, średnimi i małymi. Pomimo zmian, próg uzyskania większości kwalifikowanej sięgał poziomu około 71% wszystkich głosów. Biorąc pod uwagę proces poszerzenia UE, należało zastanowić się nad zmianą systemu większości kwalifikowanej. Pod uwagę były brane dwa rozwiązania. Po pierwsze, rozważano możliwość wprowadzenia nowego podziału głosów ważonych, a po drugie, przyjęcia tzw. podwójnej większości, tj. większości głosów i populacji. W trakcie konsultacji w większości popierano raczej tę pierwszą opcję, wskazując jednocześnie na konieczność nowego określenia progu większości kwalifikowanej. W związku z jeszcze większym zróżnicowaniem interesów po przyjęciu nowych państw członkowskich, kolejnym rozważanym problemem było szersze stosowanie większości kwalifikowanej. Jakkolwiek większość państw członkowskich była przygotowana na podejmowanie decyzji przede wszystkim na zasadzie większości kwalifikowanej, nie brak było opinii, że nawet w poszerzonej Unii Europejskiej o wielu kwestiach powinno decydować się jednomyślnie.



nie. Zdaniem prezydencji zagadnienia, o których można by decydować większością kwalifikowaną, można podzielić na następujące kategorie:

(1) postanowienia ściśle związane z tymi obszarami polityk Wspólnoty Europejskiej, gdzie już była stosowana większość kwalifikowana (np. jednolity rynek, budżet WE i zewnętrzne stosunki gospodarcze);

(2) postanowienia odnoszące się do tych kwestii, wobec których nie da się całkowicie stosować większości kwalifikowanej, ale byłoby to możliwe wobec niektórych konkretnych zagadnień;

(3) postanowienia dotyczące polityk wizowej, azylowej i innych, które odnoszą się do swobodnego przepływu osób; Traktat Amsterdamski przewidywał przejście do większości kwalifikowanej zgodnie z artykułem 67 Traktatu WE;

(4) postanowienia odnoszące się do procesu mianowania członków niektórych instytucji UE;

(5) postanowienia, które składają się na tzw. anomalie instytucjonalne, jak na przykład stosowanie procedury współdecydowania przy zachowaniu wymogu jednomyślności w Radzie.

Prezydencja fińska zajęła się również innymi poprawkami traktatowymi o charakterze instytucjonalnym. Większość państw członkowskich zgodziła się z innowacją wprowadzoną przez przewodniczącego Komisji Romano Prodiego, aby uzyskać od każdego nowego komisarza zobowiązanie do rezygnacji, jeżeli poprosiłby o to przewodniczący. Konferencja Międzyrządowa miała natomiast zastanowić się, czy takie nowe rozwiązanie powinno być odzwierciedlone w Traktacie.

W trakcie konsultacji prowadzonych przez Finlandię nikt nie zakwestionował określenia maksymalnego pułapu liczebności Parlamentu Europejskiego na 700 deputowanych. Konferencja Międzyrządowa miała natomiast zająć się określeniem sposobu, w jaki będzie można zmniejszyć liczbę miejsc przydzielonych danemu państwu członkowskiemu, jeżeli zostanie osiągnięty górny limit miejsc. Co więcej, miała zastanowić się nad przepisami przejściowymi pomiędzy przystąpieniem nowych krajów a końcem kadencji Parlamentu Europejskiego. Konferencja miała zająć się również procedurami legislacyjnymi. Chodziło o używanie procedury współdecydowania w przypadku, gdy decyzje w Radzie podejmowane byłyby na zasadzie większości kwalifikowanej. Konferencja powinna także zastanowić się nad zastąpieniem procedury zgody procedurą współdecydowania w odniesieniu do przyjmowania aktów prawnych.

W raporcie poruszono również problem funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji oraz Trybunału Obrachunkowego i innych instytucji po przyjęciu nowych państw członkowskich.

W trakcie konsultacji prowadzonych przez prezydencję dyskutowano ponadto nad dwoma obszarami, które nie wiązały się ściśle z tematyką Konferencji Międzyrządowej. Były to: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony





oraz Karta Praw Podstawowych. W odniesieniu do EPBiO prace miały być kontynuowane zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z Kolonii i dwoma raportami prezydencji, zawierającymi konkretne rozwiązania, które miały zostać przedstawione na posiedzeniu szefów państw i rządów w Helsinkach w grudniu 1999 r. Ewentualne zmiany traktatowe mogły być rozważane jedynie w późniejszym okresie trwania Konferencji Międzyrządowej. W raporcie potwierdzono również decyzję z Kolonii co do sposobu przygotowania Karty Praw Podstawowych. Uznano, że projekt powinien być wypracowany przez specjalne ciało i zaprezentowany przed sesją Rady Europejskiej w grudniu 2000 r. Karta miała zostać uroczystie przyjęta przez Parlament Europejski, Komisję i Radę, a dopiero później miano się zastanowić nad tym, czy i jak powinna być włączona w obręb Traktatów.

Jakkolwiek w trakcie konsultacji poruszono również kwestię ściślejszej współpracy<sup>69</sup>, to jednak przeważał pogląd, że nie należało tego zagadnienia rozpatrywać podczas Konferencji Międzyrządowej. Brak było również poparcia dla propozycji Parlamentu Europejskiego i Komisji, aby dokonać restrukturyzacji Traktatów.

#### **1.4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach, 10-11 grudnia 1999 r.**

Decyzje co do harmonogramu prac i programu Konferencji Międzyrządowej zostały podjęte podczas posiedzenia szefów państw i rządów w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r. Bazowały one w dużej mierze na raporcie prezydencji fińskiej. We wnioskach po spotkaniu Rady Europejskiej stwierdzono, że Konferencja Międzyrządowa zostanie oficjalnie zainaugurowana na początku lutego 2000 r., a zakończy się w grudniu tego samego roku<sup>70</sup>. Przebieg Konferencji był ściśle powiązany z procesem akcesji nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej. Stwierdzono bowiem, że po zakończeniu procesu ratyfikacji nowego Traktatu, Unia będzie w stanie przyjąć nowych członków już pod koniec 2002 r.

Konferencja Międzyrządowa, zgodnie z ustaleniami z Helsinek, miała zająć się przede wszystkim tzw. „pozostałościami po Amsterdamzie” i związanymi z nimi kwestiami instytucjonalnymi. Następna prezydencja portugalska mogła jednak zaproponować uwzględnienie nowych zagadnień, które mogły stać się przedmiotem debaty. Takie stanowisko zostało przyjęte przez niektóre państwa członkowskie z zadowoleniem. Między innymi Niemcy i kraje Beneluksu uznały, że

<sup>69</sup> Zwrócono uwagę na następujące zagadnienia: liczba państw, które mogą zainicjować ściślejszą współpracę; wymóg uzyskania jednomyślności; niektóre warunki szczegółowe; potrzeba rozwiązań w ramach drugiego filaru, takich jak istniały w pierwszym i trzecim filarze.

<sup>70</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Helsinki, 10-11.12.1999, „Bull. EU” 12-1999, punkty I. 3 oraz I.4.



należy uwzględnić zasadę elastyczności<sup>71</sup>. Premier Luksemburga Jean-Claude Juncker, w imieniu Belgii, Holandii i Luksemburga, podkreślał, że bez względu na ostateczną liczbę członków, ściślejsza współpraca mogłaby być zainicjowana jedynie przez osiem państw. Stanowisko takie poparł przewodniczący Komisji Romano Prodi, który oprócz elastyczności wskazywał na potrzebę podjęcia prac dotyczących uproszczenia Traktatów. Podczas posiedzenia w Helsinkach niektórzy szefowie państw i rządów nie tylko opowiadali się za rozszerzeniem agendy Konferencji Międzyrządowej o nowe zagadnienia, ale również sygnalizowali własne stanowiska wobec podstawowych problemów instytucjonalnych. Jakkolwiek premier Wielkiej Brytanii Tony Blair opowiadał się za szerszym zastosowaniem możliwości podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, to jednak nie w odniesieniu do takich obszarów, jak podatki czy polityka obronna. Także premier Juncker uważał, że w niektórych „drażliwych” dziedzinach należy zachować wymóg jednomyślności. Dotyczyło to akcesji nowych państw członkowskich, własnych dochodów UE, rewizji Traktatów i podatków.

Zgodnie z ustaleniami z Helsinek, polityczną odpowiedzialność za przebieg Konferencji Międzyrządowej mieli ponosić ministrowie wchodzący w skład Rady Spraw Ogólnych. Prace przygotowawcze miały być wykonywane przez przedstawicieli poszczególnych rządów. Na obu szczeblach, politycznym i technicznym, w dyskusjach miał brać udział reprezentant Komisji. Także Parlament Europejski miał zostać włączony do prac Konferencji Międzyrządowej, aczkolwiek na innych zasadach. Otóż w spotkaniach grupy przygotowawczej miało uczestniczyć dwóch obserwatorów Parlamentu Europejskiego, natomiast przed każdym posiedzeniem na szczeblu ministerialnym miało dochodzić do spotkań z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego oraz dwoma deputowanymi. Podobnie przed każdą sesją Rady Europejskiej miała mieć miejsce wymiana poglądów z przewodniczącym PE. Organizację od strony technicznej Konferencji Międzyrządowej miał zapewnić Sekretariat Generalny Rady. Szefowie państw i rządów upoważnili prezydentę, aby ta udzielała niezbędnych informacji państwom kandydującym do członkostwa w Unii Europejskiej. Przyszli członkowie mieli mieć także możliwość przedstawienia własnych opinii w dyskutowanych kwestiach. Niezbędne informacje miały być również przekazywane krajom wchodzącym w skład Europejskiego Obszaru Gospodarczego, czyli Norwegii, Islandii i Lichtensteinowi.

Decyzje szefów państw i rządów w sprawie Konferencji Międzyrządowej spotkały się na ogół z krytycznym przyjęciem w Parlamencie Europejskim, jakkolwiek niekiedy widoczne były pewne oznaki optymizmu ze strony tych, którzy dążyli do poszerzenia agendy. Przewodnicząca Parlamentu Europejskiego, Nicole Fontaine, zwróciła uwagę na potrzebę przyjęcia ambitniejszego mandatu Konferencji<sup>72</sup>. Fontaine chciała, aby rozpoczęto również prace doty-

<sup>71</sup> „Agence Europe”, 13.12.1999.

<sup>72</sup> „Agence Europe”, 14.12.1999.



czące takich kwestii, jak Karta Praw Podstawowych, restrukturyzacja Traktatów i polityka obronna. Przewodniczący frakcji Europejskiej Partii Ludowej, Hans-Gert Pöttering, wskazywał również na zagrożenia osobowości prawnej Unii Europejskiej i każdorazowej ratyfikacji rewizji Traktatów przez Parlament Europejski. Do rozszerzenia agendy Konferencji Międzyrządowej wezwał niemiecki socjaldemokrata Jo Leinen, który był jednym z dwóch sprawozdawców PE w sprawie planowanej rewizji Traktatów. Uznał on, że trudno będzie poprzeć wyniki dyskusji, jeżeli nie będzie zgody co do takich kwestii, jak poprawa warunków inicjowania ściślejszej współpracy, podział Traktatów na części konstytucyjną i techniczną oraz nadanie osobowości prawnej Unii. O wiele ostrzej wypowiedział się Jo Leinen w imieniu Unii Europejskich Federalistów, oskarżając szefów państw i rządów o posiadanie „ciasnych umysłów”<sup>73</sup>. Stwierdzenia o tym, że szefom państw i rządów zabrakło wizji politycznej w odniesieniu do reformy Unii Europejskiej zdominowały debatę w Parlamencie Europejskim w grudniu 1999 r.<sup>74</sup> Pozytywnie oceniono jedynie postanowienia Rady Europejskiej co do rozszerzenia Unii i rozwoju współpracy w zakresie polityki obronnej. W przyjętej rezolucji wezwano państwa członkowskie i prezydencję portugalską, aby w pełni wzięły pod uwagę opinię Parlamentu w sprawie programu Konferencji Międzyrządowej i uwzględniły między innymi propozycje samego Parlamentu Europejskiego. Co więcej, Parlament chciał, aby ostateczny tekst rewizji Traktatów przyjęty przez Konferencję Międzyrządową był mu przedstawiony do akceptacji przy zastosowaniu procedury zgody. Nie została jednak zaakceptowana poprawka do rezolucji, zgłoszona przez brytyjskiego liberalnego demokratę Andrew Duffa, dotycząca tego, by uwzględniono propozycję podziału Traktatu na części konstytucyjną i techniczną oraz zmieniono zapisy dotyczące ściślejszej współpracy zgodnie z sugestiami grupy mędrców.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach szefowie państw i rządów podjęli istotne decyzje mające na celu rozwój militarnych i pozamilitarnych zdolności w rozwiązywaniu konfliktów jako elementu wzmocnienia wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony<sup>75</sup>. We wnioskach prezydencji stwierdzono, że Unia powinna przyczyniać się do zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, jakkolwiek odpowiedzialność w tym zakresie ponosi przede wszystkim Rada Bezpieczeństwa ONZ. Unia mogłaby podejmować operacje militarne w odpowiedzi na kryzysy międzynarodowe w sytuacji braku zaangażowania ze strony NATO. W związku z tym uzgodniono, że do 2003 r. państwa członkowskie będą w stanie rozmieścić w ciągu 60 dni na okres przynajmniej jednego roku siły wojskowe liczące do 50-60 tys. osób, zdolne do

<sup>73</sup> „Agence Europe”, 15.12.1999.

<sup>74</sup> „Agence Europe”, 17.12.1999; „Bull. EU” 12-1999, punkt 1.9.3.

<sup>75</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Helsinki, 10-11.12.1999, punkt 1.9.



przeprowadzenia misji petersberskich. Jednocześnie podjęto decyzję o stworzeniu nowych ciał politycznych i wojskowych w ramach Rady, których zadaniem miało być zapewnienie politycznego nadzoru nad operacjami pokojowymi, jak i też dowództwo strategiczne operacji. Zgodzono się na powołanie następujących organów wewnętrznych:

- Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa;
- Komitetu Wojskowego;
- Sztabu Wojskowego<sup>76</sup>.

Początkowo działały one jako ciała tymczasowe. Zainicjowano więc działania, które w istotny sposób mogły doprowadzić do zintensyfikowania współpracy politycznej pomiędzy państwami członkowskimi, jednakże bez nowelizacji zapisów traktatowych – dopiero Konferencja Międzyrządowa wprowadziła część powyższych ustaleń do tekstu Traktatu Nicejskiego.

### 1.5. Przygotowanie Konferencji Międzyrządowej: pomiędzy Helsinkami a Brukselą

Oficjalna procedura wiodąca do zwołania Konferencji Międzyrządowej została zainicjowana 14 grudnia 1999 r., kiedy to rząd Finlandii przekazał Sekretarzowi Generalnemu Rady list zawierający propozycję zmiany Traktatów<sup>77</sup>. 16 grudnia 1999 r. Rada podjęła decyzję o wystąpieniu do Parlamentu Europejskiego i Komisji, zgodnie z artykułem 48 Traktatu UE, z prośbą o przygotowanie opinii w sprawie otwarcia Konferencji Międzyrządowej<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Skład i zadania tych organów wewnętrznych miały być następujące. **Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa:** składa się z przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu wyższych urzędników bądź ambasadorów; zajmuje się wszelkimi aspektami WPZiB, z uwzględnieniem EPBiO oraz sprawuje polityczną kontrolę i strategicznie dowodzi operacjami militarnymi; bezpośrednio podlega Radzie oraz wydaje instrukcje Komitetowi Wojskowemu. **Komitet Wojskowy:** składa się z szefów sztabu reprezentowanych przez swoich przedstawicieli; wspomaga Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa w zakresie decyzji wojskowych oraz udziela wskazówek wojskowych Sztabowi Wojskowemu; przewodniczący Komitetu Wojskowego bierze udział w posiedzeniach Rady, gdy ta podejmuje decyzje mające implikacje dla obronności. **Sztab Wojskowy:** przygotowuje ekspertyzy wojskowe i wspomaga EPBiO, łącznie z operacjami petersberskimi; spełnia funkcje wczesnego ostrzegania, oceny sytuacji i planowania strategicznego misji petersberskich, uwzględniając identyfikację sił narodowych i wielonarodowych (*Presidency progress report to the Helsinki European Council on strengthening the common European policy on security and defence. Annex I to annex IV to the Presidency conclusions*, Helsinki, 10-11.12.1999, „Bull. EU” 12-1999; Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, s. 154-155).

<sup>77</sup> Best, Gray, Stubb, *Introduction: rethinking the European Union?*, s. 6.

<sup>78</sup> „Bull. EU” 12-1999, punkt 1.9.4.



### 1.5.1. *Opinia Komisji Przystosowanie instytucji, aby rozszerzenie stało się sukcesem*

W odpowiedzi na prośbę Rady, Komisja w dniu 26 stycznia 2000 r. przyjęła szczegółową opinię zatytułowaną *Przystosowanie instytucji, aby rozszerzenie stało się sukcesem*<sup>79</sup>. Komisja opowiedziała się w niej za zwołaniem Konferencji Międzyrządowej i przedstawiła własny punkt widzenia wobec dyskutowanych problemów, łącznie z propozycją konkretnych zapisów traktatowych. Opinia podzielona była na dwie części. Pierwsza dotyczyła roli i składu poszczególnych instytucji, natomiast druga była poświęcona efektywnemu procesowi decyzyjnemu.

W opinii stwierdzono, że skład instytucji powinien być zależny od roli jaką pełnią one w ramach Unii Europejskiej. Konferencja Międzyrządowa, zdaniem Komisji, nie powinna dokonywać zmian w odniesieniu do funkcji i uprawnień poszczególnych organów, z uwagi na konieczność zachowania równowagi instytucjonalnej. Konferencja powinna natomiast skupić uwagę na demokratycznej legitymizacji systemu europejskiego i zagwarantowaniu efektywności funkcjonowania organów po przyjęciu nowych państw członkowskich.

Komisja Europejska opowiedziała się za propozycją, która została zgłoszona już wcześniej w dyskusjach na temat reformy Unii Europejskiej, aby ustanowić związek między podejmowaniem decyzji legislacyjnych na zasadzie większości kwalifikowanej a stosowaniem procedury współdecydowania. Odnosiłoby się to zarówno do tych obszarów, gdzie procedura współdecydowania była już stosowana, jak i do tych, które miałyby być nią objęte<sup>80</sup>. Wzmocniłoby to pozycję Parlamentu jako *współlegislatora* bez zmiany uprawnień tejże instytucji. Co więcej, Komisja proponowała, aby całkowicie zlikwidować procedurę współpracy i zastąpić ją współdecydowaniem. Komisja opowiadała się również za tym, aby Parlament Europejski zaczął odgrywać ważną rolę w odniesieniu do postanowień dotyczących implementacji polityk Unii Europejskiej. Rozszerzenie procedury współdecydowania w zakresie wspólnej polityki handlowej, co postulowała Komisja, oznaczało jednocześnie objęcie procedurą konsultacyjną decyzji w sprawie podjęcia negocjacji porozumień handlowych z jednym lub kilkoma państwami lub też organizacjami międzynarodowymi. Zgodnie z tą propozycją, Parlament Europejski powinien być regularnie informowany o postępach w negocjacji poszczególnych umów.

<sup>79</sup> European Commission, *Adapting the institutions to make a success of enlargement. Commission opinion in accordance with article 48 of the Treaty on European Union on the calling of a Conference of Representatives of the Governments of the Member States to amend the Treaties*, 26.01.2000, COM (2000) 34.

<sup>80</sup> W odniesieniu do czterech postanowień Traktatu WE stosowano procedurę współdecydowania i jednocześnie zasadę jednomyślności w Radzie. Były to artykuły 18, 42, 47 i 151.



Zmiany w funkcjonowaniu PE po poszerzeniu można było generalnie, zdaniem Komisji, przeprowadzić bez konieczności wprowadzania poprawek do Traktatów, a jedynie poprzez dostosowanie regulaminu Parlamentu. Komisja była za zachowaniem górnego pułapu liczebności Parlamentu Europejskiego wyznaczonego przez Traktat Amsterdamski na 700 deputowanych. Jakkolwiek Komisja uznała, że sam Parlament Europejski powinien zaproponować nowe rozwiązania dotyczące alokacji miejsc poszczególnym państwom członkowskim, to jednak przedstawiła kilka propozycji do rozważenia. Z uwagi na niedostateczny poziom rozwoju integracji politycznej, stwierdzono, że przyjęcie czystej zasady proporcjonalności nie było możliwe. Wobec tego rozważano dwa warianty, dla których punktem wyjścia miałyby być stosowana wówczas formuła zaakceptowana przez Radę Europejską na posiedzeniu w Edynburgu w grudniu 1992 r.<sup>81</sup> Po pierwsze, w początkowej fazie zmniejszono by ilość deputowanych, którzy przypadają poszczególnym państwom bez względu na wielkość populacji. Następnie zredukowano by ilość miejsc, które przyporządkowuje się państwom, biorąc pod uwagę ilość mieszkańców lub zmieniono by przedziały wielkości populacji. Po drugie, można by dokonać prostej redukcji poszczególnych kwot narodowych przy zachowaniu istniejącego systemu alokacji miejsc. Ponadto Komisja opowiedziała się za umożliwieniem głosowania na listy europejskie w całej Unii Europejskiej. Istniałyby one obok list narodowych.

W odniesieniu do Rady, Komisja uważała, że usprawnienie funkcjonowania tej instytucji w kontekście rozszerzenia nie wymaga w zasadzie zmiany Traktatów. Sporo miejsca poświęcono natomiast fundamentalnej kwestii określenia większości kwalifikowanej w Radzie. Komisja opowiedziała się za przyjęciem prostszego systemu, który odzwierciedlałby relatywną wielkość poszczególnych państw członkowskich, aby uniknąć negatywnych efektów poszerzenia<sup>82</sup>. Komisja rozważała dwie opcje. W pierwszej propozycji Komisja wska-

<sup>81</sup> System uzgodniony w Edynburgu bazował na zasadzie odbiegającej od rzeczywistej proporcjonalności. Polegał on na przyporządkowaniu każdemu państwu członkowskiemu 6 miejsc bez względu na wielkość populacji. Następnie każdy kraj otrzymywał jedno dodatkowe miejsce na 500 tys. obywateli w przedziale pomiędzy 1 a 25 milionami mieszkańców, jedno dodatkowe miejsce na 1 milion obywateli w przedziale pomiędzy 25 a 60 milionami mieszkańców oraz jedno dodatkowe miejsce na każde dwa miliony obywateli powyżej 60 milionów mieszkańców. System ten jednak nie był stosowany w sposób całkowicie precyzyjny.

<sup>82</sup> Z analiz Komisji wynikało, że od powstania WE większość w Radzie kształtowała się zawsze tuż powyżej 70%, podczas gdy minimalna wielkość populacji konieczna dla większości kwalifikowanej zmniejszyła się z 67,70% w 1958 r. do 58,16% w 1995 r. (patrz tabela I). Jeżeli ówczesny system byłby utrzymany w poszerzonej UE, to sytuacja kształtowałaby się następująco: jeżeli większość kwalifikowana wynosiłaby 95 głosów ze 134 (70,90%), to reprezentowałaby ona 50,20% całej populacji. Jeżeli próg wynosiłby 94 głosów ze 134 (70,15%), to wtedy reprezentowałyby one 46,41% całej populacji. Oznaczałoby to, że w niektórych ekstremalnych sytuacjach potrzebna byłaby zgoda pomiędzy 23 krajami z 27 lub 28 państw członkowskich. Problemy te wy-



zywała na konieczność wprowadzenia nowego sposobu ważenia głosów w Radzie. Chodziło o określenie dwóch parametrów, tj. liczby głosów przypadających poszczególnym państwom członkowskim oraz progu większości kwalifikowanej. Komisja wyraźnie stwierdziła, że podstawowym celem powinno być uniknięcie doprowadzenia do znacznego skomplikowania systemu decyzyjnego oraz zapewnienie, że nastąpi powrót do pierwotnej proporcji populacji, jaka reprezentowała większość kwalifikowaną, która kształtowała się na poziomie 67,70%. Aby uniknąć zbytniego skomplikowania systemu decyzyjnego, powinno się określić, zdaniem Komisji, próg większości kwalifikowanej na pułapie około 71% głosów. Wskaźnik ten powinien być usankcjonowany w Traktacie i zachowany po kolejnych poszerzeniach Unii Europejskiej. Przyporządkowywano by wówczas jedynie określoną ilość głosów nowym państwom członkowskim. Komisja opowiedziała się za zwiększeniem relatywnej wagi głosów państw o największej liczbie ludności. Co więcej, rozważała możliwość wpisania do Traktatu zasady, że decyzje na zasadzie większości kwalifikowanej powinny być podejmowane przez co najmniej połowę państw członkowskich. Punktem wyjścia dla drugiej opcji było dążenie do większej przejrzystości, demokratyzacji i uproszczenia sposobu podejmowania decyzji w Radzie po to, aby był on bardziej zrozumiały dla społeczeństw państw członkowskich. Wobec tego Komisja opowiadała się za takim systemem, w którym decyzje byłyby przyjmowane większością kwalifikowaną, jeżeli poparcie wyraziłaby zwykła większość państw członkowskich<sup>83</sup> reprezentujących większość ogólnej populacji Unii Europejskiej. Taka metoda, zwana podwójną zwykłą większością, była korzystna dla dużych państw pod względem populacji, gdyż uwzględniała ich relatywną wielkość. Z drugiej jednak strony, same duże kraje nie mogły podejmować decyzji wbrew stanowisku większości mniejszych państw członkowskich. Zaletą tego systemu było również to, że nie wymagał on zmiany w sytuacji kolejnego rozszerzenia Unii. Jedyną praktyczną trudność była związana z kwestią określenia wielkości populacji w poszczególnych państwach. Chodziło o przyjęcie roku odniesienia i stwierdzenie, co jaki czas będzie dokonywana weryfikacja danych.

Innym zagadnieniem rozpatrywanym w kontekście funkcjonowania Rady i przede wszystkim usprawnienia procesu decyzyjnego była kwestia ograniczenia wymogu jednomyślności. Komisja opowiedziała się za wprowadzeniem generalnej reguły, że poza sytuacjami, kiedy w Radzie stosowana byłaby zwykła większość głosów, decyzje w Radzie podejmowane byłyby większością kwa-

---

niałyby z faktu, że zdecydowana większość potencjalnych nowych państw członkowskich to kraje małe pod względem wielkości populacji.

<sup>83</sup> Komisja uważała jednocześnie, iż powinna być zachowana zasada, że w przypadkach, kiedy podejmowane są decyzje bez uprzedniego wniosku Komisji, to wymagana jest większość przynajmniej dwóch trzecich. W Unii Europejskiej liczącej 15 państw członkowskich ta większość wynosiła 10 krajów.



lifikowaną, a jednomyślność stanowiłaby wyjątek. Z uwagi na to, że jednomyślność mogłaby znacznie skomplikować proces podejmowania decyzji w poszerzonej Unii Europejskiej, należało rozważyć, w których obszarach – z istotnych powodów – wymóg jednomyślności powinien być zachowany. Komisja zidentyfikowała pięć kategorii postanowień. Były to:

(1) decyzje Rady, które muszą być przyjęte przez państwa członkowskie zgodnie z ich uregulowaniami konstytucyjnymi;

(2) niezbędne postanowienia instytucjonalne i decyzje mające wpływ na równowagę instytucjonalną;

(3) decyzje w zakresie podatków i bezpieczeństwa socjalnego, jeżeli nie odnoszą się one do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego;

(4) równoległe decyzje wewnętrzne i zewnętrzne<sup>84</sup>;

(5) derogacje od powszechnych zasad traktatowych.

**Tabela I. Ewolucja większości kwalifikowanej w zakresie ilości głosów i reprezentatywności populacji: 1958-1959**

a	b	c	d	e	f	g	h
1958	6	17	12(70.59%)	3	76.70%	2	34.83%
1973	9	58	42(72.41%)	5	70.62%	2	12.31%
1981	10	63	45(71.43%)	5	70.13%	2	13.85%
1986	12	76	54(71.05%)	7	63.29%	3	12.12%
1995	15	87	62(71.26%)	8	58.16%	3	12.05%

a – Rok

b – Liczba państw członkowskich WE lub UE

c – Ogólna liczba głosów

d – Większość kwalifikowana (ilość głosów i procentów)

e – Minimalna liczba państw członkowskich koniecznych do osiągnięcia większości kwalifikowanej

f – Minimalna wielkość populacji konieczna do osiągnięcia większości kwalifikowanej

g – Minimalna liczba państw członkowskich niezbędna do stworzenia mniejszości blokującej

h – Minimalna wielkość populacji reprezentującej kombinację głosów konstytuujących najmniejszą blokującą mniejszość

**Źródło:** European Commission, *Adapting the institutions to make a success of enlargement. Commission opinion in accordance with article 48 of the Treaty on European Union on the calling of a Conference of Representatives of the Governments of the Member States to amend the Treaties*, 26.01.2000, COM (2000) 34.

Komisja w raporcie wypowiedziała się również o roli i składzie tej instytucji. Punktem wyjścia rozważań było stwierdzenie o wyjątkowości tego organu w porównaniu z instytucjami w innych organizacjach międzynarodowych. Komisja nie jest bowiem ani strukturą międzyrządową, ani nie jest ciałem wybranym

<sup>84</sup> Chodziło tutaj o zachowanie paralelizmu pomiędzy decyzjami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Jeżeli wymagana była jednomyślność w stosunku do decyzji o charakterze wewnętrznym, to w przypadku zawarcia porozumienia międzynarodowego w tym obszarze Rada powinna podejmować odpowiednie postanowienie na zasadzie konsensusu.





w sposób bezpośredni. Ma za zadanie bronić ogólnego interesu Unii Europejskiej i kolektywnie odpowiada przed Parlamentem Europejskim. Biorąc pod uwagę kwestię odpowiedzialności oraz wzmocnienia roli przewodniczącego Komisji w procesie mianowania komisarzy na mocy Traktatu Amsterdamskiego, Komisja zaproponowała, aby unormować traktatowo praktykę wprowadzoną przez Romano Prodiego, która polegała na tym, że każdy komisarz pada się do dymisji, jeżeli poprosi go o to przewodniczący. Istotnym zagadnieniem w kontekście funkcjonowania Komisji była legitymizacja decyzji podejmowanych przez tę instytucję. Jakkolwiek w raporcie nie przedstawiono konkretnych propozycji w tym zakresie, to jednak stwierdzono, że legitymizacja wynika z kolektywnej odpowiedzialności Komisji. W poszerzonej Unii Europejskiej, jak zauważono, zachowanie spójności i jedności przez Komisję będzie trudniejsze, ale o wiele bardziej konieczne po to, aby zapewnić odpowiednią zdolność do podejmowania działań.

Komisja rozważała dwie możliwości dotyczące określenia składu tej instytucji. W pierwszej opcji Komisja składałaby się z mniejszej ilości komisarzy niż liczba przyszłych państw członkowskich. W raporcie ponownie wskazano na wyjątkowy charakter Komisji. Nie można bowiem tego organu porównać do rządu, w którym liczba ministrów nie jest z góry ograniczana, gdyż spójność rządu jest rezultatem poparcia większości parlamentarnej. Koherentność Komisji wynika natomiast z jej funkcjonowania jako ciała kolektywnego i wobec tego należało ograniczyć liczbę komisarzy do 20. W takiej sytuacji w Traktacie powinien zostać określony system rotacyjny, dzięki któremu wszystkie państwa byłyby traktowane na równi, zgodnie z wcześniej ustalonym porządkiem. Oznaczałoby to, że skład Komisji byłby geograficznie wyważony i uwzględniałby relatywną wielkość państw. W raporcie wyraźnie podkreślono, że w Unii Europejskiej składającej się z 28 państw, żaden kraj nie zostałby pozbawiony komisarza w dwóch kolejnych składach Komisji. Każdy kraj wobec tego proponowałby komisarza na 5 z 7 składów Komisji. Istniała jednak druga możliwość określenia składu Komisji, która była faworyzowana w raporcie prezydencji, ale sama Komisja odnosiła się do niej z pewnym dystansem. Polegała ona na zagwarantowaniu każdemu państwu członkowskiemu jednego miejsca w Komisji, co zdaniem Finlandii, miało zapewnić legitymizację działań tej instytucji. Ułatwiałoby to bowiem dialog z obywatelami poszczególnych państw członkowskich. Nie powinno to jednak prowadzić do sytuacji, w której Komisja – podobnie jak Rada – byłaby organem, w którym reprezentowane byłyby poszczególne państwa członkowskie. Co więcej, nie mogło to również skutkować osłabieniem Komisji. Wobec tego, jeżeli takie rozwiązanie zostałoby przyjęte, to Komisja powinna przejść znaczącą restrukturyzację. Reforma powinna dotyczyć następujących zagadnień:

(1) zwiększenia uprawnień przewodniczącego w zakresie przyporządkowania poszczególnym komisarzom określonych tek;



(2) możliwości koordynowania i nadzorowania przez niektórych komisarzy, w szczególności przez wiceprzewodniczących Komisji, innych członków Komisji;

(3) przyznania przewodniczącemu kompetencji w zakresie kierowania działalnością Komisji poprzez umożliwienie mu oddania decydującego głosu, blokowania niewłaściwych jego zdaniem inicjatyw oraz odwoływania poszczególnych komisarzy;

(4) wprowadzenia zasad pozwalających na podejmowanie przez komisarzy, w imieniu całej Komisji, decyzji o charakterze wykonawczym.

Komisja zajęła się w swojej opinii również funkcjonowaniem niektórych innych instytucji. Były to: Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów. Komisja nie przedstawiła konkretnych propozycji w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, co miała uczynić w późniejszym okresie na podstawie przygotowywanego raportu przez grupę niezależnych ekspertów, na czele której stał były przewodniczący Trybunału Sprawiedliwości, Ole Due<sup>85</sup>. Reforma Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji była konieczna, aby nie pojawiły się problemy związane z przewlekłością postępowań. Komisja opowiedziała się również za ustanowieniem instytucji europejskiego oskarżyciela publicznego, który posiadałby uprawnienia śledcze w zakresie oszustw związanych z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej. Mógłby on występować przed sądami państw członkowskich. Komisja uważała, że mimo poszerzenia, liczba członków Trybunału Obrachunkowego nie powinna ulec zwiększeniu i powinna być ustalona na poziomie 12 osób, wobec czego ich mandat nie powinien być odnawialny. Zdaniem Komisji, Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinien w większej mierze reprezentować różne odłamy społeczeństwa obywatelskiego. Należałoby wobec tego zwrócić uwagę na unikatowy podział miejsc pomiędzy poszczególne państwa członkowskie i grupy społeczno-gospodarcze. Skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powinien zostać utrzymany na ówczesnym poziomie około 222 członków. Inaczej powinien być natomiast kształtowany skład Komitetu Regionów. Liczba jego członków powinna sięgać jednej trzeciej ilości deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Co do podziału miejsc pomiędzy poszczególne państwa członkowskie, powinno przyjąć się system stosowany w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego.

Komisja podjęła także starania o rozwiązanie problemu ściślejszej współpracy. Zaproponowane zmiany nie były zbyt istotne i zmierzały do ułatwienia stosowania zasady elastyczności. Komisja chciała, aby ściślejsza współpraca

<sup>85</sup> Komisja przedstawiła swoje propozycje w tym zakresie w dniu 1 marca 2000 r. na podstawie raportu grupy ekspertów z 4 lutego 2000 r. (European Commission, *Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform. Reform of the Community courts*, 1.03.2000, [http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont04022000\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont04022000_en.pdf); raport grupy roboczej – *Report by the working party on the future of the European Communities' court system*, January 2000, [http://europa.eu.int/comm/dgs/legal\\_service/docs/du\\_e\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/legal_service/docs/du_e_en.pdf)).



mogła być zainicjowana nie przez większość państw członkowskich, ale przez jedną trzecią. Opowiadała się także za odebraniem poszczególnym krajom prawa do blokowania podjęcia przez Radę większością kwalifikowaną decyzji o zainicjowaniu ściślejszej współpracy z ważnych i określonych powodów wewnętrznych, co skutkowało koniecznością przyjęcia postanowienia przez Radę Europejską, ale już jednomyślnie. Komisja uważała, że to swoiste prawo *veta* w powiększonej Unii Europejskiej nie powinno mieć zastosowania. Komisja zaproponowała również, aby umożliwić rozwijanie ściślejszej współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

### 1.5.2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 3 lutego 2000 r.

Pozytywną opinię co do zwołania Konferencji Międzyrządowej wyraził również Parlament Europejski w rezolucji przyjętej w dniu 3 lutego 2000 r.<sup>86</sup> Jednak po raz kolejny Parlament podkreślił, że agenda określona przez szefów państw i rządów w Helsinkach w grudniu 1999 r. nie spełniała ustaleń zawartych w protokole nr 7 dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego, który wzywał do całościowej reformy systemu instytucjonalnego w obliczu poszerzenia. Mogło to podważyć proces integracji europejskiej. Parlament prosił wobec tego prezydencję portugalską i inne państwa członkowskie o uwzględnienie tych zagadnień, które znalazły się w rezolucji PE z 18 listopada 1999 r. oraz w propozycjach Komisji i państw członkowskich. Sam Parlament Europejski opowiedział się po raz kolejny za rozpoczęciem procesu konstytucjonalizacji Unii Europejskiej<sup>87</sup>. Co więcej, Parlament podkreślił potrzebę przejrzystości metod pracy Konferencji Międzyrządowej. Wezwał państwa członkowskie, aby ich ostateczny rezultat rokowań był przedłożony Parlamentowi Europejskiemu do akceptacji przy wykorzystaniu procedury zgody.

Cechą wspólną opinii Komisji i Parlamentu Europejskiego było przede wszystkim dążenie do poszerzenia agendy Konferencji Międzyrządowej. Obie instytucje były przede wszystkim zgodne, że należało w rokowaniach uwzględnić kwestię ściślejszej współpracy. Postulat ten miał duże szanse na realizację, gdyż o zajęciu się niektórymi aspektami elastyczności mowa była w stanowiskach kilku państw, tj. Niemiec, Holandii, Belgii, Finlandii, Włoch i Luksemburga<sup>88</sup>. Widać więc bardzo wyraźnie, że jakkolwiek instytucje ponadnarodowe uczestniczą w debacie na temat agendy Konferencji Międzyrządowej, to głos decydujący w tym zakresie należy do państw członkowskich.

<sup>86</sup> EP, *Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825(CNS))*, 3.02.2000, „OJ C” 309, 27.10.2000.

<sup>87</sup> Poprawka taka, zgłoszona przez dwóch przedstawicieli frakcji zielonych, została przyjęta nieznaczoną większością głosów. Za głosowało 232 deputowanych, przeciw 228, a 43 wstrzymało się od głosu („Agence Europe”, 4.02.2000).

<sup>88</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 110.



## 2. Przebieg Konferencji Międzyrządowej

### 2.1. Otwarcie prac Konferencji Międzyrządowej w Brukseli 14 lutego 2000 r.

Konferencja Międzyrządowa została otwarta w dniu 14 lutego 2000 r. w Brukseli<sup>89</sup>. Wtedy to odbyło się posiedzenie Rady pod kierunkiem portugalskiego ministra spraw zagranicznych Jaime Gama. W spotkaniu tym oprócz ministrów spraw zagranicznych wzięli udział przewodniczący Komisji Romano Prodi, komisarz Michel Barnier, przewodnicząca Parlamentu Europejskiego Nicole Fontaine i dwaj przedstawiciele PE, Elmar Brok oraz Dimitri Tsatsos. Poza przemówieniami przewodniczących Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego, w których wyrażono opinie dotyczące problemów mających być przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej, oraz wstępną wymianą poglądów, pierwsze spotkanie zostało poświęcone kwestiom organizacyjnym. Spodziewano się, że wstępna informacja o postępach dyskusji zostanie przedstawiona podczas sesji Rady Europejskiej planowanej na 23-24 marca 2000 r. w Lizbonie, a raport prezydencji podczas kolejnego posiedzenia szefów państw i rządów, 19-20 czerwca 2000 r. w miejscowości Feira<sup>90</sup>.

### 2.2. Organizacja prac Konferencji Międzyrządowej

Konferencja Międzyrządowa 2000 r. pod względem organizacji prac, porządku obrad i przebiegu przypominała poprzednie negocjacje pomiędzy państwami członkowskimi, które doprowadziły do przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego<sup>91</sup>. Dotyczyło to również kryzysu, który pojawił się pod koniec procesu rokowań, a który ostatecznie przełamano podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r.

Rokowania odbywały się na trzech szczeblach, tj. szefów państw i rządów, ministrów spotykających się w ramach Rady Spraw Ogólnych, głównie ministrów spraw zagranicznych, oraz przedstawicieli rządów państw członkowskich. W trakcie Konferencji Międzyrządowej odbyły się cztery posiedzenia Rady Europejskiej. Były to spotkania w Lizbonie w marcu 2000 r., w Feira w czerwcu

<sup>89</sup> „Agence Europe”, 15.02.2000; „Bull. EU” 1/2-2000, punkt 1.1.5.

<sup>90</sup> Szczegółowy program spotkań został przedstawiony w nocy informacyjnej prezydencji z 15 lutego 2000 r. (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Information note from the presidency. IGC 2000 – Provisional work programme*, Brussels, 15.02.2000, CONFER 4704/2/00).

<sup>91</sup> C. Church, *Intergovernmental Conference and Treaty reform: the Nice experience*, w: M. Bond, K. Feus (red.), *The Treaty of Nice explained*, The Federal Trust, London 2001, s. 84.



2000 r., nieformalne w Biarritz w październiku 2000 r. oraz końcowe w Nicei w grudniu 2000 r. Podczas każdego z nich prezydencja przedstawiała informacje bądź raporty dotyczące postępu negocjacji. Szefowie państw i rządów podejmowali ostateczne decyzje, w szczególności w zakresie najbardziej drażliwych zagadnień.

Odpowiedzialność polityczna za przebieg rokowań spadła przede wszystkim na ministrów wchodzących w skład Rady Spraw Ogólnych. Posiedzenia ministerialne, zarówno formalne, jak i nieformalne, odbywały się raz lub dwa razy w miesiącu<sup>92</sup>. Czasami przybierały one formę konklawe. Były przygotowywane przez grupę przedstawicieli<sup>93</sup>, która spotykała się kilka razy w miesiącu. Większość państw delegowała do grupy stałych przedstawicieli przy Unii Europejskiej, z wyłączeniem Grecji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii i Niemiec. Irlandia po raz kolejny desygnowała Noëla Dorra, byłego sekretarza generalnego w ministerstwie spraw zagranicznych, który uczestniczył już w negocjacjach Traktatu Amsterdamskiego. Rzeczywiste negocjacje odbywały się przede wszystkim w ramach grupy przedstawicieli, podczas gdy ministrowie pełnili funkcję nadzorczą<sup>94</sup>.

W posiedzeniach grupy przedstawicieli brali również udział członek Komisji Michel Barnier oraz dwóch przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, socjalista Dimitris Tsatsos i chrześcijański demokrat Elmar Brok. Rola Parlamentu Europejskiego uległa zwiększeniu w porównaniu do poprzedniej Konferencji Międzyrządowej, podczas której dochodziło jedynie do nieformalnych dyskusji pomiędzy grupą przedstawicieli a reprezentantami PE<sup>95</sup>. W ramach Konferencji Międzyrządowej odbywającej się w 2000 r. reprezentanci Parlamentu Europejskiego, uczestnicząc w posiedzeniach grupy przedstawicieli, jakkolwiek pełnili funkcję obserwatorów, mogli zabierać głos we wszystkich dyskutowanych kwestiach. Nie brali jednak udziału w sesjach nieformalnych, które często odgrywały większą rolę niż spotkania oficjalne<sup>96</sup>. Co więcej, przed każdą sesją ministerialną odbywała się wymiana poglądów z przewodniczącą PE Nicole Fontaine, która jednak nie uczestniczyła w samym spotkaniu. Wszystko to prowadziło do wniosku, że mimo zmiany, udział

<sup>92</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Provisional work programme*, Brussels, 15.02.2000; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – provisional work programme*, Brussels, 22.06.2000, CONFER 4752/00; Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000 – Programme de travail revise*, Bruxelles, 30.10.2000, CONFER 4777/1/00 REV 1.

<sup>93</sup> Skład grupy przedstawicieli patrz tabela II. Grupa przedstawicieli zwana była bardzo często również grupą przygotowawczą.

<sup>94</sup> X. A. Yataganas, *The Treaty of Nice: the sharing of power and the institutional balance in the European Union – a continental perspective*, „European Law Journal”, September 2001, vol. 7, nr 3, s. 248.

<sup>95</sup> Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 247.

<sup>96</sup> T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU treaty reform*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 43.



Parlamentu Europejskiego w pracach Konferencji Międzyrządowej był nadal mało satysfakcjonujący<sup>97</sup>.

**Tabela II. Lista członków grupy przedstawicieli podczas Konferencji Międzyrządowej odbywającej się w 2000 r.**

Przewodniczący	Pierre VIMONT	Ambasador – stały przedstawiciel Francji przy Unii Europejskiej
AUSTRIA	Geregor WOSCHNAGG	Ambasador – stały przedstawiciel Austrii przy Unii Europejskiej
BELGIA	Frans VAN DAELE	Ambasador – stały przedstawiciel Belgii przy Unii Europejskiej
DANIA	Poul Skytte CHRISTOFFERSEN	Ambasador – stały przedstawiciel Danii przy Unii Europejskiej
FINLANDIA	Antti SATULI	Ambasador – stały przedstawiciel Finlandii przy Unii Europejskiej
FRANCJA	Pascale ANDREANI	Dyrektor, Współpraca Europejska
GRECJA	Panayotis IOAKIMIDES	Profesor i doradca ministerstwa spraw zagranicznych
HISZPANIA	Carlos BASTARRECHE	Sekretarz generalny w ministerstwie spraw zagranicznych
HOLANDIA	Dick BENSCHOP	Sekretarz stanu do spraw europejskich
IRLANDIA	Noël DORR	Były sekretarz generalny w ministerstwie spraw zagranicznych
LUKSEMBURG	Nicolas SCHMIT	Ambasador – stały przedstawiciel Luksemburga przy Unii Europejskiej
NIEMCY	Gunter PLEUGER	Sekretarz stanu do spraw europejskich
PORTUGALIA	Francisco SEIXAS DA COSTA	Sekretarz stanu do spraw europejskich
SZWECJA	Gunnar LUND	Ambasador – stały przedstawiciel Szwecji przy Unii Europejskiej
WIELKA BRYTANIA	Sir Stephen WALL	Ambasador – stały przedstawiciel Wielkiej Brytanii przy Unii Europejskiej
WŁOCHY	Silvio FAGIOLO	Ambasador – stały przedstawiciel Włoch przy Unii Europejskiej
KOMISJA	Michel BARNIER	Członek Komisji
PARLAMENT EUROPEJSKI	Dimitris TSATSOS	Członek Parlamentu Europejskiego parlamentarna Grupa Europejskich Socjalistów (Grecja).
	Elmar BROK	Członek Parlamentu Europejskiego parlamentarna Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Niemcy)

**Źródło:** [http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/organwork/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/geninfo/organwork/index_en.htm).

Podobnie jak podczas poprzedniej Konferencji Międzyrządowej, utworzono specjalną grupę *przyjaciele prezydencji*. Tym razem skoncentrowała się ona

<sup>97</sup> F. Jacobs, *Institutional reform and legitimacy-building in the European Union: challenges for the European Parliament*, w: Best, Gray, Stubb (red.), *Rethinking the European Union*, s. 57-58.



na jednym aspekcie diskutowanych zmian, mianowicie na reformie systemu sądowego UE<sup>98</sup>. *Przyjaciele prezydencji* sytuowali się na czwartym poziomie negocjacyjnym, poniżej szefów państw i rządów, ministrów oraz przedstawicieli poszczególnych rządów.

Obsługę administracyjną Konferencji Międzyrządowej zapewniał Sekretariat Generalny Rady. Jednak funkcje Sekretariatu wykraczały poza kwestie czysto organizacyjne lub logistyczne. Sekretariat Generalny wspomagał bowiem prezydencję w przygotowaniu informacji, not, raportów i projektu Traktatu<sup>99</sup>. Dotyczyło to również opracowania porządku obrad i protokołów z poszczególnych spotkań. Sekretariat Generalny, podobnie jak podczas poprzednich Konferencji Międzyrządowych, prezentował często ambitniejsze propozycje niż państwa członkowskie, jakkolwiek mieściły się one na ogół w ramach warunków brzegowych ewentualnego porozumienia<sup>100</sup>. Szczególnie istotną rolę odegrał Sekretariat Generalny Rady podczas prezydencji francuskiej, przygotowując prawie samodzielnie wszystkie projekty dokumentów dotyczących elastyczności i mając duży wkład w dyskusję na temat rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej<sup>101</sup>. Była to dosyć istotna zmiana, gdyż Portugalia w pierwszej połowie 2000 r. raczej doprowadziła do zmarginalizowania roli Sekretariatu Generalnego.

Zasadniczy wpływ na przebieg negocjacji miała jak zawsze prezydencja. Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła się w lutym 2000 r., kiedy przewodnictwo w Unii Europejskiej sprawowała Portugalia, a od lipca do grudnia 2000 r. za rokowania ponosiła odpowiedzialność Francja. To właśnie Francja musiała doprowadzić do finału rozmów i przyjęcia Traktatu Nicejskiego podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Nie było to zadanie łatwe, chociażby dlatego, że Francja w wielu wypadkach broniła własnych interesów i często sama prezentowała mniejszościowe stanowisko<sup>102</sup>. Takie zachowanie Francji spotkało się na ogół z krytyką. Zachowanie prezydencji francuskiej charakteryzowano jako chaotyczne, stronnicze, aroganckie i bez ambicji<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> M. Gray, *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, „Rethinking the European Union (EIPA)”, 2000, nr 5, s. 268.

<sup>99</sup> Christiansen, *The role of supranational actors in EU treaty reform*, s. 46-49; Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 268.

<sup>100</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 158.

<sup>101</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 171.

<sup>102</sup> B. P. G. Smith, *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2002, s. 201.

<sup>103</sup> A. Schout, S. Vanhoonaeker, *France: presidency roles and national interests*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006, s. 133.



### 2.3. Negocjacje w trakcie prezydencji Portugalii (luty-czerwiec 2000 r.)

#### 2.3.1. Początek rozmów: określenie agendy Konferencji Międzyrządowej i wstępne dyskusje

Dzień po oficjalnym otwarciu Konferencji Międzyrządowej, tj. 15 lutego 2000 r., spotkała się po raz pierwszy w Brukseli grupa przedstawicieli<sup>104</sup>. Na jej czele stanął portugalski sekretarz do spraw europejskich, Francisco Seixas da Costa. To inauguracyjne spotkanie było poświęcone wstępnej dyskusji nad zagadnieniem częstszego podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną<sup>105</sup>. Jak ocenili przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, kwestia ta była jednym z priorytetów dla prezydencji portugalskiej. W ich opinii, głosowanie większością kwalifikowaną powinno stanowić regułę a jednomyślnie wyjątek. Pogląd ten był podzielany przez szereg państw członkowskich. Dyskusja w tym zakresie była kontynuowana na kolejnym posiedzeniu grupy przedstawicieli w dniu 25 lutego 2000 r.<sup>106</sup> Toczyła się ona na podstawie tzw. not prezydencji, w których szczegółowo przedstawiono propozycje dotyczące rozszerzenia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>107</sup>. Zastanawiano się również nad zakresem dyskusji o Parlamencie Europejskim oraz rozważano wprowadzenie poprawek do Traktatów odnoszących się do Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> „Agence Europe”, 16.02.2000.

<sup>105</sup> „Agence Europe”, 17.02.2000.

<sup>106</sup> „Agence Europe”, 25.02.2000.

<sup>107</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting (QMV) – Introductory note*, Brussels, 11.02.2000, CONFER 4705/1/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Articles which could move to qualifies majority voting as they stand*, Brussels, 11.02.2000, CONFER 4706/1/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Taxation provisions*, Brussels, 22.02.2000, CONFER 4707/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Extension of qualified majority voting – Social provisions*, Brussels, 22.02.2000, CONFER 4708/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Note from the presidency. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting on the environment*, Brussels, 22.02.2000, CONFER 4709/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – JHA field*, Brussels, 22.02.2000, CONFER 4710/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. 2000 IGC: possible extension of qualified-majority voting – Consideration of some areas already covered by Community powers, exercise of which has in the past, in the absence of any specific procedure, given rise to frequent use of the procedure laid down in Article 308 of the TEC*, Brussels, 22.02.2000, CONFER 4711/00.

<sup>108</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions –*





Jednym z podstawowych problemów było przyjęcie metody określenia składu Parlamentu Europejskiego, przy założeniu, że zgodnie z Traktatem Amsterdamskim maksymalna liczba członków nie powinna przekroczyć 700 deputowanych<sup>109</sup>. Portugalia zadawała również pytanie, czy należałoby rozpatrzyć inne reformy systemu wyborczego, na przykład czy można byłoby wprowadzić europejskie listy wyborcze ważne w całej Unii Europejskiej. Ponadto podnieszono między innymi problemy dotyczące procedur decyzyjnych, tj. możliwości wyeliminowania procedury współpracy, ewentualnego zastąpienia procedury zgody w odniesieniu do tekstów legislacyjnych, powiązania procedury współdecydowania z podejmowaniem decyzji w Radzie na zasadzie większości kwalifikowanej, usprawnienia procedury współdecydowania i przyznania Parlamentowi Europejskiemu prawa inicjatywy legislacyjnej.

Podczas posiedzenia grupy przedstawicieli w dniu 7 marca 2000 r. nastąpiła wstępna wymiana poglądów w sprawie programu Konferencji Międzyrządowej<sup>110</sup>. Prezydencja chciała rozszerzenia mandatu o takie zagadnienia, jak: uproszczenie Traktatów, nadanie UE osobowości prawnej, przystąpienie do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, powołanie instytucji prokuratora europejskiego, podjęcia działań mających na celu wzmocnienie walki z oszustwami i ochroną interesów finansowych Wspólnoty, wygaśnięcie Traktatu EWWiS, rozwój niektórych polityk wspólnotowych związanych z interesami obywateli Unii oraz wprowadzenie hierarchii norm. Francisco Seixas da Costa podkreślił, że prezydencja portugalska zamierzała przedyskutować wszystkie kwestie związane z „pozostałościami po Amsterdamie”, także te, które mieściły się w tzw. szarej strefie<sup>111</sup>. Dotyczyło to przede wszystkim zagadnienia elastyczności. Portugalia miała ograniczyć rozważania w sprawie rozwoju wzmocnionej współpracy jedynie do pierwszego i trzeciego filaru, gdyż jakiegokolwiek decyzje w odniesieniu do drugiego filaru mogły być podjęte tylko w ramach procesu reformowania WPZiB. Wstępna

---

*European Parliament, Brussels, 24.02.2000, CONFER 4713/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, Note from the presidency. IGC 2000: other amendments to the Treaties with regard to: – the Court of Auditors, – the Economic and Social Committee, – the Committee of the Regions, Brussels, 24.02.2000, CONFER 4715/00.*

<sup>109</sup> Prezydencja portugalska poddawała pod dyskusję dwie możliwości: pozostawienie ówczesnie funkcjonującej metody bazującej na zasadzie degresywnej proporcjonalności przy jednoczesnej redukcji ilości miejsc przypadających poszczególnym państwom członkowskim; modyfikacja ówczesnego systemu przy zachowaniu zasady degresywnej proporcjonalności polegającej na rozpoczęciu alokacji miejsc z niższego minimalnego pułapu i na przyporządkowywaniu poszczególnym państwom mniej miejsc *per capita* lub na zmianie marginesów ludnościowych (CONFER 4713, s. 2).

<sup>110</sup> *Conférence des représentants des gouvernements des États membres, CIG 2000: Eventuelle proposition d'inscription d'autres points à l'ordre du jour de la Conférence, Bruxelles, 1.03.2000, CONFER 4716/00.*

<sup>111</sup> „Agence Europe”, 8.03.2000.



faza dyskusji, zdaniem portugalskiego sekretarza stanu do spraw europejskich, nie doprowadziła do przewyższenia różnic pomiędzy państwami członkowskimi w kwestiach nierozwiązanych przez poprzednią Konferencję Międzyrządową. Dotyczyło to przede wszystkim ważenia głosów w Radzie i składu Komisji Europejskiej. Jeszcze przed rozpoczęciem Konferencji Międzyrządowej Francisco Seixas da Costa twierdził, że nie był pewny, czy atmosfera była bardziej sprzyjająca zawarciu kompromisu niż podczas negocjowania Traktatu Amsterdamskiego<sup>112</sup>. Wynikało to w dużej mierze z ograniczonej agendy Konferencji. Państwa członkowskie, głównie mniejsze, miały wobec tego utrudnione zadanie w ukazaniu własnej opinii publicznej, jakie korzyści zostaną osiągnięte po wyrażeniu zgody na rozwiązania instytucjonalne, które sprzyjałyby państwom o większej populacji. Nie oznaczało to jednak, że Portugalia opowiadała się za znacznym poszerzeniem programu Konferencji Międzyrządowej. Jeżeli Konferencja miała zakończyć się pozytywnym rezultatem, tak, aby umożliwić poszerzenie, to jej agenda powinna mieć charakter realistyczny i nie dotyczyć zbyt ambitnych i fundamentalnych problemów związanych z architekturą europejską.

Dotychczasowy stan prac w ramach grupy przedstawicieli został poddany ocenie podczas drugiego spotkania ministerialnego w ramach Konferencji Międzyrządowej, które odbyło się w Brukseli w dniu 20 marca 2000 r. Pomimo wysiłków prezydencji portugalskiej, nadal widoczna była różnica zdań pomiędzy dużymi a małymi państwami członkowskimi w odniesieniu do takich zagadnień, jak skład Komisji i ważenie głosów w Radzie<sup>113</sup>. Jak podkreślił niemiecki sekretarz stanu do spraw zagranicznych, Christoph Zöpel, pojawiła się wyraźna tendencja, aby doprowadzić do nowego sposobu ważenia głosów w ramach istniejącego systemu, a nie wprowadzać podwójnej większości uwzględniającej wielkość populacji danego państwa. Podczas posiedzenia rozważano także możliwość poszerzenia agendy Konferencji Międzyrządowej. W relacji włoskiego podsekretarza stanu do spraw zagranicznych Umberto Ranieri, brano pod uwagę uwzględnienie takich kwestii, jak wzmocniona współpraca, instytucjonalne konsekwencje polityki obronnej oraz Karta Praw Podstawowych.

Prezydencja złożyła relację na temat stanu prac w ramach Konferencji Międzyrządowej szefom państw i rządów podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r. Spotkanie to zdominowane było jednak przez dyskusję nad tzw. strategią lizbońską, która miała doprowadzić do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Toteż we wnioskach prezydencji Konferencji Międzyrządowej poświęcono tylko jedno zdanie, w którym przyjęto do

<sup>112</sup> Opinię taką wyraził Francisco Seixas da Costa podczas przemówienia wygłoszonego na konferencji zorganizowanej w Maastricht w dniach 5-6 lutego 1999 r. [F. S. da Costa, *The Portuguese presidency and the IGC*, w: Best, Gray, Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, s. 24-25].

<sup>113</sup> „Agence Europe”, 21.03.2000.



wiadomości informację na temat postępu rokowań i stwierdzono, że Portugalia miała przedstawić całościowy raport przed kolejną sesją Rady Europejskiej w Feira<sup>114</sup>.

Po posiedzeniu Rady Europejskiej prace były kontynuowane i zaczęły obejmować coraz większą liczbę zagadnień. Podczas spotkania grupy przedstawicieli w dniu 28 marca 2000 r. oprócz problemu większości kwalifikowanej zajęto się również składem i wielkością Komisji Europejskiej<sup>115</sup>. Prezydencja nie opowiedziała się za którąś z propozycji, przedstawiając dwie podstawowe opcje dotyczące składu Komisji oraz inne zagadnienia związane z tą instytucją<sup>116</sup>. W podobny sposób prowadzona była debata na temat ważenia głosów w Radzie w dniu 4 kwietnia 2000 r. Prezydencja przedstawiła wcześniej notę, w której zadała szczegółowe pytania dotyczące alternatywnych systemów kształtowania większości kwalifikowanej<sup>117</sup>. Pytania te były następujące:

- czy oprócz wielkości populacji należałoby rozważyć przyjęcie jakiegoś innego kryterium określania większości kwalifikowanej?
- czy należałoby przyjąć próg określający minimalną wielkość ludności, która powinna konstytuować większość kwalifikowaną?
- czy decyzje powinny być podejmowane przez pewną liczbę państw członkowskich?
- jeżeli wielkość populacji pozostanie najbardziej akceptowalnym kryterium, to czy powinno się:
  - pogrupować państwa w większe homogeniczne grupy, w których posiadałyby one taką samą liczbę głosów?
  - oprzeć system głosowania na modelach kalkulacyjnych odzwierciedlających wielkość populacji?
  - wprowadzić system podwójnej większości, czyli uwzględnić w sposób absolutny i całkowicie proporcjonalny wskaźnik wielkości populacji?
- jaki powinien być metodologiczny generalny stosunek do kwestii ważenia głosów, tzn. czy powinno się przyjąć podejście czysto polityczne, jako część całościowego kompromisu, czy też podejście obiektywne, biorące pod uwagę zmianę na niekorzyść dużych państw członkowskich po kolejnych poszerzeniach?
- czy próg większości kwalifikowanej powinien być utrzymany na poziomie 71%?

<sup>114</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Lisbon, 23-24.03.2000, „Bull. EU” 3-2000, punkt I.22.58.

<sup>115</sup> „Agence Europe”, 28.03.2000.

<sup>116</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Note from the presidency. IGC 2000: The Commission*, Brussels, 24.03.2000, CONFER 4727/00.

<sup>117</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Note from the presidency. IGC 2000: Weightings of votes in the Council*, Brussels, 24.03.2000, CONFER 4728/00.



Większość tych bardzo istotnych pytań przypominało kwestie, które podlegały negocjacom w 1956 r.<sup>118</sup> Debata podczas kolejnych posiedzeń nie ograniczała się jedynie do poszczególnych problemów mieszczących się w ramach „pozostałości po Amsterdamie”. Podczas spotkania w dniu 4 kwietnia 2000 r. dyskutowano również na temat reformy Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji na podstawie wstępnego raportu prezydencji przygotowanego w rezultacie prac grupy *przyjaciela prezydencji*<sup>119</sup>.

Podsumowując pierwszą fazę rokowań, Francisco Seixas da Costa podkreślił, że poszczególne państwa członkowskie prezentowały odmienne poglądy dotyczące najważniejszych zagadnień, a w szczególności składu Komisji Europejskiej<sup>120</sup>. Większość państw członkowskich opowiadało się bowiem za przyjęciem zasady jeden kraj – jeden komisarz, ale niektóre z nich odmawiały jednoczesnego zróżnicowania statusu poszczególnych komisarzy. Problemy dotyczyły również kwestii ważenia głosów w Radzie. Próbowano bowiem znaleźć równowagę między kryterium wielkości populacji a zasadą równości między państwami członkowskimi. Przeważająca część krajów uważała, że większość kwalifikowana powinna odzwierciedlać przynajmniej 50% populacji Unii, jakkolwiek niektóre kraje chciały podwyższenia tej wartości do 58-60%. Oceniając negocjacje da Costa zauważył, że wiele delegacji nie przedstawiło jeszcze swoich stanowisk. Uważał więc, że być może trzeba będzie zwrócić się do szefów państw i rządów, aby nadali impetu rokowaniom.

Bardziej zdecydowane opinie dotyczące przebiegu Konferencji Międzyrządowej Seixas da Costa wyraził podczas seminarium na Uniwersytecie w Coimbrze<sup>121</sup>. Stwierdził on, że przyszła prezydencja francuska będzie szantażowała mniejsze państwa, aby zaakceptowały reformy przygotowane przez większe kraje. Jeżeli tego by nie uczyniły, to zostałyby obciążone odpowiedzialnością za niepowodzenie Konferencji Międzyrządowej i zablokowanie procesu poszerzenia Unii Europejskiej. Seixas da Costa wezwał wobec tego mniejsze państwa, aby nie stały się zakładnikami i odrzuciły przedstawione im propozycje reformy systemu decyzyjnego UE. Co więcej, podkreślił on, że Portugalia była bliższa interesom państw kandydujących niż niektórym partnerów z Unii. Takie sformułowania mogły świadczyć o braku zaufania pomiędzy poszczególnymi delegacjami, jakkolwiek w bardziej oficjalnym wywiadzie z da Costą jego wypowiedzi były bardziej wytonowane.

<sup>118</sup> E. Best, *The debate over the weighting of votes: the mis-presentation of representation?*, w: Best, Gray, Stubb (red.), *Rethinking the European Union*, s. 111.

<sup>119</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Interim report on amendments to be made to the Treaties regarding the Court of Justice and the Court of First Instance*, Brussels, 31.03.2000, CONFER 4729/00.

<sup>120</sup> „Agence Europe”, 6.04.2000.

<sup>121</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 26.04.2000.



Na przebieg negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej wpływ miały nie tylko propozycje prezentowane przez prezydentkę, ale również stanowiska państw członkowskich, które zostały przedstawione jeszcze przed rozpoczęciem formalnych negocjacji<sup>122</sup>. Opinie wyrażone w poszczególnych dokumentach niekiedy znacznie się różniły. Na przykład Grecja bardzo mocno akcentowała potrzebę przyjęcia zasady jedno państwo – jeden komisarz, gdyż Komisja Europejska powinna być centralnym organem, który stoi na straży interesów europejskich, ale jednocześnie zapewnia delikatną równowagę instytucjonalną i polityczną. Podobne opinie zostały przedstawione między innymi przez Austrię, Belgię, Danię, Finlandię, Holandię i Luksemburg, czyli przez mniejsze państwa członkowskie. Natomiast duże kraje, takie jak Niemcy i Wielka Brytania, opowiadały się za określeniem górnego pułapu liczebności Komisji, co oznaczałoby, że byłoby mniej komisarzy niż państw członkowskich. Głównym argumentem za przyjęciem takiego rozwiązania było zapewnienie efektywności działań Komisji. Także Włochy opowiadały się za takim rozwiązaniem, jakkolwiek były gotowe do przyjęcia zasady jedno państwo – jeden komisarz jako formuły kompromisowej, pod warunkiem przeprowadzenia wewnętrznej reorganizacji prac Komisji, aby zwiększyć efektywność jej funkcjonowania. Nieco mniej rozbieżności powstało w odniesieniu do przyjęcia nowego systemu ważenia głosów, co nie oznaczało, że poszczególne państwa, duże lub małe, nie dążyły do obrony własnych interesów. Sposób podejmowania decyzji większością kwalifikowaną wymagał zmiany, gdyż Unia Europejska miała przyjąć do swego grona na ogół mniejsze państwa pod wzglę-

<sup>122</sup> IGC: reform for enlargement. *The British approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000. Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by command of Her Majesty*, February 2000; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional matters. Basic principles of Austria's position*, Brussels, 15.02.2000, CONFER 4712/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Memorandum from the Greek government to the Intergovernmental Conference on the institutional reform of the EURO (February 2000)*, Brussels, 3.03.2000, CONFER 4719/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on the revision of the Treaties. Italy's position*, Brussels, 3.03.2000, CONFER 4717/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Contribution from the Dutch government – The IGC 2000: an agenda for internal reforms in the European Union*, Brussels, 6.03.2000, CONFER 4720/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Benelux memorandum with regard to the IGC and the institutional reforms*, Brussels, 7.03.2000, CONFER 4721/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Contribution from the Danish government – Intergovernmental Conference 2000. Basis for negotiations*, Brussels, 7.03.2000, CONFER 4722/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Contribution from the Finnish government – Background and objectives in the IGC 2000*, Brussels, 7.03.2000, CONFER 4723/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 30.03.2000, CONFER 4733/00.



dem populacji, z wyjątkiem Polski i Rumunii. Mogło to prowadzić, jak podkreślała chociażby Wielka Brytania, do uzyskania przez mniejsze państwa nieproporcjonalnej siły głosów. W Unii Europejskiej, składającej się z 28 państw członkowskich, mogłoby wobec tego dojść do sytuacji, że kraje o mniejszej populacji mogłyby przegłosować te o większej liczbie ludności, co podważyłoby zasadę demokratycznej legitymizacji w Radzie. W związku z tym większe państwa członkowskie postulowały, aby przede wszystkim rozważyć możliwość wprowadzenia podwójnej większości, tj. głosów oraz populacji na poziomie około 60% całej ludności Unii Europejskiej. Jednak Włochy jako duży kraj opowiadały się jedynie za nowym ważeniem głosów. Była to opinia podzielana raczej przez mniejsze państwa członkowskie, jakkolwiek Grecja uważała, że jeżeli należałoby zmienić istniejący system, to powinno się przyjąć system podwójnej większości. Decyzja byłaby podjęta, jeżeli opowiedziałyby się za nią 60% państw członkowskich reprezentujących przynajmniej 60% całej populacji UE. Jak podkreślono natomiast we wspólnym memorandum państw Beneluxu, bez względu na to, która propozycja ostatecznie została by zaakceptowana, należało przy jego konstruowaniu uwzględnić równowagę pomiędzy większymi a mniejszymi krajami.

Również kraje kandydujące do członkostwa przedstawiły własne stanowiska wobec problemów, które miały być przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>123</sup>. Na ogół poszczególne państwa opowiadały się za

<sup>123</sup> Na ogół stanowiska te przybrały formę listów skierowanych do ministra spraw zagranicznych Portugalii: Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Cyprus*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3951/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Hungary*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3952/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Latvia*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3953/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Lithuania*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3954/00; Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000: Contribution du gouvernement de la Roumanie*, Bruxelles, 24.02.2000, CONFER/VAR 3955/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Slovenia*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3956/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Slovakia*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3957/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of the Czech Republic*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3958/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Estonia*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3959/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Poland*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3960/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Turkey*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3961/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Bulgaria*, Brussels, 24.02.2000, CONFER/VAR 3962/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC*



zasadą jeden kraj – jeden komisarz oraz akcentowały potrzebę przyjęcia nowego sposobu ważenia głosów w Radzie przy zachowaniu równowagi pomiędzy dużymi a mniejszymi państwami członkowskimi. Polska opracowała wszechstronniejszy raport dotyczący Konferencji Międzyrządowej już w czasie trwania rokowań. 14 czerwca 2000 r. ówczesny minister spraw zagranicznych, Bronisław Geremek, przekazał podczas sesji negocjacyjnej w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej dokument, w którym zawarto polski punkt widzenia na temat reformy Unii Europejskiej<sup>124</sup>. Jak stwierdził minister Geremek we wprowadzeniu do dokumentu z czerwca 2000 r., „(...) celem Polski – podobnie jak i pozostałych państw kandydujących – jest przystąpienie do Unii działającej efektywnie, dającej poczucie silnej przynależności i partnerstwa, Unii otwartej, solidarnej, niosącej stabilność ekonomiczną i bezpieczeństwo polityczne”<sup>125</sup>. Wobec tego konieczne było zrównoważenie procesów poszerzania i pogłębiania, gdyż przyjęcie nowych państw członkowskich nie mogło osłabić tempa integracji europejskiej. W strategicznym interesie Polski leżało, aby przystąpić do Unii: działającej efektywnie po to, aby umocnić pozycję Polski w Europie; dającej poczucie silnej przynależności i partnerstwa; umiejętnie równoważącej interesy państw dużych, średnich i małych; otwartej, aby konstruktywnie i stabilnie kształtować stosunki ze wschodnimi sąsiadami; szanującej historię, kulturę, tradycję i tożsamość narodową państw członkowskich. Polska opowiadała się za wszechstronną reformą Unii Europejskiej, jakkolwiek nie popierała rozszerzenia agendy Konferencji Międzyrządowej, która powinna skupić się głównie na problemach instytucjonalnych oraz takich zagadnieniach, jak Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, ściślejsza współpraca oraz Karta Praw Podstawowych. Taka postawa była podyktowana obawą, że jeżeli Unia Europejska postawiłaby przed sobą zbyt wiele ambitnych celów, to mogłoby to skutkować spowolnieniem akcesji nowych państw członkowskich.

### 2.3.2. Kontynuacja i pogłębienie rokowań

Pierwsza faza rokowań w trakcie prezydencji portugalskiej zakończyła się spotkaniem ministrów spraw zagranicznych w dniu 10 kwietnia 2000 r. W spotkaniu brali udział przewodniczący Komisji Romano Prodi oraz przewodnicząca Parlamentu Europejskiego Nicole Fontaine, która mogła zaprezentować sta-

---

2000: *Contribution from the government of Malta*, Brussels, 4.04.2000, CONFER/VAR 3965/00. Na temat analizy stanowisk państw kandydackich wobec problemów diskutowanych w ramach Konferencji Międzyrządowej oraz ich ograniczonej roli patrz M. J. Baun, D. Marek, *The candidate states and IGC*, „Journal of International Relations and Development”, vol. 4, nr 1, 2001; M. Wilga, *Poland and the other candidate countries*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*.

<sup>124</sup> MSZ RP, *Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia*, Warszawa, 12.06.2000, „Studia Europejskie”, nr 3 (15), 2000, s. 133-151.

<sup>125</sup> MSZ RP, *Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia*, s. 134.



nowisko na temat reform instytucjonalnych oraz możliwości zawieszenia praw członkowskich w sytuacji naruszania zasad, na których opiera się Unia Europejska<sup>126</sup>. Poza przedstawieniem przez Portugalię wstępnego raportu dotyczącego postępu negocjacji, omówiono kwestię rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Jak stwierdzono, w dotychczasowych dyskusjach niektóre delegacje, na przykład Włochy, opowiadały się za przyjęciem reguły, że decyzje w Radzie powinny być podejmowane większością kwalifikowaną<sup>127</sup>. Jednak większość państw członkowskich popierało pragmatyczne podejście prezydencji, aby rozszerzyć zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w poszczególnych obszarach. Ministrowie podtrzymali własne stanowiska co do możliwości stosowania większości kwalifikowanej w takich obszarach, jak podatki, bezpieczeństwo socjalne i ochrona środowiska. Pomimo tego, że prezydencja proponowała, aby w odniesieniu do podatków utrzymać generalną zasadę jednomyślności i jedynie umożliwić podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w sprawach związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz rozwojem polityki w ochronie środowiska, to Wielka Brytania nadal utrzymywała, że nie zgodzi się na jakiegokolwiek zmiany w dziedzinie podatków, czyli opowiadała się za bezwzględną jednomyślnością w tym obszarze.

Drugi etap negocjacji w trakcie prezydencji portugalskiej rozpoczął się od nieformalnego spotkania grupy przedstawicieli w Sintrze, w dniach 14-15 kwietnia 2000 r. Jak relacjonował przed komisją konstytucyjną Parlamentu Europejskiego przedstawiciel Francji, Pierre Vimont, posiedzenie to dobrze wróżyło dalszym dyskusjom, gdyż było okazją do prawdziwej wymiany poglądów<sup>128</sup>. Jego zdaniem, ten nieformalny styl spotkań był dosyć produktywny, wobec czego powinien być kontynuowany w drugiej połowie 2000 r., kiedy przewodnictwo w Unii Europejskiej miała objąć Francja. Vimont zapowiedział, że w przyszłości będzie więcej spotkań ministerialnych, zarówno formalnych, jak i nieformalnych<sup>129</sup>. Apelowal do Portugalii, aby w raporcie przygotowanym na posiedzenie Rady Europejskiej w czerwcu 2000 r. wyjaśniono ostatecznie kwestię agendy Konferencji Międzyrządowej tak, aby znane były ograniczenia prowadzonych rokowań. Posiedzenie w Sintrze, jakkolwiek nie toczyło się na podstawie żadnego konkretnego dokumentu, poświęcone było kwestii wzmocnionej współpracy. Państwa członkowskie podzieliły się na dwa

<sup>126</sup> „Agence Europe”, 11.04.2000; „Agence Europe”, 12.04.2000.

<sup>127</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference – Possible extension of qualified majority voting*, Brussels, 6.04.2000, CONFER 4734/00.

<sup>128</sup> „Agence Europe”, 19.04.2000.

<sup>129</sup> Uważano bowiem, że brak należytej debaty na szczepku ministrów spraw zagranicznych był jednym z niedostatków Konferencji Międzyrządowej (Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 26.04.2000).





obozy<sup>130</sup>. Pierwsza grupa państw uważała, że, biorąc pod uwagę rozszerzenie UE, należy za wszelką cenę doprowadzić do ułatwienia sposobu inicjowania wzmocnionej współpracy<sup>131</sup>. Jeżeli to by się nie powiodło, to niektóre kraje, jak podkreślił Vimont, mogłyby dążyć do rozwijania współdziałania poza ramami Traktatów. Druga grupa państw była bardziej sceptyczna i nie widziała żadnego powodu uzasadniającego przeprowadzenie reformy w tym zakresie.

Dyskusje o ewentualnej reformie wzmocnionej współpracy współbrzmiały z apelami niektórych polityków, którzy akurat w tamtym okresie opowiadali się za powołaniem twardego rdzenia. O takim rozwiązaniu mówił między innymi Karl Lamers, który już w 1994 r. razem z Wolfgangiem Schäuble zainicjował dyskusję na temat pogłębienia integracji europejskiej przez niektóre państwa<sup>132</sup>. Twierdził on, że Francja i Niemcy powinny współdziałać w celu przezwyciężenia kryzysu intelektualnego paralizującego Unię Europejską i braku przywództwa. Lamers uważał, że jeżeli nie uda się powołać twardego rdzenia w ramach Traktatu UE, to może on powstać poza nim. Z podobnym postulatem wystąpili wspólnie były prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, i były kanclerz Niemiec, Helmut Schmidt<sup>133</sup>. Zaproponowali oni stworzenie grupy centralnej w ramach przyszłej Unii Europejskiej, która może składać się nawet z 30 państw członkowskich. Takie działanie powinno być podjęte w obliczu niebezpieczeństwa przekształcenia wielkiego marzenia o jedności europejskiej w strefę wolnego handlu z marginalnymi instytucjami. Grupa centralna miałaby własne organy, tzn. Radę i Parlament. Grupa ta mogłaby być powołana przez sześć państw, które założyły Wspólnoty w latach 50. XX wieku, ale powinna być otwarta na inne państwa, które podzielają pogląd, że Europa ma przypominać Stany Zjednoczone. Podobny otwarty charakter „awangardy” składającej się z państw założycielskich postulował były przewodniczący Komisji, Jacques Delors<sup>134</sup>. Jednak propozycje te nie zyskiwały na ogół szerokiego poparcia i wobec tego akcentowano przede wszystkim potrzebę usprawnienia wzmocnionej współpracy.

W takiej atmosferze głos zabrali ministrowie spraw zagranicznych podczas nieformalnego posiedzenia, które odbyło się na początku maja na wyspie São Miguel na Azorach. Stwierdzili oni, że instrumentem przyszłości powinna być

---

<sup>130</sup> Tak stwierdził przedstawiciel PE Dimitri Tsatsos przed komisją konstytucyjną („Agence Europe”, 19.04.2000).

<sup>131</sup> Inny przedstawiciel PE, Elmar Brok, wyrażał swoje odczucie, że niektóre państwa członkowskie dążą do reformy w zakresie wzmocnionej współpracy, gdyż uważają, że dokonania Konferencji Międzyrządowej co do rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną nie będą zbyt pogłębione („Agence Europe”, 19.04.2000).

<sup>132</sup> „Agence Europe”, 4.05.2000.

<sup>133</sup> F. Ricardo, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 27.04.2000.

<sup>134</sup> Tekst wypowiedzi Jacquesa Delorsa z 5 kwietnia 2000 r. przed delegacją do spraw UE we francuskim Senacie w: „Agence Europe”, 28.04.2000.



wzmocniona współpraca, która była postrzegana – jak podkreślił minister spraw zagranicznych Portugalii Jaime Gama – jako platforma ku bardziej efektywnej i poszerzonej Europie oraz jako synteza pomiędzy wizją federalistyczną a podejściem międzyrządowym<sup>135</sup>. Przesądziło to o zgodzie na włączenie zagadnienia wzmocnionej współpracy do agendy Konferencji Międzyrządowej, jakkolwiek pewne wątpliwości były widoczne po stronie Wielkiej Brytanii i do pewnego stopnia państw skandynawskich. Pomimo sceptycyzmu niektórych delegacji, zajęcie się kwestią elastyczności wiązano z osobistym przywództwem portugalskiego sekretarza stanu, Seixasa da Costy<sup>136</sup>. Świadczyło to o dużym znaczeniu prezydencji w kształtowaniu agendy i przebiegu Konferencji Międzyrządowej. W odniesieniu do meritum sprawy, consensus, który się wyłonił, dotyczył możliwości zajęcia się stosowaniem zasady elastyczności przede wszystkim w ramach pierwszego i trzeciego filaru<sup>137</sup>. Ewentualne reformy mogły dotyczyć czterech podstawowych zagadnień:

- usunięcia „mechanizmu bezpieczeństwa”, co skutkowałoby podejmowaniem decyzji jedynie większością kwalifikowaną głosów;
- zmniejszenia liczby państw członkowskich mogących zainicjować wzmocnioną współpracę;
- wprowadzenia odpowiednich klauzul do drugiego filaru;
- rozluźnienia warunków koniecznych do podjęcia współpracy.

Dyskusja na Azorach miała jednak o wiele szerszy wymiar. Zastanawiano się bowiem nad przyszłością Europy po zakończeniu Konferencji Międzyrządowej i nad procesem poszerzenia w perspektywie następnych dziesięciu lat<sup>138</sup>. Debata była niezwykle ożywiona. Może o tym świadczyć wypowiedź francuskiego ministra Védrine’a, który stwierdził, że było to najbardziej interesujące spotkanie, w którym uczestniczył jako minister. Védrine dokonał podziału państw na te:

- które uważały, że nie będzie problemów po poszerzeniu,
- które sądziły, że uda się je rozwiązać,
- które apelowały o bardziej radykalne rozwiązania.

Podobnie niemiecki minister Joschka Fischer uznał, że w Unii Europejskiej można było wyróżnić trzy grupy państw. Do pierwszej można zaliczyć sześć państw, które stworzyły w latach 50 XX wieku. Wspólnoty Europejskie. Ich stanowiska nie były do końca tożsame, ale bardzo zbliżone, gdyż podzielały one opinię, że konieczny był postęp procesu integracji europejskiej. W drugiej grupie mieściły się państwa Europy Południowej, które nie współtworzyły Wspólnot i nadal posiadały „świeże wspomnienia przeszłych dyktatur”. Państwa

<sup>135</sup> „Agence Europe”, 9.05.2000.

<sup>136</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 120.

<sup>137</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 111-112.

<sup>138</sup> „Agence Europe”, 9.05.2000.



skandynawskie, Wielka Brytania i Irlandia tworzyły trzecią grupę. Ich cechą charakterystyczną był pragmatyzm w podejmowaniu decyzji. Do dyskusji na Azorach nawiązał Joschka Fischer w bardzo ważnym przemówieniu, które wygłosił w dniu 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie<sup>139</sup>. Dotyczyło ono jednak przede wszystkim strategicznych perspektyw integracji europejskiej, wykraczających poza nadchodzącą dekadę i Konferencję Międzyrządową. Przemówienie związane było z określeniem ostatecznego celu integracji<sup>140</sup>. Fischer opowiedział się za ustanowieniem federacji europejskiej, ale jako punkt wyjścia proponował powołanie przez niektóre państwa środka ciężkości, awangardy, która nie powinna mieć jednak charakteru zamkniętego. Było to wyraźne nawiązanie do koncepcji Delorsa, Schmidta i Giscarda d'Estainga, ale fakt, że propozycja ta wyszła od urzędującego ministra spraw zagranicznych Niemiec, nadało jej o wiele większą rangę. Jednak pojawiły się głosy, między innymi ze strony Jacquesa Delorsa, że plan Fischera został zgłoszony zbyt wcześnie<sup>141</sup>. Niektórzy politycy poparli propozycję Fischera, twierdząc – jak uczynił to belgijski minister spraw zagranicznych Louis Michel – że pozwoli ona na powrót do dyskusji o kwestiach zasadniczych dla Unii<sup>142</sup>. Oczywiście jednak było, że jeżeli Konferencja Międzyrządowa miała zakończyć się w 2000 r., to nie było możliwe rozpatrywanie koncepcji Fischera w czasie jej trwania. Przemówienie Fischera, jak i też dyskusja na Azorach, wyraźnie świadczyły jednak o dążeniu wielu państw do bardziej radykalnych reform, które mogłyby zostać zrealizowane w ramach następnej Konferencji Międzyrządowej.

Po ogólnych dyskusjach na Azorach negocjacje dotyczące konkretnych problemów były kontynuowane w ramach grupy przedstawicieli. Jakkolwiek debata na temat rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów była najbardziej zaawansowana, to nie było jednak pełnej zgody w tym zakresie. Ujawniło się to podczas posiedzenia grupy przedstawicieli w dniu 2 maja 2000 r. Prezydencja przedstawiła listę 25 artykułów, w odniesieniu do których w całości można było rozważyć odejście od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej oraz kilka obszarów, które częściowo można byłoby objąć takim sposobem podejmowania decyzji<sup>143</sup>. Prezydencja nie chciała wejść w szczegółowe negocjacje na temat własnej propozycji, ale kilka państw członkowskich zgłosiło swoje zastrzeżenia<sup>144</sup>. Sa-

<sup>139</sup> Fischer J., *From confederacy to federation – thoughts on the finality of European integration. Speech at the Humboldt University in Berlin*, 12.05.2000. <http://www.auwaertiges-amt.de/www/de/infoservice>

<sup>140</sup> Szczegółowo na temat koncepcji Joschki Fischera patrz rozdział V.

<sup>141</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 23.05.2000.

<sup>142</sup> „Agence Europe”, 23.05.2000.

<sup>143</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000 – Possible extension of QMV*, Brussels, 20.04.2000, CONFER 4737/00.

<sup>144</sup> „Agence Europe”, 5.05.2000.



ma Portugalia wyraziła obiekcje co do rozszerzenia większości kwalifikowanej na sferę podatków, w dziedzinie ochrony środowiska oraz w odniesieniu do decyzji o funduszach strukturalnych i spójności. Podobne stanowisko zajęły Hiszpania i Grecja. Ostry sprzeciw wobec odejścia od jednomyślności w zakresie podatków zademonstrowała Wielka Brytania, natomiast Francja miała trudności, aby zrezygnować w niektórych sytuacjach z consensusu w trzecim filarze. Po spotkaniu na Azorach negocjacje były kontynuowane w ramach grupy przedstawicieli oraz dwukrotnie na szczeblu ministerialnym. Były one poświęcone głównie problemom instytucjonalnym i odbywały się na podstawie not prezydencji<sup>145</sup>.

### 2.3.3. Raport prezydencji na temat stanu dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej

Stan dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej, tj. do czerwca 2000 r., został podsumowany w raporcie prezydencji<sup>146</sup>. Raport składał się z dwóch

<sup>145</sup> Były to następujące posiedzenia: grupy przedstawicieli – 16.05.2000 – poświęcone Parlamentowi Europejskiemu, Trybunałowi Obrachunkowemu, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to the European institutions – European Parliament*, Brussels, 10.05.2000, CONFER 4740/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to: – the Court of Auditors, – the Economic and Social Committee, – the Committee of Regions*, Brussels, 11.05.2000, CONFER 4741/00); ministerialne – 22.05.2000 – poświęcone Parlamentowi Europejskiemu i Trybunałowi Sprawiedliwości (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to the European institutions – the European Parliament, – the European Court of Justice and the Court of First Instance*, Brussels, 19.05.2000, CONFER 4743/00); grupy przedstawicieli – 30.05.2000 – poświęcone Komisji i wazeniu głosów w Radzie (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: The Commission*, Brussels, 24.05.2000, CONFER 4744/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *CIG 2000 – Weightings of votes in the Council*, Brussels, 24.05.2000, CONFER 4745/00); grupy przedstawicieli – 6.06.2000 – poświęcone wazeniu głosów w Radzie, Trybunałowi Sprawiedliwości i artykułowi 7 dotyczącemu naruszenia zasad, na których oparta jest UE [ponownie document CONFER 4745/00; Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000: Travaux en vue des modifications à apporter aux traits en ce qui concerne la Cour de justice et le Tribunal de première instance – Rapport de la Présidence (deuxième phase des travaux du groupe „Amis de la Présidence”)*, Bruxelles, 31.05.2000, CONFER 4747/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Draft amendments to Article 7 of the TEU*, Brussels, 2.05.2000, CONFER 4739/00]; ministerialne – 12.06.2000 – nie przedstawiono żadnego nowego dokumentu.

<sup>146</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00.



części. Jak podkreślono we wstępie, w pierwszej dokonano streszczenia dotyczącego tego, jaki postęp został osiągnięty wobec diskutowanych problemów oraz zaprezentowano główne stanowiska i zdefiniowano opcje, które mogły być wzięte pod uwagę przy zawieraniu ostatecznego kompromisu. W drugiej części zamieszczono projekty konkretnych zapisów oraz tabele, w których znalazły się szczegółowe warianty unormowania najważniejszych kwestii. Jak stwierdzono, rozwiązania te były jedynie wkładem do dyskusji i nie miały charakteru formalnych propozycji, które w jakikolwiek sposób mogłyby wiązać przyszłą prezydentę i poszczególne delegacje. Portugalia podkreśliła, że w ramach odrębnych procesów dokonuje się również określenia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz przyjmuje się Kartę Praw Podstawowych. Co do tego pierwszego zagadnienia, Portugalia przedstawiła Radzie Europejskiej odrębny raport. Prezydencja zarekomendowała szefom państw i rządów włączenie zagadnienia ściślejszej współpracy do porządku obrad Konferencji Międzyrządowej. Jednocześnie podkreśliła, że debata na temat celów Unii oraz przyszłości tej instytucji wykraczała poza zakres ówczesnych rokowań i zapewne będzie kontynuowana w przyszłości.

W raporcie dokonano charakterystyki stanu dyskusji na temat reformy poszczególnych instytucji Unii Europejskiej. W odniesieniu do Komisji podniesiono trzy zasadnicze kwestie:

- (1) skład Komisji po poszerzeniu UE;
- (2) wewnętrzna organizacja;
- (3) polityczna odpowiedzialność komisarzy.

Najważniejszą z nich było określenie składu Komisji Europejskiej. Zgodnie z pierwszą opcją, za którą opowiadała się większość delegacji, w skład Komisji wchodziłoby po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego. Miało to zapewnić legitymizację działań Komisji w oczach opinii publicznej i nie wpłynęłoby negatywnie na jej efektywność z uwagi na większe obciążenie pracą Komisji i racjonalizację jej wewnętrznej organizacji. Inne delegacje uważały, że taki sposób określenia składu Komisji byłby sprzeczny z samą naturą tej instytucji. Organ ten bowiem powinien mieć charakter niezależny i kolegialny, gdyż komisarze nie są reprezentantami poszczególnych państw. Co więcej, zbyt duża liczba komisarzy wpłynęłaby negatywnie na efektywność funkcjonowania Komisji. Wobec tego delegacje te popierały drugi wariant, w myśl którego kolegium składałoby się z ograniczonej liczby komisarzy, prawdopodobnie mniejszej niż liczba państw członkowskich. Bez względu na stanowiska zajmowane przez poszczególne państwa, w toku rokowań zastanawiano się, jakie rozwiązania należałoby przyjąć, jeżeli zaakceptowano by to drugie rozwiązanie. Rozważano dwie możliwości. Po pierwsze, można było upoważnić przewodniczącego Komisji do wyboru komisarzy, biorąc pod uwagę ich profesjonalne przygotowanie, ale przy zachowaniu równowagi między państwami członkowskimi. Po drugie, można było określić skład



kolegium również na przyszłe kadencje lub przyjmując zasadę, że różnica między liczbą kadencji wypełnianych przez obywateli pochodzących z danych dwu państw członkowskich nigdy nie mogłaby być większa niż jeden. Wiele państw członkowskich uważało, że przyjmując to drugie rozwiązanie w pełni respektowano by zasadę równości pomiędzy państwami członkowskimi. Jakkolwiek w opinii prezydencji trudno było przesądzić, jak będzie ukształtowany skład Komisji w przyszłości, to podkreślano, że wynegocjowane rozwiązanie należało traktować jako część ostatecznego kompromisowego pakietu obejmującego w szczególności ważenie głosów w Radzie i podział miejsc w Parlamencie Europejskim.

W związku z problemem składu Komisji, Konferencja Międzyrządowa rozpatrywała kwestię wewnętrznej organizacji i struktury tej instytucji. W toku debaty pojawiły się trzy sugestie, które nie musiały być traktowane rozłącznie:

(1) zwiększenie kompetencji przewodniczącego Komisji przez umożliwienie mu kształtowania ogólnej linii politycznej realizowanej przez ten organ oraz przyznanie większych uprawnień w stosunku do pozostałych komisarzy, na przykład w zakresie głosowania lub alokacji tek;

(2) stworzenie 6 lub 8 stanowisk wiceprzewodniczących, którzy koordynowałyby działania Komisji w wybranych obszarach;

(3) powołanie komisarzy bez teki, którzy posiadaliby takie same prawa do głosowania i wypełnialiby zadania koordynacyjne lub specjalne zlecone przez przewodniczącego.

Dwie pierwsze propozycje zyskały szerokie poparcie, chociaż kwestią dyskusyjną pozostawało, na ile powinny być one wprowadzone do Traktatu. Stworzenie wielu stanowisk wiceprzewodniczących oraz powołanie komisarzy bez teki rodziło niebezpieczeństwo zróżnicowania znaczenia poszczególnych członków kolegium. W związku z tym większość delegacji była przeciwna podziałowi na dwie kategorie komisarzy.

Konferencja Międzyrządowa podjęła prace nad problemem odpowiedzialności Komisji i poszczególnych komisarzy. Portugalia przedstawiła propozycję umożliwiającą przewodniczącemu Komisji, w porozumieniu z kolegium, zwrócenie się do Parlamentu Europejskiego z wnioskiem o wotum zaufania. Niektóre państwa członkowskie podchodziły do tej propozycji z dystansem, obawiając się, czy ta innowacja nie naruszy istniejącej równowagi pomiędzy instytucjami. Kilka delegacji uważało, że taka możliwość powinna korespondować z prawem do samorozwiązania, a inne, że Komisja powinna mieć również możliwość wystąpienia do Rady Europejskiej z wnioskiem o wotum zaufania. W toku rokowań nikt na ogół nie sugerował, aby wprowadzić indywidualną odpowiedzialność członków Komisji przed Parlamentem Europejskim, Radą Europejską lub Radą, gdyż trudno byłoby to pogodzić z zasadą kolegalności. Rozważano jednak możliwość unormowania praktyki polegającej na tym, że każdy komisarz podałby się do dymisji, jeżeli poprosiłby go o to przewodni-



czący Komisji. Spór dotyczył jedynie tego, czy ta praktyka powinna być unormowana traktatowo.

Poza określeniem składu Komisji, tematem budzącym wiele emocji było zdefiniowanie nowego systemu ważenia głosów w Radzie. Pomimo tego, że opinie poszczególnych państw członkowskich nadal były rozbieżne co do przyjęcia konkretnego rozwiązania, to w zasadzie nastąpiło zbliżenie w zakresie następujących elementów:

- przyjęty system powinien odzwierciedlać podwójną naturę UE jako Unii państw i Unii społeczeństw;
- przyszły system powinien być sprawiedliwy, przejrzysty, efektywny i zrozumiały dla obywateli;
- aby zapewnić własną legitymizację, w każdym systemie powinno się uwzględnić minimalny próg wielkości populacji, tzn. na poziomie powyżej 50% ludności UE;
- powinno przyjąć się założenie, że istnieje ścisły związek między kwestiami ważenia głosów, składu Komisji i Parlamentu Europejskiego;
- system ważenia głosów nie powinien utrudnić podejmowania decyzji w Radzie.

Dyskusje prowadzone w ramach Konferencji Międzyrządowej wykazały, że należało rozstrzygnąć trzy zasadnicze zagadnienia:

- wybór pomiędzy podwójną większością a nowym podziałem głosów ważonych;
- próg większości kwalifikowanej;
- termin, w którym zostanie wprowadzony nowy system.

System podwójnej większości polegałby na wprowadzeniu dwóch progów, które musiałyby zostać osiągnięte, aby dana decyzja została podjęta. Po pierwsze, musiała się za nią opowiedzieć pewna ilość państw członkowskich lub też paść określona liczba głosów ważonych. Po drugie, musiał się za nią kryć pewien procent ogólnej populacji Unii Europejskiej. Zwolennicy podwójnej większości uważali, że system ten najlepiej odzwierciedlałby podwójną naturę Unii Europejskiej jako Unii państw i społeczeństw. Byłby przejrzysty, mógłby być stosowany po każdym rozszerzeniu, a jeżeli uwzględniono by kryterium większości państw członkowskich, to udałoby się zapewnić legitymizację działań Rady. Przeciwnicy podwójnej większości twierdzili natomiast, że stanowiłby on radykalną zmianę w stosunku do pierwotnego systemu Wspólnotowego. Byłby ponadto trudny do zastosowania i komplikowałby sposób podejmowania decyzji. Co więcej, niektóre delegacje uważały, że w poszerzonej Unii nie należało brać pod uwagę wymogu większości państw członkowskich, gdyż mniejszość blokująca mogłaby niekiedy być na poziomie nawet około 10% populacji UE.

W toku negocjacji zidentyfikowano trzy podstawowe warianty systemu podwójnej większości. Po pierwsze, była to *zwykła* podwójna większość. W ta-



kim ujęciu decyzja byłaby podjęta, gdyby opowiedziała się za nią połowa państw członkowskich, większość albo na przykład 60% krajów, a minimalny poziom wielkości populacji sytuowałby się pomiędzy 50 a 60%<sup>147</sup>. Po drugie, była to *ważona* podwójna większość. Rozwiązanie to polegało na tym, że istniejąca wówczas skala głosów ważonych miałyby być w sposób liniowy modyfikowana po kolejnych poszerzeniach<sup>148</sup> a poziom wielkości populacji byłby ustalony między 50 a 60%<sup>149</sup>. Po trzecie, była to *ponownie ważona* podwójna większość. Podobnie, jak w poprzednim rozwiązaniu określono by minimalny pułap wielkości populacji, ale jednocześnie dokonano by nowego ważenia głosów na korzyść większych państw.

**Tabela III. Przykład zwykłego systemu podwójnej większości**

W tym przykładzie koniecznymi warunkami osiągnięcia większości kwalifikowanej są:

- większość państw członkowskich
- minimalny próg populacji sięgający 58,2%<sup>150</sup>

**Unia 28 państw członkowskich**

	Ilość (i %) głosów		Waga populacji (tabela IV)	Minimalny % populacji
Wielkość kwalifikowana	15 (53,37%)	<u>I</u>	582	58,2%
Blokująca mniejszość	14 (50,...)	<u>LUB</u>	419 <sup>151</sup>	10,45%

**Unia 27 państw członkowskich**

	Ilość (i %) głosów		Waga populacji (tabela IV)	Minimalny % populacji
Wielkość kwalifikowana	14 (51,85%)	<u>I</u>	582	58,0%
Blokująca mniejszość	14 (51,85%)	<u>LUB</u>	419 <sup>151</sup>	11,62%

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 67.

<sup>147</sup> Patrz tabela III.

<sup>148</sup> Modyfikacja ta miała odbywać się zgodnie z szacunkami przedstawionymi w tabeli IV.

<sup>149</sup> Patrz tabela V.

<sup>150</sup> Tj. minimum populacji państw stanowiących większość kwalifikowaną.

<sup>151</sup> Mniejszość blokująca mogłaby być stworzona przez cztery państwa członkowskie.





**Tabela IV. Tabela referencyjna dla obliczenia wagi populacji w systemie podwójnej większości**

Tabela<sup>152</sup> ta umożliwia sprawdzenie, czy kryterium wielkości populacji jest wzięte pod uwagę przez jakikolwiek wariant podwójnej większości

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	WAGA POPULACJI (UE-28)	WAGA POPULACJI (UE-27)
Niemcy	150	169
Turcja	118	–
Wielka Brytania	109	123
Francja	108	123
Włochy	106	120
Hiszpania	72	82
Polska	71	80
Rumunia	41	47
Holandia	29	33
Grecja	19	22
Czechy	19	21
Belgia	19	21
Węgry	18	21
Portugalia	18	21
Szwecja	16	18
Bułgaria	15	17
Austria	15	17
Słowacja	10	11
Dania	10	11
Finlandia	9	11
Irlandia	7	8
Litwa	7	8
Łotwa	4	5
Słowenia	4	4
Estonia	3	3
Cypr	1	2
Luksemburg	1	1
Malta	1	1
<b>UE ogółem</b>	<b>1 000</b>	<b>1000</b>

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 66.

<sup>152</sup> Cyfry referencyjne w ramach 1000 będą zmieniały się po każdym poszerzeniu, biorąc pod uwagę procent populacji reprezentowany przez każde państwo członkowskie, jeżeli zmienia się konfiguracja Unii lub kiedy następuje znacząca zmiana w procentach na rzecz jednego lub kilku państw członkowskich.



**Tabela V. Ilustracja ważonego systemu podwójnej większości**

W tej ilustracji koniecznymi warunkami osiągnięcia większości kwalifikowanej są:

- **ważona** większość państw członkowskich na bazie ekstrapolacji obecnego ważenia, oraz
- **minimalny próg populacji sięgający 58,2%**<sup>153</sup>

**Unia 28 państw członkowskich**

	Głosy (tabela IX)		Waga populacji (tabela IV)	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana <sup>154</sup>	<b>102</b>	<b><u>I</u></b>	<b>582</b>	70,83%	14 (50,00%)	58,2%
Blokująca mniejszość	<b>43</b>	<b><u>LUB</u></b>	<b>419</b>	29,86%	4 (14,29%)	10,45%

**Unia 27 państw członkowskich**

	Głosy (tabela IX)		Waga populacji (tabela IV)	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	<b>102</b>	<b><u>I</u></b>	<b>582</b>	70,83%	14 (50,00%)	58,2%
Blokująca mniejszość	<b>43</b>	<b><u>LUB</u></b>	<b>419</b>	29,86%	4 (14,29%)	10,45%

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 68.

Konkurencyjnym rozwiązaniem dla podwójnej większości było stworzenie nowego systemu ważenia głosów. Przyporządkowanie określonej ilości głosów poszczególnym państwom członkowskim nie odzwierciedlało w bezwzględny sposób relatywnej wielkości populacji, jak to miało miejsce w systemie podwójnej większości, tylko było wynikiem przyjęcia degresywnej formuły proporcjonalnej. Zdefiniowanie głosów ważonych mogło być rezultatem podejścia politycznego lub też kalkulacji arytmetycznej. Pierwszy polityczny wariant był popierany przez niektóre delegacje, które uważały, że najlepszym sposobem skompensowania państwom członkowskim utraty jednego komisarza byłoby zachowanie ówczesnego systemu ważenia głosów, ale przy znacznej modyfikacji ilości głosów. Jednocześnie w takim wypadku większość kwalifikowana korespondowałaby z minimalnym poziomem populacji, który w Unii piętnastu państw członkowskich wynosił 58,18%. Niektóre delegacje, jakkolwiek

<sup>153</sup> Tj. minimum populacji państw stanowiących większość kwalifikowaną.

<sup>154</sup> W obu zilustrowanych przypadkach większość kwalifikowana będzie zawsze zawierać większość państw członkowskich.



nie były przeciwne postulatowi nowego określenia głosów ważonych, to jednak uważały, że nie powinno się naruszyć ogólnej równowagi istniejącej między państwami członkowskimi – można by jedynie zwiększyć siłę głosów tych krajów, które wyraziłyby zgodę na zrezygnowanie z drugiego komisarza. Co więcej, te delegacje zwracały uwagę na związek pomiędzy ponownym ważeniem głosów a procedurą współdecydowania. Twierdziły, że duże państwa są uprzywilejowane przy podziale miejsc w Parlamencie Europejskim, co jest swoistą formą ponownego ważenia. Delegacje, które były przeciwne nowemu zdefiniowaniu głosów ważonych wskazywały na trudności polityczne, a przede wszystkim podkreślały, że jeżeli zrezygnowano by z zasady, że za decyzją musi opowiedzieć się przynajmniej połowa państw członkowskich, to negatywnie wpłynęłoby to na legitymizację decyzji UE i marginalizowałoby państwa o mniejszej liczbie ludności. Portugalia przedstawiła w raporcie dwa modele nowego systemu ważenia głosów. Pierwszy opierał się na podejściu sugerowanym przez prezydentkę w trakcie negocjacji Traktatu Amsterdamskiego<sup>155</sup>. Drugi był oparty na dwóch założeniach<sup>156</sup>. Otóż podwojono by liczbę głosów, którymi dysponowały poszczególne państwa członkowskie, aby doprowadzić do większego zróżnicowania w sytuacji kolejnych poszerzeń Unii Europejskiej. Co więcej, kraje, które zrezygnowałyby z drugiego komisarza, dostałyby dodatkowo po pięć głosów. W takiej sytuacji minimalny próg większości kwalifikowanej, wyrażony w kategoriach wielkości populacji, byłby zachowany na ówczesnym poziomie. Popierany przez niektóre delegacje drugi, czysto arytmetyczny, wariant był uważany za całkowicie przejrzysty. Ponadto zachowywał on podział państw na poszczególne grupy oraz istniejący próg wielkości populacji konieczny dla osiągnięcia większości kwalifikowanej. Co więcej, mógł on być łatwo modyfikowany po kolejnych rozszerzeniach Unii Europejskiej. W ramach tego wariantu poszczególnym państwom członkowskim przyznano by taką ilość głosów, która odpowiadałaby dwukrotności pierwiastka wyciągniętego z wielkości populacji wyrażonej w milionach obywateli, po zaokrągleniu do najbliższej cyfry<sup>157</sup>.

<sup>155</sup> Patrz tabela VI.

<sup>156</sup> Patrz tabela VII.

<sup>157</sup> Patrz tabela VIII.



**Tabela VI. Pierwszy przykład możliwego ponownego ważenia na korzyść państw członkowskich o największej populacji**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	GŁOSY
Niemcy	25
Turcja	25
Wielka Brytania	25
Francja	25
Włochy	25
Hiszpania	20
Polska	20
Rumunia	12
Holandia	12
Grecja	10
Czechy	10
Belgia	10
Węgry	10
Portugalia	10
Szwecja	8
Bułgaria	8
Austri	8
Słowacja	6
Dania	6
Finlandia	6
Irlandia	6
Litwa	6
Łotwa	3
Słowenia	3
Estonia	3
Cypr	3
Luksemburg	3
Malta	3
<b>OGÓŁEM UE 28 PAŃSTW</b>	<b>311</b>
<b>OGÓŁEM UE 27 PAŃSTW (bez Turcji)</b>	<b>286</b>

**Unia 28 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 311	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	222	71,38%	13 (46,42%)	58,18%
Mniejszość blokująca	90	28,94%	4 (14,29%)	13,93%

**Unia 27 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 286	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	204	71,33%	11 (40,74%)	57,26%
Mniejszość blokująca	83	29,02%	4 (14,81%)	13,95%

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 69.



**Tabela VII. Drugi przykład możliwego ponownego ważenia  
na korzyść państw członkowskich o największej populacji**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	GŁOSY
Niemcy	25
Turcja	25
Wielka Brytania	25
Francja	25
Włochy	25
Hiszpania	21
Polska	21
Rumunia	12
Holandia	10
Grecja	10
Czechy	10
Belgia	10
Węgry	10
Portugalia	10
Szwecja	8
Bułgaria	8
Austria	8
Słowacja	6
Dania	6
Finlandia	6
Irlandia	6
Litwa	6
Łotwa	6
Słowenia	6
Estonia	6
Cypr	4
Luksemburg	4
Malta	4
<b>OGÓŁEM UE 28 PAŃSTW</b>	<b>323</b>
<b>OGÓŁEM UE 27 PAŃSTW (bez Turcji)</b>	<b>298</b>

**Unia 28 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 323	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	231	71,52%	11 (39,28%)	58,04%
Mniejszość blokująca	93	28,79%	4 (14,29%)	12,08%

**Unia 27 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 298	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	214	71,81%	14 (51,85%)	56,54%
Mniejszość blokująca	85	28,52%	4 (14,81%)	11,85%

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 70.



**Tabela VIII. Przykład możliwego ponownego ważenia  
bazującego na podejściu arytmetycznym**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	GŁOSY
Niemcy	18
Turcja	16
Wielka Brytania	15
Francja	15
Włochy	15
Hiszpania	13
Polska	12
Rumunia	9
Holandia	8
Grecja	6
Czechy	6
Belgia	6
Węgry	6
Portugalia	6
Szwecja	6
Bułgaria	6
Austria	6
Słowacja	5
Dania	5
Finlandia	5
Irlandia	4
Litwa	4
Łotwa	3
Słowenia	3
Estonia	2
Cypr	2
Luksemburg	1
Malta	1
<b>OGÓŁEM UE 28 PAŃSTW</b>	<b>204</b>
<b>OGÓŁEM UE 27 PAŃSTW (bez Turcji)</b>	<b>188</b>

**Unia 28 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 204	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	146	71,57%	14 (50%)	58,18%
Mniejszość blokująca	59	28,92%	4 (14,29%)	12,08%

**Unia 27 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 188	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	134	71,28%	14 (51,85%)	56,19%
Mniejszość blokująca	55	29,26%	4 (14,81%)	12,91%

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 71.



Kolejne dwa diskutowane problemy nie nastęrczały aż tak wielu trudności. Istniała w zasadzie zgoda co do zachowania progę większości kwalifikowanej na istniejącym poziomie 71% głosów, jakkolwiek zagadnienie to powinno być rozpatrywane w powiązaniu z kompromisem z Ioanniny i indywidualną sytuacją Hiszpanii. W kwestii wprowadzenia nowego sposobu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną niektóre delegacje opowiadały się za rozciągnięciem tego procesu w czasie, co korespondowałoby z kolejnymi poszerzeniami UE; inne natomiast chciały, aby odpowiednie zapisy zaczęły być stosowane od momentu pierwszej akcesji państw do Unii Europejskiej, albo od wejścia w życie zreformowanego Traktatu. Zapisy raportu prezydencji, jak i noty z końca maja 2000 r. na temat ważenia głosów, mogły świadczyć o tym, że Portugalia wstrzemięźliwie podchodziła do możliwości zintensyfikowania negocjacji w tym obszarze<sup>158</sup>. Taką postawę można tłumaczyć brakiem jednoznacznych sygnałów politycznych ze strony państw członkowskich.

W raporcie prezydencji przedstawiono także stan dyskusji na temat rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Konferencja Międzyrządowa podjęła prace nad dwoma rodzajami postanowień. Po pierwsze, artykułami, które w całości mogłyby być objęte większością kwalifikowaną oraz, tymi, które z uwagi na ich kompleksowy charakter lub polityczną drażliwość tylko częściowo mogły podlegać nowemu reżimowi głosowania. W odniesieniu do tej pierwszej kategorii prezydencja przedstawiła do rozważenia listę 39 postanowień. Większość delegacji zaakceptowała pragmatyczny sposób podejścia do diskutowanych zagadnień, chociaż pojawiały się także negatywne opinie. Niektóre państwa uważały chociażby, że lista zaprezentowana przez prezydencję była zbyt ambitna.

---

<sup>158</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 198-199.



**Tabela IX. Ekstrapolacja systemu ważenia głosów obowiązującego w 2000 r.  
(dane Eurostatu dotyczące populacji z 1999 r.)**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	GŁOSY	POPULACJA/000
Niemcy	10	82 038
Turcja	10	64 385
Wielka Brytania	10	59 247
Francja	10	58 966
Włochy	10	57 612
Hiszpania	8	39 394
Polska	8	38 667
Rumunia	6	22 489
Holandia	5	15 760
Grecja	5	10 533
Czechy	5	10 290
Belgia	5	10 213
Węgry	5	10 092
Portugalia	5	9 980
Szwecja	4	8 854
Bułgaria	4	8 230
Austria	4	8 082
Słowacja	3	5 393
Dania	3	5 313
Finlandia	3	5 160
Irlandia	3	3 744
Litwa	3	3 701
Łotwa	3	2 439
Słowenia	3	1 978
Estonia	3	1 446
Cypr	2	752
Luksemburg	2	429
Malta	2	379
<b>OGÓŁEM UE 28 PAŃSTW</b>	<b>144</b>	<b>545 566</b>
<b>OGÓŁEM UE 27 PAŃSTW (bez Turcji)</b>	<b>134</b>	<b>481 181</b>

**Unia 28 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 144	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	102	70,83%	14 (50%)	51,36%
Mniejszość blokująca	43	29,86%	5 (17,9%)	10,45%

**Unia 27 państw członkowskich**

Ogółem głosów = 134	Głosy	% głosów	Minimalna liczba (i %) państw członkowskich	Minimalny % populacji
Większość kwalifikowana	96	71,64%	14 (51,85%)	50,20%
Mniejszość blokująca	39	29,10%	4 (14,81%)	10,50%

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 65.





Drażliwymi obszarami, w odniesieniu do których głosowanie większością kwalifikowaną było rozważone tylko częściowo, były: podatki; postanowienia socjalne; ochrona środowiska; zewnętrzne stosunki gospodarcze; oraz kwestie normowane przez artykuł 308 Traktatu WE<sup>159</sup>. W obszarze przepisów podatkowych prezydencja zaproponowała nową redakcję artykułu 93 Traktatu WE. Zakładano, że jednomyślność nadal obowiązywałaby w odniesieniu do podatków bezpośrednich i pośrednich; jednak w niektórych ściśle zdefiniowanych przypadkach mogłaby być stosowana większość kwalifikowana – dotyczyłoby to zagadnień związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz ochroną środowiska. Wstępne reakcje na sugestie Portugalii były dosyć zróżnicowane. Niektóre delegacje wyrażały zgodę na objęcie nawet wszystkich lub dużej części przepisów podatkowych większością kwalifikowaną, inne były temu przeciwnie. Uważały one, że jednomyślność powinna być utrzymana z powodów politycznych i praktycznych – opodatkowanie odzwierciedla bowiem podstawowe wybory polityczne w zakresie spraw gospodarczych i budżetowych krajowej władzy ustawodawczej. Podkreślano również, że propozycje prezydencji mogły powodować trudności interpretacyjne.

Również w zakresie polityki społecznej istniały rozbieżne opinie co do potrzeby przeprowadzenia zmian<sup>160</sup>. Niektóre delegacje sądziły, że należy wspomagać rozwój wymiaru społecznego Unii Europejskiej, a nawet zaproponować ambitniejsze propozycje niż zrobiła to prezydencja. Opinie wyrażane przez inne kraje były bardziej neutralne z uwagi na podkreślane duże zróżnicowanie pomiędzy koncepcjami systemów opieki społecznej istniejącymi w poszczególnych państwach. Podobne rozbieżności występowały wobec nowej redakcji artykułu 175 (2) Traktatu WE, który dotyczył ochrony środowiska. Jakkolwiek chodziło o wyeliminowanie ewentualnych trudności interpretacyjnych, to niektóre delegacje uważały, że poprawki mogły stworzyć jeszcze więcej problemów.

W obszarze zewnętrznych stosunków gospodarczych podczas Konferencji Międzyrządowej rozważano możliwość nowego sposobu przyjmowania tzw. porozumień mieszanych, tj. dotyczących sfer kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. W takiej sytuacji proponowano, aby zawierać dwie

<sup>159</sup> Artykuł 308 Traktatu WE dotyczy podejmowania działań, które nie są przewidziane przez Traktat, a mają służyć realizacji jednego z celów WE. Decyzja w tym zakresie jest podejmowana jednomyślnie przez Radę na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

<sup>160</sup> Prezydencja proponowała trojaki zmiany: (1) wykreślenie artykułu 144 Traktatu WE – wspólne środki dotyczące ubezpieczeń społecznych pracowników migrujących; (2) stosowanie większości kwalifikowanej w odniesieniu do artykułu 42 Traktatu WE – środki w zakresie ubezpieczeń społecznych niezbędne do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników; (3) stosowanie większości kwalifikowanej w odniesieniu do niektórych postanowień przyjmowanych na mocy artykułu 137 Traktatu WE.



odrębne umowy. Ta, która dotyczyłaby wyłącznych uprawnień Wspólnoty Europejskiej podlegałaby głosowaniu większością kwalifikowaną w Radzie. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na uniknięcie niebezpieczeństwa, że postanowienia mieszczące się w ramach wyłącznych kompetencjach WE nie weszłyby w życie z uwagi na brak ratyfikacji jednolitego układu przez któreś państwo członkowskie. Niektóre delegacje wyraziły zainteresowanie taką propozycją, natomiast inne zwracały uwagę na ryzyko większego skomplikowania negocjacji takich porozumień. Strony trzecie mogłyby mieć także wątpliwości co do jednolitości działań podejmowanych przez Unię w zakresie stosunków zewnętrznych.

Inną dyskutowaną kwestią w ramach zewnętrznych stosunków gospodarczych był problem udziału Unii Europejskiej w pracach Światowej Organizacji Handlu (WTO) z uwagi na to, że kwestie leżące w polu zainteresowania WTO częściowo należały do wyłącznych kompetencji UE a częściowo do uprawnień państw członkowskich. Aby przezwyciężyć tę trudność Konferencja Międzyrządowa rozpatrywała dwa możliwe rozwiązania. Opinie co do pierwszej opcji były znacznie podzielone. Podczas gdy niektóre delegacje wypowiadały się zdecydowanie za umożliwieniem podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w sprawie przekazania kompetencji Wspólnocie Europejskiej w zakresie negocjowania i zawierania umów międzynarodowych dotyczących usług i własności intelektualnej, szereg państw wyrażało dosyć poważne wątpliwości. Druga opcja sprowadzała się do przyjęcia protokołu dołączonego do Traktatu, w którym określono by zasady i procedury przyjmowania większością kwalifikowaną wspólnego stanowiska w ramach WTO. Jak podkreślano, rozwiązanie takie nie stanowiłoby precedensu, gdyż decyzja w sprawie czasowego zawieszenia Konwencji z Lome mogła być podjęta na zasadzie większości kwalifikowanej również w obszarach, które dotyczyły kompetencji państw członkowskich. Jakkolwiek brak było jednomyślnego stanowiska, to widoczna była wola kontynuowania dyskusji, także nad ewentualnymi nowymi sugestiami. Podobna atmosfera towarzyszyła rozmowom na temat nowelizacji artykułu 308 Traktatu WE, który pozwalał na podejmowanie nieprzewidzianych przez Traktat działań, ale tylko po to, aby osiągnąć jeden z celów Wspólnoty. Artykuł ten był wykorzystywany w szczególności do tworzenia zdecentralizowanych agencji, rozwoju współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z krajami trzecimi oraz w sektorze energetycznym. W odniesieniu do tych dwóch pierwszych przypadków, z uwagi na dosyć częste wykorzystywanie artykułu 308, proponowano opracowanie nowej podstawy prawnej.

Parlament Europejski był kolejnym organem, który w obliczu poszerzenia wymagał zreformowania. Dotyczyło to przede wszystkim nowego sposobu podziału miejsc (w mniejszym stopniu udziału PE w procesie legislacyjnym). Istniało szerokie poparcie dla koncepcji, aby liczba deputowanych do Parlamentu Europejskiego nie przekroczyła pułapu 700 członków. Zgadzano się również, że przy podziale miejsc należy uwzględnić podwójną naturę Unii, tj.



jako Unii państw i Unii społeczeństw. Istniała jednak różnica zdań co do konkretnej metody, która powinna zostać wykorzystana. Można było wyróżnić dwa odmienne podejścia: część delegacji opowiadała się za ekstrapolacją ówczesnego systemu alokacji miejsc, przy założeniu, że nastąpi linearna redukcja miejsc będących w dyspozycji ówczesnych państw członkowskich z korektą na rzecz mniejszych krajów, aby zapewnić należyta polityczną reprezentację w Parlamencie Europejskim<sup>161</sup>, natomiast zwolennicy drugiej opcji opowiadali się za systemem bardziej proporcjonalnym, aby przeciwdziałać relatywnie słabszej reprezentacji dużych państw członkowskich. Zgodnie z tą metodą kalkulacji, przedstawionej przez sam Parlament Europejski, każdemu krajowi przyznano by po cztery mandaty, a reszta została by dzielona proporcjonalnie do potencjału demograficznego<sup>162</sup>. Niektóre delegacje wyraźnie podkreślały, że całe zagadnienie było mocno powiązane z innymi kwestiami diskutowanymi w ramach Konferencji Międzyrządowej, a w szczególności z problemem ważenia głosów w Radzie. Zastanawiano się również nad wprowadzeniem nowych postanowień, aby uniknąć sytuacji, że w czasie kadencji pozbawia się deputowanego mandatu, gdyż przekroczeniu uległby zdefiniowany pułap. Większość państw członkowskich opowiadało się za dwoma dostosowaniami składu PE w 2004 i 2009 r., albo *ex-ante*, albo *ex-post*, co pozwalałoby na czasowe przekroczenie limitu 700 miejsc. Alternatywnie proponowano jednorazowe dostosowanie w 2004 albo w 2009 r.

Konferencja Międzyrządowa zajmowała się także kwestią roli Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym. Większość delegacji uważało, że należy rozszerzyć zakres stosowania procedury współdecydowania, natomiast wtedy, kiedy byłaby ona używana, Rada powinna podejmować decyzje większością kwalifikowaną. Nie oznaczało to zależności odwrotnej, tzn. głosowanie większością kwalifikowaną nie powinno zawsze prowadzić do stosowania procedury współdecydowania. Prezydencja przygotowała listę 21 postanowień, które mogły być objęte procedurą współdecydowania. Zaprezentowała również zestawienie 4 artykułów, wobec których była stosowana procedura współpracy a powinno rozważyć się zastąpienie jej procedurą współdecydowania lub zwykłą konsultacją. Wynikało to z przekonania podzielanego przez większość delegacji, że należało zlikwidować procedurę współpracy w celu uproszczenia i racjonalizacji procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Konferencja Międzyrządowa rozważała również problemem hierarchii aktów prawnych, z uwagi na coraz częstsze stosowanie procedury współdecydowania i obciążenie pracą Parlamentu Europejskiego i Rady. Prezydencja zaproponowała więc wprowadzenie aktów legislacyjnych oraz postanowień wykonawczych, co mia-

<sup>161</sup> Patrz tabela X.

<sup>162</sup> Patrz tabela XI.



ło być do pewnego stopnia odzwierciedleniem podziału, który funkcjonuje w państwach narodowych, na ustawy i akty wykonawcze.

**Tabela X. Tabela pokazująca alokację miejsc, bazując na prostej linearnej redukcji<sup>163</sup>**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	POPULACJA/000	MIEJSCA W PE UE 28 PAŃSTW	MIEJSCA W PE UE 27 PAŃSTW
Niemcy	82 038	71	77
Turcja <sup>164</sup>	64 385	64	–
Wielka Brytania	59 247	62	69
Francja	58 966	62	69
Włochy	57 612	62	69
Hiszpania	39 394	46	51
Polska	38 667	46	51
Rumunia	22 489	32	35
Holandia	15 760	23	25
Grecja	10 533	18	20
Czechy	10 290	18	20
Belgia	10 213	18	20
Węgry	10 092	18	20
Portugalia	9 980	18	20
Szwecja	8 854	16	18
Bułgaria	8 230	15	17
Austria	8 082	15	17
Słowacja	5 393	12	13
Dania	5 313	12	13
Finlandia	5 160	12	13
Irlandia	3 744	11	12
Litwa	3 701	11	12
Łotwa	2 439	7	8
Słowenia	1 978	7	7
Estonia	1 446	6	6
Cypr	752	6	6
Luksemburg	429	6	6
Malta	379	6	6
<b>OGÓŁEM UE-28</b>	<b>545 566</b>	<b>700</b>	–
<b>OGÓŁEM UE-27</b>	<b>481 181</b>		<b>700</b>

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 92.

<sup>163</sup> Redukcja o 1/3 miejsc przyznanych każdemu państwu członkowskiemu i alokacja dodatkowych miejsc (pomiędzy 1 a 5) państwowi członkowskiemu w oparciu o liczbę ludności powyżej 3 milionów.

<sup>164</sup> Dane szacunkowe cytowane w opinii Komisji (źródło: narodowe/MFW).



**Tabela XI. Tabela pokazująca alokację miejsc w Unii Europejskiej 28 państw członkowskich, bazując na metodzie kalkulacji Parlamentu Europejskiego**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	POPULACJA/000	MIEJSCA W PE UE 28 PAŃSTW	MIEJSCA W PE UE 27 PAŃSTW
Niemcy	82 038	92	104
Turcja <sup>165</sup>	64 385	73	–
Wielka Brytania	59 247	68	77
Francja	58 966	68	77
Włochy	57 612	66	75
Hiszpania	39 394	46	52
Polska	38 667	46	51
Rumunia	22 489	28	32
Holandia	15 760	21	23
Grecja	10 533	15	17
Czechy	10 290	15	17
Belgia	10 213	15	17
Węgry	10 092	15	16
Portugalia	9 980	15	16
Szwecja	8 854	14	15
Bułgaria	8 230	13	14
Austria	8 082	13	14
Słowacja	5 393	10	11
Dania	5 313	10	11
Finlandia	5 160	10	10
Irlandia	3 744	8	9
Litwa	3 701	8	9
Łotwa	2 439	7	7
Słowenia	1 978	6	6
Estonia	1 446	6	6
Cypr	752	4	5
Luksemburg	429	4	5
Malta	379	4	4
<b>OGÓŁEM UE-28</b>	<b>545 566</b>	<b>700</b>	–
<b>OGÓŁEM UE-27</b>	<b>481 181</b>		<b>700</b>

**Źródło:** Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00, s. 93.

Reformy Trybunału Sprawiedliwości (TS) i Sądu Pierwszej Instancji (SPI) były podyktowane zarówno akcesją nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej, jak i też rosnącą liczbą spraw. Zakładano, że przyjęte rozwiązania powinny być na tyle elastyczne, aby nie trzeba było w przyszłości, po kolejnych poszerzeniach, dokonywać rewizji Traktatów. Zmiany takie mogły-

<sup>165</sup> Dane szacunkowe cytowane w opinii Komisji (źródło: narodowe/MFW).



by być dokonywane przez Radę jednomyślnie albo większością kwalifikowaną. W kwestii składu i funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wyłonił się niemal consensus w odniesieniu do ograniczenia liczby sędziów, którzy uczestniczyliby w posiedzeniach plenarnych TS, aby nie przekształciły się one w zgromadzenie. W zasadzie osiągnięto również porozumienie, aby rzecznicy generalni nie mieli obowiązku występowania w każdej sprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości. Poza jedną delegacją, uważano, że skład Trybunału Sprawiedliwości powinien odpowiadać liczbie państw członkowskich, co miało pomóc w zagwarantowaniu reprezentacji wszystkich tradycji i systemów prawnych. Godzono się również na tworzenie wyspecjalizowanych ciał apelacyjnych. Ponadto większość delegacji poparła wskazówki dla przeprowadzenia reform w kwestiach szczegółowych<sup>166</sup>, a co więcej, pojawiły się w toku dyskusji propozycje przedstawiane przez poszczególne państwa członkowskie<sup>167</sup>.

Inne kwestie instytucjonalne, przedstawione w raporcie, tj. określenie składu Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, nie budziły większych kontrowersji. O wiele żywsza dyskusja wywiązała się wokół nowelizacji artykułu 7 Traktatu UE, który dotyczył po-

<sup>166</sup> Uznano, że negocjacje były konieczne w odniesieniu do następujących kwestii: uprawnienia TS w sprawach związanych z wydawaniem orzeczeń wstępnych w zakresie polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej (art. 68 Traktatu WE); związek pomiędzy różnymi poziomami jurysdykcji – TS, SPI oraz ciała odwoławcze (art. 220); określenie spraw, w których dokonywana jest interwencja przez rzeczników generalnych w TS i SPI (art. 222); określenie bezpośrednich działań i postępowań, w odniesieniu do których kompetencje posiada SPI [art. 225(1)]; możliwość przyznania SPI kompetencji w zakresie wysłuchiwania i decydowania w sprawach wniesionych do wydania wstępnych orzeczeń, jednak w ściśle określonych obszarach i na zasadzie wyjątku [art. 225(2)]; wprowadzenie wstępnego rozpatrzenia przez TS zagadnień z zakresu orzeczeń wstępnych, wobec których może wypowiadać się SPI, albo wprowadzenie mechanizmu korygującego, który pozwoli TS na zagwarantowanie spójności pomiędzy kazusami, gdy uprawnienie w zakresie wydawania orzeczeń wstępnych posiada SPI [art. 225(2)]; przyznanie Komisji prawa inicjatywy dotyczącego określenia bezpośrednich działań i obszarów tematycznych, wobec których orzeczenia wstępne może wydawać SPI [art. 225(3)], stworzenia, składu i procedur działania ciał odwoławczych (art. 225a), poprawek do Statutu TS [art. 245(1)]; przyjęcie zasady jednomyślności dla aktów Rady dotyczących właściwości SPI do rozpoznawania pytań prejudycjalnych [art. 225(3)], stworzenia, składu i procedur działania ciał odwoławczych (art. 225a) oraz składu i procedur działania ciał odwoławczych dla personelu WE (art. 236).

<sup>167</sup> Były to następujące kwestie: potrzeba bliższego określenia w Traktacie wielkiej izby (art. 221); potrzeba określenia w Traktacie szczegółów dotyczących wyboru przewodniczących izb i długości ich kadencji [art. 223(2)]; nadanie PE zdolności prawnych do składania na równi z Radą i Komisją skarg do TS (art. 230); umożliwienie Komitetowi Regionów i ciałom federalnym posiadającym uprawnienia legislacyjne do wnoszenia spraw przed TS związanych z ochroną ich uprawnień (art. 230); umożliwienie PE uzyskania opinii TS w sprawie zgodności przewidywanej umowy międzynarodowej zawieranej przez WE z postanowieniami Traktatu [art. 300(6)]; stworzenie podstawy prawnej dla powołania w przyszłości wyspecjalizowanych sądów, których decyzje podlegałyby apelacji przed TS.



ważnego i uporczywego naruszenia przez państwo członkowskie zasad, na których oparta jest UE, co mogło skutkować podjęciem decyzji o zawieszeniu pewnych praw wobec takiego kraju. Prezydencja zaproponowała, aby jeszcze bardziej rozbudować istniejącą procedurę i uwzględnić również przypadki wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasad. Prezydencja portugalska wniosowała, aby decyzja w tej kwestii mogła być podjęta przez Radę większością dziewięciu dziesiątych państw członkowskich<sup>168</sup>. Odnośnie do konieczności wprowadzenia powyższego rozwiązania istniała spora różnica zdań pomiędzy państwami członkowskimi. Przeciwnicy argumentowali, że niezwykle trudno byłoby określić, jakie okoliczności powinny zaistnieć, aby zastosować nową procedurę. Pomimo zróżnicowania poglądów państwa członkowskie wyrażały jednak opinię o potrzebie dalszych prac nad propozycją prezydencji. W toku Konferencji Międzyrządowej dwa państwa przedstawiły odmienne propozycje dotyczące nowelizacji artykułu 7. Belgia uważała, że decyzja o istnieniu zagrożenia naruszenia przez państwo członkowskie zasad, na których oparta jest Unia Europejska mogłaby zostać podjęta przez Radę większością kwalifikowaną na wniosek Komisji lub jednej trzeciej państw członkowskich<sup>169</sup>. Parlament Europejski byłby jedynie informowany przez przewodniczącego Rady o postanowieniu i ewentualnych posunięciach. Austria, która była przedmiotem kontrowersji w 2000 r., chciała, aby podjęcie decyzji w tym zakresie miało charakter wyjątkowy. Wobec powyższego zaproponowała, aby odpowiednie postanowienie było podejmowane przez Radę, ale spotykającą się na szczycie szefów państw i rządów, a co więcej, powinna być osiągnięta jednomyslność pomiędzy nimi<sup>170</sup>. Ponadto, decyzja Rady wymagałaby zgody Parlamentu Europejskiego.

W raporcie prezydencja zaproponowała włączenie do agendy Konferencji Międzyrządowej zagadnienia ściślejszej współpracy w celu doprecyzowania całej koncepcji. Zajęto się zarówno tzw. *zdefiniowaną wcześniej ściślejszą współpracą* (*predetermined closer cooperation*), jak i też klauzulą umożliwiającą taką współpracę (*enabling clause*). Jedynymi realizowanymi przykładami zdefiniowanej wcześniej ściślejszej współpracy było porozumienie z Schengen oraz unia gospodarcza i walutowa. Kwestią otwartą pozostawało, w których obszarach poszczególne państwa członkowskie chciałyby wprowadzenia tej formy wzmocnionej współpracy. W toku dyskusji wskazywano na następujące dziedziny:

<sup>168</sup> Większość dziewięć dziesiątych pojawiła się w propozycji prezydencji. W toku dyskusji pojawiały się inne pomysły, np. consensus minus jeden, czy większość kwalifikowana.

<sup>169</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States – Belgian delegation, *IGC 2000: Draft amendments to Article 7 of the TEU*, Brussels, 2.05.2000, CONFER 4739/00.

<sup>170</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States – Austrian delegation, *IGC 2000: Draft amendments to Articles 7 and 46 of the TEU*, Brussels, 7.06.2000, CONFER 4748/00.



- bezpieczeństwo i obrona;
- współpraca policyjna i sądowa;
- przemysł;
- badania;
- ochrona środowiska.

Odnosnie do klauzuli umożliwiającej, zdania delegacji były podzielone. Niektóre państwa opowiadały się za zachowaniem istniejącego systemu, podczas gdy inne chciały dokonać pewnych modyfikacji. Przeciwnicy zmian argumentowali, że klauzula nigdy nie została użyta, a nawet nie zostały przedstawione żadne konkretne propozycje w tym zakresie. Co więcej, państwa kandydackie z dużą ostrożnością podchodziły do możliwości stosowania ściślejszej współpracy, gdyż mogłoby to prowadzić do większego wewnętrznego zróżnicowania w ramach Unii Europejskiej. Argumentowano, że wykorzystywanie mechanizmów ściślejszej współpracy nie było aż tak konieczne, z uwagi na rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie od momentu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego. Zwolennicy reformy uważali natomiast, że same warunki wprowadzenia ściślejszej współpracy utrudniały zainicjowanie jej w praktyce. Przytaczali także kilka innych argumentów na rzecz modyfikacji istniejącej procedury. Uważali, że w poszerzonej Unii Europejskiej o wiele trudniej będzie osiągnąć jednomyślność pomiędzy państwami członkowskimi, aby nawiązać ściślejszą współpracę. Uproszczenie procedury ściślejszej współpracy przeciwdziałałoby niebezpieczeństwu rozwoju jakichś form kooperacji pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi poza ramami Traktatów. Co więcej, nie zgadzali się oni z opinią, że ściślejsza współpraca prowadziłyby do większej fragmentaryzacji czy osłabienia Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie, mogła się ona przyczynić do rozwoju integracji, gdyż dzięki niej formułowane byłyby ambitniejsze cele. Reforma ściślejszej współpracy mogłaby mieć dwojaką formę, tj. uproszczenia procedury lub uproszczenia warunków inicjowania kooperacji w niektórych obszarach. Można byłoby, dla przykładu, ograniczyć możliwości stosowania *veta* lub też zmniejszyć liczbę państw członkowskich wymaganych do zainicjowania ściślejszej współpracy. Przesłanki wprowadzenia ściślejszej współpracy mogłyby być zróżnicowane w zależności od filaru, w którym byłaby ona podejmowana. Prezydencja, jakkolwiek podkreślała, że kwestia ta nie była w zasadzie dyskutowana podczas Konferencji Miedzyrządowej, sugerowała, że klauzula umożliwiająca o charakterze *ad hoc* mogłaby mieć zastosowanie także do drugiego filaru Unii Europejskiej. Portugalia opowiadała się za poszerzeniem istniejących możliwości w zakresie WPZiB<sup>171</sup> poprzez rozwój ściślejszej współpracy w sytuacji, gdy

<sup>171</sup> Chodziło o konstruktywne wstrzymanie się od głosu na mocy art. 23(1) Traktatu UE i możliwość rozwoju współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony pomiędzy dwoma lub większą ilością państw członkowskich zgodnie z art. 17(4) Traktatu UE.





działa Unii nie odbywałoby się na podstawie wspólnych strategii, działań lub stanowisk.

### 2.3.4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Feira, 19-20 czerwca 2000 r.

Raport prezydencji był podstawą dyskusji podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Feira w dniach 19-20 czerwca 2000 r. Oceniając jego treść, szefowie państw i rządów uznali, że dokonano znaczącego postępu w dyskusjach dotyczących reformy Unii Europejskiej<sup>172</sup>. Zgodzili się z rekomendacją prezydencji, że zagadnienie ściślejszej współpracy powinno zostać włączone do programu Konferencji Międzyrządowej. Pozytywnie do możliwości dyskusji nad kwestią ściślejszej współpracy ustosunkował się przewodniczący Komisji, Romano Prodi<sup>173</sup>. Podkreślił on także znaczenie posiedzenia w Feira, gdyż – jak to ujął – ponownie odkryto radość i zdolność podejmowania decyzji. Jednak nie wszyscy podzielali ten optymizm. Inaczej oceniła spotkanie Rady Europejskiej przewodnicząca Parlamentu Europejskiego Nicole Fontaine. Wyraziła ona ubolewanie z faktu, że szefowie państw i rządów nie zainicjowali procesu konstytucjonalizacji w Unii Europejskiej<sup>174</sup>. Rozczarowanie co do wyników posiedzenia Rady Europejskiej zdecydowanie przeważało wśród członków Parlamentu Europejskiego.

Oprócz dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej szefowie państw i rządów zajęli się również dwoma obszarami, które były związane z przeobrażeniami Unii Europejskiej. Po pierwsze, poproszono Konwent o przedstawienie projektu Karty Praw Podstawowych w październiku 2000 r. Po drugie, podjęto prace nad kwestią powołania wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Postanowienia Rady Europejskiej w tym zakresie opierały się na raporcie prezydencji<sup>175</sup>. Dotyczył on przede wszystkim militarnych i cywilnych aspektów zarządzania w stanach kryzysu. Określał procedury udziału w operacjach petersberskich przez europejskie państwa członkowskie NATO, które nie należą jednocześnie do Unii Europejskiej oraz przez kraje starające się o przystąpienie do UE. Definiował on również zasady prowadzenia konsultacji z Sojuszem Atlantyckim w zakresie zagadnień militarnych. Postanowienia te, chociaż nie zawsze leżały w bezpośrednim polu zainteresowania Konferencji Międzyrządowej, przyczyniały się do rozwoju integracji politycznej. Miały one implikacje dla prowadzonych negocjacji, gdyż zmuszały do bardzo znacznych modyfikacji tytułu V Traktatu UE w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>176</sup>.

<sup>172</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Feira, 19-20.06.2000, „Bull. EU” 6-2000, punkt I.4.

<sup>173</sup> „Agence Europe”, 21.06.2000.

<sup>174</sup> „Agence Europe”, 22.06.2000.

<sup>175</sup> *Presidency report on strengthening the common European security and defence policy*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Feira, 19-20.06.2000, annex I.



## 2.4. Rokowania w trakcie prezydencji Francji (lipiec-grudzień 2000 r.)

### 2.4.1. Próba intensyfikacji prac Konferencji Międzyrządowej

Jednym z podstawowych zadań prezydencji francuskiej była modyfikacja metod procedowania w ramach Konferencji Międzyrządowej, aby zakończyć ją w zaplanowanym terminie, czyli w grudniu 2000 r. Między innymi tej kwestii były poświęcone spotkania grupy przedstawicieli w dniu 6 lipca i na szczeblu ministrów 10 lipca 2000 r. Francja dążyła do osiągnięcia jednoczesnego postępu wobec dyskutowanych problemów, aby mieć zarys całościowego kompromisu przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Nicei<sup>177</sup> – trudno było bowiem osiągać częściowe porozumienia dotyczące poszczególnych zagadnień. Wynikało to z przekonania, że istniały wyraźne związki pomiędzy następującymi problemami:

- liczba komisarzy a ponowne ważenie głosów w Radzie;
- ponowne ważenie głosów w Radzie a alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim;
- ponowne ważenie głosów w Radzie a zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów;
- zakres podejmowania decyzji większością kwalifikowaną a procedura współdecydowania.

W związku z powyższym Francja chciała, aby początkowo grupa przygotowawcza skoncentrowała się na czterech zagadnieniach negocjacyjnych, tj. na ważeniu głosów, zakresie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, składzie Komisji Europejskiej i ściślejszej współpracy. Zagadnieniom tym, a w szczególności ściślejszej współpracy, było poświęcone ministerialne konklawe w dniu 24 lipca 2000 r. Zgodnie z planem prezydencji, podczas tego spotkania miały zostać zaproponowane możliwe stanowiska wobec dyskutowanych problemów, a przegląd rokowań miał być dokonany przez szefów państw i rządów na spotkaniu w Biarritz w dniach 13-14 października 2000 r.

Rokowania do czasu posiedzenia w Biarritz koncentrowały się w szczególności na czterech najważniejszych zagadnieniach<sup>178</sup>. 24 lipca 2000 r. podczas

<sup>176</sup> S. Duke, *From Feira to Nice: more bonnes paroles?*, „Eipascopie”, nr 3, 2000.

<sup>177</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Follow-up to the Feira European Council and organisation of work*, Brussels, 5.07.2000, CONFER 4755/00, s. 5-6.

<sup>178</sup> Podczas spotkania grupy przygotowawczej w dniu 6 lipca 2000 r. dyskutowano kwestie rozszerzenia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz ważenia głosów (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 3.07.2000, CONFER 4753/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Weighting of votes*, Brussels, 3.07.2000, CONFER 4754/00), zaś 14 lipca 2000 r. zagadnienia składu i organizacji Komisji i ściślejszej współpracy (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – The*



ministerialnego konklawe zajęto się ściślejszą współpracą oraz wewnętrzną organizacją Komisji<sup>179</sup>. Dyskusja wokół ściślejszej współpracy ponownie ukazała istniejące różnice poglądów pomiędzy państwami członkowskimi. Mimo tego, że prezydencja przedstawiła przede wszystkim propozycję uszczegółowienia warunków implementacji ściślejszej współpracy, to niektóre państwa, jak Wielka Brytania, państwa skandynawskie, Irlandia i Hiszpania, nadal miały wątpliwości co do użyteczności samej formuły ściślejszej współpracy. Jak podkreślił brytyjski minister do spraw europejskich, Keith Vaz, nie chciano, aby w Unii Europejskiej powstały liga mistrzów i liga gorszych<sup>180</sup>. Do zdecydowanych zwolenników mechanizmu ściślejszej współpracy można było zaliczyć jedynie Francję i Niemcy. Dyskusja dotycząca Komisji była bardziej ograniczona i w jej toku większość delegacji opowiedziało się za przyjęciem formuły jedno państwo – jeden komisarz. Jednocześnie odrzucono możliwość hierarchizacji komisarzy, gdyż – jak podkreśliła austriacka minister spraw zagranicznych, Benita Ferrero-Waldner – wszyscy powinni być równi. Również w tym wypadku za ograniczeniem składu Komisji opowiedziało się Francja i Niemcy wspierane przez Włochy.

Jakkolwiek państwa członkowskie kontynuowały rokowania po przerwie wakacyjnej od września 2000 r., to w Unii Europejskiej coraz częściej pojawiały się głosy o potrzebie zwołania kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Okazją do dyskusji na ten temat było nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Evian, w dniach 2-3 września 2000 r.<sup>181</sup> Podczas konferencji prasowej francuski minister spraw zagranicznych Hubert Védrine stwierdził, że osiągnięcie dobrego porozumienia podczas szczytu w Nicei było całkowitym priorytetem, ale później należałoby natychmiast rozpocząć demokratyczną debatę na temat przyszłości Europy. Podobną opinię wyraził przewodniczący Komisji Romano Prodi, który łączył dyskusję na temat sytuacji postnicejskiej z wystąpieniem Joschki Fischera z 12 maja 2000 r. W trakcie spotkania w Evian większość państw członkowskich opowiedziało się za zwołaniem kolejnej Konferencji Międzyrządowej po okresie ratyfikacji Traktatu Nicejskiego, jakkolwiek niektóre kraje uważały, że byłoby to przedsięwzięcie, które przyniosłoby odwrotne rezultaty od zamierzonych. Swoje wątpliwości wyrażał między innymi hiszpański minister spraw zagranicznych Josep Piqué, a jego irlandzki od-

*Commission*, Brussels, 11.07.2000, CONFER 4757/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 11.07.2000, CONFER 4758/00).

<sup>179</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *2000 IGC – Closer cooperation*, Brussels, 18.07.2000, CONFER 4761/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *2000 IGC – The Commission*, Brussels, 18.07.2000, CONFER 4762/00).

<sup>180</sup> „Agence Europe”, 26.07.2000.

<sup>181</sup> „Agence Europe”, 5.09.2000.



powiednik Brian Cowe uważał, że należy zwołać kolejną Konferencję Międzyrządową, ale nie tuż po zawarciu Traktatu Nicejskiego – w przeciwnym razie Unia Europejska znalazłaby się w „prawie permanentnym stanie konstytucyjnych wstrząsów”. Wobec procesu konstytucyjnego oraz federalizacji Unii swoją wstrzeźliwość wyraził Brytyjczyk Robin Cook, podkreślając, że chyba żadne państwo nie chciałoby znaleźć się w przyszłości w sytuacji Kalifornii lub Teksasu. Cook odniósł się również krytycznie do idei awangardy lub grupy pionierskiej, za którą opowiadały się jedynie Francja i Niemcy, gdyż były pewne, że znalazłby się w jej obrębie. Pośrednie stanowisko zajmowała Holandia. Minister Jozias van Aartesen potwierdził, że Holandia sprzeciwi się tym państwom, które chciałyby, aby Unia rozwijała się zgodnie z modelem międzyrządowym. Jednocześnie Holandia opowiadała się za zachowaniem silnej pozycji Komisji Europejskiej i podchodziła krytycznie do niemieckiego modelu federalizmu. Powyższe tendencje mogły świadczyć o konieczności znalezienia równowagi, jak podkreślił komisarz do spraw instytucjonalnych Michel Barnier, pomiędzy wizjami federalną i międzyrządową.

Pomimo wstrzeźliwej postawy niektórych państw członkowskich, wydawało się, że zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej było kwestią przesądzoną. Świadczyć o tym mogła wypowiedź Güntera Pleugera, reprezentującego Niemcy w grupie przygotowawczej. W wystąpieniu przed komisją spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego podkreślił on, że jakkolwiek nikt nie zamierza doprowadzić do pojawienia się tzw. „pozostałości po Nicei”, to niektóre zagadnienia nie znajdą swojego rozwiązania w trakcie trwającej wówczas Konferencji Międzyrządowej<sup>182</sup>. Były to takie kwestie, jak uproszczenie i organizacja Traktatów, prawny status Karty Praw Podstawowych i podział kompetencji w poszerzonej Unii Europejskiej. Pleuger miał nadzieję, że szczyt w Nicei pozwoli opracować „mapę drogową”, która doprowadzi do inauguracji debaty konstytucyjnej i zwołania kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Z ideą taką wystąpił wcześniej kanclerz RFN Gerhard Schröder podczas spotkania w Berlinie z niemieckimi ambasadorami. Zdaniem Pleugera, już w 2001 r. mógłby zostać otwarty Konwent wzorowany na Konwencie przygotowującym projekt Karty Praw Podstawowych. Po zakończeniu prac przez Konwent mogłaby zainaugurować swoje prace Konferencja Międzyrządowa. Inicjatywa ta znalazła poczesne miejsce we wspólnym artykule kanclerza Gerharda Schrödera i włoskiego premiera Giuliano Amato, który został opublikowany 21 września 2000 r. w dziennikach „Frankfurter Allgemeine Zeitung” i „La Repubblica” przy okazji spotkania na szczycie obu polityków<sup>183</sup>. Opowiedzieli się oni wyraźnie za przyjęciem w 2004 r. konstytucji europejskiej. Ich zdaniem,

<sup>182</sup> „Agence Europe”, 21.09.2000.

<sup>183</sup> „Agence Europe”, 27.09.2000.



decyzja w tej sprawie powinna być podjęta podczas posiedzenia w Nicei w grudniu 2000 r.

Jakkolwiek państwa członkowskie prowadziły już dyskusję wykraczającą poza ówczesną Konferencję Międzyrządową, to w odniesieniu do prowadzonych w jej ramach rokowań nie dokonano zbyt dużego postępu. Przyznał to jeden z dyplomatów po spotkaniu grupy przygotowawczej, która obradowała 4 września 2000 r. w Brukseli<sup>184</sup>. Francja zaczęła jednak wywierać nacisk na poszczególne delegacje, aby udało się osiągnąć porozumienie do grudnia 2000 r. Wobec tego, aż do posiedzenia Rady Europejskiej w Biarritz odbywały się co tydzień spotkania grupy przygotowawczej bądź ministerialne. Już 4 września 2000 r., w dwóch dyskutowanych obszarach, tj. rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów oraz ściślejszej współpracy<sup>185</sup>, widoczne było pewne zbliżenie poglądów. Dotyczyło to w szczególności objęcia większością kwalifikowaną zagadnień ochrony środowiska i polityki handlowej, jakkolwiek nadal największe problemy związane były z podatkami i polityką społeczną<sup>186</sup>. Wykluczono też w zasadzie możliwość ustanowienia trwałego związku pomiędzy głosowaniem w Radzie większością kwalifikowaną a procedurą współdecydowania, o czym była mowa w dokumencie prezydencji z 5 lipca 2000 r.

Potwierdzeniem zmiany nastawienia było spotkanie w dniu 11 września 2000 r. grupy przygotowawczej, zwanej wówczas grupą Vimonta (od nazwiska francuskiego przewodniczącego). Chociaż przedstawiciele państw członkowskich zajęli się głównie mniej istotnymi problemami<sup>187</sup>, to jednak podczas lunchu dyskusja dotyczyła kwestii składu Komisji Europejskiej<sup>188</sup>. Potwierdziła ona istniejące podziały pomiędzy państwami członkowskimi i oczywiste było, że najważniejsze problemy będą musiały być rozwiązane na szczeblu ministerialnym bądź nawet szefów państw lub rządów. Coraz częściej przyjmowano jednak wskazówki dotyczące kierunku rozwiązania poszczególnych kwestii. Jak podkreślił Elmar Brok, już 4 września 2000 r. po raz pierwszy zaobserwowano poczucie *ruchu*. Taką samą opinię po spotkaniu 11 września wyraziły osoby zbliżone do prezydencji i Komisji.

<sup>184</sup> „Agence Europe”, 6.09.2000.

<sup>185</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 30.08.2000, CONFER 4766/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 29.08.2000, CONFER 4767/00.

<sup>186</sup> „Agence Europe”, 6.09.2000.

<sup>187</sup> Były to między innymi: artykuł 7 Traktatu UE, reorganizacja Traktatów i przystąpienie UE do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka Rady Europy (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Other subjects on which delegations have submitted proposals*, Brussels, 6.09.2000, CONFER 4768/00). Dyskutowano również problem reformy TS i SPI na podstawie raportu grupy *przyjaciele prezydencji*.

<sup>188</sup> „Agence Europe”, 13.09.2000; „Agence Europe”, 14.09.2000.



Ten nowy klimat nie oznaczał, że znikły podziały pomiędzy państwami członkowskimi. Uwidoczniły się one podczas spotkania ministerialnego w dniu 18 września 2000 r., które było poświęcone głosowaniu na zasadzie większości kwalifikowanej i składowi Komisji. W odniesieniu do tego pierwszego problemu zajęto się pięcioma obszarami, wobec których wyrażano znaczący sprzeciw<sup>189</sup>. Były to: postanowienia antydyskryminacyjne; postanowienia dotyczące wiz, azylu i imigracji; postanowienia dotyczące podatków; działania związane z polityką społeczną; oraz wspólna polityka handlowa. Szczegółowe propozycje prezydencji nie były niczym nowym – w zasadzie były powtórzeniem wcześniejszych inicjatyw<sup>190</sup>. Jak przyznał francuski minister spraw zagranicznych, Hubert Védrine, trudno jeszcze było mówić o konkretnym postępie w negocjacjach, ale zaczęły się prawdziwe rokowania i konkretne rezultaty mogły zostać osiągnięte w ciągu kilku tygodni<sup>191</sup>. Nadal jednak największe trudności z akceptacją możliwości stosowania większości kwalifikowanej w niektórych dziedzinach miały Wielka Brytania, Dania, Hiszpania, Portugalia i Francja. Podczas gdy problemem większości kwalifikowanej miano zajmować się w ramach grupy przygotowawczej, to inna drażliwa kwestia, tj. określenie składu Komisji, miała być przekazana bezpośrednio do szefów państw i rządów podczas ich spotkania w Biarritz. Temu drugiemu zagadnieniu poświęcone było drugie wieczorne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych w dniu 18 września 2000 r., podczas którego widoczny był wyraźny podział na dziesięć małych i pięć dużych państw członkowskich. Jakkolwiek Francja chciała ograniczenia liczby komisarzy do dwudziestu, to zdecydowana większość delegacji opowiadała się za przyjęciem formuły jeden kraj – jeden komisarz. Jeżeli taka zasada zostałaby przyjęta, to większe państwa członkowskie oczekiwały reorganizacji Komisji bądź poprzez wzmocnienie pozycji przewodniczącego, bądź poprzez hierarchizację stanowisk komisarzy. Od takich posunięć uzależniały one możliwość zrezygnowania z drugiego członka Komisji. Mniejsze państwa były gotowe zaakceptować możliwość wprowadzenia wewnętrznej hierarchii, ale pod warunkiem, że wszyscy komisarze bez względu na status będą mieli prawo głosu. Przebieg dyskusji świadczył o tym, że najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem będzie przyjęcie możliwości desygnowania przez każde państwo członkowskie jednego członka Komisji Europejskiej<sup>192</sup>. Wynikało to przede wszystkim z dużej presji ze strony mniejszych krajów członkowskich, nie

<sup>189</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 14.09.2000, CONFER 4770/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Addendum to the presidency note. Extension of qualified majority voting*, Brussels, 14.09.2000, CONFER 4770/00 ADD 1.

<sup>190</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 188.

<sup>191</sup> „Agence Europe”, 20.09.2000.

<sup>192</sup> E. Best, *Crossing the bridge of size: reaching a deal at Nice*, „Eipascope”, nr 3, 2000, s. 5.



oznaczało jednak, że duże państwa rezygnowały z postulatu ograniczenia liczby komisarzy. Przed posiedzeniem w Biarritz Francja prowadziła nieformalne i wysoce poufne konsultacje z przedstawicielami pozostałych czterech dużych państw członkowskich, aby odrzucić stanowisko mniejszych krajów i wprowadzić rotacyjny system wyłaniania komisarzy<sup>193</sup>.

Podczas dwóch kolejnych spotkań grupy przygotowawczej 25 września i 2 października 2000 r. rozpatrywano zarówno problemy na podstawie not prezydencji<sup>194</sup>, jak i też kontynuowano dyskusję bez nowych propozycji. W tym drugim przypadku prowadzono debatę na temat ważenia głosów oraz z przewodniczącymi Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji o reformie systemu sądowego. Jednak główny ciężar znalezienia kompromisu przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Biarritz spadł na ministrów spraw zagranicznych bądź europejskich, którzy spotkali się w Luksemburgu podczas konklawe w dniach 8 i 9 października 2000 r. Posiedzenie to potwierdziło, że istnieją poważne trudności negocjacyjne. Jak stwierdził francuski minister, Pierre Moscovici, nikt nie mógł udzielić gwarancji, że Traktat Nicejski nie będzie słabym dokumentem, co mogło wynikać z braku porozumienia między państwami członkowskimi<sup>195</sup>. Podkreślił on jednak, że widoczne były oznaki znaczącego wysiłku, ale obserwatorzy oceniali, że poszczególne państwa członkowskie wykazywały wstrzeźliwość przed sesją Rady Europejskiej w Nicei. Wobec tego Moscovici łączył z posiedzeniem w Biarritz wielkie nadzieje. Uważał, że szefowie państw lub rządów powinni wydać negocjatorom instrukcje lub przynajmniej wyrażne wskazówki.

Podczas konklawe ministrowie zajęli się w szczególności trzema bardzo istotnymi problemami, tj. ważeniem głosów, ściślejszą współpracą i artykułem 7<sup>196</sup>. Jakkolwiek trzy państwa, tj. Dania, Finlandia i Wielka Brytania wy-

<sup>193</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 148-149.

<sup>194</sup> W dniu 25 września 2000 r. poruszono problemy związane z funkcjonowaniem Parlamentu Europejskiego, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (*Conférence des représentants des gouvernements des États membres, CIG 2000 – Le Parlement européen*, Bruxelles, 20.09.2000, CONFER 4771/00; *Conférence des représentants des gouvernements des États membres, CIG 2000 – Modifications au traité concernant la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions*, Bruxelles, 20.09.2000, CONFER 4772/00). W dniu 2 października 2000 r. rozpatrywano kwestie rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz statuty partii politycznych na podstawie propozycji Komisji Europejskiej [*Conference of the representatives of the governments of the Member States, Extension of qualified majority voting*, Brussels, 28.09.2000, CONFER 4776/00; *Commission of the European Communities, Communication from the Commission. Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform. Statute for European political parties*, Brussels, 12.07.2000, COM(2000) 444 final].

<sup>195</sup> „Agence Europe”, 10.10.2000.

<sup>196</sup> *Conference of the representatives of the governments of the Member States, IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 5.10.2000, CONFER 4780/00; *Conference of the representatives of the governments of the Member States, IGC 2000 – Weighting of votes in the Council*, Brussels,



rażały swój sceptycyzm bądź sprzeciw wobec nowej propozycji zapisu artykułu 7, to nowelizacja, w opinii Moscoviçi, była przesądzona z uwagi na szerokie poparcie<sup>197</sup>. Wyraźny postęp w negocjacjach był również widoczny w odniesieniu do ściślejszej współpracy. Kontrowersje dotyczyły przede wszystkim ilości państw, które mogłyby zainicjować ściślejszą współpracę. Ponadto państwa neutralne sceptycznie podchodziły do możliwości stosowania zasady elastyczności w drugim filarze Unii Europejskiej, a w szczególności w zakresie polityki obronnej.

Istotnym głosem w dyskusji o ściślejszej współpracy było wspólne stanowisko przedstawione przez Niemcy i Włochy<sup>198</sup>, które zyskało poparcie przede wszystkim ze strony Francji i państw Beneluksu. Niemcy i Włochy przyjęły kilka założeń. Po pierwsze, w Unii Europejskiej składającej się z 28 państw powinna istnieć możliwość stworzenia otwartej i funkcjonalnej awangardy. Po drugie, zapisy Traktatu Amsterdamskiego praktycznie uniemożliwiały stosowanie tego instrumentu. Po trzecie, wzmocniona współpraca, jeżeli nie można byłoby jej rozwijać w ramach UE, mogła być inicjowana poza strukturami Unii. Po czwarte, Niemcy i Włochy odrzucały ideę Europy *à la carte*, gdyż wzmocniona współpraca nie mogłaby prowadzić do nieskoordynowanych i przypadkowych inicjatyw rozwijanych przez różne grupy państw członkowskich. Celem miała być raczej nie wzmocniona współpraca, ale wzmocniona integracja. Po piąte, wzmocniona współpraca miałaby służyć wspólnemu celowi, czyli rozwojowi szybszej i wzmocnionej integracji. Po szóste, wzmocniona współpraca mogłaby być stosowana w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, również w odniesieniu do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, Niemcy i Włochy stwierdziły, że podstawowym elementem reformy zapisów dotyczących wzmocnionej współpracy powinno być odejście od możliwości zablokowania jej przez jedno z państw członkowskich. Zaproponowały one również, aby wzmocniona współpraca mogła być inicjowana albo przez osiem państw, albo przez jedną trzecią krajów w poszerzonej Unii Europejskiej. Za odebraniem jednemu państwu prawa *veta* i umożliwieniem ośmiu krajom zainicjowania ściślejszej współpracy opowiedziały się wcześniej, bo 29 września 2000 r., we wspólnym memorandum państwa Beneluksu<sup>199</sup>. W opinii Niemiec i Włoch, w drugim filarze ten wymóg mógłby być jeszcze bardziej rygorystyczny, a mianowicie ograniczony nawet

5.10.2000, CONFER 4781/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, **IGC 2000** – Article 7 of the TEU, Brussels, 5.10.2000, CONFER 4782/00.

<sup>197</sup> „Agence Europe”, 10.10.2000.

<sup>198</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Enhanced cooperation – Position paper from Germany and Italy*, Brussels, 4.10.2000, CONFER 4783/00.

<sup>199</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Memorandum from the Benelux*, Brussels, 19.10.2000, CONFER 4787/00, s. 5-6.





do pięciu państw członkowskich<sup>200</sup>. Z uwagi na ewentualne spory prawne Niemcy i Francja proponowały, aby wykreślić postanowienia, które umożliwiały zainicjowanie wzmocnionej współpracy dopiero w ostateczności i nie pozwalały na jej wykorzystanie, jeżeli naruszałoby to interesy państw członkowskich, które by w niej nie uczestniczyły. Ponadto oba państwa sugerowały, aby do artykułu 43 Traktatu UE dodać zapis mówiący o tym, że jednym z celów ściślejszej współpracy miało być wspieranie integracji. Miało to przeciwdziałać zbytniemu rozwojowi takich form kooperacji, które byłyby szkodliwe dla Unii Europejskiej. Inną gwarancją zachowania spójności w ramach Unii miała być klauzula, w myśl której państwa uczestniczące w ściślejszej współpracy miały wspierać wysiłki tych państw członkowskich, które chciałyby przystąpić do konkretnej formy kooperacji. Taka propozycja współbrzmiała z opiniami innych państw. Na przykład Belgia twierdziła, że ściślejsza współpraca powinna pozostać *instrumentem włączenia*<sup>201</sup>. Korzystanie z niej jako środka ostatecznego nie mogłoby jednak oznaczać, zdaniem Belgii, że należałoby czekać tak długo, udowodniono by, że nie wszystkie państwa członkowskie były zainteresowane określoną formą kooperacji.

Nie były to jedyne propozycje reformy ściślejszej współpracy. Jeszcze w lipcu 2000 r. Hiszpania opowiedziała się za rozciągnięciem ściślejszej współpracy na drugi filar Unii Europejskiej, w szczególności na kwestie związane z bezpieczeństwem i obroną<sup>202</sup>. W opinii Hiszpanii, ściślejsza współpraca mogła być rozwijana tylko przy implementacji konkretnych zadań wynikających ze wspólnych strategii, stanowisk lub działań. Najbardziej korzystne byłoby jednak zastosowanie mechanizmu ściślejszej współpracy przy realizacji misji petersberskich. Gwarancją zachowania jedności w ramach Unii Europejskiej byłyby konieczność zachowania otwartej natury ściślejszej współpracy i podejmowanie decyzji w Radzie jednomyślnie przy udziale Komisji. Pod tym względem propozycja hiszpańska różniła się od inicjatywy niemiecko-włoskiej, w myśl której postanowienie o autoryzacji ściślejszej współpracy powinno być podjęte przez Radę większością kwalifikowaną. Jednomyślność byłaby wymagana jedynie wtedy, gdy negatywną opinię co do przyjęcia zezwolenia wydałaby Komisja.

Najtrudniejszym problemem, którym zajęli się ministrowie podczas październikowego konklawe, była kwestia ważenia głosów. Przedstawiciel prezy-

<sup>200</sup> W dokumencie samej prezydencji pojawiły się dwa warianty, tj. trzech lub pięciu państw (Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 5.10.2000, CONFER 4780/00, s. 4).

<sup>201</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Closer cooperation – Position paper from Belgium*, Brussels, 28.08.2000, CONFER 4765/00, s. 3.

<sup>202</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Enhanced cooperation in the second pillar – Position paper from Spain*, Brussels, 14.07.2000, CONFER 4760/00.



dencji wyraźnie podkreślił po spotkaniu, że kwestia ta może być rozstrzygnięta jedynie w kontekście całościowego porozumienia<sup>203</sup>. Przynajmniej osiem państw członkowskich, reprezentujących zdecydowaną większość ludności Unii Europejskiej, opowiedziało się za zwykłym systemem ważenia głosów. W przeciwieństwie do kwestii określenia składu Komisji, podział na duże i małe państwa w tym obszarze negocjacyjnym został, w opinii ministra Moscovicio, przełamany<sup>204</sup>. Dwa fundamentalne problemy nadal jednak nie zostały rozstrzygnięte<sup>205</sup>. Po pierwsze, chodziło o ewentualną kompensację utraty jednego komisarza poprzez zwiększenie ilości głosów. Po drugie, rozważano uwzględnienie demograficznej wielkości poszczególnych państw członkowskich. Jak podkreślił Moscovici, demografia nie mogła być jedyną podstawą ważenia głosów, gdyż Hiszpania nigdy nie zgodziłaby się na zbyt dużą dysproporcję w ilości głosów w porównaniu do Niemiec, mimo ponad dwukrotnej różnicy w wielkości populacji.

#### **2.4.2. Nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej w Biarritz, 13-14 października 2000 r.**

Zgodnie z propozycją prezydenta Francji Jacquesa Chiraca, zawartą w tradycyjnym liście do szefów państw lub rządów, podczas nieformalnego posiedzenia w Biarritz w dniach 13-14 października 2000 r. Rada Europejska zajęła się najważniejszymi problemami dyskutowanymi w trakcie Konferencji Międzyrządowej, tj. większością kwalifikowaną, ważeniem głosów, wzmocnioną współpracą, składem Komisji, artykułem 7 Traktatu UE oraz również Kartą Praw Podstawowych<sup>206</sup>. Po spotkaniu prezydencja podkreśliła, że osiągnięto widoczny postęp w kwestiach dotyczących rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej oraz wzmocnionej współpracy, ale rokowania nadal powinny być kontynuowane w zakresie reformy Komisji i ważenia głosów<sup>207</sup>. Za ograniczeniem składu Komisji Europejskiej i jednocześnie przyjęciem systemu rotacyjnego, jak potwierdził kanclerz RFN Gerhard Schröder, opowiedziały się wyraźnie duże państwa, tj. Niemcy, Francja i Wielka Brytania<sup>208</sup>. Podobne stanowisko zajęły również Włochy i Hiszpania. Jednak sam Schröder

<sup>203</sup> „Agence Europe”, 10.10.2000.

<sup>204</sup> Nieco inny pogląd wyraził przedstawiciel Luksemburga w grupie przygotowawczej, Nicolas Schmidt, który stwierdził, że konflikt pomiędzy dużymi a małymi państwami był widoczny zarówno w kwestii składu Komisji, jak i ważenia głosów („Agence Europe”, 14.10.2000).

<sup>205</sup> „Agence Europe”, 10.10.2000.

<sup>206</sup> Treść listu Jacquesa Chiraca w: „Agence Europe”, 13.10.2000.

<sup>207</sup> *Nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Biarritz, 13-14 października 2000 r. – podsumowanie*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*, „Monitor integracji europejskiej”, nr 53 – wydanie specjalne, 2002 r., s. 57.

<sup>208</sup> „Agence Europe”, 16.10.2000.



miał wątpliwości, czy mniejsze kraje zaakceptują takie rozwiązanie. Potwierdził to premier Luksemburga, Jean-Claude Juncker, który stwierdził, że w kwestiach składu Komisji i ważenia głosów istniał spór pomiędzy pięcioma a dziesięcioma państwami członkowskimi, czyli inaczej pomiędzy dużymi a mniejszymi krajami<sup>209</sup>. Premier Portugalii Antonio Guterres ostrzegł, że duże państwa chciałyby zwiększenia władzy w Europie poprzez znaczne ograniczenie możliwości małych krajów. Mniejsze państwa opowiadały się więc za przyjęciem formuły jedno państwo – jeden komisarz, argumentując między innymi, że trudno byłoby wyobrazić sobie Komisję bez obywatela Francji lub Niemiec<sup>210</sup>. Ale także wśród mniejszych członków stanowisko nie było do końca jednorodne, gdyż na przykład belgijski premier Guy Verhofstadt, akceptując powyższą zasadę, nie wykluczał, że w przyszłości być może należałoby ograniczyć liczebność Komisji. Również premier Juncker w opublikowanym na początku listopada 2000 r. artykule stwierdził, że Luksemburg mógłby uelastyczyć własny punkt widzenia<sup>211</sup>. Juncker sugerował, że zasada jedno państwo – jeden komisarz mogłaby obowiązywać do zakończenia ówczesnego procesu poszerzenia UE, gdyż Komisja w proponowanym kształcie mogłaby funkcjonować w Unii składającej się z 27 państw członkowskich. Później można by wprowadzić system rotacyjny. Posiedzenie w Biarritz można więc uznać za przełomowe w zakresie określenia składu Komisji. Pomimo oficjalnych stanowisk wydawało się, że duże państwa, opowiadając się za zmniejszeniem liczby komisarzy, jednocześnie uznały, że należało wprowadzić system rotacyjny oparty na zasadzie równości pomiędzy poszczególnymi krajami, a niektóre małe kraje zaczęły się skłaniać ku pomysłowi ograniczenia składu Komisji w przyszłości<sup>212</sup>.

Przewodniczący Komisji Romano Prodi zaprzeczał, aby podczas rozmów w Biarritz doszło do konfrontacji pomiędzy dużymi a małymi państwami<sup>213</sup>. Prezydent Chirac natomiast nie przyjmował do wiadomości istnienia podziału na duże i małe kraje i uważał, że w historii nigdy nie istniały sojusze małych przeciwko dużym, ale jednego lub dwóch dużych państw z trzema lub czterema małymi. Pomimo tych oświadczeń, odmiennosc w prezentowanych stanowis-

<sup>209</sup> Juncker obrazowo powiedział: „Každy mówi, że szalony wojenny okop pomiędzy dużymi a małymi państwami nie może nadal trwać, ale retoryczny bandaż nie zakryje ran” („Agence Europe”, 16.10.2000).

<sup>210</sup> W podobnym duchu wypowiedział się członek niemieckiej CDU i przewodniczący frakcji Europejskiej Partii Ludowej, Pöttering, podczas debaty w PE w dniu 24 października 2000 r. Nazwał on cynicznym podejście wszystkich tych, którzy oskarżali mniejsze państwa członkowskie o ewentualne zahamowanie procesu poszerzenia UE poprzez wyrażanie własnych opinii na temat składu Komisji. Uznał, że zgoda kanclerza Schrödera na wprowadzenie egalitarnego systemu rotacyjnego była bardzo łaskawa, ale w rzeczywistości duże państwa członkowskie nie mogłyby nie mieć komisarza („Agence Europe”, 25.10.2000).

<sup>211</sup> „Agence Europe”, 3.11.2000.

<sup>212</sup> Ch. Engel, *Germany: a story of saving face*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 98-99.

<sup>213</sup> „Agence Europe”, 16.10.2000.



kach przez duże i małe państwa była zauważalna<sup>214</sup>. Duże państwa uważały na przykład, że kwestia ograniczenia składu Komisji powinna być połączona z nowym ważeniem głosów. Taką opinię wyraził między innymi brytyjski premier Tony Blair, zaś Gerhard Schröder opowiedział się za koncepcją podwójnej większości. Dla Niemiec nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, że w poszerzonej Europie Niemcy, liczące 80 milionów mieszkańców, dysponowałyby 10 głosami, podczas gdy 17 państw, które razem posiadałyby podobną populację, miałyby 57 głosów. Z drugiej jednak strony, Luksemburg podkreślał, że niesprawiedliwym rozwiązaniem byłoby takie, w którym 11 z 27 państw członkowskich podejmowałoby decyzje narzucane wszystkim<sup>215</sup>. Powyższe stwierdzenia wyraźnie wskazywały, że porozumienie co do najistotniejszych problemów może być wypracowane dopiero podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. Prezydencja francuska na posiedzeniu w Biarritz potwierdziła istnienie trudności co do nowego sposobu ważenia głosów<sup>216</sup>. Natomiast w kwestii wzmocnionej współpracy już w Biarritz ukształtował się szeroki consensus. Pozwoliło to Niemcom i Francji na podkreślenie znaczenia zasady elastyczności znajdującej się w ramach Traktatu a nie poza nim<sup>217</sup>. Tego rodzaju jednoznaczne deklaracje ze strony dwóch państw pojawiły się po raz pierwszy.

### 2.4.3. Ostatnia faza rokowań: pomiędzy Biarritz a Niceą

Posiedzenie Rady Europejskiej w Biarritz nie przyniosło wielkiego przełomu, ale pozwoliło szefom państw i rządów na zaznajomienie się z poszczególnymi zagadnieniami i preferencjami państw członkowskich<sup>218</sup>. Dzięki temu prezydencja mogła przyjąć strategię aktywnej izolacji tych krajów, które miały największe trudności z określonymi kwestiami. Problemy, które podlegały negocjacji zostały podzielone na trzy kategorie:

(1) te, które nie będą dyskutowane podczas ostatniego posiedzenia szefów państw i rządów, a porozumienie powinno być osiągnięte przed spotkaniem w Nicei (Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji, skład instytucji poza Komisją);

(2) kluczowe kwestie, co do których grupa przedstawicieli miała mandat, aby osiągnąć znaczące porozumienie przed posiedzeniem w Nicei (większość kwalifikowana, wzmocniona współpraca);

<sup>214</sup> Spór pomiędzy dużymi a małymi państwami posiadał również inne aspekty. Lord Wallace podczas spotkania COSAC z premierem Francji Jospinem zapytał, jak wytłumaczy on pięciu milionom Szkotów i dwu milionom Walijczyków, że mają mniejsze znaczenie w Europie niż Luksemburg („Agence Europe”, 18.10.2000).

<sup>215</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 17.10.2000.

<sup>216</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 199.

<sup>217</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 118.

<sup>218</sup> Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 249-250.



(3) zagadnienia związane z układem sił, co do których miał być prowadzony jedynie techniczny przegląd poszczególnych wariantów, a ostateczna decyzja miała być podjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei (ważenie głosów, skład Komisji).

Pomiędzy posiedzeniem w Biarritz a 4 listopada 2000 r., kiedy prezydencja przedstawiła raport na temat postępu w negocjacjach, odbyły się dwa posiedzenia grupy przygotowawczej. Zajęto się podczas nich już wcześniej dyskutowanymi problemami, tj. większością kwalifikowaną, artykułem 7, ściślejszą współpracą i statutem partii politycznych<sup>219</sup>, ale również Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. W tym ostatnim przypadku Włochy oraz Belgia, Holandia i Luksemburg przedstawiły wspólną propozycję, której celem było odzwierciedlenie zmian, jakie nastąpiły od posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii z czerwca 1999 r. oraz stworzenie odpowiedniego procesu decyzyjnego<sup>220</sup>.

Podczas nieformalnego spotkania grupy przygotowawczej w Paryżu w dniu 4 listopada 2000 r. Francja przedstawiła raport, w którym zawarte były propozycje konkretnych zapisów traktatowych dyskutowanych w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>221</sup>. Niektóre z nich były szeroko akceptowane przez poszczególne delegacje, pozostałe wymagały dalszych rokowań. Z uwagi na dużą drażliwość polityczną, prezydencja nie zaprezentowała projektów artykułów dotyczących trzech kwestii, tj. ważenia głosów w Radzie, wielkości i składu Komisji oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Dokument prezydencji miał raczej charakter roboczy, gdyż nie była to wstępna wersja Traktatu. Posiedzenie w Paryżu było okazją do przedyskutowania przede wszystkim

<sup>219</sup> Negocjacje 23 i 30 października 2000 r. odbywały się na podstawie następujących dokumentów: Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 18.10.2000, CONFER 4784/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Article 7 of the TEU*, Brussels, 18.10.2000, CONFER 4785/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Article 7 of the TEU*, CONFER 4782/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 26.10.2000, CONFER 4789/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Enhanced cooperation*, Brussels, 18.10.2000, CONFER 4786/00; Commission of the European Communities, *Statue for European political parties*, COM(2000) 444 final.

<sup>220</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – European Security and Defence Policy - from Italy and Benelux*, Brussels, 23.20.2000, CONFER 4788/00.

<sup>221</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Summary. Progress report on the Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 3.11.2000, CONFER 4790/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Court of Justice and Court of First Instance – Draft amendments to be made to the Protocol on the Statue of the Court of Justice and the Protocol on Privileges and Immunities*, Brussels, 3.11.2000, CONFER 4790/00 ADD 1.



trzech zasadniczych kwestii, tj. rozszerzenia stosowania głosowania w Radzie kwalifikowaną większością głosów, wzmocnionej współpracy i ważenia głosów<sup>222</sup>. Pewien postęp w negocjacjach w tych obszarach był zauważalny, jakkolwiek nie zostały przyjęte żadne konkretne ustalenia. Zgodzono się jednak, że w poszerzonej Unii Europejskiej większość kwalifikowana powinna odzwierciedlać nie tylko większą część populacji, ale również państw członkowskich.

Jakkolwiek decyzja w sprawie określenia podziału głosów ważonych pomiędzy poszczególne państwa została odłożona do posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, to przed spotkaniem grupy przygotowawczej w dniu 13 listopada 2000 r. prezydencja francuska przedstawiła różne rozwiązania, które były już przedmiotem dyskusji<sup>223</sup>. Zaprezentowano pięć wariantów:

(1) „prosty” system podwójnej większości zaproponowany przez Komisję: próg większości kwalifikowanej (prawdopodobnie wyrażony w ilości głosów) bazował na procencie populacji i liczbie państw członkowskich;

(2) „ważony” system podwójnej większości: opierał się on na jednoczesnym stosowaniu dwóch skali ważonych, tj. pierwszej, która była ekstrapolacją ówczesnego podziału głosów i drugiej, w której dokonano podziału głosów w bezpośredniej proporcji do wielkości populacji;

(3) „limitowane” ponowne ważenie: system ten również opierał się na dwóch skalach głosów ważonych, ale dokonano ograniczonego ponownego ważenia głosów;

(4) „znaczące” ponowne ważenie: system ten odwoływał się do propozycji Włoch i zakładał znaczącą zmianę głosów ważonych zgodnie z metodą i kryteriami określonymi przez Konferencję Międzyrządową;

(5) system „ogólnego nowego ważenia”: sposób ten został zaproponowany przez Szwecję i bazował na podejściu czysto arytmetycznym, polegającym na przyznaniu poszczególnym państwom członkowskim takiej ilości głosów, która odpowiadałaby dwukrotności pierwiastka wyciągniętego z wielkości populacji wyrażonej w milionach obywateli, po zaokrągleniu do najbliższej cyfry.

Dwa ostatnie warianty były do siebie podobne, ale konsekwencją przyjęcia propozycji szwedzkiej byłaby, jak podkreślono w dokumencie prezydencji, zmiana w istniejącym układzie ugrupowań państw członkowskich. W propozycji włoskiej cztery największe kraje miałyby tyle samo głosów, czyli po 33, natomiast dwa następne państwa, tj. Hiszpania i Polska po 26. Natomiast w modelu szwedzkim Niemcy dysponowałyby 18 głosami, Wielka Brytania, Francja i Włochy 15 głosami każde, Hiszpania 13 i Polska 12.

<sup>222</sup> „Agence Europe”, 7.11.2000.

<sup>223</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Weighting of votes in the Council*, Brussels, 9.11.2000, CONFER 4796/00.



Jak przyznała prezydencja w dokumencie przygotowanym na ministerialne konklawe w dniu 20 listopada 2000 r., dyskusja w ramach grupy przedstawicieli ukazała, że duża większość delegacji opowiedziała się za kontynuowaniem rokowań nad modelem zwykłego ponownego wyważenia głosów z uwzględnieniem wielkości populacji i liczby państw członkowskich, mimo tego, że kilka państw kilkakrotnie opowiedziało się za systemem podwójnej większości zaproponowanym przez Komisję<sup>224</sup>. W związku z tym prezydencja chciała, aby negocjacje koncentrowały się wokół trzech wariantów ponownego wyważenia głosów, tj. ograniczonego, znacznego i ogólnego, oraz wokół zasadniczych parametrów, na których powinien być oparty nowy system. Jak twierdzono, każda z trzech propozycji była popierana przez mniej więcej jedną trzecią państw członkowskich, a sama dyskusja nie weszła jeszcze w fazę decydującą<sup>225</sup>. Niektóre państwa sygnalizowały jednak własne niezadowolenie ze sposobu prowadzenia rozmów przez prezydencję francuską. Portugalia twierdziła na przykład, że Francja próbuje narzucić mniejszym państwom członkowskim taki system ważenia głosów, który byłby korzystny dla pięciu dużych krajów, a nie proponuje systemu podwójnej większości, który był preferowany przez Komisję i mniejsze państwa<sup>226</sup>.

Kompromisu w sprawie systemu większości kwalifikowanej nie udało się znaleźć aż do posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. W obu raportach przedstawionych przez prezydencję pod koniec listopada 2000 r. pominięto artykuł, w którym znalazłby się nowy podział głosów pomiędzy państwami<sup>227</sup>. Nie wypracowano porozumienia podczas dwóch ostatnich spotkań ministerialnych 24-25 listopada 2000 r. w Brukseli i 3-4 grudnia, wobec czego kwestia ta nie została określona w projekcie Traktatu przedstawionym 6 grudnia 2000 r. przed posiedzeniem w Nicei<sup>228</sup>. Co więcej, pomimo zaprzeczeń ze strony kanclerza Schrödera i ministra Fischera, że kwestia ważenia głosów nie stanowiła problemu w stosunkach niemiecko-francuskich, ani nie była związana z zagadnieniem prestiżu, to jednak widoczna była opozycja Francji wobec sugestii Niemiec, że kraj ten powinien dysponować większą ilością głosów niż pozostałe cztery duże państwa z uwagi na różnice w wielkości populacji<sup>229</sup>. Również inne kraje zgłaszały swoje preferencje co do własnego wpływu na podejmowane

<sup>224</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Weighting of votes in the Council*, Brussels, 16.11.2000, CONFER 4801/00.

<sup>225</sup> „Agence Europe”, 21.11.2000.

<sup>226</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 200.

<sup>227</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Revised summary. Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 23.11.2000, CONFER 4810/00; Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Revised summary. Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 30.11.2000, CONFER 4815/00.

<sup>228</sup> Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *Projet de Traité de Nice. Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, Bruxelles, 6.12.2000, CONFER 4816/00.



decyzje. Hiszpania chciała dysponować taką samą ilością głosów jak duże państwa, jeżeli byłby zachowany parytet pomiędzy Francją a Niemcami<sup>230</sup>. Holandia natomiast dążyła do zwiększenia własnej siły głosów w porównaniu z Belgią, Grecją i Portugalią, z uwagi na większą liczbę ludności.

Projekt Traktatu z 6 grudnia 2000 r. nie zawierał konkretnych kompromisowych propozycji nie tylko w odniesieniu do ważenia głosów, ale również składu Komisji i podziału miejsc w Parlamencie Europejskim. Różnice dotyczyły także innych zagadnień, a jak podkreślił prezydent Jacques Chirac po odwiedzeniu stolic państw członkowskich, margines manewru wobec wielu kwestii nie był zbyt szeroki<sup>231</sup>. Ale za niemożność wypracowania porozumienia winą obarczana była często sama prezydencja. Francja była bowiem oskarżana o arogancję i brak woli do wypracowania kompromisu, mimo tego, że francuski minister spraw zagranicznych, Hubert Vedrine, podkreślał, że pewna nerwość była naturalna przed ważnym posiedzeniem Rady Europejskiej. Co więcej, przedstawiciel Irlandii zarzucił prezydencji brak obiektywizmu w relacjonowaniu postępów w rokowaniach<sup>232</sup>. Takie wypowiedzi nie świadczyły dobrze o zdolnościach Francji w prowadzeniu bardzo istotnych i trudnych negocjacji.

Jakkolwiek nie spodziewano się zasadniczego przełomu w dyskusjach na temat składu Komisji przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Nicei, to jednak na początku listopada 2000 r. w celu racjonalizacji debaty prezydencja przedstawiła zasady i modele, do których poszczególne państwa członkowskie mogły się ustosunkować<sup>233</sup>. Nie przesądzając o ostatecznych ustaleniach, Francja zaprezentowała warunki i sposób wprowadzenia dwóch wariantów składu Komisji<sup>234</sup>. Komisja, w skład której wchodziłby jeden obywatel każdego państwa członkowskiego mogłaby zostać utworzona 1 stycznia 2005 r. albo w momencie, kiedy w Unii Europejskiej znalazłoby się 20 lub więcej państw. Jeżeli określono by górny pułap liczebności Komisji bez względu na ilość państw członkowskich, to wtedy takie rozwiązanie mogłoby zostać zastosowane na przykład od 1 stycznia 2005 r. lub 1 stycznia 2010 r., albo też w momencie, gdy Unia rozszerzyłaby się do 22, 25 lub 27 państw członkowskich. Jeżeli chodzi o ilość komisarzy, to były rozpatrywane różne opcje, tj. przede wszystkim dążono do ograniczenia składu Komisji do 15 albo 20 członków. Ta ostatnia możliwość wydawała się przeważać, ale niektóre kraje opowiadały się nawet za

<sup>229</sup> „Agence Europe”, 23.11.2000; „Agence Europe”, 5.12.2000; J. Janning, C. Giering, *An ambivalent result: Germany and the Treaty of Nice*, w: Bond, Feus (red.), *The Treaty of Nice explained*, s. 174-176.

<sup>230</sup> „Agence Europe”, 5.12.2000.

<sup>231</sup> „Agence Europe”, 5.12.2000.

<sup>232</sup> „Agence Europe”, 21.11.2000.

<sup>233</sup> „Agence Europe”, 15.11.2000.

<sup>234</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Size and composition of the Commission*, Brussels, 9.11.2000, CONFER 4797/00.





większą ilością komisarzy. Chociaż dokument prezydencji z dnia 9 listopada 2000 r. stanowił pewien postęp, to obawy mniejszych państw o utratę własnego komisarza były nadal widoczne<sup>235</sup>. Portugalski minister spraw zagranicznych zagroził nawet zablokowaniem pakietu reform, jeżeli w przyszłości nie byłoby komisarza narodowości portugalskiej. Sekretarz stanu do spraw europejskich, Francisco Seixas da Costa, polemizował z opinią, że w celu wzmocnienia Komisji należało ograniczyć liczbę komisarzy, gdyż nie reprezentują oni interesu narodowego<sup>236</sup>. Pytał więc, dlaczego dużym państwom oferuje się większą ilość głosów, aby zrekompensować utratę drugiego komisarza. Zastanawiał się również nad tym, dlaczego małe państwa członkowskie dysponują mniejszą ilością dyrektorów generalnych w Komisji. Oceniając działania prezydencji premier Luksemburga Jean-Claude Juncker skrytykował postawę dużych państw, w tym Francji, która straciła dużo czasu na dyskusje o ograniczeniu liczby członków Komisji<sup>237</sup>. W jego opinii, do zakończenia procesu poszerzenia Komisja powinna ulec zwiększeniu, a dopiero później można byłoby ograniczyć liczbę komisarzy do 20.

Pomimo tak ostrych opinii i kontrowersji prezydencja dążyła do zredukowania liczby komisarzy. Zgodnie z zamierzeniami Francji, od 2005 r. w skład Komisji wchodziłoby obywatele wszystkich państw członkowskich, ale duże kraje zrezygnowałyby z drugiego komisarza<sup>238</sup>. Natomiast w 2010 r. powstałaby Komisja składająca się z 20 komisarzy<sup>239</sup>, czemu jednak przeciwne były w szczególności takie państwa, jak Irlandia, Austria, Szwecja, Portugalia i Luksemburg. Opozycja ze strony małych państw była znaczna i zdaniem niemieckiego kanclerza Schrödera, nie można było jej zignorować<sup>240</sup>. Decyzja w sprawie liczby komisarzy miała zostać podjęta albo w Nicei, albo też, jak chciały niektóre państwa, w Traktacie zapisano by klauzulę *rendez-vous*, czyli do dyskusji w tej konkretnej sprawie powrócono by w przyszłości<sup>241</sup>. Prezydencja przedstawiła jedynie propozycję włączenia do Traktatu zapisu o systemie rotacyjnego wyłaniania komisarzy w przyszłości. Szczegółowa procedura miała być przyjęta jednogłośnie przez Radę i powinna uwzględniać następujące zasady:

<sup>235</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 197-198. Na temat znaczenia Komisji dla mniejszych państw członkowskich patrz J. Temple Lang, *How much do the smaller Member States need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe*, „Common Market Law Review”, vol. 39, nr 2, 2002.

<sup>236</sup> „Agence Europe”, 24.11.2000.

<sup>237</sup> „Agence Europe”, 8.12.2000.

<sup>238</sup> „Agence Europe”, 21.11.2000.

<sup>239</sup> Za takim rozwiązaniem opowiadała się większość państw członkowskich („Agence Europe”, 28.11.2000).

<sup>240</sup> „Agence Europe”, 23.11.2000.

<sup>241</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Size and composition of the Commission*, Brussels, 1.12.2000, CONFER 4813/00.



- (1) różnica pomiędzy ogólną liczbą kadencji sprawowanych przez obywatele danej pary państw członkowskich nigdy nie powinna być większa niż jeden;
- (2) każdy kolejny skład Komisji musi w pełni odzwierciedlać demograficzne i geograficzne zróżnicowanie państw członkowskich Unii Europejskiej.

W ostatniej fazie rokowań dyskusje dotyczyły również innych kluczowych zagadnień, jakkolwiek nie zawsze udało się dokonać zbliżenia stanowisk między państwami członkowskimi. Dotyczyło to chociażby wspomnianej już kwestii podziału miejsc w Parlamencie Europejskim. Jakkolwiek widoczna była zgoda między poszczególnymi delegacjami co do tego, że w Parlamencie nie powinno być więcej niż 700 deputowanych, to o wiele trudniej było dokonać podziału miejsc między państwami członkowskimi<sup>242</sup>. Różnice zdań dotyczyły również takich kwestii, jak wzmocniona współpraca i rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej, ale ostateczne decyzje dotyczące tych wszystkich problemów mieli podjąć szefowie państw i rządów na spotkaniu w Nicei.

#### **2.4.4. Zakończenie negocjacji: posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei, 7-11 grudnia 2000 r.**

Posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei, kończące Konferencję Międzyrządową, było najdłuższe w historii Unii Europejskiej. Rozpoczęło się ono 7 grudnia 2000 r. a zakończyło dopiero 11 grudnia nad ranem, o godzinie 4.30. Rano w czwartek 7 grudnia 2000 r. odbyło się spotkanie Konferencji Europejskiej z udziałem szefów państw lub rządów 15 państw członkowskich, 13 państw kandydackich i Szwajcarii<sup>243</sup>. Jak potwierdził Romano Prodi, zaproszono państwa kandydackie do udziału w dyskusji na temat perspektyw procesu integracji europejskiej, o co postulowały kraje prowadzące negocjacje akcesyjne. Jednak ich wpływ na kończącą się Konferencję Międzyrządową był raczej znikomy<sup>244</sup>.

Tuż przed oficjalną inauguracją spotkania szefów państw i rządów, została proklamowana przez przewodniczącą Parlamentu Europejskiego, Nicole Fontaine, przewodniczącego Komisji, Romano Prodiego i przewodniczącego Rady Europejskiej, Jacquesa Chiraca Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>245</sup>. Z tej okazji nie zostało wygłoszone żadne przemówienie, gdyż przy-

<sup>242</sup> Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Allocation of seats in the European Parliament*, Brussels, 16.11.2000, CONFER 4805/00.

<sup>243</sup> Po raz pierwszy zaproszenie zostało zaakceptowane przez Turcję („Agence Europe”, 8.12.2000).

<sup>244</sup> Jak twierdzono, państwa kandydackie były raczej peryferyjnymi graczami w ramach Konferencji Międzyrządowej i w debacie na temat reformy instytucjonalnej (Baun, Marek, *The candidate states and IGC*, s. 31).

<sup>245</sup> „Agence Europe”, 8.12.2000.



dencja francuska nie uważała tego za konieczne. Dopiero po tej uroczystości dokonano otwarcia posiedzenia Rady Europejskiej, rozpoczynając od tradycyjnego przemówienia przewodniczącej Parlamentu Europejskiego, Nicole Fontaine. Podkreśliła ona w nim preferencje Parlamentu Europejskiego co do Traktatu Nicejskiego, akcentując przede wszystkim konieczność objęcia większością kwalifikowaną takich obszarów, jak podatki, polityka społeczna, polityka handlowa oraz polityka azyłowa i wizowa. W swoim przemówieniu Fontaine odniosła się również do procesu postnicejskiego. Uważała, że w przyszłości w celu przeprowadzenia reform można by zastosować metodę konwentową, która była wykorzystana przy przygotowaniu Karty Praw Podstawowych. Konwent mógłby zająć się takimi problemami, jak uproszczenie Traktatów, określenie podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę, państwa i władze regionalne oraz opracowanie konstytucji europejskiej, której pierwszym elementem byłaby Karta Praw Podstawowych.

Początkowo dyskusja szefów państw i rządów była zdominowana przez spór Francji z Wielką Brytanią o przyszłe europejskie siły szybkiego reagowania<sup>246</sup>. Prezydent Chirac chciał bowiem, aby funkcjonowały one niezależnie od dowództwa NATO, czemu sprzeciwiał się brytyjski premier Tony Blair, i co budziło niepewność ze strony Stanów Zjednoczonych. Było to dowodem podziału między odmiennymi wizjami, tj. europejską i atlantycką, ale ostatecznie wystarczyło tylko osiem minut, aby osiągnąć końcowy kompromis<sup>247</sup>. Spór pomiędzy Chiracem a Blairem miał charakter polityczny, gdyż nie dotyczył nowych zapisów traktatowych, ale raportu prezydencji w sprawie EPBiO, który został przyjęty na posiedzeniu w Nicei<sup>248</sup>. Toteż już w piątek po południu, tj. 8 grudnia 2000 r., Jacques Chirac na konferencji prasowej mówił o porozumieniu zawartym pomiędzy Francją a Wielką Brytanią<sup>249</sup>. Zaakceptowano raport na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale tekst dotyczący EPBiO, który znalazł się we wnioskach prezydencji, uległ znacznemu ograniczeniu, gdyż nie liczył już prawie dwóch stron, tylko dwa krótkie paragrafy. Zgodnie z ustaleniami, Unia Europejska miała w 2001 r. podjąć decyzję w sprawie zdolności operacyjnych, jednak usunięto *passus* mówiący o zdolnościach autonomicznych. We wnioskach nie znalazł się również zapis o możliwości podejmowania przez Unię działań w odniesieniu do międzynarodowych kryzysów o charakterze globalnym. Pomimo tego prezydent Chirac wyrażał zadowolenie z osiągniętego porozumienia, gdyż odzwierciedlało ono w znacznej

<sup>246</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 201.

<sup>247</sup> S. Rynning, *European Security and Defence Policy: coming of age?*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 490-491.

<sup>248</sup> H. Larsen, *United Kingdom: new approach and new influence?*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 315. Na temat analizy raportu prezydencji patrz: Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, s. 158-166.

<sup>249</sup> „Agence Europe”, 11.12.2000.



mierze postęp, który został dokonany od czasu wspólnej francusko-brytyjskiej deklaracji z Saint-Malo z 4 grudnia 1998 r. Jeszcze dwa lata wcześniej, jak podkreślał Chirac, Francja była całkowicie izolowana w tych kwestiach.

Oprócz kwestii związanych z EPBiO w zasadzie dwa pierwsze dni posiedzenia Rady Europejskiej, tj. 7 i 8 grudnia 2000 r., były poświęcone na omówienie problemów gospodarczych i społecznych, zagadnień związanych z obywatelami UE, tworzeniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, negocjacom akcesyjnym oraz niektórym aspektom stosunków zewnętrznych<sup>250</sup>. Debata w sprawie reform traktatowych rozpoczęła się dopiero 8 grudnia 2000 r. po południu, ale sesja plenarna została szybko przerwana, a prezydent Chirac i premier Jospin rozpoczęli spotkania bilateralne w ramach tzw. konfesjonatu przewodniczącego<sup>251</sup>. Trwały one od 15 minut do pół godziny, ale niektóre delegacje kwestionowały ich użyteczność<sup>252</sup>. Na ich podstawie w sobotę rano, tj. 9 grudnia 2000 r., prezydencja przedstawiła propozycje nowego wyważenia głosów w Radzie. Francja postulowała następujący podział głosów:

- Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy po 30 głosów;
- Hiszpania 28 głosów;
- Polska 26 głosów;
- Rumunia 12 głosów;
- Holandia, Grecja, Belgia, Portugalia, Czechy i Węgry po 10 głosów;
- Szwecja, Austria i Bułgaria po 8 głosów;
- Dania, Finlandia, Irlandia, Słowacja i Litwa po 6 głosów;
- Łotwa, Słowenia, Estonia, Luksemburg, Cypr i Malta po 3 głosy.

Propozycja prezydencji spotkała się ze sprzeciwem ze strony dużej części państw członkowskich. Premier Portugalii Antonio Guterres nazwał propozycję francuską „instytucjonalnym zamachem stanu” i wyrazem dyktatoratu dużych państw. Kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel stwierdził, że dokument prezydencji miał charakter arbitralny i subiektywny. W opinii premiera Luksemburga, Jean-Claude Junckera, rozpiętość głosów od 3 do 30 była zbyt duża. Wzburzony był również premier Holandii Wim Kok, który uważał, że jego kraj został potraktowany jak „biedni rodzice”, gdyż został ustawiony w jednym szeregu z Rumunią. Hiszpański premier José Maria Aznar podkreślił, że zrezygnowanie z drugiego komisarza było dużym poświęceniem, które powinno mieć odzwierciedlenie w przyznaniu większej liczby głosów. Belgijski minister spraw zagranicznych Louis Michel wskazywał, że w propozycji francuskiej nie było żadnej logiki, gdyż Francja miała dysponować taką samą liczbą głosów co Niemcy, a Belgia miała mieć mniej głosów niż Holandia<sup>253</sup>. Co więcej, jak

<sup>250</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>251</sup> Church, *Intergovernmental Conference and Treaty reform*, s. 86.

<sup>252</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>253</sup> „The Economist”, 11.12.2000.



podkreślał, to właśnie rozwiązanie było już niejednokrotnie odrzucane przez Belgię. Propozycja prezydencji została również krytycznie przyjęta przez Niemcy, gdyż kanclerz Gerhard Schröder uznał, że nie będzie można osiągnąć porozumienia na podstawie przedstawionego dokumentu<sup>254</sup>. Schröder chciał, aby Niemcy miały o wiele więcej głosów niż Hiszpania i Polska<sup>255</sup>. Wypowiedzi te oznaczały jednoznacznie odrzucenie projektu prezydencji francuskiej. Co więcej, niektórzy przywódcy opowiedzieli się w dyskusji za systemem podwójnej większości. Byli to premierzy Belgii Guy Verhofstadt, Szwecji Göran Persson oraz kanclerz RFN Gerhard Schröder<sup>256</sup>. Propozycja prezydencji spotkała się z niechętnym przyjęciem z punktu widzenia procesu poszerzenia. Duński premier Poul Nyrup Rasmussen mówił wręcz, że ważenie głosów nie odzwierciedlało logiki poszerzenia, a Romano Prodi uznał, że dokument prezydencji ukazał poważne problemy. Propozycja Francji wzbudziła również niezadowolenie Polski z uwagi na to, że miała ona dysponować mniejszą ilością głosów niż porównywalna pod względem wielkości populacji Hiszpania. W oświadczeniu podpisanym przez sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Jacka Saryusza-Wolskiego, Polska broniła własnego prawa do równego traktowania i podkreślała, że propozycja francuska była niemożliwa do zaakceptowania<sup>257</sup>. Francuski minister do spraw europejskich, Pierre Moscovici, bronił natomiast własnego projektu, uważając, że Polska i tak odniosłaby korzyść uzyskując taką ilość głosów<sup>258</sup>. Szereg państw udzieliło jednak poparcia Polsce, między innymi Wielka Brytania, Dania, Portugalia, Finlandia, Szwecja, a także sama Hiszpania<sup>259</sup>.

W związku z krytycznymi uwagami pojawiły się dwie kontrpropozycje<sup>260</sup>. Portugalia dążyła do zmodyfikowania propozycji prezydencji, jakkolwiek uwzględniła jedynie ówczesnych 15 państw członkowskich. Kwestią otwartą dla Portugalii było zróżnicowanie głosów Niemiec i Holandii w odniesieniu do krajów o zbliżonym potencjale ludnościowym. W odróżnieniu od Francji, Portugalia sugerowała, aby zmienić ilość głosów niektórym państwom. Chodziło

<sup>254</sup> F. Laursen, *Re-weighting of votes and composition of Commission: when size matters*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 422.

<sup>255</sup> Kanclerz Niemiec Schröder oznajmił w wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel”: „Nie mogę się zgodzić na nowy podział głosów, w którym Hiszpania, a później Polska – pomyślcie o produkcie krajowym brutto – miałyby dokładnie tyle samo głosów co Niemcy, które mają dwa razy tyle ludności” („EuroPAP”, 9.12.2000).

<sup>256</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>257</sup> „EuroPAP”, 9.12.2000.

<sup>258</sup> Już po zakończeniu posiedzenia w Nicei zarówno prezydent Chirac, jak i minister Moscovici mówili, że propozycja francuska była jedynie błędem technicznym („Agence Europe”, 13.12.2000).

<sup>259</sup> W rozmowie telefonicznej premier Aznar zapewnił premiera Jerzego Buzka, że Hiszpania nie miała nic przeciwko, aby Polska dysponowała tą samą ilością głosów („EuroPAP”, 9.12.2000).

<sup>260</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.



o następujące kraje: Grecja, Belgia, Portugalia po 12 głosów; Szwecja 11 głosów; Dania, Finlandia, Irlandia po 7 głosów; Luksemburg 4 lub 5 głosów. Wieczorem 9 grudnia 2000 r. Finlandia przedstawiła następującą propozycję ważenia głosów: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy po 29 głosów; Hiszpania i Polska po 27 głosów; Rumunia 15 głosów; Holandia 14 głosów; Grecja, Belgia, Portugalia, Czechy i Węgry po 12 głosów; Szwecja, Austria i Bułgaria po 11 głosów; Dania, Finlandia i Słowacja po 8 głosów; Irlandia i Litwa po 7 głosów; Łotwa, Estonia i Słowenia po 5 głosów; Luksemburg, Cypr i Malta po 4 głosy. Zgodnie z tą propozycją, mniejszość blokująca wynosiłaby 104 głosy, podczas gdy prezydencja proponowała mniejszość blokującą na poziomie 91 głosów.

Z uwagi na poważne kontrowersje oraz fakt, że dokument prezydencji zbyt oddawał preferencje Francji, w sobotę wieczorem Tony Blair i Gerhard Schröder próbowali doprowadzić do wypracowania kompromisu poprzez serię rozmów bilateralnych<sup>261</sup>. Dopiero propozycja z niedzieli rano, tj. z 10 grudnia 2000 r., została uznana za pierwszy autentyczny dokument prezydencji. Była to modyfikacja poprzednich pomysłów. Zgodnie z nią, poszczególne państwa miały dysponować następującą liczbą głosów: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy po 30; Hiszpania i Polska po 28; Rumunia 13; Holandia 12; Belgia, Grecja, Portugalia, Czechy i Węgry po 11; Szwecja, Austria, Bułgaria po 9; Dania, Finlandia, Irlandia i Słowacja po 7; Litwa 5; Łotwa, Estonia i Słowenia po 4; Luksemburg, Cypr i Malta po 3<sup>262</sup>. W propozycji tej uwzględniono równy status Hiszpanii i Polski, ale dokonano zróżnicowania pomiędzy Holandią a Belgią, które zawsze miały taką samą liczbę głosów. Oferta francuska zmierzała do wprowadzenia dosyć skomplikowanego systemu większości kwalifikowanej, gdyż oprócz większości państw i głosów zakładał on możliwość weryfikowania głosowania poprzez zastosowanie kryterium ludnościowego<sup>263</sup>. Decyzja byłaby przyjęta, jeżeli kraje, które za nią głosowały reprezentowałyby co najmniej 62% ludności Unii Europejskiej. Był to wyraźny gest w stosunku do Niemiec, które posiadając taką samą liczbę głosów co inne duże państwa, miały większy potencjał ludnościowy<sup>264</sup>. Kanclerz Gerhard Schröder, przyjeżdżając bowiem na szczyt w Nicei, chciał, aby nowy system ważenia głosów odzwierciedlał wielkość i siłę gospodarczą Republiki Federalnej Niemiec<sup>265</sup>.

Nowa propozycja prezydencji nadal budziła jednak kontrowersje. Nie udało się zażegnać sporu pomiędzy dużymi a małymi państwami członkowskimi,

<sup>261</sup> Church, *Intergovernmental Conference and Treaty reform*, s. 86.

<sup>262</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>263</sup> „EuroPAP”, 10.12.2000.

<sup>264</sup> W poszerzonej Unii Europejskiej ludność Niemiec reprezentowałaby 17% ogółu mieszkańców UE, podczas gdy Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch po 12%, a Polski i Hiszpanii po 8% („EuroPAP”, 10.12.2000).

<sup>265</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 203.



zaś Portugalia i Belgia kilkakrotnie dawały do zrozumienia, że są gotowe do opuszczenia sali obrad<sup>266</sup>. Portugalski premier Antonio Guterres wskazywał przede wszystkim na dysproporcję pomiędzy jego krajem a Hiszpanią, podkreślając emocjonalnie, że przez 800 lat Portugalii udawało się zachować własną tożsamość<sup>267</sup>. Jego zdaniem, żadna z propozycji prezydencji nie odzwierciedlała istniejącej równowagi w ramach Unii. Natomiast belgijski minister spraw zagranicznych Louis Michel wystąpił z ostrą krytyką zróżnicowania głosów Holandii i Belgii, a premier Verhofstadt uznał pomysł francuski za nielogiczny, gdyż zróżnicowanie dotyczyło jedynie małych państw a nie dużych. Swoją sprzeciw wyraziło także szereg innych państw, a przewodniczący Komisji Romano Prodi po raz kolejny podkreślił, że należało w pełni wziąć pod uwagę interesy państw kandydackich. Niektóre kraje, między innymi Finlandia, wskazały, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie systemu podwójnej większości. Przeciwna jednak takiemu rozwiązaniu była Francja – w zasadzie jako jedyne państwo<sup>268</sup>. Francja obawiała się, że mając mniejszą populację niż Niemcy, nie miałyby takiego samego wpływu na proces integracji europejskiej jak poprzednio. Również Hiszpania była wstrzemięźliwie nastawiona do propozycji prezydencji, gdyż chciała być postrzegana jako państwo duże<sup>269</sup>.

Po krótkiej przerwie prezydent Chirac przedstawił zmodyfikowaną propozycję, która polegała jedynie na zwiększeniu ilości głosów Luksemburga i Cypru z 3 do 4<sup>270</sup>. Portugalia i Belgia od razu stwierdziły, że jest to nie do zaakceptowania. Belgia w międzyczasie, tj. w niedzielę przed południem, przedstawiła własną propozycję ważenia głosów w Radzie, która polegała na przyjęciu podziału państw członkowskich na 4 grupy<sup>271</sup>. W pierwszej znalazłyby się państwa mające od 40 do 82 milionów mieszkańców, tzn. Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska. Każde z nich miałoby po 30 głosów. W drugiej byłyby państwa o populacji od 8 do 22 milionów. Te kraje, tj. Rumunia, Holandia, Grecja, Czechy, Belgia, Węgry, Portugalia, Szwecja, Bułgaria i Austria, dysponowałyby 12 głosami każde. Trzecia grupa to państwa o populacji od 4 do 8 milionów, tj. Słowacja, Dania, Finlandia, Irlandia i Litwa. Otrzymałyby one po 8 głosów. W ostatniej grupie znalazłyby się kraje poniżej 4

<sup>266</sup> Church, *Intergovernmental Conference and Treaty reform*, s. 86.

<sup>267</sup> Rzeczywiście rozpiętość pomiędzy Hiszpanią a Portugalią wzrosła, gdyby przyjęto propozycję prezydencji. Hiszpania, posiadająca 8 głosów, miałaby ich 28, a Portugalia posiadająca 5 miałaby ich 11 („Agence Europe”, 12.12.2000).

<sup>268</sup> „The Economist”, 17.12.2000. Jak podkreślali niektórzy komentatorzy, jednym z głównych celów Francji podczas negocjacji w Nicei było uniemożliwienie, aby Niemcy, jako historyczny partner w rozwoju integracji europejskiej po drugiej wojnie światowej, uzyskały większą ilość głosów („The Guardian”, 11.12.2000).

<sup>269</sup> M. Gray, A. Stubb, *Keynote article: The Treaty of Nice – negotiating a poisoned chalice?*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 39, 2001, p. 15.

<sup>270</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>271</sup> „EuroPAP”, 10.12.2000.



milionów: Łotwa, Słowenia, Estonia, Cypr, Luksemburg i Malta, które miałyby po 4 głosy.

Z uwagi na rozbieżne stanowiska, negocjacje nad podziałem głosów w Radzie utkwily w martwym punkcie. Trudno było jednoznacznie określić, kto blokował osiągnięcie porozumienia. Francja wymieniała jedynie Austrię, Belgię i Portugalię, natomiast dyplomaci portugalscy mówili, że do przeciwników propozycji prezydencji można było również zaliczyć Finlandię, Grecję i Szwecję<sup>272</sup>. Początkowo prezydent Chirac zamierzał przerwać obrady w niedzielę wieczorem o godz. 22.30 i powrócić do kwestii podziału głosów w Radzie dopiero po kilku miesiącach<sup>273</sup>. Został jednak przekonany przez przedstawicieli innych państw i po ogłoszeniu przerwy rozpoczęły się konsultacje z poszczególnymi krajami członkowskimi, przede wszystkim pomiędzy Francją a Wielką Brytanią i Niemcami. Wcześniej odbyły się również inne spotkania dwustronne – w momencie, kiedy nad dalszą strategią debatowali we własnym gronie przedstawiciele prezydencji, tj. prezydent Chirac, premier Jospin i minister do spraw europejskich Moscovici. Po serii rozmów, w poniedziałek o godzinie 2.00 w nocy Francja przedstawiła nową propozycję ważenia głosów, która wychodziła naprzeciw postulatam mniejszych państw. Dużym krajom zmniejszono liczbę głosów – Niemcom, Francji, Wielkiej Brytanii i Włochom z 30 do 29, natomiast Hiszpanii i Polsce z 28 do 27. Niektórym mniejszym państwom zwiększono siłę głosów – Belgii, Portugalii, Grecji, Czechom i Węgrom z 11 do 12, a Austrii, Szwecji i Bułgarii z 9 do 10. Francja nie odstąpiła jednak od wprowadzenia możliwości weryfikowania głosowania przy pomocy kryterium wielkości populacji, czego domagała się Portugalia, a przede wszystkim nie zrównała Belgii z Holandią pod względem ilości głosów. W związku z tym Belgia, jako jedyne państwo, początkowo odrzuciła nowy plan prezydencji. Dopiero o 4.30 nad ranem w poniedziałek premier Belgii Verhsofstadt przystał na propozycję francuską. Stało się tak w wyniku ogromnej presji ze strony Wielkiej Brytanii i Niemiec, a także ustnej oferty prezydenta Chiraca, że posiedzenia Rady Europejskiej będą odbywały się w przyszłości w Brukseli<sup>274</sup>. Belgii przyznano również 22 miejsca w Parlamencie Europejskim zamiast proponowanych wcześniej 20<sup>275</sup>. Natomiast jak podkreślał sam Verhsofstadt, duże znaczenie miał fakt, że kraje Beneluksu miały razem dysponować taką samą siłą głosów, jak duże państwo Unii Europejskiej. Wpływ na osiągnięcie osta-

<sup>272</sup> „EuroPAP”, 11.12.2000.

<sup>273</sup> Church, *Intergovernmental Conference and Treaty reform*, s. 86-87; „EuroPAP”, 11.12.2000.

<sup>274</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 202; „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>275</sup> Aby zachować parytet z Portugalią i Grecją, także tym państwom przyznano 22 miejsca w PE. Oferta ta jednak nie dotyczyła Czech i Węgier, które pomimo podobnej wielkości populacji, miały nadal mieć po 20 deputowanych (Laursen, *Re-weighting of votes and composition of Commission*, s. 425).





tecznego porozumienia miało również zmęczenie uczestników szczytu w Nicei; nie bez znaczenia był także fakt, że centra konferencyjne, w których toczyło się ostatnie posiedzenie Konferencji Międzyrządowej, były już zarezerwowane na popołudnie<sup>276</sup>.

Uzgodniony system większości kwalifikowanej był kompromisem pomiędzy dużymi a małymi państwami Unii Europejskiej<sup>277</sup>. Małe kraje były usatysfakcjonowane zapisem, że po akcesji dwunastu państw próg większości kwalifikowanej wzrośnie do 74,8%<sup>278</sup>. W zamian duże państwa, a przede wszystkim Niemcy, uzyskały możliwość weryfikacji głosowania, gdyż państwa opowiadające się za danym rozwiązaniem musiały reprezentować przynajmniej 62% ogółu ludności Unii. Oznaczało to, że każda decyzja będzie mogła być zablokowana przez trzy duże państwa, jeżeli wśród nich będą znajdować się Niemcy. Wzmocniło to pozycję Niemiec w stosunku do Francji, która będzie potrzebować wsparcia ze strony przynajmniej trzech innych krajów<sup>279</sup>.

Problem określenia większości kwalifikowanej nie był jedynym zagadnieniem, które dzieliło państwa członkowskie podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, jakkolwiek pozostałe kwestie nie wzbudzały aż tak wielkich kontrowersji. Po zakończeniu obrad prezydent Jacques Chirac na konferencji prasowej w poniedziałek o godzinie 5.00 rano wskazał na główne obszary reform<sup>280</sup>. Oprócz znaczącej zmiany w wazeniu głosów, wymienił perspektywę powołania od 2010 r. Komisji składającej się z mniejszej ilości komisarzy niż państw członkowskich, istotny postęp w rozszerzeniu głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej oraz ułatwienia w inicjowaniu wzmocnionej współpracy. Zdaniem Chiraca, posiedzenie w Nicei będzie więc w historii Europy pamiętane jako wielki szczyt, ze względu na skalę i złożoność rozwiązanych problemów. Bardziej wstrzemięźliwie prezydent Chirac charakteryzował Traktat Nicejski podczas debaty w Parlamencie Europejskim w dniu 12 grudnia

<sup>276</sup> Church, *Intergovernmental Conference and Treaty reform*, s. 87.

<sup>277</sup> Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 203; „EuroPAP”, 11.12.2000.

<sup>278</sup> W Traktacie uzgodnionym w Nicei zapisano, że w Unii składającej się z 27 państw członkowskich, większość kwalifikowana będzie wynosiła 258 głosów z 345, czyli 74,8%. Stało to w sprzeczności z deklaracją nr 21 dołączoną do Traktatu, gdzie mówiono o 73,4%. Mniejszość blokująca miała wynosić 91 głosów. Po podpisaniu Traktatu Nicejskiego zweryfikowano więc większość kwalifikowaną na 255 głosów, czyli na 73,9% (na ten temat patrz: J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 53-55). Powyższe problemy wynikały głównie z faktu, że zmiany dotyczące ilości głosów nastąpiły we wczesnych godzinach porannych w poniedziałek 11 grudnia 2000 r. W ostatnim momencie obniżono liczbę głosów dużym państwom z 30 do 29, a w wyniku nacisku ze strony belgijskiego premiera Verhofstadta, dodano Litwie dwa głosy, a Rumunii jeden („Agence Europe”, 23.12.2000).

<sup>279</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 58.

<sup>280</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.



2000 r.<sup>281</sup> Podkreślił on, że na szczycie w Nicei nie było ani zwycięzców, ani pokonanych i w odróżnieniu od porozumienia amsterdamskiego udało się osiągnąć równowagę między reprezentacją a efektywnością. Co więcej, jego zdaniem po Nicei nie było żadnych „pozostałości”, jak to miało miejsce po Amsterdampie. Nieco mniej pozytywnie wyniki obrad Rady Europejskiej ocenił przewodniczący Komisji Romano Prodi, który uważał, że można było w Nicei osiągnąć nieco więcej<sup>282</sup>. Prodi podchodził krytycznie przede wszystkim do nowego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, uważając, że był on skomplikowany i niezbyt przejrzysty. Jednak samo porozumienie otworzyło szybciej niż planowano drogę do poszerzenia Unii Europejskiej<sup>283</sup>. Z tego względu samo wynegocjowanie Traktatu Nicejskiego stanowiło jego poważną zaletą, tak samo, jak otwarcie debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej<sup>284</sup>.

Z podobną wstrzeźliwością jak Romano Prodi wypowiedziało się jeszcze kilku przywódców. Najbardziej sceptycznie odniósł się do Traktatu Nicejskiego premier Finlandii Pavo Lipponen<sup>285</sup>. Stwierdził on, wskazując przede wszystkim na nowy system większości kwalifikowanej, że w przyszłości trzeba będzie doprowadzić do modyfikacji Traktatu. Gerhard Schröder uznał natomiast, że wyniki rokowań w Nicei były do zaakceptowania dla Niemiec, a poza tym stwarzały historyczną szansę na poszerzenie Unii o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Jednak kanclerz nie krył niezadowolenia z braku należytego postępu w zakresie rozszerzenia podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Podkreślał bowiem, że Niemcy oczekiwały podczas posiedzenia w Nicei czegoś więcej<sup>286</sup>. Ten ograniczony urzędowy optymizm kontrastował z dosyć krytycznym podejściem, które dominowało w Niemczech zarówno w mediach, debacie akademickiej, w wypowiedziach grup interesu, ale przede wszystkim w dyskusjach politycznych. Podziały co do oceny rezultatów rokowań nicejskich były widoczne również w Wielkiej Brytanii. Opozycyjna Partia Konserwatywna krytykowała przyjęte ustalenia, uważając, że wykraczały one daleko poza stworzenie niezbędnych warunków do przyjęcia nowych państw członkowskich i prowadziły do pogłębienia integracji w ramach Unii Europejskiej<sup>287</sup>. Natomiast rządząca Partia Pracy deklarowała, że Wielka Brytania osiągnęła cele

<sup>281</sup> „Agence Europe”, 13.12.2000.

<sup>282</sup> Romano Prodi, President of the European Commission, *Speech at the European Parliament on the European Council of Nice*, Strasbourg, 12.12.2000, SPEECH/00/499, <http://europa.eu.int>.

<sup>283</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>284</sup> Address by Romano Prodi, President of the European Commission, *The state of the Union in 2001*, „Bull. EU” 1/2-2001, punkt 2.2.1.

<sup>285</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>286</sup> Engel, *Germany*, s. 109.

<sup>287</sup> Larsen, *United Kingdom*, s. 318-319.



stawiane przed Konferencją Międzyrządową przez rząd. Na przykład premier Tony Blair uważał za sukces obronę jedności w takich dziedzinach, jak podatki i bezpieczeństwo socjalne<sup>288</sup>. Premier Luksemburga Juncker wskazywał przede wszystkim na postęp w odniesieniu do zakresu stosowania większości kwalifikowanej. Satisfakcję z Traktatu wyraził premier Hiszpanii Jose Maria Aznar, który podkreślał przede wszystkim lepsze zrównoważenie wpływów między państwami członkowskimi. Hiszpania, jak podkreślał, zrobiła największy postęp, gdyż siła głosów tego kraju wzrosła o 3,37 razy, podczas gdy państw dużych o 2,9, a państw mniejszych o 2,4. W samej Hiszpanii rząd przedstawiał Traktat Nicejski jako wielki triumf premiera Aznara, gdyż Hiszpania została uznana w procesach decyzyjnych za duże państwo<sup>289</sup>. O zagwarantowaniu równowagi między państwami członkowskimi mówił również premier Portugalii Guterres, jakkolwiek uważał on, że nowy system większości kwalifikowanej nie był najdoskonalszy z możliwych<sup>290</sup>. Należało, jego zdaniem, przyjąć system podwójnej większości, tj. większości państw i populacji.

Pomimo ostrożnego optymizmu ze strony przywódców państw członkowskich, nie brak było głosów bardzo krytycznych. W takim duchu o wynikach posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei wypowiedzieli się w większości deputowani do Parlamentu Europejskiego<sup>291</sup>, co znalazło odzwierciedlenie w rezolucji przyjętej 14 grudnia 2000 r.<sup>292</sup> Parlament uznał, że pomimo reform wprowadzonych przez Konferencję Międzyrządową, Traktat Nicejski nie wzmocnił w należyty sposób zdolności Unii Europejskiej do przyjęcia nowych państw członkowskich oraz nie skonsolidował dostatecznie demokratycznej legitymizacji. Co więcej, Parlament obwinił szefów państw i rządów, że w trakcie negocjacji bardziej przedkładali krótkoterminowe interesy narodowe nad ogólne interesy UE. Do podstawowych wad Traktatu, Parlament zaliczył przede wszystkim następujące elementy:

- podniesienie progu osiągnięcia większości kwalifikowanej oraz nadmierne skomplikowanie samego systemu;
- niedostateczne rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w obszarach istotnych z punktu widzenia przyjęcia nowych państw członkowskich;
- brak ustanowienia automatycznego związku pomiędzy podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną a procedurą współdecydowania;

<sup>288</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>289</sup> F. Basabe Lloréns, *Spain: the need to sell a victory*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 274.

<sup>290</sup> „Agence Europe”, 12.12.2000.

<sup>291</sup> „Agence Europe”, 13.12.2000.

<sup>292</sup> EP, *European Parliament resolution on the outcome of the European Council on 7-11 December 2000 in Nice*, 14.12.2000, „OJ C” 232, 17.08.2001, s. 342.



– fakt, że na zainicjowanie wzmocnionej współpracy zgoda Parlamentu była wymagana jedynie okazjonalnie.

Zdaniem Parlamentu Europejskiego, doświadczenia szczytu w Nicei ukazują, że tradycyjna metoda reformowania UE przez Konferencję Międzyrządową stawała się już niewłaściwa. Parlament sugerował, że należałoby zwołać Konwent, podobny do tego, który opracował Kartę Praw Podstawowych. W jego skład wchodziłoby przedstawiciele zarówno państw członkowskich, jak i kandydackich, ale nikt nie powinien dysponować prawem *veta*. Po odbyciu szerokiej debaty publicznej Konwent miałby przygotować projekt dokumentu zwanego konstytucją.

Podobnie wstrzeźliwą albo nawet negatywną opinię wyraziło wpływo Europejskie Centrum Polityczne w Brukseli. Uznano, że nowy system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną był niesprawiedliwy, niespójny i mocno skomplikowany<sup>293</sup>. Powinien on w większej mierze uwzględnić wielkość populacji poszczególnych państw członkowskich. Również niewystarczające było ograniczenie składu Komisji Europejskiej do 27 członków. Co więcej, reforma ściślejszej współpracy także była niedostateczna. Powinno się bowiem umożliwić Komisji odgrywanie podobnej roli w drugim i trzecim filarze, tak jak w pierwszym oraz ostatecznie znieść całkowicie możliwość stosowania *veta*. Zdaniem Europejskiego Centrum Politycznego, głosowanie większością kwalifikowaną powinno stać się generalną zasadą podejmowania decyzji w Radzie. Biorąc pod uwagę rozczarowanie treścią Traktatu Nicejskiego, wskazywano na potrzebę przeprowadzenia dalszych reform traktatowych i pozatraktatowych, aby poszerzenie nie doprowadziło do osłabienia Unii Europejskiej<sup>294</sup>. Z drugiej jednak strony, podkreślano, że planowane zmiany nie mogły wstrzymać procesu akcesji nowych państw do UE. Nieco optymizmu Europejskie Centrum Polityczne wykazało wobec postanowień Rady Europejskiej w sprawie procesu postnicejskiego. Pozytywnie oceniano zaplanowaną szeroką debatę publiczną o przyszłości Unii Europejskiej oraz dążenie do określenia ostatecznego kształtu integracji. W opinii Centrum, to, czego nie udało się osiągnąć, przyjmując Traktat Nicejski, mogło zostać naprawione podczas Konferencji Międzyrządowej zaplanowanej na 2004 r.

Krytyczne oceny nie dotyczyły jedynie rezultatu Konferencji Międzyrządowej, ale również atmosfery, jaka panowała podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. Były one w szczególności związane z zachowaniem prezydencji. Prezydentowi Chiracowi zarzucano, że był sprytny, arogancki, nieuprzejmy, interesowny, niewrażliwy, porównywano go z tyranem lub bykiem w składzie porcelany<sup>295</sup>. Podczas spotkania niektórzy szefowie państw i rządów wyrażali

<sup>293</sup> European Policy Centre, *Nice: Is the glass half-full or half-empty? The EPC's preliminary assessment of the outcome of the Nice summit*, 18.12.2000, <http://www.theepc.be>.

<sup>294</sup> European Policy Centre, *Nice: success or failure? The EPC position – 17 January 2001*, 17.01.2000, <http://www.theepc.be>.



negatywne uwagi pod adresem Chiraca<sup>296</sup>. Dotkniętym poczuł się także przewodniczący Komisji Romano Prodi, który został wykluczony z najistotniejszych spotkań bilateralnych mających na celu doprowadzenie do zawarcia ostatecznego kompromisu. W liście do personelu Komisji, Romano Prodi i Michel Barnier podkreślali, że Traktat był przyjęty w trudnej atmosferze, w której dominowało podejście *każdy dla siebie*, a nie *jeden za wszystkich*<sup>297</sup>. Ich zdaniem, wiele razy myślano w kategoriach, jak blokować, a nie w jaki sposób podjąć decyzję.

Państwa kandydujące do członkostwa zostały urażone sformułowaniami wyrażanymi przez prezydenta Chiraca, że nie mogły być traktowane na równi z krajami założycielskimi<sup>298</sup>. Prezydencja francuska niejednokrotnie różnicowała ówczesne państwa członkowskie i kandydackie w zakresie proponowanych rozwiązań pomimo podobnej wielkości pod względem populacji. Mogło to świadczyć o pewnej formie dyskryminacji wobec nowych państw członkowskich. Wobec tego sposób przyjęcia Traktatu Nicejskiego, nie wolny od poważnych kontrowersji, mógł wpływać na stosunki pomiędzy poszczególnymi krajami, zarówno starymi, jak i nowymi członkami. Ale najważniejsze znaczenie miał ograniczony charakter zmian zawartych w Traktacie. Jak podkreślano, nie można było mówić o „pozostałościach po Nicei”, ale Traktat ten nie rozwiązał podstawowych zagadnień w polityce europejskiej związanych z układem sił<sup>299</sup>.

## 2.5. Prace redakcyjne nad ostateczną wersją dokumentu i podpisanie Traktatu Nicejskiego

Podobnie jak w przypadku Traktatu Amsterdamskiego, konieczne było przygotowanie ostatecznej wersji tekst Traktatu Nicejskiego. Już podczas spotkania Komitetu Stałych Przedstawicieli w drugiej połowie grudnia 2000 r. wskazano na dwa obszary, które wymagały należytego wyjaśnienia<sup>300</sup>. Po pierwsze, wątpliwości związane były ze sprzecznymi zapisami dotyczącymi progę większości kwalifikowanej i mniejszości blokującej<sup>301</sup>. Jakkolwiek prezydencja francuska przedstawiła kompromisową propozycję w tym zakresie, to

<sup>295</sup> „The Guardian”, 11.12.2000.

<sup>296</sup> Belgijski premier Verhofstadt, nie zdając sobie sprawy, że kamery nadal były włączone, tak mówił do premiera Danii Rasmussena o Chiracu: „Ten facet tylko mówi, mówi i mówi. Czy sądzisz, że on zrozumiał chociaż jedno słowo z tego co powiedzieliśmy wokół stołu? On po prostu nie słucha” („The Guardian”, 11.12.2000).

<sup>297</sup> Tekst listu Romano Prodiego i Michela Barniera w: „Agence Europe”, 21.12.2000.

<sup>298</sup> J. Gower, *The Treaty of Nice: setting the signals for the enlarged Europe?*, w: Bond, Fees (red.), *The Treaty of Nice explained*, s. 132.

<sup>299</sup> Janning, Giering, *An ambivalent result*, s. 173.

<sup>300</sup> „Agence Europe”, 21.12.2000.

<sup>301</sup> Na ten temat patrz przypis 278.



jednak niewykluczano, że niektóre państwa członkowskie mogły blokować osiągnięcie porozumienia i decyzja musiałaby być podjęta na najwyższym politycznym szczeblu. I rzeczywiście niektóre kraje chciały odłożenia decyzji do 2005 r., czyli momentu, w którym nowy system większości kwalifikowanej miał wejść w życie<sup>302</sup>. Hiszpania chciała natomiast utrzymania mniejszości blokującej na poziomie 91 głosów, podczas gdy większość małych i kilka dużych państw chciało zwiększyć tę liczbę. Hiszpania, a także z innych powodów Finlandia i Szwecja, podczas spotkania Komitetu Stałych Przedstawicieli były niechętne przyjęciu odpowiednich modyfikacji, podczas gdy większość delegacji uważała, że przed podjęciem decyzji muszą skontaktować się z własnymi rządami<sup>303</sup>. Po drugie, niektóre delegacje kwestionowały fakt, że w Nicei przyjęto postanowienie dotyczące organizowania wszystkich posiedzeń Rady Europejskiej w Brukseli<sup>304</sup>. W tym wypadku akceptacja takiego rozwiązania była ułatwiona z uwagi na to, że odpowiednia deklaracja dotyczyła jedynie formalnych spotkań na szczycie. Prezydencja francuska proponowała, aby zmienić zapis nicejski, w myśl którego połowa posiedzeń Rady Europejskiej odbywałaby się w Brukseli, i zastąpić go ustaleniem, że przynajmniej jedna sesja w ramach sześciomiesięcznego przewodnictwa miała odbywać się w Brukseli<sup>305</sup>. Co więcej, godzono się na pewną elastyczność w tym zakresie, gdyż Hiszpania zaplanowała już w pierwszej połowie 2002 r. spotkania szefów państw i rządów w Sewilli i Barcelonie. Dopiero w momencie, gdy Unia Europejska składałaby się z 18 państw członkowskich, wszystkie posiedzenia Rady Europejskiej odbywałyby się w Brukseli.

Komitetowi Stałych Przedstawicieli udało się rozstrzygnąć także kwestię, która budziła pewne kontrowersje. Otóż potwierdzono podział miejsc w Parlamencie Europejskim pomimo protestów ze strony niektórych deputowanych do PE. Uważali oni, że Czechy i Węgry powinny dysponować taką samą ilością miejsc jak Belgia, Grecja i Portugalia, jako kraje o zbliżonym potencjale ludnościowym<sup>306</sup>. Kontrowersje wynikały z poprawek, które wprowadzono w ostatniej chwili podczas obrad Rady Europejskiej w Nicei. Otóż Belgii zwiększono liczbę deputowanych z 20 do 22. To samo uczyniono w stosunku do Grecji i Portugalii, które z uwagi na swój potencjał ludnościowy chciały być tak samo traktowane jak Belgia.

Po wprowadzeniu niezbędnych poprawek do tekstu Traktatu Nicejskiego, odnoszących się przede wszystkim do wyjaśnienia sposobu podejmowania de-

<sup>302</sup> „Agence Europe”, 22.12.2000.

<sup>303</sup> „Agence Europe”, 23.12.2000.

<sup>304</sup> „Agence Europe”, 21.12.2000.

<sup>305</sup> „Agence Europe”, 23.12.2000.

<sup>306</sup> Prezydent Węgier Ferenc Madl nazwał tę sytuację anomalią i stwierdził, że Węgry będą dążyć do rozwiązania tej sytuacji poprzez uzyskanie dwóch dodatkowych miejsc w Parlamencie Europejskim w trakcie negocjacji akcesyjnych dotyczących kwestii instytucjonalnych („EurActiv”, 1.03.2001).



cyzji większością kwalifikowaną, oraz po wykonaniu niezbędnych prac prawnych i językowych, Traktat Nicejski został uroczyście podpisany przez ministrów spraw zagranicznych w dniu 26 lutego 2001 r. w Nicei<sup>307</sup>. Jak wyraźnie podkreślił podczas ceremonii prezydent Francji Jacques Chirac, celem Konferencji Międzyrządowej nie było nadanie architekturze europejskiej nowego kształtu, ale znalezienie rozwiązań problemów instytucjonalnych, aby dotrzymać obietnice danych państwom kandydackim<sup>308</sup>. W opinii Chiraca, Traktat zamykał pewien cykl i pozwalał na przejście do nowego etapu, tj. rozpoczęcia szerokiej demokratycznej debaty na temat przyszłości Unii. Zarówno on, jak i reprezentujący prezydencję szwedzki premier Göran Persson, zwrócili uwagę na potrzebę ratyfikacji Traktatu Nicejskiego do końca grudnia 2002 r., zgodnie z terminem określonym przez Radę Europejską w Helsinkach w grudniu 1999 r.

## 2.6. Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu Nicejskiego

Z uwagi na konieczność przygotowania Unii Europejskiej na przyjęcie nowych państw członkowskich, jak najszybsza ratyfikacja Traktatu Nicejskiego była kwestią niezmiernie istotną. Irlandia była jedynym krajem, w którym planowano przeprowadzenie referendum ratyfikacyjnego. Już pod koniec marca 2001 r. minister spraw zagranicznych Irlandii, Brian Cowen, przyjął białą księgę na temat Traktatu Nicejskiego, która miała być rozesłana do obywateli irlandzkich<sup>309</sup>. Nie zamierzano natomiast organizować referendum w Danii, gdzie do tej pory dwukrotnie społeczeństwo wyrażało swoją opinię na temat przyjęcia Traktatu – chodziło o Traktat z Maastricht i Traktat Amsterdamski<sup>310</sup>. Rząd duński uzasadniał, że zgodnie z konstytucją referendum byłoby wymagane jedynie wtedy, gdyby Dania pozbywała się na rzecz Unii Europejskiej suwerennych uprawnień.

Jakkolwiek w poszczególnych państwach członkowskich opinie były w większości pozytywne co do potrzeby przyjęcia Traktatu Nicejskiego, nie brak było jednak głosów, że dokument powinien być odrzucony albo renegocjowany. Z takim postulatem wystąpiła część deputowanych do Parlamentu Europejskiego skupionych w eurosceptycznej intergrupie *SOS Demokracja*<sup>311</sup>. Jednak ocena dokonana przez sam Parlament Europejski odbiegała od takiego sposobu myślenia. W rezolucji z maja 2001 r. Parlament stwierdził, że Traktat Nicejski powinien być rozpatrywany w kontekście wyników planowanego posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken, podczas którego można by naprawić słabości Traktatu<sup>312</sup>. Stanowisko takie było odbiciem przekonania, że wprowa-

<sup>307</sup> „Bull. EU” 1-2/2001, punkt 1.1.1.

<sup>308</sup> „Agence Europe”, 28.02.2001.

<sup>309</sup> „Agence Europe”, 31.03.2001.

<sup>310</sup> „EurActiv”, 28.02.2001.

<sup>311</sup> „Agence Europe”, 19.05.2001.



dzane zmiany miały niedostateczny charakter i nie przygotowują należycie Unii Europejskiej na przyjęcie nowych państw członkowskich.

Poważną trudnością w procesie ratyfikacji Traktatu Nicejskiego był negatywny wynik referendum w Irlandii, które odbyło się 7 czerwca 2001 r. Przy niskiej frekwencji, sięgającej jedynie 34,7% wyborców, aż 53,87% głosujących opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu Nicejskiego, podczas gdy było 46,13%<sup>313</sup>. W reakcji na wydarzenia w Irlandii ministrowie państw członkowskich w oświadczeniu po spotkaniu Rady Spraw Ogólnych, wyraźnie stwierdzili, że Traktat Nicejski nie podlega renegotjacji, a ratyfikacja powinna odbywać się zgodnie z uzgodnionym harmonogramem. Zaoferowali oni rządowi irlandzkiemu pomoc w znalezieniu wyjścia z sytuacji, biorąc pod uwagę niepokoje społeczeństwa irlandzkiego. Jednocześnie ministrowie podkreślili zaangażowanie Unii na rzecz poszerzenia i osiągnięcia postępu w negocjacjach akcesyjnych. W podobnym duchu była utrzymana wspólna deklaracja przewodniczącego Rady Europejskiej szwedzkiego premiera Görana Perssona i przewodniczącego Komisji Romano Prodiego<sup>314</sup>. Interpretując odmowę ratyfikacji Traktatu Nicejskiego, przewodnicząca Parlamentu Europejskiego, Nicole Fontaine, powiedziała, że głosowanie na *nie* nie wynikało ze sprzeciwu wobec procesu poszerzenia, ale oznaczało, że niemożliwe były jakiegokolwiek istotne reformy konstrukcji europejskiej bez silnego i aktywnego uczestnictwa ze strony obywateli<sup>315</sup>. Niektórzy członkowie Parlamentu Europejskiego apelowali więc o stworzenie nowych, przejrzystych i demokratycznych procedur reformowania Unii Europejskiej (Hans-Gert Pöttering) oraz sądzili, że należało zwołać Konwent, który przeprowadziłby niezbędne reformy instytucjonalne jeszcze przed procesem poszerzenia (Jean-Louis Bourlanges). Poglądy te znalazły odbicie w rezolucji z dnia 13 czerwca 2001 r., kiedy to Parlament Europejski uznał, że z uwagi na wynik referendum w Irlandii, należało radykalnie zmienić sposób reformowania Traktatów, uwzględniając transparentny proces rozwoju konstytucyjnego z szerokim udziałem obywateli<sup>316</sup>.

Konieczność szybkiej ratyfikacji Traktatu Nicejskiego została potwierdzona przez szefów państw i rządów na spotkaniu w Göteborgu w dniach 15-16 czerwca 2001 r. Rada Europejska wyraźnie podkreśliła, że od końca 2002 r. Unia Europejska powinna być gotowa na przyjęcie nowych państw członkow-

<sup>312</sup> *European Parliament resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Parliament (2001/2022(INI))*, 31.05.2001, „OJ C” 47E, 21.02.2002.

<sup>313</sup> „Agence Europe”, 12.06.2001.

<sup>314</sup> *Joint statement on the Irish referendum by Göran Persson, President of the European Council and Prime Minister of Sweden and Romano Prodi, President of the European Commission*, 8.06.2001, [http://www.eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?iInformationID=15745](http://www.eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?iInformationID=15745).

<sup>315</sup> „Agence Europe”, 12.06.2001.

<sup>316</sup> EP, *Resolution on the preparation of the European Council on 15/16 June 2001 in Göteborg*, 13.06.2001, „OJ C” 53E, 28.02.2002.





skich, aby mogły one wziąć udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego planowanych na rok 2004<sup>317</sup>. Tego rodzaju sformułowania wynikały z jednoznacznego określenia rozszerzenia jako procesu nieodwracalnego, czego wyrazem było również przyjęcie terminu, tj. do końca 2002 r., w którym powinny być sfinalizowane negocjacje akcesyjne<sup>318</sup>.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej premier Irlandii Bertie Ahern przedstawił specjalną deklarację, w której potwierdził, że rząd irlandzki niejednokrotnie podkreślał, że ratyfikacja Traktatu Nicejskiego była nieodzownym warunkiem przyjęcia nowych państw członkowskich, co stanowiło historyczny obowiązek i wielką szansę<sup>319</sup>. Jednocześnie rząd przypominał, że Traktat Nicejski w żaden sposób nie naruszał fundamentalnych interesów Irlandii, ani nie zagrażał podstawowym wartościom. Ahern wyraźnie stwierdził, że także przeciwnicy ratyfikacji Traktatu Nicejskiego popierali przyjęcie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej, a referendum raczej potwierdziło, że obywatele odczuwali dystans w stosunku do instytucji Unii oraz frustrację wywołaną brakiem jasności, przejrzystości i zdolności działania po stronie Unii Europejskiej.

Po fiasku pierwszego referendum w Irlandii zaczęto zastanawiać się nad przyczynami oraz możliwościami rozwiązania zaistniałej sytuacji. Przede wszystkim wskazywano, że w stosunku do referendum w sprawie Traktatu Amsterdamskiego nastąpił znaczny spadek, bo aż o 18,1%, liczby głosów na *tak*, podczas gdy spadek liczby głosów na *nie* wynosił jedynie 2,6%<sup>320</sup>. Twierdzono więc, że o rezultacie referendum zdecydowali ci, którzy nie poszli na głosowanie i zostali w domu. Co więcej, wpływ na wynik referendum miał krótki czas trwania kampanii i słabe zaangażowanie w nią rządu, z wyjątkiem premiera i ministra spraw zagranicznych. Negatywna kampania była bardziej efektywna, gdyż posługiwano się w niej prostymi i zrozumiałymi hasłami, np. „Utracisz: władzę, pieniądze i wpływ” oraz „Nie dla Nicei: Nie dla NATO”. Kampania ta była zogniskowana wokół sześciu zagadnień, tj. suwerenności, dominacji dużych państw, demokratycznej odpowiedzialności, neutralności, poszerzenia i aborcji. Wydawało się, że poszerzenie nie miało wpływu na negatywny wynik referendum. Takie zapewnienia padały ze strony zarówno zwolenników, jak i też przeciwników ratyfikacji Traktatu Nicejskiego, jakkolwiek inaczej na ogół oceniano werdykt społeczeństwa

<sup>317</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Göteborg, 15-16.06.2001, „Bull. EU” 6-2001, punkty I. 20.

<sup>318</sup> Przyjęcie daty zakończenia negocjacji akcesyjnych było sukcesem przydencji szwedzkiej, jakkolwiek termin ten był różnorodnie interpretowany. Kanclerz RFN Schröder tłumaczył, że nie było to jednoznaczne zobowiązanie, ale jedynie polityczna akceptacja wspólnego celu („Agence Europe”, 18.06.2001).

<sup>319</sup> „Agence Europe”, 16.06.2001.

<sup>320</sup> B. Laffan, *The Nice Treaty: the Irish vote*, Groupement d'études et de recherches, Paris 2001, s. 1-8.



irländzkiego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w krajach członkowskich<sup>321</sup>. Przeciwnicy Traktatu Nicejskiego uważali, że przyjęcie państw Europy Środkowej i Wschodniej było obowiązkiem moralnym i argumentowali, że Traktat nie był konieczny, aby poszerzenie mogło nastąpić<sup>322</sup>. Niektórzy wyborcy zagłosowali jednak przeciwko Traktatowi w obawie o zwiększony napływ imigrantów i ewentualną reformę Wspólnej Polityki Rolnej, co było pośrednio związane z poszerzeniem. W kampanii przeważały obawy o spadek znaczenia Irlandii w Unii Europejskiej z uwagi na fakt, że nie zawsze kraj ten byłby reprezentowany w Komisji Europejskiej, a nowy sposób ważenia głosów faworyzowałby duże państwa członkowskie. Co więcej, podkreślano, że zmiany dotyczące wzmocnionej współpracy doprowadzą do stworzenia dwóch kręgów w UE, a Irlandia znajdzie się w kręgu państw integrujących się wolniej. System nicejski przedstawiano jako narzucony Irlandii. Argumentowano również, że decyzje z Nicei mogły doprowadzić do militaryzacji Unii, co kłóciło się z neutralnym statusem Irlandii. Poza tymi, niejako tradycyjnymi, argumentami, które dominowały w debacie publicznej, zasadniczym powodem odrzucenia Traktatu Nicejskiego – o czym świadczą badania opinii publicznej – był po prostu brak informacji<sup>323</sup>.

Pewne zamieszanie wokół kwestii ratyfikacji Traktatu Nicejskiego wywołały uwagi przewodniczącego Komisji Romano Prodiego. W wywiadzie udzielonym irlandzkiemu dziennikowi „The Irish Times” stwierdził on, że poszerzenie może odbyć się bez wejścia w życie Traktatu, jakkolwiek nie oznaczało to, że referendum irlandzkie nie było istotne<sup>324</sup>. Rzecznik Komisji Europejskiej potwierdził słowa przewodniczącego, podkreślając, że z prawnotechnicznego punktu widzenia poszerzenie mogło się odbyć bez ratyfikacji Traktatu Nicejskiego, ale była ona nieodzowna, aby wprowadzić w życie postanowienia dotyczące rozszerzenia stosowania większości kwalifikowanej, czy też wzmocnionej współpracy. Prodi został również poparty przez Elmara Broka, obserwatora Parlamentu Europejskiego podczas Konferencji Międzyrządowej. Uwagi Romano Prodiego zadziwiły jednak dyplomatów państw członkowskich UE, a jeden z nich określił je mianem „politycznej katastrofy”<sup>325</sup>. Wyjaśniając całą sytuację, Prodi oświadczył, że powołał się na opinię prawników, którzy argumentowali, że poszerzenie byłoby możliwe nawet bez Traktatu Nicejskiego-

<sup>321</sup> J. O’Brennan, *EU enlargement as a factor in Ireland’s Nice Treaty referendum*, „Perceptions. Journal of International Affairs”, vol. 7, nr 3, 2002, s. 79-81.

<sup>322</sup> Laffan, *The Nice Treaty*, s. 1-8.

<sup>323</sup> Zgodnie z badaniami opinii publicznej przeprowadzonymi po referendum, aż 39% głosujących na „Nie” wskazywało jako powód brak informacji. Była to najczęściej udzielana odpowiedź. Inne przyczyny to między innymi utrata suwerenności i niepodległości (16%) oraz neutralność i kwestie wojskowe (12%) [K. Gilland, *Ireland’s (first) referendum on the Treaty of Nice*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 3, 2002, s.531].

<sup>324</sup> „Agence Europe”, 23.06.2001.

<sup>325</sup> „The Irish Times”, 22.06.2001.



go<sup>326</sup>. Jednak jak sam podkreślił, akcesja nowych państw członkowskich była procesem politycznym i wobec tego błędem byłoby uważać, że mogłaby ona mieć miejsce w przypadku fiaska Traktatu Nicejskiego.

W celu przygotowania drugiego referendum w czerwcu 2001 r. rząd irlandzki podjął decyzję o powołaniu Narodowego Forum o Europie<sup>327</sup>. 18 października 2001 r. w przemówieniu inauguracyjnym prace Forum, premier Ahern nie tylko nawiązał do referendum, ale wskazał również na potrzebę debaty dotyczącej wszystkich aspektów związanych z członkostwem Irlandii w Unii Europejskiej, miejscem tego państwa w UE oraz przyszłością Europy<sup>328</sup>. Forum, w skład którego weszli przedstawiciele partii politycznych reprezentowanych w parlamencie, wzięło więc również udział w ogólnoeuropejskiej dyskusji na temat przyszłości integracji europejskiej, zgodnie z deklaracją dołączoną do Traktatu Nicejskiego, a następnie kontynuowało swoją działalność jako organ dyskutujący na temat miejsca Irlandii w Unii Europejskiej<sup>329</sup>. Jak podkreślał premier Ahern, referendum miało być więc przeprowadzane w kontekście toczącej się debaty o Europie<sup>330</sup>.

W dyskusji na temat ratyfikacji Traktatu Nicejskiego uczestniczyli nie tylko mieszkańcy Irlandii, ale również osoby spoza tego państwa. Członek Komisji Europejskiej, Brytyjczyk Chris Patten, w wywiadzie dla „The Irish Times” w lutym 2002 r. ostrzegł Irlandczyków przed ponownym odrzuceniem Traktatu, gdyż doprowadziłoby to do sparaliżowania procesu poszerzenia<sup>331</sup>. Niektórzy mogliby nawet powiedzieć, jakkolwiek sam Patten odcinał się od takich opinii, że Irlandia przez lata uzyskała wiele korzyści wynikających z członkostwa, a teraz nie była w stanie rozciągnąć ich na kraje, które cierpiały z uwagi na pięćdziesięcioletni podział Europy. Patten nie zgodził się również z jednym z argumentów przeciwników, którzy ostrzegali przed militaryzacją Unii Euro-

<sup>326</sup> „Agence Europe”, 26.06.2001. Jak utrzymywano, eksperci prawni, w odpowiedzi na pytanie ze strony Romano Prodiego, stwierdzili, że poszerzenie byłoby możliwe na bazie Traktatu Amsterdamskiego poprzez wprowadzenie do traktatów akcesyjnych specjalnych przepisów („The Irish Times”, 22.06.2001).

<sup>327</sup> *Extract from statement by the Taoiseach, Bertie Ahern, T.D., on the outcome of the referendum on the Nice Treaty, Dáil Éireann, 12.06.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp120601\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp120601_en.htm); Extract from speech by the Taoiseach, Bertie Ahern, T.D. at State Dinner in honour of President and Mrs Prodi, Dublin Cast, 21.06.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp210601\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp210601_en.htm).*

<sup>328</sup> *Inaugural statement by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D. at the National Forum on Europe, 18.10.2001, Press releases and speeches, <http://www.irlgov.ie/taoiseach/press/current/18-10-01b.htm>.*

<sup>329</sup> Pełne informacje na temat składu i działalności Narodowego Forum o Europie w witrynie internetowej: <http://www.forumoneurope.ie>.

<sup>330</sup> *Speech by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D., at Four Seasons Hotel, Monaghan at 7.15pm, Ireland's EU relations and the Future of Europe debate, 29.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth291101\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth291101_en.pdf).*

<sup>331</sup> „Agence Europe”, 20.02.2002.



pejskiej. Stwierdził on, że nie było to prawdą, a misje petersberskie mieściły się w tradycji irlandzkiej polityki zagranicznej.

Właśnie zagadnieniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poświęcona była deklaracja, którą przedstawiła Irlandia na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sewilli w dniach 21-22 czerwca 2002 r.<sup>332</sup> Podkreślono w niej zaangażowanie na rzecz rozwoju WPZiB, która nie podważała tradycyjnej polityki neutralności militarnej. Irlandia nie była związana żadnymi zobowiązaniami na rzecz wzajemnej obrony, ani też nie uczestniczyła w jakichkolwiek planach mających na celu stworzenie armii europejskiej. Co więcej, stwierdzono, że uczestnictwo irlandzkich sił obronnych w operacjach pokojowych, także tych, które byłyby realizowane w ramach EPBiO, wymagało upoważnienia ze strony Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz zgody rządu i parlamentu irlandzkiego. Ewentualne wejście w życie Traktatu Nicejskiego nie miało mieć żadnego wpływu na sytuację opisaną w deklaracji. Szefowie państw i rządów na posiedzeniu w Sewilli przyjęli do wiadomości deklarację irlandzką, potwierdzając jej sformułowania<sup>333</sup>. Oświadczenie rządu irlandzkiego miało rozwiać obawy społeczeństwa przed ewentualną zmianą dotyczącą polityki zagranicznej i obrony. Takie postawienie sprawy miało pomóc w osiągnięciu pozytywnego rezultatu w ramach drugiego referendum ratyfikacyjnego planowanego na jesień 2002 r.<sup>334</sup> Miała temu także służyć kampania informacyjna, która została zainicjowana przez rząd irlandzki na początku września 2002 r.<sup>335</sup> Przed referendum wypowiedział się również kościół katolicki. W oświadczeniu biskupi irlandzcy stwierdzili, że więcej argumentów przemawia za Traktatem Nicejskim niż przeciwko niemu<sup>336</sup>.

Oficjalne stanowisko zajęły również państwa kandydujące do członkostwa. Na spotkaniu w Warszawie w dniu 25 września 2002 r. ministrowie spraw europejskich Cypru, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Słowacji i Słowenii przyjęli wspólną deklarację, w której, w kontekście referendum ratyfikacyjnego w Irlandii, podkreślono, że przyjęcie Traktatu Nicejskiego było jednym z elementów wewnętrznych przygotowań Unii Europejskiej do poszerzenia<sup>337</sup>. Jednocześnie stwierdzono, że dla państw kandydackich Irlandia stała się modelem państwa, które osiągnęło wiele korzyści wynikających z członkostwa w Unii.

<sup>332</sup> *National declaration by Ireland*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Seville, 21-22.06.2002, „Bull. EU” 6-2002, punkt I.29.

<sup>333</sup> *Declaration of the European Council*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Seville, 21-22.06.2002, punkt I.30.

<sup>334</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Seville, 21-22.06.2002, punkt I.5.

<sup>335</sup> „Agence Europe”, 4.09.2002.

<sup>336</sup> „Agence Europe”, 11.10.2002.

<sup>337</sup> *Declaration of the Laeken candidate countries on the Treaty of Nice. Adopted at the meeting of the Ministers, State Secretaries for European Affairs and Heads of Delegations of Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia*, Warsaw 25.09.2002.



Drugie referendum odbyło się w Irlandii w dniu 19 października 2002 r. Przy wyższej frekwencji, sięgającej 48,45% uprawnionych do głosowania, aż 62,98% opowiedziało się za ratyfikacją Traktatu Nicejskiego, podczas gdy 37,11% było przeciw<sup>338</sup>. W komentarzach przeważały opinie, że decyzja społeczeństwa irlandzkiego ułatwi szybkie zakończenie negocjacji akcesyjnych. Takiej oceny dokonał między innymi przewodniczący Rady Europejskiej premier Danii Anders Fogh Rasmussen, który chciał, aby rokowania zostały zamknięte do końca 2002 r. Irlandia była ostatnim państwem, które zgodziło się na ratyfikację Traktatu Nicejskiego, co ostatecznie przesądzało o reformie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w perspektywie przyjęcia nowych krajów członkowskich.

W pozostałych państwach członkowskich proces ratyfikacji przebiegał zgodnie z oczekiwaniami. W niektórych izbach parlamentarnych osiągnięto nawet jednogłośnie co do zaakceptowania Traktatu Nicejskiego. Tak stało się w obu izbach parlamentu Austrii (Nationalrat i Bundesrat), a także w wyższej izbie parlamentu RFN (Bundesrat). Pierwszym parlamentem, który 1 czerwca 2001 r. wyraził zgodę na ratyfikację Traktatu Nicejskiego znaczną większością głosów był duński Folketing<sup>339</sup>. Miało to miejsce w państwie, w którym często obserwuje się nastroje eurosceptyczne. Również w Wielkiej Brytanii nie pojawiły się większe problemy. 17 października 2001 r. w Izbie Gmin za Traktatem Nicejskim opowiedziało się 392 posłów, a 158 było przeciw<sup>340</sup>. Wbrew wcześniejszym przypuszczeniom, głosowanie nie unaocznilo podziałów w ramach poszczególnych partii politycznych, gdyż z wyjątkiem jednego członka wszyscy posłowie z rządzącej Partii Pracy opowiedzieli się za ratyfikacją Traktatu Nicejskiego (natomiast przeciw byli wszyscy posłowie z opozycyjnej Partii Konserwatywnej, także z wyjątkiem jednego członka).

Po okresie ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich Traktat Nicejski wszedł w życie 1 lutego 2003 r. Z tej okazji Grecja, sprawująca przewodnictwo w Unii Europejskiej, wydała specjalne oświadczenie, w którym podkreślono, że Traktat Nicejski otwierał drogę do największego poszerzenia w historii Unii Europejskiej, głównie dzięki reformom instytucjonalnym<sup>341</sup>. Zwrócono również uwagę na wzmocnienie demokratycznej natury Unii oraz bezpośredni wpływ Traktatu na obywateli, na przykład w zakresie polityki socjalnej. Stwierdzono jednak, że bardziej pogłębione rozmowy w sprawie przyszłości Europy były prowadzone w ramach Konwentu Europejskiego, który zajmował się długoterminowymi skutkami poszerzenia w zakresie funkcjonowania instytucji i poszczególnych polityk, a którego zadaniem było wypracowanie kolejnej reformy Unii Europejskiej. Takie sformułowanie wyraźnie świadczyło o tymczasowości niektórych rozwiązań przyjętych w Traktacie Nicejskim.

<sup>338</sup> „Agence Europe”, 22.10.2002.

<sup>339</sup> Wyniki głosowania: 98 za, 14 przeciw, 1 wstrzymujący się („Agence Europe”, 7.06.2001).

<sup>340</sup> „EurActiv”, 18.10.2001.

<sup>341</sup> Tekst oświadczenia w: „Agence Europe”, 4.02.2003.



### 3. Postanowienia Traktatu Nicejskiego

Oficjalnie Traktat nosił nazwę *Traktat Nicejski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskiej i niektóre związane z nim akty*<sup>342</sup>. Traktat składa się z bardzo lakonicznej preambuły oraz dwóch części, z których pierwsza dotyczy zmian rzeczowych a w drugiej zawarte są postanowienia przejściowe i końcowe. Do Traktatu dołączono 4 protokoły oraz akt końcowy, w którym wyliczono te protokoły i 24 deklaracje przyjęte przez Konferencję Międzyrządową oraz 3 deklaracje ogłoszone przez różne państwa członkowskie. Postanowienia Traktatu Nicejskiego można podzielić na kilka podstawowych dziedzin:

- (1) zmiany instytucjonalne dokonane głównie w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej;
- (2) wzmocniona współpraca;
- (3) bezpieczeństwo i obrona;
- (4) inne zmiany w mniej istotnych obszarach;
- (5) Karta Praw Podstawowych;
- (6) przyszłość Unii Europejskiej.

#### 3.1. Zmiany instytucjonalne dokonane głównie w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej

Głównym osiągnięciem Traktatu Nicejskiego było przygotowanie instytucji na przyjęcie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej. Jak ocenił Jean-Claude Piriś, doradca prawny Konferencji Międzyrządowej, Traktat nie był doskonały, ale stanowił decydujący krok w kierunku poszerzenia, gdyż dokonał niezbędnych reform instytucji UE<sup>343</sup>. Postanowienia instytucjonalne zostały zawarte w dołączonym do Traktatu Nicejskiego *Protokole w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej* oraz w deklaracjach, tj. w *Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej* oraz w *Deklaracji w sprawie prognozy większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii*<sup>344</sup>. Postanowienia te wyraźnie należy odróżnić od

<sup>342</sup> *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.

<sup>343</sup> J.-C. Piriś, *The Treaty of Nice. An imperfect Treaty but a decisive step towards enlargement*, „The Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 2000, vol. 3, s. 15-36.

<sup>344</sup> *Protocol on the enlargement of the European Union*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001; *Declaration on the enlargement of the European Union*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and*



zapisów modyfikujących funkcjonowanie poszczególnych instytucji, które zostały zawarte w zasadniczym tekście Traktatu<sup>345</sup>.

Postanowienia instytucjonalne zawarte w Traktacie Nicejskim dotyczą poszerzonej Unii Europejskiej, składającej się docelowo z 27 państw. Oprócz ówczesnych 15 krajów członkowskich uwzględniono przystąpienie Polski, Rumunii, Czech, Węgier, Bułgarii, Słowacji, Litwy, Łotwy, Słowenii, Estonii, Cypru i Malty, czyli państw, z którymi prowadzono już negocjacje akcesyjne. *Protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej*, który składa się z 4 artykułów, zastąpił *Protokół w sprawie instytucji w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej*, który był dołączony do Traktatu Amsterdamskiego<sup>346</sup>. Określał on zmiany, które miały nastąpić w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, chociaż ograniczał je głównie do ówczesnych 15 państw członkowskich. Generalnie postanowienia instytucjonalne miały wejść w życie 1 stycznia 2004 r. (skład Parlamentu Europejskiego<sup>347</sup>) lub 1 stycznia 2005 r. (ważenie głosów w Radzie i skład Komisji Europejskiej). Jednak szefowie państw i rządów na posiedzeniu w Kopenhadze w dniach 12-13 grudnia 2004 r. częściowo dokonali zmiany tego kalendarza. Rada Europejska podjęła decyzję, że postanowienia dotyczące składu Komisji i nowego sposobu ważenia głosów w Radzie wejdą w życie w dniu 1 listopada 2004 r., czyli w momencie ukonstytuowania się nowej Komisji Europejskiej<sup>348</sup>. Inny charakter miały deklaracje dołączone do Traktatu Nicejskiego. *Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej* dotyczyła składu Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz ważenia głosów w Radzie w poszerzonej Unii Europejskiej składającej się z 27 państw. Zapisy te określały wspólne stanowisko, które miało być prezentowane podczas negocjacji członkowskich. Dopiero w traktatach akcesyjnych miano nadać tym propozycjom charakter prawnie wiążący<sup>349</sup>. Jeżeli nowe państwa członkowskie przystąpiłyby do Unii Europejskiej przed uzgodnionymi datami, w traktatach akcesyjnych

---

*certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001. Polska wersja Traktatu Nicejskiego znajduje się na internetowych stronach Unii Europejskiej: *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, [http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI\\_12001C\\_PL.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI_12001C_PL.doc). Traktaty w wersji Traktatu Nicejskiego w języku polskim patrz: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Nicei. Protokoły i deklaracje przyjęte przez Konferencję w Nicei. Tom IV*, Verba, Lublin 2003.

<sup>345</sup> A. Dumała, *Reformy instytucjonalne w Traktacie Nicejskim*, w: Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, s. 107-108.

<sup>346</sup> Na temat tego protokołu patrz paragraf 3.4.1 w rozdziale 3.

<sup>347</sup> Miało ono dotyczyć PE wybranego w wyborach w czerwcu 2004 r.

<sup>348</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Copenhagen, 12-13.12.2002, „Bull. EU” 12-2002, punkt I.3.

<sup>349</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission. Summary of the Treaty of Nice*, 18.01.2001, SEC(2001)99.



miano również przyporządkować określoną liczbę członków Parlamentu Europejskiego, komisarzy i głosów w Radzie, opierając się na zasadach, które były wcześniej stosowane w negocjacjach akcesyjnych, na przykład transpozycji obecnego systemu lub zapewnienia równego statusu z państwami o podobnej wielkości.

### 3.1.1. Skład Parlamentu Europejskiego

W Traktacie Nicejskim określono nowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim. Stwierdzono, że maksymalna liczba deputowanych będzie wynosiła 732 (art. 189 Traktatu WE). Ówczesnym 15 państwom członkowskim, z wyjątkiem Niemiec i Luksemburga, które zachowały *status quo*, zmniejszono liczbę miejsc. Wobec tego 15 krajów miało dysponować 535 mandatami w porównaniu z ówczesnymi 626. Pozostała część mandatów do pułapu 732 miała przypaść nowym państwom członkowskim<sup>350</sup>. Z uwagi jednak na fakt, że nie wszystkie kraje prowadzące negocjacje akcesyjne mogły przystąpić do Unii Europejskiej w 2004 r., podjęto decyzję, że w takim przypadku zwiększy się proporcjonalnie poszczególnym państwom członkowskim liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim tak, aby była ona najbardziej zbliżona do 732<sup>351</sup>. Jednocześnie, biorąc pod uwagę fakt, że niektóre nowe państwa członkowskie mogą przystąpić do UE już w trakcie trwania kadencji, zgodzono się, że czasowo liczba deputowanych do Parlamentu może przekroczyć ustaloną liczbę 732. Stało się tak 1 stycznia 2007 r., kiedy do Unii Europejskiej przystąpiły dwa państwa, tj. Bułgaria i Rumunia.

<sup>350</sup> Podział miejsc w Parlamencie Europejskim według Traktatu Nicejskiego patrz tabela XII.

<sup>351</sup> Podział miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2004-2009 zgodnie z Traktatem Akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r. patrz tabela XIII.





**Tabela XII. Podział miejsc w Parlamencie Europejskim  
- postanowienia Traktatu Nicejskiego  
w odniesieniu do 27 państw członkowskich**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	LICZBA MIEJSC
Niemcy	99
Wielka Brytania	72
Francja	72
Włochy	72
Hiszpania	50
Polska	50
Rumunia	33
Holandia	25
Grecja	22
Czechy	20
Belgia	22
Węgry	20
Portugalia	22
Szwecja	18
Bułgaria	17
Austria	17
Słowacja	13
Dania	13
Finlandia	13
Irlandia	12
Litwa	12
Łotwa	8
Słowenia	7
Estonia	6
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	5
Ogółem	732

**Źródło:** Declaration on the enlargement of the European Union, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.



**Tabela XIII. Podział miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2004-2009  
zgodnie z Traktatem Akcesyjnym**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	ILOŚĆ MIEJSC
Belgia	24
Czechy	24
Dania	14
Niemcy	99
Estonia	6
Grecja	24
Hiszpania	54
Francja	78
Irlandia	13
Włochy	78
Cypr	6
Łotwa	9
Litwa	13
Luksemburg	6
Węgry	24
Malta	5
Holandia	27
Austria	18
Polska	54
Portugalia	24
Słowenia	7
Słowacja	14
Finlandia	14
Szwecja	19
Wielka Brytania	78
Ogółem	732

**Źródło:** Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, „OJ C” L236, 23.09.2003, s. 36.

### 3.1.2. Rada Unii Europejskiej

#### 3.1.2.1. Większość kwalifikowana w Radzie

Traktat Nicejski wprowadził nowy sposób podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Od 1 listopada 2004 r. Rada miała podejmować uchwałę po spełnieniu dwóch warunków:

- uchwała uzyskała przynajmniej 255 głosów z ogólnej puli 345 głosów, którymi miały dysponować wszystkie państwa członkowskie;
- uchwała miała być poparta przez przynajmniej połowę państw członkowskich.



Warunki te miały być spełnione przy podejmowaniu uchwał przez Radę na wniosek Komisji Europejskiej. W innych przypadkach oprócz pierwszego warunku za uchwałą musi opowiedzieć się przynajmniej dwie trzecie członków Rady. Traktat Akcesyjny który wszedł w życie 1 maja 2001 r., zmodyfikował pierwszy warunek większości kwalifikowanej z uwagi na to, że Unia Europejska składała się do 2007 r. z 25 państw, a nie 27, jak przewidywał Traktat Nicejski. Przyjęcie uchwały przez Radę wymaga oddania za nią 232 głosów z ogólnej puli 321 głosów. W Traktacie Nicejskim przewidziano sytuację, że nie wszystkie państwa kandydackie przystąpią jednocześnie do Unii Europejskiej. W artykule 3 punkt 2 *Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej* stwierdzono, że w takiej sytuacji próg większości kwalifikowanej wyrażony w liczbie głosów nie przekroczy progu zdefiniowanego w deklaracji dołączonej do Traktatu. Zgodnie z *Deklaracją w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii*, „(...) próg większości kwalifikowanej będzie się zmieniał, zgodnie z tempem przystąpień, od procentu niższego od bieżącego do maksymalnego w wysokości 73,4%”<sup>352</sup>. Ostatecznie w Unii Europejskiej, składającej się z 27 państw wymienionych w Traktacie Nicejskim, mniejszość blokująca ma wynosić 91 głosów. Traktat Nicejski wprowadza jeszcze jedno dodatkowe kryterium ważności uchwał podejmowanych przez Radę, w odróżnieniu od dwóch poprzednich nie ma ono jednak charakteru obowiązkowego, tylko fakultatywny. Formuła ta przewiduje, że każdy członek Rady może poprosić o weryfikację głosowania. Mechanizm ten polega na tym, że państwa członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną muszą reprezentować przynajmniej 62% ogółu populacji Unii Europejskiej.

Na mocy Traktatu Nicejskiego dokonano podziału głosów ważonych pomiędzy poszczególne państwa członkowskie i kandydackie<sup>353</sup>, a w sposób

<sup>352</sup> *Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii*, w: *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, [http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI\\_12001C\\_PL.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI_12001C_PL.doc). W Traktacie Akcesyjnym przewidziano także sytuację, jak wyznaczyć większość kwalifikowaną, jeżeli nie wszystkie państwa, które podpisały Traktat Akcesyjny, weszłyby ostatecznie do Unii Europejskiej. Stwierdzono co następuje: „Jeżeli do Unii Europejskiej przystąpi mniej niż dziesięć nowych Państw Członkowskich, próg większości kwalifikowanej zostanie wyznaczony decyzją Rady, z zastosowaniem ściśle linearnej, arytmetycznej interpolacji, zaokrąglonej w dół lub w górę do kolejnego głosu, pomiędzy poziomem 71% dla Rady o 300 głosach i poziomem 72,27% dla UE składającej się z 25 Państw Członkowskich” (art. 12 punkt 3 *Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, „OJ C” L236, 23.09.2003).

<sup>353</sup> Rozkład głosów zgodnie z Traktatem Nicejskim patrz tabela XIV.



prawnie wiążący zdefiniowano tę kwestię w Traktacie Akcesyjnym<sup>354</sup>. Pomimo tego, że duże państwa UE, tj. Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy, uzyskały największą ilość głosów, bo po 29, to nowy podział nie odzwierciedlał zróżnicowania państw członkowskich pod względem populacji, gdyż mniejszym państwom, tj. Hiszpanii i Polsce, przyznano po 27 głosów.

**Tabela XIV. Głosy ważne w Radzie postanowienia Traktatu Nicejskiego w odniesieniu do 27 państw członkowskich**

CZŁONKOWIE RADY	GŁOSY WAŻONE
Niemcy	29
Wielka Brytania	29
Francja	29
Włochy	29
Hiszpania	27
Polska	27
Rumunia	14
Holandia	13
Grecja	12
Czechy	12
Belgia	12
Węgry	12
Portugalia	12
Szwecja	10
Bułgaria	10
Austria	10
Słowacja	7
Dania	7
Finlandia	7
Irlandia	7
Litwa	7
Łotwa	4
Słowenia	4
Estonia	4
Cypr	4
Luksemburg	4
Malta	3
Ogółem	345

**Źródło:** *Declaration on the enlargement of the European Union, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.*

Wyżej wymienione zasady podejmowania decyzji większością kwalifikowaną obowiązują od 1 listopada 2004 r. Od momentu rozszerzenia, czyli od 1 maja 2004 r. do 1 listopada 2004 r. obowiązywały postanowienia przejściowe, polegające na

<sup>354</sup> Rozkład głosów na mocy Traktatu Akcesyjnego z 2003 r. patrz tabela XV.



modyfikacji istniejącego wcześniej systemu. Decyzja w tej sprawie została przygotowana przez Radę Spraw Ogólnych i następnie poparta przez szefów państw i rządów na spotkaniu w Brukseli w dniach 24-25 października 2002 r.<sup>355</sup> Prawną formułę nadano tym propozycjom w Traktacie Akcesyjnym z 2003 r.<sup>356</sup> W okresie przejściowym Rada, działając na wniosek Komisji, podejmowała uchwałę, jeżeli popierała ją 88 głosów z ogólnej puli 124 głosów. Jeżeli Rada działała bez wniosku Komisji, to wymagane było również poparcie ze strony dwóch trzecich członków.

**Tabela XV. Głosy ważne w Radzie zgodnie z Traktatem Akcesyjnym podpisanym w Atenach 16 kwietnia 2003 r.**

CZŁONKOWIE RADY	GŁOSY WAŻONE
Belgia	12
Czechy	12
Dania	7
Niemcy	29
Estonia	4
Grecja	12
Hiszpania	27
Francja	29
Irlandia	7
Włochy	29
Cypr	4
Łotwa	4
Litwa	7
Luksemburg	4
Węgry	12
Malta	3
Holandia	13
Austria	10
Polska	27
Portugalia	12
Słowenia	4
Słowacja	7
Finlandia	7
Szwecja	10
Wielka Brytania	29
Ogółem:	321

**Źródło:** *Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki*

<sup>355</sup> *Annexes to the Presidency Conclusions. Annex I. Result of the work of the General Affairs and External Relations Council*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Brussels, 24-25.10.2002, „Bull. EU” 10-2002, punkt I.14.

<sup>356</sup> Rozkład głosów w Radzie zgodnie z Traktatem Akcesyjnym z 2003 r. w okresie przejściowym, tj. od 1.05.2004 do 1.11.2004 patrz tabela XVI.



*Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, „OJ C” L236, 23.09.2003, s. 36.

**Tabela XVI. Rozkład głosów w Radzie w okresie przejściowym, tj. od 1.05.2004 do 1.11.2004, zgodnie z Traktatem Akcesyjnym podpisanym w Atenach 16 kwietnia 2003 r.**

CZŁONKOWIE RADY	GŁOSY WAŻONE
Belgia	5
Czechy	5
Dania	3
Niemcy	10
Estonia	3
Grecja	5
Hiszpania	8
Francja	10
Irlandia	3
Włochy	10
Cypr	2
Łotwa	3
Litwa	3
Luksemburg	2
Węgry	5
Malta	2
Holandia	5
Austria	4
Polska	8
Portugalia	5
Słowenia	3
Słowacja	3
Finlandia	3
Szwecja	4
Wielka Brytania	10
Ogółem:	124

**Źródło:** *Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, „OJ C” L236, 23.09.2003, s. 40.

Wprowadzony przez Traktat Nicejski system podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów był wyrazem kompromisu między różnorodnymi stanowiskami prezentowanymi przez państwa członkowskie w trakcie negocjacji. Często wyrażano opinię, że wynikał on przede wszystkim z dążenia Niemiec do uzyskania większej ilości głosów niż posiadały pozostałe duże państwa członkowskie. Jakkolwiek Niemcom ostatecznie przyznano tę samą ilość głosów co Francji, Wielkiej Brytanii i Włochom, to niemieckie aspiracje zaowocowały wprowadzeniem reguły potrójnej większości z uwzględnieniem kryte-



rium ludnościowego<sup>357</sup>. Ten ostatni fakultatywny warunek jest w szczególności korzystny dla Niemiec jako największego państwa członkowskiego, którego populacja w Unii liczącej 15 krajów była większa niż wszystkich mniejszych państw, czyli z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Hiszpanii. Dzięki wprowadzeniu progu wielkości populacji na poziomie 62%, Niemcy uzyskały większe możliwości niż inne kraje w zakresie formowania mniejszości blokującej. Można więc dojść do wniosku, że *sila* głosów Niemiec, która odnosi się do możliwości tego państwa oddania decydującego głosu albo blokowania decyzji, nie jest tożsama z *wagą* głosów, czyli procentem z ogólnej puli głosów, którymi dysponują członkowie Rady, gdyż w tym wypadku Niemcy mają tyle samo głosów co inne duże państwa członkowskie<sup>358</sup>. Dzięki przyjętym rozwiązaniom właśnie Niemcy, razem z dwoma dużymi państwami członkowskimi, mogą tworzyć mniejszość blokującą. Trzy duże państwa bez Niemiec nie są w stanie przeciwstawić się uchwale Rady, gdyż potrzebują jeszcze poparcia ze strony jakiegoś mniejszego państwa<sup>359</sup>. Dwa duże państwa z grona Wielkiej Brytanii, Francji i Włoch razem z Hiszpanią i Polską mogą również stworzyć mniejszość blokującą, ale mogą tego dokonać wykorzystując jedynie własną ilość głosów, którymi dysponują – stąd wniosek, że głównym, a nawet jedynym beneficjentem kryterium ludnościowego są przede wszystkim Niemcy. Była to istotna zmiana na rzecz państw dużych, gdyż w Unii Europejskiej można było mówić o nadreprezentacji państw małych, co miało się jeszcze pogłębić w wyniku przyjęcia nowych krajów, które w zdecydowanej większości można było scharakteryzować jako małe<sup>360</sup>.

W wielu komentarzach wprowadzenie potrójnej większości było uważane za jeszcze większe skomplikowanie sposobu podejmowania decyzji w Radzie – wbrew dążeniom, które leżały u podstaw procesu negocjacyjnego<sup>361</sup>. Między

<sup>357</sup> B. Hindley, *Nice and after. The EU Treaty and associated issues*, Centre for Policy Studies, London 2001, s. 7.

<sup>358</sup> Rozróżnienie pomiędzy *siłą* a *wagą* głosów patrz: D. Galloway, *The Treaty of Nice and beyond. Realities and illusions of power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001, s. 59-60.

<sup>359</sup> Hindley, *Nice and after*, s. 6; A. Moberg, *The Nice Treaty and voting rules in the Council*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 2, 2002, s. 275-276.

<sup>360</sup> M. G. Puder, *Salade Nicoise from Amsterdam left-overs – does the Treaty of Nice contain the institutional recipe to ready the European Union for enlargement?*, „The Columbia Journal of European Law”, vol. 8, nr 1, 2002, s. 70.

<sup>361</sup> Patrz np. Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 90. Taką opinię wyraził w oficjalnym stanowisku rząd polski: „Wprowadzenie w niektórych wypadkach nawet trzystopniowego trybu głosowania większością kwalifikowaną komplikuje niewątpliwie system podejmowania decyzji przez Radę. Może też mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie układu międzyinstytucjonalnego UE, czyniąc go jeszcze bardziej nieprzejrzystym i mniej zrozumiałym dla obywateli” [MSZ RP, *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, Warszawa, 15.02.2001, „Studia Europejskie”, nr 2(18), 2001, s. 162].



innymi z tego powodu nazywano Traktat Nicejski (*Treaty of Nice*) „miłą próbą” (*nice try*) i uważano, że należało go ratyfikować, aby umożliwić rozszerzenie, ale później szybko go zmienić<sup>362</sup>. Sądono bowiem, że Traktat Nicejski pogorszy sytuację, gdyż doprowadzi do obniżenia zdolności podejmowania decyzji przez Radę. Co więcej, zmieni on fundamentalnie historyczną równowagę pomiędzy UE jako unią państw a UE jako unią społeczeństw, gdyż dokonując „wahnięcia” na rzecz wzmocnienia dużych państw, pomniejszy legitymizację całego systemu. Idąc dalej, przewidywano, że zmniejszenie możliwości decyzyjnych Rady doprowadzi w dużej mierze do pogłębiania procesu integracji w formie wzmocnionej współpracy. Niektórzy autorzy wskazywali, że system większości kwalifikowanej stał się bardziej złożony i bardziej nielogiczny, gdyż w wielu wypadkach występują w nim sprzeczności<sup>363</sup>. Straszono nawet, że istnieje całkowicie realna możliwość, że przyjęcie nowych państw członkowskich na bazie Traktatu Nicejskiego doprowadzi do paraliżu Unii Europejskiej<sup>364</sup>. Niektórzy eksperci uważali, że obawy te były przesadzone. Axel Moberg, urzędnik szwedzkiego ministerstwa spraw zagranicznych, który brał udział w Konferencji Międzyrządowej, wskazywał, że nowy system większości kwalifikowanej będzie funkcjonował tak samo jak poprzedni, mimo wprowadzenia dodatkowego kryterium ludnościowego<sup>365</sup>. Co więcej, trzy większości, tj. głosów, państw i populacji, w dużej mierze pokrywają się nawzajem, gdyż na ogół grupa państw, które osiągnęły pułap większości kwalifikowanej głosów reprezentują większość państw i 62% populacji. Moberg podkreślał także, że w Unii Europejskiej w kwestiach, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, dominuje kultura consensusu i państwa, zdając sobie sprawę z faktu, że mogą być przegłosowane, dążą zdecydowanie do wypracowania kompromisu. Współbrzmiały z tym do pewnego stopnia uwagi wybitnego niemieckiego eksperta Wolfganga Wesselsa, który stwierdził, że postanowienia prawne nie rozstrzygają o zachowaniach związanych z głosowaniem<sup>366</sup>. Analiza sposobu podejmowania decyzji prowadzi do wniosku, że na ogół nie tworzą się trwałe koalicje państw, ale trudno jest, zdaniem Wesselsa, przenosić dotychczasowe doświadczenia na poszerzoną Unię Europejską, w której może dojść do tworzenia grup krajów zgodnie z ich wielkością i do konfliktu pomiędzy państwami małymi, średnimi i dużymi. Do momentu rozszerzenia Unii, gdy

<sup>362</sup> R. Baldwin, E. Berglöf, F. Giavazzi, M. Widgrén, *Nice try: should the Treaty of Nice be ratified? Monitoring European Integration (MEI) no. 11*, Centre for Economic Policy Research, London 2001.

<sup>363</sup> M. Gray, A. Stubb, *Keynote article: The Treaty of Nice – negotiating a poisoned chalice?*, „Journal of Common Market Studies. Annual review”, vol. 39, 2001, s. 15-16.

<sup>364</sup> Hindley, *Nice and after*, s. 7.

<sup>365</sup> Moberg, *The Nice Treaty and voting rules in the Council*, s. 277-278.

<sup>366</sup> W. Wessels, *Nice results: the millennium IGC in the EU's evolution*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39, nr 2, 2001, s. 206.





odbywało się formalne głosowanie rzadko dochodziło do sporu pomiędzy państwami dużymi a małymi, a częściej linie podziału miały podstawę polityczną (np. rządy konserwatywne przeciwko socjalistycznym i liberalnym), gospodarczą (np. państwa o znacznej produkcji rolnej przeciwko krajom, w których sektor rolny nie odgrywa istotnej roli), lub na podstawie geograficznej (np. podziały Północ-Południe wobec propozycji w zakresie ochrony środowiska)<sup>367</sup>.

### 3.1.2.2. Rozszerzenie zakresu podejmowania uchwał przez Radę kwalifikowaną większością głosów

Traktat Nicejski doprowadził do rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przez Radę. Zmiany te w dużej mierze były podyktowane akcesją nowych państw członkowskich, jakkolwiek kwestią tą zajmowały się szeroko już trzy poprzednie Konferencje Międzyrządowe. Wobec tego, jak podkreślano, margines dalszego rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną stał się politycznie drażliwy<sup>368</sup>. Ostatecznie jednak z około 70 obszarów objętych jednomyślnością przesunięto do większości kwalifikowanej całkowicie lub częściowo około 30 artykułów. Liczby w tym zakresie różnią się w zależności od sposobu prezentacji wyników Konferencji Międzyrządowej. W niektórych opracowaniach wskazuje się na 27 obszarów<sup>369</sup>, w innych na 34<sup>370</sup> lub 35<sup>371</sup>, a w niektórych nawet na 39<sup>372</sup>. Najogólniej obszary, które zostały objęte większością kwalifikowaną można podzielić na trzy kategorie: instytucje, stosunki zewnętrzne i polityki Unii<sup>373</sup>.

Do najważniejszych dziedzin objętych większością kwalifikowaną od momentu wejścia w życie Traktatu Nicejskiego można zaliczyć<sup>374</sup>:

<sup>367</sup> R. J. Goebel, *The European Union in transition: the Treaty of Nice in effect; enlargement in sight; a Constitution in doubt*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 2, 2004, s. 469.

<sup>368</sup> Piris, *The Treaty of Nice*, s. 24.

<sup>369</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 65-71; Dumala, *Reformy instytucjonalne w Traktacie Nicejskim*, s. 117-119; Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission*, 18.01.2001, SEC(2001)99.

<sup>370</sup> S. Parzymies, *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 80-81.

<sup>371</sup> Piris, *The Treaty of Nice*, s. 25-27; B. Laffan, *The Council*, w: J. Dooge, P. Keatinge (red.), *What the Treaty of Nice means. Report*, Institute of European Affairs, Dublin 2001, s. 41-43.

<sup>372</sup> Hindley, *Nice and after*, s. 7-8; A. Cowgill, A. Cowgill, *The Treaty of Nice in perspective: volume one – analysis*, British Management Data Foundation, Stroud 2001, s. 29.

<sup>373</sup> Laffan, *The Council*, s. 42-43.

<sup>374</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission*, 18.01.2001, SEC(2001)99.



- ułatwienia w swobodnym przemieszczaniu się obywateli (art. 18 Traktatu WE);
- współpracę sądową w sprawach cywilnych (art. 65 Traktatu WE);
- zawieranie porozumień międzynarodowych w zakresie handlu usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej z pewnymi wyjątkami (art. 133 Traktatu WE);
- politykę przemysłową (art. 157 Traktatu WE);
- współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi (art. 181a Traktatu WE);
- uregulowania dotyczące statusu i pełnienia funkcji przez deputowanych do Parlamentu Europejskiego z wyjątkiem kwestii opodatkowania członków PE (art. 190 Traktatu WE);
- statuty partii politycznych na poziomie europejskim (art. 191 Traktatu WE);
- regulaminy Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (art. 223 i 224 Traktatu WE).

Istotne znaczenie ma zmiana odnosząca się do procesu mianowania członków niektórych instytucji przez Radę większością kwalifikowaną, a nie jednomyślną decyzją. Dotyczy to członków Komisji, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, czyli Sekretarza Generalnego oraz zastępcy Sekretarza Generalnego Rady, a także specjalnych przedstawicieli w ramach WPZiB.

W odniesieniu do Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności stosowanie większości kwalifikowanej jest możliwe od 1 stycznia 2007 r. (art. 161 Traktatu WE)<sup>375</sup>. To samo dotyczy rozporządzeń finansowych określających w szczególności procedurę stanowienia i wykonywania budżetu, przedstawiania i kontrolowania rachunków oraz pracę kontrolerów finansowych, intendentów i księgowych. Traktat Nicejski doprowadził do częściowego i odroczonego w czasie objęcia większością kwalifikowaną tytułu IV Traktatu WE dotyczącego polityki wizowej, azylowej, imigracyjnej i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób.

Co do pięciu kluczowych obszarów z punktu widzenia Komisji Europejskiej sytuacja była nieco bardziej skomplikowana<sup>376</sup>:

- opodatkowanie (art. 93, 94 i 175 Traktatu WE): zachowanie jednomyślności;
- polityka społeczna (art. 42 i 137 Traktatu WE): zachowanie *status quo*, jakkolwiek Rada jednomyślną decyzją może zastosować procedurę współdecydowania, ale nie w odniesieniu do bezpieczeństwa socjalnego;

<sup>375</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission*, 18.01.2001, SEC(2001)99.

<sup>376</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission*, 18.01.2001, SEC(2001)99.



– polityka spójności (art. 161 Traktatu WE): jest objęta większością kwalifikowaną od 1 stycznia 2007 r. (pod warunkiem przyjęcia do tej daty wieloletniej perspektywy finansowej);

– wspólna polityka handlowa (art. 133 Traktatu WE): większość kwalifikowana jest na ogół stosowana w tym obszarze, ale jednomyślność jest wymagana, gdy porozumienia międzynarodowe powodują przyjęcie przepisów wewnętrznych lub gdy Wspólnota Europejska nie korzystała jeszcze z uprawnień przyznanych jej przez Traktat przyjmując przepisy wewnętrzne; co więcej, porozumienia dotyczące handlu usługami w dziedzinie kultury i środków audiowizualnych, usługami edukacyjnymi, usługami socjalnymi i w zakresie zdrowia ludzkiego należą do mieszanych kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich.

Traktat Nicejski doprowadził do rozszerzenia zakresu stosowania procedury współdecydowania wobec siedmiu postanowień, w których nastąpiło przejście od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej. Są to następujące artykuły Traktatu WE: 13, 62, 63, 65, 157, 159 i 191<sup>377</sup>.

Z punktu widzenia oceny ilościowej wydaje się, że dokonania Konferencji Międzyrządowej były znaczące, jednak analiza jakościowa nie wygląda już tak imponująco<sup>378</sup>. Wskazuje się bowiem na stosunkowo mały efekt końcowy obrad w ramach Konferencji, brak istotnego postępu w kluczowych dziedzinach oraz zatarcie przejrzystości mechanizmu decyzyjnego poprzez wprowadzenie rozwiązań szczegółowych i cząstkowych<sup>379</sup>. Taki osąd dominował u zwolenników pogłębiania integracji europejskiej. Także państwa kandydujące do członkostwa na ogół wyrażały swoją dezaprobatę z faktu, że Konferencja Międzyrządowa nie spełniła ich postulatu, aby generalną zasadą było podejmowanie uchwał przez Radę większością kwalifikowaną<sup>380</sup>. Jednak można przypuszczać, że inaczej zachowywałyby się one, jeżeli uczestniczyłyby w negocjacjach nad Traktatem Nicejskim, gdyż wtedy zapewne, jak ówczesne państwa członkowskie, byłyby mniej skłonne do pozbywania się *veta* w niektórych ważnych obszarach<sup>381</sup>.

<sup>377</sup> W artykule 161 stosuje się procedurę zgody.

<sup>378</sup> F. Dehousse, *The Treaty of Nice: a watershed in the history of European integration*, „Studia Diplomatica”, vol. LIII, nr 6, 2000, s. 21-23; Piris, *The Treaty of Nice*, s. 24. Podobne stanowisko wyrażono w oficjalnym stanowisku Polski: „Stanowisko krajów obawiających się dalszego rozwoju metody wspólnotowej przesądziło o raczej ilościowym niż jakościowym charakterze zmian” (MSZ RP, *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, s. 157).

<sup>379</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 67-68.

<sup>380</sup> J. A. Emmanouilidis, *Evaluation of the Nice IGC – the candidate countries’ perspective*, w: M. Brusis, J. A. Emmanouilidis (red.), *Thinking enlarged. The accession countries and the future of the European Union*, Europa Union Verlag, München 2003, s. 15-16.

<sup>381</sup> Polska przyjęła ograniczony charakter zmian z zadowoleniem: „Z punktu widzenia aktualnych interesów Polski jako kraju kandydującego do UE ograniczony zakres rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną wydaje się korzystny. Przesądzą o tym następujące czynniki: – ograniczenie negatywnego efektu poczucia rezygnacji z części państwowej suwerenności, który może wystąpić w polskim społeczeństwie bezpośrednio po uzyskaniu członkostwa, – ograniczenie ew. dodat-



### 3.1.3. Komisja Europejska

#### 3.1.3.1. Skład

Na mocy Traktatu Nicejskiego od 1 listopada 2004 r. w skład Komisji wchodzi po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego. Sytuacja ta ma jednak charakter przejściowy. W momencie, kiedy Unia Europejska rozszerzy się do 27 krajów, to artykuł 213(1) Traktatu o Wspólnocie Europejskim uzyska nowe brzmienie. Zgodnie z tą nowelizacją, liczba członków Komisji będzie mniejsza niż liczba państw członkowskich. Wyboru komisarzy będzie się dokonywać zgodnie z systemem rotacyjnym opartym na zasadzie równości. Nie określono jednak w Traktacie, jak ten system ma wyglądać, gdyż decyzja w tej sprawie ma zostać podjęta dopiero w przyszłości przez Radę stanowiącą jednomyślnie. Powyższa poprawka ma wejść w życie w momencie, kiedy swoją kadencję rozpocznie pierwsza Komisja Europejska po przyjęciu do Unii 27 państwa członkowskiego<sup>382</sup>. Do tego momentu wszystkie państwa członkowskie będą miały prawo do posiadania swego obywatela w składzie Komisji. Jak podkreślano, przyjęcie takiego rozwiązania miało znaczenie polityczne, związane z percepcją społeczną procesu akcesji do Unii Europejskiej oraz praktyczne, dotyczące nabycia doświadczenia w odniesieniu do procesu decyzyjnego w UE<sup>383</sup>. W myśl artykułu 4(3) *Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej*, po podpisaniu traktatu akcesyjnego z 27 państwem członkowskim, Rada będzie musiała podjąć decyzję w sprawie dokładnej liczby komisarzy i przyjęcia rozwiązań wykonawczych opartych na dwóch zasadach:

- państwa członkowskie będą traktowane całkowicie na równi co do kolejności i długości kadencji ich obywateli w Komisji i wobec tego różnica co do długości kadencji pomiędzy obywatelami jakiegokolwiek pary państw członkowskich nie może być większa od jedności<sup>384</sup>;
- każde kolegium komisarzy będzie odzwierciedlało zróżnicowanie demograficzne i geograficzne państw członkowskich Unii.

kowych obciążeń ekonomicznych dla Polski, które mogłyby implikować objęcie głosowaniem większościowym takich dziedzin, jak ochrona środowiska, polityka handlowa, socjalna, strukturalna i azylowa, – uzyskanie możliwości „pełniejszego” wpływu na kształtowanie wspólnych polityk UE, – w przypadku szybkiej akcesji możliwość wpływu na ewolucję głosowania większościowego, np. na forum Konferencji Międzyrządowej 2004.” (MSZ RP, *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, s. 157-158).

<sup>382</sup> Najprawdopodobniej może tak się stać w 2009 r., gdyż w 2007 r. do UE przystąpiły dwa państwa, tj. Bułgaria i Rumunia. Jeżeli jednak w życie wszedłby Traktat Konstytucyjny, to zasada mniejszego składu Komisji w odniesieniu do liczebności państw członkowskich obowiązywałaby od 2014 r.

<sup>383</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 46.

<sup>384</sup> Właśnie ta formuła arytmetyczna jest kluczowym zapisem znajdującym się w artykule 4(3) gwarantującym państwom członkowskim należyłą reprezentację w Komisji Europejskiej (Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 50-51).



W okresie przejściowym, czyli od wejścia dziesięciu nowych państw członkowskich 1 maja 2004 r. do ukonstytuowania się nowej Komisji w listopadzie 2004 r., oprócz dotychczasowego dwudziestoosobowego składu, znalazło się w niej po jednym obywatelu z każdego nowego kraju.

### 3.1.3.2. Wybór

W obliczu poszerzenia dokonano także zmiany procedury wyboru Komisji Europejskiej, jakkolwiek zrobiono to wprowadzając poprawki bezpośrednio do Traktatu. Nowelizacji uległ artykuł 214 Traktatu o WE. Zasadnicza modyfikacja polegała na odejściu od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej w sytuacji, gdy Rada Europejska<sup>385</sup> nominuje osobę, która ma stać się przewodniczącym Komisji oraz wtedy, gdy Rada w porozumieniu z nominowanym przewodniczącym przyjmuje listę proponowanych komisarzy i ostatecznie, kiedy mianują przewodniczącego i pozostałych członków Komisji. Jednak w Traktacie wyraźnie podkreślono, że Rada decyduje o składzie Komisji zgodnie z propozycjami przedstawionymi przez każde państwo członkowskie. Wyklucza to mianowanie osoby wbrew stanowisku rządu. Pozostałe elementy procesu powoływania członków Komisji pozostały bez zmian<sup>386</sup>. Przyjęcie takiej procedury oznaczało, że w poszerzonej Unii Europejskiej żadne z państw członkowskich nie będzie mogło stosować *veta* wobec kandydata na przewodniczącego Komisji, co miało uchronić Unię przed ewentualnym impasem związanym z brakiem konsensusu wobec przede wszystkim kandydata na przewodniczącego. Takie rozwiązanie było podyktowane chociażby sytuacją z 1994 r., kiedy to Wielka Brytania zawetowała kandydaturę Jean-Luc Dehaena. Można mieć jednak wątpliwości, czy wprowadzenie większości kwalifikowanej doprowadzi do zwiększenia legitymizacji i prestiżu przewodniczącego Komisji i czy rzeczywiście będzie mógł on pełnić bardziej efektywnie rolę *primus inter pares*<sup>387</sup>. Co więcej, można domniemywać, że jednomyślne podejmowanie decyzji przez szefów państw i rządów będzie stosowane, jakkolwiek nieformalnie. Wybór przewodniczącego Komisji, wbrew opinii

<sup>385</sup> W Traktacie o WE dokładnie mówi się, że decyzja jest podejmowana przez Radę, która spotyka się w składzie szefów państw lub rządów.

<sup>386</sup> Zgodnie z Traktatem Nicejskim procedura mianowania Komisji wygląda następująco: (1) Rada na szczeblu szefów państw i rządów na zasadzie większości kwalifikowanej nominuje kandydata na przewodniczącego; kandydatura ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski; (2) Rada, zgodnie z propozycjami państw członkowskich i w porozumieniu z kandydatem na przewodniczącego, na zasadzie większości kwalifikowanej przyjmuje listę innych osób, którzy mają stać się członkami Komisji; kandydaci na przewodniczącego i członków Komisji w całości podlegają zatwierdzeniu przez Parlament Europejski; (3) Rada większością kwalifikowaną mianuje przewodniczącego i członków Komisji Europejskiej.

<sup>387</sup> Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 275.



niektórych państw członkowskich mógłby bowiem rodzić trudne do przewidzenia konsekwencje.

### 3.1.3.3. Zwiększenie uprawnień przewodniczącego Komisji

Zwiększenie uprawnień przewodniczącego było jednym z najmniej kontrowersyjnych zagadnień jakie poruszono w trakcie negocjacji<sup>388</sup>. Te państwa, które chciały przyjęcia zasady jedno państwo – jeden komisarz, popierały wzmocnienie pozycji przewodniczącego z pobudek taktycznych, aby nie doszło do wprowadzenia hierarchizacji członków Komisji. Inne uważały, że jest to naturalny krok w sytuacji zwiększenia liczebności Komisji. Dokonano tego poprzez nowelizację artykułu 217 Traktatu WE. Do enigmatycznego sformułowania z poprzednio artykułu 219, że Komisja działa pod politycznym kierownictwem przewodniczącego, dodano stwierdzenie, że decyduje on o wewnętrznej organizacji Komisji, dążąc do zapewnienia spójności, skuteczności i kolegialności jej działań. Przewodniczący sam ustala zakres obowiązków poszczególnych komisarzy i może dokonywać zmian w tym zakresie w trakcie trwania kadencji<sup>389</sup>. Przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących spośród członków kolegium i po uzyskaniu jego aprobaty. W Traktacie nie ma jednak już sformułowania dotyczącego dokładnej liczby wiceprzewodniczących. Co więcej, przewodniczący może zażądać, po uzyskaniu zgody ze strony kolegium komisarzy, aby członek Komisji podał się do dymisji. Powyższe zmiany były podyktowane doświadczeniami w funkcjonowaniu Komisji przede wszystkim pod przewodnictwem Jacquesa Santera, ale również do pewnego stopnia poszerzeniem. Przewidywano bowiem, że prawdopodobnie spadnie efektywność prac Komisji, „(...) gdyż zwiększy się wewnętrzne zróżnicowanie stanowisk i interesów, co skomplikuje i wydłuży proces podejmowania decyzji”<sup>390</sup>.

### 3.1.4. Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów

Zgodnie z nowym brzmieniem artykułów 258 i 263 Traktatu o WE ustalono maksymalną liczebność Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na poziomie 350 członków. Jednak po uwzględnieniu wszystkich państw prowadzących negocjacje akcesyjne, w myśl *Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej*, oba Komitety miały liczyć po 344 człon-

<sup>388</sup> Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 52-53.

<sup>389</sup> Wbrew obawom mniejszych państw, właśnie to uprawnienie może prowadzić do zróżnicowania znaczenia poszczególnych komisarzy, jakkolwiek na pewno nie może być ono interpretowane jako prowadzące do stworzenia wewnętrznej hierarchii w Komisji (J. Brosnan, *The Commission*, w: Dooge, Keatinge (red.), *What the Treaty of Nice means*, s. 25).

<sup>390</sup> Dumala, *Reformy instytucjonalne w Traktacie Nicejskim*, s. 113.



ków<sup>391</sup>. Taki pułap został określony poprzez rozszerzenie składu istniejących Komitetów o przedstawicieli nowych państw członkowskich. Nie zmieniano więc ilości miejsc, które przysługiwały ówczesnym 15 państwom członkowskim. Co więcej, w odniesieniu do obu instytucji nie przewidywano żadnych okresów przejściowych, wobec czego nie planowano, jak w przypadku Parlamentu Europejskiego, podziału miejsc tych państw, które nie zakończyły jeszcze negocjacji akcesyjnych pomiędzy kraje Unii Europejskiej.

**Tabela XVII. Skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – postanowienia Traktatu Nicejskiego w odniesieniu do 27 państw członkowskich**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	CZŁONKOWIE
Niemcy	24
Wielka Brytania	24
Francja	24
Włochy	24
Hiszpania	21
Polska	21
Rumunia	15
Holandia	12
Grecja	12
Czechy	12
Belgia	12
Węgry	12
Portugalia	12
Szwecja	12
Bułgaria	12
Austria	12
Słowacja	9
Dania	9
Finlandia	9
Irlandia	9
Litwa	9
Łotwa	7
Słowenia	7
Estonia	7
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	5
Ogółem	344

**Źródło:** *Declaration on the enlargement of the European Union, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.*

<sup>391</sup> Podział miejsc w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów patrz tabele XVII i XVIII.



**Tabela XVIII. Skład Komitetu Regionów – postanowienia Traktatu Nicejskiego w odniesieniu do 27 państw członkowskich**

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	CZŁONKOWIE
Niemcy	24
Wielka Brytania	24
Francja	24
Włochy	24
Hiszpania	21
Polska	21
Rumunia	15
Holandia	12
Grecja	12
Czechy	12
Belgia	12
Węgry	12
Portugalia	12
Szwecja	12
Bułgaria	12
Austria	12
Słowacja	9
Dania	9
Finlandia	9
Irlandia	9
Litwa	9
Łotwa	7
Słowenia	7
Estonia	7
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	5
Ogółem	344

**Źródło:** *Declaration on the enlargement of the European Union, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.*

Na mocy Traktatu Nicejskiego dokonano także drobnych zmian precyzujących członkostwo w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów. Do artykułu 257 Traktatu o WE dodano wzmiankę o zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim. Członkowie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego są wobec tego przedstawicielami grup gospodarczych i społecznych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Do listy wymienianych partnerów społecznych dodano konsumentów, a kategorię przedstawicieli innych grup społecznych zamieniono na przedstawicieli interesu ogólnego. Uściślono również członkostwo w Komitecie Regionów. Aby pozbyć się jakichkolwiek wątpliwości, w artykule 263 Traktatu o WE wyraźnie stwierdzono, że członkami



Komitetu Regionów są przedstawiciele wspólnot regionalnych i lokalnych, którzy posiadają mandat wyborczy lub są politycznie odpowiedzialni przed wybranym zgromadzeniem.

### 3.1.5. Trybunał Obrachunkowy

Najważniejszą nowelizacją wprowadzoną na mocy Traktatu Nicejskiego było określenie składu członkowskiego Trybunału Obrachunkowego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 247(1) Traktatu WE, z każdego państwa członkowskiego wchodzi do tego organu jeden obywatel. Poprzednio była mowa o 15 członkach Trybunału Obrachunkowego. Przyjęcie powyższego rozwiązania zapewniało reprezentację wszystkich państw członkowskich w Trybunale Obrachunkowym, co wynikało z braku akceptacji dla propozycji przedstawionej w początkowej fazie trwania Konferencji Międzyrządowej, kiedy to sugerowano, aby utrzymać piętnastoosobowy skład Trybunału lub ograniczyć liczbę członków, aby podnieść efektywność tej instytucji<sup>392</sup>. Inne zmiany dotyczyły możliwości tworzenia wewnętrznych izb [art. 248(4) Traktatu WE] i przyjmowania przez Trybunał Obrachunkowy wewnętrznego regulaminu [art. 248(4) Traktatu WE].

### 3.1.6. Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji

Reforma organów sądowych Unii Europejskiej była jednym z najmniej kontrowersyjnych obszarów, jakim zajmowała się Konferencja Międzyrządowa<sup>393</sup>. Świadczy o tym fakt, że porozumienie w tej sprawie zostało osiągnięte jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Nicei. Niemniej jednak zmiany dokonane na mocy Traktatu Nicejskiego są wszechstronne i niezmiernie istotne. Były one wyraźnie oczekiwane z uwagi na rosnącą ilość spraw, którymi zajmują się Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji<sup>394</sup>. Skutkowało to długim okresem oczekiwania, aby sprawa trafiła na wokandę Trybunału Sprawiedliwości (21 miesięcy) lub Sądu Pierwszej Instancji (30 miesięcy). Sytuacja ta mogłaby ulec pogorszeniu z uwagi na pojawienie się spraw w nowych obszarach, jak własność intelektualna, oraz w wyniku poszerzenia Unii Europejskiej.

Traktat Nicejski doprowadził do reformy struktury organów sądowych. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 220 Traktatu WE, nad poszanowaniem prawa w zakresie wykładni i stosowania Traktatu czuwają zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i Sąd Pierwszej Instancji. Dzięki takiemu zapisowi zrów-

<sup>392</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 86-87.

<sup>393</sup> Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 277.

<sup>394</sup> Piris, *The Treaty of Nice*, s. 29-30.



nano status Sądu Pierwszej Instancji z Trybunałem Sprawiedliwości, jakkolwiek Sąd Pierwszej Instancji nie stał się odrębną instytucją unijną<sup>395</sup>. Jednocześnie pozwolono na tworzenie, przy Sądzie Pierwszej Instancji, dodatkowych izb sądowych (art. 220 Traktatu WE), które mogą rozpoznawać w pierwszej instancji niektóre kategorie skarg wniesionych w szczególnych dziedzinach (art. 225a Traktatu WE)<sup>396</sup>. Izby sądowe są powoływane jednomyślną decyzją Rady na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Trybunałem Sprawiedliwości, bądź na prośbę Trybunału Sprawiedliwości i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją (art. 225a Traktatu WE).

Traktat Nicejski w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej precyzuje skład organów sądowych. Zapis mówiący o 15 członkach Trybunału Sprawiedliwości został zmieniony i wobec tego w skład tego organu wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego (art. 221 Traktatu WE). Nie zwiększono natomiast liczby rzeczników generalnych, których nadal ma być ośmiu, jakkolwiek na prośbę Trybunału Sprawiedliwości, Rada jednomyślną decyzją może zwiększyć ich liczbę. Natomiast w skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzi przynajmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego (art. 224 Traktatu WE). Traktat WE przewiduje, że na mocy Statutu Trybunału Sprawiedliwości można powołać przy Sądzie Pierwszej Instancji rzeczników generalnych. Brak jest w Traktacie WE wzmianek na temat liczebności izb sądowych. Decyzja w tej sprawie ma być podejmowana każdorazowo przez Radę, która powołuje jednomyślnie członków izb. Traktat Nicejski doprowadził również do reformy struktury wewnętrznej szczególnych organów sądowych, chociażby poprzez powołanie Wielkich Izb<sup>397</sup>.

<sup>395</sup> „Pomimo nadania SPI autonomicznego charakteru, nie został wymieniony w art. 7 TWE jako instytucja WE. Ponadto Traktaty zaledwie w kilku przepisach rozróżniają Trybunał i SPI. Nie ulega wątpliwości, że wiele przepisów dotyczących Trybunału Sprawiedliwości stosuje się do SPI, chociaż nie jest on w nim wymieniony, np. art. 230. Podobnie Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości dotyczy obu sądów. Z punktu widzenia instytucjonalnego zatem oba sądy stanowią jedną instytucję wspólnotową: Trybunał Sprawiedliwości, w ramach której wydzielono organizacyjnie i kompetencyjnie Trybunał i SPI” [A. Wyrozumka, *System ochrony prawnej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 272]. Do innego jednak wniosku dochodzi Jan Barcz, który jednoznacznie stwierdza, że Sąd Pierwszej Instancji stał się na mocy Traktatu Nicejskiego autonomiczną instytucją (Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 102).

<sup>396</sup> Jak się podkreśla, „[O]kreslenie *izby sądowe*, którego użyto nie tylko w wersji polskiej, jest mylące, zważywszy, że nie chodzi o izby SPI, lecz niezależne, wyspecjalizowane zespoły sędziowskie (sądy), które orzekałyby np. w sprawach własności intelektualnej, pracowniczych itp.” (Wyrozumka, *System ochrony prawnej*, s. 272-273).

<sup>397</sup> Unormowania w tym zakresie są zawarte przede wszystkim w Statucie Trybunału Sprawiedliwości [*Protocol on the Statute of the Court of Justice*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*], „OJ C” 80, 10.3.2001].



Istotnym obszarem zmian było dokonanie podziału jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Reforma ta powoduje, że Trybunał Sprawiedliwości staje się podobnym do sądu najwyższego, a Sąd Pierwszej Instancji do sądu powszechnego zajmującego się konkretnymi sprawami<sup>398</sup>. Zgodnie z art. 225 Traktatu WE, Sąd Pierwszej Instancji jest organem właściwym do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg zdefiniowanych w artykułach 230 (skarga o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego), 232 (skarga na zaniechania działania instytucji WE), 235 (skarga odszkodowawcza przeciwko instytucjom WE), 236 (spory pomiędzy WE i jej pracownikami) i 238 (orzeczenie na podstawie klauzuli arbitrażowej znajdującej się w umowie prawa publicznego lub prywatnego zawartej przez WE lub w jej imieniu). Trybunał Sprawiedliwości utrzymał możliwość rozpatrywania innych skarg. Jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości można podzielić na sporną i niesporną, czyli opiniodawczą<sup>399</sup>. Do najważniejszych skarg w ramach jurysdykcji spornej zalicza się:

– skargi z art. 230, art. 232, art. 235 wniesione przez państwa członkowskie, instytucje WE i Europejski Bank Centralny (art. 51 Statutu Trybunału Sprawiedliwości);

– skargi wniesione przez Komisję (art. 226) lub państwo członkowskie (art. 227) przeciwko państwu członkowskiemu o to, że nie wywiązało się ono ze zobowiązań traktatowych.

Jurysdykcją niesporną objęte są następujące kwestie:

– wydanie opinii o zgodności przewidywanej umowy międzynarodowej z postanowieniami Traktatu (art. 300);

– orzeczenie w trybie prejudycjalnym w pytaniach kierowanych przez sądy krajowe (art. 234).

Trybunał Sprawiedliwości, jak poprzednio, rozpatruje odwołania od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji, ale na mocy Traktatu Nicejskiego kontroluje również w wyjątkowych sytuacjach orzeczenia Sądu, jeżeli zachodzi poważne ryzyko naruszenia jedności i spójności prawa wspólnotowego [art. 225(2) Traktatu WE] i z tych także przesłanek Sąd Pierwszej Instancji może przekazać Trybunałowi sprawę z zakresu pytań prejudycjalnych, jeżeli wymaga ona orzeczenia co do zasad, które mogą mieć wpływ na jedność i spójność prawa europejskiego [art. 225(3) Traktatu WE].

### 3.2. Wzmocniona współpraca

Traktat Nicejski przyczynił się do zreformowania zasady elastyczności, ale – jak się podkreśla – nie doprowadził do rewolucji w tym obszarze<sup>400</sup>. Pomimo

<sup>398</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 108; Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 278.

<sup>399</sup> Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, s. 274.

<sup>400</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 119.



wprowadzonych zmian, trudno jest uznać wzmocnioną współpracę za jednoznaczną formułę. Można przypuszczać, że jej stosowanie może doprowadzić do trudności w funkcjonowaniu Unii Europejskiej z uwagi na szereg niejasności interpretacyjnych dotyczących warunków działania. Mogą być one pogłębione poprzez fakt, że nie udało się zapisać dotyczących wzmocnionej współpracy ujęć w Traktacie w ramach jednego tytułu, a takie postulaty były zgłaszane na początku Konferencji Międzyrządowej<sup>401</sup>.

Traktat Nicejski doprowadził do ujednoczenia samej nazwy mechanizmu, gdyż Traktat Amsterdamski nie był w tym zakresie całkowicie jednoznaczny<sup>402</sup>. Podczas gdy w języku francuskim mówiono o wzmocnionej współpracy (*la coopération renforcée*), w języku angielskim używano terminu ściślejsza współpraca (*closer cooperation*), podobnie jak i też w języku polskim. Po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego obowiązuje jednolita nazwa we wszystkich językach, tj. wzmocniona współpraca (*enhanced cooperation* w języku angielskim). Zmiany dotyczące wzmocnionej współpracy były o wiele dalej idące.

Po pierwsze, zgodnie z nowym brzmieniem artykułu 43 Traktatu UE, wzmocniona współpraca może być zainicjowana przez co najmniej 8 państw członkowskich. W obliczu poszerzenia Unii Europejskiej oznaczało to obniżenie progu krajów, które chciałyby pogłębienia integracji europejskiej, gdyż uprzednio do zainicjowania współpracy wymagane było zaangażowanie przynajmniej większości państw członkowskich. W odróżnieniu więc od wcześniejszych rozwiązań, wzmocniona współpraca może być rozwijana przez około jedną trzecią krajów, czyli przez mniejszość państw członkowskich.

Po drugie, dokonano zmian dotyczących ogólnych zasad i warunków inicjowania wzmocnionej współpracy. Niektóre z nich, zawarte w artykule 43 Traktatu UE, nie stanowiły jakiejś istotnej reformy, jakkolwiek wprowadzono również nowe kryteria. Na przykład w wersji amsterdamskiej Traktatu UE była mowa o tym, że wzmocniona współpraca nie narusza kompetencji, praw, obowiązków i interesów państw członkowskich, które nie uczestniczą w tej kooperacji. W wersji nicejskiej warunek ten ma charakter pozytywny, tzn. wzmocniona współpraca szanuje kompetencje, prawa i obowiązki państw członkowskich, które w niej nie uczestniczą. Co więcej, wykreślono ze wspomnianego fragmentu kategorię interesów<sup>403</sup>. W niektórych komentarzach podkreślano, że zmiana ta ma przeciwdziałać możliwości blokowania zainicjowania wzmoc-

<sup>401</sup> Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 139-140; Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 120.

<sup>402</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Wstęp, w: Przyborowska-Klimczak, Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. (...) Tom IV*, Verba, Lublin 2003, s. 20-21. Szerzej na temat rozwiązań traktatowych w zakresie wzmocnionej współpracy patrz C. Mik, W. Czaplński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 323-335.

<sup>403</sup> Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 138.



nionej współpracy przez państwo, które uważałoby, że narusza się jego interes. Sformułowanie z Traktatu Amsterdamskiego miało bowiem charakter wyrażnie subiektywny. Podobnie w wersji amsterdamskiej współpraca ma nie naruszać *acquis communautaire* ani działań podjętych na podstawie innych postanowień Traktatów, a w wersji nicejskiej wzmocniona współpraca szanuje *acquis communautaire*, pozostawiając drugą część akapitu bez zmian. Wprowadzono również o wiele dalej idące poprawki, które miały na celu wyeliminowanie ryzyka wykluczenia państw członkowskich ze wzmocnionej współpracy z pobudek czysto politycznych<sup>404</sup>. Podkreślono przede wszystkim, że wzmocniona współpraca zmierza do intensyfikowania procesów integracyjnych [art. 43(a) Traktatu UE], a jej otwarty charakter wynika między innymi z dyspozycji, że zarówno Komisja, jak i kraje, które w niej uczestniczą, mają zachęcać inne państwa do udziału w niej (art. 43b Traktatu UE). Tak samo jak poprzednio, wzmocniona współpraca może być zainicjowana jedynie w ostateczności, jeżeli celów współpracy nie da się osiągnąć przy zastosowaniu odpowiednich postanowień Traktatu. Nowością było jednak dodanie określenia o rozsądnym terminie, w którym nie udałoby się osiągnąć wspomnianych celów (art. 43a Traktatu UE). Innym nowym rozwiązaniem było sformułowanie, że ustalenia o braku możliwości realizacji określonej formy integracji w ramach całej Unii Europejskiej muszą być dokonane w ramach Rady. Co więcej, Rada i Komisja, współpracując ze sobą, mają zapewnić spójność działań podejmowanych w ramach wzmocnionej współpracy oraz zagwarantować, że są one zgodne z politykami Unii i Wspólnoty. W artykule 43 Traktatu UE wyraźnie stwierdzono, że wzmocniona współpraca nie narusza rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej i społecznej (punkt e), nie stanowi przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi oraz nie zakłóca konkurencji między nimi (punkt f) i nie podważa postanowień Konwencji z Schengen (punkt i). Drugie i trzecie kryterium zostało wprost przeniesione z artykułu 11 Traktatu WE. Pierwszy warunek jest innowacją Traktatu Nicejskiego, jakkolwiek niektórzy interpretują go jako nadanie nowego brzmienia sformułowaniu z uprzedniego artykułu 11 Traktatu WE, że wzmocniona współpraca nie wpływa na polityki, działania i programy Wspólnoty Europejskiej<sup>405</sup>. Oczywiście problemem stanie się zapewne kwestia, jakie inicjatywy będą mogły być realizowane w ramach pierwszego filaru Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę powyższe ograniczenie<sup>406</sup>.

Po trzecie, dokonano zmian w sposobie podejmowania decyzji o inicjowaniu wzmocnionej współpracy w pierwszym filarze Unii Europejskiej (art. 11 Traktatu WE). Do momentu wejścia w życie Traktatu Nicejskiego decyzja

<sup>404</sup> Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 138-139.

<sup>405</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 126.

<sup>406</sup> Dehousse, *The Treaty of Nice*, s. 30.



miała być podejmowana większością kwalifikowaną przez Radę na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, a w przypadku sprzeciwu ze strony któregoś z państw sprawa mogła być skierowana do Rady spotykającej się na szczepku szefów państw i rządów, którzy mogli podjąć odpowiednie postanowienie, ale jednomyślnie<sup>407</sup>. To faktyczne prawo *veta* zostało uchylone przez Traktat Nicejski. Zgodnie z nowelizacją, członek Rady może zażądać, aby sprawa była przekazana Radzie Europejskiej. Nie powstrzymuje to jednak Rady przed podjęciem decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej. Można jedynie domniemywać, patrząc na praktykę podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, że jeżeli sprzeciw ze strony jednego lub kilku państw byłby bardzo wyraźny, to Rada prawdopodobnie zwlekałaby z ostatecznym rozstrzygnięciem. Na mocy Traktatu Nicejskiego w procesie podejmowania decyzji wzmocniono pozycję Parlamentu Europejskiego. Jak wcześniej, jest on proszony o wydanie opinii, ale w sytuacji gdy wzmocniona współpraca ma dotyczyć obszaru, który objęty jest procedurą współdecydowania, wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego. Paradoksalnie więc, zwiększono wpływ Parlamentu na decyzje, utrudniając przez to możliwości zainicjowania wzmocnionej współpracy wbrew intencjom, które przyświecały Konferencji Międzyrządowej<sup>408</sup>. Prawo *veta* zostało także usunięte z III filaru dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Jedno z państw członkowskich może odesłać sprawę do Rady Europejskiej, ale i tak Rada może podjąć postanowienie kwalifikowaną większością głosów (art. 40a Traktatu UE). Pewnej zmianie uległa również procedura przedkładania propozycji zainicjowania wzmocnionej współpracy w III filarze. Poprzednio Rada podejmowała decyzję większością kwalifikowaną na wniosek zainteresowanych państw członkowskich oraz po wystosowaniu prośby do Komisji o wyrażenie opinii oraz po skierowaniu podobnej prośby do Parlamentu Europejskiego. Na mocy Traktatu Nicejskiego zainteresowane państwa kierują prośbę do Komisji, która następnie może przedłożyć konkretną propozycję Radzie (art. 40a Traktatu UE). Jeżeli Komisja tego nie uczyni, to z wnioskiem mogą wystąpić wyżej wymienione państwa, przy czym Traktat wspomina o przynajmniej ośmiu krajach. Konieczne jest jednak odbycie konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Po czwarte, Traktat Nicejski wprowadził możliwość ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach drugiego filaru UE, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Już Traktat Amsterdamski pozwalał na pewną elastyczność w zakresie WPZiB<sup>409</sup>. Dzięki Traktatowi Nicejskiemu uwzględniono w Traktacie UE postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy (ar-

<sup>407</sup> Taką procedurę nazywano powszechnie *hamulcem bezpieczeństwa* (Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 130).

<sup>408</sup> Dehousse, *The Treaty of Nice*, s. 30.

<sup>409</sup> Dotyczy to tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Na ten temat patrz paragraf 3.3.1. dotyczący WPZiB w rozdziale III.



tykuły 27a, 27b, 27c, 27d i 27e Traktatu UE), ale mają one charakter ograniczony. Zgodnie z artykułem 27b, wzmocniona współpraca odnosi się do implementacji wspólnych działań lub wspólnych stanowisk, natomiast nie dotyczy kwestii, które mają implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony<sup>410</sup>. Oceniając ten wąski zakres wzmocnionej współpracy, można dojść do wniosku, że zasada elastyczności w drugim filarze jest na tyle odmienna od pierwszego i trzeciego filaru, że w zasadzie trudno nawet nazywać możliwości istniejące w drugim filarze wzmocnioną współpracą<sup>411</sup>. Nie oznacza to jednak, że zróżnicowanie nie jest możliwe w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony, ale nie odbywa się ono na podstawie ogólnej klauzuli o wzmocnionej współpracy, tylko wynika z odmiennego podejścia do określonych problemów przez poszczególne państwa członkowskie<sup>412</sup>. Zgodnie z artykułem 27c Traktatu UE, wniosek o zainicjowanie wzmocnionej współpracy w drugim filarze jest kierowany do Rady przez zainteresowane państwa członkowskie. Wniosek jest jednocześnie przekazywany Komisji, która wydaje opinię przede wszystkim w zakresie zbieżności pomiędzy wzmocnioną współpracą a politykami Unii. O wniosku informowany jest również Parlament Europejski. Ostateczna decyzja podejmowana jest przez Radę, która działa zgodnie z akapitami drugim i trzecim artykułu 23(2) Traktatu UE oraz artykułami 43-45, które są generalnymi postanowieniami o wzmocnionej współpracy. Oznacza to, że postanowienie jest podejmowane przez Radę kwalifikowaną większością głosów, ale jeżeli jakieś państwo chciałoby przeciwstawić się przyjęciu decyzji z ważnych powodów z zakresu polityki krajowej, to wówczas Rada większością kwalifikowaną może przekazać sprawę Radzie Europejskiej, która podejmuje decyzję jednomyślnie. W odróżnieniu więc od pierwszego i trzeciego filaru, w ramach drugiego można stosować prawo *veta*. Wzmocniona współpraca w drugim filarze jest oczywiście otwarta dla wszystkich państw członkowskich. Kraj, który chce w niej uczestniczyć informuje o tym Radę i Komisję, która w terminie trzech miesięcy ma przedłożyć Radzie opinię w tej sprawie (art. 27e Traktatu UE). Decyzja jest podejmowana przez Radę większością kwalifikowaną w ciągu czterech miesięcy od otrzymania wniosku danego państwa. Postanowienie uważa się za przy-

<sup>410</sup> W polskich tłumaczeniach Traktatu Nicejskiego [*Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, [http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI\\_12001C\\_PL.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI_12001C_PL.doc). Traktaty w wersji Traktatu Nicejskiego w języku polskim patrz: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Nicei. Tom IV*, Verba, Lublin 2003] mówi się o wpływie na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne. W wersji angielskiej Traktatu wyraźnie mówi się jedynie o kwestiach obronnych, podobnie jak w wersji francuskiej, ale sprawy polityczno-obronne pojawiają się w niemieckim wydaniu Traktatu.

<sup>411</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 130.

<sup>412</sup> Na ten temat patrz: T. Jaeger, *Enhanced cooperation in the Treaty of Nice and flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 7, nr 3, 2002.



jęte, chyba że w tym samym terminie Rada większością kwalifikowaną doprowadzi do jej zawieszenia.

Ocena rozwiązań wprowadzonych przez Traktat Nicejski nie jest łatwa. Wskazuje się zarówno na pozytywne, jak i negatywne aspekty zapisów o wzmocnionej współpracy<sup>413</sup>, ale w zasadzie dopiero po praktycznym zastosowaniu możliwości traktatowych będzie można dokonać dogłębnej analizy. Polska w swojej ocenie wskazała na kompromisowy charakter rozwiązań przyjętych w Traktacie Nicejskim:

„Zapisy Traktatu z Nicei odnoszące się do wzmocnionej współpracy pozwalają na zredukowanie obaw formułowanych przez obecnych i przyszłych członków Unii. Ci pierwsi otrzymali skuteczny instrument elastycznej integracji. Sama możliwość jego stosowania oddala groźbę permanentnej blokady procesów decyzyjnych, czy też związanej z tym implozji Unii Europejskiej po rozszerzeniu. Ci drudzy uzyskali gwarancję otwartości formuły wzmocnionej współpracy, która pozwala na udział w niej wszystkim zainteresowanym i przygotowanym do tego państwom członkowskim. Traktat z Nicei oznacza odrzucenie koncepcji zamkniętego, «twardego jądra» krajów decydujących się na wzmocnioną współpracę, która dla pozostałych państw mogłaby oznaczać członkostwo drugiej kategorii”<sup>414</sup>.

Przekonanie o tym, że przyjęta koncepcja wzmocnionej współpracy była wypadkową różnych podejść do tego zagadnienia, było widoczne również w analizach przygotowanych przez ekspertów i naukowców. Laura Lund Olsen na przykład podkreślała, że rozwiązania zdefiniowane w Traktacie Nicejskim satysfakcjonują zarówno euroentuzjastyczne, jak i eurosceptyczne państwa członkowskie<sup>415</sup>. Jednocześnie stwierdziła, że trudno jest określić konsekwencje dla integracji europejskiej wynikające ze stosowania zasady elastyczności.

### 3.3. Bezpieczeństwo i obrona

Postanowienia Traktatu Nicejskiego w zakresie bezpieczeństwa i obrony nie stanowiły istotnej innowacji, gdyż opierały się na wcześniejszych ustaleniach Rady Europejskiej z Kolonii z czerwca 1999 r. i z Helsinek z grudnia 1999 r.<sup>416</sup> Rezultaty posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei były dwojakie. Po

<sup>413</sup> Stubb, *Negotiating flexibility in the European Union*, s. 153-159.

<sup>414</sup> MSZ RP, *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, s. 173.

<sup>415</sup> L. Lund Olsen, *Enhanced cooperation: lowering the restrictions – and creating the basis of a hard core?*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 474.

<sup>416</sup> A. Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej*, w: G. Michałowska (red.), *Integracja europejska: instytucje, polityka, prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stani-*





pierwsze, dokonano rewizji artykułów 17 i 25 Traktatu UE, a po drugie, zaprobowano raport prezydencji na temat Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Z artykułu 17 wykreślono odniesienia do Unii Zachodnioeuropejskiej. W punkcie 1 unieważniono zapis o tym, że UZE stanowi integralną część rozwoju UE i zapewnia jej dostęp do zdolności operacyjnych, głównie w celu przeprowadzania operacji petersberskich. W punkcie 3 zrezygnowano ze sformułowania, że Unia będzie posługiwała się UZE w celu opracowania i implementacji decyzji i działań mających wpływ na sprawy obronności. Jedynie w punkcie 4 zachowano formułę mówiącą o tym, że państwa członkowskie mogą rozwijać ściślejszą współpracę o charakterze dwustronnym i wielostronnym oraz w ramach UZE i NATO, jeżeli nie jest ona sprzeczna z postanowieniami artykułu 17. Zmiany te oznaczały przejście funkcji UZE przez Unię Europejską, głównie w zakresie przeprowadzania misji petersberskich, i wobec tego stopniowo UZE przestała być organizacją o charakterze operacyjnym<sup>417</sup>. Na mocy znowelizowanego artykułu 25 Traktatu UE zmieniono nazwę Komitetu Politycznego na Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz poszerzono zakres jego odpowiedzialności. Mianowicie Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa sprawuje pod kierunkiem Rady kontrolę polityczną i strategiczne kierownictwo nad operacjami zarządzania kryzysami<sup>418</sup>. Szczegółowo kwestie związane z rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, realizowaną

*sława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 372-374; Podraza, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, s. 157-169.

<sup>417</sup> Zgodnie z decyzją Rady Ministerialnej UZE podjętą w Marsylii w dniu 13 listopada 2000 r. (WEU Ministerial Council, *Marseille declaration*, Marseille, 13.11.2000), UZE przestała być w 2001 r. organizacją o charakterze operacyjnym. Oznaczało to likwidację Sztabu Wojskowego UZE oraz przejście przez UE Centrum Satelitarnego i Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem. UZE nadal funkcjonuje jako odrębna organizacja międzynarodowa i wypełnia głównie funkcje wynikające z artykułu V (gwarancje bezpieczeństwa) i artykułu IX (dialog instytucjonalny ze Zgromadzeniem UZE głównie w zakresie kontroli zbrojeń) Traktatu UZE [tekst Traktatu UZE: *Traktat w sprawie gospodarczej, społecznej i kulturalnej współpracy oraz zbiorowej samoobrony podpisany w Brukseli 17 marca 1948 r. i zmieniony na mocy „Protokołu modyfikującego i uzupełniającego Traktat Brukselski”*. Bruksela, 17 marca 1948 r., w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Europejskie. Tom II*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1999, s. 220-238].

<sup>418</sup> Decyzja o przekształceniu Komitetu Politycznego w Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa została podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 r. (patrz paragraf 1.4 w niniejszym rozdziale). Jednocześnie podjęto decyzję o stworzeniu Komitetu Wojskowego i Sztabu Wojskowego. Organy te istniały jako tymczasowe od początku 2000 r. Postanowienia te były podtrzymane przez szefów państw i rządów na spotkaniu w Nicei w grudniu 2000 r., a oficjalne decyzje zostały podjęte przez Radę na spotkaniu 22 stycznia 2001 r. i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (*Council decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee*, (2001/78/CFSP) „OJ L” 27, 30.1.2001; *Council decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union*, (2001/79/CFSP) „OJ L” 27, 30.1.2001; *Council decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union*, (2001/80/CFSP) „OJ L” 27, 30.1.2001).



w ramach drugiego filaru Unii Europejskiej, zostały określone w raporcie prezydencji przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r.<sup>419</sup> Działania podejmowane w zakresie EPBiO zmierzały do uzyskania przez UE zdolności operacyjnych<sup>420</sup>.

Inne zmiany w ramach drugiego filaru Unii Europejskiej dotyczyły wprowadzenia możliwości rozwijania wzmocnionej współpracy<sup>421</sup>, mianowania specjalnych przedstawicieli przez Radę większością kwalifikowaną a nie na zasadzie jednomyślności [art. 23(2) Traktatu UE] oraz decydowania przez Radę większością kwalifikowaną o zawarciu porozumienia międzynarodowego, jeżeli ma ona na celu wprowadzenie w życie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska [art. 24(3) Traktatu UE]. W przypadku innych umów, tak jak poprzednio jest wymagana jednomyślność w Radzie.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany przeprowadzone na mocy Traktatu Nicejskiego miały ograniczony charakter, jakkolwiek przyczyniły się do rozwoju tożsamości europejskiej na arenie międzynarodowej. Udało się traktatowo unormować powstanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ale miało to bardziej charakter proceduralny niż faktyczny<sup>422</sup>. Możliwości Unii Europejskiej w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych w różnych częściach świata wynikały w mniejszym stopniu z prawnych podstaw podejmowanych zadań, a w większej mierze z woli politycznej prezentowanej przez poszczególne państwa członkowskie. W szczególności wojna w Iraku ukazała kruche podstawy WPZiB oraz EPBiO, gdyż poszczególne państwa członkowskie i kandydackie odmiennie określały zadania, przed którymi stała Europa w wymiarze politycznym<sup>423</sup>. Najlepiej podziały istniejące w Unii Europejskiej oddał brytyjski tygodnik „The Economist”, w którym artykuł dotyczący stosunku dyplomacji europejskiej do kryzysu irackiego zatytułowano *Zjednoczeni w teorii, podzieleni w praktyce*.

### 3.4. Inne zmiany w mniej istotnych obszarach

Traktat Nicejski wprowadził szereg zmian w różnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej. Na ogół miały one charakter szczegółowy, jakkolwiek niektóre z nich były dosyć istotne.

<sup>419</sup> *Presidency report on the European Security and Defence Policy*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Nice, 7-9.12.2000, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressD/00400-r1.%20ann.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressD/00400-r1.%20ann.en0.htm).

<sup>420</sup> Szerzej na ten temat patrz: Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EP-BiO)*.

<sup>421</sup> Patrz paragraf 3.2 w niniejszym rozdziale.

<sup>422</sup> R. A. Wessel, *The state of affairs in EU Security and Defence Policy: the breakthrough in the Treaty of Nice*, „Journal of Conflict and Security Law”, vol. 8, nr 2, 2003, s. 265-266.

<sup>423</sup> Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)*, s. 366, s. 381.



### 3.4.1. Nowelizacja artykułu 7 Traktatu UE

Doświadczenia związane z wprowadzeniem sankcji wobec Austrii w 2000 r. doprowadziły do nowelizacji artykułu 7 Traktatu UE, który pojawił się na mocy Traktatu Amsterdamskiego<sup>424</sup>. Mechanizm zawarty w artykule 7 był trudny do wprowadzania w życie, między innymi dlatego, że nie zawierał możliwości stosowania instrumentów pośrednich. Wynikało to z faktu, że powszechnie uważano, że zapis z Traktatu Amsterdamskiego miał być w przyszłości stosowany wobec nowych państw członkowskich<sup>425</sup>.

Nowelizacja artykułu 7 Traktatu UE sprowadzała się przede wszystkim do uzupełnienia istniejącego mechanizmu o instrument prewencyjny, który może być wykorzystany przed podjęciem decyzji przez Radę o zastosowaniu sankcji:

„Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1 i skierować do tego państwa stosowne zalecenia. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może wezwać osoby niezależne do przedłożenia w rozsądnym terminie sprawozdania w sprawie sytuacji w tym Państwie.

Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne”<sup>426</sup>.

Dalsze etapy procedury zdefiniowanej w artykule 7 Traktatu UE pozostały bez zmian.

Na mocy Traktatu Nicejskiego Trybunał Sprawiedliwości może wypowiedzieć się w sprawie artykułu 7 w sposób bardzo ograniczony. Nie dotyczy to jednak kwestii merytorycznych, ale czysto proceduralnych, jeżeli wniosek w tej sprawie wniesie zainteresowane państwo członkowskie w terminie jednego miesiąca od dokonania stwierdzenia przez Radę (art. 46e Traktatu UE).

### 3.4.2. Współpraca sądowa w sprawach karnych

Najważniejszą decyzją w zakresie trzeciego filaru Unii Europejskiej było włączenie do tytułu VI Traktatu UE, dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, zapisu Europejskiej Jednostce Współpracy

<sup>424</sup> Barcz, *Traktat z Nicei*, s. 115-116; Piris, *The Treaty of Nice*, s. 33; Mik. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej*, s. 95.

<sup>425</sup> Dehousse, *The Treaty of Nice*, s. 34.

<sup>426</sup> Art. 7(1) Traktatu UE.



Sądowej (Eurojust)<sup>427</sup>. Zgoda na powołanie Eurojustu została osiągnięta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r.<sup>428</sup> Stwierdzono wtedy, że niezbędne instrumenty prawne w sprawie powołania Eurojustu mają być przyjęte przez Radę do końca 2001 r. W skład tego ciała mieli wchodzić prokuratorzy, sędziowie i oficerowie policji, a ich głównym celem miało być ułatwienie współpracy organów prokuratorskich państw członkowskich oraz wspieranie dochodzeń karnych w sprawach przestępczości zorganizowanej. Traktat Nicejski doprowadził do nowelizacji artykułów 29 i 31 Traktatu UE, wprowadzając zapisy o Eurojuście. Zgodnie z artykułem 29, Eurojust jest, obok Europolu, jedną z instytucji, która ma pomóc w osiągnięciu podstawowego celu w zakresie trzeciego filaru, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa obywatelom Unii Europejskiej. W artykule 31 stwierdzono, że wspólne działania w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych obejmują między innymi „ułatwianie i przyspieszanie współpracy między ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami Państw Członkowskich, w tym w miarę potrzeby współpracy za pośrednictwem Eurojust, w zakresie procedury sądowej i wykonywania orzeczeń”. Eurojust został powołany na mocy decyzji Rady z dnia 28 lutego 2002 r.<sup>429</sup>

### 3.4.3. Porozumienia między instytucjami Unii Europejskiej

Deklaracja numer 3 dołączona do Traktatu Nicejskiego oficjalnie uznaje porozumienia zawierane pomiędzy instytucjami Wspólnoty Europejskiej<sup>430</sup>. Interpretując zapisy artykułu 10 Traktatu WE o obowiązku lojalnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i organami Unii Europejskiej, podkreśla się, że dotyczy to również relacji pomiędzy samymi instytucjami Unii. W sytuacjach, gdy jest to konieczne Parlament Europejski, Rada i Komisja mogą zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, ale za zgodą wszystkich trzech organów. Mają one na celu ułatwienie stosowania zapisów Traktatu WE, nie mogą jednak w żaden sposób ani zmieniać, ani uzupełniać Traktatu.

<sup>427</sup> A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, w: Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, s. 188-190; Mik, Czaplinski, *Traktat o Unii Europejskiej*, s. 287-288.

<sup>428</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Tampere, 15-16.10.1999, „Bull. EU” 10-1999, punkt I.14.

<sup>429</sup> Council decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA), „OJ L” 63, 6.3.2002. Prowizorycznie Eurojust działał od 1 marca 2001r.

<sup>430</sup> Declaration on Article 10 of the Treaty establishing the European Community, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.



### 3.4.4. Komitet do spraw Ochrony Socjalnej<sup>431</sup>

Na mocy znowelizowanego artykułu 144 Traktatu WE, Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, powołuje Komitet do spraw Ochrony Socjalnej, który ma charakter doradczy i którego celem jest popieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz z Komisją w zakresie polityki ochrony socjalnej. Faktycznie Komitet taki funkcjonował już na mocy decyzji Rady z dnia 29 czerwca 2000 r.<sup>432</sup>, podjętej w odpowiedzi na przyjęcie tzw. strategii lizbońskiej przez Radę Europejską w dniach 23-24 marca 2000 r. Chodziło więc o wprowadzenie Komitetu w obręb postanowień traktatowych.

### 3.4.5. Miejsce posiedzeń Rady Europejskiej

Lakoniczna deklaracja numer 22 dołączona do Traktatu Nicejskiego określa miejsce obrad Rady Europejskiej<sup>433</sup>. Od 2002 r. jedno z posiedzeń szefów państw i rządów w trakcie trwania kadencji prezydencji miało odbywać się w Brukseli. Jednak w momencie, gdy Unia Europejska miała rozszerzyć się do 18 państw członkowskich, wszystkie spotkania organizowano już w Brukseli. Deklaracja ta dotyczyła jedynie oficjalnych posiedzeń Rady Europejskiej.

### 3.4.6. Nazwa Dziennika Urzędowego

Traktat Nicejski doprowadził do zmiany nazwy Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich na Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (art. 254 Traktatu WE).

### 3.4.7. Konsekwencje finansowe wygaśnięcia Traktatu EWWiS

W związku z wygaśnięciem w dniu 23 lipca 2002 r. Traktatu EWWiS, do Traktatu Nicejskiego dołączono specjalny protokół w sprawie finansowych skutków tego faktu oraz powołania Funduszu Badawczego Węgla i Stali<sup>434</sup>. Pomimo wcześniej prowadzonych prac, uznano, że kwestia ta powinna zostać

<sup>431</sup> W Traktacie WE w polskiej wersji językowej używa się nazwy Komitet ds. Ochrony Socjalnej.

<sup>432</sup> *Council decision of 29 June 2000 setting up a Social Protection Committee*, „OJ L” 172, 12.7.2000.

<sup>433</sup> *Declaration on the venue for European Councils*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.

<sup>434</sup> *Protocol on the financial consequences of the expiry of the ECSC Treaty and on the research fund for coal and steel*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.



unormowana traktatowo, aby uniknąć ewentualnych komplikacji prawnych<sup>435</sup>. Zgodnie z protokołem, wszystkie aktywa i pasywa EWWiS miały przejść w dniu 24 lipca 2002 r. na Wspólnotę Europejską, a ich wartość netto miała stanowić majątek Funduszu Badawczego Węgla i Stali<sup>436</sup>.

### 3.5. Karta Praw Podstawowych

7 grudnia 2000 r. podczas inauguracji posiedzenia Rady Europejskiej w Nici przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uroczystie podpisali i ogłosili w imieniu trzech instytucji Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>437</sup>. Karta była wynikiem prac Konwentu, czyli ciała, które obradowało poza ramami Konferencji Międzyrządowej, ale w dużej mierze pozostawało w jej politycznym cieniu<sup>438</sup>. Decyzja o powołaniu specjalnego gremium, które miało zająć się prawami podstawowymi, została podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Koloni w dniach 3-4 czerwca 1999 r.<sup>439</sup>, a praktyczne ustalenia dotyczące składu i metod pracy zapadły podczas spotkania szefów państw i rządów w Tampere 15-16 października 1999 r.<sup>440</sup> W skład Konwentu<sup>441</sup> wchodziło 15 przedstawicieli szefów państw i rządów, 30 przedstawicieli parlamentów państw członkowskich, 16 reprezentantów Parlamentu Europejskiego oraz jeden reprezentant Komisji. Konwent obradował pod przewodnictwem Romana Herzoga, byłego prezydenta RFN i byłego prezesa Związkowego Trybunału Konstytucyjnego. Konwent zainaugurował swoje prace 17 grudnia 1999 r. w Brukseli<sup>442</sup>, a zakończył je 2 października 2000 r.<sup>443</sup> Tekst Karty Praw Podstawowych został wstępnie zaaprobowany przez szefów państw i rzą-

<sup>435</sup> Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission*, 18.01.2001, SEC(2001)99.

<sup>436</sup> Szczegółowe zasady funkcjonowania Funduszu Badawczego Węgla i Stali zostały określone na mocy decyzji Rady 1 lutego 2003 r. (*Council decision of 1 February 2003 laying down the multiannual technical guidelines for the research programme of the Research Fund for Coal and Steel*, „OJ L” 29, 5.2.2003).

<sup>437</sup> *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, „OJ C” 364, 18.12.2000.

<sup>438</sup> A. Dashwood, *The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures*, „European Law Review”, vol. 26, nr 3, 2001, 217.

<sup>439</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cologne, 3-4.06.1999, „Bull. EU” 6-1999, punkt I.18.

<sup>440</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency*, Tampere, 15-16.10.1999, „Bull. EU” 10-1999, annex.

<sup>441</sup> Sama nazwa „Konwent” została przyjęta na posiedzeniu tego gremium w Brukseli 1-2 lutego 2000 r. („Agence Europe”, 3.02.2000).

<sup>442</sup> „Bull. EU” 12-1999, punkt 1.1.3.

<sup>443</sup> „Bull. EU” 10-2000, punkt 1.2.1. Na temat przebiegu Konwentu patrz: C. Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, w: Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, s. 57-60.



dów na nieformalnym posiedzeniu w Biarritz w dniach 13-14 października 2000 r.<sup>444</sup> Zgoda ze strony Parlamentu Europejskiego została wyrażona 14 listopada 2000 r.<sup>445</sup>, a Komisji – 6 grudnia 2000 r.<sup>446</sup>

Mimo tego, że Karta Praw Podstawowych została przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, nie jest ona częścią Traktatu Nicejskiego i nie stanowi aktu prawa wspólnotowego<sup>447</sup>. Karta jest jedynie deklaracją polityczną a nie dokumentem prawnie wiążącym. Niemniej Karta Praw Podstawowych może stanowić źródło inspiracji w procesie przyjmowania prawa i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, tym bardziej, że artykuł 51 Karty precyzuje, że postanowienia Karty mają zastosowanie wobec instytucji i różnych ciał Unii Europejskiej z uwzględnieniem zasady subsydiarności oraz do państw członkowskich, gdy stosują one prawo UE. Wszystkie te podmioty mają szanować prawa, przestrzegać zasad i w ramach swoich uprawnień popierać ich stosowanie. Karta Praw Podstawowych składa się z preambuły i 54 artykułów umieszczonych w 7 rozdziałach zatytułowanych: godność, wolność, równość, solidarność, prawa obywateli, wymiar sprawiedliwości i postanowienia ogólne. Katalog praw jest dosyć szeroki i koresponduje z wartościami stanowiącymi tytuły poszczególnych rozdziałów<sup>448</sup>. Ma on nowoczesny charakter z uwagi na

<sup>444</sup> *Nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Biarritz, 13-14 października 2000 r. – podsumowanie*, s. 58.

<sup>445</sup> „Bull. EU” 11-2000, punkt 1.2.1.

<sup>446</sup> [http://www.europarl.eu.int/charter/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm).

<sup>447</sup> A. Wyrozumka, *Jednostka w Unii Europejskiej*, w: Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, s. 377-378; Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, 91-93.

<sup>448</sup> Prawa te są następujące: I. Godność – nienaruszalność godności ludzkiej (art. 1), prawo do życia (art. 2), zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karaniania (art. 3), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4); II. Wolności – prawo do wolności i bezpieczeństwa (art. 6), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), ochrona danych osobowych (art. 8), prawo do małżeństwa i założenia rodziny (art. 9), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 10), wolność wypowiedzi i informacji (art. 11), wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 12), wolność sztuk i nauk (art. 13), prawo do nauki (art. 14), wolność wyboru zawodu i prawo do zatrudnienia (art. 15), wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16), prawo do własności (art. 17), prawo do azylu (art. 18), ochrona przed odesłaniem, wydaleniem lub ekstradycją (art. 19); III. Równość – równość wobec prawa (art. 20), niedyskryminacja (art. 21), poszanowanie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej (art. 22), równość mężczyzn i kobiet (art. 23), prawa dziecka (art. 24), prawa osób starszych (art. 25), integracja osób niepełnosprawnych (art. 26); IV. Solidarność – prawo pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie (art. 27), prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28), prawo dostępu do służb zatrudnienia (art. 29), ochrona w razie nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), sprawiedliwe i godne warunki pracy (art. 31), zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w miejscu pracy (art. 32), ochrona życia rodzinnego i zawodowego (art. 33), zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34), ochrona zdrowia (art. 35), dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36), ochrona środowiska (art. 37), ochrona konsumentów (art. 38); V. Prawa obywateli – prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39), prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (art. 40), prawo do dobrej administracji (art. 41), prawo



to, że twórcy Karty chcieli uwzględnić wyzwania współczesności<sup>449</sup>. Jednak Karta nie ustanawia zamkniętej listy wszystkich praw, a niektóre z nich, w szczególności prawa socjalne, są sformułowane dosyć ogólnikowo, co utrudnia ich ochronę.

### 3.6. Przyszłość Unii Europejskiej

Traktat Nicejski nie kończył procesu reformowania Unii Europejskiej, gdyż przede wszystkim przygotował tę organizację pod względem instytucjonalnym na przyjęcie nowych państw członkowskich. Przyjmując deklarację numer 23 w sprawie przyszłości Unii<sup>450</sup>, szefowie państw i rządów wskazali na potrzebę dogłębnej transformacji całego systemu Unii Europejskiej. Wezwali oni prezydencję szwedzką i belgijską oraz Komisję i Parlament Europejski do przeprowadzenia w 2001 r. szeroko zakrojonej debaty ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, tj. przede wszystkim przedstawicielami parlamentów krajowych, osobami reprezentującymi opinię publiczną, czyli kręgi polityczne, gospodarcze i uniwersyteckie oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. W dialogu tym miały być również uwzględnione państwa kandydackie. Raport z dyskusji miał zostać przygotowany na posiedzenie Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r., a deklaracja zawierająca konkretne inicjatywy dotyczące kontynuacji całego procesu miała być przyjęta podczas spotkania szefów państw i rządów w Laeken w grudniu 2001 r. W *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii* określono nie tylko wstępny kalendarz dyskusji, ale również ustalono kwestie, które powinny w niej dominować. Były to następujące zagadnienia:

- bardziej precyzyjne rozgraniczenie kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, z uwzględnieniem zasady subsydiarności;
- określenie statusu Karty Praw Podstawowych zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z Kolonii<sup>451</sup>;

---

dostępu do dokumentów (art. 42), prawo skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44), wolność poruszania się i osiedlania (art. 45), ochrona dyplomatyczna i konsularna (art. 46); VI. Wymiar sprawiedliwości – prawo do skutecznego środka prawnego i do rzetelnego procesu sądowego (art. 47), domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48), zasady legalności i proporcjonalności czynów zagrożonych karą i kar (art. 49), zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn karalny (art. 50).

<sup>449</sup> Wyrozumka, *Jednostka w Unii Europejskiej*, s. 376.

<sup>450</sup> *Declaration on the future of the Union*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.

<sup>451</sup> Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii 3-4 czerwca 1999 r. postawiono problem, czy i w jaki sposób dokument zawierający prawa podstawowe powinien być dołączony do Traktatów





- uproszczenie Traktatów w celu zwiększenia ich przejrzystości i zrozumiałości, ale bez zmiany ich znaczenia;
- ustalenie roli parlamentów krajowych w architekturze europejskiej.

W tym kontekście zwrócono uwagę na potrzebę poprawy oraz konieczność monitorowania demokratycznej legitymizacji i przejrzystości Unii Europejskiej i jej instytucji, aby były one bliższe obywatelom państw członkowskich.

Zgodnie z deklaracją, nowa Konferencja Międzyrządowa miała być zwołana w 2004 r. Aby uspokoić obawy ze strony państw kandydackich, stwierdzono wyraźnie, że Konferencja Międzyrządowa nie może stanowić przeszkody ani wstępnego warunku procesu rozszerzenia. Co więcej, w Konferencji Międzyrządowej miały uczestniczyć te kraje, które zakończyły negocjacje akcesyjne, a pozostałe, które jeszcze je kontynuowały, miały zostać zaproszone w charakterze obserwatorów.

Przyjęcie *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii* miało szczególne znaczenie dla niektórych delegacji<sup>452</sup>. Dotyczyło to na przykład Niemiec i poszczególnych landów, które bardzo mocno akcentowały kwestię podziału kompetencji<sup>453</sup>. Rzeczą charakterystyczną był fakt, że problemy te były dyskutowane już podczas poprzednich Konferencji Międzyrządowych, ale przyjęte rozwiązania nie były satysfakcjonujące dla wszystkich. Jak niekiedy twierdzono, nie można jednak o tych kwestiach mówić jako o „pozostałościach po Nicei” – lepiej było nazywać je sprawami, które były *przenoszone dalej* (*carry forwards*), czyli takimi, wokół których kontynuowana była dyskusja<sup>454</sup>. Podnoszono jednak problem, że zasygnalizowane w deklaracji zagadnienia nie były najtrafniejsze i najpilniejsze, z wyjątkiem określenia statusu Karty Praw Podstawowych<sup>455</sup>. Podkreślano, jakkolwiek opinie w tym zakresie nie były całkowicie jednolite, że Unia Europejska potrzebuje stworzenia prawdziwie konstytucyjnego porządku, który pozostawałaby w spójnej relacji do porządków konstytucyjnych państw członkowskich. Takie głosy mogły świadczyć o kierunku myślenia, który powoli wyłaniał się jako dominujący w dyskusji na temat procesu integracji europejskiej. Akcentowano, że z perspektywy ówczesnych 15 państw członkowskich pojawiał się fundamentalny dylemat związany z możliwością prze-

---

(*European Council decision on the drawing up of a Charter of fundamental rights of the European Union*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cologne, 3-4.06.1999).

<sup>452</sup> Piris, *The Treaty of Nice*, s. 33.

<sup>453</sup> N. Dorr, *Proposals and process*, w: Dooge, Keatinge (red.), *What the Treaty of Nice means*, s. 121-123.

<sup>454</sup> Dorr, *Proposals and process*, s. 120-121. Inni zagadnienia te nazywali pozostałościami po Nicei, patrz: np. J. Wouters, *Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the Treaty of Nice*, „*European Law Review*”, vol. 26, nr 4, 2001, s. 354; R. Baldwin, *Trail to failure: history of the Constitutional Treaty’s rejection and implications for the future*, CEPS Policy Brief nr 104, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2006, s. 7-8.

<sup>455</sup> Wouters, *Institutional and constitutional challenges for the European Union*, s. 354-356.

kształcenia się Unii Europejskiej po poszerzeniu w mniej homogeniczny związek<sup>456</sup>. W związku z tym, albo należało wykorzystać kolejne cztery lata (nadchodzące) i stworzyć bardziej solidną strukturę instytucjonalną, aby zapewnić minimum kohezji (opcja konstytucyjna), albo pozwolić na przekształcenie się Unii Europejskiej w coś na kształt strefy wolnego handlu (opcja międzyrządowa). *Deklaracja w sprawie przyszłości Unii* świadczyła o zwycięstwie tego pierwszego stanowiska. Kraje takie, jak Włochy, państwa Beneluksu, Portugalia, czy Grecja, zgrupowane wokół Niemiec, uważały, że ich interesy mogą być lepiej zagwarantowane w sytuacji, gdy będzie istniała jakaś forma unii politycznej, nawet jeżeli nie byłaby ona zbyt rozwinięta. Jak twierdził belgijski minister spraw zagranicznych, Louis Michel, *Deklaracja* była wynikiem twardego rokowania i mimo tego, że miała ona dosyć mglisty charakter, była postrzegana przez niektóre rządy jako ważny „pierwszy krok”<sup>457</sup>. Belgia była przede wszystkim tym krajem, który opowiadał się za przyjęciem *Deklaracji* i zdołał przekonać do tej kwestii przede wszystkim państwa założycielskie Wspólnot Europejskich. Sukces *Deklaracji* polegał na wspomnianym braku ostrości, gdyż w takiej wersji mogła być ona zaakceptowana przez inne państwa członkowskie, które byłyby zdecydowanie przeciwnie w tamtym okresie odniesieniom do potrzeby zwołania nowego Konwentu. Można więc konkludować, że grupa państw, opowiadająca się za metodą reformy przy pomocy Konwentu, odłożyła decyzję w tej kwestii na później, postulując jedynie potrzebę kolejnej modyfikacji traktatowej i przeprowadzenie debat narodowych na temat przyszłości Europy. Inne kraje nie mogły zanegować takiego rozwiązania. *Deklaracja w sprawie przyszłości Unii* potwierdza jednak ogólną tezę, że Traktat Nicejski był traktowany przez wiele państw członkowskich jako dokument przejściowy, gdyż określał przede wszystkim kompromisowe rozwiązania instytucjonalne konieczne w obliczu poszerzenia. Proces dogłębnej reformy traktatowej miał być kontynuowany.

<sup>456</sup> Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 289.

<sup>457</sup> P. Maignette, *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, w: P. Maignette (red.), *La grande Europe*, Editions de l'Université de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2004, s. 44-45.



## Rozdział V

### **TRAKTAT KONSTITUCYJNY: NIEUDANA PRÓBA OKREŚLENIA *FINALITÉ POLITIQUE* UNII EUROPEJSKIEJ?**

Dyskusja na temat przyszłości Unii Europejskiej została zapoczątkowana jeszcze na kilka miesięcy przed wynegocjowaniem Traktatu Nicejskiego. 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, w pięćdziesiąt lat po słynnym przemówieniu Roberta Schumana, niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer przedstawił swoją wizję ostatecznego kształtu politycznej integracji (*finalité politique*), apelując o stworzenie federacji europejskiej. Jasne było, że idea ta nie mogła być wzięta pod uwagę w ramach toczącej się wówczas Konferencji Międzyrządowej, gdyż wykraczała ona znacząco poza przygotowanie Unii Europejskiej na przyjęcie nowych państw członkowskich. Wypowiedź Fischera spotkała się z zainteresowaniem ze strony przywódców reprezentujących inne państwa członkowskie, jakkolwiek rzeczywista debata na temat przyszłości Europy została zainaugurowana w marcu 2001 r. w odpowiedzi na dyspozycje zawarte w Traktacie Nicejskim. Jednym z podstawowych zagadnień w dyskusji była ewentualna konstytucjonalizacja Unii Europejskiej i dążenia w tym zakresie doprowadziły do powołania Konwentu Europejskiego, który opracował projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Dokument ten został następnie przyjęty przez Konferencję Międzyrządową, która wprowadziła nieznaczne poprawki do tekstu Traktatu Konstytucyjnego. Ale sukces tej inicjatywy wydaje się problematyczny, gdyż negatywny wynik referendum we Francji i Holandii postawił pod znakiem zapytania możliwość określenia *finalité politique* Unii Europejskiej.

Niewątpliwie duży wpływ na konkretne koncepcje jedności europejskiej i również transformację stosunków w samej Unii miało przyjęcie nowych państw członkowskich, które nastąpiło 1 maja 2004 r. Wydarzenie to miało charakter bezprecedensowy. Po raz pierwszy bowiem do Unii wstąpiło aż 10 krajów, a z dwoma kolejnymi prowadzone były negocjacje akcesyjne. Zdecydowana większość z nich, poza Cyprzem i Maltą, leżała w Europie Środkowej i Wschodniej. Jakkolwiek na proces rozszerzenia patrzono często w kategoriach historycznej szansy i wyzwania, to jednak niejednokrotnie w *starych* państwach



członkowskich wyrażano obawy o spójność i efektywność działań Unii Europejskiej składającej się z 25 lub 27 krajów. W rozwijanych koncepcjach akcentowano więc nie tylko dążenie do wzmocnienia instytucji, ale również brano pod uwagę możliwość zróżnicowania integracji. Powyższe powody podjęcia reformy Traktatów były więc niemal identyczne z tymi, które doprowadziły do przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego i Traktatu Nicejskiego.

Przyszłość Unii Europejskiej nie była określana jedynie w ramach procesu, który doprowadził do przyjęcia przez Konferencję Międzyrządową Traktatu Konstytucyjnego. Duże znaczenie miały również inicjatywy podejmowane przez poszczególne instytucje Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim przyjętej w lipcu 2001 r. przez Komisję *Białej Księgi w sprawie europejskiego zarządzania*, a także reformy funkcjonowania Rady i Rady Europejskiej. Wszystkie te zamierzenia i działania nie miały prowadzić do zmiany Traktatów, a jedynie do udoskonalenia istniejących możliwości dotyczących wypracowywania, przyjmowania i implementacji polityk oraz legislacji przez instytucje UE. Na rozwój Unii Europejskiej rzutowały również wydarzenia międzynarodowe. Były one swoistym testem na spójność działań podejmowanych przez Unię na arenie międzynarodowej i możliwość rozwoju wspólnej tożsamości w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Nie ulega wątpliwości, że najpoważniejszym wydarzeniem, wobec którego Unia nie zdołała wypracować jednolitego stanowiska, był kryzys iracki. Co więcej, pogłębił on zróżnicowanie wśród państw członkowskich i kandydackich oraz miał także wpływ na koncepcje rozwoju drugiego filaru Unii Europejskiego.

## 1. Początek dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej

### 1.1. Wizja federacji Joschki Fischera

Istotnym wkładem w dyskusję na temat rozwoju integracji europejskiej było przemówienie, jakie wygłosił na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie w dniu 12 maja 2000 r. niemiecki minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer (jakkolwiek podkreślił on, że jego wypowiedź nie była prezentacją stanowiska rządu RFN)<sup>1</sup>. Punktem wyjścia dla Fischera było pytanie, dokąd zmierzają Europa (*Quo vadis, Europa?*). Odpowiedź, jakiej udzielił wykraczała, jak

<sup>1</sup> J. Fischer, *From confederacy to federation – thoughts on the finality of European integration. Speech at the Humboldt University in Berlin, 12.05.2000*. Polskie tłumaczenie wystąpienia: J. Fischer, *Quo vadis, Europa?*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000, s. 27-36.



podkreślał, poza rozpoczynającą się dekadę i program Konferencji Międzyrządowej zwieńczonej Traktatem Nicejskim, gdyż stanowiła ona możliwą strategiczną perspektywę rozwoju integracji europejskiej. Fischer wskazywał na dwa skomplikowane procesy, tj. poszerzenie i zachowanie zdolności do działania, z którymi musiała sobie jednocześnie poradzić Unia Europejska. Sukces w realizacji tych dwóch zadań zależał w dużej mierze od współpracy Francji i Niemiec. Biorąc pod uwagę rozszerzenie Unii Europejskiej, które miało doprowadzić do podwojenia liczby państw członkowskich, Fischer uważał, że remedium na to, aby Unia nie utraciła zdolności do działania, było dokończenie procesu integracji europejskiej poprzez zainicjowanie integracji politycznej. Odpowiedź na wiele wątpliwości, które wiązały się z przyjęciem nowych państw członkowskich, była, zdaniem Fischera, bardzo prosta<sup>2</sup>. Należało bowiem dokonać przejścia, jak pragnął tego 50 lat wcześniej Robert Schuman, od unii państw do stworzenia systemu parlamentarnego w postaci federacji europejskiej, która opierałaby się na traktacie konstytucyjnym. Przewidując krytyczny stosunek do takiego podejścia, Fischer wyraźnie podkreślił, że proces integracji politycznej można dokończyć jedynie na bazie podziału suwerenności między Europą a państwami narodowymi. Jakiegokolwiek europejskie państwo federalne, które miałyby całkowicie zastąpić stare państwa narodowe, byłoby całkowicie sztucznym tworem. Po stworzeniu federacji europejskiej nadal będą istnieć państwa narodowe, które miałyby większe uprawnienia niż landy w Niemczech, a w traktacie konstytucyjnym usankcjonowano by zasadę subsydiarności. Aby uniknąć niejasności, w traktacie konstytucyjnym należało dokonać wyraźnego podziału kompetencji między Unią a państwami narodowymi. Wiązało się to między innymi z reformą Parlamentu Europejskiego oraz władzy wykonawczej. Zdaniem Fischera, Parlament Europejski, który miał reprezentować zarówno Europę państw członkowskich, jak i Europę obywateli, powinien zostać podzielony na dwie izby. W izbie niższej zasiadali by wybrani deputowani, którzy jednocześnie byłiby członkami parlamentów krajowych. Co do izby wyższej, Fischer proponował dwa warianty: albo miałyby ona być podobna do senatu, czyli w jej skład wchodziłoby bezpośrednio wybrani w państwach członkowskich senatorowie, albo byłaby to izba państw członkowskich wzorowana na niemieckim Bundesradzie.

Proponując stworzenie federacji europejskiej, Fischer kwestionował użyteczność dotychczasowej metody integracji, którą powszechnie nazywa się metodą Monneta. Była to najbardziej radykalna idea w wystąpieniu niemieckiego ministra spraw zagranicznych<sup>3</sup>. Jego zdaniem, ten ewolucyjny sposób integra-

<sup>2</sup> Fischer wskazywał, że poszerzenie może doprowadzić do erozji integracji. Zastanawiał się chociażby, w jaki sposób i jak długo będą obradować szefowie państw i rządów w ramach Rady Europejskiej, jeżeli Unia Europejska będzie liczyła na przykład 30 państw członkowskich.

<sup>3</sup> B. Hall, *Enlargement, efficiency and flexibility*, w: M. Leonard (red.), *The future shape of Europe*, The Foreign Policy Centre, London 2000, s. 78.



cji, który nie zawierał planu, jak ma wyglądać ostateczny kształt tego procesu, wykazał swoją skuteczność w odniesieniu do integracji gospodarczej małej grupy państw, natomiast jego użyteczność była bardzo ograniczona w stosunku do integracji politycznej i demokratyzacji Europy. Powodowało to, że niektóre projekty były realizowane przez mniejszą liczbę państw, na przykład unia gospodarcza i walutowa oraz konwencja z Schengen. Fischer bardzo mocno akcentował, że w poszerzonej i przez to bardziej zróżnicowanej Unii, dalsza dyferencjacja będzie nieodzowna.

Taki sposób myślenia legł u podstaw koncepcji Jacquesa Delorsa federacji państw narodowych składającej się z sześciu krajów założycielskich, podobnej idei Helmuta Schmidta i Valéry'ego Giscarda d'Estainga, ale obejmującej 11 państw strefy euro, czy też pomysłu twardego rdzenia Karla Lamersa i Wolfganga Schäublego<sup>4</sup>. Sam Fischer proponował, aby ostateczny etap integracji został przeprowadzony w dwóch lub trzech etapach. W pierwszym nastąpiłoby rozszerzenie wzmocnionej współpracy na nowe obszary, takie jak przekształcenie strefy euro w unię polityczno-gospodarczą, ochrona środowiska, walka z przestępczością, rozwój wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej oraz oczywiście w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Krokiem pośrednim byłoby stworzenie środka ciężkości, który stanowiłby awangardę na rzecz dokończenia integracji politycznej i od samego początku zawierałby elementy przyszlęj federacji. Państwa tworzące środek ciężkości zawarłyby nowy europejski traktat ramowy, który stanowiłby rdzeń konstytucji federacji. Twór ten miał posiadać własne instytucje, własny rząd, silny parlament oraz bezpośrednio wybranego prezydenta. Jakkolwiek Fischer zauważał problemy wynikające ze stworzenia środka ciężkości dla jedności Unii Europejskiej, to jednak uważał, że należy wypracować takie mechanizmy, które pozwoliłyby na sprawną współpracę między dwiema grupami państw. Co więcej, środek ciężkości nigdy nie miał mieć charakteru zamkniętego – powinien on być otwarty dla wszystkich państw członkowskich i kandydackich, jeżeli zdecydują się na przystąpienie do niego. Natomiast gdy państwo nie będzie w stanie spełnić określonych kryteriów, a będzie chciało przyłączyć się do stworzonej awangardy, powinno mieć możliwość wypracowania z nią bliższych kontaktów. Fischer podkreślał, że stworzenie nowych podziałów w Europie byłoby historycznym absurdem i byłoby całkowicie głupie. Nie odpowiadał jednak na pytanie, jakie państwa miałyby uczestniczyć w tworzeniu federacji, czy miałyby to być państwa założycielskie Wspólnot, kraje strefy euro, czy być może inna grupa? Przestrzegał jednak, że jeżeli nie pozwoli się na stworzenie środka ciężkości w ramach istniejących Traktatów, to wtedy współpraca może zostać podjęta poza nimi. Ostatnim etapem w rozwoju integracji miało być stworzenie federacji euro-

<sup>4</sup> Na temat koncepcji Lamersa i Schäublego patrz paragraf 2 w rozdziale II, a na temat inicjatywy Giscarda d'Estainga i Schmidta patrz paragraf 2.3.2 w rozdziale IV.



pejskiej. Fischer uważał, że przejście od ścisłej współpracy do przyjęcia traktatu konstytucyjnego nie ma charakteru automatycznego, tylko wymaga przemyślanej decyzji politycznej. Dzięki temu udało się dokończyć wielką ideę federacji europejskiej Roberta Schumana.

## 1.2. Reakcje na wypowiedź Joschki Fischera

### 1.2.1. Wstępne oceny

Przemówienie Joschki Fischera spotkało się z różnymi reakcjami ze strony przywódców i polityków poszczególnych państw członkowskich i kandydackich oraz przedstawicieli instytucji Unii Europejskiej. Bez względu na stosunek do koncepcji Fischera, wskazywano na niezbyt dobry moment, w którym wystąpił Fischer. Mówił chociażby o tym Jacques Delors, który uważał, że Fischer powinien był poczekać do lutego 2001 r.<sup>5</sup>, czyli do momentu podpisania Traktatu Nicejskiego. W tamtym okresie bowiem dyskusja pełniła rolę *listka figowego*, gdyż dotyczyła futurystycznych wizji, które na ogół były formułowane, gdy państwa członkowskie nie chciały rozmawiać na temat udoskonalenia Unii bez potrzeby przeprowadzenia zmian traktatowych<sup>6</sup>. Co więcej, Fischer przedstawił własną koncepcję w trakcie trwania Konferencji Międzyrządowej w 2000 r., podczas której Niemcy nie postulowały jakiś radykalnych reform. Przemówienie Fischera było jednak traktowane przez niektórych jako jeden z elementów składających się na tzw. legendę konstytucyjną<sup>7</sup>. Otóż znaczenie wypowiedzi niemieckiego ministra spraw zagranicznych polegało na wskrzeszeniu ambicji konstytucyjnych, które od niepowodzeń z lat 50. XX wieku kojarzyły się jedynie z grupami federalistycznymi działającymi w lub wokół Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z takim sposobem myślenia, publiczna debata, która nastąpiła po przemówieniu Fischera, spopularyzowała ideę konstytucji europejskiej. Ale jak podkreśla Paul Mignette, w takim podejściu przywiązywano zbyt dużą wagę do znaczenia idei i nacisku instytucjonalnego, zaś pomniejszono rolę międzyrządowych targów, których efektem była zgoda

<sup>5</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 23.05.2000.

<sup>6</sup> A. Stubb, *Debating the future of the European Union: from Laeken to IGC 2004*, „Collegium”, nr 23, 2002, s. 7.

<sup>7</sup> Na legendę konstytucyjną składały się jeszcze dwa elementy: (1) nacisk ze strony PE, który w wielu rezolucjach podkreślał, że Konferencja Międzyrządowa powinna być zastąpiona przez szersze i bardziej reprezentatywne ciało; (2) determinacja rządu Belgii, który pomysł konstytucji uczynił jednym z priorytetów własnej prezydencji w drugiej połowie 2001 r., co zaowocowało przyjęciem Deklaracji z Laeken [P. Mignette, *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, w: P. Mignette (red.), *La grande Europe*, Editions de l'Université de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2004, s. 42].



na wysunięcie idei traktatu konstytucyjnego. Krytyczny stosunek do przemówienia Joschki Fischera wynikał także z porównania z deklaracją Roberta Schumana, do której nawiązywał niemiecki minister spraw zagranicznych. W odróżnieniu od Schumana, propozycja Fischera nie miała mocy sprawczej<sup>8</sup>. Wynikało to z wielu przyczyn, chociażby z niezbyt przychylnego nastroju, jaki panował w Europie wobec takich planów, ale również z faktu, że Fischer zastrzegł się, że przemawiał jako obywatel, a nie minister, a co więcej – odkładał reformę na później i nie do końca w sposób przejrzysty formułował własne idee.

Jednak krytyka przemówienia Fischera nie była powszechna. Często podkreślano wagę wystąpienia niemieckiego ministra spraw zagranicznych, abstrahując nawet od treści, a koncentrując się na fakcie, że Fischer, jeszcze przed przyjęciem nicejskiej *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii*, faktycznie rozpoczął debatę na temat docelowych perspektyw rozwoju integracji europejskiej<sup>9</sup>. W natychmiastowej reakcji przyznał to nawet rzecznik premiera Wielkiej Brytanii, który mówił o otwarciu ważnej dyskusji, jakkolwiek wskazywał na niebezpieczeństwa koncepcji Joschki Fischera dla jednolitości rynku wewnętrznego, jeżeli w Unii Europejskiej pojawiłyby się różne grupy państw integrujących się wolniej lub szybciej<sup>10</sup>. Przeciwnikiem jakiegokolwiek podziału Unii na różne kategorie państw był również fiński minister spraw zagranicznych Erkki Tuomioja, który nie wykluczył jednak przyjęcia pragmatycznych rozwiązań, takich jak unia walutowa czy konwencja z Schengen. W podobnym duchu wypowiedzieli się rzecznik rządu irlandzkiego i grecki sekretarz stanu do spraw zagranicznych, natomiast przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi stwierdził, że obawy o stopień unifikacji rynku wewnętrznego nie były uzasadnione, gdyż na straży jednolitości rynku stała właśnie Komisja. Nie oznaczało to, że Komisja całkowicie pozytywnie ustosunkowała się do propozycji Fischera. Wręcz przeciwnie – Michel Barnier, komisarz odpowiedzialny za negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej, odrzucił rozwiązanie federalne zaproponowane przez Fischera, podobnie jak i koncepcję międzyrządową<sup>11</sup>. Barnier postulował, nawiązując do metody Monneta odrzuconej przez Fischera, *odświeżenie Wspólnoty*, poprzez wzmocnienie Komisji i bezpośredni wybór przewodniczącego.

<sup>8</sup> J. B. Cruz, *Whither Europe... and when? Citizen Fischer and the European federation*, Harvard Jean Monnet Working Paper, Harvard Law School, Cambridge 2000, s. 2-6.

<sup>9</sup> Profesor Anthony Giddens, dyrektor London School of Economics and Political Science, uznał, że zainteresowanie przemówieniem Fischera nie wynikało z zawartości, ale z kontekstu, w którym zostało wygłoszone. Fischer nie przedstawił jakiegось nowej idei, ale jako niemiecki minister spraw zagranicznych wezwał do federalizacji Europy, przemawiając w historycznym otoczeniu w nowej stolicy zjednoczonych Niemiec [A. Giddens, *A third way for the European Union*, w: Leonard (red.), *The future shape of Europe*, s. 69].

<sup>10</sup> „Agence Europe”, 16.05.2000.

<sup>11</sup> Ch. Booker, R. North, *The great deception. A great history of the European Union*, Continuum, London-New York 2003, s. 379.





Poparcie dla propozycji niemieckiego ministra spraw zagranicznych wyraził reprezentujący prezydencję minister spraw zagranicznych Portugalii, Jaime Gama, który w liście do Joschki Fischera podkreślał konieczność prowadzenia refleksji na temat modelu integracji wykraczającego poza ówczesną Konferencję Międzyrządową<sup>12</sup>. Ale już jego zastępca odpowiedzialny za sprawy europejskie, Francisco Seixas da Costa, stwierdził, że Portugalia nie widzi dla siebie miejsca w konstrukcji federalnej, jakkolwiek nie obawia się dyskusji na temat federalizmu<sup>13</sup>. Zróżnicowane opinie co do koncepcji Fischera wyrażane były również w państwach kandydackich. Podczas gdy węgierski minister spraw zagranicznych Janos Martonyi zgadzał się z Fischerem w wielu kwestiach, polski minister, Bronisław Geremek, podkreślał, że idea federacji europejskiej stała w sprzeczności ze sposobem myślenia w państwach kandydackich, które nie tak dawno odzyskały niezależność i suwerenność<sup>14</sup>.

### 1.2.2. Reakcje we Francji. Przemówienie prezydenta Jacquesa Chiraca w Berlinie

Odpowiedź Francji na propozycję Joschki Fischera była niezmiernie istotna nie tylko ze względu na znaczenie tego państwa w procesie integracji europejskiej, ale również z uwagi na to, że niemiecki minister spraw zagranicznych w swoim przemówieniu wyraźnie podkreślił wagę współpracy Francji i Niemiec dla jednoczenia kontynentu europejskiego i konieczność współdziałania między tymi dwoma państwami w celu dokończenia integracji politycznej. Nie bez znaczenia był również fakt, że w drugiej połowie 2000 r. Francja była krajem sprawującym przewodnictwo w Unii Europejskiej. Jakkolwiek trudno mówić o całkowicie jednolitym stanowisku francuskim, tym bardziej, że w 2000 r. we Francji występowała koabitacja, to jednak w wypowiedziach polityków francuskich można zidentyfikować pewne wspólne elementy.

Stosunek do koncepcji Fischera był we Francji na ogół pozytywny, jakkolwiek próbowano dystansować się od niektórych elementów, chociażby od koncepcji federacji, tak jak została ona przedstawiona przez niemieckiego ministra spraw zagranicznych<sup>15</sup>. Najostrzej i w sposób bardzo kontrowersyjny uczynił to 21 maja 2000 r. minister spraw wewnętrznych Jean-Pierre Chevènement, który porównał wizję Fischera z dążeniami niemieckich narodowych socjalistów do rządzenia Europą i mówił, że Niemcy marzą o stworzeniu Świętego Imperium Rzymskiego, gdyż nie w pełni odrodziły się po nazistow-

<sup>12</sup> „Agence Europe”, 18.05.2000.

<sup>13</sup> „Agence Europe”, 20.05.2000.

<sup>14</sup> „Agence Europe”, 19.05.2000.

<sup>15</sup> A. Szeptycki, *Francuskie koncepcje Unii Europejskiej*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, s. 164-168.



skiej przeszłości<sup>16</sup>. Jednocześnie Chevenement wskazywał, że Niemcy nie powinny nawiązywać do etnicznej koncepcji narodu (*Volk*), ani też opierać rozwoju Europy na idei postnarodowej, negującej pierwszorzędne znaczenie narodów w rozwoju kontynentu europejskiego<sup>17</sup>.

Koncepcję federacji kwestionował również, jakkolwiek w mniejszym stopniu, francuski minister spraw zagranicznych Hubert Védrine w liście skierowanym do Joschki Fischera, który został opublikowany w dzienniku „Le Monde” z 11/12 czerwca 2000 r.<sup>18</sup> Wyjaśniając główne tezy listu dziennikarzom, Védrine otwarcie odrzucał możliwość zastosowania klasycznego modelu federalnego do Unii Europejskiej, podkreślając, że interesującą formułą byłaby koncepcja federacji państw narodowych zaproponowana wcześniej przez Jacquesa Delorsa<sup>19</sup>. W liście Védrine nie rozstrzygał poszczególnych wątpliwości, stawał natomiast szereg pytań, które miały pomóc w określeniu długoterminowej przyszłości Unii Europejskiej. Dotyczyły one sposobu wyboru państw, które znalazłyby się w twardym rdzeniu, kompetencji przekazanych na poziom federalny, natury ewentualnego rządu oraz określenia relacji między czterema poziomami władzy: lokalnym, państwa narodowego, federalnym i poszerzonej Unii Europejskiej.

W reakcji na propozycję Joschki Fischera głos zabrał również prezydent Francji Jacques Chirac. Uczynił to w przemówieniu skierowanym do członków Bundestagu w dniu 27 czerwca 2000 r. w Berlinie<sup>20</sup>. Chirac wyraźnie uwypuklił znaczenie państw narodowych, które powinny pozostać podstawowym punktem odniesienia dla poszczególnych społeczeństw, gdyż zróżnicowanie tradycji

<sup>16</sup> „EurActiv”, 22.05.2000; J.-L. Arnaud, *France and Europe. The European debate in France at the start of the French presidency*, Groupement d’etudes et de recherches Notre Europe, Research and policy papers, nr 10, Paris 2000, s. 24.

<sup>17</sup> Chevenement mówił: „Ale przede wszystkim propozycja Fischera wydaje mi się niesłuszna politycznie, bo oferuje narodom miejsce, wprawdzie «ważniejsze niż landy w Niemczech», niemniej podporządkowane. (...) Wobec nieistnienia «ludu europejskiego» niemożliwe jest utworzenie europejskiej tożsamości politycznej bez zbliżenia politycznego – tzn. świadomego – narodów Europy. (...) Europa jest i pozostanie konfederacją narodów, oczywiście coraz bardziej sobie bliskich, niemniej jednak wciąż odrębnych: pracujmy nad jeszcze większym ich przybliżeniem” (J. P. Chevenement, *Co zarzucam Niemcom*, w: *O przyszłości Europy*, s. 44-45).

<sup>18</sup> „Agence Europe”, 17.06.2000.

<sup>19</sup> W liście Hubert Védrine pisze: „Myślę, że podstawą przemyśleń są koncepcje federacji i federacji państw narodowych. Czy chodzi nam w końcu o jedno i to samo – o klasyczny federalizm? W takim przypadku zmierzamy ku blokadzie. Czy też koncepcja federacji państw narodowych, oryginalna droga otwarta przez Jacquesa Delorsa, na którą ty się z kolei skierowałeś, zawiera zaczątek innego rozwiązania zadowalająco odpowiadającego na powyższe pytania? Ta sprawa jest do zbadania” (H. Védrine, *Odpowiedź Joschce Fischerowi*, w: *O przyszłości Europy*, s. 40).

<sup>20</sup> *Discours prononcé par Monsieur Jacques Chirac Président de la République devant le Bundestag*, Berlin, 27.06.2000, [http://www.elysee.fr/cgi-bib/auracom/aurweb/search\\_ang/file?aur\\_file=discours/2000/RFA0006D.html&DATE=27062000&aur\\_offset\\_rec=4](http://www.elysee.fr/cgi-bib/auracom/aurweb/search_ang/file?aur_file=discours/2000/RFA0006D.html&DATE=27062000&aur_offset_rec=4). Polskie tłumaczenie obszernych fragmentów przemówienia: J. Chirac, *Nasza Europa*, w: *O przyszłości Europy*, s. 53-59.



politycznych, kulturowych i językowych jest jedną z mocnych stron Unii Europejskiej. Chirac zadeklarował, że ani Francja, ani Niemcy nie dążyły do stworzenia superpaństwa europejskiego, gdyż absurdalną byłaby idea zniszczenia państw narodowych. Podobnym nonsensem byłaby negacja faktu, że państwa zespoliły już część własnych suwerennych uprawnień i we własnym interesie będą to czynić nadal. W perspektywie poszerzenia Chirac wskazał na potrzebę reformy instytucji Unii, wykraczającej poza zakres ówczesnej Konferencji Międzyrządowej. Chirac mówił o kilku konkretnych problemach, które powinny być poddane debacie. Chodziło o to, aby Unia Europejska stała się bardziej demokratyczna, aby przy pomocy zasady subsydiarności dokonać podziału kompetencji pomiędzy różnymi poziomami systemu europejskiego, aby w poszerzonej Europie zachować możliwość do pogłębiania integracji przez niektóre państwa członkowskie i wreszcie aby Unia stała się potęgą odgrywającą odpowiednią rolę na arenie międzynarodowej. Proces *wielkiej transformacji*, jak nazywał go Jacques Chirac, miał rozpocząć się po zakończeniu ówczesnej Konferencji Międzyrządowej. Miał on dotyczyć trzech obszarów. Prezydent Francji wspominał oczywiście o rozszerzeniu Unii Europejskiej, przede wszystkim skoncentrował się jednak na potrzebie wzmocnienia polityk Unii przez kraje, które chciałyby głębszej lub szybszej integracji. W tym kontekście Chirac zaproponował stworzenie *grupy pionierskiej*, czyli grupy państw skupionych wokół Francji i Niemiec. Grupa jednoczyłaby kraje, które rozwijałyby współpracę, wykorzystując mechanizm wzmocnionej współpracy lub nawet poza ramami Unii Europejskiej, jakkolwiek taka kooperacja nie mogłaby podważać spójności i osiągnięć Unii. Zgodnie z propozycją Chiraca, grupa pionierska miała zainicjować swoje działania już w 2001 r. w takich dziedzinach, jak lepsza koordynacja polityk gospodarczych, wzmocnienie polityki obronnej i bezpieczeństwa oraz skuteczniejsza walka z przestępczością. Prezydent Francji nie uważał, że należało podpisać jakiś nowy układ, aby powołać grupę pionierską. Co więcej, był przeciwnikiem tworzenia odrębnych struktur instytucjonalnych, jakkolwiek nad funkcjonowaniem grupy pionierskiej miał czuwać specjalnie powołany sekretariat. Chirac zakładał otwarty charakter grupy pionierskiej, gdyż każde państwo mogłoby do niej przystąpić. Trzecim obszarem *wielkiej transformacji*, poza rozszerzeniem i stworzeniem grupy pionierskiej, było podjęcie, ale nie w ramach mechanizmu Konferencji Międzyrządowej, innych kwestii instytucjonalnych, które stanowiły wyzwania dla Europy. Były to następujące problemy:

- reorganizacja Traktatów, aby były bardziej zrozumiałe i spójniejsze;
- podział kompetencji pomiędzy różnymi poziomami europejskimi;
- określenie nieprzekraczalnych granic geograficznych Unii;
- sprecyzowanie istoty Karty Praw Podstawowych;
- przygotowanie niezbędnych reform instytucjonalnych w odniesieniu do organów wykonawczych i Parlamentu Europejskiego w celu zwiększenia ich efektywności i wzmocnienia kontroli demokratycznej w ramach Unii.



Chirac zaproponował odmienną formułę wprowadzenia powyższych reform. Uważał, że prace przygotowawcze powinny mieć charakter otwarty, gdyż w procesie tym powinny uczestniczyć zarówno rządy, jak i obywatele, także poprzez własnych przedstawicieli w Parlamencie Europejskim i parlamentach krajowych. Do udziału powinny zostać zaproszone państwa kandydackie. Prezydent Francji nie przesądzał o konkretnej formule wypracowania pakietu reform. Wskazywał na możliwość stworzenia komitetu ekspertów lub na wzorowanie się na modelu Konwentu, którego zadaniem było opracowanie Karty Praw Podstawowych. Zarówno rządy, jak i narody miałyby wypowiedzieć się ostatecznie co do tekstu, który zgodnie z propozycją Chiraca, stałby się pierwszą konstytucją europejską.

Reakcje we Francji na przemówienie prezydenta Chiraca były zróżnicowane. Podkreślano, że Chirac poparł ideę konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, zawartą w wystąpieniu Joschki Fischera, aby nie być postrzeganym jako słabsze ogniwo w ramach współpracy Francji i Niemiec<sup>21</sup>. Bardziej wstrzeźliwi i sceptyczni w tym zakresie pozostali premier Francji Lionel Jospin<sup>22</sup> i minister spraw zagranicznych Hubert Védrine, którzy dopiero później zmienili zdanie w wyniku poparcia idei ze strony ugrupowań centrolewicowych i centroprawicowych. Początkowo Védrine podkreślał, że przemówienie prezydenta nie stanowiło prezentacji stanowiska Francji, ale było wyrazem tzw. głośnego myślenia<sup>23</sup>. Do pewnego stopnia potwierdził to sam Chirac, który przedstawiając program prezydentury francuskiej przed Parlamentem Europejskim, wyraźnie stwierdził, że jego uwagi z Berlina wykraczały poza perspektywę półrocznego przewodnictwa w Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Zróżnicowane oceny wobec idei Chiraca pojawiły się na prawicy francuskiej. W samej partii Chiraca RPR (Zgromadzenie na rzecz Republiki) wyrażano na ogół albo entuzjazm, albo poparcie, co oczywiście było przełamaniem tabu związanego z tradycją gaullistowską<sup>25</sup>. Charles Pasqua, polityk stojący bardziej na prawo od prezydenta, oskarżał Chiraca o *zakopywanie narodowej suwerenności*, a niektórzy wręcz nazywali Chiraca *zawziętym antygaullistą*. Nie ulega wątpliwości, że wystąpienie Chiraca było w pewnej mierze podyktowane wyborami prezydenckimi planowanymi na rok 2002, a przede wszystkim potrzebą odzyskania gruntu, który był na ogół

<sup>21</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 44; „The Guardian”, 26.06.2000.

<sup>22</sup> Jospin zabrał głos dopiero w maju 2000 r. Prasa francuska oceniła jednak jego przemówienie jako eurosceptyczne lub bojaźliwe wobec Europy. Jego partia (Partia Socjalistyczna) była bardziej proeuropejska niż on i na ogół popierała perspektywę przyjęcia konstytucji europejskiej (P. Magnette, K. Nicolaïdis, *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, „West European Politics”, nr 3, vol. 27, 2004, s. 385, 401).

<sup>23</sup> „Agence Europe”, 30.06.2000.

<sup>24</sup> „Agence Europe”, 5.07.2000. W debacie po przemówieniu Jacquesa Chiraca niektórzy deputowani wyrażali rozczarowanie faktem, że prezydent Francji nie chciał mówić o przyszłości Europy po przyjęciu Traktatu Nicejskiego („Agence Europe”, 6.06.2000).

<sup>25</sup> Arnaud, *France and Europe*, s. 33-34.



zarezerwowany dla prezydenta, a na który coraz częściej wchodził potencjalny kontrkandydat, premier Lionel Jospin<sup>26</sup>.

Reakcje innych państw na przemówienie Chiraca były dosyć zróżnicowane<sup>27</sup>. Przed niebezpieczeństwem koncepcji Chiraca dla jedności Unii ostrzegał włoski członek Komisji Europejskiej Mario Monti, który podkreślał w artykule w „Corriere Della Sera”, że Włochy mogą wspierać proces integracji europejskiej tylko wtedy, kiedy wzmacnia on instytucje Unii Europejskiej. Pozytywnie do koncepcji grupy pionierskiej odniósł się natomiast Joschka Fischer. Występując przed komisją spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego 6 lipca 2000 r. Fischer konstatawał, że oczywistym rdzeniem grupy powinno być 11 państw strefy euro, jakkolwiek najlepszym rozwiązaniem byłoby włączenie w jej zakres wszystkich ówczesnych 15 państw członkowskich Unii Europejskiej.

### 1.2.3. Reakcje w Wielkiej Brytanii. Przemówienie premiera Tony’ego Blaira w Warszawie

Występując przed komisją spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego Joschka Fischer oznajmił, że postępowanie w Unii Europejskiej nie może być dostosowane do najwolniejszego statku konwoju<sup>28</sup>. Wyraźnie chodziło mu o Wielką Brytanię, która była postrzegana jako kraj sceptycznie nastawiony do procesu pogłębiania integracji europejskiej i do koncepcji federacji. Fischer w przemówieniu z dnia 12 maja 2000 r. podkreślił, że pojęcie federacji „drażni” Brytyjczyków. Najostrzej na przemówienie Fischera zareagowali przedstawiciele opozycyjnej Partii Konserwatywnej. Jeden z czołowych działaczy, Michael Portillo, stwierdził, że w odróżnieniu od Tony’ego Blaira, Fischer był uczciwy w określeniu kierunku, w którym zmierza Europa<sup>29</sup>. Portillo uznał, że wystąpienie niemieckiego ministra spraw zagranicznych było kolejnym dowodem na to, że większość polityków europejskich chciało, aby poprzez unię gospodarczą dojść do unii politycznej i następnie do stworzenia nowego państwa pod nazwą Europa.

W nieco łagodniejszy sposób koncepcje Fischera i Chiraca zostały odrzucone przez rząd Wielkiej Brytanii. Podczas posiedzenia Rady w Evian, 3 września 2000 r., brytyjski minister spraw zagranicznych Robin Cook podkreślił, że potrzebna jest silna Europa, ale potrzebne są również silne państwa narodowe<sup>30</sup>. Wątpił, aby którekolwiek państwo członkowskie Unii Europejskiej chcia-

<sup>26</sup> „The Guardian”, 26.06.2000.

<sup>27</sup> Booker, North, *The great deception*, s. 381-383.

<sup>28</sup> Booker, North, *The great deception*, s. 383. Stwierdzenie to było powtórzeniem słów byłego kanclerza Helmuta Kohla, który wygłaszał je w połowie lat 90. XX wieku. Na ten temat patrz paragraf dotyczący Niemiec w rozdziale II.

<sup>29</sup> „The Guardian”, 13.05.2000.

<sup>30</sup> Booker, North, *The great deception*, s. 385; „Agence Europe”, 5.09.2000.



ło w dłuższej perspektywie być podobne do stanów amerykańskich, na przykład do Kalifornii czy Teksasu. Cook oświadczył, że pomysł stworzenia awangardy lub grupy pionierskiej był w zasadzie popierany jedynie przez Francję i Niemcy, gdyż te kraje miały pewność, że zostałyby do niej włączone. Cook był przeciwny nie tylko propozycjom Fischera i Chiraca, ale uważał, że nie należało używać samego terminu federalizm, z uwagi na niejasne konotacje w niektórych państwach członkowskich. Premier Tony Blair, razem z premierem Szwecji Göranem Perssonem, zabrali głos w sprawie przyszłości Unii Europejskiej w artykule, który ukazał się 21 września 2000 r. w brytyjskim dzienniku „Financial Times”<sup>31</sup>. Premierzy Wielkiej Brytanii i Szwecji wypowiedzieli się przeciwko tworzeniu nowych podziałów w Unii Europejskiej, która nie powinna być ani superpaństwem, ani tylko strefą wolnego handlu. Unia powinna być otwartą wspólnotą demokracji, gdzie, wykorzystując tradycje i doświadczenia narodowe, umożliwiała się ściślejszą współpracę w takich dziedzinach, jak handel, gospodarka, opanowywanie kryzysów, zatrudnienie, ochrona środowiska, walka ze zorganizowaną przestępczością, polityka imigracyjna i azyłowa. W porównaniu z wizją Fischera i Chiraca, wspólna propozycja Blaira i Perssona była dosyć zachowawcza, gdyż nie postulowano żadnych radykalnych zmian systemu Unii Europejskiej, tylko opowiadano się za rozwojem integracji wykorzystując istniejące mechanizmy.

W sposób całościowy do problemu przyszłości Europy odniósł się premier Tony Blair w przemówieniu wygłoszonym w dniu 6 października 2000 r. na warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, w obecności nie tylko premiera Polski, ale również premierów Czech i Słowacji oraz ministra spraw zagranicznych Węgier. Przedstawienie własnej koncepcji jedności europejskiej w takich okolicznościach stanowiło istotny sygnał, że Wielka Brytania będzie dążyła do odegrania istotnej roli w Unii Europejskiej, wykorzystując bilateralne kontakty z krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które na ogół były nastawione proamerykańsko i ostrożnie podchodziły do przenoszenia suwerennych uprawnień na rzecz Unii<sup>32</sup>. Blair w przemówieniu w Warszawie, krytycznie podchodząc do stosunków między Wielką Brytanią a Europą w przeszłości, wyraźnie stwierdził, że Wielka Brytania jest i będzie wiodącym partnerem w Europie<sup>33</sup>. Wobec tego, parafrazując słowa Joachima Lelewela, Blair pytał: Europa tak, ale jaka? Jednocześnie Blair krytycznie podchodził do debaty

<sup>31</sup> S. Parzymies, *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, w: Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, s. 85-86.

<sup>32</sup> J. Smith, *A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005, s. 712.

<sup>33</sup> T. Blair, *Prime Minister's speech to the Polish Stock Exchange*, 6.10.2000, <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=1341&SectionId=32%20>. Polskie tłumaczenie wystąpienia: T. Blair, *Europa, ale jaka?*, w: *O przyszłości Europy*, s. 81-90.



o przyszłości politycznej Europy, w której uwaga skupiona była na głębokich zmianach instytucjonalnych bez postawienia pytania o kierunek, w którym powinna zmierzać Europa. Blair nie zgadzał się z opinią o spowolnieniu procesu integracji europejskiej, wskazując na takie wyzwania, jak wprowadzenie wspólnej waluty i przyjęcie nowych państw członkowskich. Nie widział także sprzeczności pomiędzy instytucjami europejskimi a współpracą międzyrządową, chociażby dlatego, że Komisja i Rada wzajemnie się uzupełniały. Blair wskazywał na dwa przeciwne modele integracji europejskiej, tj. na rozwój Europy jako strefy wolnego handlu oraz na klasyczny model federalny. Zarówno pierwsza, jak i druga koncepcja nie spełniały oczekiwań społeczeństw, więc Blair przedstawiał własną propozycję, zgodnie z którą Europa byłaby supermocarstwem pod względem politycznym i gospodarczym, ale nie superpaństwem. W związku z tym premier Wielkiej Brytanii uważał, że należało zadać szereg pytań o praktyczne rozwiązania<sup>34</sup>, a nie prowadzić abstrakcyjne dyskusje dotyczące reform instytucjonalnych. Tony Blair przedstawił własny pakiet reform politycznych. Przede wszystkim wskazał na potrzebę uczynienia z Rady Europejskiej instytucji, która nie tylko rozstrzygałaby spory między państwami członkowskimi, których nie mogą rozwiązać ministrowie spotykający się w ramach Rady, ale która także wyznaczałaby roczny program działania Unii Europejskiej w sposób lepiej przygotowany i zorganizowany. Reforma dotyczyłaby również Rady, między innymi przez wprowadzenie prezydencji grupowej.

Tony Blair wykazał dużą wstrzeźliwość wobec ewentualnego przyjęcia konstytucji europejskiej. Twierdził, biorąc pod uwagę doświadczenia brytyjskie, że niekonieczne jest wypracowanie jednolitego tekstu, który nazywałyby się konstytucją i byłby prawnie wiążący na terytorium tak dynamicznego organizmu, jakim jest Unia Europejska. Zamiast konstytucji Blair proponował przygotowanie karty kompetencji, inaczej wykazu zasad, które pomogłyby w decydowaniu o tym, co można byłoby lepiej zrobić na poziomie europejskim, a co lepiej na poziomie narodowym. Wykaz zasad miałby charakter polityczny, a nie prawny, przez co byłby bardziej zrozumiały dla obywateli Unii Europejskiej.

Tony Blair postulował szersze włączenie przedstawicieli parlamentów narodowych do procesu integracji europejskiej poprzez stworzenie drugiej izby Parlamentu Europejskiego. Głównym zadaniem drugiej izby byłaby analiza funkcjonowania Unii Europejskiej pod kątem stosowania katalogu zasad. Nie zajmowałaby się ona przyjmowaniem aktów prawnych, gdyż ta funkcja byłaby nadal zarezerwowana dla istniejącego już Parlamentu Europejskiego.

<sup>34</sup> Pytania te dotyczyły dokończenia jednolitego rynku, niezbędnych reform gospodarczych, wspólnej polityki rolnej, zatrudnienia, spójnej polityki zagranicznej, zdolności militarnych, walki ze zorganizowaną przestępczością oraz ochrony środowiska.



Blair odniósł się również do jednego z najważniejszych zagadnień w procesie rozwoju Unii Europejskiej, mianowicie do kwestii zróżnicowania integracji. Wyraził on poparcie dla słów premiera Belgii Guya Verhofstadta, który stwierdził, że ściślejsza współpraca jest instrumentem wzmocnienia Unii od wewnątrz a nie narzędziem wykluczania. Wobec tego wzmocniona współpraca nie mogłaby mieć zastosowania do jednolitego rynku europejskiego lub wspólnych polityk. Co więcej, Blair bardzo zdecydowanie wypowiedział się przeciwko budowie wielowarstwowej Europy, w której obowiązywałyby różne zestawy reguł, w której naruszano by prawa państw, które nie brałyby udziału w zróżnicowanej integracji i w której nastąpiłaby erozja uprawnień Komisji jako strażnika Traktatów. Blair wskazał na dwa obszary, gdzie możliwy byłby rozwój wzmocnionej współpracy, tj. w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz transgranicznej walki z przestępczością.

Podsumowując swoją koncepcję, Blair apelował, aby budować Europę równych partnerów, na rzecz której działałyby niezależne, ale odpowiedzialne instytucje. Premier Wielkiej Brytanii podkreślał konieczność poszanowania odrębnych tożsamości narodowych, uważał, że w Europie powinno występować zróżnicowanie narodowe, jakkolwiek nie powinny istnieć bariery między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Reakcje na przemówienie Blaira były zróżnicowane. Michel Barnier, członek Komisji odpowiedzialny za reformę instytucjonalną, podkreślał, że dzięki temu wystąpieniu Wielka Brytania może być traktowana jako państwo, które w pełni uczestniczy w debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Barnier zwrócił uwagę na takie elementy w wystąpieniu Blaira, jak wzmocnienie instytucji, tj. przede wszystkim Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz na mechanizm ściślejszej współpracy. Dla brytyjskiego komisarza Chrisa Pattena szczególne znaczenie miała propozycja powołania drugiej izby Parlamentu Europejskiego. Nie brak było jednak głosów krytycznych. Wyrażono nawet opinię, że przemówienie Blaira stanowiło niespójną mieszankę elementów, które były plagiatem różnych propozycji, połączonych ze sobą banałami<sup>36</sup>. Przeważał jednak pogląd, że wystąpienie premiera Blaira było pragmatyczne, konstruktywne i realistyczne oraz że było wyrazem nowego podejścia Wielkiej Brytanii do kwestii europejskich<sup>37</sup>. Jednak pytaniem otwartym pozostawał problem, na ile stanowisko brytyjskie mogło być na serio brane pod uwagę przez Niemcy i Francję. Dość wyraźnie bowiem, również pod koniec lat 90. XX wieku, dominowało przekonanie, że Wielka Brytania pozostawała poza głównym nurtem integracji europejskiej. W 1998 r. francuski minister spraw zagranicznych

<sup>35</sup> „Agence Europe”, 12.10.2000; „EurActiv”, 7.10.2000.

<sup>36</sup> Booker, North, *The great deception*, s. 387.

<sup>37</sup> H. Young, *Can a touch of pragmatism bring Europe into new focus?*, „The Guardian”, 7.10.2000.





Védrine podkreślał, że Wielka Brytania, pomimo swojego znaczenia, nie może odgrywać podobnej roli jak państwa, które doprowadziły do przyjęcia euro<sup>38</sup>. W podobnym duchu wystąpił niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, który stwierdził, że poszerzenie współpracy Francji i Niemiec o Wielką Brytanię miałyby katastrofalne skutki dla Europy.

#### **1.2.4. Reakcje ze strony innych państw oraz przedstawicieli instytucji europejskich**

Pomimo tego, że pomiędzy wystąpieniami Chiraca i Blaira istniały dosyć poważne różnice, to jednak obie propozycje opierały się przede wszystkim na rozwiązaniach międzyrządowych. Stąd wniosek, że pomiędzy konfliktami dotyczącymi zróżnicowania integracji europejskiej, czy też przyjęcia konstytucji, istotny był przede wszystkim spór między zwolennikami wizji międzyrządowej i opcji ponadnarodowej, której przedstawicielem był oczywiście Joschka Fischer. Do tego ostatniego grona można także zaliczyć premiera Belgii, Guya Verhofstadta, który przedstawił swoją wizję Europy w przemówieniu wygłoszonym 21 września 2000 r. w Centrum Polityki Europejskiej w Brukseli.

##### **1.2.4.1. Przemówienie premiera Belgii Guya Verhofstadta**

Znaczenie wystąpienia Verhofstadta wynikało przede wszystkim z faktu, że w drugiej połowie 2001 r. Belgia miała sprawować prezydencję w Unii Europejskiej, więc miała mieć znaczący wpływ na kształtowanie procesu postniecejskiego. Belgia, dokonując wstępnych ocen własnego przewodnictwa, zdawała sobie sprawę, że prawdopodobnie trudno będzie osiągnąć znaczący postęp w zakresie integracji europejskiej w ciągu sześciomiesięcznej kadencji. Wobec tego od połowy 2000 r. zaczęła kształtować się idea przyjęcia znaczącego oświadczenia w Laeken na zakończenie prezydencji belgijskiej<sup>39</sup>. Początkowo myślano nawet o Traktacie z Laeken, ale ostatecznie podjęto decyzję o opracowaniu deklaracji. Stawianie takich celów przez Verhofstadta było do pewnego stopnia ewenementem. Przez bardzo długi okres był on bowiem uważany za belgijskiego odpowiednika Margaret Thatcher, gdyż jego stosunek do Unii Europejskiej był raczej chłodny. Zmiana nastawienia przez belgijskiego premiera nie wynikała jedynie z chęci wywarcia wpływu na rozwój Unii Europejskiej, była także warunkowana kwestiami wewnętrznymi, gdyż w Belgii, która tradycyjnie była przywiązana do idei federacji europejskiej, aktywna polityka europejska zwiększała margines swobody w polityce wewnętrznej.

<sup>38</sup> M. Holmes, *European integration. Scope and limits*, Palgrave, Basingstoke 2001, s. 177.

<sup>39</sup> P. Ludlow, *The Laeken Council*, EuroComment, Brussels 2002, s. 49-52.



W swoim przemówieniu z 21 września 2000 r. Guy Verhofstadt opowiedział się za rozpoczęciem debaty na temat ostatecznego celu integracji europejskiej po zakończeniu ówczesnej Konferencji Międzyrządowej<sup>40</sup>. Premier Belgii podkreślał jednak, że nie można ograniczyć ostatecznego modelu jedynie do kwestii instytucjonalnych, gdyż dyskusja powinna dotyczyć przede wszystkim wspólnej wizji Europy. Odpowiadając na pytanie, w jakiej Europie chciałoby się żyć, Verhofstadt stwierdził, że w Europie zróżnicowanej, demokratycznej, wielopostaciowej, solidarnej, w Europie o określonym potencjale gospodarczym oraz odgrywającej znaczącą rolę na świecie. Aby to osiągnąć, należało w sposób znaczący rozwinąć działania w czterech obszarach, tj. w zakresie wspólnej polityki zagranicznej, autonomicznej europejskiej polityki obronnej, zintegrowanej polityki sprawiedliwości i migracyjnej oraz wspólnej polityki społeczno-gospodarczej. Premier Belgii próbował także zastanowić się nad metodą rozwoju integracji w przyszłości, biorąc pod uwagę dwa dominujące podejścia, tj. międzyrządowe i wspólnotowe. Pomimo pewnych niedoskonałości, Verhofstadt opowiadał się za metodą wspólnotową, ale w radykalnie nowej wersji, gdyż powinna się ona opierać na trzech zasadach, tj. przejrzystości, efektywności i demokratycznej legitymizacji<sup>41</sup>. Verhofstadt ukazał ograniczenia metody międzyrządowej w odniesieniu do Unii Europejskiej składającej się z 28 państw członkowskich. Mogłoby to skutkować stworzeniem jakiejś formy dyktatoratu, czyli rzeczywistego rządu, w skład którego wchodziłaby ograniczona liczba największych państw członkowskich. Verhofstadt dał kilka przykładów, kiedy metoda międzyrządowa nie mogła skompensować braku podejścia wspólnotowego. Dotyczyło to niezdecydowania co do reakcji na kryzys bałkański, słabej pozycji euro, braku należytej polityki w sprawach migracyjnych oraz problemu bezpieczeństwa żywności w Europie. We wszystkich tych dziedzinach potrzebne było przyjęcie podejścia wspólnotowego. Jak podkreślał Verhofstadt, nie oznaczało to, że podejście międzyrządowe powinno być traktowane jako całkowicie nieużyteczne. Otóż współpraca międzyrządowa mogła stanowić wstępny impuls lub pośredni etap integracji, ale nie końcowy cel, z uwagi na to, że wtedy konieczna byłaby jednomyslność między państwami członkowskimi, co prowadziłoby do paraliżu decyzyjnego w Unii Europejskiej.

Guy Verhofstadt włączył się również do kluczowej debaty na temat możliwości zróżnicowania integracji. W jego opinii, dyskusja na temat wzmocnionej współpracy coraz bardziej zbliżała się do podejścia międzyrządowego. Taka ocena wynikała z niebezpieczeństw, do jakich mogła doprowadzić wzmocniona współpraca, gdyby była ona rozwijana poza ramami instytucji wspólnotowych.

<sup>40</sup> G. Verhofstadt, *Speech to the European Policy Centre – A vision of Europe*, Brussels, 21.09.2000, [http://premier.fgov.be/topics/speeches/e\\_speech35.html](http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech35.html).

<sup>41</sup> Guy Verhofstadt stwierdził, że niektórzy nazywają podejście wspólnotowe podejściem federalnym. Słowo „federalny” nie jest jego zdaniem trafne.



Verhofstadt bardzo wyraźnie opowiedział się wobec tego przeciwko koncepcji Europy dwóch prędkości. Był on zwolennikiem mechanizmu wzmocnionej współpracy, ale wtedy, gdy jest to instrument przyspieszenia procesu integracji europejskiej i włączenia później państw, które nie uczestniczyły w danej formie współpracy od samego początku. Jak stwierdził premier Belgii, wzmocniona współpraca nigdy nie może być traktowana jako mechanizm wyjścia z Unii Europejskiej lub też wykluczenia. Ma to być instrument wzmocnienia Unii od wewnątrz, instrument integracji, który ma na celu przyciągnięcie jak największej ilości państw. Wobec tego Verhofstadt proponował, aby nad mechanizmem wzmocnionej współpracy kontrolę sprawowała Komisja i aby wprowadzić szereg rozwiązań umożliwiających szybkie włączenie pozostałych państw członkowskich do określonych form kooperacji.

Premier Belgii przedstawił również szereg innych bardziej szczegółowych propozycji. Dotyczyły one między innymi rozdzielenia funkcji Sekretarza Generalnego Rady i Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB, który powinien być jednocześnie członkiem Rady i Komisji. Verhofstadt postulował także:

- stworzenie zintegrowanego europejskiego systemu obronnego<sup>42</sup>;
- włączenie Karty Praw Podstawowych w obręb Traktatów, co mogło stanowić pierwszy krok ku przyjęciu konstytucji Unii Europejskiej;
- określenie podziału kompetencji pomiędzy Unię, państwa członkowskie, regiony i państwa federalne;
- stworzenie dwuizbowego Parlamentu Europejskiego, jak proponował to Joschka Fischer;
- powstanie nowej Komisji, której przewodniczący byłby wybierany w sposób demokratyczny i bezpośredni.

Guy Verhofstadt bardzo wyraźnie zastrzegł się, że jego propozycje nie miały na celu odłożenia w czasie istotnych decyzji, które powinny przygotować Unię Europejską na przyjęcie nowych państw członkowskich. Nie sugerował on też, że należało tuż po zakończeniu negocjacji nicejskich dokonać nowej reformy Traktatów. Premier Belgii chciał natomiast, aby została przyjęta deklaracja, w której zapoczątkowana została debata na temat przyszłości poszerzonej Unii Europejskiej. Deklaracja ta miała doprowadzić do rewizji Traktatów, ale w dalszej perspektywie czasowej. Stanowisko Belgii w sprawie przyjęcia deklaracji pod koniec 2001 r. zostało poparte przez Holandię i Luksemburg na szczycie państw Beneluksu, który odbył się w dniu 29 września 2000 r. w Hadze<sup>43</sup>. Uszczegółowiono, że deklaracja ta powinna doprowadzić do przyjęcia dalszych zmian w 2004 r.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Verhofstadt zakładał, że należało stworzyć wspólne siły wojskowe, dokonać standaryzacji wyposażenia, a nawet zbudować wspólny przemysł wojskowy.

<sup>43</sup> „Agence Europe”, 3.10.2000.

<sup>44</sup> Pomysł przedstawiony przez Verhofstadta został w pełni poparty przez Joschkę Fischera w przemówieniu wygłoszonym 14 listopada 2000 r. przed belgijskim parlamentem. Powołał się on



### 1.2.4.2. Wystąpienie przewodniczącego Komisji Romano Prodiego

O zaletach modelu wspólnotowego i słabościach koncepcji międzyrządowej mówił również przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi w przemówieniu wygłoszonym 3 października 2000 r. w Strasburgu na forum Parlamentu Europejskiego<sup>45</sup>. Prodi nie ukazywał konkretnej wizji rozwoju Unii Europejskiej w przyszłości, tylko wskazał na model wspólnotowy jako ten, który nadal powinien dominować w wysiłkach integracyjnych. Prodi wyraźnie podkreślił, że system wspólnotowy, który został wypracowany wokół trójkąta instytucjonalnego, tj. Rady, Parlamentu i Komisji, okazał się niezwykle skuteczny, biorąc pod uwagę osiągnięcia, jak na przykład wprowadzenie jednolitego rynku europejskiego, przyjęcie euro lub też kolejne poszerzenia Unii Europejskiej. Prodi bronił przede wszystkim pozycji Komisji Europejskiej. Podkreślał bowiem, że oryginalność modelu wspólnotowego zależała przede wszystkim od Komisji i jej prawa do inicjatywy legislacyjnej. Jak mówił, Komisja jest tygłem, w którym ścierają się różnorakie interesy narodowe i z którego wyłaniają się ostatecznie kompromisowe propozycje. Prodi wyraźnie stwierdził, że warunkiem *sine qua non* efektywnego zespolenia suwerenności na poziomie wspólnotowym jest istnienie egzekutywy, w której łączy się niezależność z równowagą siły i interesów wszystkich państw członkowskich, zarówno dużych, jak i małych. Przewodniczący Komisji nie uzależniał rozwoju integracji europejskiej jedynie od roli jaką spełnia Komisja, ale wskazał na cały system instytucjonalny, w którym określone funkcje pełni również Parlament Europejski, Rada i Trybunał Sprawiedliwości. System europejski opiera się bowiem na koncepcji hamulców i równowagi (*checks and balances*), gdyż każda instytucja służy wspólnemu interesowi. Jak konkludował Prodi, osłabienie którejkolwiek z nich naruszyłoby cały system.

Przedstawiając zalety metody wspólnotowej, przewodniczący Komisji ukazał jednocześnie słabości modelu międzyrządowego, który mógłby doprowadzić do transformacji Wspólnoty Europejskiej w *gadający sklep* (*talking shop*) niezdolny do rzeczywistego zespolenia suwerenności wokół wspólnego interesu, albo do stworzenia rządu biurokratów poprzez powoływanie nowych ciał wyjętych spod kontroli demokratycznej. W opinii Prodiego, wzmocnienie modelu międzyrządowego kosztem Komisji, ale również Rady doprowadziłoby do osłabienia demokratycznej natury całej struktury europejskiej i byłoby wyraźnym krokiem wstecz<sup>46</sup>.

również na słowa kanclerza Gerharda Schrödera, który sugerował, że kolejna Konferencja Międzyrządowa powinna być zwołana około roku 2004 („Agence Europe”, 15.11.2000).

<sup>45</sup> *Address by Mr Prodi to the European Parliament, 3 October*, „Bull. EU” 10-2000, punkt 2.2.1. Polskie tłumaczenie wystąpienia: R. Prodi, *Wystąpienie na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego 3 października 2000*, w: *O przyszłości Europy*, s. 73-80.

<sup>46</sup> W wywiadzie dla włoskiego dziennika „Corriere della Sera” Romano Prodi stwierdził nawet, że przyjęcie czystej metody międzyrządowej bez Komisji byłoby końcem Europy. Jedno-



Co więcej, mogło skutkować niebezpieczeństwem fragmentaryzacji Unii Europejskiej poprzez stworzenie konkurujących ze sobą centrów władzy. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, Prodi zapowiedział, że Komisja zainicjuje debatę na temat podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi poprzez przyjęcie Białej Księgi w sprawie zarządzania. Był to więc kolejny impuls, jakkolwiek w nieco innej płaszczyźnie niż przemówienie Joschki Fischera, do określenia ostatecznego kształtu integracji europejskiej. Opracowanie Białej Księgi nie musiało bowiem prowadzić do zmian traktatowych.

## 2. Proces postnicejski

Wynegocjowanie Traktatu Nicejskiego w grudniu 2000 r. nie zamykało procesu reformowania Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie. Zgodnie z *Deklaracją w sprawie przyszłości Unii* dołączonej do Traktatu, w 2001 r. miała zostać zainaugurowana szeroka debata na temat rozwoju integracji europejskiej. Dyskusja ta miała zaowocować przyjęciem odpowiedniej deklaracji przez Radę Europejską w Laeken w grudniu 2001 r., jak proponował wcześniej premier Belgii Guy Verhofstadt, a w 2004 r. miała odbyć się kolejna Konferencja Międzyrządowa<sup>47</sup>.

### 2.1. Debata o przyszłości Europy

#### 2.1.1. Wstępne wypowiedzi

W myśl deklaracji dołączonej do Traktatu Nicejskiego, za debatę o przyszłości Europy miały odpowiadać państwa sprawujące przewodnictwo w 2001 r., tj. Szwecja i Belgia. Prezentując swój program w Parlamencie Europejskim w styczniu 2001 r. szwedzki premier Göran Persson wskazywał na potrzebę zainicjowania szerokiej i intensywnej dyskusji na temat procesu postnicejskiego z aktywnym uczestnictwem Parlamentu Europejskiego, parlamentów krajowych i w szczególności z udziałem młodych ludzi<sup>48</sup>. Jednak w programie prezydencji debata nie stanowiła priorytetu i była jej poświęcona tylko krótka wzmianka na końcu dwudziestostronicowego dokumentu<sup>49</sup>. Wynikało

cznie Prodi przyznał, że nikt nie myśli o tworzeniu superpaństwa europejskiego („Agence Europe”, 7.10.2000).

<sup>47</sup> Szerzej na temat *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii* patrz rozdział IV.

<sup>48</sup> „Agence Europe”, 19.01.2001.

<sup>49</sup> Szwecja przedstawiła trzy zasadnicze priorytety, tzw. trzy „E” (*enlargement, employment and environment*), tj. poszerzenie, zatrudnienie i środowisko (*Programme of the Swedish Presiden-*



to prawdopodobnie z faktu, że z góry zakładano, że debata będzie kontynuowana i ulegnie intensyfikacji po zakończeniu prezydencji szwedzkiej.

Jeszcze przed oficjalną inauguracją debaty o przyszłości Europy pojawiły się sugestie dotyczące przebiegu samego procesu reformowania Unii Europejskiej, jak i propozycje przyjęcia konkretnych rozwiązań. Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi i komisarz odpowiedzialny za kwestie instytucjonalne Michel Barnier opowiadali się za przyjęciem skutecznej metody reformowania podzielonej na trzy etapy<sup>50</sup>. W pierwszej fazie miał toczyć się na różnych poziomach otwarty dialog, który nie ograniczałby się jedynie do tematów określonych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. Taki publiczny charakter debaty był niezmiernie istotny, gdyż żadna reforma, jak podkreślał Barnier, nie powinna być w przyszłości przeprowadzana za zamkniętymi drzwiami. W drugim etapie miało odbyć się posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, po którym planowano bardziej ustrukturyzowany okres refleksji. W trzeciej ostatniej fazie miała mieć miejsce Konferencja Międzyrządowa, która powinna być krótka i rozstrzygająca. Zakładano więc, że Konferencja będzie bardzo dobrze przygotowana. W miesiąc później, 13 lutego 2001 r., prezentując program Komisji przed Parlamentem Europejskim, Prodi mówił o rosnącym porozumieniu wokół zaproponowanej trzystopniowej metody reformowania Unii Europejskiej<sup>51</sup>. Szczególny nacisk położył na konieczność odbycia dogłębnej dyskusji dotyczącej tego, czego chcemy od Europy i dla Europy. Jego zdaniem, tego właśnie elementu brakowało w trakcie przygotowań Traktatu Nicejskiego, wobec czego rezultat Konferencji Międzyrządowej można było ocenić jako rozczarowujący.

Prodi opowiadał się również za przyjęciem konstytucji europejskiej i uważał, że Karta Praw Podstawowych może stanowić pierwszy krok w ramach procesu konstytucjonalizacji<sup>52</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się również kanclerz Schröder, który razem z Prodim i kilkoma innymi politykami wystąpił na konferencji w Berlinie w styczniu 2001 r. Nie były to odosobnione głosy, które sugerowały możliwość przyjęcia konstytucji europejskiej. Poparcie dla tej idei wyraził francuski minister do spraw europejskich Pierre Moscovici, nawiązując do wypowiedzi Schrödera<sup>53</sup>. W tym kontekście Moscovici wspominał

---

*cy of the European Union. 1 January to 30 June 2001*). Debata o przyszłości Europy była również pomijana w wypowiedziach dyplomatów szwedzkich – patrz J. H. Amberg, *The Swedish presidency*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001 (J. H. Amberg pełnił funkcję ministra w Ambasadzie Szwecji w Warszawie).

<sup>50</sup> „Agence Europe”, 19.01.2001; „Agence Europe”, 20.01.2001.

<sup>51</sup> *Address by Romano Prodi, President of the European Commission*, „*The State of the Union in 2001*”, „Bull. EU” 1/2-2001, punkt 2.2.1.

<sup>52</sup> „Agence Europe”, 23.01.2001.

<sup>53</sup> „Agence Europe”, 31.01.2001.



o znaczeniu współpracy francusko-niemieckiej. Do tego wątku odwołał się Joschka Fischer w przemówieniu na Uniwersytecie we Fryburgu, gdzie stwierdził, że dokończenie procesu integracji europejskiej może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy stanie się to wspólnym projektem Francji i Niemiec, gdyż Europa jest ufundowana na zrozumieniu i bliskim partnerstwie niemiecko-francuskim<sup>54</sup>. Taki sposób myślenia dominował podczas nieformalnego szczytu francusko-niemieckiego, który odbył się 31 stycznia 2001 r. w wiosce Blaesheim niedaleko Strasburga<sup>55</sup>. Celem przywódców obu państw było przełamanie kryzysu we wzajemnych relacjach, który zarysował się w trakcie negocjowania Traktatu Nicejskiego. Jakkolwiek nie podali oni bliższych szczegółów rozmów, to jednak stwierdzili, że oba kraje posiadają wspólną wizję Europy i to od nich zależy jej urzeczywistnienie. W związku z tym podjęli decyzję o organizowaniu nieformalnych spotkań na szczycie co sześć, osiem tygodni. Był to wyraźny sygnał, że Francja i Niemcy dążyły do odzyskania inicjatywy w ramach procesu postniecejskiego. Brak było podobnego podejścia w stosunkach Francji z Wielką Brytanią. Podczas spotkania Jacquesa Chiraca i Lionela Jospina z Tony Blairem 9 lutego 2001 r. Blair nie chciał odnieść się do terminu „federacja państw narodowych”, który został użyty przez Chiraca oraz Jospina i odwołał się do swojego przemówienia w Warszawie<sup>56</sup>. Jakkolwiek widoczna była zgoda między Francją i Wielką Brytanią co do konieczności rozpoczęcia debaty na temat przyszłości Europy, to jednak oba państwa nie planowały wysuwania wspólnych inicjatyw.

Propozycja opracowania konstytucji europejskiej zyskiwała poparcie ze strony różnych kręgów politycznych i eksperckich. W przemówieniu w Kolegium Europejskim w Brużes, 10 listopada 2000 r., fiński premier Paavo Lipponen mówił o potrzebie zwołania Konwentu, który przygotowałby konstytucję, a ta następnie byłaby przedmiotem prac Konferencji Międzyrządowej<sup>57</sup>. Lipponen był uważany za czołowego zwolennika skopiowania Konwentu, który wypracował Kartę Praw Podstawowych, jako nowej metody reformowania Unii Europejskiej<sup>58</sup>. Podobnie w tzw. dokumencie berlińskim przyjętym przez

<sup>54</sup> „Agence Europe”, 1.02.2001.

<sup>55</sup> Był to w zasadzie obiad, który trwał około dwóch i pół godziny. W spotkaniu tym wzięli udział: ze strony francuskiej prezydent Jacques Chirac, premier Lionel Jospin i minister spraw zagranicznych Hubert Védrine, a ze strony niemieckiej kanclerz Gerhard Schröder oraz minister spraw zagranicznych Joschka Fischer („Agence Europe”, 2.02.2001).

<sup>56</sup> *9 February 2001: extracts from the joint press conference held by the President of the Republic, Mr Tony Blair (Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) and Mr Lionel Jospin (Prime Minister) at the end of the France/UK Summit*, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/jointsp090201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/jointsp090201_en.htm).

<sup>57</sup> *Prime Minister Paavo Lipponen at the College of Europe, Bruges, Belgium*, 10.11.2000, <http://www.government.fi/vn/liston/print.lsp?r=496&l=en&page=0>.

<sup>58</sup> D. Dinan, *Institutions and governance 2001-02: debating the EU's future*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 40, 2002, s. 31.



Europejską Partię Ludową w styczniu 2001 r. opowiedziano się za przyjęciem w ramach Unii Europejskiej traktatu konstytucyjnego, który powinien być opracowany w ramach konferencji, która byłaby wzorowana na Konwencji przygotowującym Kartę Praw Podstawowych<sup>59</sup>. Za zwołaniem Konwentu byli również niektórzy członkowie komisji do spraw Unii Europejskiej we włoskiej Izbie Deputowanych<sup>60</sup>. Uważali oni, że zadaniem Konwentu miało być przygotowanie pakietu reform, nad którym miała później obradować Konferencja Międzyrządowa, a ostatecznie powinien być on zatwierdzony przez Parlament Europejski. Za zwołaniem Konwentu oraz za przyjęciem konstytucji opowiedziała się również grupa robocza Centrum Studiów i Badań Międzynarodowych z Paryża (CERI)<sup>61</sup>. Autorzy raportu, Sylvie Goulard i Christain Lequesne, przedstawili argumenty zarówno zwolenników, jak i przeciwników przyjęcia konstytucji. Między innymi cytowali poglądy tych prawników, którzy uważali, że istniejące Traktaty stanowiły już w pewnym sensie konstytucję. Goulard i Lequesne opowiedzieli się za przyjęciem konstytucji, ale pod warunkiem, że nie byłby to kolejny traktat przyjęty w drodze rokowań międzyrządowych. Zasugerowali oni procedurę wypracowania i przyjęcia konstytucji. Zakładali, że duży udział przypadnie parlamentom krajowym, a sam projekt byłby przygotowany przez wąską grupę niezależnych ekspertów, a następnie przedstawiony Konwentowi, który składałby się z przedstawicieli parlamentów krajowych, Parlamentu Europejskiego, rządów poszczególnych państw oraz ekspertów. Ostateczny tekst konstytucji podlegałby ratyfikacji albo na szczeblu europejskim, albo zgodnie z procedurami narodowymi. Jednym z warunków propozycji ekspertów CERI była ścisła współpraca między Francją a Niemcami, wokół której ukształtowałyby się koalicja państw zainteresowanych pogłębianiem integracji. Wśród zwolenników pogłębiania integracji europejskiej idea przygotowania reform przez Konwent zyskiwała na znaczeniu. W takim podejściu doświadczenia Konwentu, który przygotował Kartę Praw Podstawowych, prowadziły do wniosku, że jest to efektywny i posiadający legitymizację mechanizm, dzięki któremu można by rozstrzygnąć kwestie konstytucyjne<sup>62</sup>. Jo Leinen, reprezentujący intergrupę w Parlamencie Europejskim *Konstytucja europejska* podkreślał, że konstytucja nie powinna być redagowana przez dyplomatów, ale przez przedstawicieli społeczeństw państw członkowskich i kandydackich<sup>63</sup>. Nieco bardziej wstrzemięźliwie do przyjęcia konstytucji europejskiej odniósł się Jacques Delors. W mniejszym stopniu koncentrował się on na

<sup>59</sup> „Agence Europe”, 16.01.2001.

<sup>60</sup> „Agence Europe”, 26.01.2001.

<sup>61</sup> „Agence Europe”, 27.01.2001.

<sup>62</sup> C. Closa, *The Convention method and the transformation of EU constitutional politics*, w: E. O. Eriksen, J. E. Fossum, A. J. Menéndez (red.), *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, London – New York 2004, s. 185.

<sup>63</sup> „Agence Europe”, 8.03.2001.





tym, jaki dokument i o jakim charakterze należało przyjąć, ale bardziej wskazywał na określony kierunek zmian. Podkreślał, że większą wartość przedstawia dobry traktat niż zła konstytucja. W artykule opublikowanym w „Nouvel Observateur” w styczniu 2001 r. pisał o potrzebie stworzenia federacji państw narodowych, która byłaby formą integracji państw stanowiących awangardę w ramach Unii Europejskiej. Awangarda ta posiadałaby własną Radę Ministrów i własny Parlament Europejski, a związek z szerszą Unią byłby zapewniony przez wspólną Komisję<sup>64</sup>.

Swoje stanowisko przedstawiali również eurosceptycy, między innymi członkowie Parlamentu Europejskiego skupieni w intergrupie SOS Demokracja. W lutym 2001 r. zaprezentowali oni dwunastopunktowy program, w którym określono sposób organizowania debaty europejskiej<sup>65</sup>. Dokument ten został następnie przekazany premierowi Szwecji Perssonowi<sup>66</sup>. Zgodnie z programem, debata powinna rozpocząć się na najniższym lokalnym szczeblu i powinna mieć charakter pluralistyczny, tzn. różne organizacje i ruchy powinny być wspierane finansowo przez Unię Europejską. Następnie poszczególnymi pomysłami powinny zająć się parlamenty krajowe. Zakładano, że jeżeli przynajmniej cztery parlamenty zgodziłoby się co do niektórych propozycji, wtedy pomysły te stałyby się przedmiotem zainteresowania Konferencji Międzyrządowej. Wynikami prac Konferencji Międzyrządowej, w ramach pierwszego czytania, zajęłyby się parlamenty państw członkowskich i dopiero później odbyłaby się ostateczna faza negocjacyjna ponownie w ramach Konferencji Międzyrządowej. Następnie miałyby miejsce proces ratyfikacji, głównie za pomocą referendów w tych krajach, gdzie było to możliwe zgodnie z uormowaniami wewnętrznymi. W kolejnym dokumencie z 16 maja 2001 r. intergrupa SOS Demokracja przedstawiła własny punkt widzenia nie tylko na temat sposobu prowadzenia debaty, ale przede wszystkim na temat przyszłości Unii Europejskiej. Intergrupa zdecydowanie wypowiedziała się przeciwko przyjęciu konstytucji dla federacji europejskiej, ale była za opracowaniem traktatu międzynarodowego, który szanowałby system demokracji parlamentarnej i suwerenność państw członkowskich. Traktat powinien zawierać katalog kompetencji, zaś uprawnienia Unii Europejskiej powinny być ograniczone do spraw handlowych i minimalnych wspólnych uregulowań dotyczących ochrony środowiska, ochrony konsumenta lub takich kwestii, które nie mogłyby być roz-

<sup>64</sup> „Agence Europe”, 31.01.2001.

<sup>65</sup> W skład tej intergrupy wchodził między innymi: Jens-Peter Bonde z Grupy na rzecz Europy Demokracji i Różnorodności, Per Gahrton z Grupy Zielonych/Wolne Przymierze Europejskie, Georges Berthu, Jose Ribeiro e Castron z Unii na rzecz Europy Narodów oraz Roger Helmer z Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów („Agence Europe”, 16.02.2001). Tekst dokumentu intergrupy: SOS Democracy Intergrup, *How to organise a European debate*, 16.02.2001, <http://euobserver.com/?aid=1551>.

<sup>66</sup> „Agence Europe”, 10.03.2001.



wiązane na poziomie narodowym. Członkowie intergrupy postulowali ograniczenie zakresu działań instytucji ponadnarodowych, tj. Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Między innymi odebrano by Komisji prawo inicjatywy legislacyjnej, które przynależałoby specjalnej radzie składającej się na przykład z 20 przedstawicieli z każdego parlamentu państwa członkowskiego. Propozycje intergrupy SOS Demokracja były przykładem budowy Unii Europejskiej w oparciu o dosyć skrajnie rozumiany model międzyrządowy, w którym odrzucano nie tylko możliwości dalszego pogłębiania, ale kwestionowano nawet model wspólnotowy, na którym oparta była integracja europejska od początku lat 50. XX wieku. Taki sposób myślenia nie mógł więc zyskać szerszego poparcia w krajach członkowskich.

### 2.1.2. Inauguracja debaty

Oficjalnie debata o przyszłości Europy została zainaugurowana w dniu 7 marca 2001 r. w Brukseli przez przewodniczącego Radzie Europejskiej premiera Szwecji Görana Perssona z udziałem uczniów ze szkoły europejskiej<sup>67</sup>. W spotkaniu tym uczestniczyli również premier Belgii Guy Verhofstadt, przewodniczący Komisji Romano Prodi i wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego David Martin. W przemówieniu Göran Persson wyraził przekonanie, że debata powinna wykroczyć poza zagadnienia zidentyfikowane w deklaracji dołączonej do Traktatu Nicejskiego<sup>68</sup>. Najlepszym sposobem prowadzenia dyskusji byłoby szukanie odpowiedzi na pytania dotyczące wyzwań stojących przed Unią Europejską i roli, jaką powinna pełnić Unia w wymiarze globalnym. Persson mówił o potrzebie przeprowadzenia szerokiej i głębokiej debaty, w którą byłiby zaangażowani przedstawiciele parlamentów krajowych oraz opinii publicznej, tj. kręgów politycznych, gospodarczych, uniwersyteckich i reprezentujących społeczeństwo obywatelskie. Zakładano, że w każdym państwie członkowskim i kandydackim powinna być zorganizowana debata narodowa<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> „Bull. EU” 3-2001, punkt 1.1.3. Inicjując debatę premierzy Szwecji (Göran Persson), Belgii (Guy Verhofstadt), przewodnicząca Parlamentu Europejskiego (Nicole Fontaine) i przewodniczący Komisji (Romano Prodi) wydali specjalne oświadczenie, w którym między innymi ogłoszono, że została stworzona specjalna strona internetowa (<http://europa.eu.int/futurum>), na której miały być zamieszczane głosy w debacie o przyszłości Europy (G. Persson, G. Verhofstadt, N. Fontaine, R. Prodi, *Statement initiating the debate on the future development of the European Union*, 7.03.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301\\_3\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301_3_en.htm)).

<sup>68</sup> *To mark the opening of the debate on the future of Europe, message from Göran Persson, President of the European Council and Prime Minister of Sweden*, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301_en.htm).

<sup>69</sup> O tym pisano między innymi w komunikacie Komisji na temat zasad przeprowadzenia debaty. Oprócz kwestii merytorycznych, w komunikacie określano również problemy techniczne, chociażby budżet całego przedsięwzięcia (Commission of the European Communities, *Commis-*



Oficjalna inauguracja debaty o przyszłości Europy doprowadziła do intensyfikacji dyskusji. W poszczególnych państwach członkowskich i kandydackich oraz na płaszczyźnie europejskiej pojawiło się szereg wypowiedzi, dokumentów i głosów, które miały być wkładem w określenie perspektyw rozwoju integracji europejskiej. Dotyczyły one zarówno metody reformowania, jak i celu działań zmierzających do pogłębienia integracji europejskiej. Występując przed Parlamentem Europejskim w marcu 2001 r. szwedzka minister spraw zagranicznych Anna Lindh podkreśliła, że Szwecja prezentuje otwarty stosunek do idei Konwentu, jakkolwiek widzi w tej metodzie zarówno dobre, jak i złe strony<sup>70</sup>. Do zalet zaliczyła przejrzystość i szerokie zaangażowanie, do problemów – bardziej kompleksowy charakter reform, które miały być przeprowadzone w porównaniu do prac poprzedniego Konwentu, zakres mandatu i metody pracy Konwentu, mandaty różnych grup uczestników, które wynikają często z rozwiązań konstytucyjnych przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich oraz ramy czasowe przygotowania nowego dokumentu. Za formułą, która opierałaby się na Konwencie przygotowującym Kartę Praw Podstawowych opowiedział się przewodniczący Komisji Romano Prodi. Stwierdził to 20 marca 2001 r. w przemówieniu, które wygłosił w Brukseli podczas spotkania komisji spraw konstytucyjnych PE z deputowanymi do parlamentów narodowych państw członkowskich i kandydackich<sup>71</sup>. Uważał jednak, że metoda ta powinna ulec znacznej modyfikacji, ale nadal w Konwencie powinni zasiadać przedstawiciele najważniejszych aktorów politycznych, tj. Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych, rządów państw członkowskich oraz Komisji. Większość członków komisji spraw konstytucyjnych otwarcie poparło koncepcję zwołania Konwentu<sup>72</sup>. Za takim sposobem przygotowania reformy Unii Europejskiej opowiedział się Parlament Europejski w rezolucji z dnia 31 maja 2001 r.<sup>73</sup> Parlament uznał, że ostateczny wynik następnej reformy trakta-

---

*sion communication on certain arrangements for the debate on the future of the European Union*, Brussels, 25.04.2001, COM(2001) 178 final).

<sup>70</sup> A. Lindh (Council), *Follow-up to Nice*, „Debates of the European Parliament. Sitting of Wednesday, 14 March 2001”, [http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so?debats?FILE=01-03-14&LEVEL=DPC&\(...\)](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so?debats?FILE=01-03-14&LEVEL=DPC&(...);); A. Lindh, *The Treaty of Nice and the future of Europe*, 20.03.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301_en.htm).

<sup>71</sup> R. Prodi, *Speech by Romano Prodi. Meeting with the national Parliaments*, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, Brussels, 20.03.2001, SPEECH/01/128.

<sup>72</sup> „Agence Europe”, 23.03.2001. W taki sposób podsumował dyskusję przewodniczący komisji spraw konstytucyjnych PE Giorgio Napolitano (European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, *Meeting with representatives of Parliaments of Member States and applicant countries on the Treaty of Nice and the Future of the European Union. Speeches were made by Mrs. Fontaine, Mrs. Anna Lindh, Mr. Prodi and Mr. Barnier*, Brussels, 20.03.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc200301\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc200301_en.pdf), s. 27-28).

<sup>73</sup> EP, *European Parliament resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Union (2001/2002(INI))*, 31.05.2001, „OJ C” 47E, 21.02.2002.



towej będzie przede wszystkim zależał od fazy przygotowawczej. Wobec tego Parlament zaproponował, aby na początku 2002 r. prace rozpoczął Konwent składający się z przedstawicieli parlamentów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Komisji i rządów. Zadaniem Konwentu byłoby przedstawienie Konferencji Międzyrządowej, w nawiązaniu do debaty o przyszłości Europy, dokumentu o charakterze konstytucyjnym, który byłby podstawą prac Konferencji. W okresie przed pełną akcesją reprezentanci państw kandydackich byliby zaproszeni w charakterze obserwatorów. Zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego, Konferencja Międzyrządowa powinna zostać zwołana w drugiej połowie 2003 r., a zakończyć się w grudniu 2003 r. przyjęciem nowego traktatu, czyli kilka miesięcy przed wyborami europejskimi, które miały odbyć się w czerwcu 2004 r. Parlament Europejski wypowiedział się również na temat zagadnień, które powinny zostać wzięte pod uwagę w ramach debaty dotyczącej przyszłości Europy. Parlament stwierdził bowiem, że dyskusja nie powinna być ograniczona jedynie do czterech zagadnień określonych w *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii*. Był to kolejny apel o poszerzenie agendy planowanej Konferencji Międzyrządowej.

### 2.1.3. Przemówienie prezydenta Niemiec Johanna Raua

Niezwykle istotne znaczenie w ramach debaty o przyszłości Europy miały wypowiedzi polityków największych państw członkowskich. 4 kwietnia 2001 r. w Strasburgu na sesji Parlamentu Europejskiego wystąpił prezydent Niemiec Johannes Rau. Zaaapelował on o opracowanie konstytucji europejskiej dla federacji państw narodowych<sup>74</sup>. Jego zdaniem, konstytucja będzie stanowiła gwarancję, że Europa nie będzie zmierzać ku budowie superpaństwa, które przekreśliłoby znaczenie państw narodowych. Jak podkreślał Rau, odpowiadając na wątpliwości przeciwników konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, koncepcja federacji państw narodowych nie prowadziła do stworzenia z Europy czegoś na wzór Republiki Federalnej Niemiec. Wręcz przeciwnie, federacja gwarantowałaby możliwość podejmowania suwerennych decyzji przez państwa członkowskie w odniesieniu do wewnętrznego porządku konstytucyjnego i systemu sprawowania władzy. Rau uważał, że konstytucja powinna być podzielona na trzy części. W skład pierwszej wchodziłaby Karta Praw Podstawowych, w drugiej dokonano by podziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską, ze szczególnym uwzględnieniem zasady subsydiarności, a w trzecim określono ramy instytucjonalne. W odniesieniu do tego ostatniego obszaru, prezydent Niemiec uważał, że Rada i Parlament Europejski powinny stworzyć rzeczywisty dwuizbowy parlament. Rada stanowiłaby izbę państw, której celem

<sup>74</sup> *Ansprache des deutschen Bundespräsidenten Johannes Rau*, 4.04.2001; „Agence Europe”, 5.04.2001.



byłaby ochrona suwerenności państw członkowskich, podczas gdy zadaniem Parlamentu Europejskiego byłoby reprezentowanie obywateli Unii Europejskiej. Komisja, w opinii Raua, powinna ulec wzmocnieniu, w szczególności jeżeli chodzi o jej mandat demokratyczny. Wobec tego prezydent RFN proponował, aby przewodniczący Komisji był wybierany w wyborach bezpośrednich albo przez obie izby parlamentu. Rau opowiadał się również za tym, aby Komisja nadal posiadała prawo inicjatywy legislacyjnej i była odpowiedzialna za obronę ogólnych interesów Wspólnoty.

#### 2.1.4. Wystąpienie kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera

W debacie o przyszłości Europy głos zabrał również kanclerz RFN, który zaprezentował własny punkt widzenia zwany często planem Schrödera. 30 kwietnia 2001 r. Gerhard Schröder przedstawił projekt rezolucji rządzącej SPD, która miała być przyjęta w listopadzie 2001 r. w Berlinie podczas kongresu partii<sup>75</sup>. Znaczenie tego dokumentu wynikało z faktu, że został on przygotowany pod kierownictwem samego Schrödera i już 7 maja 2001 r. został jednogłośnie poparty przez prezydium SPD<sup>76</sup>. Odróżniało to ten dokument od przemówienia Joschki Fischera z maja 2000 r., kiedy to Fischer podkreślał, że wypowiadał się we własnym imieniu a nie jako minister spraw zagranicznych Niemiec. Jakkolwiek rezolucja SPD dotyczyła wielu obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej, to jednak kluczowe propozycje związane były z jej konstytucjonalizacją. Przede wszystkim opowiadano się za jasnym podziałem kompetencji między poziomy europejski, narodowy i lokalny. Wyraźnie podkreślono, że prawo przekazywania nowych uprawnień Unii powinno pozostać w rękach państw członkowskich. Należało więc powziąć odpowiednie środki, aby nie dopuścić do wkraczania Unii w kompetencje krajów członkowskich. Co więcej, zgodnie z zasadą subsydiarności i bez uszczerbku dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, należało przekazać państwom członkowskim te zadanie, które mogły być lepiej przez nie zrealizowane. Dotyczyło to przede wszystkim takich obszarów, jak polityka rolna, czy też polityka strukturalna. Państwa członkowskie miały także zachować kompetencje w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i społecznego. W propozycji Schrödera widać więc dosyć wyraźnie obawę o zbyt ni rozrost kompetencji Unii Europejskiej w niektórych dziedzinach, co było w dużej mierze podyktowane dążeniem do ochrony

<sup>75</sup> „Agence Europe”, 1.05.2001.

<sup>76</sup> „Agence Europe”, 8.05.2001. Jak się podkreśla, dokument ten był wyrazem poglądów SPD, ale Schröder podkreślał, że bierze odpowiedzialność za całość polityki europejskiej RFN. W tym kontekście rezolucja SPD była traktowana jako wstępna propozycja Niemiec na Konferencję Mędzyrządową (K. Chudy, *Koncepcje rozwoju integracji europejskiej Gerharda Schrödera i Lionela Jospina w kontekście procesu postniecejskiego*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002, s. 133).



uprawnień poszczególnych landów niemieckich<sup>77</sup>. Dotyczyło to na przykład edukacji i kultury, ale związane było również z niemożnością finansowania przez lokalne banki projektów w poszczególnych landach, czy udzielania pomocy publicznej dla przemysłu z uwagi na przepisy prawa konkurencji Unii Europejskiej. Jednocześnie w dokumencie SPD mówiono o potrzebie wzmocnienia i uwspólnotowienia działań Unii w niektórych innych obszarach, takich jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wewnętrzne bezpieczeństwo i imigracja, co było związane z obniżającą się efektywnością działań podejmowanych przez indywidualne państwa na arenie międzynarodowej. Najważniejszym elementem propozycji Schrödera była reforma systemu instytucjonalnego. Komisja miała stać się silną instancją wykonawczą, uprawnienia Parlamentu Europejskiego powinny ulec zwiększeniu poprzez wzmocnienie procesu współdecydowania i przyznanie tej instytucji pełnych kompetencji budżetowych, a Rada powinna stać się izbą narodów europejskich. Schröder w debacie o przyszłości Europy opowiadał się za demokratyzacją Unii Europejskiej i za określeniem podstawowych zasad konstytucji europejskiej. Uważał, że kolejna Konferencja Międzyrządowa powinna odbyć się w 2004 r., jakkolwiek nie powinna ona warunkować przyjęcia nowych państw członkowskich.

Plan Schrödera współbrzmiał z przemówieniem Johannesesa Raua, co wynikało zarówno z faktu, że obaj reprezentowali SPD, ale również z tego, że ich sposób myślenia mieścił się w ramach tradycyjnego podejścia do procesu integracji w Niemczech, gdzie opowiadano się za silną Europą. Świadczyć może o tym reakcja ze strony czołowego przedstawiciela CDU Wolfganga Schäuble, który pozytywnie odniósł się do propozycji kanclerza RFN, chociażby dlatego, że współbrzmiały one ze zgłaszanymi już wcześniej postulatami partii chadecckiej<sup>78</sup>. Schäuble, który odgrywał wiodącą rolę w ramach grupy roboczej Europejskiej Partii Ludowej zajmującej się instytucjonalną i konstytucyjną przyszłością Unii Europejskiej, sam opowiadał się za przyjęciem konstytucji jako zupełnie nowego traktatu, w którym przede wszystkim dokonano by podziału kompetencji między poziomami europejskim i narodowym.

W innych państwach członkowskich plan Schrödera wzbudził jednak liczne kontrowersje. Początkowo sprzeciw był widoczny w takich krajach, jak Dania czy Szwecja, ale szybko okazało się, że to przede wszystkim Francja nieprzychylnie zareagowała na tezy zawarte w propozycji dokumentu SPD<sup>79</sup>. Podczas gdy prezydent Chirac ponownie opowiedział się za koncepcją federacji państw narodowych<sup>80</sup>, to z otwartą krytyką wystąpił minister spraw zagranicznych Hubert Védrine podczas spotkania komisji spraw europejskich niemieckiego

<sup>77</sup> „The Economist”, 30.04.2001.

<sup>78</sup> „Agence Europe”, 5.05.2001.

<sup>79</sup> Booker, North, *The great deception*, s. 395.

<sup>80</sup> *Message du Président de la République à l'occasion de l'ouverture du Forum sur l'avenir de l'Union européenne*, 9.05.2001, <http://www.elysee.fr/europe/debat/video/txt010509.htm>.



Bundestagu<sup>81</sup>. Zarzucił on, że w dokumencie SPD narusza się równowagę instytucjonalną na niekorzyść Rady i państw członkowskich. Jego zdaniem, wzmocnienie Parlamentu Europejskiego i Komisji powinno doprowadzić do zwiększenia roli Rady a nie sprowadzenia jej do roli drugiej izby.

### 2.1.5. Przemówienie premiera Francji Lionela Jospina

Krytycznie do propozycji SPD podszedł również premier Lionel Jospin w przemówieniu z 28 maja 2001 r. na temat przyszłości poszerzonej Europy<sup>82</sup>. Odnosząc się do różnych propozycji, stwierdził, że SPD przedstawiło wizję Europy, która opierała się na niemieckim systemie politycznym, natomiast przyszły model powinien być wynikiem kompromisu. Co więcej, Jospin, nazywając koncepcję federacji państw narodowych wspaniałym pomysłem, przekreślał takie rozumienie federacji, w którym państwa członkowskie byłyby sprowadzone do roli landów niemieckich czy stanów amerykańskich. Dla Jospina pojęcie federacji państw narodowych, kojarzone z nazwiskiem Jacquesa Delorsa, oznaczało stopniowy kontrolowany proces dzielenia kompetencji lub transferu uprawnień na szczebel europejski. Aby stworzyć federację państw narodowych, należało, w opinii Jospina, dokonać zgodnie z zasadą subsydiarności określenia kompetencji Unii i państw członkowskich. Jednak, w odróżnieniu od planu Schrödera, zabieg ten nie mógł podważyć wspólnych kompetencji państw i Unii oraz nie mógł doprowadzić do jakiegokolwiek renacjonalizacji polityk realizowanych na szczeblu Unii Europejskiej. Dotyczyło to przede wszystkim funduszy strukturalnych i wspólnej polityki rolnej, jakkolwiek powinna ona ulec reformie.

Jospin powrócił w swoim wystąpieniu do tradycyjnego elementu w spojrzeniu Francji na proces integracji europejskiej, mianowicie do szerszego włączenia parlamentów narodowych do konstrukcji europejskiej. Zaproponował, aby stworzyć stałą konferencję parlamentów albo kongres. Zadaniem takiego ciała byłyby monitorowanie instytucji Unii Europejskiej pod kątem przestrzegania zasady subsydiarności oraz odbywanie raz do roku specjalnej debaty dotyczącej stanu rozwoju Unii Europejskiej. Kongres byłby również odpowiedzialny za proces ratyfikacji reform traktatowych odnoszących się do wspólnych polityk, podczas gdy zmiany o charakterze konstytucyjnym podlegałyby nadal ratyfikacji w poszczególnych państwach członkowskich.

Jospin bardzo mocno podkreślił, że jakkolwiek konieczne były zmiany w funkcjonowaniu organów UE, to kluczową kwestią było zachowanie równowagi instytucjonalnej w trójkącie tworzonym przez Komisję, Radę i Parlament Europejski. Na straży ogólnego interesu europejskiego miała nadal stać Komii-

<sup>81</sup> „Agence Europe”, 11.05.2001.

<sup>82</sup> L. Jospin, *On the future of an enlarged Europe*, 28.05.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp280501\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp280501_en.htm).



sja, ale jej legitymizacja powinna ulec zwiększeniu przez wprowadzenie mechanizmu wyboru przewodniczącego Komisji przez tę frakcję polityczną, która wygrała wybory do Parlamentu Europejskiego. Wzmocniłoby to możliwość kontrolowania Komisji przez Parlament Europejski, który dysponował już możliwością przegłosowania wniosku o wotum nieufności wobec Komisji. Jednocześnie Jospin proponował, aby Rada Europejska mogła rozwiązać Parlament Europejski na wniosek Komisji bądź państwa członkowskiego. Ta ewentualność mogła mieć miejsce w sytuacji politycznego kryzysu lub instytucjonalnego impasu. Jospin wnioskował również, aby doprowadzić do wzmocnienia Rady Europejskiej, między innymi przez przyznanie jej kompetencji określenia wieloletniego programu legislacyjnego, który wynikałaby z propozycji przedstawionej przez Komisję i Parlament Europejski. Rada Europejska powinna spotykać się częściej, na przykład co dwa miesiące. Powinno się także doprowadzić do stworzenia stałej Rady Ministrów, której członkowie byłiby w randze wicepremierów odpowiedzialnych za koordynację zagadnień europejskich w rządach państw członkowskich. Stała Rada Ministrów pełniłaby różnorakie funkcje. Przede wszystkim dostarczałaby impulsu działaniom w ramach UE, przygotowywałaby i koordynowała różnorakie działania, także na potrzeby Rady Europejskiej. Pełniłaby rolę współlegislatora, obok Parlamentu Europejskiego, i wobec tego przyjmowałaby ustawy europejskie zawsze kwalifikowaną większością głosów.

W koncepcji Jospina, zapisy instytucjonalne, a przede wszystkim Karta Praw Podstawowych, mieściłyby się w ramach konstytucji europejskiej, która powinna być przygotowana przez Konwent składający się z przedstawicieli państw członkowskich, parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i społeczeństwa obywatelskiego. Ostateczna decyzja co do konstytucji powinna być jednak podjęta przez państwa członkowskie, a dokument ten byłby ratyfikowany przez poszczególne społeczeństwa. Uzasadniając reformę, Jospin wskazywał na niebezpieczeństwo paraliżu instytucjonalnego w poszerzonej Unii Europejskiej. Jednocześnie nie uważał, że problem ten można byłoby rozwiązać poprzez realizację koncepcji Europy dwóch prędkości, co stało w sprzeczności z poglądami Jacquesa Chiraca, który postulował stworzenie grupy pionierskiej.

Wizja Europy Lionela Jospina nie sprowadzała się jedynie do kwestii instytucjonalnych i określenia stosunków między Unią a państwami członkowskimi. Punktem wyjścia rozważań Jospina był apel o przyjęcie określonego modelu społecznego w celu uzupełnienia integracji gospodarczej, po to, aby Europa była czymś więcej niż jedynie rynkiem w sytuacji rosnącej globalizacji. Jospin wzywał również do wzmocnienia roli Europy, aby mogła ona kształtować porządek światowy. W odniesieniu do pierwszego obszaru, Jospin proponował między innymi powołanie rządu gospodarczego strefy euro oraz utworzenie specjalnego funduszu, z którego mogłyby korzystać państwa członkowskie dotknięte niestabilną sytuacją gospodarczą na świecie. Postulował również





przyjęcie europejskiego traktatu socjalnego oraz stworzenie europejskiego obszaru prawnego. W odniesieniu do aktywności międzynarodowej, Jospin sugerował wzmocnienie Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB oraz podjęcie prac nad zdefiniowaniem długofalowej strategii obronnej, gdyż jak mówił, Europa potrzebuje systemu wspólnej obrony.

Reakcje na przemówienie Jospina były, jak zawsze w podobnej sytuacji, bardzo zróżnicowane. Pozytywnie do propozycji francuskiego premiera ustosunkował się niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, podkreślając takie elementy, jak stworzenie federacji państw narodowych i zmniejszenie deficytu demokracji<sup>83</sup>. Natomiast rzecznik kanclerza Schrödera był już nastawiony mniej entuzjastycznie do tych propozycji i mówił jedynie o tym, że wypowiedź Jospina była elementem dyskusji na temat przyszłości Europy. Co więcej, obserwatorzy często uważali, że propozycja Jospina mogła przyczynić się do zwiększenia napięć między Francją a Niemcami, chociażby dlatego, że koncepcja federacji państw narodowych była zbliżona do propozycji stworzenia konfederacji, co stało w sprzeczności z niemieckim postulatem stworzenia rzeczywistej federacji<sup>84</sup>. Niektórzy analitycy sądzili nawet, że wypowiedź Jospina mogła doprowadzić do zbliżenia między Francją a Wielką Brytanią. Członkowie Parlamentu Europejskiego wskazywali zarówno na pozytywne, jak i negatywne aspekty propozycji Jospina. Hans-Gert Pottering, przewodniczący frakcji EPL/ED, podkreślał poparcie Jospina dla idei zwołania Konwentu, którego zadaniem byłoby opracowanie konstytucji europejskiej, krytykując jednocześnie pomysł stworzenia funduszu dla państw cierpiących z powodu niestabilności gospodarczej na świecie<sup>85</sup>. Inny członek tej samej frakcji, Elmar Brok, bardzo krytycznie odnosił się do kwestii powołania Kongresu, gdyż byłby to wyraźny „krok wstecz” dla Europy. W kategoriach „instytucjonalnego chaosu” oceniała tę konkretną propozycję przewodnicząca Parlamentu Europejskiego Nicole Fontaine.

### **2.1.6. Biała Księga w sprawie europejskiego zarządzania Komisji Europejskiej**

25 lipca 2001 r. Komisja przyjęła *Białą Księgę w sprawie europejskiego zarządzania*<sup>86</sup>, która powstała w wyniku szerokich konsultacji między innymi

<sup>83</sup> „EurActiv”, 29.05.2001.

<sup>84</sup> Parzymies, *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, s. 171-172.

<sup>85</sup> „Agence Europe”, 30.05.2001.

<sup>86</sup> European Commission, *European governance. A white paper*, Brussels. 25.7.2001, COM(2001) 428 final. Polskie tłumaczenie: *Zarządzanie Europą – Biała Księga Komisji Europejskiej*, COM (2001) 428, Bruksela, 25.07.2001, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 43, 2001, s. 18-48.



z przedstawicielami świata nauki i społeczeństwa obywatelskiego<sup>87</sup>. Co więcej, po opublikowaniu *Biała Księga* była przedmiotem publicznej debaty<sup>88</sup>. *Biała Księga* miała wskazać na możliwości reformowania Unii Europejskiej w ramach istniejących Traktatów, ale również być elementem w dyskusji na temat przyszłości Europy. Świadczyć mógł o tym tytuł ostatniej części tego dokumentu, który brzmiał „Od zarządzania do przyszłości Europy”. Jego znaczenie nie wynikało jedynie z konkretnych propozycji zmian w funkcjonowaniu Unii, ale również z przedstawienia zasad, na których powinno być oparte dobre demokratyczne zarządzanie. Były to: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, efektywność i spójność<sup>89</sup>. Wzmacniały one w sposób znaczący zasady proporcjonalności i subsydiarności, które były zapisane w Traktacie UE. Jako jedno z podstawowych wyzwań stojących przed Unią zidentyfikowano koniecz-

<sup>87</sup> Przed przyjęciem *Białej Księgi* prace toczyły się w ramach grup roboczych, które przygotowały 12 szczegółowych raportów na temat różnych aspektów zarządzania europejskiego. Teksty wszystkich raportów zostały opublikowane w: European Commission, *European governance. Preparatory work for the White Paper*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002. Ponadto *Biała Księga* bazowała na dwóch studiach, które dotyczyły implementacji prawa europejskiego przez państwa członkowskie (Commission Européenne, *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres et sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne (version finale)*, Bruxelles, 25.07.2001), oraz postrzegania Unii Europejskiej w państwach członkowskich oraz kandydackich (*Perceptions of the European Union. A qualitative study of the public's attitudes to and expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 candidate countries. Study by OPTEM S.A.R.L. for the European Commission*, June 2001). Przeprowadzono również intensywne konsultacje z przedstawicielami instytucji europejskich, narodowych i regionalnych oraz naukowcami i obywatelami UE (Governance Team, *Consultations conducted for the preparation of the White Paper on democratic European governance. Report to the Commission*, SG/8533/01-EN, June 2001). Na temat samej koncepcji „europejskiego zarządzania” oraz relacji do Konstytucji Europejskiej patrz: P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.

<sup>88</sup> Dokumenty przedstawione w trakcie publicznej debaty głównie przez różne organizacje pozarządowe można znaleźć w internecie: [http://europa.eu.int/comm/governance/debat\\_en.htm#u](http://europa.eu.int/comm/governance/debat_en.htm#u). Podsumowanie dyskusji i kwestia implementacji rekomendacji *Białej Księgi* zostały zaprezentowane w dokumencie Komisji: European Commission, *Report from the Commission on European governance*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.

<sup>89</sup> Poszczególne zasady dotyczą następujących zagadnień: otwartość – instytucje powinny funkcjonować w bardziej otwarty sposób; uczestnictwo – powinno zagwarantować się szeroki udział w procesie wypracowania polityk UE, tj. od koncepcji do implementacji; odpowiedzialność – należy doprecyzować role uczestników procesu legislacyjnego i wykonawczego oraz państw członkowskich w wypracowywaniu i implementacji polityk UE; efektywność – polityki powinny być efektywne i rozwijane na podstawie jasnych celów, oceny ich przyszłego wpływu oraz wcześniejszych doświadczeń; spójność – należy doprowadzić do większej spójności realizowanych polityk i działań, co wymaga silnego politycznego przywództwa i odpowiedzialności po stronie instytucji.



ność odświeżenia europejskiego procesu politycznego po to, aby rozwiązać problem alienacji obywateli od polityki. Kwestia upodmiotowienia obywateli w procesie integracji europejskiej była jednym z ważniejszych motywów powstania *Białej Księgi*, gdyż mogła być ona traktowana jako istotny warunek reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej<sup>90</sup>. Jednocześnie bardzo wyraźnie podkreślano, że integracja społeczeństw Europy miała odbywać się z pełnym poszanowaniem tożsamości narodowej.

Jak stwierdzono w *Białej Księdze*, podstawą zawartych w niej propozycji oraz procesu poszerzenia Unii Europejskiej powinno być wzmocnienie metody wspólnotowej. Był to więc wyraźny głos w dyskusji na temat przyszłości Europy, tym bardziej, że zaprezentowano zarys modelu przyszłej organizacji politycznej Unii. Po pierwsze, miał on opierać się na rozdziale między organami legislacyjnymi i wykonawczymi, co pomogłoby w łatwiejszym stosowaniu zasad subsydiarności i proporcjonalności. Rada, reprezentująca państwa członkowskie i Parlament Europejski, będący organem przedstawicielskim obywateli, powinny odgrywać taką samą rolę w procesie legislacyjnym w wyniku rozszerzania stosowania procedury współdecydowania, co powinno pozwolić Komisji na skupienie pełni władzy wykonawczej. Po drugie, należało przyjąć wyraźnie określone kryteria, w jaki sposób wspólnie, tzn. Unia i państwa członkowskie, będą wykonywać kompetencje, zakładając, że Unia opiera się na systemie wielopoziomowego zarządzania. W *Białej Księdze* położono wyraźny nacisk na wspólne wykonywanie uprawnień a nie na ich rozdział, gdyż taka wizja miała lepiej służyć interesom państw członkowskich i obywatelom Unii.

Podsumowując, *Biała Księga* była dokumentem, który wyraźnie wskazywał na potrzebę oparcia procesu integracji europejskiej na stworzeniu czegoś na kształt europejskiego *demos*, nie przekreślając jednocześnie tożsamości narodowej. W kwestii zarządzania postulowano wzmocnienie metody wspólnotowej, co w zasadzie oznaczało zwiększenie roli Komisji jako instytucji wykonawczej. Takie rozwiązanie mogło rodzić obawy, że Komisja dąży do uzyskania nowych uprawnień kosztem państw członkowskich.

<sup>90</sup> W streszczeniu dokumentu napisano co następuje: „Biała Księga o zarządzaniu Europą koncentruje się na sposobie, w jaki Unia sprawuje powierzoną jej przez obywateli władzę. Reforma ta powinna się rozpocząć od zaraz, aby zmiany były widoczne przed nowymi modyfikacjami traktatów. Biała Księga proponuje uczynić proces wypracowywania polityki Unii Europejskiej bardziej otwartym, by umożliwić szersze uczestnictwo obywateli i organizacji w przygotowaniu koncepcji oraz jej wdrażaniu. Zachęca do większej otwartości i odpowiedzialności wszystkich uczestników. Obywatele będą mogli łatwiej obserwować, jak państwa członkowskie, działając wspólnie w ramach Unii, są w stanie bardziej skutecznie przeciwdziałać ich niepokojom” (*Zarządzanie Europą – Biała Księga Komisji Europejskiej*, s. 19).



## 2.2. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej z Laeken

### 2.2.1. Wstępna dyskusja

Pomimo tego, że już w pierwszej połowie 2001 r. pojawiło się szereg istotnych wypowiedzi co do kształtu przyszłej poszerzonej Unii Europejskiej, to prace nad przygotowaniem posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken, gdzie miała zostać przyjęta specjalna deklaracja, rozpoczęto dopiero w trakcie trwania prezydencji Belgii. Problem ewentualnego zwołania Konwentu, który miał zająć się reformą Unii Europejskiej (co mogło stanowić najistotniejszy punkt deklaracji z Laeken), w zasadzie nie był rozważany podczas przewodnictwa Szwecji, z uwagi na to, że kraj ten raczej sceptycznie odnosił się do tego pomysłu<sup>91</sup>. Co więcej, rząd belgijski sugerował, że była to ich własna idea, jakkolwiek początkowo Belgia bardzo ostrożnie zyskiwała zwolenników dla wizji wypracowania konstytucji przez Konwent, co wynikało w dużej mierze ze sceptycyzmu prezentowanego przez Wielką Brytanię. Początkowo idea zwołania Konwentu była popierana przez zdecydowaną mniejszość państw członkowskich<sup>92</sup>. Toteż w dwóch kluczowych dokumentach, tj. w programie prezydencji i nocie o priorytetach nie wspomniano o Konwencie jako metodzie reformowania. Mówiło się jedynie o potrzebie określenia w deklaracji z Laeken harmonogramu i metody prowadzenia dalekosiężnej debaty, która powinna zakończyć się zwołaniem Konferencji Międzyrządowej w 2004 r.<sup>93</sup> Kwestia przyszłości Europy była jednym z ważniejszych priorytetów prezydencji, jakkolwiek Belgia raczej wskazywała na wyzwania, przed którymi stała Unia w tym zakresie, niż chciała formułować konkretne odpowiedzi na poszczególne pytania<sup>94</sup>. Belgia chciała jednak, aby poszerzyć zakres problemów, które powinny być rozpatrywane w ramach reformy Unii Europejskiej, uzasadniając, że należy rozpatrywać całościowy projekt dla Europy. W ramach tego projektu miano udzielić odpowiedzi na fundamentalne pytanie dotyczące struktury życia politycznego w Europie. W tym kontekście Belgia mówiła przede wszystkim o problemie podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, gdyż należało przeciwdziałać sytuacjom, w których Unia w sposób

<sup>91</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 45.

<sup>92</sup> P. Magnette, *In the name of simplification: coping with constitutional conflicts in the Convention on the future of Europe*, „European Law Journal”, vol. 11, nr 4, 2005, s. 433.

<sup>93</sup> *The Belgian Presidency of the European Union. 1 July-31 December 2001. Work programme*, s. 14-16; *The Belgian Presidency of the European Union. 1 July-31 December 2001. Priorities note*, s. 7-8.

<sup>94</sup> Belgia wymieniła 7 obszarów, w których miała przede wszystkim zgłaszać inicjatywy. Były to: europejski model socjalny; nowa waluta i nowa agenda gospodarcza; europejski obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; ciągły wzrost i lepsza jakość życia; poszerzenie; rola UE na arenie międzynarodowej; przyszłość Europy (*The Belgian Presidency of the European Union. 1 July-31 December 2001. Work programme*, s. 1).



nieuzasadniony wkraczałaby w zakres kompetencji państw członkowskich. Jednocześnie nie można było doprowadzić do paraliżu procesu integracji europejskiej. Wymieniono również inne problemy, które powinny zostać wzięte pod uwagę. Były to: finansowanie UE, procedury decyzyjne, architektura instytucjonalna, równowaga między instytucjami, rola regionów, struktura traktatu, modernizacja metody wspólnotowej, rola dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego, wartości i wyzwania UE. Jakkolwiek Belgia powstrzymywała się przed formułowaniem konkretnych sugestii wobec wspomnianych zagadnień, to jednak wyraźnie opowiadała się za konstytucjonalizacją Unii Europejskiej.

Zgodnie z dokumentami prezydencji, Belgia przygotowując deklarację, która miała być przedstawiona na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken, miała korzystać z wielu różnych źródeł, tj. z głosów w ramach toczony debaty na temat przyszłości Europy i ze stanowisk państw członkowskich, a także z wkładu Parlamentu Europejskiego, Komisji, parlamentów narodowych, konstytucyjnych regionów, instytutów badawczych i ekspertów oraz społeczeństwa obywatelskiego. Premier Belgii, Guy Verhofstadt, powołał także specjalną grupę ekspertów, która była zwana *Grupą z Laeken* i wzorowana na *zespołe mędrców* przygotowującym Konferencję Międzyrządową<sup>95</sup>. W skład grupy weszli: były premier Belgii Jean-Luc Dehaene, były przewodniczący Komisji Jacques Delors, były premier Włoch Giuliano Amato, były minister spraw zagranicznych Polski Bronisław Geremek oraz brytyjski członek Parlamentu Europejskiego David Miliband.

Peter Ludlow, jeden z najlepiej zorientowanych ekspertów od spraw europejskich, uważał, że Deklaracja z Laeken została przyjęta przede wszystkim w wyniku interakcji pomiędzy ośmioma grupami podmiotów<sup>96</sup>:

- (1) premier Belgii Guy Verhofstadt i jego najbliższy współpracownik Peter Moors, który był szefem komórki politycznej w kancelarii premiera;
- (2) szersza grupa urzędników z belgijskiego ministerstwa spraw zagranicznych, stałego przedstawicielstwa Belgii przy UE, Rady UE i Komisji, którzy dyskutowali i pracowali z Moorsem nad przygotowaniem projektu deklaracji;
- (3) rządy Holandii i Luksemburga, które zgodziły się na przyjęcie w czerwcu 2001 r. wspólnego memorandum państw Beneluksu na temat przyszłości Europy;
- (4) 5 *mędrców* wchodzących w skład *Grupy z Laeken*;
- (5) niemiecki rząd i opozycja, z uwzględnieniem przywódców poszczególnych landów;
- (6) Parlament Europejski;
- (7) Rada Spraw Ogólnych i Komitet Stałych Przedstawicieli, który odgrywał czasami ważniejszą rolę niż ministrowie;
- (8) premier Wielkiej Brytanii i urzędnicy brytyjscy.

<sup>95</sup> „Agence Europe”, 27.06.2001; „Agence Europe”, 28.06.2001; „EurActiv”, 28.06.2001.

<sup>96</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 52-53.



Idea Konwentu pojawiła się wprost w przemówieniu premiera Belgii przed Parlamentem Europejskim, w którym to w dniu 4 lipca 2001 r. Verhofstadt prezentował program prezydencji Belgii<sup>97</sup>. Podkreślał jednak, że dla niego drugorzędne znaczenie miało to, czy reforma będzie przygotowywana przez Konwent, czy przez forum. Można jednak traktować to rozróżnienie jako czysto językowe a nie dotyczące natury tego gremium. Wychodząc z tą propozycją, Belgia miała poparcie Holandii i Luksemburga, gdyż już w *Memorandum Beneluksu w sprawie przyszłości Europy* z 20 czerwca 2001 r. wzywano do przygotowania prac Konferencji Międzyrządowej przez specjalnie stworzone forum<sup>98</sup>. Zdaniem Verhofstadta, istotne było, aby wszystkie strony, tj. Parlament Europejski, Komisja, państwa członkowskie oraz kraje kandydackie, uczestniczyły w planowanym gremium i aby przedstawiło ono różne scenariusze oraz rozwiązania, gdyż dążenie do consensusu mogłoby zakończyć się przyjęciem mało ambitnego tekstu, który stanowiłby „najniższy wspólny mianownik”. Poparcie dla idei zwołania Konwentu przedstawiło kilku mówców, którzy wystąpili w debacie po przemówieniu premiera Belgii. Uczynił to między innymi przewodniczący Komisji Romano Prodi, który uznał, że należało zakończyć próby reformowania Unii za zamkniętymi drzwiami i doprowadzić do zorganizowania Konwentu, który grupowałby przedstawicieli rządów państw członkowskich i kandydackich, parlamentów krajowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji<sup>99</sup>. Za ideą Konwentu opowiedzieli się również przewodniczący dwóch największych frakcji w Parlamencie Europejskim, Hans-Gert Pöttering z Europejskiej Partii Ludowej oraz Enrique Barón Crespo z Europejskich Socjalistów. Wynika z tego, że już w lipcu 2001 r. prawdopodobieństwo zwołania Konwentu w celu przygotowania Konferencji Międzyrządowej było dosyć duże, jakkolwiek kwestią otwartą, jak podkreślił w Warszawie komisarz Michel Barnier, była forma Konwentu<sup>100</sup>. Istotnym elementem w tym kontekście był stosunek Wielkiej Brytanii do przyjęcia takiej formy przygotowania reformy traktatowej. Po raz pierwszy o ewentualnej zgodzie rządu brytyjskiego na zwołanie Konwentu mówił Jack Straw, minister spraw zagranicznych, podczas debaty w Radzie Spraw Ogólnych w dniu 16 lipca 2001 r.<sup>101</sup> Dążył on jednak do ograniczenia charakteru tego gremium, które mogłoby jedynie przedstawić

<sup>97</sup> G. Verhofstadt, *Speech by Mr Guy Verhofstadt to the European Parliament. Work programme of the Belgian presidency of the European Union*, 4.07.2001.

<sup>98</sup> *Benelux memorandum on the future of Europe*, 20.06.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200610\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200610_en.htm). Jak podkreśla Peter Ludlow, wspólne memorandum nie było ani oryginalnym, ani ważnym dokumentem. Istotnym był jednak fakt, że po raz kolejny zwrócono uwagę na podstawowe elementy, które miały się znaleźć w *Deklaracji z Laeken*. Memorandum można więc uznać za element wsparcia premiera Verhofstadta (Ludlow, *The Laeken Council*, s. 55).

<sup>99</sup> „CRE Debates”, 4.07.2001, pozycja 001.

<sup>100</sup> „Agence Europe”, 20.07.2001.

<sup>101</sup> P. Norman, *The accidental constitution. The story of the European Convention*, EuroComment, Brussels 2003, s. 25.



różne opcje a nie konkretne rozwiązania. Rosło także poparcie dla idei przyjęcia traktatu konstytucyjnego, więc – używając sformułowania z wystąpienia Barniera – powoli wyłaniała się zgoda co do charakteru projektu i metody reformowania<sup>102</sup>.

Konsensus co do możliwości zwołania Konwentu, który miał przygotować Konferencję Międzyrządową, zaczął wyłaniać się podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych, które odbyło się w dniach 8-9 września 2001 r. w Genwal. Dyskusja toczyła się na podstawie belgijskiego *non-paper* w sprawie przyszłości Europy, w którym to dokumencie uwzględniono wyniki wizyt ministra spraw zagranicznych Louisa Michela w poszczególnych państwach członkowskich<sup>103</sup>. Belgia bardzo wyraźnie opowiedziała się za przygotowaniem reformy Unii w ramach specjalnie zwołanego Konwentu, w którym uczestniczyliby również przedstawiciele państw kandydackich<sup>104</sup>. Konwent miałby rozpocząć prace przed końcem prezydentury Hiszpanii, czyli w połowie 2002 r. i procedować przez około 12 miesięcy. Państwa członkowskie general-

<sup>102</sup> O projekcie i metodzie mówił Barnier w Berlinie 6 września 2001 r. podczas konferencji zorganizowanej przez Bundesrat („Agence Europe”, 8.09.2001).

<sup>103</sup> Belgian Presidency, *Non-paper on the future of Europe*, „Press releases”, 9.09.2001.

<sup>104</sup> Problemem spornym był zakres uczestnictwa państw kandydackich w Konwencie. Francuski minister spraw zagranicznych, Hubert Védrine, mówił o „nuansach” w tym zakresie, gdyż większość ministrów państw członkowskich opowiedziała się za pełnym udziałem, ale dopiero po podpisaniu traktatów akcesyjnych. Temu problemowi było poświęcone spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich z ministrami 13 krajów kandydackich, które odbyło się 9 września 2001 r. Ministrowie państw kandydackich (m.in. Tomas Hendrik Ilves z Estonii, Władysław Bartoszewski z Polski, Dimitrij Rupel ze Słowenii oraz Pavel Telicka, główny negocjator z Czech) bardzo wyraźnie podkreślali konieczność udziału państw kandydackich w Konwencie na równych zasadach z państwami członkowskimi. Reprezentujący prezydenturę Louis Michel nie zajął jasnego stanowiska w tym zakresie, a Władysław Bartoszewski scharakteryzował postawę państw członkowskich jako „pozytywnie grzeczną” („Agence Europe”, 11.09.2001). Pozytywnie do samej idei Konwentu odniósł się minister Bartoszewski już wcześniej, bo 28 maja 2001 r. w wystąpieniu w Warszawie. Stwierdził on co następuje: „Powróć teraz do pytania: jak przeprowadzić tak zasadniczą i głęboką zmianę w procesie integracji? Naturalnie, formalnym punktem wyjścia jest artykuł 48 Traktatu UE, który nakazuje w takim wypadku między innymi zwołanie Konferencji Międzyrządowej. Nie wyczerpuje to jednak w żadnym razie możliwych działań państw. Grupa Mędrców, grupa refleksyjna składająca się z przedstawicieli państw członkowskich lub Konwent w rodzaju tego, który przygotował Kartę Praw Podstawowych, to obecnie dyskutowane formuły. W szczególności metoda konwentowa może stanowić dobry punkt wyjścia. Wymagać ona może pewnych korekt, na przykład zmiany nazwy, aby uniknąć zbędnych negatywnych konotacji. Metoda konwentowa może być również usprawniona poprzez powierzenie koordynacji prac grupie sterującej, złożonej z wybitnych ekspertów-teoretyków i praktyków. W każdym razie Polska podziela w pełni dążenie do tego, aby wybrana metoda gwarantowała otwartość i jawność dyskusji oraz maksymalnie szerokie uczestnictwo społeczne” [W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, w: J. Barcz, K. Żukrowska (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia. Materiały konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, 28 maja 2001 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001, s. 16-17].



nie przystały na propozycję Belgii, jakkolwiek nadal szereg kwestii organizacyjnych miało charakter dyskusyjny. Podstawowy problem dotyczył relacji między Konwentem a Konferencją Międzyrządową. Kraje skandynawskie, razem z Wielką Brytanią i Irlandią, opowiadały się za wyraźnym rozróżnieniem prac Konwentu i Konferencji Międzyrządowej poprzez zwołanie Konferencji dopiero po dłuższym okresie od zakończenia działań przez Konwent<sup>105</sup>. Niemcy natomiast wyrażały zupełnie przeciwny pogląd. Spór dotyczył także charakteru prezydium. Niektóre kraje opowiadały się za tym, aby na czele Konwentu stanęła silna osobowość polityczna, podczas gdy inne państwa, na przykład Hiszpania, chciały, aby prezydium miało charakter bardziej kolegialny. Zaczęto wymieniać kandydatów na przewodniczącego Konwentu. Wspominało o takich osobach, jak były premier Włoch Giuliano Amato, premier Holandii Wim Kok i premier Portugalii António Guterres. Zgodnie z sugestią zawartą w belgijskim *non-paper*, ministrowie zgodzili się co do tego, że Konwent powinien przygotować różnorodne warianty, a nie gotowy tekst, gdyż za to miała ponosić odpowiedzialność Konferencja Międzyrządowa. Z uwagi na zróżnicowanie poglądów między państwami członkowskimi, Belgia sugerowała w swoim *non-paper*, aby w deklaracji przyjętej w Laeken nie udzielano przedwczesnych odpowiedzi na poszczególne pytania. W Genval określono również kalendarz przygotowań do posiedzenia w Laeken. Zgodzono się, że na bazie dyskusji w Genval, prezydencja miała przedstawić wnioski podczas spotkania Rady Spraw Ogólnych w dniach 8-9 października 2001 r., a następnie całą kwestią miała zająć się Rada Europejska na posiedzeniu w Gandawie 19 października 2001 r. Po Gandawie prezydencja miała zintensyfikować nieformalne kontakty z poszczególnymi państwami członkowskimi i instytucjami. Planowano również, że premier Verhofstadt złoży wizyty we wszystkich stolicach państw członkowskich.

Szeroką zbieżność poglądów co do ustaleń planowanej *Deklaracji z Laeken* osiągnęli ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich podczas spotkania w Luksemburgu w dniu 8 października 2001 r. Odkonferencja odbyła się ono po nadzwyczajnej sesji Rady Europejskiej w Brukseli, 21 września 2001 r., na zakończenie której belgijski minister spraw zagranicznych Louis Michel podkreślił, że zadaniem Konwentu miało być opracowanie różnych opcji, o których ostatecznie zadecydowałaby Konferencja Międzyrządowa<sup>106</sup>. Takie postawienie sprawy wynikało przede wszystkim z porozumienia osiągniętego między premierami Belgii i Wielkiej Brytanii, a które sprowadzało się do tego, że idea Konwentu zostanie zaakceptowana, ale pod warunkiem, że cały proces pozostanie pod kontrolą rządów. We wrześniu 2001 r. Belgia przełamała ostatecznie sprzeciw nie tylko ze strony Wielkiej Brytanii, ale również

<sup>105</sup> „Agence Europe”, 11.09.2001.

<sup>106</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 45.





Irlandii, Danii i Szwecji – i to nie tylko wobec pomysłu zwołania Konwentu, ale również idei przyjęcia konstytucji w ramach Unii Europejskiej<sup>107</sup>. Udało się tego dokonać dzięki dosyć zręcznej taktyce rządu belgijskiego, który nie do końca zdradzając swoje intencje, w sposób dosyć ogólnikowy przedstawiał własną koncepcję<sup>108</sup>. Państwom członkowskim trudno było wobec tego odmówić udziału w szerokiej debacie na temat ewentualnej konstytucjonalizacji w ramach procesu, w którym jednym z elementów byłby Konwent.

Podczas spotkania ministerialnego, jakie odbyło się 8 października 2001 r. przyjęto postanowienie o zwołaniu Konwentu, który miał przygotować Konferencję Międzyrządową w 2004 r.<sup>109</sup> Uzgodniono wstępnie skład Konwentu, w którym mieli uczestniczyć przedstawiciele rządów państw członkowskich (15), parlamentów narodowych (30), Parlamentu Europejskiego (16), Komisji (1) oraz reprezentanci Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w charakterze obserwatorów<sup>110</sup>. Na czele Konwentu miał stać przewodniczący mianowany przez Radę Europejską na spotkaniu w Laeken. Miał być on wspierany przez prezydium składające się z jednego przedstawiciela każdego komponentu Konwentu i przez sekretariat, w skład którego mieli wejść urzędnicy Sekretariatu Generalnego Rady. Zadaniem Konwentu miało być przedstawienie różnych opcji, które miały być przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Potwierdzono, że Konwent miałby rozpocząć prace w czasie prezydentury Hiszpanii, czyli w pierwszej połowie 2002 r. i trwać około jednego roku. Uzgodniono, że pomiędzy Konwentem a Konferencją Międzyrządową będzie miała miejsce przerwa. Uznano, że kraje kandydackie będą uczestniczyły w obradach Konwentu a ich reprezentacja będzie wzorowana na tej, jaka miała przysługiwać państwom członkowskim. Problemem spornym był charakter uczestnictwa państw kandydackich. Podczas gdy Belgia chciała, aby kraje te w pełni mogły brać udział w pracach Konwentu, to większość państw członkowskich uważała, że kandydaci powinni posiadać sta-

<sup>107</sup> Dinan, *Institutions and governance 2001-02*, s. 34.

<sup>108</sup> Magnette, *In the name of simplification*, s. 433-434.

<sup>109</sup> Council of the European Union, *Draft minutes. 2372<sup>nd</sup> Council meeting (GENERAL AFFAIRS)*, held in Luxembourg on 8 October 2001, Brussels, 31.01.2002, 12551/01 LIMITE PV/CONS 50, s. 4-5.

<sup>110</sup> Określenie składu Konwentu nie budziło problemów, gdyż gremium to było wzorowane na Konwencie, który przygotował Kartę Praw Podstawowych. Decyzja Rady Europejskiej z czerwca 1999 r. z Kolonii była elementem różnych kompromisów a nie racjonalnym postanowieniem. Z jednej bowiem strony, Francja chciała, aby członkami Konwentu byli jedynie deputowani do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. Z drugiej strony, Wielka Brytania, wspierana przez Sekretariat Generalny Rady i później również przez Niemcy, uważała, że w skład tego gremiumu powinni również wchodzić przedstawiciele rządów państw członkowskich. W końcu ta druga opcja zyskała poparcie (F. Deloche-Gaudez, *The Convention on a Charter of Fundamental Rights: a method for the future?*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and policy papers, nr 15, Paris 2001, s. 8).



tus obserwatora, tzn. nie mogliby uczestniczyć w głosowaniach<sup>111</sup>. Taki pogląd przeważał podczas spotkania Rady w Luksemburgu<sup>112</sup>. Ministrowie stwierdzili również, że w przyszłości określone zostaną zasady, na jakich przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego będą mogli zabierać głos w procesie wypracowywania dokumentu przez Konwent. Niezmiernie istotnym ustaleniem była zgoda co do rozszerzenia zakresu zagadnień, którymi miał się zająć Konwent w porównaniu z tymi, które były zawarte w Traktacie Nicejskim. Miały one przybrać formę pytań, których celem byłoby spełnienie oczekiwań obywateli i jednocześnie uczynienie z Unii Europejskiej efektywniejszej organizacji.

W dyskusji, która toczyła się w okresie między posiedzeniem Rady w Luksemburgu a nieformalnym spotkaniem szefów państw i rządów w Gandawie, gdzie miano zająć się wnioskami ministrów spraw zagranicznych, pojawiło się kilka interesujących wątków. Premier Włoch Silvio Berlusconi uznał, że proces reformowania instytucji europejskich powinien ulec przyspieszeniu i wobec tego Konferencja Międzyrządowa powinna zostać zakończona w drugiej połowie 2003 r. podczas prezydencji Włoch, czyli przed wyborami do Parlamentu Europejskiego<sup>113</sup>. Zgłoszone zostało również nazwisko byłego prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estainga jako ewentualnego przewodniczącego Konwentu<sup>114</sup>. Podczas spotkania w komisji spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego Giscard d'Estaing porównywał prace planowanego Konwentu z konwencją konstytucyjną 1787 r., która doprowadziła do przyjęcia Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Sam Giscard d'Estaing unikał takich sformułowań jak konstytucja, traktat konstytucyjny i ustawa zasadnicza. Wskazał jednak na główne elementy, które powinny znaleźć się w dokumencie przygotowanym przez Konwent. Chodziło między innymi o przyjęcie preambuły, doprecyzowanie celów Unii, zdefiniowanie podziału kompetencji i określenie struktury instytucjonalnej. Giscard d'Estaing uznał, że w ówczesnej sytuacji trudno byłoby zrealizować wizję federacji, ale można było lepiej zdefiniować federalne kompetencje Unii Europejskiej. Opowiedział się on za dzieleniem kompetencji legislacyjnych przez Parlament Europejski i Radę, ale był przeciwny pomysłowi Prodiego, aby przekształcić Komisję w rząd europejski. Powoływał się w tym zakresie na słowa Jean Monneta, który uważał, że przyszłym rządem europejskim powinna stać się Rada Europejska. Co ciekawe, były prezydent Francji uznał, że w kontekście przyszłości Europy, nie należało dyskutować na temat tworzenia grup państw czy wzmocnionej współpracy, jakkolwiek konstytucja przyjęta dla wszystkich państw członkowskich nie mogła wstrzymywać niektórych krajów przed kooperacją wzorowaną na konwencji z Schengen czy unii

<sup>111</sup> „EurActiv”, 22.11.2001.

<sup>112</sup> „Agence Europe”, 9.10.2001.

<sup>113</sup> „Agence Europe”, 11.10.2001.

<sup>114</sup> Kandydatura byłego prezydenta Francji została wymieniona podczas dyskusji w komisji spraw konstytucyjnych PE („Agence Europe”, 13.10.2001).



walutowej. Było to zapewne sformułowanie o charakterze taktycznym, gdyż Giscard d'Estaing wraz z Helmutem Schmidtem postulowali w 2000 r. stworzenie tzw. grupy centralnej w poszerzonej Unii Europejskiej.

W niektórych państwach członkowskich bardzo mocno podkreślano konieczność przygotowania przez Konwent jedynie różnych opcji, gdyż – jak stwierdził francuski minister do spraw europejskich, Pierre Moscovici – Konwent nie może zastępować Konferencji Międzyrządowej<sup>115</sup>. Odmienne stanowisko zaczęło dominować w Parlamencie Europejskim, co ostatecznie znalazło wyraz w rezolucji na temat nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w Gandawie w dniu 19 października 2001 r. W dyskusjach z początku października, co znalazło częściowe odzwierciedlenie w późniejszej rezolucji<sup>116</sup>, podkreślano wyraźnie, że istniało niebezpieczeństwo osłabienia Konwentu. Wynikało to właśnie z faktu, że Konwent, zgodnie z sugestiami Rady, miał przedstawić różne propozycje a nie jednolity dokument, co stanowiło zły sygnał wysłany ze strony państw członkowskich<sup>117</sup>. Opinię taką wyraził jeden ze sprawozdawców komisji spraw konstytucyjnych PE, Iñigo Méndez de Vigo (EPL-ED, Hiszpania). Twierdził on bowiem, że sukces Konwentu przygotowującego Kartę Praw Podstawowych wiązał się przede wszystkim z osiągnięciem consensusu przez to gremium. Nie wykluczał możliwości przedstawiania alternatywnych rozwiązań, ale jedynie w postaci wniosków mniejszości, gdyż generalnie powinien być wypracowany consensus. Był to pogląd podzielany przez uczestników spotkania 5 października 2001 r. w Brukseli – tj. przedstawicieli parlamentów narodowych w ramach COSAC. Co do udziału w pracach Konwentu przedstawicieli państw kandydackich, zdaniem Mendeza de Vigo, status obserwatorów był całkowicie wystarczający, gdyż kraje te posiadałyby wtedy te same uprawnienia co państwa członkowskie, gdyż w Konwencie nie przewidywano przeprowadzania żadnych głosowań.

Istotnym głosem w dyskusji na temat przyszłości Europy był apel wybitnych Europejczyków zainicjowany przez byłych przywódców instytucji unijnych i niektórych państw członkowskich<sup>118</sup>. W dokumencie tym nie znalazły się żadne odkrywcze treści, więc jego znaczenie wynikało przede wszystkim z grona sygnatariuszy. Apel był uzasadnieniem konieczności przeprowadzenia znaczą-

<sup>115</sup> „Agence Europe”, 12.10.2001.

<sup>116</sup> EP, *European Parliament resolution on the results of the informal European Council meeting in Ghent on 19 October 2001*, 25.10.2001, „OJ C” 112E, 9.05.2002.

<sup>117</sup> „Agence Europe”, 12.10.2001.

<sup>118</sup> Apel został wręczony premierowi Verhofstadtowi przez Jacquesa Delorsa (b. przewodniczący Komisji), Jean-Luca Dehaene'a (b. premier Belgii), Etienne'a Davignona (b. komisarz), Jacquesa Santera (b. przewodniczący Komisji). Ponadto apel został poparty przez następujących byłych szefów rządów: Helmut Schmidt, Helmut Kohl, Giuliano Amato, Felipe Gonzalez, Mario Soares, Maria Lourdes Pintassilgio oraz przez byłego przewodniczącego Komisji Roya Jenkinsa i byłych komisarzy Petera Sutherlanda i Karela van Mierta („Agence Europe”, 16.10.2001). Tekst apelu: *A wake-up call for Europe*, 15.10.2001, „Agence Europe. Documents”, 17.10.2001).



cej reformy Unii Europejskiej w obliczu poszerzenia, które było postrzegane jako historyczna szansa na zjednoczenie wszystkich państw Europy, ale również jako element mogący wzmocnić słabości procesu integracji europejskiej. Wobec tego autorzy apelu prezentowali własny projekt europejski w obliczu zagrożenia stagnacją. Podkreślali przede wszystkim potrzebę oparcia rozszerzonej Unii Europejskiej na metodzie wspólnotowej, ale nie wykluczali możliwości zróżnicowania integracji.

### 2.2.2. Posiedzenie Rady Europejskiej w Gandawie, 19 października 2001 r.

Wiele ważnych kwestii dotyczących Konwentu zostało rozstrzygniętych podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów, które odbyło się w Gandawie w dniu 19 października 2001 r. Można dojść do przekonania, że spotkanie w Gandawie ostatecznie przesądziło o kwestii zwołania Konwentu. Poza przewodniczącym Rady Spraw Ogólnych Louisem Michelem, w posiedzeniu tym nie uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich. Kwestie debaty na temat przyszłości Europy i deklaracji z Laeken były, zgodnie z propozycją premiera Verhofstadta<sup>119</sup>, jednymi z głównych problemów dyskutowanych na posiedzeniu w Gandawie. Sam Verhofstadt dokonał wprowadzenia dotyczącego filozofii, tematyki i struktury deklaracji z Laeken, co świadczyło o wadze tego dokumentu dla prezydencji i całej Unii Europejskiej. Dyskusje w ramach Rady Europejskiej bazowały również na sprawozdaniu ministra Louisa Michela z posiedzenia Rady Spraw Ogólnych z 8 października 2001 r. Ponadto przewodniczący Komisji Romano Prodi przekazał szefom państw i rządów przygotowany przez komisarza Barniera wewnętrzny dokument, który dotyczył wyzwań stojących przed Unią Europejską w kontekście debaty na temat przyszłości Europy, a w specjalnym liście adresowanym do szefów państw i rządów wskazał na ataki terrorystyczne w USA z 11 września 2001 r. jako element nadający nowy wymiar debacie na temat przyszłości Europy<sup>120</sup>. Barnier, odpowiadając na pytanie, dlaczego Europa ma znaczenie, postulował przyjęcie innego podejścia do projektu europejskiego, wskazując przede wszystkim na kryzys politycznej legitymizacji<sup>121</sup>. W związku z tym Barnier uważał, że wokół przyszłych reform instytucjonalnych, już od momentu ich planowania, powinien być budowany szeroki konsensus. W odniesieniu do Konwentu, sądził on, że mniejsze znaczenie miało sporządzenie listy problemów, którymi miało się zajmować to gremium, natomiast istotne było, w jakim duchu i w jakim politycznym klimacie miały się toczyć obrady. Wobec tego

<sup>119</sup> Patrz list premiera Verhofstadta do pozostałych szefów państw i rządów zamieszczony w: „Agence Europe”, 18.10.2001.

<sup>120</sup> „Agence Europe”, 18.10.2001.

<sup>121</sup> M. Barnier, *Why Europe matters. Personal note from Michel Barnier*, Brussels, 17.10.2001, s. 2.



w deklaracji z Laeken powinno się odpowiedzieć na trzy fundamentalne pytania: co chcemy osiągnąć razem?; jak powinniśmy zwiększyć demokratyczną legitymizację poszczególnych instytucji?; czy powinno być przygotowane porozumienie konstytucyjne po to, aby połączyć państwa członkowskie i obywatele Unii? Barnier przedstawił również własne szczegółowe propozycje, ale przede wszystkim wzywał do ostatecznego zakończenia niekończącej się reformy Unii Europejskiej<sup>122</sup>.

Pomimo zapowiedzi, kwestia przyszłości Europy nie była wiodącym zagadnieniem dyskutowanym na posiedzeniu w Gandawie, które było zdominowane przez problem walki z terroryzmem i kwestię działań Stanów Zjednoczonych w Afganistanie<sup>123</sup>. Co więcej, sesja szefów państw i rządów potwierdziła brak jedności w ramach Unii Europejskiej w sytuacji konieczności reakcji na istotne wydarzenie międzynarodowe. Tuż przed posiedzeniem miały bowiem miejsce rozmowy między prezydentem Francji Chiracem, premierem Wielkiej Brytanii Blairem i kanclerzem Niemiec Schröderem, co spotkało się z otwartym sprzeciwem ze strony mniejszych państw, przede wszystkim Belgii i Portugalii, oraz przewodniczącego Komisji Romano Prodiego<sup>124</sup>. Oskarżono trzy duże państwa członkowskie o tworzenie swoistego „dyrektoriatu”, jakkolwiek kraje te uważały, że rzeczą całkowicie naturalną była dyskusja w takim właśnie gronie o kwestiach militarnych.

Ustalenia w zakresie sposobu przygotowania reformy Unii Europejskiej zostały przedstawione na konferencji prasowej przez premiera Belgii Guya Verhofstadta, gdyż nie zostały one zamieszczone w żadnym dokumencie z nieformalnego spotkania Rady Europejskiej. Verhofstadt oznajmił, że Konwent ma obradować od 21 marca 2002 r. do czerwca 2003 r.<sup>125</sup> Przewodniczącą Konwentu miał być mianowany podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken, a w skład prezydium miało wchodzić pięciu członków, czyli oprócz prze-

<sup>122</sup> Barnier między innymi pisał: „Można powiedzieć: *Daj mi dobre instytucje, a ja dam wam dobre polityki*. Od samych początków projektu europejskiego prawdą jest, że grupa dobrze zaprojektowanych instytucji pozwalała na osiągnięcie znacznego stopnia integracji. Ale nie byłoby to możliwe bez woli politycznej przywódców i narodów europejskich i zaangażowania, które inspirowało wielu z nich. I projektowi europejskiemu nie nada się świeżego impetu tylko poprzez rewizję systemu instytucjonalnego. Z tego względu wierzę, że Europa powinna wystrzegać się przed koncentrowaniem wszystkich swoich wysiłków na instytucjach i powinna przerwać niekończący się cykl rewidowania własnych struktur i form działania. W Traktacie z Maastricht przyjęto postanowienia dotyczące reform amsterdamskich, a z kolei Traktat Amsterdamski zapisał nam Traktat Nicejski. Ta niekończąca się aktywność sugeruje rzeczywiste poczucie zbiorowego rozczarowania i byłoby lepiej, jeżeli ostatecznie zdołalibyśmy przeprowadzić reformę, która nie wymagałaby natychmiast następnej” (Barnier, *Why Europe matters*, s. 5).

<sup>123</sup> „EurActiv”, 23.10.2001. W komentarzach podkreślano nawet, że kwestie przyszłości Europy i poszerzenia były traktowane na zasadzie „przypisu” podczas posiedzenia Rady Europejskiej („EurActiv”, 22.10.2001).

<sup>124</sup> I. Black, *The gnomes of Ghent*, „The Guardian”, 22.10.2001.

<sup>125</sup> „Agence Europe”, 21.10.2001; „EurActiv”, 23.10.2001.

wodniczącego, po jednym przedstawicielu Parlamentu Europejskiego, Komisji, parlamentów narodowych i państw członkowskich. W pracach Konwentu mieli wziąć udział przedstawiciele państw kandydackich, ale w roli doradczej, czyli nie mogli głosować. Nie rozstrzygnięto jednak kwestii uczestnictwa Turcji<sup>126</sup>. Wokół kwestii udziału krajów, które prowadziły już negocjacje akcesyjne, widoczny był jednak spór. Niektórzy eksperci opowiadali się bowiem wyraźnie za pełną partycypacją państw kandydackich w Konwencie, łącznie z przyznaniem im takich samych możliwości głosowania jak państwom członkowskim<sup>127</sup>. Jak podkreślano, odmówienie im tego prawa byłoby politycznie nie do zaakceptowania, a co więcej, ich uczestnictwo wzmocniłoby siłę projektu przygotowanego przez Konwent. Gremium to z samej swojej natury miało jedynie przygotować dokument, który miał być podstawą dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej, w której – jak niekiedy spekulowano – państwa kandydackie miały nie brać udziału.

Verhofstadt, charakteryzując ustalenia Rady Europejskiej, stwierdził również, że zadaniem Konwentu miało być wypracowanie konsensusu<sup>128</sup>. Jednak w sytuacji kiedy trudno byłoby go osiągnąć, gremium to mogło przedstawić różne opcje, które miałyby poparcie większości, mniejszości lub byłyby wnioskami indywidualnymi. Verhofstadt podkreślił jednak wyraźnie, że niedopuszczalne byłoby sporządzenie listy wariantów dotyczących każdej kwestii. Premier Belgii określił dalszy przebieg prac nad przyjęciem deklaracji z Laeken. Pod koniec listopada miał zaprezentować wstępny projekt tekstu, który miał być dyskutowany w ramach indywidualnych kontaktów z członkami Rady Europejskiej. Następnie miały powstać nowe wersje deklaracji, które miały być przedmiotem obrad na posiedzeniu szefów państw i rządów w Laeken.

### **2.2.3. Przygotowanie posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken**

#### **2.2.3.1. Inicjatywy prezydencji i reakcje ze strony państw członkowskich**

Rokowania między państwami członkowskimi przed, jak i również w trakcie posiedzenia w Laeken dotyczyły przede wszystkim formy i zasad funkcyjono-

<sup>126</sup> Po posiedzeniu Rady Spraw Ogólnych w dniu 19 listopada 2001 r. belgijski minister spraw zagranicznych Louis Michel oświadczył, że większość państw członkowskich opowiadała się za przyznaniem Turcji statusu obserwatora, jakkolwiek odmiennego niż pozostałym 12 państwom kandydackim („Agence Europe”, 20.11.2001). Na kolejnym posiedzeniu Rady Spraw Ogólnych ministrowie uzgodnili, że kraje uczestniczące w Konwencie należało podzielić na trzy grupy: (1) państwa członkowskie UE; (2) kraje kandydackie, które uczyniły znaczące postępy w rokowaniach; mogłyby one uczestniczyć w wypracowaniu konsensusu, ale dopiero po zakończeniu negocjacji; (3) pozostałe państwa kandydackie, które nie mogłyby uczestniczyć w dyskusjach („Agence Europe”, 31.10.2001).

<sup>127</sup> G. Durand, *The process leading to the IGC*, Working Paper, European Policy Centre, Brussels, 15.10.2001.

<sup>128</sup> „Agence Europe”, 21.10.2001; „EurActiv”, 23.10.2001.



wania Konwentu, ale także określenia kwestii, którymi to gremium powinno się zająć. Po spotkaniu w Gandawie nastąpiła pewna zmiana w stanowisku prezydencji belgijskiej, która wyraźnie zaczęła opowiadać się za tym, aby to sami członkowie Konwentu zdecydowali o charakterze ostatecznego tekstu, tzn. czy będzie on wynikiem konsensusu, czy też będzie zawierać różnorodne opcje<sup>129</sup>. Taka propozycja kompromisu była niejako odrzuceniem porozumienia, które zostało zawarte między Wielką Brytanią a Francją, a w myśl którego Konferencja Międzyrządowa miała zająć się różnorodnymi opcjami przygotowanymi przez Konwent. Było to o tyle łatwiejsze, że Wielka Brytania zgodziła się na zorganizowanie Konwentu i z tego stanowiska nie mogła się już wycofać.

Zróżnicowanie poglądów co do sposobu procedowania, a przede wszystkim zakresu prac Konwentu, było widoczne nie tylko między państwami członkowskimi, ale również do pewnego stopnia między premierem Belgii a ministrami spraw zagranicznych i stałymi przedstawicielami państw członkowskich<sup>130</sup>. W procesie przygotowania deklaracji z Laeken, Verhofstadt „zarezerwował” dla siebie i swoich doradców poważne problemy, podczas gdy ministrom pozostawił kwestie proceduralne. Okazało się jednak, że to głównie ministrowie spraw zagranicznych doprowadzili do przezwyciężenia trudności związanych z ustanowieniem Konwentu i nadali mu nieco inny charakter niż chciał tego Verhofstadt. Ta odmienność stanowisk manifestowała się w dokumentach przedstawionych w drugiej połowie listopada 2001 r. przez Komitet Stałych Przedstawicieli i przez samego Verhofstadta.

19 listopada 2001 r. przedstawiono na posiedzeniu Rady Spraw Ogólnych *non-paper* w sprawie przyszłości Europy, który był wynikiem dyskusji w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli w październiku i listopadzie 2001 r.<sup>131</sup> Dokument ten miał lakoniczny charakter i wskazywał na problemy, którymi powinien się zająć Konwent. Były to następujące zagadnienia: cele i polityki Unii; podział uprawnień między Unię a państwa członkowskie; demokratyczna legitymizacja; zdolność Unii do decydowania o i do prowadzenia polityk; uproszczenie i ogólna prezentacja projektu europejskiego. Jednocześnie zasugerowano, że deklaracja z Laeken powinna składać się z trzech części, które miały dotyczyć następujących kwestii:

- (1) polityczna analiza stanu UE, postrzeganie Unii i oczekiwania obywateli;
- (2) przypomnienie Deklaracji z Nicei oraz zasugerowanie idei, którymi powinien zająć się Konwent;
- (3) decyzja dotycząca zwołania Konwentu.

Rada Spraw Ogólnych zaakceptowała *non-paper* w sprawie przyszłości Unii. Ministrowie stwierdzili, że deklaracja powinna być podzielona na trzy

<sup>129</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s.46-47.

<sup>130</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 57-59.

<sup>131</sup> Council, *Non-paper on the future of the Union*, SN 4521/01, Brussels, 16.11.2001, w: Ludlow, *The Laeken Council*, s. 215-217.



części. Jednocześnie podkreślili, że zagadnienia, które miały znaleźć się w deklaracji, powinny być przedstawione w formie otwartych i neutralnych pytań. Jednak między państwami członkowskimi występowały różnice poglądów co do mandatu, który miał zostać przyznany Konwentowi. Belgijski minister spraw zagranicznych na konferencji prasowej po zakończeniu obrad Rady w dniu 19 listopada 2001 r. stwierdził, że w tym zakresie można było wyróżnić trzy wyraźne stanowiska<sup>132</sup>. W pierwszej grupie mieściły się państwa Beneluxu, które dążyły do szerokiej debaty w ramach Konwentu oraz Niemcy, Austria i Szwecja, które opowiadały się za pozostawieniem Konwentowi prawa do niezależnych działań. Natomiast takie kraje, jak Wielka Brytania i Irlandia uważały, że Konwent powinien zająć się jedynie tymi zagadnieniami, które były zdefiniowane w *Deklaracji z Nicei* i nie wchodzić w kwestie procedur decyzyjnych. Trzecia opcja była reprezentowana głównie przez Francję, Finlandię i Grecję, które sądziły, że mandat Konwentu powinien zostać dokładnie zdefiniowany.

Sposób myślenia premiera Belgii różnił się od tego, który był zaprezentowany w *non-paper* i podczas obrad Rady Spraw Ogólnych z 19 listopada 2001 r.<sup>133</sup> Stali przedstawiciele i ministrowie uważali zapewne, że państwa członkowskie nie podzielają wspólnej wizji przyszłości Europy i wobec tego konkretną propozycję miał wypracować dopiero Konwent. Nie należało więc, w ich opinii, wcześniej rozstrzygać poszczególnych zagadnień. Verhofstadt natomiast w dniu 23 listopada 2001 r. przyjął dokument na temat przyszłości Unii Europejskiej, który miał stanowić podstawę do dyskusji dwustronnych w poszczególnych stolicach państw członkowskich<sup>134</sup>. Był on obszerniejszy i poprzedzony wstępem, w którym premier Belgii przedstawił wyzwania stojące przed Unią Europejską. Verhofstadt zaprezentował szereg konkretnych pytań, które powinny znaleźć się w deklaracji z Laeken. Odpowiedzi na te pytania miały być udzielone przez Konwent. Wymienione zagadnienia dotyczyły następujących obszarów: podział kompetencji w Unii Europejskiej; uproszczenie instrumentów Unii; demokracja w Unii Europejskiej; konstytucja dla obywateli Europy. Odróżniało to w sposób zasadniczy propozycję Verhofstadta od koncepcji przedstawionej przez ministrów spraw zagranicznych, gdyż premier Belgii sugerował konkretne rozstrzygnięcia poprzez stawianie pytań często sugerujących odpowiedzi<sup>135</sup>. Między innymi w dokumencie pytano, czy demokratyczna legitymizacja instytucji może ulec zwiększeniu poprzez uczynienie z Rady i Parlamentu Europejskiego dwóch izb władzy ustawodawczej. Sugerowano,

<sup>132</sup> „Agence Europe”, 20.11.2001.

<sup>133</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 58-59.

<sup>134</sup> *The future of the European Union: input paper for the tour of capitals, November 23rd 2001*, SN 4663/01, w: Ludlow, *The Laeken Council*, s. 218-226.

<sup>135</sup> Istniała wcześniejsza wersja dokumentu z końca września 2001 r., który był bardziej jednoznaczny, gdyż nie było w nim pytań tylko wykrzykniki (Ludlow, *The Laeken Council*, s. 53-54).





że przewodniczącego Komisji lub Rady Europejskiej można by wybierać w drodze bezpośrednich wyborów albo przewodniczący Komisji byłby desygnowany przez większość istniejącą w Parlamencie Europejskim. Ponadto premier Belgii wypowiedział się w sprawie składu Konwentu, długości procedowania, metod roboczych oraz ostatecznego dokumentu. Ważnym elementem były uwagi Verhofstadta dotyczące końcowego dokumentu, który miał być przyjęty przez Konwent. W pierwotnej wersji dokumentu prezydencji, premier Belgii opowiadał się za tym, aby Konwent rozpatrzył różne zagadnienia i przygotował zalecenia. Następnie przewodniczący Konwentu, w ścisłej współpracy z prezydium, miał doprowadzić do wypracowania konsensusu co do końcowego dokumentu w ramach Konwentu. Po ostatnim posiedzeniu plenarnym przewodniczący miał sporządzić końcowy dokument, w którym mogły znaleźć się różnorodne opcje, począwszy od najważniejszych oraz ewentualnie niezbędne komentarze. Dokument końcowy wraz z wynikami debat narodowych miał stanowić podstawę prac Konferencji Międzyrządowej. Fragment dotyczący roli przewodniczącego Konwentu został w ostatecznej wersji dokumentu prezydencji opuszczony, ale niemniej jednak świadczył on o dużej wadze jaką mógł odegrać przewodniczący w decydującej fazie Konwentu, kiedy gremium to miało przyjąć końcową pozycję.

Objazd stolic państw członkowskich przez premiera Verhofstadta rozpoczął się 26 listopada wizytą w Londynie, a zakończył w dniu 11 grudnia 2001 r. pobytem w Rzymie i Madrycie<sup>136</sup>. Kilka dni przed wizytą w Londynie, tj. 23 listopada 2001 r., odbyło się 78. spotkanie na szczycie Francji i Niemiec w Nantes<sup>137</sup>. Po raz pierwszy oba państwa we wspólnej deklaracji poparły ideę wypracowania konstytucji europejskiej<sup>138</sup>, co spotkało się z gorącym przyjęciem ze strony prezydencji belgijskiej, gdyż oświadczenie francusko-niemieckie pojawiło się tuż przed posiedzeniem w Laeken<sup>139</sup>. Znaczenie deklaracji francusko-niemieckiej polegało również na zademonstrowaniu wspólnoty poglądów w większości reform instytucjonalnych, co mogło ponownie świadczyć o wiodącej roli współpracy Francji i Niemiec w procesie integracji europejskiej oraz było znaczącym wsparciem dla wysiłków prezydencji belgijskiej. Kanclerz

<sup>136</sup> Harmonogram objazdu był następujący: 26.11.2001 – Londyn; 28.11 – Helsinki; 29.11 – Kopenhaga, Berlin, Wiedeń; 1.12 – Ateny; 3.12 – Paryż; 5.12 – Luksemburg; 6.12 – Lizbona, Dublin; 10.12 – Haga, Sztokholm; 11.12 – Rzym, Madryt („Agence Europe”, 27.11.2001).

<sup>137</sup> „Agence Europe”, 24.11.2001.

<sup>138</sup> We *Wspólnej deklaracji w sprawie priorytetów dla Europy* Francja i Niemcy uznały, że konstytucja europejska będzie niezbędnym etapem w historycznym procesie integracji europejskiej. Jednocześnie opowiedziały się za stworzeniem federacji państw narodowych, co od dłuższego czasu było postulatem polityków francuskich (*Franco-German declaration, Joint declaration on the main priorities of Europe*, Nantes, 23.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc231101\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc231101_en.htm)).

<sup>139</sup> Press release by the Belgian EU Presidency, *Belgium welcomes Franco-German initiative*, 22.11.2001.



Schröder w pełni poparł Verhofstadta podczas jego wizyty w Berlinie, co było gestem całkowicie naturalnym, z uwagi na to, że w projekcie deklaracji z Laeken znalazły się sformułowania zbliżone ze sposobem myślenia o integracji europejskiej prezentowanym przez główne niemieckie partie polityczne, tj. CDU, CSU i SPD<sup>140</sup>. Co więcej, Niemcy miały duży wpływ na inicjatywy Verhofstadta, z uwagi na częste kontakty premiera Belgii z Schröderem i Fischerem oraz również z przedstawicielami landów. Podobnie prezydent Francji Jacques Chirac pozytywnie ocenił zarys deklaracji z Laeken, jakkolwiek wydawało się, że miał pewne zastrzeżenia wynikające z faktu, że projekt deklaracji zbyt blisko zbliżał się do federalistycznej wizji integracji europejskiej prezentowanej przez Niemcy<sup>141</sup>. Pewne zaniepokojenie we Francji, a także w Danii i Wielkiej Brytanii, wywoływała kwestia określenia relacji między Unią a Wspólnotą. Przy ewentualnej likwidacji podziału na trzy filary istniało niebezpieczeństwo, że WPZiB byłaby realizowana przez Komisję Europejską a nie przez państwa członkowskie i co więcej, decyzje byłyby podejmowane większością kwalifikowaną. Podczas wizyty Verhofstadta w Paryżu Chirac wysunął również kandydaturę Valéry'ego Giscarda d'Estainga na przewodniczącego Konwentu, twierdząc, że łączy on doświadczenie z inteligencją, czyli posiada cechy, których potrzebuje Europa.

Mniej wyraźne stanowisko w sprawie przyjęcia konstytucji europejskiej wyrażała Wielka Brytania, która była postrzegana jako państwo, które mogło w wielu wypadkach blokować zbyt duże ambicje prezydencji belgijskiej. W przemówieniu wygłoszonym 21 listopada 2001 r. w Londynie premier Tony Blair stwierdził jedynie, że podczas posiedzenia w Laeken zostaną określone szczegóły dotyczące Konwentu, który ma być „nowatorską próbą włączenia parlamentarzystów, jak i rządu w szeroko zakrojoną debatę na temat przyszłości konstytucyjnej Europy”<sup>142</sup>. W swoich szczegółowych propozycjach Blair podkreślał konieczność wzmocnienia kontroli parlamentów narodowych nad nadmierną biurokracją, tendencją do zbytowego regulowania i niepotrzebną centralizacją propozycji. Korespondowało to z wcześniejszą inicjatywą Blaira stworzenia drugiej izby Parlamentu Europejskiego, w skład której wchodziłoby deputowani do parlamentów narodowych<sup>143</sup>. Jakkolwiek Blair wyraźnie mówił

<sup>140</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 56-57.

<sup>141</sup> „The Guardian”, 30.11.2001; „EurActiv”, 3.12.2001; „Agence Europe”, 5.12.2001.

<sup>142</sup> T. Blair, *Britain's role in Europe. Speech to the European Research Institute*, 21.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp231101\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp231101_en.htm).

<sup>143</sup> Po raz pierwszy Tony Blair zgłosił propozycję stworzenia drugiej izby w przemówieniu wygłoszonym w Warszawie 6 października 2000 r. (na temat tego przemówienia patrz paragraf 1.2.3 w niniejszym rozdziale). Inicjatywa ta pojawiła się również we wspólnym oświadczeniu premiera Tony'ego Blaira i premiera Polski Leszka Millera z 2 listopada 2001 r. (A joint paper from the Prime Minister of the United Kingdom The Rt Hon Tony Blair and the Prime Minister of Poland His Excellency Mr Leszek Miller, *The future of Europe: Bringing Europe closer to its citizens*, 2.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp021101\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp021101_en.pdf)). Jednak nawet



o tym, że miejsce Wielkiej Brytanii jest w Europie, to jego sposób podejścia do procesu integracji europejskiej był o wiele bardziej wstrzemięźliwy niż zaprezentowany we wspólnym oświadczeniu francusko-niemieckim. Podczas objazdu stolic europejskich Verhofstadt najwięcej słów krytyki usłyszał jednak nie z ust Tony'ego Blaira, ale ze strony premiera Portugalii, Guterresa, za prezentowany, jak to określił, bezduszny i niespójny charakter Unii Europejskiej oraz premiera Szwecji, Perssona, za federalistyczne tendencje w dokumencie prezydencji<sup>144</sup>. Nie oznaczało to jednak zgody Wielkiej Brytanii na zawartość deklaracji z Laeken, ale przede wszystkim przyjęcie odmiennej taktyki. Otóż rząd brytyjski nie wystąpił z otwartą negacją propozycji Verhofstadta, ale zgłosił około 100 poprawek do proponowanego tekstu. Krytyczne podejście do projektu deklaracji wyraził również Jacques Delors, który stwierdził, że zbyt negatywne podejście zaprezentowane w pierwszej części deklaracji zainspirowało eurosceptyków do komentarzy, że nawet autorzy deklaracji nie wierzą w Europę<sup>145</sup>.

### 2.2.3.2. Stanowiska Parlamentu Europejskiego i Komisji

Jakkolwiek wiodącą rolę w przygotowaniu szczytu w Laeken odgrywała prezydencja wraz z państwami członkowskimi<sup>146</sup>, to w debacie na temat planowanej deklaracji głos zabrało szereg innych podmiotów, a w szczególności Parlament Europejski i Komisja. Parlament Europejski bardzo mocno akcentował potrzebę przyjęcia przez Konferencję Międzyrządową konstytucji europejskiej, która miała być przygotowana przez Konwent. Takie stanowisko znalazło odzwierciedlenie w rezolucji z 29 listopada 2001 r. Jakkolwiek w debacie zgłoszono również stanowisko mniejszości, zgodnie z którym powinno się renegotjować Traktat Nicejski, a żaden kolejny traktat nie powinien być konstytucją dla federacji europejskiej<sup>147</sup>, to jednak z kilkoma poprawkami został

---

w samej Wielkiej Brytanii ta propozycja była krytykowana. Negatywnie do tego pomysłu ustosunkowała się komisja do spraw Unii Europejskiej Izby Lordów w raporcie z 27 listopada 2001 r. (Select Committee on European Union of the House of Lords, *Seventh report. A second parliamentary chamber for Europe: an unreal solution to some real problems*, 27.11.2001, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldeucom/48>).

<sup>144</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 62-63. Premier Persson podkreślił również, że dokument prezydencji miał charakter roboczy i skrytykował go za fakt, że był zbyt bezpośredni, gdyż powinien on «był zostawić więcej autonomii Konwentowi» („Agence Europe”, 13.12.2001). Prezydencja była często krytykowana przed posiedzeniem w Laeken, że przyjęła zanedo federalistyczne podejście (K. Hughes, *Outcomes of the Laeken summit*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 19.12.2001, <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcm:29-110027-16&type=Analysis>).

<sup>145</sup> Opinia Delorsa była o tyle istotna, że została wypowiedziana przez wpływowego byłego przewodniczącego Komisji, który pretendował do zostania przewodniczącym Konwentu, a co więcej był członkiem powołanej przez Verhofstadta *Grupy z Laeken* („Agence Europe”, 6.12.2001).

<sup>146</sup> W komentarzach bardzo wyraźnie podkreślano, że *Deklaracja z Laeken* była wynikiem klasycznego kompromisu międzyrządowego (Magnetite, *In the name of simplification*, s. 433).



zaakceptowany znaczną większością głosów raport komisji spraw konstytucyjnych<sup>148</sup>. Parlament Europejski w rezolucji opowiedział się przede wszystkim za poszerzeniem zagadnień, którymi powinien zająć się Konwent, w porównaniu z tymi, które były zawarte w deklaracji dołączonej do Traktatu Nicejskiego<sup>149</sup>. Parlament uważał, że lista problemów powinna opierać się na analizie sił i słabych punktów Unii Europejskiej oraz roli, jaką mogłaby ona odegrać w XXI wieku<sup>150</sup>. Deputowani przedstawili swoje stanowisko w sprawie składu, metod pracy i mandatu Konwentu oraz harmonogramu procedowania przez to gremium. Uznali oni, że przewodniczącym Konwentu powinien zostać wybitny europejski polityk z odpowiednim doświadczeniem parlamentarnym. Co więcej, powinien być on wybrany przez sam Konwent a nie przez państwa członkowskie. Szerzej niż na temat innych propozycji wypowiedział się Parlament Europejski w kwestii składu prezydium. Otóż powinno się ono składać z przewodniczącego, przedstawiciela Komisji, dwóch przedstawicieli parlamentów narodowych, dwóch reprezentantów Parlamentu Europejskiego, przedstawiciela kraju przewodniczącego Radzie oraz następcy na tym stanowisku. Prezydium miało być odpowiedzialne za regularne kontakty z Radą Europejską, a po zakończeniu prac przez Konwent miało ono uczestniczyć w pełni i aktywnie

<sup>147</sup> J.-P. Bonde, G. Berthu, J. Ribeiro y Castro, *Minority opinion*, w: EP Committee on Constitutional Affairs, *Report on the Laeken European Council and the future of the Union (2001/2180(INI))*. *Rapporteurs: Jo Leinen and Iñigo Méndez de Vigo*, 23.10.2001, Final A5-0368/2001, s. 10.

<sup>148</sup> Za raportem głosowało 398 deputowanych, przeciw 77, a wstrzymało się 19 („Agence Europe”, 30.11.2001).

<sup>149</sup> EP, *European Parliament resolution on the constitutional process and the future of the Union (2001/2180(INI))*, 29.11.2001, „OJ C” 153E, 27.6.2001.

<sup>150</sup> Parlament Europejski zidentyfikował, oprócz kwestii z deklaracji dołączonej do Traktatu Nicejskiego, następujące zagadnienia: (1) stworzenie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, która zawierałaby zasady i wskazówki WPZiB oraz wspólną obronę; (2) włączenie WPZiB do filaru wspólnotowego; (3) uznanie osobowości prawnej UE; (4) konsolidacja w ramach Traktatów praw fundamentalnych i obywatelskich; (5) wyeliminowanie braku przejrzystości w pracach Europejskiego Banku Centralnego; (6) stworzenie w ramach UE rzeczywistego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W zakresie reform instytucjonalnych PE uważał, że należało uwzględnić: (1) przegląd zadań Rady Europejskiej, Rady Spraw Ogólnych i Rad sektorowych; (2) system wyłaniania prezydencji Rady Europejskiej, Rady Spraw Ogólnych i Rad sektorowych; (3) uproszczenie procedur legislacyjnych przy założeniu, że decyzje w Radzie są podejmowane na ogół większością kwalifikowaną a podstawową procedurą jest współdecydowanie włączające PE; (4) zlikwidowanie rozróżnienia na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe w budżecie UE; (5) stworzenie Biura Europejskiego Oskarżyciela Publicznego; (6) wprowadzenie hierarchii aktów prawnych WE; (7) pełne włączenie PE we wspólną politykę handlową, zewnętrzne stosunki gospodarcze oraz w implementację i rozwój form wzmocnionej współpracy; (8) wybór przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski; (9) nominowanie członków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji większością kwalifikowaną i za zgodą Parlamentu Europejskiego [EP, *European Parliament resolution on the constitutional process and the future of the Union (2001/2180(INI))*, punkty 1-5].



w pracach Konferencji Międzyrządowej, która miała ratyfikować reformy traktatowe przygotowane przez Konwent. W myśl propozycji Parlamentu Europejskiego, Konwent w drodze konsensusu miał przygotować jednolitą spójną propozycję, która miała być jedynym dokumentem stanowiącym podstawę negocjacji i decyzji. Parlament proponował, aby Konwent rozpoczął swoje prace tuż po posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken, tak, aby w grudniu 2003 r., czyli na zakończenie prezydencji włoskiej, można było przyjąć nowy traktat.

Nie ulega wątpliwości, że rezolucja Parlamentu Europejskiego była jednoznacznym wsparciem dla wysiłków podejmowanych przez premiera Verhofstadta. Jak podkreślił Romano Prodi w wystąpieniu na forum Parlamentu Europejskiego, Komisja zgadzała się z wieloma podstawowymi elementami, które znalazły się w rezolucji<sup>151</sup>. Jednak w odniesieniu do niektórych kwestii wyrażała odmienne opinie. Przede wszystkim Komisja opowiadała się za wyborem przewodniczącego Konwentu przez szefów państw i rządów na posiedzeniu w Laeken, co było zresztą poglądem wówczas dominującym. Jak sądził Romano Prodi, pozwoliłoby to na stworzenie niezbędnej atmosfery zaufania między Konwentem a Radą Europejską. Komisja uważała również, że prezydium powinno być mniejsze od tego, które proponował Parlament Europejski, gdyż nie musiało ono odzwierciedlać zróżnicowania istniejącego w ramach Konwentu. Prodi akcentował, że chciałby przyjęcia przez Konwent jednolitego dokumentu końcowego, ale było to oczekiwanie mało realistyczne. Niektóre państwa członkowskie wątpiły bowiem w możliwości skutecznej pracy w ramach Konwentu, a po drugie, uważano, że osiągnięcie szerokiego konsensusu nie będzie łatwe. W rozumieniu Komisji, reforma Unii Europejskiej powinna sprowadzać się przede wszystkim do odnowienia i rozwoju metody wspólnotowej a nie polegać na utworzeniu całkowicie nowego systemu<sup>152</sup>. Temu zagadnieniu został poświęcony komunikat Komisji w sprawie przyszłości Europy opublikowany 5 grudnia 2001 r.<sup>153</sup> Stwierdzono w nim, że metoda wspólnotowa jest odzwierciedleniem zarówno unii państw, jak i unii narodów, gdyż łączy ona w sobie elementy ponadnarodowe, nie zapominając jednocześnie o państwach. Porównując stanowiska Parlamentu Europejskiego i Komisji, można dojść do wniosku, że opinie tej drugiej instytucji były nieco ostrożniejsze, a co więcej, pozostawiały Konwentowi i Konferencji Międzyrządowej większe możliwości działania, nie przesądzając z góry o przyjęciu konkretnych szczegółowych rozwiązań.

<sup>151</sup> R. Prodi, *Looking towards Laeken. President of the European Commission to the plenary session of the European Parliament*, Brussels, 28.11.2001, SPEECH/01/590, s. 4-5.

<sup>152</sup> R. Prodi, *Europe at the crossroad. President of the European Commission to the Bertelsmann Forum*, Gütersloh, 27.11.2001, s. 5.

<sup>153</sup> EC Commission, *Communication from the Commission on the future of European Union. European governance. Renewing the Community method*, Brussels, 5.12.2001, COM(2001) 727 final.



#### 2.2.4. Posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken, 14-15 grudnia 2001 r.

Tuż przed rozpoczęciem posiedzenia szefów państw lub rządów w Laeken, swoje oczekiwania i preferencje dotyczące decyzji Rady Europejskiej wyraziło szereg podmiotów. 13 grudnia 2001 r. odbył się szczyt Europejskiej Partii Ludowej, między innymi z udziałem szefów rządów Hiszpanii (Aznar), Włoch (Berlusconi), Luksemburga (Juncker) i Austrii (Schüssel)<sup>154</sup>. Podczas tej sesji rozpatrywano raport grupy roboczej EPL zatytułowany *Konstytucja dla silnej Europy*, w którym przedstawiono zarys konstytucji europejskiej<sup>155</sup>. Nawiązując do pokolenia wielkich polityków chadeckich, takich jak Robert Schuman, Alcide de Gasperi i Konrad Adenauer oraz Jean Monnet, EPL wyraźnie opowiedziała się za oparciem Unii Europejskiej na konstytucji europejskiej, a podkreślając ograniczenia międzyrządowej metody reformowania UE, poparła ideę zwołania Konwentu<sup>156</sup>. Podczas posiedzenia na szczycie Partii Europejskich Socjalistów, w którym udział wzięło aż sześciu premierów, przywódcy partii socjalistycznych z dziewięciu państw członkowskich oraz z Norwegii i Cypru, a także Javier Solana, wezwano do rozpoczęcia w Laeken zbliżenia między Unią Europejską a obywatelami<sup>157</sup>. Zdaniem socjalistów, należało pogłębiać integrację, aby Europa mogła sprostać wyzwaniom globalizacji. Socjaliści odnieśli się również do problemu przewodniczącego Konwentu. Jakkolwiek nie opowiedzieli się oficjalnie za konkretnym politykiem, to podkreślili, że przewodniczący powinien być socjalistą, gdyż przydyum miało być prawdopodobnie zdominowane przez chrześcijańskich demokratów<sup>158</sup>. O przyjęcie konstytucji europejskiej apelowali również obradujący w Brukseli w dniu 13 grudnia 2001 r. liberałowie i zieloni<sup>159</sup>. Ważną inicjatywą była wspólna rezolucja przyjęta 10 grudnia 2001 r. w Paryżu na połączonym posiedzeniu francuskiego Zgromadzenia Narodowego i niemieckiego Bundestagu<sup>160</sup>. W dokumencie tym, który został przesłany do prezydenta Chiraca i kanclerza Schrödera, opowiedziano się za szerszym ujęciem reformy Unii niż to wynikało z deklaracji nicejskiej oraz za wypracowaniem konstytucji.

<sup>154</sup> „Agence Europe”, 15.12.2001.

<sup>155</sup> EPP, *A constitution for a strong Europe*, „Agence Europe. Documents”, 14.12.2001.

<sup>156</sup> W dokumencie, który miał być nadal przedmiotem wewnętrznej dyskusji aż do momentu przedstawienia go na kongresie EPL w październiku 2002 r., znalazło się szereg szczegółowych propozycji. Dotyczyły one podziału kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi przy uwzględnieniu zasady subsydiarności oraz funkcjonowania instytucji.

<sup>157</sup> „Agence Europe”, 15.12.2001.

<sup>158</sup> Przed posiedzeniem wymieniano takie kandydatury, jak Jacques Delors, Wim Kok i Giuliano Amato („Agence Europe”, 15.12.2001).

<sup>159</sup> „Agence Europe”, 13.12.2001; „Agence Europe”, 14.12.2001; „Agence Europe”, 15.12.2001.

<sup>160</sup> National Assembly, Bundestag, *Franco-German meeting on the future of the European Union. Joint resolution for the Laeken European Council*, Paris, 10.12.2001.



Głos w dyskusji zabrał także Ruch Europejski, który na spotkaniu w Brukseli w dniach 30 listopada – 1 grudnia 2001 r. wezwał do opracowania spójnej i całościowej konstytucji dla Unii Europejskiej po to, aby określić prawdziwie polityczny projekt dla Europy<sup>161</sup>. Za przyjęciem przez Konwent jednolitego dokumentu opowiedziało się również 125 deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz wielu parlamentarzystów z państw członkowskich, którzy w podpisanym apelu wezwali do stworzenia rządu europejskiego odpowiedzialnego przed PE<sup>162</sup>. Z uwagi na wagę decyzji podejmowanych w Laeken, opinie wyraziły różne kościoły. 5 grudnia 2001 r. Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej, reprezentująca kościoły rzymskokatolickie państw członkowskich, nawiązując do wypowiedzi papieża Jana Pawła II, stwierdziła, że Kościół katolicki popiera proces integracji europejskiej, który bazuje na takich wartościach i zasadach, jak godność osoby ludzkiej, solidarność i subsydiarność, które są przez Kościół promowane w ramach nauczania społecznego<sup>163</sup>. O wyzwaniach, przed którymi miał stanąć Konwent Europejski i Konferencja Międzyrządowa, pisał do premiera Verhofstadta dyrektor Konferencji Kościołów Europejskich, która skupia kościoły prawosławne, protestanckie i starokatolickie ze wszystkich państw europejskich<sup>164</sup>. W liście podkreślono między innymi potrzebę rozciągnięcia na przyszłych członków zasady solidarności oraz zachowania różnorodności w poszerzonej Unii Europejskiej. Tak powszechne zainteresowanie dla posiedzenia na szczycie w Laeken wynikało w dużej mierze z poparcia społecznego, które było udzielane idei przyjęcia konstytucji, a sięgało ono w państwach Unii Europejskiej 67%<sup>165</sup>.

Zgodnie z tradycyjnym listem przewodniczącego Rady Europejskiej, kwestia przyjęcia deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej była jednym z ważniejszych zagadnień, które miały być dyskutowane podczas spotkania szefów państw i rządów w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r.<sup>166</sup> *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej* została przyjęta w formie aneksu do wniosków prezydencji i określała wyzwania stojące przed poszerzającą się Unią, zagadnienia, które należało uwzględnić w procesie reformowania UE oraz sposób organizacji Konwentu<sup>167</sup>.

<sup>161</sup> „Agence Europe”, 4.12.2001.

<sup>162</sup> „Agence Europe”, 15.12.2001.

<sup>163</sup> Commission of the Bishops' Conferences of the European Community, *Building trust among citizens in the future of Europe. Statement by COMECE in view of the European Council of Laeken*, Bruxelles, 5.12.2001.

<sup>164</sup> „Agence Europe”, 14.12.2001.

<sup>165</sup> „Agence Europe”, 15.12.2001.

<sup>166</sup> Tekst listu premiera Guya Verhofstadta, przewodniczącego Rady Europejskiej w: „Agence Europe”, 13.12.2001.

<sup>167</sup> *Laeken Declaration on the future of the European Union*, w: European Council, *Presidency conclusions*, Laeken, 14-15.12.2001, „Bull. EU” 12-2001, punkt 1.27. Polskie tłumaczenie: *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, w: Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken, *Wnioski prezydencji*, 14-15.12.2001, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 53, 2002, s. 167-174.



Najbardziej sporną decyzją była kwestia mianowania przewodniczącego Konwentu. Jeszcze przed rozpoczęciem posiedzenia w Laeken zaproponowano kilka kandydatów. Byli to następujący politycy: Martti Ahtisaari (były prezydent Finlandii), Giuliano Amato (były premier Włoch), Jean-Luc Dehaene (były premier Belgii), Jacques Delors (były przewodniczący Komisji), Valéry Giscard d'Estaing (były prezydent Francji) oraz Wim Kok (ówczesny premier Holandii)<sup>168</sup>. Nie wszystkie te propozycje były popierane w jednakowym stopniu. Finlandia mogła bowiem wycofać kandydaturę Ahtisaariego w zamian za lokalizację w Helsinkach Europejskiego Urzędu do spraw Bezpieczeństwa Żywności. Szanse Giuliano Amato nie były zbyt duże z uwagi na fakt, że na czele Komisji stał już Włoch Romano Prodi. Dehaene'a nie popierał natomiast oficjalnie rząd Belgii, gdyż państwo to sprawowało prezydencję i musiało zachować bezstronność. Wim Kok sam deklarował, że nie był zainteresowany stanowiskiem przewodniczącego Konwentu, ponieważ chciał pełnić funkcję premiera Holandii do maja 2002 r., czyli już po rozpoczęciu prac przez Konwent. Inny kandydat, Jacques Delors, nie miał poparcia władz, tj. ani prezydenta, ani premiera Francji, którzy opowiadali się za Giscardem d'Estaingem. Podczas wstępnej dyskusji na temat przewodniczącego Konwentu, rano w sobotę 15 grudnia 2001 r., prezydent Chirac zgłosił właśnie Valéry'ego Giscarda d'Estainga<sup>169</sup>. Poparcie dla Giscarda d'Estainga wyrazili również kanclerz Niemiec Gerhard Schröder oraz kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel. Kandydaturze tej zaczął sprzyjać premier Włoch Silvio Berlusconi, po tym, jak wycofał poparcie dla Giuliano Amato. Już podczas wizyty Verhofstadta w Rzymie Berlusconi był dosyć wstrzemięźliwie nastawiony do kandydatury Amato, mimo poparcia ze strony różnorodnych partii politycznych. W związku z decyzją Berlusconiego, za Francuzem opowiedział się premier Hiszpanii Aznar, który początkowo planował głosować za Amato. Premier Wielkiej Brytanii poprosił o czas na zastanowienie, sugerując, że mógłby zaakceptować propozycję francuską, podczas gdy premierzy Grecji, Simitis i Portugalii, Guterres faworyzowali osobę Jacquesa Delorsa. Inni premierzy, tj. Danii (Rasmussen), Finlandii (Lipponen) i Szwecji (Persson) skłaniali się do kandydatury Koka, podkreślając, że przewodniczącym powinna zostać osoba zaznajomiona ze sposobem funkcjonowania Rady Europejskiej. Przebieg dyskusji był zaskoczeniem dla Verhofstadta. Jeszcze przed rozpoczęciem dyskusji premier Belgii uważał, że kandydatura Giscarda d'Estainga miała nikłe szanse, a sam był jej całkowicie przeciwny i zdecydowanie opowiadał się za Kokiem. Jednak podczas obrad Rady Europejskiej sam Kok wydawał się mało zainteresowany staniem na czele Konwentu. Po ogłoszeniu przerwy w ramach tzw. konfesjonatu przewod-

<sup>168</sup> „EurActiv”, 21.12.2004.

<sup>169</sup> „Agence Europe”, 17.12.2001; Ludlow, *The Laeken Council*, s. 68-70; Norman, *The accidental constitution*, s. 25-26.





niczącego, czyli rozmów bilateralnych, Verhofstadt rozmawiał z poszczególnymi szefami państw i rządów, między innymi z Chiraciem, który w sposób całkowicie bezkompromisowy poparł Giscarda d'Estainga. Kandydatura Delors'a nie była możliwa do zaakceptowania przez prezydenta Francji, gdyż miał on zbytne inklinacje do federalizmu, podczas gdy Giscard d'Estaing był postrzegany jako polityk proeuropejski, jakkolwiek raczej umiarkowane<sup>170</sup>. Co więcej, Chirac zabiegał o poparcie Giscarda d'Estainga w zbliżających się wyborach prezydenckich we Francji<sup>171</sup>. Pozostali przywódcy woleli jednak Koka, ale premier Holandii nie ułatwił podjęcia pozytywnej dla niego decyzji, wyjeżdżając z posiedzenia Rady Europejskiej, aby wygłosić przemówienie na kongresie holenderskiej Partii Socjalistycznej<sup>172</sup>. W związku z tym po przerwie Verhofstadt, niepewny sukcesu, wysunął kandydaturę Valéry'ego Giscarda d'Estainga, ale jednocześnie, aby ograniczyć wpływy Francuza, zaproponował Giuliano Amato i Jean Luc-Dehaene'a na wiceprzewodniczących. To kompromisowe rozwiązanie pomiędzy dużymi a małymi państwami zostało ostatecznie zaakceptowane<sup>173</sup>. Wybór Giscarda d'Estainga wynikał przede wszystkim z determinacji prezydenta Chiraca, poparcia Niemiec<sup>174</sup> oraz dosyć niejasnego stanowiska Koka<sup>175</sup>, ale również z obawy niektórych państw członkowskich, że wyraźnie popierając Koka mogłyby zaprzepaścić własne szanse na przyciągnięcie nowych agencji<sup>176</sup>. Po posiedzeniu w Laeken kwestia wyboru przewodniczącego Konwentu Europejskiego wzbudzała kontrowersje. W prasie europejskiej dosyć powszechnie wyrażano pogląd, że mianowanie 75-letniego Valéry'ego Giscarda d'Estainga było złym sygnałem dla młodych pokoleń Europejczyków<sup>177</sup>. Zarzucano mu również arystokratyczny sposób bycia oraz udział w skandalach politycznych, kiedy był on

<sup>170</sup> Dinan, *Institutions and governance 2001-02*, s. 35.

<sup>171</sup> Niektórzy nieco ostrzej oceniali intencje Chiraca. Sądził bowiem, że Chirac chciał pozbyć się z francuskiej sceny politycznej odwiecznego rywala i krytyka w obliczu wyborów prezydenckich zaplanowanych na 2002 r. (Norman, *The accidental constitution*, s. 27).

<sup>172</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 70.

<sup>173</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 47.

<sup>174</sup> Na konferencji prasowej Gerhard Schröder uzasadnił wybór Valéry'ego Giscarda d'Estainga faktem jego intensywnego zaangażowania na rzecz europejskiej działalności politycznej. Schröder podkreślał, że rozmawiał w sprawie Giscarda d'Estainga z jego przyjacielem byłym kanclerzem Helmutem Schmidtem, który sądził, że Francuz nie jest obrońcą metody międzyrządowej („Agence Europe”, 17.12.2001).

<sup>175</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 69-70. Jednak sam Kok po zakończeniu obrad Rady Europejskiej oświadczył, że poczuł ulgę, że nie został mianowany przewodniczącym Konwentu („Agence Europe”, 18.12.2001).

<sup>176</sup> Na posiedzeniu w Laeken szefowie państw i rządów mieli podjąć decyzję w sprawie lokalizacji 12 nowych agencji. Powodowało to rozliczne spory pomiędzy krajami członkowskimi i ostatecznie z uwagi na sprzeciw Francji, Włoch i Szwecji postanowienie nie zostało podjęte („Agence Europe”, 17.12.2001).

<sup>177</sup> „The Guardian”, 17.12.2001; Norman, *The accidental constitution*, s. 27.



ministrem finansów i prezydentem Francji<sup>178</sup>. Nie odmawiano mu jednak kompetencji, podobnie jak dwóm wiceprzewodniczącym<sup>179</sup>.

Kwestia określenia składu prezydium została rozstrzygnięta przez szefów państw i rządów w *Deklaracji z Laeken*. Odwołując się do wcześniejszych propozycji, Rada Europejska poszerzyła prezydium aż do 12 członków<sup>180</sup>. Oprócz przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących miało się w nim znaleźć 9 członków, którzy mieli pochodzić z grona uczestników Konwentu. Mieli to być przedstawiciele wszystkich rządów sprawujących prezydencję w czasie trwania Konwentu<sup>181</sup>, dwie osoby reprezentujące parlamenty narodowe oraz po dwóch przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i Komisji. Takie rozstrzygnięcie było sprzeczne z początkowym dążeniem prezydencji belgijskiej i kilku innych państw członkowskich, aby prezydium było jak najmniejsze<sup>182</sup>. Niektóre kraje chciały jednak, aby prezydium było bardziej reprezentatywne. Na przykład kanclerz Schröder uważał, że dwunastoosobowe prezydium mogło być bardziej efektywne<sup>183</sup>. Korzystna z punktu widzenia funkcjonowania Konwentu była decyzja podjęta w Laeken o podwojeniu przedstawicieli Komisji w prezydium<sup>184</sup>. Romano Prodi ogłosił więc, że obok Michela Barniera, komisarza odpowiedzialnego za kwestie instytucjonalne, w prezydium zasiądzie również António Vitorino, komisarz zajmujący się kwestiami sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi.

<sup>178</sup> Chodziło przede wszystkim o przyjęcie diamentów od skompromitowanego cesarza środkowofrykańskiego Bokassy (Norman, *The accidental constitution*, s. 27).

<sup>179</sup> 17 grudnia 2001 r. podczas nadzwyczajnej sesji Parlamentu Europejskiego poświęconej szczytowi w Laeken David Martin, deputowany z ramienia brytyjskiej Partii Pracy, stwierdził, że przewodniczący i dwaj wiceprzewodniczący są trzema mężczyznami w pewnym wieku, indywidualnie intelektualnie kompetentni, ale razem nie odzwierciedlają różnorodności Europy. W dyskusji niektórzy deputowani nie tylko podkreślali kwestię wieku, ale również fakt, że w trójce nie było żadnej kobiety („Agence Europe”, 19.12.2001). Inny deputowany Andrew Duff, członek brytyjskiej Partii Liberalno-Demokratycznej i zwolennik federalizmu, wymieniał, oprócz już wspomnianych, jeszcze kilka innych argumentów przeciwko kandydaturze Giscarda d’Estainga: nie był prawnikiem; od 1981 r. nie miał bezpośredniego doświadczenia z prac Rady Europejskiej; dokonania w Parlamencie Europejskim nie były zbyt duże; jeszcze przed posiedzeniem w Laeken przygotował zarys konstytucji, który mógł narzucać Konwentowi; mógł tłumić dyskusję; reprezentował tradycyjną linię polityki francuskiej wstrzeźliwości wobec poszerzenia; podobnie jak inni politycy francuscy faworyzował podejście międzyrządowe, a był niechętny rozwiązaniom prawdziwie federalnym [A. Duff, *What difference does the Convention make to the politics of integration?*, w: G. Vandersanden (red.), *Melanges en hommage a Jean-Victor Louis*, vol. 1, Éd. de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2003, s. 165].

<sup>180</sup> *Laeken Declaration on the future of the European Union*.

<sup>181</sup> Chodziło tutaj o państwa, które miały przewodniczyć UE od początku 2002 r. do połowy 2003 r. Były to: Hiszpania, Dania i Grecja.

<sup>182</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 71.

<sup>183</sup> „Agence Europe”, 17.12.2001.

<sup>184</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 26.



Jeżeli chodzi o członkostwo w Konwencji, to w zasadzie oparto się na wcześniejszych ustaleniach. Zgodnie z *Deklaracją z Laeken*, w skład Konwentu miało wchodzić 15 przedstawicieli szefów państw lub rządów państw członkowskich (po jednym z każdego), 30 deputowanych do parlamentów narodowych (po 2 z każdego), 16 członków Parlamentu Europejskiego oraz 2 przedstawicieli Komisji. Postanowiono również, że podobną reprezentację będą miały kraje kandydackie. Jakkolwiek podkreślono, że będą one w pełni włączone do prac Konwentu, to miało się to sprowadzać przede wszystkim do możliwości brania udziału w posiedzeniach, gdyż obywatele tych krajów nie mieli możliwości przeszkodzenia w wypracowaniu *consensusu* między państwami członkowskimi. Uwagi te dotyczyły wszystkich państw kandydackich, czyli 13, gdyż uwzględniono państwa, które już prowadziły negocjacje akcesyjne i Turcję. Każdy członek Konwentu mógł mieć swojego zastępcę, który mógł brać udział w posiedzeniu w przypadku nieobecności pełnoprawnego delegata. W *Deklaracji z Laeken* ustalono również obserwatorów Konwentu. Miało to być 3 przedstawicieli Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 3 europejskich partnerów socjalnych i europejski rzecznik praw obywatelskich. Ponadto obserwatorami miało zostać 6 przedstawicieli Komitetu Regionów, którzy mieli być wybrani przez ten organ z regionów i miast posiadających uprawnienia legislacyjne. Takie rozwiązanie było kompromisem, gdyż Belgia, Austria i Niemcy chciały, aby 3 obserwatorów mogły wyłonić same regiony konstytucyjne, natomiast propozycji tej była przeciwna między innymi Francja, gdyż nie jest to państwo federalne<sup>185</sup>. Zgodnie z *Deklaracją*, prawo wygłoszenia przemówienia na forum Konwentu przyznano przewodniczącym Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego w przypadku zaproszenia ze strony prezydium. Co więcej, prezydium miało określić sposób wysłuchiwania i prowadzenia konsultacji ze specjalnie powołanym Forum, w którym mogły brać udział organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie.

Konwent miał zainaugurować swoje prace w dniu 1 marca 2002 r. i miały one zakończyć się w ciągu roku. Obrady miały mieć miejsce w Brukseli i toczyć się w jedenastu roboczych językach Unii Europejskiej. Zadaniem przewodniczącego miało być otwarcie dyskusji poprzez przedstawienie wniosków wynikających z debaty publicznej. Wstępną podstawę procedowania miało przedstawić prezydium i ono miało być odpowiedzialne za prace w ramach Konwentu. Mogło ono zasięgać opinii urzędników Komisji i innych ekspertów oraz tworzyć grupy robocze. O debacie w ramach Konwentu miała być informowana Rada, a przewodniczący miał składać ustny raport na każdym posiedzeniu Rady Europejskiej. Podjęto również postanowienie o utworzeniu sekretariatu Konwentu, który byłby obsługiwany przez Sekretariat Generalny Rady, ale w którym mogli także znaleźć się eksperci z Komisji i Parlamentu Europejskiego.

<sup>185</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 71.



W *Deklaracji z Laeken* określono charakter dokumentu, który miał być przyjęty przez Konwent. Otóż mógł to być jednolity dokument w przypadku osiągnięcia konsensusu, albo mógł też zawierać różne opcje z zaznaczeniem stopnia poparcie dla każdej z nich. Dokument ten, wraz z wynikami debat narodowych w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, miał stanowić punkt wyjścia do dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej, która – jak wyraźnie podkreślono – miała podjąć ostateczną decyzję. Takie rozwiązanie nie przesądzało jednak w sposób definitywny o tym, jak miał zakończyć się Konwent, tzn. czy miał on przygotować tekst, który mógłby być zmieniany w trakcie Konferencji Międzyrządowej, czy też dokument ten powinien być prawie w całości zaakceptowany przez państwa członkowskie. Nie ulega jednak wątpliwości, że zapis w *Deklaracji* świadczył o tym, że Konwent w swoich działaniach i ustaleniach nie miał zastępować Konferencji Międzyrządowej tylko ją w sposób znaczący przygotować. Podkreślenie roli Konferencji Międzyrządowej było swoistym zabezpieczeniem, które było postulowane przez państwa, które najbardziej obawiały się pomniejszenia własnych suwerennych uprawnień<sup>186</sup>. Do innych zabezpieczeń można było zaliczyć: przeważający udział przedstawicieli państw członkowskich w Konwencie w stosunku do reprezentantów instytucji ponadnarodowych; wybór przewodniczącego przez Radę Europejską, a nie przez Konwent; szczegółowe określenie mandatu Konwentu. Przyjęto je po to, aby takie państwa, jak Wielka Brytania, wyraziły zgodę na zwołanie Konwentu – jednak w rzeczywistości gwarancje te nie do końca mogły spełnić swoją rolę. Trudno było bowiem przewidzieć, jacy będą przedstawiciele parlamentów krajowych, bo wśród nich mogli znaleźć się zwolennicy rozwiązań federalistycznych. Nie można było z góry określić, jakie będą aspiracje przewodniczącego. Co więcej, pytania określające mandat Konwentu, z uwagi na swój fundamentalny charakter, mogły doprowadzić do bardzo głębokiej reformy Unii Europejskiej, zmieniając jej oblicze wbrew oczekiwaniom tych państw, które skłaniały się bardziej ku rozwiązaniom międzyrządowym.

Zasadniczą część *Deklaracji z Laeken* zajął opis stanu rozwoju Unii Europejskiej oraz zarys wyzwań i reform, które należało przeprowadzić. Szefowie państw i rządów zwrócili uwagę na decydujące zmiany, które następowały w rozwoju Unii Europejskiej. Były one związane przede wszystkim z przyjęciem 10 nowych państw członkowskich, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej, co miało ostatecznie zamknąć „jeden z najczarniejszych rozdziałów w historii Europy”, tj. drugą wojnę światową oraz sztuczny podział Europy. Jednocześnie Europa musiała rozwiązać problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej oraz określić własną rolę w globalizującym się świecie. Musiała również lepiej spełniać nadzieje obywateli, którzy oczekiwali konkretnych rezultatów i lepszych reakcji na praktyczne problemy, a nie tworzenia europejskiego super-

<sup>186</sup> Magnette, Nicolaïdis, *The European Convention*, s. 386-389.



państwa lub rozwoju europejskich instytucji ingerujących w różne aspekty codziennego życia. Zidentyfikowano trzy zasadnicze wyzwania, którym musiała sprostać Unia Europejska. Były one następujące:

(1) w jaki sposób zbliżyć obywateli, a przede wszystkim młodych ludzi, do konstrukcji europejskiej i instytucji UE?

(2) w jaki sposób zorganizować politykę i europejski obszar polityczny w poszerzonej Unii Europejskiej?

(3) jak doprowadzić do sytuacji, aby Unia stała się czynnikiem stabilizacji i wzorem w nowym multipolarnym świecie?

W odpowiedzi na te wyzwania szefowie państw i rządów określili mandat Konwentu, zadając kilkadziesiąt szczegółowych pytań. Podzielone je na cztery grupy:

(1) lepszy podział i określenie kompetencji Unii Europejskiej<sup>187</sup>;

(2) uproszczenie instrumentów Unii<sup>188</sup>;

(3) więcej demokracji, przejrzystości i skuteczności w Unii Europejskiej<sup>189</sup>;

(4) prace w kierunku konstytucji dla obywateli europejskich<sup>190</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że zakres pytań zawartych w *Deklaracji z Laeken* wykraczał znacznie poza kwestie określone podczas szczytu w Nicei. Co więcej, niektóre z nich sugerowały przeprowadzenie dalekosiężnych reform, które na trwałe zmieniłyby sposób funkcjonowania Unii Europejskiej. Dotyczyło to chociażby przedstawienia kilku wariantów wyboru przewodniczącego Komisji – albo przez Radę Europejską, albo przez Parlament Europejski, albo nawet obywateli. Odnosiło się to także między innymi do możliwości stworzenia nowej instytucji, w skład której wchodziłoby członkowie parlamentów narodowych i który to organ funkcjonowałby obok Rady i Parlamentu Europejskiego. Przede wszystkim jednak wspomniano o możliwości przyjęcia tekstu o charakterze konstytucyjnym, co byłoby bardzo znaczącym krokiem w procesie inte-

<sup>187</sup> Pytania podzielono na trzy kategorie: jak podział kompetencji może być bardziej przejrzysty; jak w nowych ramach, ale szanując *acquis communautaire*, określić, że istnieje potrzeba reorganizacji uprawnień; w jaki sposób zapewnić, że nowy podział kompetencji nie doprowadzi do sytuacji, w której uprawnienia UE będą się rozszerzać i Unia będzie wkraczać w sferę wyłącznych kompetencji państw członkowskich lub regionów.

<sup>188</sup> Zasadnicze pytanie dotyczyło kwestii, czy nie można byłoby lepiej zdefiniować różnorodnych instrumentów będących w dyspozycji UE, a również zredukować ich liczbę.

<sup>189</sup> Pytania podzielono na trzy kategorie: w jaki sposób można zwiększyć demokratyczną legitymizację i przejrzystość instytucji; jaka powinna być rola parlamentów narodowych; w jaki sposób można usprawnić efektywność procesu podejmowania decyzji i prace poszczególnych instytucji w Unii składającej się z około trzydziestu państw członkowskich.

<sup>190</sup> Pytania podzielono na cztery kategorie: w jaki sposób uprościć istniejące Traktaty bez zmiany ich treści; w jaki sposób przeprowadzić reorganizację Traktatów; czy należało włączyć do traktatu podstawowego Kartę Praw Podstawowych i czy Wspólnota Europejska powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; czy uproszczenie i reorganizacja Traktatów nie mogłoby ostatecznie doprowadzić do przyjęcia tekstu o charakterze konstytucyjnym.



gracji europejskiej. Po raz pierwszy w historii w dokumencie Rady Europejskiej znalazła się wzmianka o konstytucji.

Jak podkreślił duński premier Anders Fogh Rasmussen, żadna z kwestii nie została wyłączona z zakresu zainteresowania Konwentu i każde państwo, również Dania, mogły przedstawić własny punkt widzenia<sup>191</sup>. *Deklaracja z Laeken* świadczyła o konsensusie, który pojawił się między państwami członkowskimi, mimo tego, że często prezentowały one odmienne stanowiska. Mogła ona jednak także oznaczać, że była wyrazem zamieszania wokół kwestii europejskich, gdyż nie przedstawiała spójnego sposobu myślenia, z uwagi na to, że między państwami członkowskimi brak było zgody co do ostatecznego politycznego celu integracji europejskiej<sup>192</sup>. Biorąc to pod uwagę, znany ekspert Peter Ludlow, nie uważał, że *Deklaracja z Laeken* była sukcesem, gdyż można było znaleźć w niej elementy pochodzące z różnych opcji. Twierdził on, że nawet w swojej pierwotnej formie z 23 listopada 2001 r. *Deklaracja* była dokumentem nudnym, prozaicznym i źle napisanym, a uległa jeszcze pogorszeniu w wyniku wprowadzonych poprawek. Zmiany te, jak podkreślał Ludlow, w zasadzie zburzyły wielki plan Verhofstadta, jakkolwiek sam premier Belgii uważał, że odniósł sukces<sup>193</sup>. Odmienne od Ludlowa wyrażał się inny znany komentator brukselski, John Palmer, który uważał, że *Deklaracja z Laeken* była mniej istotna z uwagi na język, jaki został w niej zawarty, jakkolwiek zadane pytania były niezwykle istotne, ale ważna przede wszystkim z powodu zainicjowania niezwykle doniosłego procesu, który miał doprowadzić do przyjęcia w 2004 r. traktatu konstytucyjnego<sup>194</sup>. Podobnie o *Deklaracji* mówił kanclerz Gerhard Schröder, który utrzymywał, że miała ona charakter historyczny, a fakt jej szybkiego przyjęcia wynikał z dobrego przygotowania przez prezydencję belgijską<sup>195</sup>. Schröder był przede wszystkim zadowolony z faktu ewentualnego

<sup>191</sup> „Agence Europe”, 17.12.2001.

<sup>192</sup> Ludlow, *The Laeken Council*, s. 72-74.

<sup>193</sup> Najważniejsze poprawki wprowadzone do tekstu premiera Verhofstadta można było podzielić na 5 grup: (1) zmiany w pierwszej części *Deklaracji* – ich celem było przezwyciężenie nadmiernego pesymizmu; (2) stwierdzenia odnoszące się do polityki społecznej i gospodarczej – przezwyciężenie minimalistycznego podejścia poprzez dodanie między innymi passusu mówiącego o oczekiwaniach obywateli w zakresie zatrudnienia, przezwyciężania biedy i społecznego wykluczenia oraz w zakresie spójności gospodarczej i społecznej; (3) całościowa rewizja paragrafu dotyczącego podziału i określenia kompetencji w UE – tekst stał się dłuższy, bardziej szczegółowy i w większym stopniu otwarty na dynamikę rozwoju europejskiego; (4) zmiany odnoszące się do kwestii instytucjonalnych – odejście od myślenia o UE w kategoriach klasycznej federacji, gdzie Rada stałaby się drugą izbą parlamentarną, na rzecz rozwoju istniejącego systemu; (5) poprawki dotyczące możliwości przyjęcia konstytucji europejskiej – skreślono przede wszystkim odniesienie mówiące o ewolucji Unii Europejskiej bazującej na Traktacie pomiędzy państwami członkowskimi w kierunku społecznego paktu pomiędzy obywatelami (Ludlow, *The Laeken Council*, s. 61-67).

<sup>194</sup> J. Palmer, *The Laeken summit – a milestone for Europe*, European Policy Centre, Brussels, 16.12.2001, [http://www.theepc.be/en/print\\_this.asp?page=pager/EN/directa&AI=59&I1=&t=](http://www.theepc.be/en/print_this.asp?page=pager/EN/directa&AI=59&I1=&t=)

<sup>195</sup> „Agence Europe”, 17.12.2001.



przyjęcia konstytucji, ale podkreślał, że powinna być ona warta swojej nazwy. Premier Tony Blair uważał natomiast, że mimo odniesienia do konstytucji w *Deklaracji*, Europa zmierzała w kierunku bardziej pragmatycznego rozwoju, tj. współpracy między narodami, a nie integracji, która opierałaby się na modelu superpaństwa. Jego zdaniem, za koncepcją unii państw opowiadała się nie tylko Wielka Brytania, ale i Francja. To pragmatyczne podejście w *Deklaracji* powodowało, że podczas posiedzenia w Laeken członkowie delegacji brytyjskiej nie kryli swojego zadowolenia, a stwierdzenie o konieczności znalezienia w Unii lepszych odpowiedzi na praktyczne problemy – a nie przekształcanie jej w europejskie superpaństwo – było najlepszym odzwierciedleniem stanowiska Wielkiej Brytanii wobec procesu integracji europejskiej<sup>196</sup>.

Rozbieżności poglądów mogły świadczyć o tym, że *Deklaracja z Laeken* nie przesądzała jednoznacznie o charakterze reform, które miały być zaakceptowane przez Konwent, a później przez Konferencję Międzyrządową. Poszczególne państwa odmiennie bowiem podchodziły do kwestii, czym miała być Konstytucja i jak powinna wyglądać Unia Europejska. Pomimo więc zapisania szeregu pytań w *Deklaracji*, wydawało się, że podobnie jak poprzednio kluczowe decyzje będą podjęte w ostatniej fazie negocjacji i nie zawsze charakter zwerbalizowanych problemów w *Deklaracji* zostanie wzięty pod uwagę. Nie oznaczało to, że Konwent dostał *carte blanche* mimo tego, że jego mandat można było określić jako całkowicie standardowy, gdyż zagadnienia, które się w nim zawierały były już dyskutowane podczas dwóch poprzednich Konferencji Międzyrządowych<sup>197</sup>. Innowacją było znaczne poszerzenie listy rozważanych problemów, gdyż wcześniej wstępna agenda Konferencji była określana na ogół dosyć lakonicznie. Cokolwiek można byłoby powiedzieć o *Deklaracji z Laeken*, to nie ulega wątpliwości, że został zapoczątkowany kolejny proces reformy Unii Europejskiej, tym razem ambitniejszy co do treści i bardziej innowacyjny co do metody. Jeszcze przed rozpoczęciem przez Konwent swojej działalności, wyrażano różne nadzieje i opinie związane z charakterem tekstu, który miał być wypracowany, gdyż ewentualne przyjęcie rzeczywistej konstytucji dla Unii Europejskiej nie było zadaniem łatwym. Sądono niejednokrotnie, że rzeczywistym problemem nie było to, jaką konstytucję należało wypracować, ale w którym kierunku miała zmierzać Unia Europejska, jeżeli chodzi o wspólne wartości, cele, środki oraz przejrzysty i demokratyczny charakter procedur decyzyjnych<sup>198</sup>. Jeżeli określono by wyraźną koncepcję rozwoju Unii Europejskiej, to wówczas było można przyjąć jednoznaczny traktat konstytu-

<sup>196</sup> A. Menon, *Britain and the Convention on the future of Europe*, „International Affairs”, vol. 79, nr 5, 2003, s. 967.

<sup>197</sup> E. Philippart, *The Convention on the future of the EU*, CEPS Policy Brief nr 11, Centre for European Policy Studies, Brussels, 02.2002, s. 2.

<sup>198</sup> K. Lenaerts, M. Desomer, *Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means*, „European Law Review”, vol. 27, nr 4, 2002, s. 407.



cyjny. Ale w komentarzach wskazywano również na inne kwestie związane ze sposobem wypracowania pakietu reform. Po pierwsze, sądzono, że metoda konwentowa okaże się bardziej skuteczną i demokratyczną procedurą przygotowania znaczących decyzji<sup>199</sup>. W proces wypracowania konsensusu mieli bowiem zostać włączeni przedstawiciele rządów, które później miały ostatecznie rozstrzygnąć o zakresie reform, ale również przedstawiciele parlamentów, które będą musiały ratyfikować zmiany. Po drugie, Konwent pozwalał na szersze włączenie opinii publicznej w określenie przemian Unii Europejskiej.

Nieco inne oceny *Deklaracji z Laeken* pojawiły się kilka lat po jej przyjęciu i wynikały w dużej mierze z fiaska referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego we Francji i Holandii. Z perspektywy roku 2006 Richard Baldwin stwierdził, że zgoda na zwołanie Konwentu oznaczała, że szefowie państw i rządów uznali reformy przyjęte rok wcześniej za niewystarczające<sup>200</sup>. Mogło to budzić pewne zdziwienie, gdyż rozwiązania instytucjonalne Traktatu Nicejskiego miały dopiero wejść w życie po przyjęciu nowych państw członkowskich, a były one wynikiem trudnych i burzliwych rokowań w ramach procesu nicejskiego. Takie podejście można było tłumaczyć jedynie determinacją zwolenników kolejnych reform traktatowych i konstytucjonalizacji Unii Europejskiej.

### 3. Konwent Europejski (luty 2002 r. – lipiec 2003 r.)

#### 3.1. Przygotowanie prac Konwentu

Po przyjęciu *Deklaracji z Laeken* należało rozstrzygnąć szereg praktycznych kwestii związanych z funkcjonowaniem Konwentu Europejskiego. Dotyczyły one przede wszystkim mianowania członków Konwentu, ukonstytuowania się prezydium, określenia budżetu, przygotowania projektu regulaminu i utworzenia sekretariatu. Dużą aktywność w tym zakresie wykazywał przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, który odbywał szereg rozmów z przywódcami poszczególnych państw członkowskich.

##### 3.1.1. Członkowie Konwentu

W styczniu i lutym 2002 r. poszczególne rządy, parlamenty narodowe oraz Parlament Europejski mianowały swoich przedstawicieli do Konwentu Euro-

<sup>199</sup> E. Best, S. Vanhoonacker, *The European Union after Laeken: a Convention, a Constitution, a Consensus?*, „Eipascopie”, nr 1, 2002, s. 5.

<sup>200</sup> R. Baldwin, *Trail to failure: history of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future*, CEPS Policy Brief nr 104, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2006, s. 8.





pejskiego<sup>201</sup>. Proces ten czasami budził kontrowersje. Wynikały one z nie do końca jasnych ustaleń, które zostały przyjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken. Otóż po zakończeniu obrad na konferencji prasowej premier Belgii, Guy Verhofstadt, wyraźnie dał do zrozumienia, iż podjęto decyzję, że Amato i Dehaene, którzy zostali wiceprzewodniczącymi, mieli jednocześnie być przedstawicielami rządów państw członkowskich, czyli Włoch i Belgii<sup>202</sup>. W takim duchu utrzymana była holenderska wersja *Wniosków prezydencji* po spotkaniu w Laeken, ale w języku angielskim i wielu innych mowa była o tym, że w skład Konwentu miało wchodzić 15 przedstawicieli państw członkowskich oprócz przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Premier Włoch, Silvio Berlusconi, uważał więc, że ma prawo do mianowania swojego reprezentanta i taki punkt widzenia prezentował podczas rozmów w połowie stycznia 2002 r. w Rzymie z przewodniczącym Konwentu<sup>203</sup>. Valéry Giscard d'Estaing uznał racje Berlusconiego i poprosił go o przedstawienie odpowiedniej kandydatury do końca stycznia. Jednak propozycja Włoch, dotycząca mianowania Gianfranco Finiego, który był wicepremierem i przywódcą neofaszystowskiej partii Sojusz Narodowy, wywołała niechętną reakcję ze strony Holandii, Szwecji i Niemiec, które wobec tego optowały za uznaniem ustnego porozumienia z Laeken jako wiążącego<sup>204</sup>. Ze swojej strony Berlusconi ostrzegł, że jeżeli Włochy miałyby w Konwencie tylko jednego przedstawiciela, to na pewno nie byłby to Amato. Ostatecznie kwestia ta została rozstrzygnięta na posiedzeniu Rady Spraw Ogólnych w Brukseli w dniu 28 stycznia 2002 r. W spotkaniu tym uczestniczył premier Włoch Silvio Berlusconi, który pełnił jednocześnie funkcję ministra spraw zagranicznych. Biorąc pod uwagę stanowisko Włoch oraz deklarację Giuliano Amato, który stwierdził, że nie czuje się przedstawicielem rządu włoskiego, prezydencja hiszpańska zaproponowała „rozwiązanie polityczne”, które zostało zaakceptowane przez ministrów spraw zagranicznych, mimo wstrzeźliwej postawy ministrów holenderskiego, duńskiego i szwedzkiego co do nominacji Finiego<sup>205</sup>. Ostatecznie uznano, że przewodni-

<sup>201</sup> Każda z mianujących instytucji sama określała zasady wyboru przedstawicieli (J. Shaw, *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, „European Law Journal”, vol. 9, nr 1, 2003, s. 58).

<sup>202</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 42; F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 26.01.2002.

<sup>203</sup> „Agence Europe”, 14-15.12.2002.

<sup>204</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 42. Jakkolwiek pojawiło się szereg głosów krytycznych dotyczących kandydatury Finiego, to nie brak było również odmiennych opinii. Przede wszystkim premier przewodniczącej UE Hiszpanii José Maria Aznar stwierdził, że lewica akceptuje możliwość ewolucji byłych komunistów, a odbiera to prawo przedstawicielom prawicy (F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 30.01.2002).

<sup>205</sup> „Agence Europe”, 28-29.01.2002. Obawy co do zachowania Finiego nie były do końca uzasadnione. Początkowo w Konwencie wyrażał on dosyć eurosceptyczne poglądy, ale później jego postawa była bardziej proeuropejska, co zbliżyło go do Giuliano Amato. Podkreślano również jego



czący i wiceprzewodniczący nie byli przedstawicielami rządów własnych państw i wobec tego Belgia, Francja i Włochy miały możliwość desygnowania własnych reprezentantów. Postanowienie to wydawało się całkowicie logiczne, gdyż trudno byłoby łączyć funkcję przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego i zmierzać do wypracowania konsensusu, a jednocześnie reprezentować partykularny interes danego państwa członkowskiego.

Z punktu widzenia liczebności, w Konwencji dominowali przedstawiciele państw członkowskich, tj. szefów państw lub rządów oraz parlamentów krajowych. Ich stosunek do reprezentantów instytucji europejskich, tj. Komisji i Parlamentu Europejskiego, był jak 4 do 1. Nie oznaczało to jednak, że wpływ na prace Konwentu eurodeputowanych i komisarzy był o wiele mniejszy, a w ramach tego gremium dominowała jedynie „gra interesów narodowych”<sup>206</sup>. Otóż przedstawiciele instytucji europejskich posiadali coś, co można by nazwać „zdolnościami wspólnotowymi” – przywykli do pracy w środowisku międzynarodowym, lepiej się znali, mieli łatwiejszy dostęp do zaplecza eksperckiego oraz posiadali większą wiedzę na temat integracji europejskiej. Ponadto przedstawiciele niektórych państw pełnili funkcje europejskie, zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i Komisji. Najlepszym przykładem był Jacques Santer, który reprezentował rząd luksemburski, a wcześniej był przewodniczącym Komisji Europejskiej. Obok Santera, który był poprzednio również premierem Luksemburga, wśród przedstawicieli poszczególnych państw, oprócz przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących, można było wymienić kilku byłych przywódców. Byli to John Bruton – były premier Irlandii, Lamberto Dini – były premier Włoch, a spośród państw kandydackich Józef Oleksy – były premier Polski i Alojz Peterle – były premier Słowenii. Członkami Konwentu było kilku urzędujących ministrów spraw zagranicznych lub ministrów do spraw europejskich, co mogło podkreślać wagę jaką miało to gremium dla niektórych państw członkowskich<sup>207</sup>. W Konwencji zasiadali ministrowie do spraw europejskich Wielkiej Brytanii Peter Hain<sup>208</sup>, Francji Pierre Moscovici<sup>209</sup> i Polski Danuta Hübner. Jesienią 2002 r. członkiem Konwentu został minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer, który zastąpił profe-

duże zaangażowanie w prace Konwentu, gdyż opuścił tylko jedną sesję plenarną (S. Fabbrini, *When a pigmy acts as a giant: the role of the Italian representatives in the Brussels constitutional convention*, „Modern Italy”, vol. 9, nr 2, 2004).

<sup>206</sup> C. Closa, *Improving EU constitutional politics? A preliminary assessment of the Convention*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB 1/2003, <http://les1.man.ac.uk/conweb>, s. 7.

<sup>207</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 39.

<sup>208</sup> Peter Hain był członkiem Konwentu pomimo zmian stanowisk w ramach rządu brytyjskiego. Najpierw awansował na funkcję sekretarza do spraw Walii (stanowisko sekretarza odpowiada ministrowi, a ministrowi wiceministrowi), a następnie został liderem Izby Gmin (Norman, *The accidental constitution*, s. 39).

<sup>209</sup> Premier Lionel Jospin chciał, aby Francję w Konwencji reprezentował Jacques Delors, ale po jego odmowie desygnował ministra do spraw europejskich („Agence Europe”, 16.01.2002).



sora Petera Glotza<sup>210</sup>. Było to bardzo ważne wydarzenie, gdyż w Konwencji znalazł się jeden z najbardziej wpływowych polityków europejskich i co więcej, autor słynnego przemówienia z maja 2000 r. Niektóre inne kraje uczyniły podobnie. Pierre Moscovici został zastąpiony w listopadzie 2002 r. przez francuskiego ministra spraw zagranicznych, Dominique'a de Villepina, po porażce socjalistów w wyborach prezydenckich i do Zgromadzenia Narodowego. Natomiast Grecja desygnowała ministra Georgesa Papandreou, a Słowenia Dimitrija Rupela. Fakt uczestnictwa w Konwencji ministrów spraw zagranicznych, w szczególności Niemiec i Francji, wzmacniał wagę propozycji<sup>211</sup>, która miała być wysunięta przez to gremium i w pewnym stopniu mógł ograniczyć możliwości prowadzenia negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Poza politykami różnych szczebli, czynnych i będących na emeryturze, członkami Konwentu, jakkolwiek w mniejszości, byli naukowcy i eksperci oraz wyżsi urzędnicy państwowi.

Podziały polityczne występujące w Konwencji miały różnorodny charakter. Dochodziło do odrębnych posiedzeń przedstawicieli rządów, państw kandydackich, członków Parlamentu Europejskiego lub też delegacji narodowych<sup>212</sup>. Odbываły się również spotkania w ramach nieformalnych grup<sup>213</sup>. Pewne znaczenie odgrywała afiliacja polityczna poszczególnych członków. Trzy główne europejskie partie polityczne, tj. Partia Europejskich Socjalistów, Europejska Partia Ludowa – Europejscy Demokraci oraz Europejska Liberalno-Demokratyczna Partia Reform, organizowały spotkania swoich członków w Konwencji i przedstawiały własne propozycje<sup>214</sup>. Na przykład chrześcijańscy demokraci zaprezentowali projekt konstytucji europejskiej autorstwa Wilfrieda Martensa i Wolfganga Schäublego, który był dyskutowany przez siedmiu

<sup>210</sup> Początkowo nominacja Glotza oraz innych przedstawicieli Niemiec, tj. Jürgena Meyera (Bundestag) i premiera Badeni-Wirtembergi Erwina Teufela (Bundesrat), wzbudziła negatywne komentarze prasy niemieckiej, która podkreślała, że delegacja Niemiec była słabsza w porównaniu do Wielkiej Brytanii i Francji, które mianowały ministrów do spraw europejskich (Shaw, *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, s. 58).

<sup>211</sup> Początkowo fakt pojawienia się ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Francji w Konwencji był powitany z zadowoleniem. Jednak później niektórzy członkowie poczuli się dotknięci tym, że Fischer i de Villepin pojawiali się jedynie po to, aby przedstawić własne poglądy, a nie angażowali się w wewnętrzną debatę (B. Crum, *Politics and power in the European Convention*, „Politics”, nr 1, vol. 24, 2004, s. 9).

<sup>212</sup> K. Hughes, *The future of Europe Convention. Travelling hopefully?*, „EPIN Working Paper”, nr 1/2002, European Policy Institute Network, Brussels 2002, s. 3-4.

<sup>213</sup> Stałym elementem były tzw. „obiady w Hiltonie” organizowane przez przedstawiciela Parlamentu Europejskiego Iñigo Méndez de Vigo, przy wsparciu finansowym ze strony przewodniczącego PE Pata Coxa. Stałymi uczestnikami obiadów byli: Hain, Hänsch, Brok, Bruton, Dini, Barnier, Vitorino i Hübner (Norman, *The accidental constitution*, s.52).

<sup>214</sup> Closa, *Improving EU constitutional politics?*, s. 8-9. Przywódca socjalistów był Giuliano Amato, chadeków Elmar Brok, a liberałów Andrew Duff (Norman, *The accidental constitution*, s. 51)



prawicowych premierów państw członkowskich i wstępnie zaaprobowany przez Kongres EPL w Portugalii 18 października 2002 r.<sup>215</sup> Oprócz podziału prawica-lewica, pewną rolę odgrywał również spór między zwolennikami rozwoju integracji europejskiej a eurosceptykami<sup>216</sup>, jakkolwiek ta ostatnia grupa liczyła jedynie 4 członków i 4 zastępców<sup>217</sup>. Najbardziej znanym eurosceptykiem był duński deputowany do Parlamentu Europejskiego, Jens-Peter Bonde, oraz brytyjski konserwatysta, David Heathcoat-Amory. W związku z tym mówiono o niedoreprezentowaniu eurosceptyków, podobnie jak kobiet (16,35% członków Konwentu) i mniejszości kulturowych.

Z punktu widzenia funkcjonowania Konwentu, bardzo istotną kwestią była swoboda działania poszczególnych członków. Biorąc pod uwagę doświadczenia pierwszego Konwentu, można było sądzić, że jednym z kluczy do jego sukcesu była relatywna autonomia poszczególnych uczestników<sup>218</sup>. W taki sposób rozumiał rolę członków Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, który preferował tę właśnie nazwę (*conventionner*) zamiast słowa przedstawiciel, gdyż wtedy sugerowałoby to posiadanie mandatu delegującej instytucji<sup>219</sup>. W przemówieniu inauguracyjnym prace Konwentu Giscard d'Estaing podkreślił, że wszyscy członkowie nie powinni działać jak rzecznicy instytucji, które ich mianowały i jakkolwiek powinni być lojalni, to ich zadaniem ma być uczynienie osobistego wkładu do prac Konwentu<sup>220</sup>. Odmiennie do tego zagadnienia podchodziła Hiszpania, sprawująca w pierwszej połowie 2002 r. przewodnictwo w Unii Europejskiej. Otóż w programie prezydencji akcentowano, że członkowie Konwentu powinni występować jako rzeczywiści reprezentanci własnych instytucji. W praktyce zakres autonomii poszczególnych członków Konwentu zależał od tego, jaka instytucja ich wysunęła. Od samego początku można było domniemywać, że przedstawiciele rządów państw członkowskich będą przede wszystkim stali na straży interesu narodowego, co mogło później dopomóc w szybkim osiągnięciu porozumienia w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>221</sup>. Również bliskie związki z delegującymi instytucjami mieli członkowie Konwentu, którzy pochodzili z parlamentów krajowych. Na ogół nie dostawali oni instrukcji co do

<sup>215</sup> Poprawiona wersja dokumentu: EPP, *The Constitution of the European Union*, Discussion paper. Revised version also including part two, 27.01.2003, REV2, 24.02.2003.

<sup>216</sup> Closa, *Improving EU constitutional politics?*, s. 8.

<sup>217</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 38.

<sup>218</sup> Deloche-Gaudez, *The Convention on a Charter of Fundamental Rights*, s. 36.

<sup>219</sup> Closa, *Improving EU constitutional politics?*, s. 10-12.

<sup>220</sup> *Introductory speech by President V. Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe*, 26.02.2002, w: The European Convention (The Secretariat), *Speeches delivered at the inaugural meeting of the Convention. 28 February 2002*, Brussels, 5.03.2002, CONV 4/02, s. 21-22.

<sup>221</sup> O tym, że przedstawiciele rządów państw członkowskich stali przede wszystkim na straży interesów narodowych świadczyć mogła ich charakterystyka zawodowa: wicepremierzy – 2; ministrowie – 3; sekretarze stanu i wiceministrowie – 3; wysocy urzędnicy – 1; naukowcy – 3; członkowie PE – 2; prawnicy – 1 (Closa, *Improving EU constitutional politics?*, s. 10-12).



własnych działań, ale komunikowali się z odpowiednimi organami parlamentarnymi i często składali sprawozdania.

### 3.1.2. Prezydium Konwentu Europejskiego

Zgodnie z postanowieniami z Laeken, w skład prezydium Konwentu miało wejść 12 członków. Oprócz przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących, którzy imiennie byli wymienieni w *Deklaracji z Laeken*, swoich kandydatów miały wysunąć państwa sprawujące prezydencję w czasie trwania Konwentu, parlamenty narodowe, Parlament Europejski i Komisja<sup>222</sup>. Już w Laeken Romano Prodi ogłosił, że członkami Konwentu i prezydium z ramienia Komisji będą komisarze Michel Barnier i António Vitorino.

Trzy kraje, tj. Hiszpania, Dania i Grecja, które przewodniczyły Unii Europejskiej od stycznia 2002 r. do czerwca 2003 r. mianowały osoby, które były dobrze zorientowane w polityce prowadzonej w Brukseli<sup>223</sup>. Premier Hiszpanii Aznar desygnował Anę Palacio, deputowaną do Parlamentu Europejskiego, która przewodniczyła tam komisji praw człowieka, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Była ona jedną z bardziej aktywnych i charyzmatycznych członków Konwentu, a w lipcu 2002 r. została mianowana ministrem spraw zagranicznych Hiszpanii. W marcu 2003 r. została zastąpiona przez Alfonso Dastisa, który pełnił funkcję sekretarza generalnego do spraw europejskich w hiszpańskim ministerstwie spraw zagranicznych. Do marca 2003 r. Dastis był zastępcą członka, a od tego momentu funkcję tę objęła właśnie Palacio, czyli nastąpiła zamiana miejsc. Dania mianowała Henninga Christophersena, pełniącego wcześniej szereg funkcji we własnym kraju (wicepremier, minister finansów, minister spraw zagranicznych) i na szczeblu europejskim (wiceprzewodniczący Komisji w latach 1985-1995). Przedstawicielem Grecji w Konwencie i prezydium był Giorgos Katiforis, który podobnie jak Palacio zasiadał w Parlamencie Europejskim (wcześniej pełnił on funkcję dyrektora biura ekonomicznego w rządzie greckim). Został on jednak w lutym 2003 r. zastąpiony w Konwencie i w prezydium przez ministra spraw zagranicznych Grecji, Giorgosa Papandreou.

Jeszcze przed spotkaniem w Laeken powszechnie uważano, że przedstawicielami Parlamentu Europejskiego będą Iñigo Méndez de Vigo y Montoja z frakcji chadeckiej i Klaus Hänsch z frakcji socjalistycznej, co było wynikiem porozumienia między tymi dwoma największymi grupami politycznymi<sup>224</sup>. I rzeczywiście pod koniec stycznia 2002 r. wybrano odpowiednio hiszpańskiego polityka na przewodniczącego delegacji Parlamentu Europejskiego, a niemiec-

<sup>222</sup> Poza przewodniczącym i dwoma wiceprzewodniczącymi pozostałe osoby zasiadające w prezydium wypełniały podwójną funkcję, tj. delegata do Konwentu z ramienia wysuwającej go instytucji oraz członka prezydium.

<sup>223</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 31-36.

<sup>224</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 32-33.

kiego na wiceprzewodniczącego – stali się oni jednocześnie członkami prezydium Konwentu<sup>225</sup>. Najpóźniej, bo 22 lutego 2002 r., swoich reprezentantów do prezydium wybrali przedstawiciele parlamentów krajowych<sup>226</sup>. Zostali nimi były premier Irlandii, John Bruton, oraz członkini brytyjskiej Partii Pracy urodzona w Niemczech, Gisela Stuart. W szczególności duży wkład do pracy Konwentu i prezydium wniósł John Bruton.

### 3.1.3. Sekretariat i budżet Konwentu

Bardzo istotne znaczenia dla funkcjonowania Konwentu miała kwestia mianowania sekretarza generalnego oraz utworzenia sekretariatu, gdyż miał on odgrywać kluczową rolę w funkcjonowaniu tego gremium i w przygotowaniu projektu tekstu końcowego<sup>227</sup>. Po miesięcznych poszukiwaniach odpowiedniego kandydata i po konsultacjach z Amato i Dehaenem, 23 stycznia 2002 r. przewodniczący Konwentu Giscard d'Estaing powołał na stanowisko sekretarza generalnego Johna Kerra, który właśnie odchodził z brytyjskiego ministerstwa spraw zagranicznych, gdzie pełnił funkcję szefa służby dyplomatycznej i stałego podsekretarza stanu<sup>228</sup>. W skład sekretariatu, oprócz zastępczyni sekretarza generalnego (Włoszka Annalisa Giannella) i rzecznika oraz dwóch osób z prywatnego biura przewodniczącego, wchodziło 15 osób, tj. prawnicy, dyplomaci, urzędnicy i naukowcy pochodzący z Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji, Hiszpanii, Portugalii, Szwecji, Belgii, Holandii i Polski. Największe

<sup>225</sup> Drugim wiceprzewodniczącym delegacji PE, jakkolwiek nie wchodził on w skład prezydium, został Andrew Duff, członek brytyjskiej Partii Liberalno-Demokratycznej i zwolennik federalizmu („Agence Europe”, 30.01.2002; „Agence Europe” 31.01.2002).

<sup>226</sup> „Agence Europe”, 23.02.2002; Norman, *The accidental constitution*, s. 34-35.

<sup>227</sup> M. Tsatsas, *The Convention on the future of Europe*, European Programme Briefing Paper, nr 1, Royal Institute of International Affairs, London 2002, s. 5.

<sup>228</sup> „Agence Europe”, 24.01.2002; Norman, *The accidental constitution*, s. 36-38. Sir John Kerr pełnił szereg odpowiedzialnych funkcji jako dyplomata brytyjski. Między innymi w latach 1987-1990 był podsekretarzem do spraw Wspólnoty Europejskiej w ministerstwie spraw zagranicznych, a w latach 1990-1995 stałym przedstawicielem przy Unii Europejskiej i jednym z negocjatorów Traktatu z Maastricht (dane zaczerpnięte z życiorysu zamieszczonego na stronie Konwentu: <http://european-convention.eu.int>). Jak podkreślano, nominacja Kerra mogła pomóc Wielkiej Brytanii w odgrywaniu konstruktywnej roli w przeprowadzanej reformie traktatowej (Smith, *A missed opportunity?*, s. 717). Natomiast dla Giscarda d'Estaing'a nominacja Kerra stwarzała bezpośredni kanał kontaktu z rządem Wielkiej Brytanii, czyli krajem sceptycznie nastawionym do znacznego pogłębiania integracji europejskiej. Nominacja Kerra była więc posunięciem strategicznym, gdyż Giscard d'Estaing zdawał sobie sprawę, że wynik pracy Konwentu musiał być zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie, również eurosceptyczne, a Kerr mógł udzielać informacji na temat stanowiska brytyjskiego [R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 250; G. Tsebelis, *Agenda setting in the EU Constitution: from the Giscard plan to the pros ratification(?) document*, Paper presented at the DOSEI conference, Brussels 2005 (niepublikowany artykuł), s. 16].



znaczenie w sprawnej organizacji prac sekretariatu odegrał John Kerr, którego wkład został na zakończenie prac Konwentu doceniony przez samego Giscarda d'Estainga, który uznał go za jedną z najbardziej znakomitych osób, które kiedykolwiek spotkał<sup>229</sup>. Analizując relacje między przewodniczącym Konwentu a szefem sekretariatu, trudno czasami było jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy Giscard d'Estaing miał większy wpływ na Kerra, czy odwrotnie<sup>230</sup>.

Pewne kontrowersje budziła kwestia określenia budżetu Konwentu, a w szczególności ewentualnego wynagrodzenia dla przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. W połowie stycznia pojawiły się doniesienia, że Valéry Giscard d'Estaing wysunął propozycję, aby otrzymywał pensję porównywalną do tej, jaka przysługiwała przewodniczącemu Komisji, czyli około 20 000 euro<sup>231</sup>. Ponadto chciał on mieć do dyspozycji luksusowy apartament w jednym z najlepszych hoteli w Brukseli. Wszystko to wzbudziło zdziwienie, a nawet oburzenie ambasadorów państw członkowskich z uwagi na to, że Roman Herzog, przewodniczący poprzedniego Konwentu, otrzymywał jedynie zwrot kosztów. Problem ten został rozstrzygnięty na posiedzeniu Rady Spraw Ogólnych w dniu 28 stycznia 2002 r. Uznano, że przewodniczącemu i dwóm wiceprzewodniczącym przysługiwać może jedynie zwrot kosztów. Giscard d'Estaing miał dostawać 1000 euro dziennie w celu pokrycia kosztów zakwaterowania dla niego i dwóch ochroniarzy, Amato 750 euro, a Dehaene tylko 200 euro z uwagi na brak konieczności zakwaterowania w hotelu. Całość budżetu Konwentu wynosiła 10,5 mln euro<sup>232</sup>, przy czym 4 mln euro pochodziło ze strony trzech instytucji UE, tj. Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów<sup>233</sup>, a 6,5 mln od innych organów UE, państw członkowskich i państw kandydackich<sup>234</sup>.

<sup>229</sup> Sekretariat odegrał bardzo istotną rolę w pracach Konwentu przygotowując szereg dokumentów i propozycji [J. Shaw, *What's in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building*, w: J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003, s. 55-56].

<sup>230</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 250.

<sup>231</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 40-41; „Agence Europe”, 28-29.01.2002; „EurActiv”, 29.01.2002.

<sup>232</sup> Jak stwierdził przedstawiciel Komisji, była to wiele mniejsza suma niż pierwotnie sądzono, gdyż mowa była o budżecie sięgającym ponad 30 mln euro („Agence Europe”, 26.01.2002).

<sup>233</sup> Oficjalna decyzja w tej sprawie została podjęta 28 lutego 2002 r. Wtedy to przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji podpisali porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące finansowania Konwentu w roku 2002. PE przeznaczył 1 mln euro, Rada 400 tys., a Komisja 2,6 mln (*Interinstitutional agreement between the Council, the European Parliament and the Commission on the financing of the Convention on the future of the European Union*, w: „Bull. EU” 1/2-2002, punkt 1.1.2). W grudniu 2002 r. trzy organy przeznaczyły 950 tys. euro na rok 2003 r. („General report on the activities of the European Union” 2002, punkt 7).

<sup>234</sup> W sumie tej mieściły się również świadczenia o charakterze rzeczowym, jak na przykład wynajem odpowiednich pomieszczeń przez Parlament Europejski i Radę oraz pensje delegowanych urzędników do pracy w sekretariacie Konwentu (Norman, *The accidental constitution*, s. 41).



### 3.2. Sesja inauguracyjna Konwentu (28 lutego 2002 r.)

Wbrew zapisom *Deklaracji z Laeken*, Konwent zebrał się na sesję inauguracyjną nie 1 marca, ale 28 lutego 2002 r. Zmiana ta została zaproponowana przez Valéry'ego Giscarda d'Estainga, gdyż uważał on, że wtedy spotkanie to zyska większe zainteresowanie ze strony mediów<sup>235</sup>. Hiszpania, sprawująca prezydencję w Unii Europejskiej, z pewnym ociąganiem i po konsultacjach z innymi państwami członkowskimi, zgodziła się na sugestię Giscarda d'Estainga. Na otwarcie Konwentu przemówienia wygłosili kolejno premier Hiszpanii José Maria Aznar, przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox, przewodniczący Komisji Romano Prodi oraz przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing<sup>236</sup>. To ostatnie wystąpienie miało największe znaczenie, gdyż były prezydent Francji zarysował w nim przede wszystkim planowany przebieg Konwentu<sup>237</sup>. Zaproponował on podział obrad na trzy fazy, tj. słuchania, analiz i przedstawiania propozycji<sup>238</sup>. W pierwszym etapie należało odpowiedzieć na fundamentalne pytanie dotyczące tego, czego Europejczycy oczekują od Europy na początku XXI wieku, czy chcą Europy bardziej ujednoczonej, czy też chroniącej różnicowanie kulturowe i historyczne. Chodziło więc przede wszystkim o określenie kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich. Miało się to dokonać poprzez wsłuchanie się w opinie wyrażane przez rządzących, rządzonych, partnerów gospodarczych i społecznych, przedstawicieli władz regionalnych, reprezentantów stowarzyszeń i społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim młodych ludzi i obywateli państw kandydackich. Wobec tego Giscard d'Estaing zaproponował zorganizowanie Konwentu Młodych. W fazie analiz głównym zadaniem Konwentu miało być poszukiwanie odpowiedzi na pytania zamieszczone w *Deklaracji z Laeken* i rozważenie przedstawionych już propozycji dotyczących przyszłości Europy bez wysuwania sądów wartościujących. Przewodniczący Konwentu wskazał przede wszystkim na następujące koncepcje: (1) funkcjonowanie instytucji europejskich zgodnie z Traktatem Nicejskim; (2) niemiecki plan oparcia Europy na wzorcach federalnych; (3) dokument Komisji dotyczący unowocześnienia metody wspólnotowej; (4) propozycje stworzenia federacji państw narodowych. W trzecim etapie Konwent miał przedstawić rekomendacje i ostatecznie własną propozycję.

<sup>235</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 41-42.

<sup>236</sup> „Agence Europe”, 1.03.2002; „Bull. EU” 1/2-2002, punkt 1.1.3. Teksty przemówień w: Secretariat of the European Convention, *Speeches delivered at the inaugural meeting of the Convention on 28 February 2002*, Brussels, 5.03.2002, CONV 4/02.

<sup>237</sup> *Introductory speech by president V. Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe*, 26.02.2002, w: Secretariat of the Convention, *Speeches delivered at the inaugural meeting of the Convention on 28 February 2002*, CONV 4/02.

<sup>238</sup> W wywiadzie dla francuskiego dziennika „Le Monde” V. Giscard d'Estaing określił czas trwania poszczególnych faz. Pierwsza miała się skończyć przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Sewilli (21-22 czerwca 2002 r.), natomiast druga jesienią 2002 r. („EurActiv”, 14.01.2002).





Jakkolwiek Giscard d'Estaing nie chciał przesądzać już w chwili otwarcia, czym powinien zakończyć się Konwent, to wyraźnie optował za przyjęciem jednolitego tekstu. Twierdził bowiem, że wtedy opinia publiczna przywiązywałaby do tego dokumentu dużą wagę i utorowano by drogę do przyjęcia konstytucji europejskiej. Giscard d'Estaing proponował, aby uzgodniony tekst nosił nazwę traktatu konstytucyjnego dla Europy. Wyraźnie podkreślił, że zadaniem Konwentu było jedynie przygotowanie wspólnej propozycji. Gremium to bowiem nie ogrywało roli Konferencji Międzyrządowej z uwagi na fakt, że nie posiadało mandatu ze strony rządów, aby w ich imieniu prowadzić negocjacje. Nie było także parlamentem pochodzącym z bezpośrednich wyborów i nie wypełniało wobec tego funkcji ustawodawczych. Ostateczny konsensus miał być wypracowany przez Konwent, w którym miały odbywać się publiczne dyskusje. Rolę prezydium sprowadził Giscard d'Estaing jedynie do przygotowania i organizowania prac Konwentu. Takie postawienie sprawy było reakcją przewodniczącego na obawy, że to właśnie prezydium przejmie na siebie większość obowiązków Konwentu<sup>239</sup>.

W swoim przemówieniu Giscard d'Estaing skoncentrował się przede wszystkim na sposobie procedowania Konwentu, nie wypowiadając się na temat ewentualnych rozwiązań, które mogły być przyjęte w końcowym dokumencie. Nie oznaczało to, że w toku przygotowań prac Konwentu nie zabierał on głosu w kwestiach merytorycznych. W sposób bardzo zdecydowany sprzeciwiał się chociażby koncepcji Europy dwóch prędkości, odrzucając możliwość tworzenia twardego rdzenia<sup>240</sup>. Kwestie organizacyjne dominowały w przemówieniach, które zostały wygłoszone podczas sesji inauguracyjnej. Przedstawiciele państw kandydackich zdecydowanie podkreślali konieczność przeznaczenia chociaż jednego miejsca w prezydium dla przyszłych państw członkowskich oraz chcieli, aby najważniejsze dokumenty Konwentu były tłumaczone na ich języki narodowe<sup>241</sup>.

### 3.3. Sporne kwestie organizacyjne

Na kolejnej sesji plenarnej musiano rozstrzygnąć dwie kwestie sporne, które dotyczyły powiększenia prezydium o przedstawiciela państw kandydackich

---

<sup>239</sup> Początkowo te obawy raczej się nie sprawdziły i dopiero w późniejszym okresie znaczenie prezydium wzrosło, gdy poszczególni członkowie przewodniczyli pracom grup roboczych. Natomiast bardzo duży wpływ na funkcjonowanie Konwentu od momentu inauguracji miał Valéry Giscard d'Estaing wspierany przez sekretariat (Shaw, *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, s. 62).

<sup>240</sup> Giscard d'Estaing mówił o tym w wywiadzie dla „Le Monde” z 11 lutego 2002 r. („Agence Europe”, 16.01.2002; „EurActiv”, 14.01.2002).

<sup>241</sup> Secretariat of the European Convention, *Note on the inaugural meeting – 28 February 2002, Brussels*, Brussels, 11.03.2002, CONV 7/02, s. 3. Kwestię reprezentacji w prezydium podjął przede wszystkim czeski minister spraw zagranicznych Jan Kavan („Agence Europe”, 2.03.2002).



i regulaminu Konwentu. Kontrowersje wzbudził w szczególności ten drugi problem.

Podczas sesji inauguracyjnej i tuż po niej pojawiły się głosy ze strony państw kandydackich, że kraje te powinny być reprezentowane w prezydium. Czeski minister spraw zagranicznych Jan Kavan proponował, aby w prezydium znalazło się dwóch przedstawicieli, tj. rządowy i parlamentarny, albo przynajmniej jeden<sup>242</sup>. Podobne opinie były również wyrażane przez polityków pochodzących z innych krajów. W związku z tym na początku marca 2002 r. prezydium zaproponowało, mimo braku wzmianki w *Deklaracji z Laeken*, aby zaprosić do prezydium w charakterze gościa jedną osobę z krajów kandydackich, która byłaby wskazana przez delegatów pochodzących z parlamentów<sup>243</sup>. Problem ten został ostatecznie rozstrzygnięty na sesji plenarnej Konwentu w dniach 21-22 marca 2002 r. Pomimo tego, że niektórzy mówcy sugerowali, że w prezydium powinno się znaleźć nawet dwóch przedstawicieli państw kandydackich, to jednak przeważało poparcie dla propozycji prezydium<sup>244</sup>. W wyniku tej decyzji, 15 kwietnia 2002 r. parlamentarzyści z państw kandydackich wybrali jako swego przedstawiciela Alojza Peterle, byłego ministra spraw zagranicznych Słowenii<sup>245</sup>.

O wiele większe spory pojawiły się w związku z przyjęciem regulaminu Konwentu. Jednym z problemów, który pojawił się w momencie przyjmowania *Deklaracji z Laeken*, była kwestia uprawnień prezydium. Już wtedy jeden z późniejszych członków Konwentu, Brytyjczyk Andrew Duff, uważał, że istniało niebezpieczeństwo stworzenia zbyt silnego prezydium<sup>246</sup>. Pojawiły się również inne zagadnienia sporne, jak na przykład kwestia udziału w obradach zastępców, powołanie grup roboczych lub możliwość funkcjonowania w Konwencie frakcji politycznych<sup>247</sup>. Należało także rozstrzygnąć, czy decyzje powinny być podejmowane w drodze formalnego głosowania, czy w inny sposób. Nie były to problemy pozorne, gdyż wybory dotyczące procedur decyzyjnych oraz charakteru końcowego dokumentu mogły wpłynąć na proces reformy traktatowej i przebieg Konferencji Międzyrządowej<sup>248</sup>.

<sup>242</sup> „EurActiv”, 5.03.2002.

<sup>243</sup> Praesidium of the European Convention, *Requests by the candidate countries*, Brussels, 14.03.2002, CONV 10/02.

<sup>244</sup> Secretariat of the European Convention, *Note on the plenary meeting – Brussels, 21 and 22 March 2002*, Brussels, 25.03.2002, CONV 14/02, s. 5.

<sup>245</sup> „Agence Europe”, 16.04.2002.

<sup>246</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 43. W późniejszym okresie Duff przyznał, że w momencie rozpoczęcia rzeczywistej debaty prezydium okazało się słabsze niż przypuszczano (Duff, *What difference does the Convention make to the politics of integration?*, s. 166).

<sup>247</sup> O problemach tych wspominał na konferencji prasowej na początku lutego 2002 r. Klaus Hänsch, przedstawiciel Parlamentu Europejskiego w prezydium („Agence Europe”, 7.02.2002).

<sup>248</sup> L. Hoffmann, A. Vergés-Bausili, *The reform of Treaty revision procedures: the European Convention on the Future of Europe*, w: T. A. Börzel, R. A. Cichowski (red.), *The state of the European Union. Law, politics, and society. Volume 6*, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 135.



Spory wokół regulaminu były widoczne podczas obrad samego prezydium, które spotkało się na pierwszym nieformalnym posiedzeniu w dniu 22 lutego 2002 r., a następnie 27 lutego 2002 r., czyli przed oficjalną inauguracją prac przez Konwent. Zmiany, które zostały wprowadzane do propozycji regulaminu przedstawionej przez V. Giscarda d'Estainga, sprowadzały się do powrotu do ducha i litery *Deklaracji z Laeken*<sup>249</sup>. Na przykład odrzucono nazwę biuro i powrócono do terminu prezydium, gdyż niektórzy członkowie prezydium uważali, że przewodniczącemu chodziło nie o kwestię semantyczną, ale o pomniejszenie roli gremium kierującego na rzecz zwiększenia roli samego Giscarda d'Estainga. Przewodniczący twierdził, że jedynym powodem jego propozycji był fakt, że słowo prezydium bardzo brzydko brzmi w języku francuskim. Ale i tak przyjęta przez prezydium propozycja regulaminu spotkała się z zastrzeżeniami ze strony członków Konwentu. Przewidując taki bieg wydarzeń, a przede wszystkim nie chcąc, aby Konwent odniósł wrażenie, że prezydium chciałoby wymusić przyjęcie regulaminu w zaproponowanej wersji, podjęto decyzję, że po sesji inauguracyjnej będzie przeznaczony tydzień na zgłaszanie poprawek i dopiero na tej podstawie miała być przygotowana nowa propozycja<sup>250</sup>. Zgłoszono aż 347 poprawek i po ich uwzględnieniu została przygotowana nowa wersja regulaminu, wokół której wyłonił się, zdaniem Giscarda d'Estainga, konsensus na posiedzeniu plenarnym w dniu 22 marca 2002 r.<sup>251</sup>

Jednym z zasadniczych problemów normowanych przez regulamin była kwestia podejmowania decyzji. Stwierdzono, że rekomendacje Konwentu miały być przyjmowane na zasadzie konsensusu, jakkolwiek nie wykluczono całkowicie głosowania, gdyż w przypadku pojawienia się różnych opcji można było zaznaczyć stopień poparcia dla każdej z nich<sup>252</sup>. Brak było w regulaminie zapisu, w jaki sposób należało rozumieć konsensus i kto miał decydować o jego zaistnieniu. W praktyce oznaczało to, że Valéry Giscard d'Estaing jako przewodniczący Konwentu ogłaszał, że został osiągnięty konsensus, co nie zawsze oznaczało, że wszyscy członkowie opowiadali się za konkretnym rozwiązaniem<sup>253</sup>. Biorąc pod uwagę wypowiedzi przewodniczącego Konwentu, można

<sup>249</sup> „Agence Europe”, 28.02.2002.

<sup>250</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary of conclusions. Second informal meeting of the Praesidium. Brussels, 27 February 2002*, Brussels, 5.03.2002, s. 2.

<sup>251</sup> „Agence Europe”, 23.03.2002.

<sup>252</sup> Na konsensus nie mieli wpływu przedstawiciele państw kandydackich (Artykuł 6.4 Regulaminu Konwentu Europejskiego – Preasidium of the Convention, *Note on the working methods of the European Convention*, Brussels, 14.03.2002, CONV 9/02). Zwolennikiem rozwiązywania sporów proceduralnych na zasadzie głosowania był Andrew Duff. Chciał on również, aby stopień poparcia dla poszczególnych opcji ustalać na podstawie orientacyjnego głosowania (Norman, *The accidental constitution*, s. 44).

<sup>253</sup> V. Giscard d'Estaing bardzo wyraźnie mówił, że konsensus nie musi oznaczać jedności. W takim duchu wypowiedział się 25 czerwca 2002 r., podkreślając, że istniała możliwość wypracowania jednolitego projektu traktatu konstytucyjnego. Byłby on owocem konsensusu, ale



domniemywać, że istotnym elementem w określeniu konsensusu był fakt, czy dana propozycja była popierana przede wszystkim przez państwa o największej populacji. Giscard d'Estaing bardzo wyraźnie podkreślał, że Unia Europejska składała się z trzech grup państw: sześciu największych, które liczyły powyżej 40 milionów obywateli, a razem reprezentowały 74% populacji; ośmiu średnich, o populacji od 8 do 16 milionów, razem 19% populacji UE; jedenastu małych, łącznie obejmujących jedynie 7% populacji UE<sup>254</sup>. Co więcej, w praktyce konwentowej konsensus musiał odpowiadać opiniom większości zasiadających członków i musiał mieć poparcie czterech komponentów Konwentu, tj. Parlamentu Europejskiego, parlamentów krajowych, Komisji Europejskiej i rządów państw członkowskich<sup>255</sup>. Jednak taki sposób podejmowania decyzji mógł rodzić krytykę, przede wszystkim ze strony mniejszych państw członkowskich i różnego rodzaju mniejszości, dotyczącą niezbyt demokratycznego sposobu podejmowania decyzji. Obawy tego typu znalazły swoje odzwierciedlenie w pracach Konwentu. Bazując na szczegółowej analizie, niektórzy badacze dochodzą nawet do wniosku, że w Konwencie można było zaobserwować polityczną manipulację<sup>256</sup>. Sprowadzała się ona do kontroli działań Konwentu przez Giscarda d'Estainga poprzez ograniczenie możliwości zgłaszania poprawek przez poszczególnych członków, selekcjonowanie i zmienianie poprawek oraz brak głosowań, co skutkowało dokonywaniem przez przewodniczącego interpretacji, na czym polegał konsensus.

Regulamin stanowił, że zarówno posiedzenia Konwentu, jak i też wszystkie dokumenty miały mieć charakter publiczny. Kalendarz spotkań i ich porządek miał być określany przez prezydium, jakkolwiek wnioski co do dyskutowanych kwestii mogły być zgłaszane przez poszczególnych członków. Mogli oni również, tzn. członkowie, zastępcy i obserwatorzy, przedstawiać prezydium pisemne noty i miały być one, podobnie jak i inne dokumenty, zamieszczane w wi-

---

nie jedności, biorąc pod uwagę wewnętrzne zróżnicowanie Konwentu („Agence Europe”, 26.06.2002). V. Giscard d'Estaing był przeciwnikiem podejmowania decyzji w drodze głosowania. Z uwagi na to, że poszczególne państwa członkowskie miały taką samą liczbę przedstawicieli, to mogłoby się zdarzyć, że większość w Konwencie reprezentowałaby mniejszą część populacji Unii Europejskiej. Co więcej, konsensus wzmacniał znaczenie dokumentu, który miał być przedstawiony Konferencji Międzyrządowej (Hoffmann, Vergés-Bausili, *The reform of Treaty revision procedures*, s. 137).

<sup>254</sup> P. Magonne, K. Nicolaidis, *Large and small member states in the European Union: reinventing the balance*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and European issues, nr 25, Paris 2003, s. 24.

<sup>255</sup> Chodziło przede wszystkim o poglądy wyrażane przez 4 kategorie członków prezydium, a nie całego Konwentu. Taki sposób rozumienia konsensusu odbiegał od klasycznej definicji przyjętej w organizacjach międzynarodowych, gdzie metoda ta sprowadza się do negatywnej jedności, tzn. decyzja jest podjęta, jeżeli nikt się jej nie sprzeciwia (F. Zanon, *EU constitutional reform and the Convention method*, „The International Spectator”, vol. XXXVIII, nr 4, 2003, s. 82).

<sup>256</sup> G. Tsebelis, S. O. Proksch, *The art of political manipulation in the European Convention*, University of California, Los Angeles 2006 (niepublikowany artykuł).



trynie internetowej Konwentu. Zgodnie z regulaminem, zastępcy mogli być obecni na każdym posiedzeniu Konwentu, jakkolwiek mogli brać udział w dyskusji jedynie wtedy, gdy pełnoprawni członkowie nie uczestniczyli w obradach przez cały dzień. Debaty miały mieć miejsce nie tylko podczas sesji plenarnych, ale również w ramach grup roboczych, które mogły być ustanowione przez prezydium. Posiedzenia miały się odbywać w budynkach Parlamentu Europejskiego w Brukseli.

### 3.4. Faza słuchania (marzec – lipiec 2002 r.)

Zgodnie z zapowiedzią przewodniczącego Konwentu, obrady rozpoczęły się od fazy słuchania. Trwała ona od sesji z 21-22 marca 2002 r. do posiedzenia w dniach 11-12 lipca 2002 r. W sumie w tym okresie odbyło się 6 sesji plenarnych.

Posiedzenie z 21-22 marca 2002 r. było poświęcone generalnej debacie na temat tego, czego oczekuje się od Unii Europejskiej. W dyskusji wzięło udział ponad 80 mówców, którzy poruszyli szereg problemów, takich jak ocena stanu rozwoju UE, konieczność większego zaangażowania ze strony Europy w rozwiązywanie problemów obywateli, zasady, które Europa powinna przestrzegać oraz kwestie instytucjonalne<sup>257</sup>. Tak duże i aktywne zaangażowanie ze strony członków Konwentu mogło świadczyć już na samym początku o tym, że gremium to chciało odgrywać istotną rolę w określeniu przyszłego kształtu Unii Europejskiej. Kolejne posiedzenia w ramach fazy słuchania dotyczyły przede wszystkim: zadań stojących przed UE (15-16 kwietnia 2002 r.); efektywności i legitymizacji UE, a w szczególności podziału kompetencji (23-24 maja 2002 r.); obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz roli parlamentów narodowych w architekturze europejskiej (6-7 czerwca 2002 r.); kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim (24-25 czerwca 2002 r.); działań zewnętrznych UE (11-12 lipca 2002 r.).

Biorąc pod uwagę fakt, że w pierwszym etapie prac Konwentu miano przede wszystkim wsłuchiwać się w głos obywateli Unii Europejskiej, podjęto działania mające na celu stworzenie ram dla prowadzenia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz zorganizowania Konwentu Młodych. 18 kwietnia 2002 r. odbyło się w gmachu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego spotkanie wiceprzewodniczącego Konwentu Jean-Luc Dehaene'a z grupą około 100 osób reprezentujących różnego rodzaju organizacje zawodowe, pozarządowe oraz kościoły<sup>258</sup>. Ustanowiono 8 grup kontaktowych, których zadaniem było prowa-

<sup>257</sup> Secretariat of the European Convention, *Note on the plenary meeting – Brussels, 21 and 22 March 2002*, Brussels, 25.03.2002, CONV 14/02.

<sup>258</sup> „Bull. EU” 4-2002, punkt 1.1.2. Aktywnym podmiotem chciał być Kościół katolicki głównie poprzez Komisję Episkopatów Wspólnoty Europejskiej (COMECE). Kościół zamierzał zabie-



dzenie dialogu z poszczególnymi sektorami społeczeństwa obywatelskiego<sup>259</sup>. Stworzono specjalną witrynę internetową, na której przedstawiciele poszczególnych grup mogli zamieszczać własne propozycje i przemyślenia dotyczące przyszłości Europy<sup>260</sup>. W samym tylko roku 2002 r. zamieszczono w witrynie ponad 400 dokumentów. Raporty z dyskusji w ramach grup kontaktowych zostały przedstawione na sesji plenarnej Konwentu w dniach 24-25 czerwca 2002 r.<sup>261</sup> Jak podkreślił Jean-Luc Dehaene, w pracach grup wzięło udział około 400 organizacji i 600 osób<sup>262</sup>. Mogło to świadczyć o znaczeniu tych spotkań, ale nie brak było również ocen negatywnych. Podkreślano bowiem, że w posiedzeniach tych brali udział przede wszystkim ci, którzy na co dzień zajmowali się kwestiami europejskimi, a jeden z urzędników Konwentu stwierdził nawet (rok później), że całe przedsięwzięcie było „wspaniałym niepowodzeniem”, gdyż nie przebiło się do opinii publicznej<sup>263</sup>. Niemniej jednak dialog z organizacjami pozarządowymi miał pewien wpływ na zakres prac Konwentu – gdyż jak stwierdził Giscard d’Estaing – najczęściej wymienianymi propozycjami podczas czerwcowej sesji były kwestie udoskonalenia Karty Praw Podstawowych, zwiększenia przejrzystości prac instytucji oraz wypracowania traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej<sup>264</sup>. Nie odbiegały one jednak w zasadzie od problemów dyskutowanych przez członków Konwentu.

Krytycznie podchodzono również do Konwentu Młodych, który obradował w Brukseli w dniach 9-12 lipca 2002 r.<sup>265</sup> Nawet Valéry Giscard d’Estaing, który był gorącym zwolennikiem umożliwienia młodym ludziom wypowiedze-

rać głos nie tylko w sprawach bezpośrednio odnoszących się do religii, ale również dotyczących odpowiedzialności UE w krajach rozwijających się, globalizacji itd. („Agence Europe”, 9.03.2002).

<sup>259</sup> Były to sektory związane z następującymi zagadnieniami: sektor społeczny; środowisko; uniwersytety i instytuty badawcze; obywatele i instytucje europejskie; władze regionalne i lokalne; prawa człowieka; rozwój; kultura („General Report on the Activities of the European Union” 2002, punkt 16).

<sup>260</sup> Adres witryny: [http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_en.htm).

<sup>261</sup> Grupy kontaktowe obradowały w dniach 10-18 czerwca 2002 r. pod przewodnictwem członków prezydium Konwentu. Raporty z posiedzeń grup kontaktowych w: Secretariat of the Convention, *Contact groups (Civil society)*, Brussels, 19.06.2002, CONV 120/02. Przebieg debaty podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 24-25 czerwca 2002 r. w: Secretariat of the Convention, *Note on the plenary session. Brussels, 24 and 25 June 2002*, Brussels, 4.07.2002, CONV 167/02.

<sup>262</sup> „Agence Europe”, 25.06.2002.

<sup>263</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 50. Szczególnie negatywnie ocenili sesję czerwcową euroceptycy. Jens-Peter Bonde stwierdził, że posiedzenie było propagandą federalizmu europejskiego, a David Heathcoat-Amory nadał nazwę sesji „Bruksela rozmawia z Brukselą” („Agence Europe”, 26.06.2002).

<sup>264</sup> „Agence Europe”, 26.06.2002.

<sup>265</sup> W Konwencie Młodych wzięło udział 210 osób w wieku od 18 do 25 lat. Zostali oni wybrani przez członków *normalnego* Konwentu: 168 przez członków i ich zastępców reprezentujących parlamenty i rządy (po 6 z każdego państwa), 32 przez przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, 4 przez reprezentantów Komisji i 6 przez przewodniczącego i wiceprzewodniczących (Secretariat of the Convention, *Youth Convention*, Brussels, 28.03.2002, CONV 15/02).



nia się w kwestiach konstrukcji europejskiej, uznał, że oczekiwał „trochę więcej świeżego powietrza”<sup>266</sup>. Przyznał również, że wśród członków było zbyt wielu przedstawicieli organizacji młodzieżowych i zbliżonych do instytucji europejskich. Ponad pięćdziesięciu członków Konwentu Młodych wystąpiło z krytyką niedemokratycznego sposobu funkcjonowania tego gremium, twierdząc, że prezydium i większa ilość członków rekrutowała się z Europejskiego Forum Młodzieży<sup>267</sup>. Odrzucili oni również tekst, który został przyjęty przez większość uczestników Konwentu Młodych, a w którym wezwano do zbudowania federalnego systemu parlamentarnego i przyjęcia federalnej konstytucji<sup>268</sup>. Pomimo krytyki dialog z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i przeprowadzenie Konwentu Młodych świadczyło o rosnącym znaczeniu Konwentu, który zyskiwał coraz większe zainteresowanie ze strony zewnętrznych podmiotów, między innymi dyplomatów, lobbystów i dziennikarzy. Jednak czasami taka konstatacja była traktowana jako oskarżenie, sprowadzające się do tego, że Konwent w jakimś stopniu był w rękach płatnych lobbystów<sup>269</sup>. Co więcej, wpływ społeczeństwa obywatelskiego nie był w sumie aż tak duży, z uwagi na to, że Konwent był przede wszystkim skoncentrowany na kwestiach instytucjonalnych, co na ogół odbiegało od zakresu zainteresowania różnorodnych grup. O braku prawidłowych relacji między Konwentem a społeczeństwem obywatelskim, mimo podjętych działań, świadczyły wnioski o lepszy dostęp do prac tego gremium.

Istotnym postanowieniem organizacyjnym, świadczącym o złożoności problemów dyskutowanych przez Konwent, było powołanie grup roboczych. Decyzja w sprawie stworzenia pierwszych z nich została podjęta przez prezydium w maju 2002 r., następnie we wrześniu, a później w grudniu<sup>270</sup>. 8 maja 2002 r. prezydium postanowiło utworzyć 6 grup roboczych, określić ich przewodniczących, mandat oraz termin przedstawienia raportu<sup>271</sup>. Były to następujące grupy robocze:

- (1) grupa I, subsydiarność, Iñigo Méndez de Vigo (wrzesień);
- (2) grupa II, Karta Praw Podstawowych, Antonio Vitorino (listopad);

<sup>266</sup> „Agence Europe”, 13.07.2002.

<sup>267</sup> Niektórzy członkowie Konwentu mówili również o marnotrawstwie pieniędzy na zakwaterowanie uczestników w luksusowym pięciogwiazdkowym hotelu w Brukseli („EurActiv”, 12.07.2002). Johannes Voggenhuber, członek *normalnego* Konwentu z Austrii, stwierdził, że do Brukseli nie przyjechała europejska młodzież, ale przyszli biurokraci w instytucjach europejskich (Norman, *The accidental constitution*, s. 51).

<sup>268</sup> Tekst przyjęty przez Konwent Młodych w Brukseli 12 lipca 2002 r. w: Secretariat of the Convention, *Final text adopted by the European Youth Convention. Brussels, 12 July*, Brussels, 19.07.2002, CONV 205/02.

<sup>269</sup> Shaw, *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, s. 65.

<sup>270</sup> „General report on the activities of the European Union” 2002, punkt 6.

<sup>271</sup> Secretariat of the Convention, *Meeting of the Praesidium, Brussels, 8 May 2002. Summary of conclusions*, Brussels, 8.05.2002.



- (3) grupa III, osobowość prawna, Giuliano Amato (listopad);
- (4) grupa IV, parlamenty narodowe, Gisela Stuart (listopad);
- (5) grupa V, kompetencje uzupełniające, Henning Christophersen (październik);

(6) grupa VI, zarządzanie gospodarką, Klaus Hänsch (październik).

Kolejne grupy robocze zostały ustanowione w okresie późniejszym. Cztery z nich zostały powołane na posiedzeniu plenarnym Konwentu w dniu 12 września 2002 r.<sup>272</sup> Były to gremia zajmujące się następującymi tematami:

- (1) grupa VII, działania zewnętrzne Unii, Jean-Luc Dehaene (grudzień);
- (2) grupa VIII, obrona, Michel Barnier (grudzień);
- (3) grupa IX, uproszczenie procedur legislacyjnych i instrumentów, Giuliano Amato (listopad);
- (4) grupa X, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, John Bruton (grudzień).

Ostatnia, jedenasta grupa robocza została utworzona 6 grudnia 2002 r. pod przewodnictwem Giorgosa Katiforisa. Miała ona na początku 2003 r. przedstawić raport dotyczący kwestii społecznych.

Powołanie pierwszych grup roboczych już w maju 2002 r. świadczyło o wolnym przechodzeniu Konwentu w drugą fazę, w której miano analizować pojawiające się propozycje<sup>273</sup>. W takim duchu wypowiedział się między innymi Iñigo Méndez de Vigo, przewodniczący delegacji Parlamentu Europejskiego w Konwencji, który stwierdził, że ustanowienie grup było świadectwem początku rzeczywistej pracy<sup>274</sup>. Grupy te zostały stworzone po to, aby dyskusja podczas sesji plenarnych była bardziej pogłębiona, a nie żeby ustanowić coś na wzór komisji parlamentarnych, gdyż sam przewodniczący Giscard d'Estaing był przeciwnikiem podzielenia dyskusji na różne wewnętrzne gremia<sup>275</sup>.

Pierwsza ocena prac Konwentu oraz niepełne podsumowanie fazy słuchania zostało dokonane przez Valéry'ego Giscarda d'Estainga podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli, które odbyło się w dniach 21-22 czerwca 2002 r.<sup>276</sup> Jak podkreślał były prezydent Francji, w swoim sprawozdaniu nie przedstawiał on konkretnych propozycji<sup>277</sup>. W wystąpieniu przed szefami państw i rządów ukazał on główne tendencje, które pojawiły się w dyskusjach

<sup>272</sup> „General report on the activities of the European Union” 2002, punkt 6.

<sup>273</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 60.

<sup>274</sup> „Agence Europe”, 7.06.2002.

<sup>275</sup> Editorial comments, *What is going on at the European Convention?*, „Common Market Law Review”, vol. 39, nr 4, 2002, s. 678.

<sup>276</sup> Wypowiadając się podczas sesji plenarnej Konwentu, V. Giscard d'Estaing stwierdził, że raport dla szefów państw i rządów wyrażał jego ocenę jak przewodniczącego i nie zawsze musiał odzwierciedlać poglądy poszczególnych członków Konwentu (Secretariat of the Convention, *Note on the plenary session. Brussels, 24 and 25 June 2002*, s. 2).

<sup>277</sup> Opinię tą wygłosił Giscard d'Estaing podczas sesji plenarnej Konwentu 7 lipca 2002 r. („Agence Europe”, 8.06.2002).





i zwrócił uwagę na trzy zagadnienia, wokół których ukształtował się konsensus<sup>278</sup>. Po pierwsze, członkowie Konwentu zwrócili uwagę na konieczność zajęcia się problemem wyraźnego sprecyzowania kompetencji. Nie chodziło jednak o przyjęcie katalogu uprawnień, ale o stwierdzenie, że Unia korzysta z kompetencji zapisanych w Traktacie a wszystkie inne przynależą państwom członkowskim. W tym kontekście członkowie Konwentu podkreślali konieczność respektowania zasady subsydiarności. Nie chcieli oni również poszerzenia uprawnień Wspólnoty Europejskiej, z wyjątkiem działań transgranicznych w zakresie bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych. Po drugie, pojawiły się głosy o potrzebie znacznego uproszczenia systemu prawnego Unii. Dotyczyło to między innymi zredukowania procedur decyzyjnych, których było aż dziewięć. Mowa była również o uproszczeniu instrumentów prawnych, co mogło znaleźć odzwierciedlenie w kwestii nazewnictwa, bowiem zamiast dyrektyw i rozporządzeń byłyby ustawy ramowe lub ustawy europejskie. Co więcej, chodziło o upowszechnienie procedury współdecydowania i podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Po trzecie, wyłonił się konsensus wokół kwestii zwiększenia efektywności i demokratyzacji procesu podejmowania decyzji. Polegał on na podjęciu inicjatywy mającej na celu zbliżenie dwóch źródeł demokratycznej legitymizacji w Unii Europejskiej, które miały charakter komplementarny a nie antagonistyczny. Pierwszy rodzaj legitymizacji, który był wyrażany przez parlamenty narodowe, miał charakter historyczny i odnosił się do poczucia tożsamości. Drugi typ, o zasięgu kontynentalnym i obliczu wspólnotowym, był reprezentowany przez Parlament Europejski. Na konferencji prasowej przewodniczący Konwentu podkreślił, że działania te nie miały na celu stworzenia drugiej izby ustawodawczej. Giscard d'Estaing poruszył również problem dokumentu końcowego. Stwierdził, że Konwent zmierzał w kierunku wysunięcia całościowej i zrównoważonej propozycji, która powinna przybrać formę traktatu konstytucyjnego<sup>279</sup>. Było to bardzo istotne stwierdzenie, gdyż przed 28 lutego 2002 r. charakter końcowego dokumentu nie był wyraźnie sprecyzowany<sup>280</sup>. Giscard d'Estaing podkreślał ponadto, że wyprac-

<sup>278</sup> „Agence Europe”, 24.06.2002. Tekst wystąpienia: V. Giscard d'Estaing, *Compte-rendu presente par V. Giscard d'Estaing, President de la Convention Europeenne au Conseil Europeen de Seville. Les 21 et 22 Juin 2002*, 21 Juin 2002.

<sup>279</sup> Głosy o potrzebie przyjęcia nowego traktatu pojawiły się już w momencie inaugurowania prac przez Konwent, jakkolwiek były one dosyć zróżnicowane. Pozarządowa fundacja Głos Federalistyczny apelowała o wypracowanie federalnej konstytucji dla całej Europy („Agence Europe”, 28.02.2002). Niemiecki członek Konwentu Erwin Teufel mówił o krótkiej, ale jasnej konstytucji, w której sprecyzowano by kto za co odpowiada i zagwarantowano ochronę praw obywateli („Agence Europe”, 1.03.2002). Partia Europejskich Socjalistów apelowała natomiast do Konwentu o przygotowanie jednolitej i spójnej propozycji, w której zawarto by europejski model społeczny, zwrócono uwagę na zrównoważoną politykę rozwoju i wyposażono UE w możliwości wspierania pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie („Agence Europe”, 6.03.2002).

<sup>280</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 56.



wany dokument miał zastąpić istniejące Traktaty<sup>281</sup>. Okazało się więc, że wielu członków Konwentu dążyło do znacznego poszerzenia własnego mandatu, gdyż zaczęto stawiać wprost coraz ambitniejsze cele<sup>282</sup>.

Podczas posiedzenia w Sewilli Giscard d'Estaing, odpowiadając na uwagi portugalskiego premiera Barroso, podkreślił znaczenie odpowiednich relacji z państwami członkowskimi i uznał, że te kontakty będzie podtrzymywać, spotykając się przede wszystkim z Radą Europejską<sup>283</sup>. Takie podejście zostało pozytywnie przyjęte przez premierów Wielkiej Brytanii, Blaira i Szwecji, Perssona. Ograniczało to jednak w pewnym sensie autonomię Konwentu, gdyż coraz większą rolę w pracach tego gremium zaczęły odgrywać państwa członkowskie. Przejawiało się to w zachowaniu reprezentantów rządów, którzy w momencie przejścia do dyskusji nad konkretnymi problemami coraz częściej zaczęli bronić interesów poszczególnych państw członkowskich, grozili zawetowaniem niekorzystnych reform podczas Konferencji Międzyrządowej, budowali koalicje, czyli używali klasycznych metod prowadzenia negocjacji dyplomatycznych<sup>284</sup>. O rosnącym znaczeniu państw członkowskich dla rokowań w ramach Konwentu świadczyły również rozmowy bilateralne, jakie odbywał Giscard d'Estaing z przywódcami niektórych krajów i czasami również z politykami niższego szczebla. Między inauguracją prac a posiedzeniem w Sewilli Giscard d'Estaing złożył wizyty takim szefom rządów, jak Blair, Schröder i Aznar oraz dwukrotnie rozmawiał z Romano Prodim<sup>285</sup>. Pomimo tego, że – jak często podkreślano – Giscard d'Estaing wolał spotykać się z przedstawicielami dużych państw, to nie stronił on od kontaktów z austriackim kanclerzem Schüsslesem, czy też premierami dwóch landów niemieckich, tj. Teufelem i Stoiberem. Duże znaczenie dla przewodniczącego miały kontakty z Wielką Brytanią i Austrią, gdyż w szczególności ze strony tych krajów mogły pojawić się problemy z przyjęciem wynegocjowanego w ramach Konwentu traktatu. Oczywiście było, że bliskie związki z państwami członkowskimi mogły zwiększyć pewność akceptacji projektu dokumentu Konwentu przez Konferencję Międzyrządową. Duży wpływ państw członkowskich prowadził jednak do wniosku, że nie było widać znaczącej różnicy pomiędzy zastosowaną metodą przygotowania zmian przez Konwent a wcześniejszymi procesami reformowania Unii Europejskiej<sup>286</sup>. Jak wynika z analizy przebiegu prac Konwentu, kwestie instytucjonalne i związane z funkcjonowaniem polityk były przede wszystkim negocjowane przez przed-

<sup>281</sup> Giscard d'Estaing stwierdził tak przed komisją konstytucyjną PE pod koniec marca 2002 r. („Agence Europe”, 28.03.2002).

<sup>282</sup> D. Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 179.

<sup>283</sup> „Agence Europe”, 24.06.2002.

<sup>284</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 52.

<sup>285</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 57-59.

<sup>286</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 54.



stawiciele rządów, gdyż zdawano sobie sprawę, że propozycje miały podlegać aprobowaniu w ramach Konferencji Międzyrządowej. Do pewnego stopnia można mówić o istnieniu zależności polegającej na tym, że Konferencja Międzyrządowa mogła być związana Konwentem, w tym samym stopniu co Konwent mógł być ograniczony przez Konferencję Międzyrządową<sup>287</sup>. Przed uzyskaniem dominującej pozycji Rady w Konwencie ostrzegał już na samym początku prac tego gremium Hans-Gert Pöttering, przewodniczący frakcji EPL-ED w Parlamencie Europejskim, który mówił o niebezpieczeństwie pojawienia się tzw. „drugiego Konwentu”<sup>288</sup>. Wypowiedzi przedstawicieli państw członkowskich mogły jednak sugerować, że poszczególne kraje chciały mieć wpływ na przebieg Konwentu. Świadczyć o tym mógł apel ministrów do spraw europejskich Francji i Niemiec, aby oba państwa wypracowały wspólne podejście do prac Konwentu<sup>289</sup>. I rzeczywiście od jesieni 2002 r. widoczne było ożywienie współpracy Francji i Niemiec, co zaowocowało licznymi wspólnymi propozycjami adresowanymi do Konwentu<sup>290</sup>.

W trakcie pierwszej fazy Konwentu pojawiło się szereg szczegółowych propozycji dotyczących wielu dyskutowanych kwestii. Istotnym wkładem do debaty był komunikat Komisji z 22 maja 2002 r. zatytułowany *Projekt dla Unii Europejskiej*<sup>291</sup>. Komisja opowiedziała się w nim jednoznacznie za przyjęciem traktatu konstytucyjnego, który istniałby obok konstytucji państw członkowskich. Poprzez połączenie ze Wspólnotami Europejskimi doprowadzono by na jego mocy do stworzenia jednolitej struktury Unii Europejskiej, która posiadałaby osobowość prawną. Nie oznaczało to jednak, że nie istniałoby pewne zróżnicowanie w odniesieniu do obszarów, które mieściły się wcześniej w drugim i trzecim filarze. Komisja uważała, że biorąc pod uwagę zasadę równości między obywatelami Europy, należało dokonać przeglądu uzasadnień dla istniejących derogacji, gdyż były one źródłem rzeczywistej komplikacji działań podejmowanych przez większość państw członkowskich. Komisja wobec tego apelowała, aby Konwent potwierdził, że koncepcja Europy *à la carte* nie byłaby dobrą opcją dla rozwoju Unii Europejskiej. Jednym z zadań traktatu konstytucyjnego miała być kwestia doprecyzowania kompetencji Unii Europejskiej. Komisja w sposób bardzo ostrożny podchodziła do kwestii ewentualnego spo-

<sup>287</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 54.

<sup>288</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 02.03.2002.

<sup>289</sup> Stanowisko przyjęli francuski minister do spraw europejskich – Renaud Donnedieu de Vabres oraz dwóch niemieckich sekretarzy, do spraw europejskich – Christoph Zöpel i do spraw zagranicznych – Günter Pleuger, podczas spotkania w Berlinie 17 maja 2002 r. („Agence Europe”, 18.05.2002).

<sup>290</sup> U. Guérot, K. Hughes, M. Lefebvre, T. Egenhoff, *France, Germany and the UK in the Convention. Common interests or pulling in different directions?*, EPIN Working Paper, nr 7/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003, s. 1-4.

<sup>291</sup> European Commission, *Communication from the Commission. A project for the European Union*, Brussels, 22.05.2002, COM(2002) 247 final.



rządzenia katalogu uprawnień, gdyż mógł on w sposób sztuczny ograniczyć zdolność do działania Unii. Twierdziła wobec tego, że niezbędne wyjaśnienie kompetencji nie wiązało się z ich klasyfikacją. Co do sposobu przyjmowania aktów prawnych, Komisja po raz kolejny stwierdziła, że generalną procedurą legislacyjną powinno być współdecydowanie. Podkreśliła jednak, że Unia powinna koncentrować się na określaniu generalnych reguł, pozostawiając władzom państwowym swobodę przyjmowania środków ich implementacji. Komisja, przedstawiając własny projekt dla Unii Europejskiej, chciała, aby organizacja ta była oparta na metodzie wspólnotowej, jakkolwiek dostosowanej do nowych wymagań. Oznaczało to między innymi, że wyłączne prawo inicjatywy legislacyjnej Komisji byłoby rozszerzone na obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz na politykę zagraniczną. Komisja postawiła przed Unią trzy zasadnicze zadania do realizacji. Były to: (1) konsolidacja modelu rozwoju gospodarczego i społecznego; (2) stworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; (3) wypełnianie obowiązków potęgi światowej. W ramach każdego obszaru Komisja przedstawiła swoje propozycje. Wnioskowała wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej w zakresie koordynacji polityki gospodarczej poprzez wyposażenie jej w prawo przygotowywania propozycji wytycznych polityki gospodarczej oraz programów stabilizacji i konwergencji. Dopiero na tej podstawie decyzje mogły być podejmowane przez Radę. Komisja uważała również, że powinna być reprezentantem strefy euro w relacjach międzynarodowych. Opowiedziała się za przyjęciem zasady, że w odniesieniu do funkcjonowania rynku wewnętrznego, wszelkie postanowienia, także dotyczące aspektów fiskalnych i społecznych, powinny być podejmowane większością kwalifikowaną. Oznaczałoby to, że nastąpiłoby odejście od jednomyślności w zakresie podatków, czemu zawsze była przeciwna przede wszystkim Wielka Brytania. W zakresie polityki zagranicznej Komisja wysunęła między innymi pomysł połączenia funkcji Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych. Osoba taka byłaby członkiem Komisji i posiadałaby podwójną legitymizację, pochodzącą zarówno od państw członkowskich, jak i Parlamentu Europejskiego. Byłaby ona wybierana na zasadzie porozumienia kandydata na przewodniczącego Komisji a Radą spotykająca się na szczelbu szefów państw i rządów. Komisja proponowała, aby w zakresie WPZiB odejść od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej, z wyjątkiem decyzji w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Innym pomysłem było wyposażenie polityki zagranicznej w konieczne instrumenty, tj. budżet, nowe procedury oraz sieć zewnętrznych przedstawicielstw.

Reakcje na komunikat były dosyć zróżnicowane. W debacie w Parlamencie Europejskim większość deputowanych oraz główne frakcje polityczne poparły dokument Komisji<sup>292</sup>. Pewien sceptycyzm pojawił się natomiast w państwach

<sup>292</sup> „EurActiv”, 24.05.2002; „Agence Europe”, 30.05.2002.



członkowskich, w szczególności dużych, ale niekiedy krytyka była wyrażana przez przedstawicieli władz regionalnych. Między innymi Reinhold Bocklet, minister do spraw europejskich Bawarii, uznał, że sprzeciw wobec opracowania katalogu kompetencji wynikał z faktu, że Komisja chciała, aby Unia Europejska mogła zajmować się wszystkim co uważała za ważne<sup>293</sup>. Bocklet odrzucił również ewentualny wzrost znaczenia Komisji w zakresie koordynacji polityki gospodarczej, gdyż przeistoczyłaby się ona w scentralizowany rząd europejski, ograniczając niezależność Europejskiego Banku Centralnego. Sprzeciwił się przyznaniu Komisji wyłącznego prawa inicjatywy w zakresie WPZiB, gdyż polityka ta powinna mieć nadal charakter międzypaństwowy.

Polemika z komunikatem Komisji przejawiała się w wielu wypadkach w wysuwaniu propozycji, które mogły doprowadzić do ograniczenia kompetencji tej instytucji<sup>294</sup>. W takich kategoriach można interpretować propozycję prezydenta Chiraca, wspartą przez premierów Blaira i Aznara, powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>295</sup>. Po raz pierwszy pomysł ten został przedstawiony przez prezydenta Chiraca w przemówieniu wygłoszonym w marcu 2002 r. w Strasburgu<sup>296</sup>. W maju 2002 r. premier Wielkiej Brytanii Tony Blair stwierdził, że przewodniczący Rady Europejskiej powinien być wybierany na pięcioletnią kadencję przez szefów państw i rządów<sup>297</sup>. Osoba ta nie powinna pełnić żadnych funkcji we własnym kraju i powinno się ją rekrutować z grona byłych szefów państw i rządów. Przewodniczący Rady Europejskiej byłby wspierany w wykonywaniu swoich zadań przez zespół pięciu lub sześciu przywódców państw członkowskich, które przewodniczyłyby poszczególnym spotkaniom ministerialnym. Koncepcja stworzenia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej nie była początkowo rozważana na forum Konwentu z uwagi na to, że debata instytucjonalna toczyła się w późniejszym okresie prac tego gremium. Był to jednak problem, który był dyskutowany podczas bilateralnych rozmów Giscarda d'Estainga z przywódcami państw członkowskich<sup>298</sup>. Propozycji trzech dużych krajów sprzeciwiały się mniejsze państwa członkowskie, gdyż nie chciały one ograniczenia kompetencji Komisji jako instytucji chroniącej przede wszystkim ich interesy. Przeciwno propozycji Francji, Wielkiej Bry-

<sup>293</sup> „Agence Europe”, 30.05.2002.

<sup>294</sup> „The Economist”, 23.05.2002.

<sup>295</sup> W taki sposób interpretował relacje pomiędzy propozycjami Komisji i trzech przywódców zwolennik koncepcji Komisji, Enrique Baron Crespo, przewodniczący frakcji socjalistycznej w Parlamencie Europejskim. Stwierdził on, że komunikat stanowił alternatywę wobec koncepcji przewodniczącego Rady („EurActiv”, 24.05.2002).

<sup>296</sup> „EurActiv”, 22.05.2002.

<sup>297</sup> Koncepcję taką Wielka Brytania propagowała zakulisowo już od stycznia 2002 r. (Guérot, Hughes, Lefebvre, Egenhoff, *France, Germany and the UK in the Convention*, s. 4).

<sup>298</sup> Norman, *The accidental constitution*, s 57.



tanii i Hiszpanii wypowiedziały się między innymi Finlandia<sup>299</sup>, kraje Beneluk-su, ale swoje wątpliwości wyraziły również Niemcy<sup>300</sup>.

Pojawienie się dwóch różnych sposobów myślenia o przyszłości Unii Europejskiej mogło świadczyć o sporze, który był widoczny w późniejszych debatach w Konwencji Europejskiej. Z jednej strony propozycja Komisji opierała się na potrzebie dostosowania tradycyjnej metody wspólnotowej do wymogów zmieniającego się procesu integracji europejskiej, z drugiej – Francja, Wielka Brytania i Hiszpania chciały wzmocnienia elementów międzyrządowych, a przede wszystkim wpływu państw dużych na procedury decyzyjne. Ze swojej strony, Valéry Giscard d'Estaing opowiedział się za koniecznością łączenia metod wspólnotowej i międzyrządowej, gdyż pomagały one w ochronie praw mniejszych państw członkowskich<sup>301</sup>.

### 3.5. Faza analiz (wrzesień – grudzień 2002 r.)

#### 3.5.1. Wstępny projekt Traktatu Konstytucyjnego

Jeszcze przed formalnym rozpoczęciem etapu analiz, dyskusje w ramach Konwentu weszły w nową fazę. Związane to było z pojawieniem się wstępnych propozycji dotyczących konstytucji europejskiej lub z apelami o ich przygotowanie. Pewne zamieszanie wywołał wewnętrzny dokument przygotowany przez sekretariat Konwentu, tzw. *non-paper*, w którym postulowano opracowanie traktatu zasadniczego<sup>302</sup>. Szczególny sprzeciw ze strony eurosceptyków, przede wszystkim Jensa-Petera Bonde'a, budził poufny charakter tego dokumentu. Zdaniem Bonde'a, *non-paper* miał doprowadzić do przyjęcia konstytucji, która pozwoli Unii Europejskiej na przekształcenie się w państwo federalne, realizujące własną politykę zagraniczną, ustanawiające prawa podstawowe i obywatelstwo oraz dzielące kompetencje z państwami członkowskimi. Pojawienie się *non-paper* mogło świadczyć o tym, że prezydium będzie dążyć do przesądzenia o charakterze ostatecznego dokumentu, który miał być przyjęty

<sup>299</sup> Między innymi premier Finlandii Paavo Lipponen podkreślił, że pojawiłyby się trudności, gdyby ustanowienie stanowiska przewodniczącego Rady mogło pomniejszyć rolę Komisji i jej przewodniczącego („Agence Europe”, 23.05.2002).

<sup>300</sup> „Agence Europe”, 14.06.2002.

<sup>301</sup> „Agence Europe”, 16.07.2002.

<sup>302</sup> *Non-paper* składał się z 11 rozdziałów: osobowość prawna UE; cele i fundamentalne zasady UE (ewentualne włączenie Karty Praw Podstawowych); rozdział kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a UE; obywatelstwo UE; ramy instytucjonalne UE; procedury decyzyjne i instrumenty prawne; jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości; kwestie finansowe i budżetowe; porozumienia UE z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi; wzmocniona współpraca; postanowienia ogólne i końcowe (m.in. akcesja nowych państw członkowskich, rewizja Traktatów, siedziby instytucji, używane języki) („EurActiv”, 14.06.2002).



przez Konwent, bez należytego wsłuchiwania się w opinie wyrażane przez jego członków.

Ale również niektórzy uczestnicy Konwentu zgłaszali postulaty opracowania konstytucji. Pod koniec czerwca 2002 r. grupa 18 członków pod przewodnictwem Marii Berger przedstawiła propozycję decyzji, w myśl której Komisja powinna do października przygotować projekt traktatu konstytucyjnego<sup>303</sup>. Pomysł ten jednak został jednomyślnie odrzucony przez prezydium, gdyż – jak podkreślono – doprowadziłoby to do pomniejszenia kompetencji samego Konwentu<sup>304</sup>. W drugiej połowie 2002 r. pojawiło się natomiast kilka projektów konstytucji przedstawionych przez poszczególnych członków Konwentu<sup>305</sup>. Andrew Duff zaprezentował krótką, bo składającą się z 19 artykułów, konstytucję dla federalnej Unii Europy<sup>306</sup>. Jedną z najbardziej kontrowersyjnych idei było wprowadzenie prawa organicznego, które miało stać na czele całej hierarchii aktów prawnych. Miało ono normować kwestie quasi-konstytucyjne związane z równowagą między instytucjami i państwami członkowskimi. Mogło być ono przyjmowane większością trzech czwartych państw członkowskich w Radzie i absolutną większością deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Do traktatu miały być dołączone dwa protokoły. W jednym zawarta byłaby Karta Praw Podstawowych, natomiast w drugim, który nie musiałby być zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie, gwarancje bezpieczeństwa istniejące w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej. W sposób zupełnie odmienny do problemu podszedł francuski członek Konwentu Alain Lamassoure, który nie proponował konkretnego tekstu dokumentu końcowego, tylko ukazywał cztery podstawowe modele rozwoju Unii Europejskiej, tj. konfederacyjny, federalny, mieszany i wspólnotowy<sup>307</sup>. Konkludował on, że istniało sporo elementów, które były wspólne dla wszystkich modeli, między innymi wykonywanie kompetencji ustawodawczych przez Parlament Europejski i Radę Ministrów oraz większościowy sposób podejmowania decyzji w Radzie z uwagi na proces poszerzenia. Lamassoure, szukając propozycji kompromisowej, wskazywał na konieczność znalezienia równowagi pomiędzy zasadą subsydiarności, która pozwalała na podejmowanie decyzji na poziomie najbliższym obywatelowi, a duchem wspólnotowym, który umożliwiał jednoczenie się wokół wspólnych

<sup>303</sup> Propozycja grupy członków Konwentu: Secretariat of the European Convention, *Note for the attention of the Praesidium*, Brussels, 26.06.2002.

<sup>304</sup> Secretariat of the Convention, *Summary of conclusions. Meeting of the praesidium. Brussels, 10 July 2002*, Brussels, 12.07.2002.

<sup>305</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 65-69.

<sup>306</sup> Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Andrew DUFF, Member of the Convention. „A Model Constitution for a Federal Union of Europe”*, Brussels, 3.09.2002, CONV 234/02 CONTRIB 82.

<sup>307</sup> Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Lamassoure, member of the Convention. „The European Union: four possible models”*, Brussels, 3.09.2002, CONV 235/02 CONTRIB 83.



przedsięwzięć. Własną propozycję konstytucji w formie dokumentu dyskusyjnego przedstawił jeden z bardziej znanych członków Konwentu, niemiecki chrześcijański-demokrata i deputowany do Parlamentu Europejskiego, Elmar Brok<sup>308</sup>. Dokument ten został opracowany na bazie istniejącego *acquis communautaire*, pracach Europejskiej Partii Ludowej<sup>309</sup> i na raporcie Parlamentu Europejskiego autorstwa Lamassoure'a o podziale kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie. Nie stanowił on ostatecznej propozycji, jedynie punkt wyjścia do konkretnej debaty w ramach Konwentu. Równie obszerny charakter miał projekt traktatu konstytucyjnego zaprezentowany przez brytyjskiego ministra do spraw europejskich Petera Haina<sup>310</sup>. Został on przygotowany na zlecenie rządu brytyjskiego, jakkolwiek nie był wyrazem oficjalnej linii politycznej Londynu, przez grupę ekspertów z zakresu prawa konstytucyjnego pod przewodnictwem profesora Alana Dashwooda z Cambridge University. Projekt ten zakładał utworzenie w ramach Unii Europejskiej nowego porządku konstytucyjnego, w którym państwa członkowskie dla osiągnięcia określonych celów i w zdefiniowanych ramach zespałyby suwerenność, co nie przekreślałoby ich tożsamości narodowej. Projekt Dashwooda zakładał więc stworzenia Unii państw suwerennych. Propozycje konstytucji zgłaszane przez poszczególnych członków na ogół nie zyskiwały większego zainteresowania, poza dokumentem Broka z uwagi na jego przynależność do Europejskiej Partii Ludowej i podobieństwo w sposobie myślenia o integracji europejskiej z wieloma członkami Konwentu<sup>311</sup>.

Pomimo prób czynionych przez poszczególnych członków największe znaczenie miały oczywiście działania prezydium, a w szczególności przewodniczącego Konwentu. Już w lipcu 2002 r. Valéry Giscard d'Estaing oznajmił, że pierwszy strukturalny projekt przyszłego tekstu konstytucyjnego będzie gotowy na przełomie października i listopada, co pozwoli na omówienie jego zawartości<sup>312</sup>. Wstępną propozycję dotyczącą możliwości uproszczenia i połączenia istniejących traktatów przedstawił Hervé Bribosia, który pracował w sekretariacie Konwentu, a wcześniej w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji<sup>313</sup>.

<sup>308</sup> Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Brok, member of the Convention* – „*Constitution of the European Union*”, Brussels, 8.10.2002, CONV 352/02 CONTRIB 111.

<sup>309</sup> Decyzja w sprawie przygotowania przez Europejską Partię Ludową projektu traktatu konstytucyjnego zapadła podczas seminarium w Roquebrune w dniach 28-30 czerwca 2002 r. Oprócz prominentnych członków EPL brali w nich udział Valéry Giscard d'Estaing i Jean-Luc Dehaene („*Agence Europe*”, 4.07.2002).

<sup>310</sup> Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr P. Hain, member of the Convention* – *Constitutional treaty on the European Union*, Brussels, 16.10.2002, CONV 345/1/02 REV 1 CONTRIB 122.

<sup>311</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 67.

<sup>312</sup> „*Agence Europe*”, 13.07.2002.

<sup>313</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 64-65.





Tekst na początku sierpnia był dyskutowany między Giscardem d'Estaingem a Kerrym, a następnie między przewodniczącym i dwoma wiceprzewodniczącymi. Po niezbędnych zmianach ten wewnętrzny dokument został przedstawiony prezydium, a następnie przez pomyłkę wszystkim członkom Konwentu.

Punktem wyjścia rozważań zawartych w dokumencie sekretariatu było dążenie do uproszczenia istniejących Traktatów i stworzenia na ich bazie traktatu zasadniczego<sup>314</sup>. Podkreślano, że nie będzie to zadanie łatwe, pomimo tego, że było ono już realizowane w ramach Traktatu Amsterdamskiego, gdyż wiele zapisów było rezultatem trudnych politycznych kompromisów zawieranych w wielu wypadkach nawet kosztem pewnej niejednoznaczności. Jako źródła zawiłości prawa podstawowego wskazywano na kolejne reformy Traktatów, na mocy których funkcjonowały Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska oraz na istnienie aż kilku Traktatów założycielskich. W dokumencie sekretariatu podkreślono możliwość przyjęcia jednolitego traktatu na bazie już istniejących bez zmiany zawartości. Tego rodzaju próby podejmowano już między innymi w trakcie trwania Konferencji Międzyrządowej zakończonej przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego<sup>315</sup>. Jednak połączenie Traktatów nie wykluczało przygotowania traktatu zasadniczego. Wręcz przeciwnie, główny nacisk w dokumencie dyskusyjnym sekretariatu położono na kwestię zarysowania struktury nowego traktatu i określenia relacji z Traktatami już istniejącymi. Co do tego pierwszego zagadnienia zasugerowano możliwość przyjęcia następującego podziału zawartości traktatu zasadniczego:

- preambuła;
- istota, struktura i wartości Unii;
- obywatelstwo i prawa obywateli Unii;
- generalne cele Unii;
- instytucje Unii, procedury decyzyjne, typologia środków działania;
- polityki i kompetencje Unii;
- postanowienia końcowe.

W odniesieniu do drugiej kwestii zaproponowano dwa generalne podejścia, tzn. albo uczynienie z traktatu zasadniczego elementu reorganizacji i uproszczenia istniejących Traktatów, albo ich podporządkowanie traktatowi zasadniczemu.

Przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, ustosunkowując się do różnych propozycji, wymienionych między innymi w dokumencie dyskusyj-

<sup>314</sup> Tekst dokumentu: Secretariat of the European Convention, *Simplification of the Treaties and drawing up of a constitutional treaty*, Brussels, 10.09.2002, CONV 250/02.

<sup>315</sup> Autorzy dokumentu powoływali się na kilka prób uproszczenia i konsolidacji Traktatów przygotowanych przez różne grupy badawcze. Były to projekty z Lozanny, Florencji i Cambridge (Ch. U. Schmid, *Ways out of the maquis communautaire on simplification and consolidation and the need for a restatement of European primary law*, Working paper RSC 99/6, European University Institute, Firenze 1999).



nym sekretariatu, stwierdził bardzo wyraźnie, że opowiada się za przygotowaniem jednolitego tekstu, który byłby podzielony na część o charakterze konstytucyjnym i dział poświęcony politykom, uzupełniony w miarę potrzeby protokołami<sup>316</sup>. Jednocześnie zakomunikował, że prezydium przedstawi zarys struktury nowego traktatu podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 28-29 października 2002 r., a na początku 2003 r. bardziej szczegółową propozycję. Wyrażając pozytywną opinię na temat projektów przygotowanych przez niektórych członków Konwentu, głównie Duffa i Broka, Giscard d'Estaing podkreślił, że Konwent będzie w sposób bardziej rozważny przedstawiał własny tekst, gdyż zbyt wczesna inicjatywa mogłaby być zbyt szybko zniszczona. Uważał, że najistotniejsze kwestie instytucjonalne powinny być rozwiązywane w ostatnim etapie prac Konwentu, czyli po rozstrzygnięciu zagadnień związanych chociażby z funkcjami i procedurami Unii. Co więcej, Giscard d'Estaing sądził, że do zagadnień tych nie można było podchodzić w sposób filozoficzny, ale pragmatyczny, czyli w taki, który był prezentowany przez Roberta Schumana i Jean Monneta. Jednak sam Giscard d'Estaing w swoich koncepcjach nie stronił od wyrażania własnych poglądów na temat konstrukcji europejskiej, które mieściły się w określonym modelu integracji europejskiej. W przemówieniu z Bruges z 2 października 2002 r. podkreślał, nawiązując do konstatacji Phillipe'a de Schoutheete'a i Helen Wallace<sup>317</sup>, że Unia Europejska miała bardziej ponadnarodowy charakter niż Wspólnoty z okresu lat 70. XX wieku, a ważniejsze kroki w tym zakresie, tj. jednolity rynek, unia walutowa, procedura współdecydowania, obywatelstwo europejskie, były podejmowane przez Radę Europejską, czyli ciało o charakterze międzyrządowym. Jak dalej akcentował, w wyniku włączenia szefów państw i rządów następowała „internalizacja” problemów europejskich, gdyż rozwiązania były poszukiwane w ramach państw członkowskich. W spojrzeniu przewodniczącego Konwentu wyraźnie było widać próbę połączenia elementów ponadnarodowych z międzyrządowymi, ale w sposób który odbiegałby nieco od metody wspólnotowej. Nie zgadzał się on z obawami, wyrażanymi w momencie tworzenia Rady Europejskiej, że doprowadzi to do przeistoczenia Wspólnoty w organizację o charakterze bardziej międzyrządowym. Co więcej, jak akcentował, jedną z głównych sił spraczych integracji europejskiej była i powinna być w większym zakresie Rada Europejska. Idąc tym tropem, Giscard d'Estaing proponował dalsze pogłębienie

<sup>316</sup> „Agence Europe”, 13.09.2002. Opinię tę Giscard d'Estaing powtórzył w przemówieniu ogłoszonym w dniu 2 października 2002 r. podczas otwarcia roku akademickiego w College of Europe w Bruges (Chairman of the European Convention, *Speech by Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the European Convention. Opening of the academic year at the College of Europe. Bruges, 2 October 2002*).

<sup>317</sup> Chodziło o studium na temat Rady Europejskiej: Ph. de Schoutheete, H. Wallace, *The European Council*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and European issues, nr 19, Paris 2002.



nie procesu internalizacji poprzez stworzenie Kongresu Narodów Europy, tj. instytucji grupującej członków Parlamentu Europejskiego i proporcjonalnie przedstawicieli parlamentów narodowych, którego zadaniem byłby „przeгляд stanu Unii”.

Stanowisko Valéry’ego Giscarda d’Estainga mogło świadczyć o tym, że to prezydium, a w szczególności przewodniczący, kontrolowali przebieg prac Konwentu i decydowali w dużej mierze o kolejności procedowania i wstępnym kształcie dokumentu końcowego. Nie oznaczało to jednak, że w zakresie rozwiązań merytorycznych Giscard d’Estaing mógł w sposób bardzo wyraźny wpłynąć na kształt poszczególnych zapisów, gdyż musiał on liczyć się zwłaszcza z przedstawicielami państw członkowskich (przede wszystkim dużych), tym bardziej, że od listopada 2002 r. członkami Konwentu zostali ministrowie spraw zagranicznych Niemiec, Joschka Fischer i Francji, Dominique de Villepin. Był to wyraźny sygnał, że punkt ciężkości co do wypracowania nowego traktatu przesunął się w znacznej mierze z Konferencji Międzyrządowej do Konwentu, gdyż w ramach właśnie tego gremium mogły dokonywać się wstępne negocjacje, a zadaniem Konferencji mogło być jedynie potwierdzenie wcześniejszych ustaleń<sup>318</sup>. Wydarzenie to zwiększało znaczenie Konwentu, gdyż Valéry Giscard d’Estaing mógł bezpośrednio ustalać zapisy nowego traktatu z politykami mającymi odgrywać kluczową rolę w obradach Konferencji Międzyrządowej. Co więcej, w swoim pierwszym wystąpieniu na sesji plenarnej 28 października 2002 r. Joschka Fischer bardzo wyraźnie stwierdził, że tekst konstytucji europejskiej powinien być opracowany przez Konwent bez żadnych opcji, a później przyjęty przez Konferencję Międzyrządową bez szczegółowych negocjacji<sup>319</sup>. Było to bardzo istotne sformułowanie wzmacniające mandat Konwentu, gdyż pochodziło z ust wpływowego ministra spraw zagranicznych największego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Potwierdzeniem roli Giscarda d’Estainga i prezydium co do wpływania na postępowanie dyskusji w ramach Konwentu było przedstawienie w dniu 28 października 2002 r. wstępnej struktury projektu traktatu konstytucyjnego<sup>320</sup>. Projekt miał charakter szkieletu, który miał być w przyszłości wypełniany treścią, jakkolwiek w niektórych wypadkach jego techniczny charakter był pozorny z uwa-

<sup>318</sup> Wypowiedzi Dominique’a de Villepina i jego zastępcy, pani Pascale Andréani, znacząco wykraczały poza prezentację poglądów osobistych (N. Jabko, *The importance of being Nice: an institutionalist analysis of French preferences on the future of Europe*, „Comparative European Politics”, vol. 2, nr 3, 2004, s. 298).

<sup>319</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 157.

<sup>320</sup> Praesidium of the European Convention, *Preliminary draft Constitutional Treaty*, Brussels, 28.10.2002, CONV 369/02. Zarys projektu traktatu konstytucyjnego zreferował Valéry Giscard d’Estaing kilka dni wcześniej, tj. 24 października 2002 r., na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (President de la Convention europeenne, *Compte-rendu presente par Valéry Giscard d’Estaing, President de la Convention sur l’avenir de l’Europe au Conseil Europeen de Bruxelles, le 24 Octobre 2002*).



gi na sugerowane rozwiązania<sup>321</sup>. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, bo taką miał nosić nazwę przygotowywany dokument, miał składać się z preambuły oraz trzech części dotyczących struktury konstytucyjnej, polityk Unii i ich implementacji oraz postanowień ogólnych i końcowych. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 24 października 2002 r. Valéry Giscard d'Estaing stwierdził, że z ogólnej liczby 414 artykułów ówczesnie obowiązujących Traktatów nie zmieniliby swego brzmienia 205 artykułów, 136 musiałoby być trochę zmodyfikowanych, a 73 znacząco znowelizowanych<sup>322</sup>. W propozycji prezydium dokonano charakterystyki, jakkolwiek bardzo pobieżnej, pierwszej części traktatu, która miała składać się z 46 artykułów<sup>323</sup>. W artykule pierwszym zaprezentowano cztery możliwe nazwy nowej jednolitej struktury, która miała zastąpić Wspólnotę Europejską i Unię Europejską. Były to: Wspólnota Europejska, Unia Europejska, Stany Zjednoczone Europy i Zjednoczona Europa. Sam Valéry Giscard d'Estaing, jakkolwiek podkreślał, że Jean Monnet i Winston Churchill mówili o Stanach Zjednoczonych Europy, opowiadał się za nazwą Zjednoczona Europa, która najlepiej odzwierciedlała ówczesny poziom integracji europejskiej<sup>324</sup>. W dokumencie prezydium znalazły się sugestie dotyczące kwestii najbardziej drażliwych, czyli dotyczących systemu instytucjonalnego. Pojawiła się oczywiście propozycja stworzenia Kongresu Narodów Europy, na co zwracał w szczególności uwagę Valéry Giscard d'Estaing, gdyż była to w dużej mierze jego koncepcja. Ale w szkielecie traktatu znalazły się również zapisy, w myśl których doszłoby do rozdzielenia przewodnictwa w Radzie Europejskiej i Radzie. Nie przesądzano o wielkości Komisji, gdyż wskazywano na dwie możliwości, tj. przekształcenie tej instytucji w małe kolegium komisarzy albo stworzenie większego gremium. Komisja nadal posiadałaby, jako jedyna instytucja, prawo inicjatywy legislacyjnej. W propozycji pojawiły się również sugestie dotyczące innej istotnej kwestii, mianowicie problemu kompetencji Unii Europejskiej. Wyróżniono trzy kategorie uprawnień, tj. wyłączne kompetencje UE, mieszane, czyli wykonywane wspólnie przez UE i państwa członkowskie oraz działania wspierające i koordynujące podejmowane przez Unię. Jednocześnie wprowadzono zasadę powierzonych kompetencji, w myśl której uprawnienia, które nie zostały przekazane Unii, należą do

<sup>321</sup> Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Atla 2, Wrocław 2004, s. 141.

<sup>322</sup> President de la Convention europeenne, *Compte-rendu presente par Valéry Giscard d'Estaing, President de la Convention sur l'avenir de l'Europe au Conseil Europeen de Bruxelles, le 24 Octobre 2002*, s. 6.

<sup>323</sup> Część pierwsza była podzielona na dziesięć tytułów: (1) definicja i cele Unii; (2) obywatelstwo Unii i prawa fundamentalne; (3) kompetencje i działania Unii; (4) instytucje Unii; (5) implementacja działań Unii; (6) demokratyczne życie Unii; (7) finanse Unii; (8) działania Unii w świecie; (9) Unia i jej najbliższe sąsiedztwo; (10) członkostwo Unii.

<sup>324</sup> „Agence Europe”, 29.10.2002.



państw członkowskich. W zakresie powierzonych kompetencji prawo Unii posiadałoby prymat. Istotnym sformułowaniem było zwrócenie uwagi na zasady subsydiarności i proporcjonalności oraz roli, jaką mają odgrywać w tym zakresie parlamenty krajowe. Nowym rozwiązaniem, które pojawiło się w szkielecie traktatu była procedura występowania z Unii Europejskiej. W obowiązujących Traktatach mowa była jedynie o akcesji i zawieszaniu członkostwa. W dokumencie prezydium dotknęło również problemu włączenia Karty Praw Podstawowych do traktatu. W proponowanym artykule 6 przedstawiono trzy alternatywne pomysły, tzn. można było zapisać w nim odniesienie do Karty, albo uznać, że Karta byłaby integralną częścią konstytucji a znajdowałaby się ona w jednym z dołączonych protokołów, albo dokonać inkorporacji wszystkich artykułów Karty do konstytucji.

Reakcje na szkielec traktatu konstytucyjnego przygotowany przez prezydium były dosyć zróżnicowane, a poszczególni członkowie Konwentu mieli możliwość odniesienia się do poszczególnych zapisów podczas sesji plenarnej w dniach 28-29 października 2002 r.<sup>325</sup> Na ogół przeważały oceny pozytywne, przede wszystkim z uwagi na fakt, że traktat konstytucyjny miał doprowadzić do stworzenia jednolitej struktury, która posiadałaby osobowość prawną i w ramach której nie istniałby podział na trzy filary. Nie oznaczało to, jak podkreślał w debacie Giscard d'Estaing, że nie miało być pewnego wewnętrznego zróżnicowania, gdyż powinno ono występować z uwagi na specyfikę niektórych polityk. Wielu członków Konwentu uznało, że dyskusja na temat nowej nazwy była całkowicie bezprzedmiotowa, gdyż ogólnie był przyjęty termin Unia Europejska<sup>326</sup>. Pozytywnie do federalnego charakteru Unii odniósł się Elmar Brok, krytycznie natomiast eurosceptycy. Brok a także wielu innych, między innymi Duff, wskazywało na potrzebę zdefiniowania Unii nie tylko jako związku państw, ale również narodów. Tego drugiego odniesienia zabrakło w propozycji prezydium Konwentu. Większość członków Konwentu opowiedziała się za zachowaniem równowagi instytucjonalnej między Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Chodziło przede wszystkim o wzmocnienie takich elementów, jak prawo inicjatywy Komisji, podejmowanie decyzji przez Radę większością kwalifikowaną oraz współdecydowanie przez Parlament Europejski. Pojawiły się również i inne postulaty. Na przykład Joschka Fischer opowiedział się za wyborem przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski. Niektórzy członkowie Konwentu nie kryli jednak negatywnego stosunku do niektórych

<sup>325</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002*, Brussels, 31.10.2002, CONV 378/02; „Agence Europe”, 30.10.2002; Norman, *The accidental constitution*, s. 74-76.

<sup>326</sup> Peter Hain na przykład mówił o nazwie Unia Europejska jako o popularnym znaku towarowym, z którego wszyscy byli dumni. Dla niego nazwa Stany Zjednoczone Europy kojarzyła się zanadto z superpaństwem, a Zjednoczona Europa z nazwą drużyny piłkarskiej (Norman, *The accidental constitution*, s. 75).



propozycji instytucjonalnych zawartych w szkielecie traktatu konstytucyjnego. Między innymi nowi przedstawiciele rządu Holandii Gijs De Vries i Irlandii Dick Roche byli przeciwni tworzeniu stanowiska przewodniczącego Rady, gdyż mogło to doprowadzić do niepotrzebnych kontrowersji, ale również powołaniu Kongresu. Zresztą negatywny stosunek do tego drugiego pomysłu dominował w Konwencji, czego wyrazem była debata, która zbiegła się z dyskusją o szkielecie traktatu konstytucyjnego, na temat raportu grupy roboczej zajmującej się rolą parlamentów narodowych. W samej grupie roboczej jedynie dwóch członków poparło pomysły Giscarda d'Estainga. Taki stosunek świadczył o tym, że idea, do której przewodniczący Konwentu był bardzo mocno przywiązany, nie mogła być zrealizowana. Kończąc posiedzenie, Valéry Giscard d'Estaing stwierdził, że szkielec traktatu konstytucyjnego będzie wypełniany treścią od początku 2003 r. głównie na bazie raportów poszczególnych grup roboczych. Takie stwierdzenie świadczyło o tym, że abstrahując od jednostkowych idei, decydujący wpływ na dalszy przebieg prac Konwentu miał szkielec traktatu konstytucyjnego, za którym stało prezydium, a przede wszystkim Valéry Giscard d'Estaing. Oznaczało to, że inne projekty dokumentu końcowego miały marginalne znaczenie, a możliwości poszczególnych członków Konwentu były mocno ograniczone<sup>327</sup>. Dowodem może być przede wszystkim fakt, że generalna struktura projektu Traktatu Konstytucyjnego przyjętego przez Konwent w lipcu 2003 r. nie odbiegała zbyt wiele od propozycji szkielec z października 2002 r.

### 3.5.2. Wkład Komisji Europejskiej

Próbie wpłynięcia na przebieg debaty w ramach Konwentu i na kształt dokumentu końcowego podjęła Komisja Europejska. 4 grudnia 2002 r. Komisja przyjęła komunikat na temat architektury instytucjonalnej zatytułowany *Dla Unii Europejskiej – pokój, wolność, solidarność*, ale jednocześnie zaprezentowała roboczy dokument, w którym, bazując na szkielecie prezydium Konwentu, zawarła propozycję tekstu konstytucji Unii Europejskiej. Występując w dniu 5 grudnia 2002 r. przed Parlamentem Europejskim przewodniczący Komisji Romano Prodi bardzo wyraźnie wskazał na różnice między dwoma dokumentami<sup>328</sup>. Drugi dokument miał charakter techniczny, nigdy nie był dyskutowany ani przyjęty przez Komisję, był natomiast przygotowany przez grupę prawników z Komisji na zamówienie Romano Prodiego w porozumieniu z dwoma komisarzami, tj. Michele Barnierem i Antonio Vitorino. Był on

<sup>327</sup> J. Shaw, L. Hoffmann, A. Vergés Bausili, *Introduction*, w: Shaw, Magonette, Hoffman, Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, s. 17-18.

<sup>328</sup> R. Prodi, President of the European Commission, *The European Union's new institutional structure*, European Parliament, Brussels, 5.12.2002, SPEECH/02/615, s. 2.



zwany projektem Prodiego albo, nieco tajemniczo, projektem Penelopy. Fakt jego pojawienia się, z uwagi na poufny sposób jego przygotowania, wywołał zdziwienie nawet wśród niektórych członków Komisji<sup>329</sup>.

Oficjalny komunikat Komisji miał charakter bardziej wyważony niż tzw. projekt Penelopy. Koncentrował się on przede wszystkim na problemach instytucjonalnych<sup>330</sup>. Propozycja zawarta w oficjalnym komunikacie Komisji bazowała przede wszystkim na potrzebie dostosowania metody wspólnotowej do realiów poszerzonej i zmieniającej się Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę osiągnięcia w zakresie integracji europejskiej chciano doprowadzić do określenia nowej architektury instytucjonalnej w ramach traktatu konstytucyjnego<sup>331</sup>. W opinii Komisji, głównym celem zmian miało być uczynienie z Unii organizacji bardziej demokratycznej, bardziej efektywnej i bardziej przejrzystej. Jak stwierdził Romano Prodi w Parlamencie Europejskim, Unia Europejska miała zmierzać w kierunku stworzenia ponadnarodowej demokracji. Komisja zaproponowała kilka nowych rozwiązań, które miały służyć realizacji tego celu. Przede wszystkim pomysły te dotyczyły procesu mianowania samej Komisji. Wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej miał dokonywać Parlament Europejski większością dwóch trzecich głosów oddanych w głosowaniu tajnym<sup>332</sup>. Następnie przewodniczący miał być zatwierdzany przez Radę Europejską, a Rada, działając większością kwalifikowaną i w porozumieniu z przewodniczącym, miała dokonywać nominacji pozostałych członków Komisji. Cały skład Komisji miał podlegać aprobacie ze strony Parlamentu Europejskiego. Takie określenie procesu desygnowania składu Komisji poszerzało w sposób istotny uprawnienia Parlamentu Europejskiego i zwiększało legitymizację samej Komisji poprzez powiązanie kwestii nominowania przewodni-

<sup>329</sup> Swoje niezadowolenie z powodu braku kolegalności ze strony Prodiego wyrażali między innymi następujący komisarze: Neil Kinnock, Chris Patten, Mario Monti („The Guardian”, 6.12.2002).

<sup>330</sup> European Commission, *For the European Union – peace, freedom, solidarity. Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM(2002) 728 final/2, Brussels, 11.12.2002.

<sup>331</sup> European Commission, *For the European Union. Peace, freedom, solidarity*, s. 5. Omówienie propozycji Komisji będzie również bazowało na dwóch przemówieniach Romano Prodiego z 5 grudnia 2002 r. W Parlamencie Europejskim (Prodi, *The European Union's new institutional structure*, SPEECH/02/615) i w Konwencji Europejskiej (R. Prodi, *Presenting the Commission communication to the European Convention*, Brussels, 5.12.2002, SPEECH/02/617).

<sup>332</sup> Jakkolwiek ta propozycja Komisji budziła zastrzeżenia, to w toku prac Konwentu zgłaszane były pomysły jeszcze dalej idące. Reprezentant irlandzkiego parlamentu John Bruton postulował 6 stycznia 2003 r., aby przewodniczący Komisji był wybierany w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów w całej Unii Europejskiej, co miało przyczynić się do stworzenia europejskiej tożsamości politycznej (Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr John Bruton, member of the Convention: „A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty”*, Brussels, 9.01.2003, CONV 476/03, CONTRIB 182).



czącego Komisji ze stworzeniem znaczącej większości w Parlamencie. W propozycji tej próbowano więc rozwiązać jeden z głównych problemów związanych z legitymizacją demokratyczną Unii Europejskiej, polegający na braku politycznego związku między organem wykonawczym, czyli Komisją, a Parlamentem Europejskim wybranym w drodze bezpośrednich wyborów w państwach członkowskich.

W komunikacie zaproponowano wprowadzenie podwójnej odpowiedzialności Komisji przed Parlamentem Europejskim i Radą Europejską, gdyż obie te instytucje posiadałyby prawo przegłosowania wniosku o *votum* nieufności. Takie rozwiązanie miało lepiej odzwierciedlać podwójną naturę Unii Europejskiej jako Unii państw i obywateli<sup>333</sup>. Komisja sugerowała również, aby procedura współdecydowania była stosowana wobec wszystkich aktów prawnych UE. Ponadto chciała, aby zwiększono uprawnienia Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjmowania budżetu, po to, aby – jak stwierdził Romano Prodi – Parlament Europejski ogrywał taką samą rolę, jak każdy demokratycznie wybrany parlament.

Drugim celem, który powinien być zrealizowany w opinii Komisji, to zwiększenie efektywności Unii. W tym kontekście Komisja postulowała przede wszystkim odejście od wymogu jednomyślności, gdyż mógł on sparaliżować funkcjonowanie Unii w sytuacji, gdyby liczyła ona ponad 25 państw członkowskich. Komisja opowiadała się za wprowadzeniem jako reguły podejmowania decyzji systemu prostej podwójnej większości, w ramach którego decyzja byłaby podjęta, gdyby zyskała poparcie ze strony większości państw członkowskich reprezentujących większość populacji Unii Europejskiej. Jedynie w wyjątkowych przypadkach decyzje w Radzie mogłyby zapadać na zasadzie wzmocnionej większości, odpowiadającej trzem czwartym państw członkowskich reprezentujących dwie trzecie ogólnej populacji Unii. Komisja opowiedziała się przeciwko stworzeniu nowego stanowiska przewodniczącego Unii, gdyż mogło to doprowadzić do pojawienia się dodatkowych problemów. Biorąc pod uwagę konieczność wzmocnienia ciągłości prac w Unii Europejskiej, ale również zaangażowania państw członkowskich na rzecz integracji europejskiej, Komisja proponowała, aby w Radzie Europejskiej i Radzie Spraw Ogólnych pozostawić system sześciomiesięcznej rotacyjnej prezydencji<sup>334</sup>. Zmiany mog-

<sup>333</sup> Sceptyczne uwagi co do propozycji Komisji były wyrażane przez niektórych ekspertów. Wykładowca Trinity College z Dublinia, John Temple Lang, nazwał poważnym błędem możliwość przyznania Radzie Europejskiej prawa do odwołania Komisji, gdyż ta druga instytucja była głównym rywalem Komisji. Mogło to zniszczyć niezależność Komisji, podobnie jak wybór przewodniczącego przez Parlament Europejski, gdyż przewodniczący byłby nominatem politycznym („Agence Europe”, 8.01.2003).

<sup>334</sup> W przemówieniu w Parlamencie Europejskim Romano Prodi przytoczył słowa premiera Belgii Guya Verhofstadta, które można było odczytać jako argument przeciwko tworzeniu funkcji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Otóż Verhofstadt pytał, co taki przewodniczący





łyby dotyczyć prezydencji w innych konfiguracjach Rady, w ramach których ministrowie mogliby wybierać przewodniczącego spośród własnego grona.

Zwiększeniu efektywności miała również służyć propozycja stworzenia nowego stanowiska Sekretarza Unii Europejskiej do spraw zagranicznych, który miał być mianowany wspólną decyzją Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji. Sekretarz pełniłby funkcję wiceprzewodniczącego Komisji, ale jednocześnie ponosiłby odpowiedzialność przed szefami państw i rządów. W okresie przejściowym Sekretarz korzystałby z prawa inicjatywy legislacyjnej w zakresie WPZiB w ramach wskazówek lub mandatu określonego przez Radę lub grupę państw członkowskich. Po zakończeniu okresu przejściowego, którego długość nie została określona przez Komisję, Rada powinna podjąć decyzję wzmocnioną większością kwalifikowaną o przyznaniu prawa inicjatywy legislacyjnej Sekretarzowi, z którego mógłby on korzystać samodzielnie. Komisja lub grupa państw członkowskich mogłaby jednak poprosić Sekretarza o wystąpienie z określoną propozycją dotyczącą implementacji wspólnych celów. Po zakończeniu okresu przejściowego Rada powinna również przyjąć postanowienie dotyczące zakresu korzystania z prawa inicjatywy legislacyjnej przez państwa członkowskie. Propozycja Komisji miała na celu zagwarantowanie spójności w działaniach zewnętrznych UE, gdyż nastąpiłaby likwidacja istniejącego dualizmu między Wysokim Przedstawicielem do spraw WPZiB a komisarzem do spraw stosunków zewnętrznych.

Trzecim celem zawartym w oficjalnym komunikacie było doprowadzenie do uproszczenia i zwiększenia przejrzystości w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisja proponowała przede wszystkim przyjęcie nowej klasyfikacji aktów prawnych. Dokonano by podziału na:

- ustawy instytucjonalne (organiczne) przyjmowane w ramach procedury współdecydowania przez Parlament i Radę tzw. wzmocnioną większością;
- ustawy przyjmowane w ramach procedury współdecydowania przez Parlament i Radę;
- rozporządzenia przyjmowane przez Komisję w celu implementacji ustaw.

Komunikat Komisji Europejskiej został w zasadzie pozytywnie przyjęty podczas debaty w Parlamencie Europejskim, jakkolwiek poważne wątpliwości były wyrażane przede wszystkim w związku z propozycją umożliwienia nie tylko Parlamentowi, ale również Radzie Europejskiej odwołania Komisji<sup>335</sup>. Kontrowersje wzbudzała również koncepcja powołania przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski większością dwóch trzecich głosów. W debacie Klaus Hänsch z frakcji socjalistycznej podkreślał, że wybór przewodniczą-

---

robiłby w ciągu pozostałych 360 dni, kiedy nie odbywały się spotkania Rady Europejskiej i kiedy nie dzwoniłby prezydent Bush (Prodi, *The European Union's new institutional structure*, SPEECH/02/615).

<sup>335</sup> „Agence Europe”, 6.12.2002.



cego Komisji nie odzwierciedlały wtedy wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego, a instytucja ta musiałaby zawsze poszukiwać kompromisu<sup>336</sup>. Hiszpański chadek Iñigo Mendez de Vigo uznał, że komunikat Komisji był dobrym dokumentem, ale wszyscy i tak dyskutowali nad projektem Penelopy.

Kontrowersyjność projektu Penelopy wynikała zapewne z faktu, że jak podkreślił komisarz Antonio Vitorino, próbowano zastosować w nim podział władz według Monteskiusza<sup>337</sup>. Analizując treść roboczego dokumentu Komisji można mieć wątpliwości, czy zadanie to zostało zrealizowane, gdyż punktem odniesienia była przede wszystkim metoda wspólnotowa<sup>338</sup>. Co więcej, pomimo różnych nowatorskich sformułowań, istniała duża zbieżność między projektem Penelopy a oficjalnym komunikatem Komisji. Niemniej jednak dla niektórych projekt Penelopy był zanadto federalistyczny, a dla innych, między innymi Giscarda d'Estainga, zbyt przestarzały, chociażby z uwagi na przepisanie preambuły z Traktatu EWWiS<sup>339</sup>. Zastrzeżenia, podobnie jak w oficjalnym komunikacie, budziła możliwość uwspólnotowienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa poprzez przyznanie prawa inicjatywy Sekretarzowi UE do spraw zagranicznych. Dyskusja wokół obu dokumentów Komisji była związana również z faktem, że propozycje w nich zawarte stały niekiedy w sprzeczności z pomysłami wysuwanyymi przede wszystkim przez poszczególne państwa członkowskie. Dotyczyło to między innymi idei, wspieranej przez Wielką Brytanię, Francję i Hiszpanię oraz Giscarda d'Estainga, wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej. Komisja nie poparła również propozycji przewodniczącego Konwentu dotyczącej utworzenia Kongresu Narodów Europy.

### **3.5.3. Reakcje państw członkowskich: metoda wspólnotowa a opcja międzyrządowa**

Sposób myślenia prezentowany w dokumentach Komisji pokrywał się w dużej mierze z preferencjami mniejszych państw członkowskich. Na podobieństwo między komunikatem Komisji a przedstawionym 4 grudnia 2002 r. wspólnym memorandum państw Beneluxu wskazywał minister spraw zagranicznych Belgii Louis Michel<sup>340</sup>. Mówił on o centralnej roli Komisji Europejskiej, równowadze instytucjonalnej i równości między państwami członkowskimi. Duża zbieżność między propozycjami Komisji i państw Beneluxu wynikała

<sup>336</sup> Przeciwno takiej propozycji wypowiadał się jeszcze wcześniej Neil Kinnock, wiceprzewodniczący Komisji. Twierdził on, że procedura ta prowadziłaby do większego upolitycznienia przewodniczącego i utraty przez Komisję niezależności („EurActiv”, 15.11.2002).

<sup>337</sup> „Agence Europe”, 6.12.2002.

<sup>338</sup> European Commission, *Feasibility study. Contribution to a preliminary draft Constitution of the European Union. Working document*, 4.12.2002.

<sup>339</sup> „Agence Europe”, 7.12.2002; „The Guardian”, 6.12.2002.

<sup>340</sup> „Agence Europe”, 7.12.2002.



z konsekwentnego stosowania metody wspólnotowej i odrzucenia przez to możliwości wzmacniania elementów międzyrządowych<sup>341</sup>. Wobec tego grupa członków Konwentu, którzy popierali dokument Belgii, Holandii i Luksemburga nazwała się *Przyjaciółmi Metody Wspólnotowej*<sup>342</sup>. Grupa ta początkowo składała się głównie z przedstawicieli państw Beneluxu, Irlandii, Finlandii, Portugalii, Grecji, Danii, Austrii, Czech i Słowenii, a ostatecznie z reprezentantów 16 krajów. Opowiadali się oni za pozostawieniem systemu rotacyjnego przewodnictwa w Unii Europejskiej, co miało być gwarantem zachowania równości między państwami członkowskimi. Odbywali oni oddzielne spotkania w trakcie trwania sesji plenarnych Konwentu i ich wpływ na prace tego gremium zaznaczył się w szczególności wiosną 2003 r.

Inne podejście zostało zaprezentowane przez dwa najbardziej wpływowe państwa Unii Europejskiej, tj. przez Niemcy i Francję, co świadczyło o tym, że podczas obrad Konwentu i Konferencji Międzyrządowej powrócił spór między dużymi a małymi państwami członkowskimi. Konflikt ten ogniskował się przede wszystkim wokół kwestii przewodnictwa w Unii Europejskiej. Wspólne stanowiska Niemiec i Francji były wyrazem odnowy współpracy między tymi dwoma państwami na przełomie lat 2002 i 2003<sup>343</sup>. Już w listopadzie 2002 r. Niemcy i Francja przedstawiły dwie propozycje. Pierwsza z nich dotyczyła polityki bezpieczeństwa i obrony, a druga obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>344</sup>. W dniu 22 grudnia 2002 r. Niemcy i Francja zaprezentowały

<sup>341</sup> W memorandum państw Beneluxu znalazły się następujące propozycje, które były bardzo zbliżone do postulatów Komisji: powoływanie przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski większością trzech piątych, a następnie aprobowanie tej kandydatury przez szefów państw i rządów większością kwalifikowaną; możliwość odwołania Komisji przez Parlament Europejski albo Radę w składzie szefów państw i rządów; poszerzenie stosowania procedury współdecydowania przy jednoczesnym zachowaniu wyłącznego prawa inicjatywy legislacyjnej Komisji; reforma prezydencji, ale sprzeciw wobec wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej spoza grona szefów państw lub rządów; połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych poprzez włączenie Wysokiego Przedstawiciela do Komisji w randze wiceprzewodniczącego; przyznanie Wysokiemu Przedstawicielowi ds. WPZiB prawa inicjatywy legislacyjnej (Memorandum of the Benelux, *A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union*, Brussels, 4.12.2002, [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/press/oth041202\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/press/oth041202_en.htm)). Istniały oczywiście pewne różnice między dwiema propozycjami. Dotyczyły one chociażby pomysłu, aby przewodniczący Komisji Europejskiej przewodniczył obradom Rady Spraw Ogólnych. Na konferencji prasowej, podczas której przedstawiono memorandum państw Beneluxu, za takim rozwiązaniem opowiadał się były przewodniczący Komisji reprezentujący Luksemburg Jacques Santer. Jakiś czas wcześniej przeciwko temu opowiedział się Romano Prodi („Agence Europe”, 7.12.2002).

<sup>342</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 171.

<sup>343</sup> Guérot, Hughes, Lefebvre, Egenhoff, *France, Germany and the UK in the Convention*, s. 3-4.

<sup>344</sup> Le Secretariat de la Convention europeenne, *Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, members de la Convention presentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la politique européenne de sécurité et de*

wały kolejny dokument dotyczący zarządzania gospodarką, w którym między innymi obaj ministrowie spraw zagranicznych postulowali wybór przewodniczącego Eurogrupy, czyli grupy państw, które wprowadziły euro, na okres dwuletniej kadencji<sup>345</sup>.

Wyrazem współpracy tych dwu państw było przyjęcie 14 stycznia 2003 r. w Paryżu przez prezydenta Francji Chiraca i kanclerza Niemiec Schrödera propozycji w sprawie architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej. Odbyło się to w 30 lat po podpisaniu Traktu Elizejskiego<sup>346</sup>. Propozycje zawarte we wspólnym memorandum były wyrazem kompromisu między stanowiskami Niemiec i Francji. Schröder bowiem opowiadał się za rozszerzeniem kompetencji przewodniczącego Komisji, co miało prowadzić do utworzenia struktur federalnych, natomiast Chirac chciał wzmocnienia Rady i ustanowienia stałego przewodniczącego tej instytucji. W takim zresztą duchu przedstawił wspólną propozycję na konferencji prasowej Jacques Chirac, podkreślając jednocześnie, że była ona świadectwem dobrego funkcjonowania *motoru francusko-niemieckiego*. Zgodnie ze wspólną sugestią, przewodniczący Rady Europejskiej miał być wybierany przez to gremium większością kwalifikowaną na kadencję pięcioletnią lub dwu i półletnią, ale z możliwością reelekcji<sup>347</sup>. Zadaniem przewodniczącego Rady Europejskiej miało być przygotowanie i przewodniczenie pracom szefów państw i rządów oraz implementacja ich decyzji, ale również reprezentowanie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej przy poszanowaniu kompetencji przewodniczącego Komisji oraz europejskiego ministra spraw zagranicznych. Reformie miał ulec cały system prezydencji. Radzie Spraw Ogólnych przewodniczyłby Sekretarz Generalny Rady, Radzie ministrów spraw zagranicznych europejski minister spraw zagranicznych, natomiast Rada ministrów gospodarki i finansów, Eurogrupa i Rada ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych wybierałyby własnych przewodniczących na dwa lata. W odniesieniu do innych konfiguracji Rady należało zastosować system rotacyjny, który gwarantowałby jak największe uczestnictwo poszczególnych państw członkowskich w sprawowaniu urzędu przewodniczącego.

Francja i Niemcy opowiedziały się za utworzeniem stanowiska europejskiego ministra spraw zagranicznych, co miało przewyciężyć istniejący dualizm

*défense*, Bruxelles, 22.11.2002, CONV 422/02, CONTRIB 150; Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Joschka Fischer and Mr Dominique de Villepin, members of the Convention: „Joint Franco-German proposals to the European Convention on an area of freedom, security and justice”*, Brussels, 28.11.2002, CONV 435/02, CONTRIB 156.

<sup>345</sup> „Agence Europe”, 3.01.2003.

<sup>346</sup> Booker, North, *The great deception*, s. 415-416.

<sup>347</sup> Secretariat of the Convention, *Contribution submitted by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, members of the Convention (Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union, Paris et Berlin, 15.01.2003)*, Brussels, 16.01.2003, CONV 489/03, CONTRIB 192.



między Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB a komisarzem odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne. Minister byłby mianowany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną w porozumieniu z przewodniczącym Komisji. Miałby on status specjalnego członka Komisji i przewodniczyłby obradom Rady ministrów spraw zagranicznych i obrony. Posiadałby także prawo inicjatywy legislacyjnej w odniesieniu do WPZiB. Decyzje w tym obszarze nie mogłyby być podejmowane przez Komisję, tylko przez państwa członkowskie na zasadzie większości kwalifikowanej, z wyjątkiem postanowień mających implikacje dla kwestii bezpieczeństwa i obrony, gdyż tam wymagana byłaby jednomyślność.

Wzmocnieniu miała ulec Komisja Europejska, między innymi w zakresie polityki gospodarczej, poprzez stanie na straży przestrzegania paktu stabilności obowiązującego w ramach unii gospodarczej i walutowej. Zmianie miała ulec procedura nominacji przewodniczącego Komisji, gdyż byłby on wybierany przez Parlament Europejski większością kwalifikowaną. Decyzja ta miała być zatwierdzona przez Radę Europejską również większością kwalifikowaną. Następnie przewodniczący Komisji wysuwałby kandydatury pozostałych komisarzy, uwzględniając równowagę geograficzną i demograficzną. Proponowany skład Komisji podlegałby aprobachie ze strony Parlamentu Europejskiego, a Rada dokonywałaby ostatecznej nominacji większością kwalifikowaną.

Francja i Niemcy dążyły również do wzmocnienia pozycji instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego, który miał razem z Radą stanowić władzę ustawodawczą. Procedura współdecydowania miała być automatycznie stosowana wtedy, gdy Rada podejmowałaby decyzje kwalifikowaną większością głosów. Parlament Europejski miał również prowadzić dialog z parlamentami państw członkowskich, między innymi poprzez organizowanie co roku debaty w Strasburgu na temat stanu Unii. Posiedzenia te miały nosić nazwę Kongresu, jakkolwiek nie miało to oznaczać powołania nowej instytucji. Ponadto parlamenty państw członkowskich miały odgrywać rolę w kontroli decyzji Unii Europejskiej pod kątem zgodności z zasadą subsydiarności.

Propozycje zawarte we wspólnym memorandum Niemiec i Francji spotkały się z różnorodnym przyjęciem. Interesująca była w szczególności wstrzeźliwość niemieckiego ministra spraw zagranicznych, Joschki Fischera, wobec koncepcji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>348</sup>. On sam opowiadał się za powołaniem superprzewodniczącego, który stałby jednocześnie na czele Rady Europejskiej i Komisji<sup>349</sup>. Duże kraje, tj. Wielka Brytania, Hiszpania

<sup>348</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 178.

<sup>349</sup> Taka koncepcja, jakkolwiek nie była zbyt popularna, była zgłaszana przez niektórych członków Konwentu. W styczniu 2003 r. z propozycją ustanowienia prezydenta Unii, który stałby na czele Komisji i Rady Europejskiej wystąpili brytyjski liberał Andrew Duff i były premier Włoch Lamberto Dini. Ich zdaniem utworzenie stanowiska prezydenta Unii byłoby wynikiem zastosowania podobnej logiki, która miała doprowadzić do połączenia funkcji Wysokiego Przedstawiciela do



i Włochy, odniosły się w zasadzie pozytywnie do postulatów francusko-niemieckich, ale nie brak było negatywnych opinii, w szczególności ze strony mniejszych państw, Komisji i Parlamentu Europejskiego<sup>350</sup>. Brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw, w deklaracji złożonej w imieniu rządu, wyraził swoje poparcie dla idei utworzenia urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Wielka Brytania odnosiła się jednak wstrzemięźliwie do możliwości wyboru przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski. Politycy brytyjscy byli wyraźnie przeciwni możliwości powołania europejskiego ministra spraw zagranicznych, uważając, że wystarczyłoby jedynie wzmocnienie statusu Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB i poprawa koordynacji z komisarzem do spraw stosunków zewnętrznych<sup>351</sup>. Londyn protestował również przeciwko rozszerzeniu zakresu głosowania większością kwalifikowaną w dziedzinie polityki zagranicznej, i jak podkreślił premier Tony Blair podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2002 r. w Kopenhadze, był przeciwny włączeniu WPZiB w sferę kompetencji Wspólnoty Europejskiej<sup>352</sup>.

Z mniejszych państw jedynie Dania nie wykluczała możliwości poparcie idei powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>353</sup>. Premier Anders Fogh Rasmussen, w wystąpieniu w Instytucie Studiów Międzynarodowych w Kopenhadze, bazując na własnych doświadczeniach z okresu prezydencji duńskiej w okresie lipiec-grudzień 2002 r., podkreślał, że urzędująca głowa państwa lub szef rządu nie mają wystarczającej ilości czasu, aby móc skutecznie wypełniać funkcje przewodniczącego Rady Europejskiej. Rasmussen ostrzegał jednak, że, przyjmując takie rozwiązanie, nie można było dopuścić do uzyskania przewagi przez Radę Europejską nad Komisją i do zmonopolizowania funkcji przewodniczącego przez duże państwa członkowskie. Wobec tego premier Danii proponował, aby przewodniczący Rady Europejskiej kolejno reprezentował jedną z trzech grup państw członkowskich, tj. dużych, średnich i małych. Dania mogła jednak nadal opowiadać się za systemem rotacyjnej prezydencji, ale jeżeli zostałyby on należycie zreformowany.

Sprzeciw niektórych mniejszych państw wobec instytucji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej nie miał charakteru ostatecznego. Na przykład

spraw WPZiB i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych (Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Andrew Duff and Mr Lamberto Dini, members of the Convention: „A proposal for a unified Presidency”*, Brussels, 31.01.2003, CONV 524/03, CONTRIB 219). Sprzeciw wobec koncepcji superprzewodniczącego połączył Wielką Brytanię z Francją, co było widoczne między innymi podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w grudniu 2002 r. Nowy minister Wielkiej Brytanii do spraw europejskich uważał, że Niemcy dążą do stworzenia *europejskiego Kaisera*, przewodniczącego Komisji, który instruowałby inne instytucje europejskie, co mają robić (Menon, *Britain and the Convention on the future of Europe*, s. 971).

<sup>350</sup> „Agence Europe”, 17.01.2003; „EurActiv”, 21.01.2003.

<sup>351</sup> Menon, *Britain and the Convention on the future of Europe*, s. 972.

<sup>352</sup> „Agence Europe”, 14.12.2002.

<sup>353</sup> „Agence Europe”, 16.01.2003.



premier Luksemburga Jean-Claude Juncker podkreślał, że przed podjęciem decyzji należałoby odpowiedzieć na pytania dotyczące kompetencji stałego przewodniczącego i określenia prezydencji w różnych konfiguracjach Rady Ministrów<sup>354</sup>. Pomysł francusko-niemiecki był natomiast poddany krytyce ze strony rzecznika Komisji Europejskiej Jonathana Faulla. Stwierdził on, że stworzenie dwóch organów wykonawczych w Brukseli mogło negatywnie wpłynąć na proces decyzyjny. O możliwości marginalizacji Komisji kosztem stałego przewodniczącego Rady Europejskiej mówili przedstawiciele rządów Belgii i Holandii, ale również dwaj wpływowi chadecy członkowie Parlamentu Europejskiego pochodzący z Niemiec, tj. Hans-Gert Pöettering i Elmar Brok<sup>355</sup>. Ostrzegali oni przed zniszczeniem metody wspólnotowej, gdyż powołanie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej było wyraźnym elementem podejścia międzyrządowego. Co więcej, Brok oraz działająca w ramach Parlamentu Europejskiego Intergrupa Konstytucja Europejska opowiadali się za tym, aby przyszedł europejski minister spraw zagranicznych stał się wiceprzewodniczącym Komisji, gdyż w przeciwnym razie taka permanentna koabitacja między dwoma organami wykonawczymi mogłaby jedynie doprowadzić do osłabienia Unii Europejskiej<sup>356</sup>.

Negatywny stosunek do memorandum francusko-niemieckiego panował w Konwencie podczas sesji plenarnej w Brukseli 20 stycznia 2003 r., kiedy to powtórzono większość z przedstawionych wyżej argumentów<sup>357</sup>. Zdecydowana większość mówców wystąpiła przeciwko koncepcji podwójnego przywództwa w Unii Europejskiej, polegającego na stworzeniu stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i wyboru przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski<sup>358</sup>. Krytycznie do pomysłu francusko-niemieckiego ustosunkowali się przedstawiciele mniejszych państw członkowskich, przede wszystkim Belgii, Grecji, Irlandii, Finlandii, Austrii, Holandii i Portugalii, politycy z dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz przedstawiciele parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji<sup>359</sup>. W dyskusji wskazywano na ewentualny konflikt między przewodniczącymi Rady Europejskiej i Komisji, niebezpieczeństwo ograniczenia roli Komisji, marginalizację znacze-

<sup>354</sup> „Agence Europe”, 17.01.2003.

<sup>355</sup> „Agence Europe”, 16.01.2003; „EurActiv”, 16.01.2003.

<sup>356</sup> „Agence Europe”, 18.01.2003.

<sup>357</sup> „Agence Europe”, 21.01.2003; Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 20 and 21 January 2003*, Brussels, 27.01.2003, CONV 508/03.

<sup>358</sup> Szacunki co do ilości osób są różne, ale nie ulega wątpliwości, że liczba przeciwników do zwolenników wynosiła mniej więcej jak 3 do 1. Członkini Konwentu i jednocześnie holenderska deputowana do PE, Hanja Maij-Wegen, twierdziła, że 64 mówców było przeciw, 11 za, a 15 neutralnych. Giovanni Grevi natomiast oznajmił, że przeciw było 55 występujących, 18 za, a 15 trochę przeciw (Magnet, Nicolaïdis, *Large and small member states in the European Union*, s. 19).

<sup>359</sup> P. Magette, K. Nicolaïdis, *Coping with the lilliput syndrome: large vs. small Member States in the European Convention*, „European Public Law”, vol. 11, nr 1, 2005, s. 96-97).



nia mniejszych państw oraz wyrażano niepokój, czy szefowie państw i rządów uznają autorytet własnego przewodniczącego. Swoją opozycję wobec koncepcji stałego przewodniczącego wyrazili również eksperci w dyskusji w ramach komisji spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego w dniu 18 lutego 2003 r.<sup>360</sup> Nie oznaczało to jednak, że idea ta szybko przestanie odgrywać jakąkolwiek rolę, gdyż była nadal forsowana przez duże państwa członkowskie. Pod koniec lutego 2003 r. przedstawiciele rządów Hiszpanii i Wielkiej Brytanii w Konwencji, Ana Palacio i Peter Hain, zaproponowali, aby stały przewodniczący Rady Europejskiej był wybierany na kadencję czteroletnią<sup>361</sup>. Jednocześnie wysunęli pomysł grupowego przewodnictwa w Radzie Ministrów, które trwałoby dwa lata. Koncepcja brytyjsko-hiszpańska jeszcze bardziej wzmocniła pozycję przewodniczącego Rady Europejskiej w porównaniu z propozycją francusko-niemiecką<sup>362</sup>. Cechą charakterystyczną wspólnego stanowiska Wielkiej Brytanii i Hiszpanii było jednak również zachowanie pewnej formy rotacyjnej prezydencji poniżej poziomu szefów państw i rządów. Poparcie dla idei stałego przewodniczącego w Radzie Europejskiej przez duże państwa członkowskie świadczyło o tym, że mimo sprzeciwu ze strony wielu krajów, szanse na wprowadzenie tego rozwiązania były niezwykle duże. Wśród zwolenników można było wymienić Francję, Niemcy, Wielką Brytanię, Hiszpanię, Włochy i Danię, ale również Szwecję i Polskę<sup>363</sup>. Dyskusja wokół problemu ewentualnego stworzenia stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej ukazywała, że jedną z zasadniczych linii sporu w ramach Konwentu był konflikt między dużymi a małymi państwami członkowskimi, ale również między krajami, które bardziej wspierały koncepcję międzyrządową albo stanowisko ponadnarodowe.

<sup>360</sup> Tymi ekspertami byli: Peter Sutherland, były komisarz i prezes BP, Phillippe de Schoutheete, były stały przedstawiciel Belgii przy UE oraz Yves Meny, prezydent Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego („EurActiv”, 20.02.2003).

<sup>361</sup> Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mrs Ana Palacio and Mr. Peter Hain, members of the Convention: „The Union institutions”*, Brussels, 28.02.2003, CONV 591/03, CONTRIB 264. W dokumencie tym pojawiła się również nieco odmienna propozycja, w stosunku do pomysłu francusko-niemieckiego, utworzenia stanowiska europejskiego ministra spraw zagranicznych. Otóż przewodniczyłby on Radzie Ministrów spraw zagranicznych i uczestniczyłby w obradach Komisji, gdyby były dyskutowane zagadnienia dotyczące stosunków zewnętrznych Unii. Nie byłby on jednak członkiem Komisji. Jak się podkreśla, memorandum brytyjsko-hiszpańskie było odbiciem dokumentu francusko-niemieckiego, jakkolwiek zmierzało ono jeszcze bardziej w kierunku międzyrządowym (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 182).

<sup>362</sup> Magnoste, Nicolaïdis, *Coping with the lilliput syndrome*, s. 97.

<sup>363</sup> D. Král, I. Brinar, J. Almer, *The position of small countries towards institutional reform: from tyranny of the small to the directorate of the big?*, „EPIN Working Paper”, nr 6/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003, s. 1; K. Hughes, *The battle for power in Europe. Will the Convention get it right?*, „EPIN Working Paper”, nr 4/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003, s. 8.





### 3.5.4. Raporty grup roboczych

Raporty grup roboczych miały być pomocne w wypełnianiu treścią szkiele-  
letu traktatu konstytucyjnego. Były one przedstawiane sukcesywnie począwszy  
od 23 września 2002 r., gdy pojawił się dokument pierwszej grupy roboczej  
zajmującej się zasadą subsydiarności, a skończywszy na 4 lutego 2003 r., kiedy  
to swój raport zaprezentowała grupa robocza dyskutująca o społecznej Euro-  
pie. Nie ulega wątpliwości, że raporty grup roboczych były ważnym wkładem  
do prac Konwentu, mimo tego, że istniały naturalne ograniczenia debaty w ra-  
mach tych gremiów. Przede wszystkim grupy robocze były kontrolowane przez  
prezydium Konwentu, musiały dosyć szybko wypracować dokumenty końcowe  
oraz zajmowały się konkretnymi problemami określonymi w mandacie i wyni-  
kającymi z sesji plenarnych<sup>364</sup>. Ale mogły one pozwolić sobie na głębszą i bar-  
dziej zogniskowaną dyskusję niż w ramach sesji plenarnych, korzystając między  
innymi z opinii ekspertów zewnętrznych<sup>365</sup>.

#### 3.5.4.1. Grupa robocza I – zasada subsydiarności

Grupa robocza I, zajmująca się zasadą subsydiarności przedstawiła swój  
raport 23 września 2002 r.<sup>366</sup> Punktem wyjścia rozważań było stwierdzenie  
o potrzebie poprawy w stosowaniu i monitorowaniu zasady subsydiarności,  
jakkolwiek nie mogło to skomplikować, wydłużyć lub zablokować procedur  
decyzyjnych, ani też doprowadzić do stworzenia nowych instytucji. Grupa  
przedstawiła trzy główne propozycje:

- (1) wzmocnienie możliwości stosowania zasady subsydiarności w trakcie  
przygotowywania projektu aktu prawnego i jego wstępnej analizy przez takie  
instytucje, jak przede wszystkim Parlament Europejski, Rada i Komisja;
- (2) stworzenie politycznego systemu wczesnego ostrzegania, w którym par-  
lamente narodowe monitorowałyby przestrzeganie zasady subsydiarności;
- (3) rozszerzenie możliwości odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości  
w sytuacji nieprzestrzegania zasady subsydiarności.

W fazie przygotowywania projektu aktu prawnego odpowiedzialność za  
zgodność z zasadą subsydiarności powinna spoczywać na Komisji Europejskiej.

<sup>364</sup> D. Allen, *The Convention and the draft constitutional treaty*, w: F. Cameron (red.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London 2004, s. 25.

<sup>365</sup> Closa, *The Convention method and the transformation of EU constitutional politics*, s. 196-197.

<sup>366</sup> Secretariat of the European Convention, *Conclusions of the Working Group I on the principle of subsidiarity*, Brussels, 23.09.2002, CONV 286/02, WGI 15 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej I – „Zasada subsydiarności” dla Konwentu Europejskiego*, w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005).



Institucja ta powinna odbyć konsultacje ze wszystkimi podmiotami, których dany akt prawny mógłby dotyczyć, powinna także dokonać oceny konsekwencji finansowych i wpływu na prawodawstwo wewnętrzne poszczególnych państw członkowskich. Debata w sprawie stosowania zasady subsydiarności powinna mieć miejsce w Parlamencie Europejskim i parlamentach krajowych w związku z przedstawieniem przez Komisję rocznego programu legislacyjnego. Grupa robocza rozważyła również kilka innych propozycji, między innymi ustanowienia w Komisji osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie zasady subsydiarności, być może nawet w randze wiceprzewodniczącego Komisji. Pomysł ten nie zyskał jednak należytego poparcia wśród członków grupy.

Grupa robocza zarekomendowała stworzenie mechanizmu politycznego monitorowania stosowania zasady subsydiarności (procedura *ex ante*). Głównymi podmiotami, które miały uczestniczyć w tym systemie, miały być parlamenty narodowe. Jak podkreślono w raporcie, po raz pierwszy włączono by w europejski proces legislacyjny parlamenty państw członkowskich. Zgodnie z proponowanym mechanizmem, Komisja miałaby obowiązek przekazywania parlamentom narodowym propozycji legislacyjnych. W ciągu sześciu tygodni od momentu dostarczenia projektu aktu prawnego, parlament narodowy miałby prawo przedstawienia uzasadnionej opinii, w której ostrzegałby przed naruszeniem zasady subsydiarności. W przypadku, gdyby przynajmniej jedna trzecia parlamentów przedstawiła uzasadnioną opinię, Komisja byłaby zobowiązana do ponownego zajęcia się propozycją legislacyjną i mogłaby ją albo utrzymać, albo zmienić, albo wycofać.

Trzecią propozycją grupy roboczej było rozszerzenie możliwości odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości w sytuacji nieprzestrzegania zasady subsydiarności (procedura *ex post*). Grupa postulowała, aby takie prawo przyznać parlamentom narodowym, które przedstawiły uzasadnioną opinię w ramach systemu wczesnego ostrzegania. Uznano także, że uczynić to mógłby również Komitet Regionów w odniesieniu do tych aktów prawnych, co do których wyrażał swoją opinię.

W debacie podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 3 i 4 października 2002 r. w większości poparto propozycje przedstawione przez grupę roboczą<sup>367</sup>. Zgłaszano jednak również zastrzeżenia. Zastanawiano się na przykład, czy system wczesnego ostrzegania nie miałby negatywnego wpływu na prawo inicjatywy legislacyjnej Komisji. Dyskusyjną była kwestia umożliwienia zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości tylko tym parlamentom narodowym, które wcześniej przedstawiły uzasadnioną opinię. Mogło to, zdaniem niektórych członków Konwentu, prowadzić do nadużywania przez niektóre parlamenty prawa do przedstawienia uzasadnionej opinii, po to, aby móc później wystąpić

<sup>367</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 3 and 4 October 2002*, Brussels, 11.10.2002, CONV 331/02.



na drogę postępowania sądowego. Kontrowersje dotyczyły również określenia, jakie podmioty mogłyby kierować sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku ewentualnego naruszenia zasady subsydiarności. Oprócz parlamentów narodowych i Komitetu Regionów, wskazywano niekiedy na regiony, jeżeli miałyby one charakter konstytucyjny. Dyskutowano również na temat tego, czy w systemie wczesnego ostrzegania miałyby uczestniczyć obie, czy tylko jedna izba parlamentu w przypadku parlamentów dwuizbowych i czy wystarczający był próg jednej trzeciej parlamentów, aby Komisja na nowo zajęła się własną propozycją. W debacie podczas sesji plenarnej wskazywano na konieczność rozpatrywania ustaleń grupy roboczej łącznie z analizą, która miała być przeprowadzona przez tę grupę, która zajmowała się odpowiedzialnością parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej.

### 3.5.4.2. Grupa robocza II – Karta Praw Podstawowych

II grupa robocza przedstawiła swój raport 22 października 2002 r.<sup>368</sup> Zgodnie z mandatem grupa robocza II zajmowała się po pierwsze, zasadami i konsekwencjami ewentualnego włączenia Karty Praw Podstawowych do Traktatów oraz po drugie, zasadami i konsekwencjami ewentualnego przystąpienia Wspólnoty/Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wszyscy członkowie grupy roboczej opowiedzieli się za inkorporacją Karty do traktatu. Dzięki temu zabiegowi uzyskałaby ona charakter prawnie wiążący i miałaby status konstytucyjny. Nie przesądzano jednak o metodzie, uzależniając tę decyzję od ogólnej architektury traktatu. Zdecydowana większość członków grupy roboczej opowiedziała się za włączeniem Karty w formie specjalnego tytułu lub rozdziału, który byłby umieszczony na początku traktatu. Inni uważali, że możliwe byłoby jedynie umieszczenie wzmianki w tekście traktatu, a sama Karta stanowiłaby odrębną część traktatu albo byłaby dołączona w formie protokołu. Pojawił się również odosobniony głos, że wystarczyłaby jedynie pośrednia wzmianka w traktacie, dzięki której tekst Karty byłby prawnie wiążący, ale nie miałby charakteru konstytucyjnego. Członkowie grupy roboczej uznali, że nie należało dokonywać zmian w treści Karty Praw Podstawowych poza czysto technicznymi w zakresie postanowień ogólnych<sup>369</sup>.

<sup>368</sup> Secretariat of the Convention, *Final report of Working Group II – Incorporation of the Charter/accession to the EHCR*, Brussels, 22.10.2002, CONV 354/02, WG II 16 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej II – „Włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatów/Przystąpienie Unii do Konwencji Praw Człowieka” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).

<sup>369</sup> Zaproponowane zmiany techniczne dotyczyły artykułów 51 i 52 Karty Praw Podstawowych. Sprawadzały się one do stwierdzenia, że zapisy Karty nie mogły rozszerzać zakresu uprawnień przyznanych Unii Europejskiej oraz że prawa podstawowe powinny być interpretowane zgodnie z tradycjami poszczególnych państw członkowskich.



W raporcie wyraźnie stwierdzono, że wszyscy członkowie grupy albo mocno opowiadali się za, albo rozważali możliwość przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zadaniem Konwentu w tym zakresie było jedynie wprowadzenie do tekstu Traktatu klauzuli umożliwiającej podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, gdyż sama decyzja mogła być podjęta przez instytucje UE, w szczególności przez Radę. Grupa, rozważając szereg argumentów politycznych i prawnych za podjęciem tego kroku oraz analizując konsekwencje dla systemu prawnego UE<sup>370</sup>, wyraźnie podkreśliła, że działań mających na celu włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu i przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie można było traktować jako posunięć alternatywnych.

Raport grupy roboczej spotkał się generalnie z dobrym przyjęciem. Większość członków Konwentu, którzy wzięli udział w dyskusji podczas sesji plenarnej w dniach 28 i 29 października 2002 r. zgodziło się z konkluzjami dokumentu, zarówno jeżeli chodzi o włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatu, jak i przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>371</sup>. Świadczyły o tym, że kwestia ta nie będzie budziła większych kontrowersji w trakcie dalszych prac Konwentu i Konferencji Międzyrządowej, jakkolwiek z pewną rezerwą do powyższych kwestii odnosiła się Wielka Brytania, która zaakceptowała możliwość włączenia Karty do traktatu, ale w okresie późniejszym<sup>372</sup>.

### 3.5.4.3. Grupa robocza III – osobowość prawna

Grupa robocza III, która przedstawiła swój raport w dniu 1 października 2002 r., zajmowała się trzema zagadnieniami, tj. konsekwencjami uznania osobowości prawnej Unii Europejskiej, następstwami połączenia osobowości prawnej Unii z osobowością prawną Wspólnoty oraz wpływem na uproszczenie Traktatów<sup>373</sup>. Z wyjątkiem tylko jednego członka, grupa jednoznacznie opowiedziała się za przyznaniem Unii osobowości prawnej. Sugerowano, że zastąpiłaby ona osobowość prawną Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, jakkolwiek pojawiły się również głosy w dyskusji, że przypadek Euratomu miał charakter szczególny, co mogło oznaczać, że w przy-

<sup>370</sup> Stwierdzono bardzo wyraźnie, że przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie naruszyłyby w żaden sposób zasady autonomii prawa Unii Europejskiej i nie miałyby negatywnego wpływu na funkcjonowanie Trybunału Sprawiedliwości jako jedynego i najwyższego organu władnego do rozstrzygnięcia zagadnień z zakresu prawa europejskiego.

<sup>371</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002*, CONV 378/02, s. 7-12.

<sup>372</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 88-89.

<sup>373</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group III on legal personality*, Brussels, 1.10.2002, CONV 305/02, WG III 16 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej III – „Osobowość prawna” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).



szości Euratom zachowałby swoją odrębność. Przyznanie jednolitej osobowości prawnej Unii powinno prowadzić do likwidacji podziału na trzy filary oraz do przyjęcia jednego traktatu, który zastąpiłby Traktat UE i Traktat WE i tam gdzie to możliwe Traktat Euratomu. Skutkiem tej decyzji byłoby zwiększenie znaczenia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, gdyż byłaby ona podmiotem prawa międzynarodowego obok państw członkowskich. Unia mogłaby więc podejmować działania o charakterze międzynarodowym, między innymi zawierać porozumienia z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Jak zastrzegano w raporcie, przyznanie osobowości prawnej Unii nie mogło w żadnej mierze naruszać podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, a także zmieniać uprawnień poszczególnych instytucji w zakresie negocjowania i zawierania umów międzynarodowych.

Jednym z szerzej dyskutowanych problemów w ramach grupy roboczej była kwestia określenia procedury negocjowania i zawierania porozumień międzynarodowych. Grupa, akceptując istniejące metody, opowiedziała się za wprowadzeniem do tekstu nowego traktatu jednego artykułu, w którym problem ten byłby jednoznacznie określony. Rada nadal byłaby tą instytucją, która podejmowałaby decyzje w odniesieniu do rozpoczęcia rokowań i określenia mandatu negocjacyjnego a następnie zawierałaby umowy. Komisja nadal byłaby odpowiedzialna za prowadzenie negocjacji, jakkolwiek niektórzy członkowie grupy roboczej sygnalizowali, że w przypadku niektórych porozumień mieszanych, gdy w grę wchodziłyby zagadnienia z kilku filarów, w skład delegacji Unii mogłaby wchodzić nie tylko Komisja, ale również reprezentant prezydencji.

Większość członków grupy roboczej opowiedziała się za nowelizacją artykułu 24 Traktatu UE<sup>374</sup>, który dotyczy umów międzynarodowych zawieranych w zakresie WPZiB oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Przede wszystkim chodziło o wykreślenie sformułowania, że porozumienie nie wiąże tego państwa członkowskiego, którego przedstawiciel oświadczy w Radzie, że musi być ono zgodne z własną procedurą konstytucyjną<sup>375</sup>. Większość uznała, że ratyfikacja takiego porozumienia nie powinna być wymagana, gdyż mieści się ono w ramach uprawnień Unii Europejskiej, która będzie posiadała osobowość prawną. Nie wykluczano oczywiście możliwości kontrolowania działalności danego rządu przez parlament krajowy i wykorzystania możliwości, zgodnie z artykułem 23(2) Traktatu UE, przeciwstawienia się decyzji Rady

<sup>374</sup> Artykuł 24 Traktatu UE dotyczy umów międzynarodowych w zakresie działań mieszczących się w drugim i trzecim filarze Unii.

<sup>375</sup> Szerzej na temat przeciwstawnych argumentów prawnych związanych z interpretacją art. 24 Traktatu UE patrz: A. Jasińska, *Osobowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej – prace Konwentu a najnowsza praktyka stosowania art. 24 i art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27-28 marca 2003 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.



z ważnych względów polityki krajowej. Jak podkreślano, tego rodzaju działanie miałyby związek jedynie z procedurą decyzyjną wewnątrz Rady.

Grupa robocza rozważała także szereg innych konsekwencji wynikających z przyznania Unii osobowości prawnej. Z pewnymi zastrzeżeniami opowiedziała się za tym, aby Unia mówiła jednym głosem w relacjach międzynarodowych, co powinno również łączyć się z reprezentowaniem Unii przez jednolitą delegację. Większość członków grupy roboczej uznała, że należało rozważyć możliwość przyznania Trybunałowi Sprawiedliwości pewnej formy jurysdykcji w odniesieniu do porozumień międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską. Co więcej, grupa uznała, że należało rozszerzyć stosowanie procedury konsultacji Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do porozumień międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską na bazie artykułów 38 i 46 Traktatu UE oraz artykułu 133 Traktatu WE.

Raport grupy roboczej III był dyskutowany podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 3-4 października 2002 r.<sup>376</sup> W większości poparto rekomendacje grupy roboczej. Pewne zastrzeżenia, także ze strony Giscarda d'Estainga, wzbudził jednak fakt, że grupa, rozważając kwestię wpływu osobowości prawnej Unii na WPZiB wkroczyła poniekąd w zakres zadań stojących przed innym gremium, które zajmowało się działaniami zewnętrznymi UE<sup>377</sup>. Pomimo tych uwag dotyczących zagadnień szczegółowych, raport grupy roboczej wyznaczył przebieg dyskusji w ramach Konwentu, gdyż unaocnił potrzebę przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego dla jednolitej struktury Unii Europejskiej posiadającej osobowość prawną<sup>378</sup>.

#### 3.5.4.4. Grupa robocza IV – rola parlamentów narodowych

IV grupa robocza zaprezentowała swój raport 22 października 2002 r.<sup>379</sup> Zajęła się ona trzema podstawowymi zagadnieniami:

- (1) rolą parlamentów narodowych w sprawowaniu kontroli nad rządami państw członkowskich;
- (2) rolą parlamentów narodowych w procesie monitorowania stosowania zasady subsidiarności;
- (3) rolą i funkcjonowaniem wielostronnych mechanizmów współpracy parlamentów narodowych na szczeblu europejskim.

<sup>376</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 3 and 4 October 2002*, Brussels, 11.10.2002, CONV 331/02.

<sup>377</sup> Norman, *The accidental constitution*, 85.

<sup>378</sup> Jasińska, *Osobowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej*, s. 92.

<sup>379</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group IV on the role of national parliaments*, Brussels, 22.10.2002, CONV 353/02, WG IV 17 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej IV – „Rola parlamentów narodowych” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).



Punktem wyjścia rozważań grupy roboczej było stwierdzenie o potrzebie zwiększenia demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. Podkreślono, że zarówno Parlament Europejski, jak i parlamenty narodowe mogły odrywać odrębną rolę w osiągnięciu tego celu, co oznaczało, że jakiegokolwiek wzmocnienie funkcji parlamentów krajowych nie miało prowadzić do konfliktu z Parlamentem Europejskim. Grupa robocza doszła do wniosku, że w traktacie konstytucyjnym powinien znaleźć się wyraźny zapis o roli parlamentów narodowych w konstrukcji europejskiej. Nie powinien on jednak dotyczyć najważniejszej funkcji, tj. parlamentarnej kontroli rządu, gdyż była to kwestia normowana zgodnie z wewnętrznym porządkiem konstytucyjnym poszczególnych państw członkowskich. Niemniej jednak w grupie roboczej odbyła się debata na temat różnych systemów istniejących w poszczególnych krajach i w jej wyniku zgłoszono między innymi postulat, że parlamenty powinny prowadzić wymianę informacji co do metod kontroli rządów w zakresie ich działań na szczeblu europejskim.

Grupa robocza zajęła się również problemem dostępu parlamentów krajowych do dokumentów roboczych Komisji Europejskiej i propozycji legislacyjnych, co było już normowane w protokole w sprawie roli parlamentów narodowych dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego. Grupa robocza postulowała, aby dokumenty konsultacyjne Komisji, tj. zielone i białe księgi oraz komunikaty, były bezpośrednio przekazywane do parlamentów narodowych. Uznano również, że zapis z protokołu mówiący o przesyłaniu propozycji legislacyjnych Komisji powinien dotyczyć wszystkich projektów aktów prawnych, co miało na celu uniknięcie niejasności związanych z określeniem, co to jest propozycja legislacyjna. Dokumenty te powinny otrzymywać parlamenty krajowe w tym samym czasie co Rada Unii Europejskiej. Grupa robocza uznała również, że Komisja powinna przekazywać parlamentom krajowym roczną strategię polityczną, roczny program legislacyjny i działania, a Trybunał Obrachunkowy swoje roczne sprawozdanie. Grupa robocza odniosła się również do sześciotygodniowego okresu, począwszy od momentu przekazania przez Komisję propozycji legislacyjnej lub propozycji decyzji Parlamentowi Europejskiemu i Radzie z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, który miał upłynąć do momentu włączenia jej do porządku obrad Rady<sup>380</sup>. W tym czasie poszczególne parlamenty mogły ustosunkować się do konkretnej propozycji i przekazać swoje opinie rządowi. Grupa robocza uznała, że w okresie sześciu tygodni ani Rada, ani grupy robocze Rady, ani Komitet Stałych Przedstawicieli, nie powinny dążyć do osiągnięcia wstępnego porozumienia, gdyż w takim wypadku ewentualna opinia parlamentu narodowego byłaby w zasadzie bezwartościowa.

<sup>380</sup> Okres ten został określony w protokole w sprawie roli parlamentów narodowych dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego.



Grupa robocza zajęła się również problemem roli parlamentów narodowych w kontrolowaniu przestrzegania zasady subsydiarności. Rozpatrując to zagadnienie, współpracowała z grupą roboczą zajmującą się zasadą subsydiarności i odbyła nawet jedno wspólne posiedzenie. Większość członków grupy roboczej uznała, że funkcje parlamentów krajowych powinny przede wszystkim dotyczyć kontroli działań ministrów danego rządu w Radzie. Parlamente powinny dokonywać analizy propozycji aktu prawnego jeszcze na początkowym etapie procesu legislacyjnego, a następnie rozpatrywać znaczące poprawki. Bardzo wyraźnie stwierdzono, że nie miało to oznaczać tworzenia jakichkolwiek nowych instytucji.

Jedną z propozycji dotyczących mechanizmów współpracy między parlamentami narodowymi była kwestia formalizacji metody konwentowej, w ramach której przygotowywano by zawsze reformę traktatów. Inne pomysły dotyczyły wzmocnienia funkcji COSAC-u. Sugerowano, że COSAC powinien być platformą wymiany informacji nie tylko między komisjami europejskimi, ale również innymi stałymi komisjami poszczególnych parlamentów. Rozważano także możliwość stworzenia platformy debaty między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi, jakkolwiek nie chodziło o powołanie nowej instytucji tylko o zaprojektowanie odpowiedniego mechanizmu. Było to jednak zagadnienie, które dzieliło członków grupy roboczej. Dotyczyło ono między innymi możliwości stworzenia Kongresu, czyli pomysłu, który był bardzo mocno popierany przez przewodniczącego Konwentu Valéry'ego Giscarda d'Estainga. Grupa natomiast uznała, że pod auspicjami COSAC-u powinny być organizowane specjalne konferencje międzyparlamentarne poświęcone konkretnym zagadnieniom, jeżeli pojawiłyby się trudności w osiągnięciu porozumienia na szczeblu europejskim.

Debata poświęcona raportowi grupy roboczej IV odbyła się podczas sesji plenarnej Konwentu w Brukseli w dniach 28-29 października 2002 r.<sup>381</sup> Większość członków biorących udział w dyskusji poparło ustalenia zawarte w raporcie. Pojawiły się nawet dalej idące propozycje. Niektórzy uważali, że przed Konwentem powinny stać szersze zadania niż jedynie przygotowanie Konferencji Międzyrządowej. Kwestia powołania Kongresu podzieliła mówców, jakkolwiek większość opowiedziała się przeciwko tworzeniu nowych instytucji.

### 3.5.4.5. Grupa robocza V – kompetencje uzupełniające

Raport V grupy roboczej został przedstawiony w dniu 4 listopada 2002 r.<sup>382</sup> Nie dotyczył on jedynie kompetencji uzupełniających, ale zajęto się w nim

<sup>381</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002*, CONV 378/02.

<sup>382</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group V – „Complementary competencies”*, Brussels, 4.11.2002, CONV 375/1/02 REV 1, WG V 14 (polskie tłumacze-





również podstawowymi zagadnieniami związanymi z uprawnieniami Unii Europejskiej w ogóle. Grupa uznała, że nazwa „kompetencje uzupełniające” powinna być zastąpiona przez bardziej adekwatny termin „działania wspierające”. Grupa opowiedziała się za umieszczeniem w nowym traktacie oddzielnego tytułu, który dotyczyłby jedynie kwestii kompetencji. Uprawnienia Unii powinny być podzielone na trzy kategorie:

- (1) kompetencje wyłączne;
- (2) kompetencje dzielone;
- (3) działania wspierające.

Jednym z diskutowanych problemów w ramach grupy roboczej była kwestia wyróżnienia poszczególnych grup kompetencji. Stwierdzono, że podstawową cechą kompetencji wyłącznych była niemożność podejmowania działań przez państwa członkowskie, jeżeli nie pozwoliłaby na to Unia Europejska. Co do określenia kryterium, dzięki któremu można by zaklasyfikować konkretne uprawnienia do kategorii wyłącznych, pojawiły się dwa sposoby myślenia. Niektórzy uważali, że kryterium to powinno mieć charakter polityczny, podczas gdy inny optowali za kryterium w pełni prawnym.

Grupa robocza zajęła się przede wszystkim doprecyzowaniem koncepcji działań wspierających. Większość członków grupy uznała, że tego rodzaju kroki mogły być podejmowane w tych obszarach, gdzie państwa członkowskie nie przekazały własnych kompetencji w zakresie stanowienia prawa na rzecz Unii Europejskiej. Wobec tego w sytuacji, kiedy można zidentyfikować wspólny interes Unii i państw członkowskich, Unia powinna wspierać poczynania podejmowane przez poszczególne kraje. Działania wspierające mogły przybrać następujące formy:

- wsparcie finansowe;
- współpraca administracyjna;
- projekty pilotażowe;
- wskazówki;
- otwarta metoda koordynacji<sup>383</sup>.

Działania wspierające mogły mieć zastosowanie w następujących dziedzinach:

- zatrudnienie (art. 125-130 Traktatu WE);
- edukacja i kształcenie zawodowe (art. 149-50 Traktatu WE);
- kultura (art. 151 Traktatu WE);
- zdrowie publiczne (art. 152 traktatu WE);

---

nie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej V – „Kompetencje uzupełniające” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).

<sup>383</sup> Niektórzy członkowie postulowali, aby dokonać kodyfikacji otwartej metody koordynacji. Została ona ustanowiona decyzją Rady Europejskiej z Lizbony w marcu 2000 r. i odnosiła się do wszystkich obszarów kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich w zakresie polityki społecznej.



- sieci transeuropejskie (art. 154-156 Traktatu WE);
- przemysł (art. 157 Traktatu WE);
- badania i rozwój (art. 163-173 Traktatu WE).

Grupa robocza uznała, że w ramach tytułu dotyczącego kompetencji powinny znaleźć się zasady określające wykonywanie uprawnień przez Unię Europejską. Fundamentalną była zasada kompetencji powierzonych, zdefiniowana w artykule 5(1) Traktatu WE. Gwarantowała ona, że państwa członkowskie mogły wykonywać te uprawnienia, które nie zostały przekazane Unii Europejskiej. Kolejną zasadą było poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich, co było określone w artykule 6(3) Traktatu UE. Grupa robocza proponowała, aby zdefiniować pojęcie tożsamości narodowej poprzez włączenie w jej zakres takich elementów, jak:

- fundamentalne struktury i funkcje państw członkowskich, przede wszystkim ich struktura polityczna i konstytucyjna, także samorząd regionalny i lokalny;

- język;
- obywatelstwo państwowe;
- terytorium;
- status prawny kościołów i związków wyznaniowych;
- obrona narodowa i organizacja sił zbrojnych.

Ponadto w tytule na temat wykonywania kompetencji powinno się uwzględnić następujące zasady:

- zasadę subsydiarności;
- zasadę proporcjonalności;
- zasadę prymatu prawa wspólnotowego;
- zasadę krajowej implementacji i wykonywania;
- stwierdzenie o powodach przyjęcia określonego aktu;
- zasady wspólnego interesu i solidarności.

Jak stwierdzono w raporcie, większość członków grupy roboczej uznało, że należy zachować artykuł 308 Traktatu WE, który pozwala na podejmowanie działań, które nie były przewidziane przez Traktat a które miały służyć osiągnięciu jednego z celów związanego z funkcjonowaniem wspólnego rynku. Postanowienie to miało pomóc w poradzeniu sobie z nieoczekiwanymi wyzwaniami, ale w związku z obawami wyrażanymi w niektórych państwach członkowskich, że Unia mogła sama dążyć do definiowania własnych kompetencji, członkowie grupy uznali, że powinno się zastrzyć warunki stosowania procedury określonej w artykule 308. Przede wszystkim chciano, aby działania na mocy artykułu 308 mogły być podejmowane jedynie wtedy, gdyby nie dało się osiągnąć danego celu na szczeblu europejskim. W grupie roboczej rozpatrywano dwie możliwości udoskonalenia artykułu 308 Traktatu WE. Po pierwsze, niektórzy członkowie optowali za lepszym zdefiniowaniem kryteriów podejmowania działań na mocy artykułu 308. Przede wszystkim godzono się na ogół na to,



aby artykuł 308 nie mógł być wykorzystany do powiększania uprawnień Unii Europejskiej ponad uzgodnione ramy, a co więcej, na jego mocy nie można było podejmować działań harmonizacyjnych, tam gdzie takie działania były z góry wykluczone. Sugerowano, że działania na mocy artykułu 308 powinny jedynie dotyczyć rynku wewnętrznego, unii gospodarczej i walutowej oraz implementacji polityk i przedsięwzięć podejmowanych na mocy artykułów 3 i 4 Traktatu WE. Po drugie, opowiadano się za określeniem nowych wymogów proceduralnych. W większości zgadzano się co do tego, że wymóg osiągnięcia jednomyślności w Radzie powinien być zachowany, pomimo tego, że w gronie 25 państw członkowskich będzie to trudne do osiągnięcia. Jednocześnie sugerowano, aby Parlament Europejski był głębiej włączony w proces podejmowania decyzji, na przykład poprzez wprowadzenie konieczności uzyskania zgody ze strony tego organu. W sytuacji zachowania jednomyślności w Radzie, proponowano, aby państwa członkowskie lub Komisja Europejska mogły występować z wnioskiem o wydanie opinii *ex ante* przez Trybunał Sprawiedliwości. Miało to na celu uniknięcie ewentualnego paraliżu decyzyjnego w Radzie w kwestii zakresu stosowania artykułu 308.

Podczas dyskusji, która odbyła się w ramach sesji plenarnej w dniach 7-8 listopada 2002 r., zdecydowana większość członków Konwentu odniosła się bardzo krytycznie do raportu grupy roboczej<sup>384</sup>. Jedynymi mówcami, którzy poparli przedstawione wnioski byli eurosceptycznie nastawieni brytyjski konserwatysta i członek Izby Gmin, David Heatcoat-Amory i duński eurodeputowany, Jens-Peter Bonde. Podstawowy zarzut, który został podniesiony, dotyczył ponownego wprowadzenia przez grupę problemu sztywnego podziału uprawnień. Jak podkreślano, Konwent już wcześniej odrzucił możliwość określenia katalogu kompetencji Unii Europejskiej. Umiarkowane poparcie dla pomysłów grupy roboczej pojawiło się w przemówieniu Joschki Fischera, który uznał, że należało dokonać wyraźnego podziału kompetencji, jakkolwiek był on przeciwny (jak większość członków Konwentu), stworzeniu sztywnego zestawienia. Inny Niemiec, socjaldemokrata Klaus Hänsch bardzo ostro skrytykował ustalenia grupy roboczej, twierdząc, że otwierały one drogę do zupełnie innej Unii Europejskiej, bardziej skomplikowanej, i w której rządziej stosowano by procedurę współdecydowania i kontrolę parlamentarną. Wielu uczestników debaty kwestionowało propozycję nazwy „działania wspierające”, uważając, że była ona myląca i wobec tego opowiedzieli się oni za terminem „kompetencje uzupełniające”. Kończąc dyskusję, wiceprzewodniczący Konwentu Jean-Luc Dehaene stwierdził, że w związku z brakiem zgody na propozycje grupy roboczej, prezydium będzie brało pod uwagę przede wszystkim głosy, które padły podczas sesji plenarnej.

<sup>384</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 7 and 8 November 2002*, Brussels, 13.11.2002, CONV 400/02; „Agence Europe”, 13.11.2002.



### 3.5.4.6. Grupa robocza VI – zarządzanie gospodarką

Raport grupy roboczej, która zajmowała się zarządzaniem gospodarką, został przedstawiony w dniu 21 października 2002 r.<sup>385</sup> Jak przyznał sam przewodniczący grupy Klaus Hänsch, jej prace były niezwykle trudne, jakkolwiek fascynujące<sup>386</sup>. Wynikało to z podziału na lewicę i prawicę, jaki zarysował się w grupie roboczej<sup>387</sup>. Grupa uznała w raporcie, że w nowym traktacie konstytucyjnym powinien znaleźć się rozdział poświęcony celom gospodarczym i społecznym oraz że powinien bazować on na artykułach 2 Traktatu UE oraz 2, 3 i 4 Traktatu WE. Jednak część członków chciała, aby w tekście znalazło się również odniesienie do zrównoważonego wzrostu i konkurencyjności, podczas gdy inni uważali, że powinno się uwzględnić takie kwestie, jak pełne zatrudnienie, społeczną i terytorialną spójność i postęp oraz lepszą równowagę między konkurencją a usługami publicznymi w społecznej gospodarce rynkowej. Uznano jednak, że problem ten powinien być rozstrzygnięty przez sesję plenarną Konwentu. Zgodzono się natomiast, że powinno zachować się istniejący podział kompetencyjny między polityką walutową, która mieściła się w zakresie wyłącznych uprawnień Wspólnoty Europejskiej a polityką gospodarczą, za którą odpowiadały państwa członkowskie, jakkolwiek powinno się doprowadzić do lepszej koordynacji między tymi dwoma obszarami. Kilku członków grupy roboczej uznało, że polityka makroekonomiczna powinna być włączona w zakres kompetencji dzielonych Unii Europejskiej, aby mogła ona skuteczniej wspierać osiąganie takich celów, jak wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie i spójność społeczna.

Grupa robocza wypowiedziała się również na temat funkcjonowania Europejskiego Banku Centralnego. Niektórzy członkowie opowiedzieli się za zachowaniem *status quo* w odniesieniu do zadań, mandatu i statutu EBC, inni uważali, że w mandacie powinno się uwzględnić takie cele, jak wzrost i zatrudnienie. Pojawiły się również propozycje zmierzające do zwiększenia odpowiedzialności EBC przed Parlamentem Europejskim. Mogło się to wyrażać we wzmocnieniu roli Parlamentu Europejskiego w procesie mianowania zarządu EBC, który na bazie obowiązujących Traktatów jest jedynie konsultowany w tej kwestii.

W grupie rozważano szereg kwestii związanych z koordynacją polityki gospodarczej państw członkowskich. Głównym instrumentem, który miał służyć koordynacji miały być wytyczne w zakresie polityki gospodarczej. Sugerowano,

<sup>385</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group VI on Economic Governance*, Brussels, 21.10.2002, CONV 357/02 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej VI – „Zarządzanie ekonomiczne” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).

<sup>386</sup> „Agence Europe”, 8.11.2002.

<sup>387</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 122-125.



że koordynacja powinna również dotyczyć kwestii budżetowych i finansowych. Spory pojawiły się w odniesieniu do ewentualnej harmonizacji w zakresie spraw podatkowych. Dotyczyły one przede wszystkim możliwości podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, co dzieliło państwa członkowskie w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, gdyż na takie rozwiązanie nie godziła się przede wszystkim Wielka Brytania.

Debata na temat raportu VI grupy roboczej odbyła się podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 7-8 listopada 2002 r.<sup>388</sup> Podczas posiedzenia ujawniły się podobne podziały na lewicę i prawicę, jak w ramach grupy roboczej. Dotyczyły one również możliwości uwzględnienia polityki społecznej w dyskusjach dotyczących zarządzania gospodarką<sup>389</sup>. Nacisk jaki był położony w tej kwestii doprowadził do zgody na powołanie kolejnej grupy roboczej zajmującej się społecznym wymiarem integracji europejskiej. W odniesieniu do innych zagadnień niektórzy członkowie Konwentu, między innymi komisarz Michel Barnier, uważali, że wynik prac grupy był dosyć umiarkowany. Jednym z żywiej dyskutowanych problemów była kwestia zewnętrznej reprezentacji strefy euro. Jakkolwiek większość biorących udział w dyskusji opowiadała się za takim rozwiązaniem, to jego przyjęcie mogło rodzić różnorakie problemy w przyszłości, gdyż po wejściu nowych państw członkowskich grupa euro miała stanowić mniejszość w Unii Europejskiej.

### 3.5.4.7. Grupa robocza VII – działania zewnętrzne

W dniu 16 grudnia 2002 r. swój raport przedstawiła grupa robocza zajmująca się działaniami zewnętrznymi Unii Europejskiej<sup>390</sup>. Rozważała ona szereg kwestii mieszczących się w ramach następujących obszarów:

- wspólne interesy, cele i zasady;
- kompetencje;
- spójność i efektywność działań dzięki strukturom, instrumentom i procedurom decyzyjnym;
- porozumienia międzynarodowe;
- reprezentacja i służby zewnętrzne.

<sup>388</sup> Secretariat of the Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 7 and 8 November 2002*, CONV 400/02; „Agence Europe”, 8.11.2002; „EurActiv”, 8.11.2002; Norman, *The accidental constitution*, s. 122-125.

<sup>389</sup> Uwzględnienie zagadnień społecznych w pracach Konwentu było kwestią całkowicie naturalną, gdyż jak się podkreśla „(...) europejska polityka społeczna jest w centrum zainteresowania współtworzących ją podmiotów (Wspólnoty-UE, państw członkowskich, a także samorządów i organizacji pozarządowych)” [J. Menkes, *Konstytucja Unii Europejskiej wobec wyzwań europejskiej polityki społecznej*, w: Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform*, s. 247].

<sup>390</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group VII on External Action*, Brussels, 16.12.2002, CONV 459/02 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej VII – „Działania zewnętrzne” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).



Definiując szczegółowo zasady i cele aktywności zewnętrznej, grupa doszła do wniosku, że powinny one odnosić się również do zewnętrznych aspektów wewnętrznych polityk Unii Europejskiej, aby zapewnić spójność pomiędzy działaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Te ogólne cele i zasady miały być określone w Traktacie, podczas gdy o strategicznych celach i interesach oraz strategiach ich wdrażania miała decydować Rada Europejska. Miały być one przyjmowane przez szefów państw i rządów w odniesieniu do określonego państwa, regionu, sytuacji bądź problemu i wprowadzane w życie przez nowo utworzoną Radę Działań Zewnętrznych.

W odniesieniu do uprawnień Unii Europejskiej, grupa robocza, opierając się między innymi na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości<sup>391</sup>, postulowała przede wszystkim, aby UE miała możliwość zawierania porozumień międzynarodowych dotyczących zagadnień mieszczących się w ramach kompetencji wewnętrznych. Uważała również, że Rada powinna stosować wobec takich umów te same procedury podejmowania decyzji, tj. na ogół większość kwalifikowaną, jak wobec kwestii wewnętrznych. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązań nie mogło jednak naruszyć podziału uprawnień między Unię Europejską a państwa członkowskie. Grupa opowiedziała się również za przyjęciem jednolitych procedur odnoszących się do otwierania negocjacji, przyjmowania dyrektyw negocjacyjnych i zawierania porozumień międzynarodowych.

Grupa robocza postulowała wprowadzenie zmian instytucjonalnych. Uważano, że należało na nowo zdefiniować funkcje wypełniane przez Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Pojawiły się cztery wyraźne opcje. Dwie z nich miały skrajny charakter. W myśl pierwszej, należało wzmocnić rolę Wysokiego Przedstawiciela, doprowadzić do większej spójności działań podejmowanych przez niego i Komisję, ale jednocześnie zachować dotychczasowy rozdział między Wysokim Przedstawicielem a Komisją. Zgodnie z drugą opcją, proponowano połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne i włączenie nowego stanowiska do Komisji. Miało to służyć większemu uwspólnotowieniu zagadnień z zakresu stosunków zewnętrznych, gdyż prawo inicjatywy i implementacji przynależałoby Komisji, jakkolwiek decyzje byłyby podejmowane przez Radę Europejską i Radę Ministrów. Trzecia kompromisowa opcja, która uzyskała największe poparcie, zakładała połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne poprzez powołanie stanowiska Europejskiego Przedstawiciela do spraw Zewnętrznych. Byłby on powoływany przez sze-

<sup>391</sup> Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie wprowadziło koncepcję paralelizmu pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi kompetencjami Wspólnoty Europejskiej (A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996, s. 35-36).



fów państw i rządów kwalifikowaną większością głosów, za zgodą przewodniczącego Komisji i po uzyskaniu poparcia ze strony Parlamentu Europejskiego. Zostałby on podporządkowany Radzie, ale jednocześnie pełniłby funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Byłby on wyposażony w prawo inicjatywy, jakkolwiek prawo to nie miałoby charakteru wyłącznego a Komisja nie miałaby wpływu na działania Europejskiego Przedstawiciela w zakresie WPZiB. Co więcej, międzyrządowy charakter WPZiB byłby zagwarantowany przez fakt, że decyzje miały być nadal podejmowane przez Radę. Pojawiła się również czwarta opcja, zgodnie z którą miało zostać powołane nowe stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych UE, który łączyłby funkcje Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Byłby on bezpośrednio podporządkowany przewodniczącemu Rady Europejskiej a jednocześnie stałby na czele Rady zajmującej się stosunkami zewnętrznymi.

Większość członków grupy roboczej opowiedziała się za utworzeniem oddzielnej konfiguracji Rady zajmującej się jedynie kwestiami aktywności zewnętrznej, tj. Rady Działań Zewnętrznych. Chodziło więc o podział Rady Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, jakkolwiek nie wykluczano, że dane państwo mogło być reprezentowane w obu Radach przez tego samego ministra. Uznano również, że powinno rozszerzyć się możliwość podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie w odniesieniu do WPZiB i potwierdzić stosowanie pewnych form elastyczności, na przykład konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Zaproponowano także wprowadzenie nowego rozwiązania w Traktacie, dzięki któremu Rada Europejska, działając jednomyślnie, podejmowałaby decyzję o możliwości rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej w obszarze WPZiB. W grupie roboczej istniało bardzo duże poparcie dla objęcia w całości większością kwalifikowaną wspólnej polityki handlowej.

Grupa robocza przedstawiła kilka propozycji dotyczących zewnętrznej reprezentacji Unii Europejskiej. Pomysły te miały poparcie większości. Sugerowano, że Unia powinna dążyć do uzyskania formalnego statusu bądź wręcz członkostwa w wyspecjalizowanych organizacjach międzynarodowych, co nie mogło jednak naruszać statusu państw członkowskich. Członkowie grupy, którzy pochodzili z państw strefy euro, opowiedzieli się za jednolitą reprezentacją na arenie międzynarodowej. Postulowano również wzmocnienie mechanizmów koordynacji stanowisk państw członkowskich w organizacjach międzynarodowych i konferencjach oraz jednolitą reprezentację w przypadku uzgodnienia wspólnego stanowiska. W odniesieniu do stosunków z państwami trzecimi podkreślono, że reprezentantem powinien być Wysoki Przedstawiciel. W grupie wyróżniło się szerokie poparcie dla stworzenia służby europejskich działań zewnętrznych, w skład której wchodziłoby urzędnicy wywodzący się z Dyrekcji Generalnej do spraw Stosunków Zewnętrznych w Komisji Europejskiej, Se-



ekretariatu Rady oraz służb dyplomatycznych poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie sugerowano, że należałoby powołać akademię dyplomatyczną UE oraz służbę dyplomatyczną UE, a przedstawicielstwa Komisji w państwach trzecich przekształcić w ambasady Unii Europejskiej.

Podczas dyskusji plenarnej, która odbyła się w dniu 20 grudnia 2002 r., raport VII grupy roboczej został na ogół pozytywnie przyjęty przez członków Konwentu, w szczególności większość szczegółowych propozycji dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>392</sup>. Niektórzy podkreślili jednak, że zasadniczym problemem nie była kwestia reformy instytucjonalnej w zakresie aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej, ale możliwość zademonstrowania wspólnej woli politycznej i osiągnięcie zgody wobec ważniejszych wydarzeń politycznych. Alain Lamassoure, reprezentujący frakcję Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim, podkreślał, że istniejący dualizm między Wysokim Przedstawicielem do spraw WPZiB a komisarzem odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne nie miał wpływu na brak przyjęcia przez Unię Europejską wspólnego stanowiska wobec Bliskiego Wschodu lub Iraku i na różnicowanie opinii między państwami członkowskimi Unii zasiadającymi w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zastrzeżenia do raportu grupy roboczej zgłosił przedstawiciel rządu Wielkiej Brytanii Peter Hain, przeciwstawiając się próbom uwspólnotowienia WPZiB. Podkreślał on, że raport dotyka koncepcji suwerenności państwowej. Wielka Brytania nie godziła się przede wszystkim na jednolite członkostwo Unii Europejskiej w organizacjach międzynarodowych oraz na podwójne podporządkowanie przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej, jeżeli wcześniej nie zostałaby rozwiązana kwestia przewodnictwa w Radzie. Wątpliwości zgłaszali również przedstawiciel Hiszpanii i państw nordyckich, jakkolwiek raport grupy roboczej wytyczył pewien sposób myślenia o aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej.

#### 3.5.4.8. Grupa robocza VIII – obrona

Istotnym uzupełnieniem dociekań na temat międzynarodowej roli Unii Europejskiej były prace VIII grupy roboczej, która prowadziła dyskusje na temat obrony. Swój raport grupa przedstawiła w dniu 16 grudnia 2002 r.<sup>393</sup> Zajęto się w nim różnymi aspektami funkcjonowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zróżnicowaniem sytuacji państw członkowskich, wy-

<sup>392</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 20 December 2002*, CONV 473/02, Brussels, 23.12.2002; „Agence Europe”, 21.12.2002.

<sup>393</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group VIII – Defence*, Brussels, 16.12.2002, CONV 461/02, WG VIII 22 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).





zwaniami i zagrożeniami, przed którymi stała Unia i poszczególne kraje. W oparciu o te analizy przedstawiono w nim również szczegółowe propozycje, które zyskały dosyć duże poparcie wśród członków grupy. Zaprezentowano szereg rekomendacji dotyczących operacji zarządzania kryzysami. Przede wszystkim opowiedziano się za nowym zdefiniowaniem misji petersberskich. Powinny one obejmować następujące działania z wykorzystaniem sił wojskowych:

- zapobieganie konfliktom (wczesne ostrzeżenie, środki budowy zaufania i bezpieczeństwa itd.);
- operacje rozbrojeniowe (programy niszczenia broni i kontroli uzbrojenia);
- doradztwo militarne (m.in. dotyczące demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi);
- stabilizacja po wygaśnięciu konfliktów;
- wsparcie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu.

Grupa robocza opowiedziała się bardzo wyraźnie za zagwarantowaniem przestrzegania dwóch podstawowych wymogów przeprowadzania operacji zarządzania kryzysami, tj. efektywności i spójności. W tym celu proponowano między innymi zwiększenie roli Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB poprzez przyznanie mu prawa inicjowania operacji, jakkolwiek decyzje w tym zakresie byłyby nadal podejmowane przez Radę. Wysoki Przedstawiciel powinien również odpowiadać za koordynację poszczególnych operacji, przede wszystkim zapewniając spójność pomiędzy aspektami wojskowymi i cywilnymi. Wysokiemu Przedstawicielowi mieli być wobec tego podporządkowani dowódca operacji wojskowej oraz osoba odpowiedzialna za działania cywilne. Wysoki Przedstawiciel mógłby w wyjątkowych sytuacjach podejmować decyzje, pozostając jednak pod kontrolą Rady i współpracując z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa. Na miejscu osobami odpowiedzialnymi za koordynację aspektów militarnych i cywilnych mieli być również specjaliści reprezentanci, którzy odpowiedzialiby przed Wysokim Przedstawicielem albo inną osobą wskazaną przez Radę.

Kwestią, która wzbudziła kontrowersje w ramach prac grupy roboczej, była możliwość wprowadzenia większej elastyczności w zakresie podejmowania decyzji i prowadzenia określonych działań. Większość członków grupy uznało, że po rozszerzeniu Unii Europejskiej należałoby odejść od jednomyślności na rzecz innych procedur decyzyjnych, tj. zgody i solidarności wśród państw członkowskich. Jakkolwiek decyzja o rozpoczęciu misji petersberskiej zapadałaby na zasadzie jednomyślności, to można byłoby stosować w tym obszarze instytucję konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Państwo, które wstrzymałoby się od głosu, nie miałoby wpływu na postanowienia dotyczące realizacji danej operacji, ale mogłoby przyłączyć się do niej w późniejszym terminie. Inną diskutowaną propozycją była możliwość wprowadzenia do Traktatu zapisu



o ściślejszej współpracy w zakresie polityki obronnej. Ścisłejsza współpraca byłaby wzorowana na funkcjonowaniu strefy euro i byłaby otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które chciałyby pogłębienia kooperacji w zakresie polityki obronnej. Zakładano, że poszczególne kraje przeznaczyłyby na rzecz Unii Europejskiej określone siły wojskowe i potencjał dowodzenia oraz uczestniczyłyby w formacjach wielonarodowych. Oprócz ściślejszej współpracy rozważano możliwość zmiany zapisów dotyczących wzmocnionej współpracy poprzez uwzględnienie kooperacji w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz wprowadzenie ułatwień w procedurach decyzyjnych. Chodziło o podejmowanie postanowień większością kwalifikowaną, zmniejszenie liczby państw koniecznych do zainicjowania współpracy oraz wprowadzenie procedur szybkiego osiągnięcia decyzji. Jednak niektórzy członkowie grupy roboczej wypowiedzieli się przeciwko rozszerzeniu wzmocnionej współpracy na kwestie obronne.

Biorąc pod uwagę nowe zagrożenia, tj. związane z działalnością terrorystyczną i możliwością użycia przez ugrupowania terrorystyczne broni masowej zagłady, grupa robocza opowiedziała się za wprowadzeniem do traktatu konstytucyjnego klauzuli solidarności. Pozwalałaby ona na mobilizację wszystkich instrumentów będących w dyspozycji Unii Europejskiej, aby zapobiec zagrożeniu terrorystycznemu, ochronić ludność cywilną i instytucje demokratyczne oraz pomóc państwu członkowskiemu na jego terytorium w celu przezwyciężenia skutków ataku terrorystycznego. Wyraźnie odróżniono klauzulę solidarności od zbiorowej obrony. Nie chodziło bowiem o obowiązek udzielenia wsparcia militarnego, tylko o pomoc na prośbę władz cywilnych w sytuacji zagrożenia ze strony podmiotów niepaństwowych. Niektórzy członkowie grupy roboczej sugerowali, aby zdefiniować w traktacie szerszą klauzulę dotyczącą nie tylko solidarności, ale również wspólnego bezpieczeństwa. Jej celem byłaby identyfikacja zagrożeń i sposobów radzenia sobie z nimi, a konsekwencją ustanowienie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony.

Niezwykle kontrowersyjną kwestią w ramach prac grupy roboczej była możliwość wprowadzenia klauzuli o zbiorowej obronie. Niektórzy członkowie uważali, że w traktacie można by zapisać gwarancje bezpieczeństwa, doprowadzając jednocześnie do ostatecznego zlikwidowania Unii Zachodnioeuropejskiej. Naturalną reakcją było pojawienie się dwóch kategorii przeciwników takiego rozwiązania. Jedni z nich uważali, że mogłoby to naruszyć neutralny status niektórych państw członkowskich, inni, że wspólna obrona była już rozwijana przez Sojusz Atlantycki. W związku z tym zwolennicy wprowadzenia nowej klauzuli zaproponowali, aby zainteresowane państwa członkowskie mogły ustanowić bliższą współpracę w zakresie obrony, co oznaczałoby, że zobowiązania wynikające z Traktatu UZE zostałyby włączone do nowego traktatu konstytucyjnego.

Grupa robocza zajęła się również problemem zdolności militarnych i uzbrojenia. Zasugerowano, że należało stworzyć Europejską Agencję Uzbrojenia



i Badań Strategicznych o charakterze międzyrządowym. Stałoby przed nią szereg zadań, między innymi dbanie o wymogi operacyjne poprzez harmonizację w zakresie nabywania sprzętu wojskowego oraz wspieranie badań w zakresie technologii militarnej. Obejmowałaby ona swoim zakresem różne formy współpracy między niektórymi państwami członkowskimi w zakresie uzbrojenia<sup>394</sup>.

W ramach grupy roboczej dyskutowany był problem zwiększenia środków militarnych przeznaczonych przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz Unii Europejskiej. Problem ten pojawił się w kontekście realizacji misji petersberskich, jak i też ewentualnego rozwoju ściślejszych form współpracy. Niektórzy członkowie grupy sugerowali, że do traktatu powinien być dołączony specjalny protokół, w którym zainteresowane kraje mogłyby określić własne zaangażowanie. Wymagałoby to przyjęcia mechanizmu ewaluacji zobowiązań, w ramach którego uwzględniono by między innymi relację budżetu wojskowego w stosunku do PKB oraz gotowość sił wojskowych z uwzględnieniem zdolności rozlokowania oddziałów i ich interoperacyjności.

Członkowie grupy roboczej opowiedzieli się za pewną adaptacją ram instytucjonalnych w zakresie EPBiO. Uznali w większości, że powinno doprowadzić się do stworzenia nowej konfiguracji Rady, w której spotykałoby się ministrowie obrony. Stwierdzono, że Wysoki Przedstawiciel do spraw WPZiB powinien pod kierunkiem Rady odpowiadać za działania w zakresie EPBiO. Ponadto opowiedziano się za wzmocnieniem politycznej kontroli polityki bezpieczeństwa i obrony ze strony Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych.

Raport grupy roboczej był poddany dyskusji podczas sesji plenarnej Konwentu, która odbyła się w Brukseli w dniu 20 grudnia 2002 r.<sup>395</sup> W większości poparto konkluzje zawarte w raporcie. Dotyczyło to przede wszystkim unowocześnienia koncepcji misji petersberskich, wprowadzenia klauzuli solidarności, stworzenia specjalnej agencji odpowiedzialnej za uzbrojenie, wzmocnienia odpowiedzialności Wysokiego Przedstawiciela za sprawy z obszaru EPBiO oraz zintensyfikowania parlamentarnej kontroli nad polityką bezpieczeństwa i obrony. Różnice poglądów zaznaczyły się jednak w odniesieniu do

<sup>394</sup> Dotyczyło to takich form współpracy, jak:

(1) OCCAR – Organizacja Współpracy w zakresie Uzbrojenia, która została powołana w 1996 r. i początkowo obejmowała takie kraje, jak Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy, od 2003 r. również Belgię, a od 2005 r. Hiszpanię (szerzej na temat tej kooperacji <http://www.occar-ea.org>);

(2) LoI – współpraca sześciu państw (Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Wielka Brytania i Szwecja) w zakresie restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego;

(3) WEAG – Zachodnioeuropejska Grupa do spraw Uzbrojenia, funkcjonowała w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej i skupiała 19 państw, ale zakończyła swoją działalność w 2005 r. (szerzej na temat WEAG <http://www.weu.int/weag>).

<sup>395</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 20 December 2002*, Brussels, 23.12.2002, CONV 473/02; „Agence Europe”, 21.12.2002.



umożliwienia większej elastyczności, zarówno jeżeli chodzi o mechanizmy decyzyjne, jak i wprowadzenie ściślejszej i wzmocnionej współpracy. Przedstawiciel rządu brytyjskiego Peter Hain ostrzegał przed powielaniem funkcji NATO, podobnie jak reprezentant parlamentu duńskiego Peter Skarup. Szwedzcy członkowie Konwentu, Lena Hjelm-Wallén oraz Sören Lekberg byli przeciwni stworzeniu grupy państw pogłębiającej współpracę w zakresie polityki obronnej i zastosowaniu wzmocnionej współpracy przy implementacji misji petersberskich.

### 3.5.4.9. Grupa robocza IX – uproszczenie procedur legislacyjnych i instrumentów

Z punktu widzenia przejrzystości i efektywności działania Unii Europejskiej, prace IX grupy roboczej były niezmiernie istotne. Przedstawiła ona swój raport w dniu 29 listopada 2002 r.<sup>396</sup> Przede wszystkim grupa opowiedziała się za ograniczeniem liczby instrumentów prawnych z ówczesnych 15, którymi dysponowała Unia Europejska. Zaproponowano wprowadzenie podziału na instrumenty wiążące i niewiążące. Definicja poszczególnych aktów prawnych miała odpowiadać zapisom artykułu 249 Traktatu WE. Wśród instrumentów wiążących miały znaleźć się:

- rozporządzenia (w przyszłości powinny być zwane ustawami Unii Europejskiej);
- dyrektywy (ustawy ramowe Unii Europejskiej);
- decyzje.

Natomiast wśród instrumentów niewiążących miały się znaleźć zalecenia i opinie. Nowe rodzaje instrumentów prawnych miałyby zastosowanie do obszarów działalności Wspólnoty Europejskiej, jak i też współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (tytuł VI Traktatu UE). Oznaczałoby to, że stosowane w trzecim filarze decyzje ramowe byłyby zastąpione przez ustawy ramowe, a decyzje przez ustawy. Jednocześnie doprowadzono by do zlikwidowania konwencji z uwagi na to, że były one dosyć rzadko stosowane od wprowadzenia ich przez Traktat Amsterdamski, a co więcej, większość z nich nigdy nie weszła w życie albo też zostały zastąpione przez rozporządzenia. Konwencje miały być zastąpione przez ustawy.

Grupa robocza opowiedziała się za zachowaniem specyficznego charakteru instrumentów stosowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Większość członków uznała jednak, że należało wprowadzić zmiany

<sup>396</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group IX on simplification*, Brussels, 29.11.2002, CONV 424/02 WG IX 13 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej IX – „Uproszczenie” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).



dotyczące samego nazewnictwa. W miejsce wspólnych strategii, wspólnych działań i wspólnych stanowisk powinno się wprowadzić decyzje WPZiB.

Grupa robocza wysunęła propozycję wprowadzenia hierarchii aktów prawnych i ich podziału na akty legislacyjne, akty delegowane oraz akty wykonawcze. Akty legislacyjne, tj. ustawy i ustawy ramowe, miały być przyjmowane bezpośrednio na podstawie traktatu w ramach standardowej procedury współdecydowania. Akty delegowane, tj. rozporządzenia delegowane przyjmowane na podstawie ustaw i ustaw ramowych, mogłyby być przyjmowane z upoważnienia ustawodawcy przede wszystkim przez Komisję, a w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach przez Radę większością kwalifikowaną. Akty delegowane miały zawierać szczegółowe i techniczne normy precyzujące zapisy aktów legislacyjnych bądź też można było na ich mocy dokonywać zmian niektórych aspektów aktów legislacyjnych. Akty delegowane miały być kontrolowane w ramach różnorodnych mechanizmów, włączając w to Trybunał Sprawiedliwości. Do aktów wykonawczych zaliczono te akty, które miały wprowadzać w życie akty legislacyjne, akty delegowane i akty przewidziane przez sam traktat. Nosiłyby one nazwy rozporządzeń wykonawczych i decyzji wykonawczych. Byłyby przyjmowane przez Komisję, która podlegałaby w tym zakresie kontroli przede wszystkim ze strony państw członkowskich poprzez wyspecjalizowane komitety lub wyjątkowo ze strony Rady.

Grupa robocza zajęła się również problemem uproszczenia procedur legislacyjnych. Jakkolwiek stwierdzono, że w obowiązującym Traktacie zdefiniowanych było około 30 procedur, to wzięto pod uwagę jedynie te, w których odgrywały rolę Parlament Europejski i Rada, tzn. współdecydowania, współpracy, zwykłej opinii, zgody i podejmowania decyzji przez samą Radę. Uznano, że standardową procedurą przyjmowania aktów prawnych powinno być współdecydowanie. Wyjątki mogły dotyczyć jedynie niektórych specyficznych obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej oraz tych dziedzin, które z punktu widzenia interesów poszczególnych państw członkowskich były szczególnie politycznie drażliwe. W związku z tym niektórzy członkowie grupy roboczej uznali, że w samym Traktacie powinna ona nosić nazwę „procedura legislacyjna”, jakkolwiek inni opowiadali się za utrzymaniem obowiązującego terminu. Uznano, że w sytuacji stosowania procedury współdecydowania, Rada powinna podejmować decyzje większością kwalifikowaną. W zdecydowanej większości członkowie grupy roboczej uznali, że należało całkowicie zlikwidować procedurę współpracy, która była stosowana jedynie w czterech przypadkach związanych z funkcjonowaniem unii gospodarczej i walutowej. Mogłaby być ona zastąpiona przez procedurę współdecydowania bądź konsultacyjną. Większość członków grupy roboczej stwierdziło, że należy ograniczyć stosowanie procedury zgody jedynie do porozumień międzynarodowych, które wywierają skutki na prawodawstwo krajowe. Na koniec grupa robocza rozważyła kwestię uproszczenia procedury budżetowej. Uznała między innymi, że należało zlik-



widować podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe oraz że w Traktacie powinien znaleźć się oddzielny artykuł, w którym zgromadzono by zasady odnoszące się do postanowień budżetowych<sup>397</sup>. Stwierdzono również, że roczna procedura budżetowa powinna bazować na uproszczonej procedurze współdecydowania.

Debata w sprawie raportu grupy roboczej odbyła się podczas sesji plenarnej, która miała miejsce w dniach 5-6 grudnia 2002 r. w Brukseli<sup>398</sup>. Wykazała ona, że zgłoszone propozycje w większości zyskały szerokie poparcie. Opowiedziano się za znacznym ograniczeniem ilości instrumentów prawnych z 15 do 6, jakkolwiek pojawiły się wątpliwości co do celowości wprowadzenia aktów delegowanych. Chociaż na ogół zgadzano się na zastosowanie procedury współdecydowania wobec przyjmowania aktów prawnych, to pojawiły się głosy postulujące zachowanie wyjątków w dziedzinach istotnych z punktu widzenia interesów państw członkowskich, tj. w odniesieniu do spraw społecznych, opodatkowania i rolnictwa. Związane to było z koniecznością zachowania jednomyślności w Radzie, co było istotne dla francuskiego ministra spraw zagranicznych Dominique'a de Villepina w obszarze rolnictwa oraz dla szwedzkiej minister Leny Hjelm-Wallen, przedstawiciela rządu estońskiego Henrika Hololeia i brytyjskiego ministra Petera Haina w zakresie podatków. Przedstawiciel Francji wypowiedział się również przeciwko zlikwidowaniu podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe. W wyniku przyjęcia takiego rozwiązania Rada straciłaby bowiem możliwość podejmowania ostatecznej decyzji wobec wydatków rolnych, które mieściły się w ramach wydatków nieobowiązkowych. Świadczyło to o problemach, jakie mogły się pojawić w aspekcie uproszczenia procedury budżetowej, gdyż wielu mówców było przeciwnych reformie, jeżeli naruszałyby ona istniejącą równowagę instytucjonalną. Ten ostatni problem w kontekście prac grupy roboczej był również podnoszony przez innych mówców. Konserwatywny członek brytyjskiej Izby Gmin David Heathcoat-Amory nazwał problem uproszczenia procedur legislacyjnych „koniem trojańskim”, gdyż jego zdaniem, prace grupy roboczej prowadziły do zachwiania równowagi instytucjonalnej<sup>399</sup>.

<sup>397</sup> Dotyczyło to następujących zasad: zasada równowagi pomiędzy dochodami a wydatkami (art. 268 Traktatu WE); zasada jednolitości budżetu (art. 268 Traktatu WE); zasada dyscypliny budżetowej (art. 270 Traktatu WE); zasada koniecznych środków (art. 6 Traktatu UE); zasada rocznego budżetu (art. 271 Traktatu WE); zasada finansowania budżetu w całości ze środków własnych (art. 269 Traktatu WE); zasada wcześniejszego przyjęcia średnioterminowego mechanizmu planowania finansowego (nowy zapis).

<sup>398</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 5 and 6 December 2002*, Brussels, 13.12.2002, CONV 449/02, s. 1-9; „Agence Europe”, 7.12.2002.

<sup>399</sup> Magnette, *Constitutionalising the European Union*, s. 54.



### 3.5.4.10. Grupa robocza X – obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Raport dziesiątej grupy roboczej został zaprezentowany 2 grudnia 2002 r.<sup>400</sup> Był to dosyć obszerny dokument, w którym scharakteryzowano procedury legislacyjne, współpracę operacyjną oraz zagadnienia horyzontalne. Jak podkreślono w raporcie, członkowie grupy w wielu kwestiach osiągnęli znaczący consensus, pomimo istnienia różnicy zdań w niektórych obszarach. Dyskusje toczono przy uwzględnieniu dwóch „złotych zasad”. Po pierwsze, uznano, że powinny istnieć jednolite ramy prawne, likwidujące podział Unii na trzy filary, jakkolwiek uznające szczególnie charakter obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co nie wykluczało możliwości zróżnicowania stosowanych procedur w zależności od podejmowanych działań, z uwagi na ewentualność inicjowania wzmocnionej współpracy. Po drugie, stwierdzono, że należy doprowadzić do możliwie precyzyjnego rozdziału pomiędzy zadaniami legislacyjnymi i operacyjnymi.

Rozważając kwestie procedur legislacyjnych, grupa robocza zajęła się zagadnieniami mieszczącymi się w ramach zarówno pierwszego, jak i trzeciego filaru Unii Europejskiej. Sformułowano szereg konkretnych rekomendacji. Grupa opowiedziała się za odejściem od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej i za wprowadzeniem procedury współdecydowania w zakresie polityki azylowej i odnoszącej się do uchodźców. Co więcej, uznała, że należało znowelizować artykuł 63 Traktatu WE, aby można było na jego podstawie wprowadzić wspólny system azylowy oraz wspólną politykę wobec uchodźców i wysiedleńców zgodnie z decyzjami Rady Europejskiej z Tampere z października 1999 r. Grupa zajęła się również różnorodnymi aspektami polityki imigracyjnej, polityki wizowej, rozwoju zintegrowanego systemu zarządzania granicami oraz współpracą w zakresie prawa cywilnego.

Jednym z podstawowych postulatów w zakresie trzeciego filaru Unii Europejskiej była kwestia pilnej reformy instrumentów prawnych z uwagi na fakt, że wiele przyjętych przez Radę konwencji w ogóle nie zostało ratyfikowanych, trudno było również wprowadzać poprawki do obowiązujących konwencji, zaś decyzje ramowe oraz decyzje nie wywierały skutków bezpośrednich. Grupa robocza wobec tego stanęła na stanowisku, pomimo zastrzeżeń ze strony niektórych członków, że również w obrębie trzeciego filaru należało stosować akty prawne przewidziane przez Traktat WE, tj. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, lub te, które je zastąpią zgodnie z sugestiami raportu dziewiątej grupy roboczej.

<sup>400</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group X „Freedom, Security and Justice”*, Brussels, 2.12.2002, CONV 426/02 (polskie tłumaczenie dokumentu: *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej X – „Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” dla Konwentu Europejskiego*, w: Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*).



Kolejną sugestią było doprecyzowanie kompetencji Unii Europejskiej w związku ze zbliżaniem przepisów prawnych w zakresie prawa karnego materialnego i procesowego. W grupie roboczej zwrócono uwagę na związek między zasadą wzajemnego uznania wyroków sądowych, która powinna być formalnie zapisana w Traktacie, a harmonizacją niektórych aspektów prawa karnego, która mogłaby mieć miejsce przy poszanowaniu różnych europejskich tradycji prawnych. Zbliżanie przepisów prawnych mogło mieć miejsce, jeżeli przestępstwo miało poważny charakter i wymiar transgraniczny, albo jeżeli przestępstwo było skierowane przeciwko wspólnemu europejskiemu interesowi, który stał się przedmiotem wspólnej polityki Unii Europejskiej. Większość członków grupy uznało, że w Traktacie powinien być zamieszczony spis przestępstw o charakterze transgranicznym, który mógłby ulec zmianie jednomyślną decyzją Rady i po uzyskaniu zgody ze strony Parlamentu Europejskiego<sup>401</sup>. W większości opowiadano się za tym, aby przybliżanie przepisów z zakresu prawa karnego odbywało się w drodze przyjmowania dyrektyw. Grupa uważała również, że w Traktacie powinna być przyjęta podstawa prawna, umożliwiająca ograniczoną harmonizację w zakresie procedury karnej. Pomogłoby to w rozwoju współpracy między wyspecjalizowanymi agendami państw członkowskich oraz w stosowaniu zasady wzajemnego uznania wyroków i doprowadziłoby do zwiększenia zaufania.

Grupa robocza zajęła się problemem podejmowania decyzji w Radzie i w większości jej członkowie doszli do wniosku, że w poszerzonej Unii Europejskiej należało zdecydowanie rozszerzyć możliwość podejmowania postanowień większością kwalifikowaną, aby skuteczniej przeciwdziałać przestępczości transgranicznej. Jednak zdając sobie sprawę z drażliwej natury niektórych zagadnień z zakresu współpracy policyjnej i prawa karnego, większość grupy uznała, że należało w sposób niezmiernie ostrożny osiągać kompromisy w zakresie stosowania większości kwalifikowanej i procedury współdecydowania. Jednak w sposób zdecydowany stwierdzono, że jednomyślność powinna być zachowana w odniesieniu do zagadnień wchodzących w obręb podstawowych funkcji państw członkowskich i głęboko zakorzenionych w odmiennych tradycjach prawnych.

Kolejnym dyskutowanym problemem z zakresu reformy procedur decyzyjnych była kwestia inicjatywy legislacyjnej. Dotyczyło to jedynie zagadnień mieszczących się w ramach trzeciego filaru Unii Europejskiej, gdyż od 1 maja 2004 r. Komisja miała uzyskać prawo wyłącznej inicjatywy w zakresie tytułu IV Traktatu WE. Co do trzeciego filaru rozpatrywano kilka opcji. Większość opowiedziała się za możliwością zgłaszania inicjatyw zarówno przez Komisję, jak i przez państwa członkowskie. Uznano, że propozycje ze strony krajów byłyby dopuszczalne, jeżeli byłyby zgłoszone przez jedną czwartą państw.

<sup>401</sup> Nieliczni członkowie grupy uważali, że wystarczyła zwykła procedura konsultacyjna zamiast procedury zgody.





Grupa robocza postulowała również wzmocnienie współpracy operacyjnej, gdyż brakowało jej efektywności, przejrzystości i odpowiedzialności stron. Zwróciła ona uwagę w szczególności na potrzebę udoskonalenia współpracy w ramach Rady poprzez powołanie nowej struktury koordynacyjnej, łącząc istniejące komitety i na nowo określając zadania stojące przed Komitetem Koordynacyjnym powołanym na mocy artykułu 36 Traktatu UE. Inną dyskutowaną kwestią był problem ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej. Członkowie grupy roboczej uznali, że w Traktacie powinny znaleźć odzwierciedlenie cele uzgodnione podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r. Oznaczało to przyjęcie podstawy prawnej umożliwiającej stworzenie wspólnego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Różnice zdań pojawiły się jednak w odniesieniu do konkretnych kroków, które mogłyby być podjęte w tym zakresie. W większości stwierdzono, że ewentualne stworzenie wspólnej europejskiej straży granicznej mogłoby być celem długoterminowym, natomiast w międzyczasie można by rozwijać współpracę między wyspecjalizowanymi służbami państw członkowskich. Grupa robocza rozważała również problem podstawy traktatowej działalności Europolu i Eurojustu (odpowiednio artykuły 30 i 31 Traktatu UE). W obu przypadkach uznano, że w nowym Traktacie powinny znaleźć się krótsze i ogólniejsze klauzule określające zadania obu agencji, pozostawiając większe możliwości ich definiowania przez ustawodawcę. Stwierdzono również, że Europol powinien być poddany demokratycznej kontroli Parlamentu Europejskiego, zaś sądowej ze strony Trybunału Sprawiedliwości. Odnośnie do Eurojustu, sugerowano zwiększenie uprawnień operacyjnych. Innym rozważanym problemem było ewentualne powołanie stanowiska europejskiego oskarżyciela publicznego, który odpowiadałby za wykrywanie i pociąganie do odpowiedzialności karnej przed sądami krajowymi osób podejrzanych o popełnienie przestępstw wobec interesów finansowych Unii Europejskiej. Opinie wobec tej kwestii były podzielone w grupie roboczej.

Grupa robocza zajęła się szeregiem kwestii horyzontalnych. Dotyczyły one poprawy we wprowadzaniu w życie aktów prawnych w zakresie trzeciego filaru, szerszego włączenia parlamentów krajowych, możliwości zawierania przez poszczególne państwa członkowskie umów bilateralnych i multilateralnych z krajami trzecimi, mechanizmów *opt-in* i *opt-out* w kontekście wzmocnionej współpracy oraz kontroli sądowej. W większości grupa robocza opowiedziała się za rozszerzeniem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Dyskusja podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 5-6 grudnia 2002 r. odzwierciedlała podziały zaprezentowane w raporcie grupy roboczej<sup>402</sup>. Zasad-

<sup>402</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 5 and 6 December 2002*, CONV 449/02, s. 10-17; Norman, *The accidental constitution*, s. 119-122; „Agence Europe”, 7.12.2002.



niczo poparto podstawowe konstatacje raportu, gdyż odzwierciedlał on sposób myślenia o obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W podobnym duchu był utrzymany dokument Francji i Niemiec, który został przedstawiony przez ministrów spraw zagranicznych obu państw, Dominique'a de Villepina i Joschkę Fischera, w dniu 28 listopada 2002 r.<sup>403</sup> Znalazło się w nim szereg postulatów, które były dyskutowane przez grupę roboczą.

### 3.5.4.11. Grupa robocza XI – Europa socjalna

Najpóźniej zakończyła prace jedenasta grupa robocza, która przedstawiła swój raport w dniu 4 lutego 2003 r.<sup>404</sup> Pomimo zgody na szereg rozwiązań w zakresie społecznych aspektów integracji europejskiej, pojawiły się również rozbieżności między członkami grupy. Zgodzono się, że w artykule 2 nowego traktatu powinno znaleźć się odwołanie do takich wartości, jak godność ludzka, ale również należy uwzględnić sprawiedliwość społeczną, solidarność i równość, w szczególności między mężczyznami i kobietami. Konsensus pojawił się również w odniesieniu do celów, które powinny być zapisane w artykule 3 traktatu. Były to:

- pełne zatrudnienie;
- sprawiedliwość społeczna, pokój społeczny;
- zrównoważony rozwój;
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
- społeczna gospodarka rynkowa;
- jakość życia;
- nauczanie ustawiczne;
- społeczna inkluzja;
- wysoki stopień ochrony społecznej;
- równość między mężczyznami i kobietami;
- brak dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne, religię, orientację seksualną, niepełnosprawność i wiek;
- prawa dzieci;
- wysoki poziom zdrowia;
- efektywne i wysokiej klasy służby socjalne i usługi interesu ogólnego.

W grupie istniała również zgoda co do braku konieczności poszerzania kompetencji Unii Europejskiej w zakresie spraw społecznych. Stwierdzono, że te już przyznane były całkowicie wystarczające, a jedynie istniała potrzeba

<sup>403</sup> Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Joschka Fischer and Mr Dominique de Villepin, members of the Convention: „Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures”*, Brussels, 28.11.2002, CONV 435/02 CONTRIB 156.

<sup>404</sup> Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group XI on Social Europe*, Brussels, 4.02.2003, CONV 516/1/03, REV 1, WG XI 9.



lepszego określenia zakresu działań podejmowanych na szczeblu europejskim. Uznano, że Unia mogłaby wspierać państwa członkowskie, realizując zadania związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Postulowano jednak zwiększenie uprawnień Unii w zakresie zdrowia publicznego (artykuł 152 Traktatu WE).

Grupa robocza uznała, że należało wprowadzić do nowego Traktatu otwartą metodę koordynacji, jakkolwiek nie mogło to naruszyć kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich<sup>405</sup>. Metoda ta została ustanowiona przez Radę Europejską podczas spotkania w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r. i miała pomagać w rozwoju i koordynacji polityk realizowanych przez państwa członkowskie w takich obszarach, jak społeczeństwo informacyjne, polityka badawcza, funkcjonowanie przedsiębiorstw, edukacja oraz szkolenia zawodowe, walka z wykluczeniem społecznym i ochrona socjalna. Zgodnie z sugestiami grupy roboczej, otwarta metoda koordynacji mogłaby być stosowana jedynie w odniesieniu do tych obszarów, w których Unia Europejska nie posiada kompetencji i co do których nie przewidywano możliwości koordynacji na mocy Traktatu WE<sup>406</sup>. Dotyczyłoby to takich dziedzin, w przypadku których procedury koordynacji nie były jasno określone przez Traktat, czyli sieci transeuropejskich (art. 155 Traktatu WE), przemysłu (art. 157 Traktatu WE) oraz rozwoju badawczego i technologicznego (art. 165 Traktatu WE). Otwarta metoda koordynacji miała stanowić instrument pozalegisłacyjny służący osiągnięciu celów Unii Europejskiej. Grupa robocza opowiedziała się również za koniecznością zapewnienia spójności pomiędzy różnymi aspektami polityki gospodarczej i społecznej. Kwestia koherencji miała być poddana debacie podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej.

Innym dyskutowanym problemem była kwestia rozszerzenia zakresu stosowania procedury współdecydowania i większości kwalifikowanej. Członkowie grupy byli podzieleni w stosunku do tego zagadnienia. Zgodzono się co do powtórzenia w nowym Traktacie ustaleń zawartych w Traktacie Nicejskim. Przewidywały one, że w trzech przypadkach zawartych w artykule 137 Traktatu WE Rada, na wniosek Komisji i po konsultacjach z Parlamentem Europejskim, mogła podjąć jednomyślnie decyzję o zastosowaniu procedury współdecydowania i o podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną<sup>407</sup>.

<sup>405</sup> Szerzej na temat konstytucjonalizacji otwartej metody koordynacji patrz: G. De Búrca, J. Zeitlin, *Constitutionalising the open method of coordination. What should the Convention propose?*, CEPS Policy Brief nr 31, Centre for European Policy Studies, Brussels, 03.2003.

<sup>406</sup> Traktat WE przewidywał przede wszystkim koordynację polityk państw członkowskich w zakresie kwestii gospodarczych (artykuł 99) oraz zatrudnienia (artykuł 128).

<sup>407</sup> Dotyczyło to następujących kwestii określonych w art. 137(1): ochrona pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę (ustęp d); reprezentacja i ochrona zbiorowa interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzanie (ustęp f); warunki zatrudnienia obywateli państw trzech legalnie przebywających na terytorium Wspólnoty (ustęp g).



Jednak możliwość objęcia większością kwalifikowaną zagadnień z obszaru zabezpieczeń społecznych i zatrudnienia spotkała się z ostrą opozycją ze strony mniejszości członków grupy roboczej. Ewentualnym kompromisem między przeciwnikami i zwolennikami mogło być wprowadzenie tzw. super większości kwalifikowanej na poziomie 75% głosów. Większość członków grupy roboczej opowiedziało się za zastosowaniem procedury współdecydowania i większości kwalifikowanej w odniesieniu do artykułu 13 (zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną) i 42 Traktatu WE (zabezpieczenia społeczne stosowane w zakresie swobodnego przepływu pracowników).

Grupa robocza uznała, że w nowym traktacie powinien znaleźć się zapis uznający rolę partnerów społecznych, a co więcej, powinno wzmocnić się procedury konsultacji i dialogu. Podstawę miały stanowić istniejące już unormowania.

Dyskusja podczas sesji plenarnej Konwentu, która odbyła się w dniach 6-7 lutego 2003 r., potwierdziła zasadniczo ustalenia zawarte w raporcie grupy roboczej<sup>408</sup>. Najbardziej kontrowersyjnym zagadnieniem było rozszerzenie możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na te obszary, w których była stosowana jednomyślność. Pojawili się zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy takiego rozwiązania, podczas gdy pewna część członków akcentowała, że same państwa członkowskie mogły, na mocy Traktatu Nicejskiego, jednomyślnie podjąć decyzję o odejściu od konsensusu na rzecz większości kwalifikowanej.

### 3.6. Faza przedstawiania propozycji (styczeń – lipiec 2003 r.)

Obrady Konwentu weszły w trzecią decydującą fazę w styczniu 2003 r., kiedy to prezydium rozpoczęło przygotowanie tekstu niektórych postanowień nowego Traktatu. Punktem wyjścia był wstępny szkielet projektu Traktatu Konstytucyjnego przedstawiony w dniu 28 października 2002 r. oraz raporty poszczególnych grup roboczych. O rozpoczęciu decydującej fazy świadczyło również zainicjowanie dyskusji na temat kwestii instytucjonalnych, co nastąpiło w styczniu 2002 r. Rozpoczęto więc debatę o problemach, które zawsze budziły największe kontrowersje i które rozstrzygano zawsze na koniec procesu negocjacyjnego. Nie ulegało wątpliwości, że faza przedstawiania propozycji miała być najtrudniejszym etapem w pracach Konwentu. Zbliżał się bowiem czas

<sup>408</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 6 and 7 February 2003*, Brussels, 13.02.2003, CONV 548/03, s. 2-7; „Agence Europe”, 8.02.2003; „EurActiv”, 7.02.2003.



podjęcia ostatecznych decyzji, a w wielu wypadkach poglądy na najważniejsze problemy były trudne do pogodzenia<sup>409</sup>. W tej ostatniej fazie, a w szczególności wiosną i latem 2003 r., rola jaką odgrywało prezydium i sekretariat uległa jeszcze wzmocnieniu<sup>410</sup>. Przede wszystkim wyrażało się to w centralizacji inicjatyw zgłaszanych w ramach Konwentu.

### 3.6.1. Wstępna debata na temat kwestii instytucjonalnych

Debata na temat funkcjonowania instytucji, która odbyła się podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 20-21 stycznia 2003 r., bazowała przede wszystkim na dokumencie refleksyjnym przygotowanym przez sekretariat Konwentu, a zaaprobowanym przez jego prezydium. Jak podkreślał rzecznik Konwentu, jeszcze przed przyjęciem dokumentu, miał on jedynie wskazywać na zagadnienia a nie przedstawiać szczegółowe wskazówki<sup>411</sup>, jakkolwiek w debacie pojawiło się szereg alternatywnych rozwiązań, które miały być poddane w przyszłości bardziej szczegółowej dyskusji. W dokumencie refleksyjnym przedstawiono tło funkcjonowania pięciu organów, tj. Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości i Rady Europejskiej oraz wskazano na te problemy, które powinny być wzięte pod uwagę przy określaniu nowego kształtu instytucjonalnego<sup>412</sup>. Określono również cztery podstawowe zasady, które miały leżeć u podstaw przeprowadzanych reform. Po pierwsze, stwierdzono bardzo wyraźnie, że kolejne poszerzenia Unii Europejskiej stanowią wyzwanie dla efektywności funkcjonowania poszczególnych instytucji, gdyż uczestniczy w nich większa liczba podmiotów. Po drugie, uznano, że zwiększenie skuteczności organów ma pozytywny wpływ na pozostałe instytucje, gdyż zagadnienia tego nie można rozpatrywać w kategoriach gry o sumie zerowej. Po trzecie, przyznano, że duże znaczenie ma równowaga instytucjonalna, gdyż osłabienie któregośkolwiek z organów, tj. Komisji, Rady lub Parlamentu Europejskiego, osłabi całą strukturę instytucjonalną. Po czwarte, proponowane reformy powinny być wprowadzane

<sup>409</sup> P. Ludlow, *Giscard's skeleton. Some reflection on the EU's emerging Constitution*, „Briefing Note”, nr 12, EuroComment, Brussels, 16.01.2003, s. 1.

<sup>410</sup> P. Craig, *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, „European Public Law”, vol. 10, nr 4, 2004, s. 668-669.

<sup>411</sup> „Agence Europe”, 7.01.2003.

<sup>412</sup> Były to następujące problemy: (a) Parlament Europejski – liczba deputowanych, reprezentatywność członków, ordynacja wyborcza; (b) Rada – różne konfiguracje Rady, prezydencja, głosowanie większością kwalifikowaną; (c) Komisja – procedura nominowania Komisji, skład, niezależność Komisji; (d) Trybunał Sprawiedliwości – zbytne obciążenie pracą, skład, jednomyślność Rady co do decyzji w sprawie funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości; (e) Rada Europejska – skład, procedury decyzyjne (Secretariat of the European Convention, *The functioning of the institutions. Reflection paper prepared by the Convention Secretariat and approved by the Praesidium*, Brussels, 10.01.2003, CONV 477/03).



w taki sposób, aby rozwiązania instytucjonalne zawierały obiektywne kryteria, które pozwolą na automatyczne zmiany po kolejnych rozszerzeniach Unii Europejskiej.

Podczas debaty plenarnej Konwentu w dniach 20-21 stycznia 2003 r. przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing przedstawił ponadto dwa zasadnicze sposoby myślenia o kwestiach instytucjonalnych<sup>413</sup>. Otóż Unia Europejska mogła być oparta na modelu federalnym, albo stanowić system mieszany, łączący w sobie elementy konfederalne w odniesieniu do współpracy między państwami członkowskimi oraz federalne dla uprawnień przeniesionych na poziom Unii Europejskiej. Ten właśnie drugi sposób myślenia zyskał poparcie członków Konwentu<sup>414</sup>. Opowiedzieli się oni również za wieloma rozwiązaniami szczegółowymi dotyczącymi poszczególnych instytucji. W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego uznano, że należało rozszerzyć zakres stosowania procedury współdecydowania. Stwierdzono również, że powinno się przyjąć generalną zasadę, że Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Problemem do rozstrzygnięcia pozostawała jednak kwestia, jak zdefiniować większość kwalifikowaną. Wspomniano zasadniczo o trzech możliwościach, tj. o systemie nicejskim, zwykłej podwójnej większości postulowanej przez Komisję oraz o superkwalifikowanej większości. Duże poparcie wśród członków Konwentu zyskała idea utworzenia wyspecjalizowanej Rady Legislacyjnej, jakkolwiek mogło to zrodzić szereg trudności, przede wszystkim co do określenia roli Rady Spraw Ogólnych. Dyskusyjnym problemem była również kwestia wyboru przewodniczącego Komisji przez Parlament Europejski z uwagi na upolitycznienie Komisji i ewentualne konsekwencje dla wyłącznego prawa inicjatywy legislacyjnej. Mianem drażliwego problemu określił Giscard d'Estaing problem składu Komisji, gdyż ograniczenie liczby komisarzy w stosunku do ilości państw członkowskich mogło być frustrujące dla nowych krajów, które tuż po akcesji nie mogłyby przedstawić własnego kandydata do ciała wykonawczego. Innym diskutowanym problemem w odniesieniu do Rady Europejskiej, jak i też Rady, była kwestia prezydencji, a w szczególności ewentualnego wyboru stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Dyskusja ta w dużej mierze była reakcją na kontrowersyjną propozycję francusko-niemiecką ze stycznia 2003 r.<sup>415</sup>

<sup>413</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels 20 and 21 January 2003*, CONV 508/03, s. 1-9.

<sup>414</sup> Podsumowanie debaty zostało dokonane przez Giscarda d'Estainga („Agence Europe”, 22.01.2003).

<sup>415</sup> Na temat propozycji francusko-niemieckiej w sprawie architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej patrz paragraf 3.5.3 w niniejszym rozdziale.



### 3.6.2. Wstępne propozycje zapisów Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i reakcje na nie

Pierwsze propozycje konkretnych zapisów traktatowych, przyjętych przez prezydium Konwentu, zostały przedstawione w dniu 6 lutego 2003 r.<sup>416</sup> W dokumencie zaprezentowanym przez Giscarda d'Estainga znalazł się tekst 16 artykułów mieszczących się w trzech tytułach pierwszej części Traktatu<sup>417</sup>. W artykule 1 podkreślono podwójny charakter procesu integracji europejskiej, gdyż powołanie Unii Europejskiej miało być odzwierciedleniem woli zarówno społeczeństw, jak i państw członkowskich. Unia, oparta na podstawie federalnej, miała respektować tożsamość narodową poszczególnych krajów. Wyliczono wspólne wartości dla wszystkich państw członkowskich, tj. poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, rządów prawa i praw człowieka oraz stwierdzono, że Unia miała przede wszystkim zmierzać do zapewnienia pokoju, stałego wzrostu, stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz ochrony niezależności i interesów Unii. Co niezwykle istotne, Unia Europejska miała posiadać osobowość prawną. Karta Praw Podstawowych miała stać się integralną częścią Traktatu, a sama Unia mogła stać się stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Każdy obywatel państwa członkowskiego miał stać się jednocześnie obywatelem Unii Europejskiej.

W propozycji z 6 lutego 2003 r. próbowano określić kompetencje Unii Europejskiej, jakkolwiek przy przygotowaniu poszczególnych artykułów nie obyło się bez trudności. Wynikały one z różnicy poglądów w prezydium, gdzie występowały trzy zasadnicze sposoby myślenia, tj. pierwszy nawiązujący do raportu Parlamentu Europejskiego autorstwa Lamassoure'a, drugi do raportu grupy roboczej poświęconej kompetencjom uzupełniającym i trzeci do projektu Penelopy<sup>418</sup>. W styczniu 2003 r. odbyły się aż cztery spotkania prezydium, aby ostatecznie przyjąć konkretne zapisy, gdyż istniał spór między wyważoną propozycją sekretariatu nawiązującą do sugestii Lamassoure'a a przedstawicielami Komisji, którzy forsowali koncepcję zawartą w projekcie Penelopy. Ostateczna wersja prezydium bazowała na pomysle sekretariatu. Zgodnie z proponowa-

<sup>416</sup> Secretariat of the European Convention, *Draft of articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*, Brussels, 6.02.2003, CONV 528/03.

<sup>417</sup> Zaproponowano zapisy następujących artykułów. **Definicje i cele Unii (tytuł I)**: ustanowienie Unii (art. 1); wartości Unii (art. 2); cele Unii (art. 3); osobowość prawna (art. 4). **Prawa podstawowe i obywatelstwo Unii (tytuł II)**: prawa podstawowe (art. 5); zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość (art. 6); obywatelstwo Unii (art. 7). **Kompetencje Unii (tytuł III)**: zasady podstawowe (art. 8); zastosowanie zasad podstawowych (art. 9); kategorie kompetencji (art. 10); kompetencje wyłączne (art. 11); kompetencje dzielone (art. 12); koordynacja polityk gospodarczych (art. 13); Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (art. 14); dziedziny działań wspierających (art. 15); klauzula elastyczności (art. 16).

<sup>418</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 195.



nym artykułem 8, kompetencje Unii miały być ograniczone zasadami powierzenia, subsydiarności, proporcjonalności i lojalnej współpracy. W zakresie kompetencji powierzonych przez Traktat, prawo Unii miało posiadać prymat nad prawem państw członkowskich. W innych przypadkach instytucje Unii mogły podejmować działania zgodnie z zasadą subsydiarności. W projekcie zaproponowano podział kompetencji na wyłączne, dzielone i działania wspierające<sup>419</sup>. Z uwagi na swoją specyfikę oddzielne artykuły dotyczyły koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W sposób ostrożny sformułowano artykuł 16 dotyczący klauzuli elastyczności. Otóż działania w oparciu o klauzulę elastyczności miały być podjęte dla osiągnięcia jednego z celów Unii. Decyzja miała być podejmowana jednomyślnie przez Radę na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody ze strony Parlamentu Europejskiego. Istotnym elementem całej procedury było zobowiązanie Komisji do przekazywania informacji parlamentom państw członkowskich na temat każdorazowej inicjatywy. Zastrzeżono jednocześnie, że działania przy wykorzystaniu klauzuli elastyczności nie mogły prowadzić do harmonizacji prawodawstwa państw członkowskich, gdy wykluczałby to Traktat Konstytucyjny.

Propozycja redakcji tekstu 16 artykułów wzbudziła liczne kontrowersje, czego wyrazem było zgłoszenie 1187 poprawek, z czego aż 435 dotyczyło jedynie pierwszych trzech artykułów<sup>420</sup>. Całkowicie negatywnie do dokumentu prezydencji ustosunkował się eurosceptyczny członek Konwentu Jens-Peter Bonde, który uznał, że propozycja doprowadzi do stworzenia państwa europejskiego, gdyż osiągnięty zostanie głębszy poziom integracji niż w Stanach Zjednoczonych<sup>421</sup>. W podobnym duchu wypowiedział się brytyjski konserwatysta reprezentujący Izbę Gmin. Stwierdził on, że projekt prowadził do tego, że Unia Europejska stanie się jeszcze mniej demokratyczna i oddalona od zwykłych wyborców. Podkreślił on również, że prezydium w sposób selektywny wykorzystало ustalenia grup roboczych. Zarzut ten był podnoszony również przez innych polityków. Szczególnie krytycznie podszedł do propozycji prezydium przedstawiciel rządu brytyjskiego Peter Hain, który zaprotestował prze-

<sup>419</sup> **Kompetencje wyłączne:** swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitału oraz przyjęcie reguł konkurencji w ramach rynku wewnętrznego; unia celna; wspólna polityka handlowa; polityka monetarna dla państw, które przyjęły euro; zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. **Kompetencje dzielone:** rynek wewnętrzny; obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; rolnictwo i rybołówstwo; transport; sieci transeuropejskie; energia; polityka społeczna; spójność gospodarcza i społeczna; środowisko; zdrowie publiczne; ochrona konsumenta. **Działania wspierające:** zatrudnienie; przemysł; edukacja, szkolenia zawodowe i młodzież; kultura; sport; ochrona przed katastrofami.

<sup>420</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 190. Zestawienia wszystkich poprawek zostało zamieszczone w: Secretariat of the European Convention, *Reactions to draft articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty – Analysis*, Brussels, 26.02.2003, CONV 574/1/03 REV 1.

<sup>421</sup> „Agence Europe”, 8.02.2003; „EurActiv”, 7.02.2003.





ciwko federalizacji Unii Europejskiej<sup>422</sup>. Samo słowo federalny miało różnorodne znaczenia, a co więcej, jego użycie mogło sugerować dążenia do tworzenia federalnego superpaństwa<sup>423</sup>. Ponadto Hain bardzo wyraźnie podkreślił, że propozycja prezydium nie odzwierciedlała prac grup roboczych.

Projekt był również krytykowany z zupełnie przeciwstawnych pozycji. Intergrupa *Konstytucja europejska*, działająca w Parlamencie Europejskim, uznała, że nie do przyjęcia był zarówno styl, jak i zawartość dokumentu prezydium<sup>424</sup>. Wezwano do rewizji zapisów, gdyż zbyt przypominały one techniczny i opisowy język istniejących Traktatów a nie tekst o charakterze konstytucyjnym. Negatywnie odniesiono się do niektórych zaproponowanych rozwiązań i wezwano, aby Konwent nie był zależny od eurosceptyków. Podobnie krytycznie odniosło się do propozycji prezydium Biuro Unii Federalistów Europejskich. Zarzucono prezydium, że nie w pełni włączyło Kartę Praw Podstawowych do Konstytucji, a w odniesieniu do kompetencji tekst był zbyt międzyrządowy.

Podobne różnicowanie opinii pojawiło się podczas debaty plenarnej w ramach Konwentu, która odbyła się w dniach 27-28 lutego 2003 r.<sup>425</sup> Podczas gdy wielu członków odrzuciło możliwość wprowadzenia do tekstu wzmianki o podstawie federalnej Unii, inni uważali, że sformułowanie artykułu 1 było zbyt słabe. Pojawiły się różnorodne propozycje. Sugerowano, że można by użyć terminu „federacja państw narodowych”, lub w miejsce sformułowania „podstawa federalna” użyć takich określeń, jak „ponadnarodowy” lub „wspólnotowy”. Niektórzy członkowie wyrazili swój żal, że w proponowanym tekście nie znalazło się określenie, zawarte w preambule do Traktatu Rzymskiego, o potrzebie tworzenia ściślejszej unii między narodami Europy. Przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing opowiedział się jednak za zachowaniem w projekcie słowa federalny, argumentując, że w opozycji była zdecydowana mniejszość<sup>426</sup>. Cały ten spór nie miał znaczenia jedynie semantycznego, bowiem dotyczyło samej natury procesu integracji europejskiej.

<sup>422</sup> „The Guardian”, 7.02.2003; „EurActiv”, 7.02.2003. Niezadowolone Haina wyrażało się także w zgłoszeniu aż 15 poprawek do 16 zaprezentowanych artykułów, a także w stwierdzeniu, że jego rząd nie zaakceptuje takiej propozycji (Guérot, Hughes, Lefebvre, Egenhoff, *France, Germany and the UK in the Convention. Common interests or pulling in different directions?*, s. 4; Menon, *Britain and the Convention on the future of Europe*, s. 974).

<sup>423</sup> W Wielkiej Brytanii mówiono bardzo często, że umieszczenie słowa „federalna” miało wręcz charakter prowokacji (Editorial comments, *The Sixteen articles: on the way to a European Constitution*, „Common Market Law Review”, vol. 40, 2003, s. 270).

<sup>424</sup> „Agence Europe”, 15.02.2003.

<sup>425</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 27 and 28 February 2003*, Brussels, 11.03.2003, CONV 601/03; „Agence Europe”, 27.02.2003; „Agence Europe”, 1.03.2003.

<sup>426</sup> F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 5.03.2003.



Drugim istotnym problemem spornym był brak odniesienia w artykule 2 do religii. Kwestia ta nie tylko była dyskutowana w ramach Konwentu, ale odniosły się do niej również poszczególne kościoły. Papież Jan Paweł II, przyjmując przedstawicieli serbskiego kościoła ortodoksyjnego, wezwał do współpracy między kościołami katolickim i prawosławnym w obronie chrześcijańskiej tożsamości Europy<sup>427</sup>. Papież apelował do członków Konwentu o włączenie do Traktatu Konstytucyjnego wzmianki o wartościach chrześcijańskich, co w żaden sposób nie miało podważać świeckiego charakteru struktur politycznych, a miało przeciwdziałać niebezpieczeństwu ideologicznego zeświecczenia i fundamentalizmu<sup>428</sup>. Podobnie COMECE (Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej) w swoim oświadczeniu bardzo wyraźnie stwierdziła, że w Traktacie Konstytucyjnym powinna znaleźć się wzmianka o roli religii jako źródle i fundamencie wspólnych wartości europejskich<sup>429</sup>. Także arcybiskup Christodoulos z greckiego kościoła ortodoksyjnego podczas spotkania w Atenach z Giscardem d'Estaingiem zwrócił uwagę na chrześcijańskie korzenie duchowej i kulturowej tradycji Unii Europejskiej<sup>430</sup>. Sam przewodniczący Konwentu całkowicie nie wykluczał zawarcia w preambule odniesienia do dziedzictwa religijnego Unii<sup>431</sup>. Jednak wielu członków Konwentu, jak i też deputowanych do Parlamentu Europejskiego, nie podzielało tego poglądu<sup>432</sup>. Próbowano jednakże zgłaszać rozwiązania kompromisowe. Jedną z takich możliwości była, poparta przez członków Konwentu należących do Europejskiej Partii Ludowej, propozycja powtórzenia odpowiedniej formuły z preambuły do konstytucji polskiej<sup>433</sup>. Odzwierciedleniem istniejących podziałów była dyskusja podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 27-28 lutego 2003 r., w czasie której zwolennikami odniesienia do religii byli przede wszystkim przedstawiciele Niemiec, Włoch i Polski, zaś głównymi oponentami reprezentanci Francji<sup>434</sup>. Również belgijski minister spraw zagranicznych Louis Michel, argumentując swój

<sup>427</sup> „Agence Europe”, 11.02.2003.

<sup>428</sup> „Agence Europe”, 18.02.2003.

<sup>429</sup> „Agence Europe”, 11.02.2003.

<sup>430</sup> „Agence Europe”, 22.02.2003.

<sup>431</sup> „Agence Europe”, 1.03.2003.

<sup>432</sup> Z inicjatywy włoskiego deputowanego Maurizio Turco, reprezentującego listę Bonino, zgłoszono w Parlamencie Europejskim projekt rezolucji, w której wzywano, aby w Traktacie Konstytucyjnym nie znalazło się żadne odniesienie bezpośrednie ani pośrednie do konkretnej religii, ani wyznania. Turco, przedstawiając swoją inicjatywę, podkreślił, że prezydent Chirac przyjął ją z zainteresowaniem („Agence Europe”, 22.02.2003).

<sup>433</sup> Zgodnie z tą propozycją, w preambule do Traktatu miał się znaleźć następujący *passus*: „Wartości Unii obejmują wartości tych, którzy wierzą w Boga jako źródło prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i tych, którzy nie podzielają tej wiary, ale szanują te uniwersalne wartości, wywodząc je z innych źródeł” (Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Joachim Wuermeling, alternate member of the Convention: „Religious reference in the Constitutional Treaty”*, Brussels, 31.01.2003, CONV 480/03 CONTRIB 185).

<sup>434</sup> „Agence Europe”, 1.03.2003.



sprzeciw, podkreślił, że w Europie nie istniała tylko jedna religia bądź kultura. Wszystkie te spory świadczyły o niemożliwości osiągnięcia konsensusu w odniesieniu do tej kwestii.

Jakkolwiek pewne różnice poglądów występowały także w odniesieniu do pozostałych artykułów, to jednak na ogół istniało w miarę szerokie poparcie dla przedstawianych propozycji. Nie oznaczało to oczywiście, że nie zgłaszano szczegółowych poprawek, ale nie miały one charakteru fundamentalnego, co oznaczało, że sposób myślenia prezydium zyskał na ogół aprobatę<sup>435</sup>.

Sukcesywnie prezydium przedstawiało kolejne propozycje zapisów traktatowych. Dotyczyły one następujących obszarów i były przedstawione w następujących terminach:

- (1) wykonywanie kompetencji Unii (artykuły 24-33) – 26.02.2003;
- (2) projekty protokołów w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności – 27.02.2003;
- (3) finanse Unii (artykuły 38-40) – 14.03.2003;
- (4) obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (artykuł 31 z części I i artykuły z części II) – 14.03.2003;
- (5) postanowienia ogólne i końcowe – 2.04.2003;
- (6) członkostwo w Unii (artykuły 43-46) – 2.04.2003;
- (7) życie demokratyczne Unii (artykuły 33-37) – 2.04.2003;
- (8) działania zewnętrzne Unii (artykuły w różnych częściach Traktatu) – 23.04.2003;
- (9) instytucje Unii (artykuły 14-23) – 23.04.2003;
- (10) Trybunał Sprawiedliwości i Sąd (artykuły 20 oraz 221-245) – 12.05.2003;
- (11) wzmocniona współpraca (artykuły w różnych częściach Traktatu) – 14.05.2003.

Powyższe dokumenty były dyskutowane na kolejnych posiedzeniach plenarnych Konwentu. Jakkolwiek generalny sposób myślenia prezydium na ogół został zaakceptowany przez większość członków, to jednak zgłaszane poprawki świadczyły o potrzebie zmian w proponowanych tekstach konkretnych zapisów traktatowych<sup>436</sup>. Poprawki dotyczyły zarówno kwestii zasadniczych, jak i zagadnień szczegółowych.

---

<sup>435</sup> Do takiego wniosku można dojść analizując przebieg dyskusji podczas sesji plenarnej w dniach 27-28 lutego 2003 r. (Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 27 and 28 February 2003*) oraz podczas dodatkowego posiedzenia, które odbyło się 5 marca 2003 r. i dotyczyło artykułów od 8 do 16 (Secretariat of the European Convention, *Summary report on the additional plenary session – Brussels, 5 March 2003*, Brussels, 17.03.2003, CONV 624/03).

<sup>436</sup> Dokumenty, w których zestawiono wszystkie zgłoszone poprawki można znaleźć na stronach internetowych Konwentu – <http://european-convention.eu.int>.



Bardzo ożywiona dyskusja dotyczyła przede wszystkim kwestii instytucjonalnych, które odgrywały pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia planowanej reformy Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę zamierzenia, jak i przebieg Konwentu, a później Konferencji Międzyrządowej, nie ulega wątpliwości, że koncentrowano się głównie na składzie, uprawnieniach i relacjach między podstawowymi organami Unii Europejskiej. Świadczyła o tym chociażby ilość propozycji przedstawionych przez członków Konwentu, jak i państwa członkowskie. Dotyczyły one wielu różnych aspektów funkcjonowania poszczególnych instytucji, w tym przede wszystkim tych, które miały największe znaczenie z punktu widzenia określenia relacji między państwami członkowskimi oraz elementami międzyrządowymi a ponadnarodowymi.

Biorąc pod uwagę delikatność całego zagadnienia, pojawienie się propozycji konkretnych zapisów instytucjonalnych przygotowanych przez samego Giscarda d'Estainga przy współpracy głównie Kerrego wywołało w wielu wypadkach gwałtowne i negatywne reakcje<sup>437</sup>. Projekt d'Estainga odzwierciedlał bowiem przede wszystkim sposób myślenia dużych państw członkowskich oraz podejście międzyrządowe. Co więcej, na dzień przed przekazaniem propozycji prezydium pojawiła się ona we francuskim dzienniku „Le Monde”, co jeszcze bardziej zaostriżyło sytuację<sup>438</sup>. Przeciek mógł być traktowany jako forma nacisku, aby ewentualne zmiany dokonane przez prezydium nie były zbyt daleko idące, gdyż dobiegał końca mandat Konwentu. Przewodniczący zaproponował między innymi, że najwyższą władzę w Unii Europejskiej miała sprawować Rada Europejska, na czele której stałby obieralny przewodniczący<sup>439</sup>. Byłby on wspierany przez wiceprzewodniczącego oraz biuro, w skład którego wchodziłoby jeszcze dwaj członkowie Rady Europejskiej wybrani w drodze rotacji, minister spraw zagranicznych UE oraz przewodniczący Rady Spraw Gospodarczych i Finansowych oraz Rady Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa. Innym kontrowersyjnym pomysłem była reforma większości kwalifikowanej. Valéry Giscard d'Estaing opowiedział się za podejmowaniem decyzji na zasadzie podwójnej większości wyrażającej się w większości państw członkowskich reprezentujących przynajmniej dwie trzecie populacji Unii Europejskiej. W projekcie

<sup>437</sup> Prace nad zapisami trwały około 6-8 tygodni i odbywały się w domu byłego prezydenta Francji w Paryżu (Norman, *The accidental constitution*, s.223). Niektórzy komentatorzy podkreślali, że tak jednoznaczna propozycja Giscarda d'Estainga miała charakter taktyczny, gdyż po ewentualnych zmianach miała być ona zbliżona do propozycji francusko-niemieckiej ze stycznia 2003 r. (Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 258). Z takim machiawelicznym podejściem do propozycji Giscarda d'Estainga nie zgadzał się inny znany komentator Ferdinando Riccardi (F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 30.04.2004).

<sup>438</sup> Crum, *Politics and power in the European Convention*, s. 7.

<sup>439</sup> *Giscard's draft institutional proposals of 22 April, 2003 (articles 14 to 19 plus article X)*, w: Norman, *The accidental constitution*, s. 343-349. Omówienie głównych zapisów patrz Norman, *The accidental constitution*, s. 224-228.



mówiono także o zmniejszeniu liczby członków Parlamentu Europejskiego z 732 do 700 i proporcjonalnym podziale mandatów pomiędzy państwa członkowskie. Komisja miała składać się z przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących i nie więcej niż dziesięciu członków, a co więcej, określenie funkcji Komisji mogło być postrzegane jako słabsze w porównaniu z obowiązującymi Traktatami.

Propozycja przewodniczącego Konwentu Europejskiego spotkała się z krytyką przede wszystkim ze strony Komisji<sup>440</sup>, wielu członków Parlamentu Europejskiego i mniejszych państw członkowskich<sup>441</sup>. W specjalnym oświadczeniu Komisja negatywnie oceniła zarówno metodę prezentowania propozycji, jak i jej treść<sup>442</sup>. Stwierdzono bowiem, że osiągnięcie konsensusu wymagało ducha kompromisu, a przedstawione propozycje kłóciły się z kierunkami dyskusji podczas sesji plenarnych i wynikami grup roboczych, a co więcej, nie odzwierciedlały debaty podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w Atenach, które odbyło się w dniu 16 kwietnia 2003 r.<sup>443</sup> Podczas spotkania w Atenach szefowie państw i rządów bardzo wyraźnie opowiedzieli się za wzmocnieniem metody wspólnotowej, a jak stwierdziła Komisja w swoim komunikacie, propozycje Giscarda d'Estainga osłabiały tę metodę, gdyż władza miała być skoncentrowana w rękach międzyrządowego biura<sup>444</sup>. W Atenach swój sprzeciw wobec powołania stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej wyraziły mniejsze państwa członkowskie, tj. Belgia, Holandia, Luksemburg, Austria, Finlandia, Irlandia, Portugalia, Grecja oraz państwa kandydackie z wyjątkiem Polski. Świadczyło to o wyraźnym podziale na duże i małe kraje w dyskusji nad kształtem instytucjonalnym Unii Europejskiej. Toteż propozycja Va-

<sup>440</sup> Nieco zabawnym wyrazem różnicy zdań była propozycja ze strony Giscarda d'Estainga, aby w jakimś mieście włoskim odbyła się otwarta debata pomiędzy przewodniczącym Konwentu a przewodniczącym Komisji Romano Prodim. Ten ostatni uznał, że najbardziej naturalnym miejscem byłoby odbycie takiej polemiki na forum Konwentu w Brukseli. Giscard d'Estaing odmówił i zaproponował miasto w Niemczech („Agence Europe”, 8.05.2003; „EurActiv”, 14.05.2003; „Agence Europe”, 15.05.2003).

<sup>441</sup> Jeszcze przed pojawieniem się propozycji Giscarda d'Estainga, mniejsze państwa członkowskie wypowiadały się niejednokrotnie w kwestiach nowej architektury instytucjonalnej. Pod koniec marca 2003 r. 16 przedstawicieli rządów państw członkowskich, tj. Cypru, Węgier, Danii, Austrii, Szwecji, Łotwy, Czech, Słowacji, Bułgarii, Portugalii, Litwy, Estonii, Irlandii, Słowenii, Malty i Finlandii, przedstawili wspólne memorandum dotyczące reformowania instytucji. Przedstawiono tam między innymi zasady, na których reforma miałaby się odbyć: zachowanie i wzmocnienie metody wspólnotowej; zachowanie równowagi instytucjonalnej; żadnych nowych instytucji; równość państw członkowskich; otwartość (Secretariat of the European Convention, *Reforming the institutions: principles and premises*, Brussels, 28.03.2003, CONV 646/03, CONTRIB 288).

<sup>442</sup> European Commission, *Reaction of the European Commission to the proposals for institutional reform (Convention)*, Brussels, 23.04.2003, IP/03/563.

<sup>443</sup> Omówienie wyników szczytu w Atenach patrz „Agence Europe”, 17.04.2003.

<sup>444</sup> O naruszeniu metody wspólnotowej mówił także w specjalnym wywiadzie były przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors. Tekst wywiadu w: „Agence Europe”, 29.04.2003.



léry'ego Giscarda d'Estainga została przyjęta z zadowoleniem przede wszystkim przez takie państwa jak Wielka Brytania, Francja i Hiszpania, a także Niemcy i Włochy. Jak stwierdził premier Luksemburga Jean-Claude Juncker, nie uwzględniała ona jednak opinii 16 z 25 przywódców Unii Europejskiej, a ponadto pomysł ten nie miał szans na przyjęcie, wobec czego Juncker traktował go bardziej jako prowokację i element służący wywołaniu dyskusji<sup>445</sup>. Wydaje się, że dla przewodniczącego Konwentu takie sformułowania nie stanowiły większego problemu. Był on bowiem głęboko przekonany, chociażby w odniesieniu do powołania stałego przewodniczącego Rady, że jeżeli pomysł ten był odrzucany przez państwa, które razem odpowiadały jednej czwartej populacji Unii, to nie mogły one wpłynąć na wyłaniający się w Konwencie „konsensus”<sup>446</sup>. Krytycznie do zapisów przygotowanych przez przewodniczącego Konwentu odniosło się wielu deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Giorgio Napolitano, przewodniczący komisji konstytucyjnej PE, skrytykował fakt, że o tak ważnej propozycji członkowie komisji dowiedzieli się z prasy, a co więcej, że naruszała ona istniejącą równowagę instytucjonalną<sup>447</sup>. Elmar Brok z Europejskiej Partii Ludowej uznał, że propozycje Valéry'ego Giscarda d'Estainga nie odzwierciedlały nastrojów widocznych w Konwencie i pomniejszały uprawnienia małych państw członkowskich, Komisji i Parlamentu Europejskiego<sup>448</sup>. W podobnym duchu wypowiedziała się frakcja zielonych w Parlamencie Europejskim, podkreślając bardzo wyraźnie niedostatki w zapewnieniu demokratycznej odpowiedzialności poszczególnych instytucji<sup>449</sup>. Natomiast Alison Weston, przewodniczący Młodych Europejskich Federalistów, krytykując Valéry'ego Giscarda d'Estainga, uznał, że powinien on poważnie podchodzić do metody konwentowej, a jego propozycje powinny odzwierciedlać opinie większości członków Konwentu<sup>450</sup>. Podkreślił on jednocześnie, że Unii

<sup>445</sup> „The Times”, 24.04.2003; „EurActiv”, 25.04.2003. Przedstawiciele rządów państw Beneluksu w Konwencie (ministrowie spraw zagranicznych Belgii Louis Michel i Holandii Gijs de Vries oraz deputowany do Parlamentu Europejskiego z Luksemburga Jacques Santer) skierowali do przewodniczącego Konwentu specjalny list, w którym skrytykowano zarówno metodę prezentacji propozycji, jak i same postulaty. Między innymi opowiedzieli się oni za zachowaniem półrocznej prezydencji sprawowanej przez każde państwo członkowskie, jakkolwiek na czele Rady Spraw Ogólnych stałby przewodniczący Komisji, zaś Rady Spraw Zagranicznych europejski minister spraw zagranicznych („Agence Europe”, 29.04.2003; „Agence Europe”, 7.05.2003).

<sup>446</sup> Magnette, Nicolaïdis, *Coping with the lilliput syndrome*, s. 99.

<sup>447</sup> „Agence Europe”, 25.04.2005.

<sup>448</sup> Oświadczenie prasowe Elmara Broka z 23 kwietnia 2003 r. (*23/04/2003: „Giscard is selling Metternich's victory”*, Elmar Brok, *Chairman of the EPP Convention Group*) znajduje się na stronach <http://www.epp-ed.org>.

<sup>449</sup> Oświadczenie prasowe frakcji zielonych z 23 kwietnia 2003 r. (*Giscard d'Estaing's proposals for the Convention. A slap in the face for European democracy*) znajduje się na stronach <http://www.greens-efa.org>.

<sup>450</sup> JEF's message to Giscard: „Your job is to listen to the Convention”, 24.04.2003, <http://www.jef-europe/presscentre/archive/001258.html>.



Europejskiej potrzebny jest silny przewodniczący, ale w Komisji, a nie w Radzie Europejskiej. Powyższe wypowiedzi świadczyły o pojawieniu się wyraźnej linii sporu między dużymi a małymi państwami członkowskimi oraz między podejściem międzyrządowym a metodą wspólnotową.

Bardzo ożywioną dyskusję wzbudziła propozycja Giscarda d'Estainga w samym prezydium. W jej wyniku została ona w niektórych istotnych miejscach zmodyfikowana<sup>451</sup>. Przede wszystkim usunięto wzmiankę o tym, że Rada Europejska miała być najwyższą władzą w Unii Europejskiej. Sprzeciwiono się również propozycji powołania wiceprzewodniczącego Rady Europejskiej. Modyfikacji uległa większość kwalifikowana, gdyż decyzja mogła być podjęta, jeżeli opowiedziały się za nią większość państw członkowskich reprezentujących przynajmniej trzy piąte populacji Unii, a nie dwie trzecie, jak było w pierwotnej propozycji Giscarda d'Estainga. Zmianie uległy także zapisy dotyczące Kongresu Narodów Europy, gdyż nie mógłby on, jak planował przewodniczący Konwentu, proponować poprawek do Konstytucji, jeżeli poprosiliby o to szefowie państw i rządów, i nie mógłby wybierać przewodniczącego Rady Europejskiej, jeżeli jednomyślną decyzją o zastosowaniu takiej procedury podejmą właśnie Rada Europejska.

Pomimo dokonanych zmian, dokument już tym razem prezydium, nadal budził kontrowersje wśród zwolenników metody wspólnotowej. Świadectwem tego był fakt, że obaj przedstawiciele Komisji w prezydium Konwentu, tj. Bar-nier i Vitorino, mieli złożyć szereg poprawek do przyjętego tekstu<sup>452</sup>. Także inni członkowie Konwentu zgłaszali wiele poprawek. Na przykład przedstawiciele dziewięciu krajów odrzucili pomysł powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej<sup>453</sup>. W sumie członkowie Konwentu zgłosili około 700 poprawek odnoszących się do kwestii instytucjonalnych<sup>454</sup>. Te zróżnicowane opinie pojawiały się w sytuacji, kiedy Valéry Giscard d'Estaing przedstawiał propozycje instytucjonalne jako wyważone, będące wypadkową pomiędzy różnymi punktami widzenia<sup>455</sup>. Twierdził on, że w Konwencie widoczne były trzy zasadnicze podejścia. Pierwsza grupa członków uważała, że istniejące rozwiązania instytucjonalne najlepiej służyły ich interesom i wobec tego ich reforma

<sup>451</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 229-235.

<sup>452</sup> „Agence Europe”, 3.05.2003.

<sup>453</sup> Poprawkę tę zgłosili przedstawiciele następujących państw: Austria, Finlandia, Węgry, Czechy, Słowacja, Słowenia, Litwa, Łotwa i Estonia („Agence Europe”, 9.05.2003).

<sup>454</sup> „Agence Europe”, 10.05.2003. Zestawienie wszystkich poprawek: Secretariat of the European Convention, *Summary sheet of proposals for amendments relating to: – The Union's institutions, draft articles for Part One, Title IV of the Constitution (articles 14, 15, 16, 16a, 17, 17a, 17b, 18, 18a, 19, 20, 21, 22, 23 and 41), – The democratic life of the Union (Part One, Title VI, article X)*, Brussels, 9.05.2003, CONV 709/03.

<sup>455</sup> Tak można interpretować wypowiedź Giscarda d'Estainga podczas sesji plenarnej, która odbyła się 24-25 kwietnia 2003 r. (Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 24 and 25 April 2003*, Brussels, 30.04.2003, CONV 696/03, s. 1-3).



mogła być jedynie bardzo umiarkowana. Druga grupa dążyła do przyjęcia modelu federalnego, w którym Komisja i Parlament Europejski uzyskiwałyby dalsze uprawnienia. Trzecia grupa natomiast próbowała znaleźć pośrednie rozwiązania, zachowując równowagę pomiędzy wykonywaniem uprawnień na poziomie europejskim i przez państwa członkowskie. Co więcej, Giscard d'Estaing stwierdził, że propozycje prezydium bazowały na trzech zasadach: zasadzie równości obywateli i państw członkowskich; potrzebie zachowania i wzmocnienia trójkąta instytucjonalnego; potrzebie wzmocnienia metody wspólnotowej. Argumenty te jednak nie przekonywały sceptyków, dla których przewodniczący Konwentu działał przede wszystkim w interesie dużych państw członkowskich.

Dyskusja nad propozycją prezydium odbyła się podczas sesji plenarnej Konwentu w dniu 15-16 maja 2003 r.<sup>456</sup> Koncentrowała się ona przede wszystkim wokół takich zagadnień, jak przewodniczący Rady Europejskiej, skład Komisji i wybór przewodniczącego Komisji. W mniejszym stopniu zajęto się określeniem większości kwalifikowanej czy też konfiguracjami Rady. W debacie powtórzono wszystkie dotychczasowe argumenty, co świadczyło o nadal istniejących liniach podziału między małymi a dużymi państwami członkowskimi oraz między zwolennikami zachowania rozwiązań przyjętych w ramach Traktatu Nicejskiego a tymi, którzy postulowali, ich zdaniem, niezbędną reformę. Jednak Valéry Giscard d'Estaing przekonywał, że pomysł powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej zyskiwał poparcie<sup>457</sup>. Umieszczał on to zagadnienie w ramach szerszego pakietu negocjacyjnego, uważając, że kwestie stabilnej prezydencji należało połączyć z szerokim kształtem Komisji Europejskiej i rozwiązaniem problemu długoterminowego przewodnictwa Rad wyspecjalizowanych. Jedyną kwestią, która zyskała niemal jednomyślne poparcie była możliwość powołania europejskiego ministra spraw zagranicznych.

Propozycje zapisów dotyczących zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej budziły mniejsze kontrowersje, jakkolwiek zgłoszono aż 811 poprawek<sup>458</sup>. Nie oznacza to jednak, że dyskusja na temat rozwoju polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony była łatwa, gdyż w łonie Unii Europejskiej widoczny był bardzo ostry podział związany z rozpoczęciem inwazji na Irak w dniu 20 marca 2003 r.<sup>459</sup> Jakkolwiek próbowano przyjmować wspólne deklaracje, to jednak

<sup>456</sup> „Agence Europe”, 16.05.2003; Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 15 and 16 May 2003*, Brussels, 27.05.2003, CONV 748/03.

<sup>457</sup> „Agence Europe”, 17.05.2003.

<sup>458</sup> Zestawienie wszystkich poprawek: Secretariat of the European Convention, *Summary sheet of proposals for amendments concerning external action, including defence policy: draft articles for Part One, Title V (articles 29, 30 and X), Part Two, Title B (articles 1 to 36) and Chapter X (article X) of the Constitution*, Brussels, 9.05.2003, CONV 707/03.

<sup>459</sup> Z ówczesnych państw członkowskich za inwazją USA w Iraku opowiedziały się Wielka Brytania, Hiszpania, Włochy, Dania, Portugalia, Holandia i Irlandia, a przeciw Niemcy, Francja,





różnice w podejściu do kryzysu irackiego były widoczne. Najtrafniej uchwycił to brytyjski tygodnik „The Economist”, charakteryzując dyplomację europejską wobec Iraku jako zjednoczoną w teorii, ale podzieloną w praktyce<sup>460</sup>. Powszechnie uważano, że wspólny list premierów Danii, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Włoch, Polski i Węgier oraz prezydenta Czech z dnia 30 stycznia 2003 r. był manifestem popierającym Stany Zjednoczone i reakcją na wcześniejsze oświadczenie Francji i Niemiec, w którym przeciwstawiono się interwencji militarnej w Iraku<sup>461</sup>. Wyrazem tego wewnętrznego konfliktu było spotkanie przywódców czterech państw, tj. premiera Belgii Guya Verhofstadta, kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera, premiera Luksemburga Jean-Claude’a Junckera i prezydenta Francji Jacquesa Chiraca, w Brukseli w dniu 29 kwietnia 2003 r.<sup>462</sup> Wezwali oni Konwent do przyjęcia koncepcji Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, która byłaby mechanizmem rozwoju współpracy między niektórymi państwami członkowskimi w zakresie zdolności obronnych, otwartym dla innych zainteresowanych krajów<sup>463</sup>. Jeszcze przed rozmowami w Brukseli, propozycje te spotkały się z krytycznym podejściem ze strony wielu państw i polityków, gdyż jak twierdzono, mogły one doprowa-

---

Belgia, Grecja, Finlandia, Szwecja i Austria. Luksemburg natomiast nie był w stanie podjąć decyzji. Z krajów kandydackich decyzję amerykańską poparli premierzy Polski i Węgier oraz prezydent Czech [A. Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej*, w: G. Michałowska (red.), *Integracja europejska – instytucje – polityka – prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 381-382].

<sup>460</sup> *European diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist”, 22.02.2003, s. 29.

<sup>461</sup> Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)*, s. 382; treść listu w: „Rzeczpospolita”, 31.01.2003; „EurActiv”, 4.02.2003.

<sup>462</sup> „Agence Europe”, 30.04.2003. Inicjatorem zwołania szczytu była Belgia. Premier tego kraju Verhofstadt już 18 lipca 2002 r. skierował list do premiera Blaira i prezydenta Chiraca, w którym proponował powołanie sztabu wojskowego UE, stworzenie europejskiej agencji do spraw uzbrojenia oraz wprowadzenie gwarancji bezpieczeństwa [*Letter from H.E. Mr Guy Verhofstadt, Prime Minister of the Kingdom of Belgium to The Rt. Hon. Tony Blair and H.E. Mr Jacques Chirac, Brussels, 18 July 2002*, w: J-Y. Haine (red.), *From Laeken to Copenhagen. European defence: core documents*, Chaillot Papers no 57, Institute for Security Studies, Paris 2003, s. 112-114].

<sup>463</sup> Koncepcja Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony pojawiła się w dyskusjach w ramach grupy roboczej VIII zajmującej się obroną (patrz odpowiedni paragraf w niniejszym rozdziale). Znalazła się ona również we wspólnych deklaracjach Francji i Niemiec z 22.01.2003 [*Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags. Der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland Gerhard Schröder und Der Präsident der Französischen Republik Jacques Chirac*, 22.01.2003 – deklaracja znajduje się na stronach internetowych Kancelarii Kanclerza RFN: <http://www.bundesregierung.de>; Franco-German summit – 40th anniversary of the Elysée Treaty, *Declaration by the Franco-German Defence and Security Council*, Paris, 22.01.2003, s. 22-26, w: A. Missiroli (red.), *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents. Vol. IV*, Chaillot Papers nr 67, Institute for Security Studies, Paris 2003, s. 22-26].



dzic do pogłębienia podziałów w Unii Europejskiej spowodowanych przez konflikt iracki. Na przykład włoski minister spraw zagranicznych Franco Frattini ostrzegał, że jeżeli celem szczytu miało być wykluczenie innych państw, to potwierdzałoby to logikę podziałów zademonstrowaną podczas kryzysu irackiego i wtedy Włochy wraz z Hiszpanią i Wielką Brytanią byłyby zmuszone do zorganizowania odrębnego spotkania na szczycie<sup>464</sup>. Krytycznie podeszli do szczytu w Brukseli przywódcy opozycyjnych partii niemieckich CDU i CSU, Angela Merkel i Edmund Stoiber, którzy podkreślili, że nie można zwiększyć znaczenia Europy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w opozycji do Stanów Zjednoczonych<sup>465</sup>. W ich opinii, będzie to możliwe, jeżeli będzie się budować stosunki partnerskie z USA.

Pomimo zgłoszonych poprawek, propozycja prezydium dotycząca zapisów o zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej<sup>466</sup> była dobrze przyjęta przez członków Konwentu<sup>467</sup>. Jednym z żywiej diskutowanych problemów w odniesieniu do WPZiB była kwestia podejmowania decyzji. Prezydium wnioskowało, aby generalną zasadą podejmowania decyzji była jednomyslność. Wielu mówców opowiadało się natomiast za większością kwalifikowaną, jakkolwiek consensus nadal miał mieć zastosowanie wobec postanowień mających implikacje militarne i obronne. W zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony dyskusje wywołała możliwość zróżnicowania kooperacji w formie współpracy strukturalnej w zakresie zdolności militarnych, aby móc przeprowadzać bardziej wymagające zadania. Podobnie kontrowersyjną kwestią było ewentualne wprowadzenie ściślejszej współpracy w formie klauzuli o zbiorowej obronie. Obie możliwości byłyby otwarte dla państw chcących pogłębienia własnego zaangażowania w kwestiach polityki bezpieczeństwa i obrony, jakkolwiek wątpliwości mógł budzić potencjalnie zamknięty charakter strukturalnej współpracy oraz ewentualne powielanie struktur i zadań NATO w przypadku stworzenia wspólnej obrony. W czasie debaty niektórzy, między innymi francuski minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin, nawiązywali również do propozycji stworzenia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, która została złożona podczas spotkania na szczycie czterech państw, 29 kwietnia 2003 r. Wspierał go wiceminister spraw zagranicznych RFN Hans Martin Bury, podczas gdy przedstawiciel rządu Wielkiej Brytanii Peter Hain bardzo mocno sprzeciwił się koncepcji wspólnej obrony w ramach Unii Europejskiej, wskazując na gwarancje bezpieczeństwa

<sup>464</sup> Włochy i Holandia odmówiły uczestnictwa w spotkaniu organizowanym z inicjatywy Belgii, gdyż nie brała w nim udziału Wielka Brytania („Agence Europe”, 29.04.2003).

<sup>465</sup> „Agence Europe”, 30.04.2003.

<sup>466</sup> Secretariat of the European Convention, *Draft articles on external action in the Constitutional Treaty*, Brussels, 23.04.2003, CONV 685/03.

<sup>467</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 15 and 16 May 2003*, s. 9-18; „Agence Europe”, 17.05.2003.



w Sojuszu Atlantyckim<sup>468</sup>. Podobne opinie do Haina wyraziła Danuta Hübner, a także przedstawiciele rządów Litwy, Łotwy i Czech<sup>469</sup>.

Problem różnicowania integracji w odniesieniu do WPZiB oraz EPBiO był dalej dyskutowany podczas sesji Konwentu w dniach 30-31 maja 2003 r. poświęconej między innymi projektowi tekstu o wzmocnionej współpracy<sup>470</sup>. Zasadniczym celem prezydium było uproszczenie zarówno samych zapisów, jak i mechanizmu wzmocnionej współpracy. Prezydium nie wykluczało, że wzmocniona współpraca mogła obejmować również politykę obronną, jakkolwiek nie dotyczyła ona możliwości przewidzianych w tym obszarze, jak strukturalna i ściślejsza współpraca. Podczas debaty wielu członków popierało możliwość inicjowania wzmocnionej współpracy w zakresie EPBiO, niektórzy byli jej całkowicie przeciwni<sup>471</sup>. Do grona oponentów można było zaliczyć przede wszystkim Petera Haina, który był wspierany przez przedstawicieli rządów Szwecji (Lena Hjelm-Wallen) i Estonii (Rytis Martikonis)<sup>472</sup>.

Dyskusja wokół wstępnych propozycji konkretnych zapisów traktatowych unaoczniała, że decydujący wpływ na ostateczny kształt projektu Traktatu Konstytucyjnego będzie miało prezydium, a w niektórych przypadkach sam Valéry Giscard d'Estaing. Wynikało to przede wszystkim z przyjętego sposobu procedowania, tzn. z faktu, że nigdy nie doszło do głosowania nad różnymi propozycjami. Przy rozpatrywaniu poszczególnych poprawek pewne znaczenie miał więc stopień poparcia dla każdej z nich, wyrażony przede wszystkim przez ilość zgłaszających je osób, jakkolwiek głos rozstrzygający należał oczywiście do prezydium. Innym ważnym czynnikiem wpływającym na ostateczne konkluzje była presja czasu, czyli konieczność zakończenia prac Konwentu w przeciągu kilku miesięcy, co nie pozwalało na dogłębną debatę nad szczegółowymi kwestiami.

Problem kalendarza nie był bez znaczenia. Szybkie przyjęcie projektu Traktatu Konstytucyjnego pozwoliłoby bowiem na rozpoczęcie Konferencji Międzyrządowej i przeprowadzenie reformy jeszcze przed przyjęciem nowych państw członkowskich, co miało nastąpić 1 maja 2004 r. Z drugiej jednak strony, nie pozwalało to na szczegółową dyskusję poszczególnych zapisów, a co

<sup>468</sup> Norman, *The accidental constitution*, s.242.

<sup>469</sup> W zdecydowanej większości reprezentanci państw kandydackich wypowiadali się przeciwko wprowadzaniu mechanizmów różnicujących integrację w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony lub akceptowali je pod pewnymi warunkami. Jednym z argumentów przeciw było niebezpieczeństwo pojawienia się dwóch kategorii członków Unii Europejskiej (F. Cameron, A. Primatorova, *Enlargement, CFSP and the Convention. The role of the accession states*, „EPIN Working Paper”, nr 5/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003, s. 4-6).

<sup>470</sup> Secretariat of the European Convention, *Enhanced cooperation – article 32b, Title V, Part One, and articles I to P, Part two of the Convention*, Brussels, 14.05.2003, CONV 723/03.

<sup>471</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 30 and 31 May 2003*, Brussels, 16.06.2003, CONV 783/03, s. 5.

<sup>472</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 243.



więcej, uzależniało w większym stopniu treść Traktatu Konstytucyjnego od woli prezydium niż sesji plenarnych. W liście z połowy kwietnia 2003 r. Valéry Giscard d'Estaing zapewniał prezydenta Włoch Carlo Azeglio Ciampię, że projekt Traktatu Konstytucyjnego zostanie przyjęty przed końcem prezydentury Grecji, czyli do czerwca 2003 r., aby do końca 2003 r. można było podpisać dokument w czasie prezydentury Włoch<sup>473</sup>. Było to istotne stwierdzenie, gdyż wcześniej, tj. w połowie marca 2003 r., były prezydent Francji opowiadał się za przedłużeniem terminu z czerwca do września, argumentując, że „harmonogram nie jest kluczowym zagadnieniem; kluczowym zagadnieniem jest jakość naszej pracy”<sup>474</sup>. Sugerował on, że z uwagi na wypełniony porządek obrad posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach, należałoby zwołać dodatkową specjalną sesję poświęconą tylko sprawie Konstytucji jesienią 2003 r. Uwagi te zostały wygłoszone tuż przed rozpoczęciem posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 20-21 marca 2003 r., kiedy to przywódcy mieli przeprowadzić debatę nad postępowaniem prac w Konwencji. Jednak z uwagi na wojnę w Iraku, ten punkt programu został usunięty z porządku obrad. Do nieformalnej dyskusji nad kilkoma istotnymi zagadnieniami doszło dopiero podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Atenach 16 kwietnia 2003 r. Problemy te były już sygnalizowane przez Valéry'ego Giscarda d'Estainga w marcu, a po uzgodnieniu z premierem Grecji Costasem Simitisem były one sformułowane w sposób następujący<sup>475</sup>:

- (1) zapewnienie większej ciągłości w prezydenturze Rady Europejskiej i w innych konfiguracjach Rady UE;
- (2) rozmiar i skład Komisji Europejskiej po poszerzeniu Unii do 27 państw członkowskich;
- (3) nominacja i uprawnienia przewodniczącego Komisji;
- (4) nominacja i uprawnienia ministra spraw zagranicznych UE;
- (5) rola nowej struktury, która miałaby powstać (Konferencja/Kongres), w skład której wchodziłoby przedstawiciele parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego.

Takie sformułowanie powyższych kwestii świadczyło o punkcie ciężkości toczącej się debaty w ramach Konwentu i między państwami członkowskimi.

<sup>473</sup> „Agence Europe”, 16.04.2003.

<sup>474</sup> „Agence Europe”, 18.03.2003; „EurActiv”, 25.03.2003; F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 21.03.2003. Pogląd o konieczności przedłużenia prac Konwentu był także propagowany przez Stałe Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (skupiające przedstawicieli organizacji pozarządowych i działające pod egidą Ruchu Europejskiego od 1995 r.), które postulowało, aby mandat był wydłużony aż do początku 2004 r. („Agence Europe”, 4.04.2003).

<sup>475</sup> *Letter/invitation by prime-minister and president of the European Council, Costas Simitis to the EU heads of state and government with regard to the informal European Council, the signing of the Accession Treaty and the European Conference (16-17/4/2003)*, 12.04.2003, <http://www.eu2003.gr/en/articles/2003/4/12/2505/print.asp>; *Informal European Council discusses the Convention, Athens, 16.04.2003*, 8279/03 (Presse 112).



Bardzo wyraźnie było widać, że koncentrowała się ona na najistotniejszych zagadnieniach instytucjonalnych, jakkolwiek brak było wśród nich bardzo ważnego problemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Niemniej jednak pokazywało to, czym przede wszystkim będzie zajmował się Konwent, a następnie gdzie mogą pojawić się główne obszary sporów między państwami członkowskimi w ramach Konferencji Międzyrządowej. Na posiedzeniu w Atenach 16 kwietnia 2003 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich, jak również krajów kandydackich, jednoznacznie zobowiązali Konwent do przedstawienia projektu Traktatu Konstytucyjnego na posiedzeniu Rady Europejskiej w Salonikach w dniu 20 czerwca 2003 r. Takie sformułowanie kończyło spekulacje na temat ewentualnego przedłużenia mandatu Konwentu.

### **3.6.3. Końcowy etap prac Konwentu: przyjęcie Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy**

Pod koniec maja 2003 r. Konwent wszedł w decydującą fazę. W dniu 26 maja 2003 r. prezydium przedstawiło członkom poprawioną część pierwszą Traktatu Konstytucyjnego<sup>476</sup>. Jak podkreślono, uwzględniono opinie i poprawki zaprezentowane podczas sesji plenarnej. Nie dokonano jednak zmian w odniesieniu do zapisów instytucjonalnych, gdyż jak stwierdzono, liczne zgłoszone poprawki i wyrażone poglądy okazywały się rozbieżne, w szczególności co do najważniejszych kwestii, tj. reprezentacji w Parlamencie Europejskim, określenia większości kwalifikowanej i składu Komisji. Prezydium akcentowało, że należało poświęcić więcej czasu na dyskusję nad tymi problemami<sup>477</sup>. Ale biorąc pod uwagę konieczność dosyć szybkiego przyjęcia końcowego dokumentu, oznaczało to, że możliwość wprowadzenia istotniejszych zmian będzie w zasadzie mało prawdopodobna. Wobec tego niektóre państwa, głównie Austria, Holandia, Irlandia i Szwecja uważały, że Konwent nie powinien za wszelką

<sup>476</sup> Secretariat of the Convention, *Draft Constitution, Volume I – revised text of Part One*, Brussels, 26.05.2003, CONV 724/03, volume 1.

<sup>477</sup> Niektórzy komentatorzy przypuszczali w maju, że prace Konwentu w kwestiach instytucjonalnych skończą się niepowodzeniem, tzn. zamiast jednolitego tekstu, będą przyjęte różnorodne alternatywne rozwiązania. Miało to być na rękę niektórym krajom, gdyż nie byłyby one związane aż tak bardzo konkretną jedną propozycją, której trudno byłoby się przeciwstawić podczas Konferencji Międzyrządowej. Ferdinando Riccardi z „Agence Europe”, który wyrażał taką opinię, wskazywał przede wszystkim na euroceptyków i Wielką Brytanię, którzy nie byli zainteresowani sukcesem Konwentu (F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 17.05.2003; F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 20.05.2003). Jakkolwiek można byłoby się zgodzić z niektórymi elementami takiego sposobu myślenia, to jednak należało także uwzględnić fakt, że termin zakończenia prac był dużo wcześniej określony i zwleknięcie przez Giscarda d’Estainga z dyskusją kwestii instytucjonalnych mogło prowadzić do wniosku, że chciał on mieć jak największy wpływ na ostateczny kształt końcowego projektu.



cenę dążyć do osiągnięcia *consensusu*, ale w odniesieniu do najbardziej kontrowersyjnych kwestii zaprezentować różnorodne opcje<sup>478</sup>.

Pozostawienie zapisów instytucjonalnych w formie niezmięnionej wynikało przede wszystkim z podziałów między członkami prezydium Konwentu i w ramach samego Konwentu<sup>479</sup>. Inicjatorem sprzeciwu wobec proponowanych rozwiązań instytucjonalnych był sekretarz do spraw europejskich w hiszpańskim ministerstwie spraw zagranicznych Alfonso Dastis, który od marca 2003 r. zasiadał w prezydium. Hiszpanii chodziło przede wszystkim o zachowanie nicejskiej formuły większości kwalifikowanej i odrzucenie systemu podwójnej większości zaproponowanego w dokumencie prezydium, gdyż nie ulegało wątpliwości, że rozwiązania zawarte w Traktacie Nicejskim były dla Hiszpanii korzystniejsze. Przemawiając podczas sesji plenarnej w dniu 15 maja 2003 r., Dastis ostrzegał, że próba zmiany unormowań nicejskich dotyczących większości kwalifikowanej i podziału miejsc w Parlamencie Europejskim nie pozwoli na zawarcie porozumienia w Konwencji i spowoduje, że Konferencja Międzyrządowa będzie długa i trudna. Dastis, który był w bliskim kontakcie telefonicznym z premierem Hiszpanii José Maria Aznaem, doprowadził do wystosowania przez dziesięciu przedstawicieli rządów państw członkowskich, w tym Henninga Christophersena, drugiego członka prezydium reprezentującego rządu, listu, w którym opowiedziano się bardzo wyraźnie za zachowaniem nicejskich rozwiązań instytucjonalnych, jakkolwiek, jak podkreślono, nie były one doskonałe<sup>480</sup>. W liście wskazano na kilka zagadnień, które miały różne znaczenie dla poszczególnych państw. Były to: podział miejsc w Parlamencie Europejskim; podział miejsc w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów; skład Komisji Europejskiej; system głosowania w Radzie. Pojawienie się dokumentu o takiej treści świadczyło o polaryzacji poglądów w ramach Konwentu i można było domniemywać, że najpoważniejsze kontrowersje i spory będą miały miejsce tuż przed finalizowaniem projektu Traktatu Konstytucyjnego i będą dotyczyć kwestii instytucjonalnych.

Z pominięciem zapisów dotyczących kwestii instytucjonalnych dokonano także zmian innych postanowień znajdujących się w pierwotnej propozycji

<sup>478</sup> Opinie takie wyrazili ministrowie tych państw podczas spotkania Rady Spraw Ogólnych obradującej w Brukseli w dniach 19-20 maja 2003 r. („Agence Europe”, 20.05.2003).

<sup>479</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 262-264; F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 23.05.2003; „EurActiv”, 27.05.2003.

<sup>480</sup> Pod listem podpisali się następujący reprezentanci rządów: Alfonso Dastis (Hiszpania, członek prezydium), Henning Christophersen (Dania, członek prezydium), Dick Roche (Irlandia), Hannes Farnleitner (Austria), Lena Hjelm-Wallén (Szwecja), Peter Hain (Wielka Brytania), Danuta Hübner (Polska), Ivan Korčok (Słowacja), Rytis Martikonis (Litwa), Michael Attalides (Cypr) (Secretariat of the European Convention, *Une constitution de l'Union pour tous. Un success pour la Convention*, Brussels, 28.05.2003, CONV 766/03, CONTRIB 343).



części I<sup>481</sup>. Jedną z bardziej nośnych było wykreślenie z artykułu 1 wzmianki o wykonywaniu kompetencji na podstawie federalnej, z uwagi na protesty Wielkiej Brytanii<sup>482</sup>. Od tej pory była mowa o wspólnotowym trybie wykonywania uprawnień przyznanych przez państwa członkowskie. Zmiana ta jednak miała charakter bardziej językowy i symboliczny, gdyż słowo „federacja” nie mogło być w żaden sposób zaakceptowane przez polityków brytyjskich<sup>483</sup>. Nie można oczywiście było wykluczać, że jego interpretacja w późniejszym terminie mogłaby prowadzić do wewnętrznych sporów w łonie Unii Europejskiej. W nieco podobnym kierunku szła propozycja zawarta w nowym artykule 5, w którym podkreślono między innymi konieczność poszanowania przez Unię tożsamości narodowej państw członkowskich, tkwiącą w podstawowych strukturach politycznych i konstytucyjnych, włączając samorząd regionalny i lokalny. Dokonano również doprecyzowania zapisów odnoszących się do kompetencji Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę zastrzeżenia ze strony między innymi Petera Haina i innego przedstawiciela rządu, tym razem irlandzkiego Dicka Rocha, w nowym brzmieniu artykułu 9 (poprzednio artykuł 8) mówiono o tym, że Unia działa w ramach kompetencji przyznanych jej na mocy Konstytucji, ale przez państwa członkowskie. Tego ostatniego sformułowania nie było w poprzedniej redakcji wspomnianego artykułu. Nie wykreślono jednak kwestionowanej przez eurosceptyków klauzuli o prymacie prawa Unii nad prawem państw członkowskich w zakresie przyznanych UE kompetencji.

Pomimo tego, że do projektu zostały wprowadzone poprawki, o czym świadczą powyżej zaprezentowane przykłady, to jednak nie miały one charakteru fundamentalnego, gdyż nie miały one na celu zmiany wymowy projektu Traktatu Konstytucyjnego, ale głównie doprecyzowanie niektórych sformułowań. Co więcej, trudno byłoby udowodnić, że wprowadzone poprawki odzwierciedlały przebieg dyskusji w ramach Konwentu. Decyzja o ich uwzględnie-

<sup>481</sup> Krótką analizę zmian można znaleźć w: Norman, *The accidental constitution*, s. 249-257; „Agence Europe”, 27.05.2003.

<sup>482</sup> Członek Konwentu i rządu Wielkiej Brytanii, Peter Hain, wskazał na trzy istotne poprawki wprowadzone do znowelizowanego projektu dzięki naciskowi Londynu: wykreślenia słowa „federalny”; odejście od propozycji stworzenia europejskiej służby dyplomatycznej; zrezygnowanie z prób nazwania UE Stanami Zjednoczonymi Europy lub Zjednoczoną Europą. Inaczej oceniała projekt opozycyjna Partia Konserwatywna, która uważała, że Traktat Konstytucyjny był zagrożeniem dla suwerenności Wielkiej Brytanii, gdyż miał on być krokiem do zbudowania superpaństwa europejskiego („EurActiv”, 27.05.2003). Jak donosił brytyjski dziennik „The Guardian”, premier Tony Blair wprost poprosił Giscarda d’Estainga o usunięcie słowa „federalny” z przyszłej Konstytucji. Jednocześnie stwierdził, że Konstytucja nie może przyznać Komisji uprawnień w zakresie podatków i bezpieczeństwa socjalnego i że nie wycofa się z pomysłu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej („Agence Europe”, 21.05.2003).

<sup>483</sup> Podczas gdy politycy brytyjscy podkreślali, że Unia Europejska nie będzie już zmierzała w kierunku przekształcenia się w federalne superpaństwo, to wiceprzewodniczący Konwentu Giuliano Amato skomentował całe wydarzenie w następujący sposób: „przymiotniki są używane przez komentatorów; to czym my się interesujemy to treść” (Booker, North, *The great deception*, s. 421).



niu miała charakter arbitralny, gdyż była ona jednostronnie podejmowana przez prezydium. Krytyczny stosunek do znowelizowanej propozycji prezydium wyraził między innymi Elmar Brok, przewodniczący EPL w Konwencji oraz przewodniczący komisji spraw zagranicznych Parlamentu Europejskiego<sup>484</sup>. Podkreślił on bardzo mocno, że projekt nie odzwierciedlał większości stanowisk wyrażanych w Konwencji. Przykładowo, podczas gdy państwa Beneluksu dążyły do zasypania przepaści między małymi a dużymi państwami, projekt, zdaniem Broka, faworyzował kraje duże. Co więcej, Brok mówił o potężnych wpływach niektórych państw w prezydium, uważając, że prezydium zmienia się w namiastkę Konferencji Międzyrządowej. Wezwał wobec tego ugrupowania polityczne w Konwencji do rewizji przedstawionego dokumentu. Bardzo krytycznie do projektu odniósł się przewodniczący Komisji Romano Prodi<sup>485</sup>. Stwierdził on, że dokument nie rozwiązuje żadnego problemu, stworzonego przez Traktat Nicejski, a niekiedy jest nawet krokiem wstecz, jak chociażby w zakresie głosowania większością kwalifikowaną. Zdaniem Prodiego, dokumentowi brakowało wizji i ambicji, a co więcej, mógł doprowadzić do paraliżu Europy.

Tak krytyczne uwagi ze strony znanych i prominentnych polityków europejskich świadczyły o znacznej polaryzacji poglądów tuż przed zakończeniem prac przez Konwent. Toteż należało znaleźć metodę osiągnięcia kompromisu. Valéry Giscard d'Estaing wraz z dwoma wiceprzewodniczącymi postanowili odbyć spotkania z grupami reprezentowanymi w Konwencji. Sugestia co do możliwości przeprowadzenia tego rodzaju konsultacji znalazła się w liście Giscarda d'Estainga do członków Konwentu z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie metod pracy w ostatniej fazie procedowania<sup>486</sup>. Jak oceniano później, w końcowym okresie prac Konwentu wypracowanie ostatecznego kompromisu było zależne od poszczególnych komponentów Konwentu i grup politycznych w nim funkcjonujących, a główne linie podziału zaznaczyły się między zwolennikami rozwiązań ponadnarodowych a międzyrządowych oraz między dużymi a małymi państwami członkowskimi<sup>487</sup>. Jednocześnie wskazywano na chaotyczny charakter prac z uwagi na upływający mandat i na centralną rolę, jaką odgrywało prezydium w przygotowaniu końcowego dokumentu, co oczywiście ograniczało możliwości prowadzenia dyskusji w ramach sesji plenarnych.

Do oddzielnych spotkań między Valéryem Giscardem d'Estaingem, Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaenem a czterema komponentami Konwentu, tj.

<sup>484</sup> „Agence Europe”, 28.05.2003; „EurActiv”, 27.05.2003.

<sup>485</sup> „Agence Europe”, 29.05.2003; „Agence Europe”, 3.06.2003.

<sup>486</sup> Secretariat of the European Convention, *Letter from the Chairman to members of the Convention concerning the Convention's working method during its final stages*, Brussels, 8.05.2003, CONV 721/03.

<sup>487</sup> F. Dehousse, W. Coussens, *The Convention's draft Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?*, „Studia Diplomatica”, vol. LVI, nr 1-2, 2003, s. 13.





przedstawicielami parlamentów narodowych, reprezentantami rządów, przedstawicielami Parlamentu Europejskiego oraz dwoma komisarzami, doszło 4 czerwca 2003 r. Większość członków parlamentów państw członkowskich poparło dokument, w którym określili oni swoje stanowisko wobec najbardziej kontrowersyjnych problemów dyskutowanych w ramach Konwentu<sup>488</sup>. Opowiedzieli się oni przede wszystkim za przyjęciem przez Konwent jednolitego tekstu Konstytucji bez opcji. Wskazali także swoje preferencje co do rozwiązań instytucjonalnych. Uznali, że nie powinno się tworzyć żadnych nowych instytucji, co dotyczyło pomysłu powołania Kongresu. W przyszłości wszelkie zmiany Konstytucji powinny być przeprowadzane przy pomocy metody konwentowej. Mogłoby nastąpić odejście od tej zasady jedynie na mocy decyzji Rady Europejskiej podjętej większością kwalifikowaną. Generalną metodą podejmowania decyzji w Radzie miała być większość kwalifikowana odzwierciedlająca określoną ilość państw członkowskich i wielkość populacji (tzw. podwójna większość). Większość deputowanych opowiedziało się za zachowaniem metody wspólnotowej i wzmocnieniem trójkąta instytucjonalnego, jakkolwiek proponowali kilka nowych rozwiązań. Przewodniczący Komisji miał być wybierany przez Parlament Europejski, a następnie podlegałby aprobacie ze strony Rady Europejskiej. Do 2009 r. w składzie Komisji byłoby po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego, a następnie zostałby wprowadzony system rotacyjny, gdyż byłaby mniejsza ilość komisarzy niż państw członkowskich. Parlamentarzyści opowiedzieli się za obieralnym przewodniczącym Rady Europejskiej, jakkolwiek chcieli, aby mogły także kandydować osoby wypełniające funkcje w państwach członkowskich i instytucjach europejskich. Bardzo wyraźnie było widać, że stanowisko większości deputowanych było zbliżone do propozycji przedstawionej przez prezydium, co miało o tyle istotne znaczenie, że deputowani do parlamentów krajowych stanowili najliczniejszą grupę w Konwencie.

W innym nastroju przebiegało spotkanie z reprezentantami rządów państw członkowskich i kandydackich. Otóż przedstawiciele 16 mniejszych państw podtrzymali swój sprzeciw wobec propozycji prezydium dotyczących instytucji i opowiedzieli się za zachowaniem rozwiązań przyjętych w Nicei<sup>489</sup>. Uważali oni, że dyskusja w sprawie reformy instytucjonalnej mogła być zainicjowana dopiero w poszerzonej Unii Europejskiej w 2009 r. na bazie uzyskanych doświadczeń. Jak argumentował przedstawiciel rządu austriackiego Hannes Farnleitner, przesądzenie wcześniej o tym, że poszerzona Unia nie mogłaby funkcjonować w oparciu o rozwiązania nicejskie nie było uzasadnione. Głos za-

<sup>488</sup> „Agence Europe”, 5.06.2003.

<sup>489</sup> Byli to przedstawiciele rządów następujących krajów: Austria, Irlandia, Finlandia, Szwecja, Dania, Portugalia, Węgry, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Słowacja, Bułgaria, Malta i Cypr („Agence Europe”, 6.06.2003).



brali również przedstawiciele państw kandydackich. Minister spraw zagranicznych Słowenii Dimitri Rupel stwierdził, że przyjęcie rozwiązań instytucjonalnych w kształcie zaproponowanym przez prezydium doprowadziłoby do istotnej zmiany Unii Europejskiej. Innymi słowy, byłaby to inna organizacja niż ta, która była znana społeczeństwu Europy Środkowej i Wschodniej w momencie podejmowania decyzji o akcesji.

Spotkanie z 16 przedstawicielami Parlamentu Europejskiego odbyło się w odmiennej atmosferze<sup>490</sup>. Przewodniczący delegacji europarlamentarzystów Iñigo Méndez de Vigo potwierdził, że doszło do osiągnięcia szerokiego porozumienia co do głównych rozwiązań instytucjonalnych w przyszłej Konstytucji. Większość członków Parlamentu Europejskiego zasiadających w Konwencji opowiedziało się za następującymi kwestiami: przyjęcie jednolitego tekstu bez opcji; rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej, także w dziedzinie polityki zagranicznej i podatków; odejście od jednomyślności, a tam gdzie to konieczne, zastąpienie jej superwiększością kwalifikowaną; pozostawienie w mocy do 2009 r. zapisów instytucjonalnych uzgodnionych w Nicei, w szczególności jeżeli chodzi o skład Komisji; akceptacja stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, pod warunkiem jednak, że jego uprawnienia zostałyby ściśle zdefiniowane i ograniczone do koordynowania i inspirowania do działania; wprowadzenie metody konwentowej służącej rewizji Traktatu.

Spotkania Giscarda d'Estainga, Amato i Dehaena z poszczególnymi grupami konstytuującymi Konwent unaocznily, że głównymi sprzymierzeńcami prezydium w wypracowaniu ostatecznego „konsensusu” będą członkowie parlamentów narodowych oraz deputowani do Parlamentu Europejskiego przy wsparciu niektórych przedstawicieli rządów państw członkowskich. Był to zapewne moment przełomowy, który wzbudzał nadzieję na zakończenie prac Konwentu zgodnie z wcześniej zaplanowanym harmonogramem. Służyć temu miały dalsze spotkania prezydium i między członkami Konwentu.

Rewizja zapisów instytucjonalnych zgodnie z sugestiami, które pojawiły się podczas spotkań z czterema grupami Konwentu, została dokonana na posiedzeniu prezydium w dniu 5 czerwca 2003 r. Najważniejszymi elementami kompromisu były:

- stały przewodniczący Rady Europejskiej bez możliwości kontrolowania innych Rad;
- możliwość przynależenia przewodniczącego Rady Europejskiej do innej instytucji Unii Europejskiej;
- wsparcie przewodniczącego Rady Europejskiej przez ministra spraw zagranicznych UE;
- zrezygnowanie z propozycji stworzenia specjalnego biura w ramach Rady Europejskiej;

<sup>490</sup> „Agence Europe”, 6.06.2003; Norman, *The accidental constitution*, s. 278-279.



– zasada jedno państwo – jeden komisarz obowiązywałaby do 2009 r., po tej dacie w skład Komisji wchodziłoby 15 członków z prawem do głosowania i 10 bez takiego prawa;

– członkowie Komisji byliby wybierani zgodnie z systemem rotacyjnym;

– zniesienie *veta* w 17 obszarach (m.in. azyl, polityka imigracyjna i przestępczość);

– wzmocnienie uprawnień legislacyjnych Parlamentu Europejskiego<sup>491</sup>.

Porozumienie między członkami prezydium zostało dokonane dzięki izolacji Dastisa, który nadal proponował, aby odłożyć dyskusję w sprawie ewentualnego odejścia od unormowań nicejskich do 2009 r.<sup>492</sup> Stało się to dzięki temu, że konkretne rozwiązania satysfakcjonowały poszczególnych członków prezydium i wobec tego kruszyły się szeregi zwolenników Dastisa. W szczególności dotyczyło to Duńczyka Christophersena, który był zadowolony z możliwości utrzymania także po 2009 r. ilości członków Parlamentu Europejskiego na pułapie 732. Jedynym wyjściem dla Hiszpanii w tej sytuacji było uelastycznienie stanowiska w kwestii podejmowania decyzji w Radzie, co wyraziło się w gotowości Hiszpanii do dyskusji o ewentualnych zmianach systemu większości kwalifikowanej<sup>493</sup>. Zmieniony pakiet propozycji instytucjonalnych został przedstawiony w dniu 6 czerwca 2003 r. poszczególnym grupom wchodzącym w skład Konwentu. Valéry Giscard d'Estaing spotkał się z deputowanymi do parlamentów narodowych, Jean-Luc Dehaene z członkami Parlamentu Europejskiego, a Giuliano Amato z przedstawicielami rządów<sup>494</sup>. Rysujący się kompromis w zakresie kwestii instytucjonalnych powstrzymał 6 państw założycielskich Wspólnot Europejskich przed kontynuowaniem prac nad wspólnym podejściem do najbardziej kontrowersyjnych zagadnień<sup>495</sup>.

Jakkolwiek sesja plenarna w dniu 5 czerwca 2003 r. nie była oficjalnie poświęcona kwestiom instytucjonalnym<sup>496</sup>, to jednak niektórzy mówcy poruszali te problemy w ramach prowadzonej dyskusji. Wielu członków odnosiło się do szczegółowych propozycji, ale najdramatyczniej zabrzmiał głos minister spraw zagranicznych Hiszpanii Any Palacio. Uważając, że rozwiązania nicejskie powinny być zachowane, podkreślała, że nie było rzeczą dobrą izolowanie dużej grupy państw, a europejskość nie stanowi niczyjej wyłącznej domeny<sup>497</sup>.

<sup>491</sup> „Agence Europe”, 6.06.2003; „EurActiv”, 6.06.2003).

<sup>492</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 281-283.

<sup>493</sup> „EurActiv”, 6.06.2003.

<sup>494</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 283-286.

<sup>495</sup> „Agence Europe”, 4.06.2003.

<sup>496</sup> Mogłoby o tym świadczyć między innymi sprawozdanie z sesji plenarnej przygotowane przez sekretariat, gdyż zagadnienia dotyczące funkcjonowania organów w ogóle nie zostały poruszone (Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – 5 June 2003, Brussels*, Brussels, 17.06.2003, CONV 798/03).

<sup>497</sup> „Agence Europe”, 7.06.2003.



W odpowiedzi francuski socjalista Olivier Duhamel, zasiadający w Parlamencie Europejskim, ostrzegwał przed sabotowaniem prac Konwentu, przekonując, że potrzebny był duch kompromisu. Jako przykład podał słowo „federalny”, które jego zdaniem, powinno znaleźć się Konstytucji, ale które *poświęcił* z uwagi na sprzeciw niektórych państw członkowskich. Odniósł się tym samym do postulatów niektórych członków Konwentu, m.in. Niemców Elmara Broka i Erwina Teufela, Węgry Josefa Szafera i Edmunda Wittbrodta z Polski, aby w preambule odniesiono się do chrześcijaństwa.

Redakcja preambuły była kolejnym problemem, który dzielił członków Konwentu. 28 maja 2003 r. prezydium przekazało własny projekt preambuły<sup>498</sup>, która była zredagowana przede wszystkim przez samego przewodniczącego Valéry'ego Giscarda d'Estainga<sup>499</sup>. Spór dotyczył braku odniesienia do chrześcijaństwa. Mówiąc o kulturowym, religijnym i humanistycznym dorobku Europy, podkreślano jedynie, że opierał się on na cywilizacjach greckiej i rzymskiej, na duchowych impulsach oraz na filozoficznych nurtach Oświecenia. Brak odniesienia do chrześcijaństwa wzbudził protesty nie tylko wśród niektórych członków Konwentu, ale także poza nim. Między innymi jeden z włoskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego reprezentujący Forza Italia wskazywał na sprzeczność pomiędzy budowaniem jedności a pozbywaniem się najbardziej jednoczącego doświadczenia w Europie związanego z dziełem Kościoła i chrześcijaństwa przez dwa tysiąclecia<sup>500</sup>. Także Kościół katolicki zabrał głos w powyższej kwestii. Biskup Josef Homeyer, który pełnił funkcję przewodniczącego COMECE, podkreślił, że żadna inna religia ani ruch filozoficzny nie zainspirował Europy tak bardzo, jak chrześcijaństwo<sup>501</sup>. Stwierdził jednocześnie, że odniesienie do Boga w polskiej i niemieckiej konstytucji nie prowadziło do żadnej formy dyskryminacji. Nie brak było jednak w Konwencji, jak i poza nią, głosów całkowicie przeciwnych. Jednak mimo tego, że dyskusja w tym zakresie była dosyć ożywiona, nie stanowiła ona istoty sporu w Konwencji – spór ten dotyczył przede wszystkim kwestii instytucjonalnych.

Jeszcze przed rozpoczęciem decydującej sesji sposób procedowania, jak i niektóre rozwiązania zostały poddane krytyce ze strony wpływowego członka Konwentu Elmara Broka<sup>502</sup>. Przede wszystkim protestował on przeciwko przekazaniu nowego projektu dokumentu dopiero w dniu 10 czerwca 2003 r. rano, czyli w dniu rozpoczęcia kluczowego posiedzenia. Dopiero wówczas członkowie Konwentu otrzymali poprawiony tekst części pierwszej, który był podstawą do dyskusji w ramach sesji plenarnej w dniach 11-13 czerwca

<sup>498</sup> Secretariat of the European Convention, *Preamble*, Brussels, 28.05.2003, CONV 722/03.

<sup>499</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 260-261.

<sup>500</sup> „Agence Europe”, 4.06.2003.

<sup>501</sup> „Agence Europe”, 6.06.2003.

<sup>502</sup> „Agence Europe”, 11.06.2003.



2003 r.<sup>503</sup> W związku z tym, tuż po rozpoczęciu posiedzenia, głównie dzięki inicjatywie dwóch deputowanych do Parlamentu Europejskiego, Andrew Duffa i Elmara Broka nastąpiła przerwa w obradach, aby można było odbyć konsultacje z poszczególnymi komponentami Konwentu, tj. przedstawicielami rządów, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych.

W wyniku wspólnego spotkania reprezentantów Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych udało się wysunąć siedem postulatów, które powinny zostać uwzględnione w końcowym dokumencie<sup>504</sup>. Sugestie parlamentarzystów dotyczyły następujących zagadnień: (1) wprowadzenie bardziej elastycznej procedury rewizji Traktatu Konstytucyjnego w sytuacji, kiedy reformy nie prowadziłyby do zmiany uprawnień Unii czy zapisów Karty Praw Podstawowych; (2) zrównoważenie uprawnień przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji (między innymi przewodniczący Komisji dysponowałby nadal prawem odrzucenia kandydatur komisarzy; przy mianowaniu przewodniczącego Komisji uwzględniono by wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego; funkcje przewodniczącego Rady Europejskiej nie naruszałyby uprawnień innych instytucji); (3) rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej, także w odniesieniu do WPZiB<sup>505</sup>; (4) decyzje w sprawie konfiguracji Rady byłyby podejmowane przez Radę Spraw Ogólnych a nie Radę Europejską; (5) jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości powinna rozciągnąć się na wszystkie dziedziny; (6) obywatelom Unii powinno przyznać się prawo do petycji skierowanej do Komisji Europejskiej; (7) powinna obowiązywać zasada, że żaden akt prawny nie powinien być przyjęty bez aprobaty ze strony Parlamentu Europejskiego.

Inaczej wyglądało spotkanie Giuliano Amato z przedstawicielami rządów poszczególnych państw. Wyraźnie było widać brak możliwości przyjęcia większościowego stanowiska, co wynikało z wyraźnego zróżnicowania poglądów i podziałów występujących między obecnymi a przyszłymi państwami członkowskimi oraz państwami dużymi a małymi<sup>506</sup>. Przykładem może być oświadczenie 16 małych i średnich państw członkowskich, w tym 10 krajów kandydac-

<sup>503</sup> Secretariat of the European Convention, *Revised text of Part One*, Brussels, 10.06.2003, CONV 797/03.

<sup>504</sup> „Agence Europe”, 13.06.2003; Norman, *The accidental constitution*, s. 292-294.

<sup>505</sup> Parlamentarzyści opowiedzieli się także za tym, aby w ramach tzw. formuły *passerelle* (*passerelle* w języku francuskim oznacza mostek) decyzje o przejściu z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej były podejmowane przez Radę Europejską nie na zasadzie jednomyślności, ale super większości kwalifikowanej. Sama klauzula została wprowadzona do projektu Traktatu prezydium dopiero 6 czerwca 2003 r., nieco nieoczekiwanie i w sytuacji, gdy nie wszyscy członkowie tego gremium uczestniczyli w posiedzeniu. Między innymi nie była obecna przedstawicielka brytyjskiej Izby Gmin Gisela Stuart, która zapewne byłaby przeciwna wprowadzeniu takiego zapisu (Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 298).

<sup>506</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 291-292.



kich (Austria, Cypr, Czechy, Estonia, Finlandia, Węgry, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Szwecja) – jakkolwiek odrzucono w nim możliwość powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, to trzy rządy były gotowe do dyskusji nad tym zagadnieniem. Opowiadano się w oświadczeniu za kompromisowym rozwiązaniem, w myśl którego dokonywano by na zasadzie rotacji wyboru 15 komisarzy z prawem do głosowania, jakkolwiek istniałaby także grupa komisarzy bez możliwości uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji, po to, aby zachować regułę jedno państwo – jeden komisarz. Jednak aż pięć rządów uznało, że liczba komisarzy powinna odpowiadać ilości państw członkowskich i nie powinno dokonywać się żadnego zróżnicowania między nimi. Jednomyślności nie było również w kwestii systemu większości kwalifikowanej, ale większość opowiadała się za pozostawieniem rozwiązań nicejskich. W imieniu państw Beneluksu wspólne stanowisko przedstawił Jacques Santer<sup>507</sup>. Trzy kraje przedstawiły następujące postulaty: (1) wyraźne ograniczenie kompetencji przewodniczących Komisji i Rady Europejskiej; (2) zwiększenie uprawnień Komisji w zarządzaniu gospodarką; (3) włączenie przewodniczącego Komisji w przygotowania posiedzeń Rady Europejskiej; (4) wybór przewodniczącego Rady Europejskiej na kadencję dwuletnią z grona szefów państw lub rządów albo innego (mógłby on nadal zajmować stanowisko krajowe). Wielu przedstawicieli rządowych, w szczególności Peter Hain z Wielkiej Brytanii, chciało wykreślenia klauzuli *passerelle*<sup>508</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe zróżnicowanie poglądów, jak i też fakt, że duże państwa członkowskie wspierały w znacznej mierze propozycje prezydium, można było dojść do wniosku, że przedstawiciele rządów jako jednolita grupa nie mieli odgrywać znaczącej roli w końcowej fazie prac w Konwencji.

Postulaty wysuwane przez poszczególne grupy reprezentowane w Konwencji doprowadziły do wprowadzenia przez prezydium poprawek do tekstu Traktatu Konstytucyjnego. Zostały one przedstawione wieczorem 12 czerwca 2003 r. około godziny 19.30 i spotkały się początkowo z różnorodnym przyjęciem<sup>509</sup>. Niektórzy członkowie, między innymi Elmar Brok, Andrew Duff i Joseph Borrell, podnosili przede wszystkim zbyt ograniczony postęp, jeżeli chodzi o stosowanie większości kwalifikowanej w poszczególnych obszarach. Jednak Joschka Fischer podkreślił, że dzięki poprawkom cały tekst dokumentu był bardziej zrównoważony. Przedstawione przez prezydium zmiany dotyczyły przede wszystkim najbardziej kontrowersyjnych kwestii instytucjonalnych<sup>510</sup>.

<sup>507</sup> „Agence Europe”, 13.06.2003.

<sup>508</sup> Klauzula *passerelle*, inaczej zwana klauzulą pomostową, pozwala na podjęcie przez Radę Europejską decyzji o przejściu z jednomyślności do większości kwalifikowanej w danym obszarze, jeżeli stanowi tak Traktat.

<sup>509</sup> „Agence Europe”, 14.06.2003.

<sup>510</sup> Secretariat of the European Convention, *Revised texts*, Brussels, 12.06.2003, CONV 811/03.



Doprecyzowano zapis odnoszący się do składu Parlamentu Europejskiego. Stwierdzono, że zmiana w tym zakresie będzie dotyczyła okresu dopiero po wyborach w 2009 r., co oznaczało, że jeszcze do tej daty miały obowiązywać rozwiązania uzgodnione w Nicei. Jak podkreślał później Valéry Giscard d'Estaing, taka propozycja pomogła w uzyskaniu poparcia dla Traktatu Konstytucyjnego ze strony państw kandydackich<sup>511</sup>. Biorąc pod uwagę obawy ze strony niektórych członków Konwentu, bardzo wyraźnie podkreślono, że Rada Europejska nie będzie wykonywać żadnych funkcji legislacyjnych. Ograniczono również uprawnienia przewodniczącego Rady Europejskiej, stwierdzając, że ma on zapewnić odpowiednie przygotowanie i ciągłość we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie pracy Rady Spraw Ogólnych. Co do przewodnictwa poszczególnym konfiguracjom Rady, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych, stwierdzono, że ma być ono sprawowane na zasadzie równej rotacji. Dodanie przymiotnika „równa” miało istotne znaczenie dla mniejszych państw członkowskich. Zgodnie z nową propozycją prezydium Konwentu, w sposób bardzo jednoznaczny określono datę wprowadzenia zapisów określających nową większość kwalifikowaną. Stwierdzono, że tzw. podwójna większość wejdzie w życie z dniem 1 listopada 2009 r., po przeprowadzeniu wyborów do Parlamentu Europejskiego. Usunięto tym samym możliwość przedłużenia stosowania rozwiązań nicejskich maksymalnie do 2012 r. na mocy decyzji Rady Europejskiej podjętej większością kwalifikowaną. Doprecyzowano relacje między Komisją a ministrem spraw zagranicznych poprzez dodanie zdania do artykułu I-25(1), w myśl którego Komisja miała zapewnić reprezentację Unii na zewnątrz, z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych przez Traktat Konstytucyjny. Uściślono również skład Komisji Europejskiej. W poprzedniej wersji artykułu I-25(3) mowa była o przewodniczącym i 14 komisarzach, natomiast w poprawionym tekście o przewodniczącym, ministrze spraw zagranicznych i 13 komisarzach. W sposób jednoznaczny stwierdzono więc, że minister spraw zagranicznych będzie również pełnoprawnym członkiem Komisji Europejskiej. Ponadto do artykułu I-27 dodano przypis, zgodnie z którym europejski minister spraw zagranicznych miał być wspierany przez wspólną europejską służbę zewnętrzną. Był to pomysł bardzo mocno popierany przez Joschkę Fischera, który był powszechnie uważany za poważnego kandydata na przyszłego europejskiego ministra spraw zagranicznych<sup>512</sup>. Ważną innowacją było wprowadzenie do projektu Traktatu Konstytucyjnego zapisu o inicjatywie obywatelskiej. Zgodnie z propozycją prezydium, nie mniej niż milion obywateli pochodzących ze znaczącej liczby państw członkowskich mogłoby poprosić Komisję o przedsta-

<sup>511</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 295.

<sup>512</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 295-296.



wienie odpowiedniej propozycji aktu prawnego niezbędnego do wykonania Konstytucji.

Dzięki wprowadzonym przez prezydium poprawkom zdecydowana większość członków Konwentu zaaprobowała projekt Traktatu Konstytucyjnego podczas sesji plenarnej w Brukseli w piątek 13 czerwca 2003 r. Sam Valéry Giscard d'Estaing podkreślił, że poparcie było niemal jednomyślne i odnotował, że w tekście projektu każdy mógł znaleźć takie elementy, których bardzo nie lubił, ale również takie, o które walczył<sup>513</sup>. Ze 105 członków Konwentu, jedynie 8 eurosceptyków odcięło się od Traktatu i przedstawiło raport mniejszości<sup>514</sup>. W dokumencie tym podkreślano, że projekt nie spełniał wymogów zdefiniowanych w Deklaracji z Laeken, a co więcej, nigdy nie był opracowywany w sposób demokratyczny<sup>515</sup>. W dokumencie eurosceptyków opowiadano się za przekształceniem Unii Europejskiej w Europę Demokracji, której podstawą byłaby współpraca między parlamentami narodowymi. Pomimo ograniczenia możliwości działania przez Europę Demokracji, nie miałaby ona całkowicie charakteru międzyrządowego, gdyż chociażby w ramach Rady decyzje byłyby podejmowane większością kwalifikowaną, jeżeli zyskałyby poparcie państw reprezentujących ponad połowę populacji wszystkich krajów członkowskich. Projekt Traktatu Konstytucyjnego był również poddany krytyce z zupełnie przeciwnych pozycji. Pewna inna grupa członków Konwentu uważała bowiem, że w projekcie Traktatu Konstytucyjnego powinno się wprowadzić zmiany idące jeszcze dalej, w szczególności w odniesieniu do rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej i procedur rewizji Traktatu<sup>516</sup>.

Osiągnięte przez Konwent porozumienie dotyczyło jedynie I i II części Traktatu. Planowano wobec tego przeprowadzenie dodatkowych sesji plenarnych, podczas których zamierzano rozpatrzyć części III i IV<sup>517</sup>. Podczas sesji plenarnej w przemówieniach przeważała satysfakcja z wypracowania nowego traktatu o konstytucyjnym charakterze, jakkolwiek niektórzy członkowie wyrażali swoje zastrzeżenia wobec poszczególnych zapisów. W szczególności hiszpańska minister spraw zagranicznych Ana Palacio wyraźnie dała do zrozumienia, że Hiszpania nie akceptuje niektórych rozwiązań instytucjonalnych, uznając jednak, że wynik prac Konwentu stanowił bezprecedensowy sukces prawny, gdyż nastąpiło odejście od negocjowania traktatów za zamkniętymi drzwiami.

<sup>513</sup> „Agence Europe”, 14.06.2003.

<sup>514</sup> „EurActiv”, 17.06.2003. Trzeba pamiętać, że dane te dotyczą członków Konwentu, a nie ich zastępców.

<sup>515</sup> *Alternative report. The Europe of democracies*, w: Secretariat of the European Convention, *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council*, Brussels, 18.07.2003, CONV 851/03, s. 21-24.

<sup>516</sup> Secretariat of the European Convention, *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council*, s. 5.

<sup>517</sup> „Agence Europe”, 14.06.2003.





Wyjaśniając stanowisko Hiszpanii w artykule zamieszczonym w dniu 12 czerwca 2003 r. w szkockiej gazecie „The Scotsman”, Palacio podkreśliła, że proponowana reforma instytucjonalna odchodziła od idei Europy jako unii państw bazującej na zasadzie równości<sup>518</sup>. Jej zdaniem, władza będzie skupiona w rękach trzech największych państw, które będą mogły blokować decyzje w obu ciałach legislacyjnych, tj. w Radzie i Parlamencie Europejskim, pod warunkiem, że wśród nich będzie kraj o największej populacji. Podobnie minister Danuta Hübner stwierdziła, że polski rząd będzie koncentrował się w ramach Konferencji Międzyrządowej na kwestii określenia większości kwalifikowanej, jakkolwiek stwierdziła, że wypracowany dokument stanowił dobrą podstawę do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej<sup>519</sup>. Ta ostatnia opinia została potwierdzona przez brytyjskiego ministra Petera Haina, który wskazał na kilka problematycznych obszarów, tj. politykę zagraniczną i obrony, prawo karne oraz klauzulę *passerelle* zawartą w artykule 24. Takie podejście ministrów pochodzących z Hiszpanii, Polski i Wielkiej Brytanii wynikało z generalnej zgody na projekt Traktatu Konstytucyjnego, jakkolwiek państwa te zamierzały bronić preferowanych rozwiązań już nie w ramach Konwentu, tylko Konferencji Międzyrządowej<sup>520</sup>. Ta taktyka nie do końca okazała się słuszną.

W dyskusji podczas sesji plenarnej dominowały bardziej entuzjastyczne wypowiedzi. Bardzo istotne znaczenie miały opinie wyrażone przez ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec<sup>521</sup>. Dominique de Villepin wyraził nadzieję, że Konferencja Międzyrządowa poprze „odważne wybory” dokonane przez Konwent. Joschka Fischer natomiast nazwał wypracowany dokument mianem historycznego, a wskazując na sukcesy, mówił o osiągniętej równowadze między małymi a dużymi krajami, dostosowaniu instytucjonalnego trójkąta, stworzeniu stanowiska europejskiego ministra spraw zagranicznych oraz nowych kompetencjach Parlamentu Europejskiego. W podobnym duchu wypowiedział się szef dyplomacji Belgii Louis Michel, uważając, że pomimo swoich niedoskonałości, Konwent osiągnął więcej niż dwie lub trzy Konferencje Międzyrządowe. Oświadczenia te dowodziły, że większość państw członkowskich dążyło do akceptacji tekstu w wersji praktycznie niezmienionej przez Konferencję Międzyrządową. Kwintesencję takiego sposobu myślenia przedstawił Valéry Giscard d’Estaing, apelując do poszczególnych krajów, że ich zadanie w ramach procesu negocjacyjnego będzie prostsze, jeżeli będą się trzymać *blisko* zaproponowanego przez Konwent tekstu<sup>522</sup>. Generalnie taka

<sup>518</sup> „EurActiv”, 12.06.2003.

<sup>519</sup> „Agence Europe”, 14.06.2003.

<sup>520</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 188.

<sup>521</sup> „Agence Europe”, 14.06.2003.

<sup>522</sup> Występując 26 czerwca 2003 r. w Brukseli podczas obiadu zorganizowanego przez Przyjaciół Europy, Giscard d’Estaing ostrzegał, że Konferencja Międzyrządowa nie powinna dystanso-



taktyka przyniosła owoce. Jak się ocenia, Konwent zaakceptował ponad 90% propozycji zgłaszanych przez Giscarda d'Estainga, a Konferencja Międzyrządowa aż 75%<sup>523</sup>. Z punktu widzenia przewodniczącego, można mówić o jego wielkim sukcesie.

### **3.6.4. Posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach, 19-20 czerwca 2003 r.: pierwsza ocena projektu Traktatu Konstytucyjnego**

Projekt Traktatu Konstytucyjnego mógł być poddany wstępnej ocenie przez szefów państw i rządów podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach w dniach 19-20 czerwca 2003 r. Jeszcze przed rozpoczęciem obrad pojawiły się rozbieżności, w jaki sposób należało określić charakter dokumentu wypracowanego przez Konwent. Przygotowując spotkanie w Salonikach, ministrowie spraw zagranicznych nie byli w stanie rozstrzygnąć problemu, czy projekt Traktatu miał stanowić punkt wyjścia do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej, dobrą podstawę, czy też dobrą podstawę, na której można by budować<sup>524</sup>. Nie był to spór czysto językowy, gdyż chodziło w nim o zakres ewentualnych zmian, które mogły być wprowadzone do przyjętego przez Konwent tekstu. Ostatecznie we wnioskach prezydencji znalazło się sformułowanie o tym, że projekt Traktatu Konstytucyjnego stanowi dobrą podstawę do rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej, która miała być zwołana w październiku 2003 r.<sup>525</sup> Zgodnie z ustaleniami szefów państw i rządów, negocjacje miały się zakończyć tak szybko, jak to możliwe. Chodziło o to, aby Traktat Konstytucyjny był znany obywatelom przed wyborami do Parlamentu Europejskiego planowanymi na czerwiec 2004 r. Silvio Berlusconi, premier Włoch, czyli kraju, który miał sprawować przewodnictwo w drugiej połowie 2003 r., mówił o 15 października jako o dacie rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej. Podkreślał także, że powinna się ona zakończyć w grudniu 2003 r., aby można było podpisać drugi Traktat Rzymski. W Konferencji Międzyrządowej miały wziąć udział na tych samych zasadach co kraje członkowskie państwa przystępujące do Unii Europejskiej, natomiast Bułgaria, Rumunia i Turcja miały uczestniczyć w roli obserwatorów. W Konferencji mieli uczestniczyć także przedstawiciele Komisji, natomiast jak zwykle Parlament Europejski miał być wyłączony do prac tego gremium<sup>526</sup>.

wać się od przedstawionego tekstu, gdyż Konwent przedyskutował już wszystkie możliwe opcje („Agence Europe”, 28.06.2003).

<sup>523</sup> Tsebelis, Proksch, *The art of political manipulation in the European Convention*, s. 4.

<sup>524</sup> „Agence Europe”, 18.06.2003.

<sup>525</sup> European Council, *Presidency conclusions*, Thessaloniki, 19-20.06.2003, „Bull. EU” 6-2003, punkt I.3.

<sup>526</sup> Stopień uczestnictwa PE w Konferencji Międzyrządowej był zawsze kwestią sporną. Przewodniczący Parlamentu Pat Cox tym razem podkreślał, że w pracach Konwentu PE odgrywał kluczową rolę („Agence Europe”, 19.06.2003).



Podejście poszczególnych szefów państw lub rządów do projektu Traktatu Konstytucyjnego było dosyć zróżnicowane<sup>527</sup>. Satisfakcję z dokumentu przygotowanego przez Konwent wyrazili przede wszystkim kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, premier Danii Andres Fogh Rasmussen oraz prezydent Francji Jacques Chirac. Przywódcy tych państw opowiadali się w zasadzie za przyjęciem Traktatu w takiej wersji, w jakiej został on zaprezentowany. Pozytywnie do dokumentu podchodził również premier Tony Blair, który podkreślał jednak, że Wielka Brytania nie pozbedzie się suwerennych uprawnień w zakresie polityki finansowej, polityki zagranicznej, polityki obronnej i w odniesieniu do ochrony własnych granic. Przedstawiciele kilku innych państw podchodzili krytycznie do niektórych rozwiązań instytucjonalnych. Przede wszystkim premierzy Polski Leszek Miller i Hiszpanii José Maria Aznar opowiadali się bardzo wyraźnie za koniecznością pozostawienia nicejskiego sposobu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>528</sup>. Miller, podkreślając, że kwestia ta ma fundamentalne znaczenie dla Polski, stwierdził, że od Nicei nie zaszły żadne zmiany, które mogłyby uzasadniać reformę nicejskiego systemu instytucjonalnego. Zastrzeżenia co do niektórych rozwiązań instytucjonalnych zgłaszały także inne państwa. Kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel uważał, że pewne propozycje Konwentu były niekorzystne dla mniejszych państw członkowskich i wobec tego należało w ramach Konferencji Międzyrządowej dokonać zmian w zakresie rotacyjnego systemu sprawowania prezydencji w Radzie oraz prawa do głosowania członków Komisji Europejskiej<sup>529</sup>. Premier Luksemburga Jean-Claude Juncker nie tylko z dezaprobatą ocenił metody pracy Konwentu w ostatnim okresie procedowania, ale również nie podobała mu się propozycja obieralnego przewodniczącego Rady Europejskiej. Premier Portugalii José Manuel Durão Barroso apelował o ściśle zdefiniowanie roli przewodniczącego Rady Europejskiej, a premier Węgier Péter Medgyessy uważał, że utworzenie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej nie może pomniejszyć roli przewodniczącego Komisji.

<sup>527</sup> „Agence Europe”, 21.06.2003; „Agence Europe”, 23.06.2003; „EurActiv”, 20.06.2003; Norman, *The accidental constitution*, s. 300-301.

<sup>528</sup> Wśród polityków hiszpańskich wyrażane były też zupełnie przeciwstawne poglądy. Na przykład Iñigo Méndez de Vigo, deputowany do Parlamentu Europejskiego i członek prezydium Konwentu, mówił w hiszpańskiej prasie, że nie można mierzyć wpływu jakiegoś państwa ilością głosów w Radzie, ale zdolnością do wpływania na decyzje. Znaczenie kraju nie leży w mniejszości blokującej (F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 1.07.2003).

<sup>529</sup> Niezadowolone z przyjętych rozwiązań instytucjonalnych doprowadziło do przyjęcia wspólnego stanowiska przez 6 państw Europy Środkowej. 4 lipca 2003 r. podczas spotkania w Czechach (Buhlovice) ministrowie spraw zagranicznych Austrii, Czech, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier wypowiedzieli się przeciwko nowemu systemowi ważenia głosów, gdyż miał on zwiększyć siłę dużych państw członkowskich. Ponadto opowiedzieli się oni za zachowaniem rotacyjnego systemu prezydencji i zasady jedno państwo – jeden komisarz („EurActiv”, 7.07.2003).



Innym problemem, który pojawił się w dyskusjach szefów państw i rządów w Salonikach była kwestia odniesienia do chrześcijaństwa w preambule Traktatu Konstytucyjnego. Przywódcy czterech państw, tj. Polski, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii, uważali, że taka wzmianka powinna znaleźć się w negocjowanym tekście<sup>530</sup>. Premier Aznar podkreślał, że trudno zrozumieć, czym byłaby Europa bez historycznego odniesienia do chrześcijaństwa i twierdził, że nie jest to zagadnienie o charakterze religijnym, moralnym czy dotyczącym zasad, ale o wymiarze historycznym. W podobnym duchu wypowiedział się premier Portugalii, podkreślając, że broniąc zasad świeckiego państwa i świeckiej Unii Europejskiej należy z czysto intelektualnych przesłanek uwzględnić obok tradycji humanistycznych i racjonalistycznych również kulturowy dorobek chrześcijaństwa.

Różnice zdań zaprezentowane podczas posiedzenia w Salonikach mogły świadczyć o tym, że Konferencja Międzyrządowa nie przebiegnie całkowicie bezproblemowo, jakkolwiek zakres ewentualnych zmian raczej nie miał być duży, ale mógł dotyczyć spraw fundamentalnych, jak przede wszystkim podejmowania decyzji przez Radę kwalifikowaną większością głosów. Wśród szefów państw i rządów nie budziła natomiast wątpliwości konieczność dokończenia prac przez Konwent. Miały mieć one jednak charakter całkowicie techniczny, jak podkreślono we wnioskach prezydencji, i dotyczyć części trzeciej projektu Traktatu. Zgodnie z dyspozycją Rady Europejskiej, miały być one sfinalizowane najpóźniej do 15 lipca 2003 r. Oznaczało to, że mandat określony w Laeken został przez Konwent wypełniony.

### 3.6.5. Ostatnia faza prac Konwentu: przyjęcie części III i IV projektu Traktatu Konstytucyjnego

Zgodnie z prośbą samego Konwentu i zgodą ze strony szefów państw i rządów, Konwent ostatecznie zakończył swoje prace w pierwszej połowie lipca. Dwie ostatnie sesje plenarne odbyły się 4 oraz 9-10 lipca 2003 r. Pomimo wcześniejszych zapewnień, ich przebieg nie miał jedynie technicznego charakteru związanego z udoskonaleniem III i IV części Traktatu Konstytucyjnego. Świadczyć o tym mogło zgłoszenie aż 1687 poprawek<sup>531</sup>. Potwierdzeniem tego była również debata, która miała miejsce 4 lipca 2003 r. Dotyczyła ona bowiem między innymi zakresu stosowania większości kwalifikowanej, a więc kwestii, która ma istotne znaczenie z punktu widzenia interesów poszczególnych pań-

<sup>530</sup> „Agence Europe”, 21.06.2003; „Agence Europe”, 23.06.2003.

<sup>531</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 302. Wszystkie poprawki zostały zamieszczone w dokumencie Konwentu: Secretariat of the European Convention, *Reactions to draft text CONV 802/03 – Analysis*, Brussels, 27.06.2003, CONV 821/03. Część tych poprawek została uwzględniona przez prezydium i włączona do nowej wersji tekstu części III: Secretariat of the European Convention, *Draft Constitution, Volume II*, Brussels, 27.06.2003, CONV 836/03.



stw członkowskich. Jednak pomimo apeli w dyskusji o szerokie stosowanie większości kwalifikowanej<sup>532</sup>, przedstawiciele poszczególnych krajów wskazywali na te obszary, w odniesieniu do których nadal powinna obowiązywać jednomyślność. Na przykład Joschka Fischer, który był gorącym orędownikiem rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną, uważał, że na zasadzie konsensusu powinny być podejmowane postanowienia odnoszące się do otwierania rynków pracy dla obywateli państw trzecich<sup>533</sup>. Stanowisko to wynikało z rosnącego w Niemczech bezrobocia. Tradycyjnie przedstawicielka rządu Wielkiej Brytanii Patricia Scotland uważała, że jednomyślność powinna obowiązywać w zakresie podatków, polityki zagranicznej i obronnej oraz procedur karnych. Natomiast przedstawiciele parlamentów francuskiego (Pierre Lequiller), niemieckiego (Erwin Teufel) i fińskiego (Kimmo Kiljunen) utrzymywali, że jednomyślność powinna obowiązywać w odniesieniu do kultury i edukacji w porozumieniach międzynarodowych. Co więcej, sam Valéry Giscard d'Estaing ostrzegał przed poszerzeniem zakresu stosowania większości kwalifikowanej, gdyż mogło to doprowadzić do zniszczenia istniejącego porozumienia<sup>534</sup>.

Ostatnie posiedzenie prezydium Konwentu odbyło się w dniach 8-9 lipca 2003 r., czyli przed końcową sesją plenarną, jak i też w trakcie jej trwania, dokładnie po pierwszym dniu. Miało ono na celu wypracowanie ostatecznej wersji tekstu projektu Traktatu Konstytucyjnego z uwzględnieniem niektórych przedstawionych poprawek. Zarówno spotkanie prezydium, jak i też sesja plenarna nie odbyły się bez kontrowersji<sup>535</sup>. Główna linia sporu biegła pomiędzy zwolennikami większego pogłębiania integracji europejskiej, którzy rekrutowali się głównie z parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego, a reprezentantami rządów państw członkowskich. Podczas gdy pierwsza grupa dążyła do rozszerzenia możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, druga chciała, aby do wcześniej zaproponowanego tekstu nie wprowadzać żadnych istotnych zmian. Jednak pomimo nacisków ze strony takich członków Konwentu, jak Duff, Dini i Brok, nie udało się doprowadzić do objęcia większością kwalifikowaną takich obszarów, jak WPZiB, chociażby w odniesieniu do wspólnych inicjatyw ministra spraw zagranicznych i Komisji, czy też kwestii podatkowych oraz przeciwdziałania dyskryminacji<sup>536</sup>. Kontro-

<sup>532</sup> Apelowano przede wszystkim o poszerzenie możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w odniesieniu do polityki społecznej, WPZiB, podatków pośrednich i polityki niedyskryminacji („EurActiv”, 7.07.2003).

<sup>533</sup> Norman, *The accidental constitution*, s. 302-305; „Agence Europe”, 5.07.2003.

<sup>534</sup> „EurActiv”, 7.07.2003.

<sup>535</sup> W sposób szczegółowy dyskusje prezydium, jak i reakcje członków Konwentu opisał Peter Norman, *The accidental constitution*, s. 306-318.

<sup>536</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 9 and 10 July 2003*, Brussels, 23.07.2003, CONV 853/03.



wersje i spory budziły niektóre poprawki wprowadzone przez prezydium. Niektórzy członkowie Konwentu podkreślali, że zmiany w takich dziedzinach, jak wzmocniona współpraca, Trybunał Sprawiedliwości oraz usługi, nie miały czysto technicznego charakteru. Był to kolejny przykład świadczący o tym, że ostatnia sesja plenarna nie przebiegała bezproblemowo.

Ostateczny tekst został przedstawiony 10 lipca 2003 r. przez prezydium, które biorąc pod uwagę niektóre sugestie zaproponowało kilka ostatnich poprawek w częściach III i IV projektu Traktatu Konstytucyjnego<sup>537</sup>. Dotyczyły one między innymi<sup>538</sup>:

- wprowadzenia w części IV artykułu odnoszącego się do symboli Unii;
- umożliwienia Unii definiowania zasad zapobiegania dyskryminacji, jakkolwiek harmonizacja prawodawstwa narodowego w tym zakresie miała nie mieć miejsca;
- wprowadzenia odniesienia do otwartej metody koordynacji w zakresie polityki społecznej, badań, zdrowia publicznego oraz przemysłu;
- pozostawienia wymogu jednomyślności przy negocjowaniu i zawieraniu umów międzynarodowych w przedmiocie usług audiowizualnych i w zakresie kultury, jeżeli porozumienia takie mogą zagrażać różnorodności kulturowej i językowej Unii<sup>539</sup>;
- dodania w deklaracji o utworzeniu Europejskiej Służby Zewnętrznej stwierdzenia, że porozumienie zawarte w tej sprawie między Komisją i Radą nie może naruszyć praw Parlamentu Europejskiego;
- uzupełnienia procedury rewizji Traktatu Konstytucyjnego o konieczność wyrażenia zgody przez Parlament Europejski na decyzję Rady Europejskiej, że nie jest niezbędne zwołanie Konwentu z uwagi na charakter ewentualnych poprawek.

Jakkolwiek powyższe zmiany nie były rewolucyjne, to ostatecznie utorowały drogę do przyjęcia w dniu 10 lipca 2003 r. III i IV części Traktatu Konstytucyjnego. Oznaczało to zakończenie prac przez Konwent Europejski. Podczas ostatniego posiedzenia wśród członków tego gremium dominowało uczucie satysfakcji, o czym świadczyły wygłoszone przemówienia<sup>540</sup>. Jedyne eurosceptycznie nastawiony Jens-Peter Bonde ironicznie gratulował stworzenia no-

<sup>537</sup> Secretariat of the European Convention, *Draft Constitution, Volume II*, Brussels, 9.07.2003, CONV 848/03.

<sup>538</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 9 and 10 July 2003*, s. 4-5; „Agence Europe”, 11.07.2003.

<sup>539</sup> Kwestia ta była jedną z najżywiej diskutowanych podczas ostatniego posiedzenia prezydium Konwentu i o mało nie doprowadziła do fiaska obrad. W ostatniej chwili osiągnięto kompromis, w myśl którego jednomyślność miała być stosowana tylko wtedy, gdy umowa zagrażałaby różnorodności kulturowej i językowej Unii (Norman, *The accidental constitution*, s. 309-314).

<sup>540</sup> Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 9 and 10 July 2003*, s. 4-5; „Agence Europe”, 11.07.2003; „EurActiv”, 11.07.2003; Norman, *The accidental constitution*, s. 315-318.



wego superpaństwa, gdyż miało ono mieć osobowość prawną i własne symbole. Jego zdaniem, oznaczało to pomniejszenie demokratycznej kontroli ze strony obywateli. W związku z tym wezwał on do przeprowadzenia ogólnoeuropejskiego referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego w trakcie wyborów do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 r.<sup>541</sup> Podczas ostatniej sesji plenarnej dominowały jednak wypowiedzi pozytywne. Na przykład Joschka Fischer nazwał projekt Traktatu Konstytucyjnego historycznym kompromisem, który pozwoli powiększonej Unii funkcjonować i uczyni z niej organizację bardziej transparentną. Inni mówcy, między innymi Valéry Giscard d'Estaing, apelowali do państw członkowskich, aby tekst przygotowany przez Konwent nie uległ zbyt dużym zmianom w trakcie Konferencji Międzyrządowej. Taka opinia była również wyrażona między innymi przez Elmara Broka, przewodniczącego grupy Europejskiej Partii Ludowej w Konwencie, który stwierdził, że dyplomaci nie mogą zmieniać tekstu będącego wyrazem szerokiego konsensusu parlamentarzystów. Jednak niektórzy zwolennicy pogłębiania integracji europejskiej uważali, że pewne modyfikacje mogłyby mieć miejsce. Andrew Duff apelował chociażby o umożliwienie szerszego stosowania większości kwalifikowanej w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz opodatkowania. Taki pogląd miał jednak charakter mniejszościowy, gdyż jak stwierdził na konferencji prasowej Giscard d'Estaing, jakiegokolwiek pójście naprzód naruszyłoby równowagę instytucjonalną.

### **3.6.6. Przekazanie projektu Traktatu Konstytucyjnego prezydencji włoskiej i pierwsze oceny**

Projekt Traktatu Konstytucyjnego został uroczyście przekazany prezydencji włoskiej w dniu 18 lipca 2003 r. w Rzymie. Konwent był reprezentowany przez przewodniczącego Valéry'ego Giscarda d'Estainga oraz dwóch wiceprzewodniczących, tj. Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene'a, natomiast Włochy przez prezydenta Carlo Azeglio Ciampi i premiera Silvio Berlusconi. W opublikowanej z tej okazji przez sekretariat Konwentu deklaracji rzymskiej przytoczono opinię Giscarda d'Estainga, że Traktat Konstytucyjny powinien być przyjęty ostatecznie w grudniu 2003 r. i podpisany 9 maja 2004 r.<sup>542</sup> Jednocześnie przewodniczący Konwentu zaapelował do Berlusconi, aby Konferencja Międzyrządowa trzymała się uzgodnionego tekstu, gdyż nawet częściowo-

<sup>541</sup> Jens-Peter Bonde wraz z 3 innymi członkami Konwentu (Alain Lamassoure, Jürgen Meyer i David Haethcoat-Amory) wystosował petycję do państw członkowskich w sprawie zorganizowania w dniu wyboru do PE ogólnoeuropejskiego referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Apel ten został podpisany przez 97 członków Konwentu, w tym przez wiceprzewodniczącego Giuliano Amato i Iñigo Méndez de Vigo, przewodniczącego delegacji Parlamentu Europejskiego („Agence Europe”, 12.07.2003).

<sup>542</sup> Tekst deklaracji rzymskiej w: „Agence Europe”, 19.07.2003.



we zmiany mogłyby prowadzić do unicestwienia przyjętego dokumentu. Prośba ta współbrzmiała ze sposobem myślenia prezentowanym przez włoskich polityków. Jeszcze przed wręczeniem projektu Traktatu Konstytucyjnego Silvio Berlusconi podkreślał, że Konferencja Międzyrządowa rozpocznie się 4 października, a powinna zakończyć się w grudniu 2003 r., co oznaczało dosyć szybkie tempo prowadzenia negocjacji<sup>543</sup>. Berlusconi proponował nawet, aby na kilka dni przed planowanym posiedzeniem Rady Europejskiej w dniach 12-13 grudnia 2003 r., ministrowie spraw zagranicznych debatowali w podobny sposób jak konklawe wybierające papieża, tzn. w zamknięciu i do skutku. Jednak nie wszystkim państwom członkowskim i kandydackim odpowiadał taki kalendarz. Podczas spotkania Rady Spraw Ogólnych pod koniec lipca 2003 r. ministrowie Austrii, Finlandii, Litwy, Estonii i Czech ostrzegali przed pośpiechem, postulując powołanie grupy ekspertów, których zadaniem byłoby przygotowanie ostatecznej wersji Traktatu Konstytucyjnego<sup>544</sup>. W reakcji na takie stanowisko Wilhelm Schonfelder, stały przedstawiciel Niemiec przy UE, ostrzegął, że stworzenie grup przygotowawczych doprowadziłoby do podobnych rezultatów jak w Nicei. Szwecja również opowiadała się za spowolnieniem całego procesu, gdyż parlament tego państwa musiał określić mandat negocjacyjny dla rządu. Co więcej, szwedzka minister spraw zagranicznych Anna Lindh publicznie wątpiła, czy Włochy, sprawujące prezydencję w drugiej połowie 2003 r., posiadają odpowiednie zdolności do zamknięcia negocjacji do końca 2003 r., gdyż premier Berlusconi nie miał – jej zdaniem – politycznej wrażliwości, politycznych kontaktów ani nie był zdolny do poszukiwania szerokich politycznych kompromisów<sup>545</sup>. Wstrzemięźliwie co do finału Konferencji Międzyrządowej wypowiadał się również irlandzki minister do spraw europejskich Dick Roche, który podkreślił, że nie można było wykluczyć, że rokowania nie zakończą się przed początkiem prezydencji Irlandii, tj. przed styczniem 2004 r.<sup>546</sup>

Problemem, który był dyskutowany obok kalendarza Konferencji Międzyrządowej, był zakres ewentualnych zmian. Pomimo tego, że Hiszpania i niektóre inne państwa zgłaszały swoje zastrzeżenia, premier Włoch stał na stanowisku, że ewentualne zmiany projektu powinny być minimalne<sup>547</sup>. Wicepremier Gianfranco Fini podkreślał, że rezultat prac Konwentu miał charakter zrównoważonego dokumentu, który trudno byłoby w jakikolwiek sposób poprawić. Słowa te były przede wszystkim adresowane do Hiszpanii, która chciała rene-

<sup>543</sup> „Agence Europe”, 15.07.2003.

<sup>544</sup> „Agence Europe”, 23.07.2003.

<sup>545</sup> „Agence Europe”, 23.08.2003.

<sup>546</sup> „Agence Europe”, 5.08.2003.

<sup>547</sup> Same Włochy zgłaszały pewne postulaty. Minister spraw zagranicznych Franco Frattini mówił chociażby o potrzebie wpisania do preambuły odniesienia do korzeni judeochrześcijańskich („Agence Europe”, 18.07.2003).





gocjacji zapisów dotyczących nowego systemu większości kwalifikowanej. Jednak twórcy projektu Konstytucji nie wykluczali wprowadzenia modyfikacji w tym zakresie, jakkolwiek o ograniczonym charakterze. Jeszcze przed zakończeniem prac przez Konwent, Giscard d'Estaing w wywiadzie dla dziennika „La Stampa” podkreślał, że sama zasada podwójnej większości nie może podlegać dyskusji, ale można by podnieść progi procentowe, na przykład do pułapu 66% w przypadku wielkości populacji.

Projekt Traktatu Konstytucyjnego spotkał się z różnorodną oceną nie tylko ze strony poszczególnych państw członkowskich, polityków, ale również ekspertów i naukowców. Jakkolwiek istniało dosyć spore grono zwolenników przedstawionego przez Konwent tekstu, którego reprezentantem mógł być Elmar Brok przedstawiający osiągnięty konsensus jako imponujący<sup>548</sup>, pojawiły się również głosy nieco bardziej wstrzeźliwe. Przy ocenie brano pod uwagę dwa podstawowe elementy, tj. metodę konwentową, czyli sam proces wypracowania projektu Konstytucji, oraz analizowano konkretne zapisy przedstawionego dokumentu. W pierwszej kwestii próbowano przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie o demokratyczną wiarygodność gremium obradującego w Brukseli pod kątem interakcji z opinią publiczną<sup>549</sup>. Biorąc pod uwagę agendę i dyskusje toczone w Konwencie, można było dojść do wniosku, że wpływ obywateli na prace tej instytucji był mocno ograniczony, czego przykładem był Konwent Młodych. Otwartość Konwentu w żaden sposób nie doprowadziła do zainicjowania szerokiej debaty publicznej z uwagi na brak odpowiedniego harmonogramu i funduszy<sup>550</sup>. Był to ewidentny mankament, który mógł doprowadzić do odrzucenia w przyszłości Traktatu Konstytucyjnego przez społeczeństwa poszczególnych państw członkowskich. Z innych słabości metody konwentowej wskazywano na fakt, że w Konwencie nie podejmowano decyzji poprzez głosowanie, co niektórzy traktowali jako naruszenie podstawowych zasad demokratycznych. Nie brak było jednak głosów, że było to dosyć rozsądne rozwiązanie z uwagi na dosyć mocno zróżnicowany status poszczególnych członków Konwentu<sup>551</sup>. Generalnie przy ocenie metody konwentowej dominowało jednak wśród ekspertów i analityków przekonanie o jej użyteczności i konieczności stosowania w przyszłości, co zresztą było zapisane w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. Wskazywano jednak na potrzebę rewizji takiego sposobu przygotowywania reformy traktatowej. Nie ulegało wątpliwości,

<sup>548</sup> E. Brok, *The Convention has achieved an impressive consensus*, „Intereconomics”, vol. 38, nr 4, 2003, s. 168.

<sup>549</sup> A. J. Menéndez, *Between Laeken and the deep Blue Sea*, „European Public Law”, vol. 11, nr 1, 2005, s. 116-118.

<sup>550</sup> K. Hughes, *A dynamic and democratic EU or muddling through again? Assessing the EU's draft Constitution*, „EPIN Working Paper”, nr 8/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003, s.2.

<sup>551</sup> Menéndez, *Between Laeken and the deep Blue Sea*, s. 116-118.



że w porównaniu z Konferencją Międzyrządową, Konwent okazał się bardziej przejrzysty i otwarty na różne nowe pomysły, które w ramach Konferencji byłyby uznane za nierealistyczne<sup>552</sup>. Podczas obrad Konwentu nie dążono do przyjęcia najniższego wspólnego mianownika, co na ogół miało miejsce podczas Konferencji Międzyrządowej, gdyż wymóg jednomyślności był zastąpiony przez deliberacyjny sposób osiągania porozumienia. Niemniej jednak nawet obrońcy metody konwentowej, jak Franklin Dehousse i Wouter Coussens, wskazywali na potrzebę jej modyfikacji, co świadczyło o jej niedoskonałościach. Przede wszystkim podkreślano potrzebę zmiany procedury wyboru i roli przewodniczącego oraz prezydium. Takie postawienie sprawy wynikało ze sposobu działania Giscarda d'Estainga, który faworyzował własne pomysły lub popierał idee dużych państw członkowskich. Jak podkreślają obaj autorzy, doprowadziło to w dużej mierze do przekształcenia Konwentu we wstępną Konferencję Międzyrządową. Innym koniecznym obszarem reformy była kwestia podejmowania decyzji, z uwagi na to, że metoda bliżej niezdefiniowanego konsensusu mogła prowadzić do nadużyć ze strony prezydium lub przewodniczącego. Dehousse i Coussens proponowali więc, aby decyzje były podejmowane w drodze głosowania, na przykład większością dwóch trzecich głosów poszczególnych trzech komponentów Konwentu.

**Tabela I. Podstawowe różnice między Konwentem a Konferencją Międzyrządową**

	<b>Konwent</b>	<b>Konferencja Międzyrządowa</b>
1. Skład	Twórcza różnorodność	Redukcyjna homogeniczność
2. Przywództwo	Stałe	Niestałe
3. Przejrzystość	Duża	Bardzo mała
4. Relacje ze społeczeństwem obywatelskim	Regularne	Nie istnieją
5. Tożsamość	Silna	Bardzo mała
6. Metoda	Dyskusja	Negocjacje
7. Kryteria sukcesu	Ostateczne porozumienie	Korzyści państwa

**Źródło:** O. Duhamel, *Convention versus IGC*, „European Public Law”, vol. 11, nr 1, 2005, s. 55.

Co do treści projektu Traktatu Konstytucyjnego na ogół przeważały oceny pozytywne. Wskazywano na stworzenie jednolitej struktury Unii Europejskiej, posiadającej osobowość prawną, usprawnienie procesów decyzyjnych przez między innymi określenie nowej prostszej większości kwalifikowanej, powoła-

<sup>552</sup> F. Dehousse, W. Coussens, *The Convention's Draft Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?*, „Studia Diplomatica”, vol. LVI, nr 1-2, 2003, s. 67-68. Porównanie Konwentu i Konferencji Międzyrządowej patrz tabela I.



nie stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i europejskiego ministra spraw zagranicznych, czy też upowszechnienie procedury współdecydowania oraz zmniejszenie instrumentów legislacyjnych<sup>553</sup>. Nie brak było jednak wątpliwości. Krytycy podkreślali, że nowa Konstytucja eliminuje niekiedy terminy, którym znaczenie nadał Trybunał Sprawiedliwości w rozlicznych orzeczeniach<sup>554</sup>. Na ich miejsce wprowadzono nowe i wieloznaczne sformułowania. Krytycy stwierdzili również, że kwestią dyskusyjną było, na ile opinia publiczna uzna projekt za zrozumiały i akceptowalny. Wątpliwości w tym zakresie wynikały z badań przeprowadzonych przez Eurobarometr w czerwcu 2003 r. Jakkolwiek 68% respondentów w 25 państwach opowiedziało się za przyjęciem Konstytucji, aby zreformować Unię Europejską, to jednak aż 55% nigdy nie słyszało o Konwencji Europejskiej<sup>555</sup>. Co więcej, aż 40% stwierdziło, że nie miało zamiaru zapoznania się z tekstem Konstytucji, a tylko 1% czytało wypracowany dokument.

Jedną z zasadniczych kwestii, która pojawiła się przy ocenie projektu Traktatu Konstytucyjnego był problem wypełnienia przez Konwent mandatu określonego przez Radę Europejską w Laeken. Nie ulega wątpliwości, że istniała różnica między dyspozycją zawartą w Deklaracji z Laeken o możliwości przedstawienia propozycji dokumentu z różnymi opcjami a przygotowanym jednolitym tekstem przez Konwent i oświadczeniami Giscarda d'Estainga, chociażby z Rzymu, o potrzebie trzymania się przez Konferencję Międzyrządową jak najbliżej projektu Konstytucji. Stanowisko przewodniczącego Konwentu miało charakter czysto polityczny, gdyż z prawnego punktu widzenia procedura rewizji traktatów określona w artykule 48 Traktatu UE nie przewidywała metody

<sup>553</sup> Na przykład John Temple Lang uznał za najważniejsze następujące postanowienia: (1) niektóre uprawnienia są wykonywane przez UE zgodnie z zasadą subsydiarności i proporcjonalności, a kontrola w tym zakresie z politycznego punktu widzenia jest sprawowana przez parlamenty krajowe; (2) nadanie UE osobowości prawnej; (3) włączenie do Traktatu Karty Praw Podstawowych i stworzenie prawnej podstawy do przyłączenia się UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; (4) zawarcie konstytucyjnych zapisów o wyłącznych i dzielonych uprawnieniach oraz o kategoriach działań; (5) utrzymanie klauzuli elastyczności; (6) wprowadzenie istotnych zapisów o współpracy gospodarczej; (7) znaczne rozszerzenie stosowania większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji przez Radę przy jednoczesnym wprowadzeniu zasady, że w przypadku gdy Rada podejmuje decyzje większością głosów, to obowiązywać będą procedury współdecydowania; (8) uproszczenie formuły większości kwalifikowanej; (9) rozwój WPZiB; (10) przyznanie konstytucyjnego statusu walucie euro (J. T. Lang, *The main issues after the Convention on the Constitutional Treaty for Europe*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 2, s. 549-550).

<sup>554</sup> R. J. Goebel, *The European Union in transition: the Treaty of Nice in effect; enlargement in sight; a Constitution in doubt*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 4, 2004, s. 498.

<sup>555</sup> Istniały oczywiście różnice pomiędzy poszczególnymi krajami. Najwięcej o pracach Konwentu słyszeli Grecy (81%), Luksemburczycy (66%) i Finowie (65%), natomiast najgorzej poinformowani byli Węgrzy (29%), Łotysze (28%) i Brytyjczycy (25%). Polska plasowała się w połowie, gdyż 46% „stawki” słyszało o pracach Konwentu (Eurobarometr, *Flash Eurobarometer 142. Convention on the Future of Europe*, 23.06.2003-1.07.2003).



konwentowej, co prowadziło do wniosku, że Konferencja Międzyrządowa posiadała całkowitą swobodę co do możliwości poddania dyskusji poszczególnych problemów normowanych przez projekt Konstytucji<sup>556</sup>. Dość powszechnie podkreślano, że samo słowo Konstytucja zawarte w tytule projektu dokumentu miało drugorzędne znaczenie i chodziło bardziej o wzbudzenie zainteresowania opinii publicznej, gdyż z prawnego punktu widzenia był to traktat, który musiał podlegać procedurze ratyfikacyjnej w poszczególnych państwach członkowskich<sup>557</sup>. Rozstrzygnięcie kwestii, czy został przekroczony przez Konwent mandat określony w Laeken jest oczywiście bardzo istotnym problemem. Abstrahując od tego zagadnienia, warto zastanowić się nad pytaniem, czy projekt Traktatu Konstytucyjnego zawierał właściwe odpowiedzi na wyzwania zidentyfikowane w Laeken<sup>558</sup>. Przeważała opinia, że Konwentowi raczej udało się zbliżyć Unię Europejską do obywateli, gdyż cały system miał stać się bardziej zrozumiałym. Jednak w zakresie reform instytucjonalnych, szereg rozwiązań odłożono na później, co mogło doprowadzić nawet do pojawienia się „pozostałości” po Traktacie Konstytucyjnym. Można więc zgodzić się z oceną Jürgena Schwarze, że projekt Konstytucji nie był doskonały, ale przedstawiał obiecującą i pragmatyczną koncepcję reform<sup>559</sup>.

#### 4. Konferencja Międzyrządowa (październik 2003 r. – czerwiec 2004 r.)

##### 4.1. Przygotowanie Konferencji Międzyrządowej

Nie ulegało wątpliwości, że mimo przedstawienia przez Konwent jednolitego tekstu projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz nalegań ze strony wielu państw członkowskich i polityków<sup>560</sup>, Konferencja Międzyrządowa miała zająć się najbardziej kontrowersyjnymi i dyskusyjnymi

<sup>556</sup> J. Wouters, *Editorial*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, vol. 10, nr 3, 2003, s. 227-228.

<sup>557</sup> A. Arnulf, *The Member States of the European Union and Giscard's blueprint for its future*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 2, 2004, s. 507.

<sup>558</sup> J. Kokott, A. Rüth, *The European Convention and its draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?*, „Common Market Law Review”, vol. 40, nr 6, 2003, s. 1343-1345.

<sup>559</sup> J. Schwarze, *Guest editorial: the Convention's draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, „Common Market Law Review”, vol. 40, nr 5, 2003, s. 1042-1045.

<sup>560</sup> Jednym z najbardziej wpływowych zwolenników przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego w formie zaproponowanej przez Konwent był Joschka Fischer, który podkreślał, że należało przyjąć zasadę, że ktokolwiek chciałby naruszyć konsensus, byłby odpowiedzialny za znalezienie nowego. Jednocześnie ostrzegał, że fiasko Konferencji Międzyrządowej doprowadziłoby do bardzo



rozwiązaniem zawartymi w dokumencie. Do najistotniejszych zagadnień można było zaliczyć<sup>561</sup>:

- (1) liczbę komisarzy, sposób ich mianowania i usunięcia z urzędu;
- (2) wybór i kompetencje przewodniczącego Komisji;
- (3) ustanowienie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i kwestię prezydencji;
- (4) powołanie europejskiego ministra spraw zagranicznych;
- (5) rozszerzenie zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów;
- (6) sposób ważenia głosów i kwestię wprowadzenia podwójnej większości.

Nie wykluczało to prowadzenia debaty jeszcze o innych problemach, chociażby o treści preambuły, jakkolwiek nie miały one aż tak doniosłego znaczenia dla układu sił w ramach Unii Europejskiej i jej funkcjonowania. Ale w tej ostatniej sprawie pojawiały się głosy ze strony przedstawicieli niektórych państw. Świadczyło o tym między innymi stanowisko Polski, która proponowała wprowadzenie do treści preambuły zapisu wzorowanego na konstytucji polskiej, co pozwoliłoby na uwzględnienie chrześcijańskiego dziedzictwa Europy<sup>562</sup>.

Istotnym głosem w dyskusji było wspólne stanowisko 15 mniejszych państw, których ministrowie spraw zagranicznych lub sekretarze stanu spotkali się w dniu 1 września 2003 r. w Pradze na zaproszenie rządu czeskiego<sup>563</sup>. Uczestniczyli w nim przedstawiciele Finlandii, Danii, Szwecji, Austrii, Irlandii, Grecji, Portugalii, Czech, Polski, Węgier, Słowacji, Słowenii, Estonii, Litwy i Łotwy. Jakkolwiek mieli oni trudności z ustaleniem szczegółowej listy zagadnień, którymi powinna zająć się Konferencja Międzyrządowa, to jednak godzili się co do tego, że:

- każde państwo członkowskie powinno nadal posiadać prawo do mianowania pełnoprawnego członka Komisji;
- należy wyjaśnić rolę stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, w szczególności w relacji do europejskiego ministra spraw zagranicznych;
- system rotacyjnej prezydencji w Radzie powinien być zachowany.

Znaczenia spotkania w Pradze nie należało przeceniać, gdyż miało ono charakter nieformalny, grupa nie dążyła do jakiegokolwiek instytucjonalizacji, a co więcej, państwa Beneluksu nie wzięły w nim udziału, co mogłoby znacznie wzmocnić stanowisko 15 krajów. Niemniej jednak po raz kolejny zidentyfikowano główne postulaty mniejszych państw, co mogło świadczyć o tym, że rów-

---

trudnej sytuacji UE. Stanowisko Fischera zyskało poparcie ze strony komisji spraw konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego („EurActiv”, 27.08.2003).

<sup>561</sup> Lang, *The main issues after the Convention on the Constitutional Treaty for Europe*, s. 550-551.

<sup>562</sup> S. Parzymies, *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe”, vol. 30, nr 3-4, 2004, s. 48-49.

<sup>563</sup> „Agence Europe”, 3.09.2003.



niez w trakcie Konferencji Międzyrządowej pojawi się spór między dużymi a małymi krajami.

Biorąc pod uwagę dwa skrajne stanowiska, tzn. modyfikować lub nie zmieniać projektu Traktatu Konstytucyjnego, można było dojść do wniosku, że wyłoni się jakaś opcja pośrednia, tzn. będą prowadzone negocjacje w niektórych istotnych obszarach, ale ewentualne poprawki nie będą szły zbyt daleko w odniesieniu do spistości przedstawionego przez Konwent tekstu.

Podkreślano bowiem, że projekt Traktatu był wynikiem kompleksowych targów i naruszenie kompromisów w zbyt dużej ilości obszarów mogło naruszyć całość porozumienia<sup>564</sup>. Przykładem tego umiarkowanego stanowiska była postawa premiera Francji Jean-Pierre'a Raffarina, który po spotkaniu z Romano Prodim pod koniec sierpnia 2003 r. mówił o potrzebie wyjaśnienia przez Konferencję Międzyrządową niektórych problemów, takich jak prezydencja, większość kwalifikowana czy kwestia powołania europejskiego ministra spraw zagranicznych<sup>565</sup>. Jednocześnie bardzo wyraźnie podkreślał, że nie można kwestionować tekstu przygotowanego przez Konwent. Podobną opinię wyraził również przewodniczący Komisji Romano Prodi<sup>566</sup>. Takie postawienie tej kwestii rodziło pytania o status wypracowanego przez Konwent dokumentu, jak i o charakter tego gremium. Nie ulegało wątpliwości, że z formalnego punktu widzenia Konwent stanowił fazę przygotowania Konferencji Międzyrządowej, a projekt Traktatu był jedynie podstawą do negocjacji między państwami członkowskimi, ale preferencje wielu krajów, aby honorować ustalenia Konwentu i fakt, że tekst miał charakter jednolity, zmieniły faktycznie sytuację prawną związaną z procesem nowelizacji traktatowej zdefiniowanym w Traktacie UE.

W atmosferze dyskusji wokół powyższych problemów toczyły się przygotowania do inauguracji Konferencji Międzyrządowej. Wstępne dyskusje o metodach procedowania miały miejsce podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych w Riva del Garda we Włoszech w dniach 5-7 września 2003 r.<sup>567</sup> Podczas debaty około 20 państw podtrzymało swoje stanowisko co do konieczności rewizji niektórych zapisów projektu Traktatu Konstytucyjnego. Hiszpania i Polska wskazały na problem większości kwalifikowanej, a 15 krajów wysunęło postulaty uzgodnione w Pradze. Na przykład minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz mówił, że nikt nie ma prawa ograni-

<sup>564</sup> H. Grabbe, *The draft EU Constitution: still work in progress*, „Intereconomics”, vol. 38, nr 4, 2003, s. 176.

<sup>565</sup> „Agence Europe”, 29.08.2003.

<sup>566</sup> Romano Prodi w jednym z artykułów podkreślał, że Komisja zawsze mówiła, że Konferencja Międzyrządowa powinna być fazą krótką, zogniskowaną i rozstrzygającą. Nie oznaczało to jednak, że miała ona jedynie opieczętować ustalenia Konwentu, gdyż pozbawiałoby to Konferencję politycznej odpowiedzialności (R. Prodi, *A democratic Constitution for the European Union*, „The Federalist Debate”, vol. XVI, nr 3, 2003, s. 42-43).

<sup>567</sup> „Agence Europe”, 9.09.2003; „EurActiv”, 8.09.2003.



czać możliwości obrony przez Polskę własnego stanowiska, gdyż byłoby to niezgodne z suwerennością Polski. Jedynie 6 państw założycielskich Wspólnot Europejskich uznało, że należy honorować kompromis przedstawiony przez Konwent. Ale dyskusja dotyczyła przede wszystkim kwestii proceduralnych. Między innymi zgodzono się co do obecności podczas Konferencji Międzyrządowej obserwatorów z Parlamentu Europejskiego, ale nie przyznano już tego samego statusu Valéry'emu Giscardowi d'Estaingowi, gdyż – jak podkreślił minister spraw zagranicznych Włoch Franco Frattini – Konwent i Konferencja Międzyrządowa miały odmienny charakter. Ministrowie spraw zagranicznych zaakceptowali przedstawiony przez prezydencję włoską kalendarz prac Konferencji Międzyrządowej. Miały odbyć się trzy posiedzenia Rady Europejskiej, tj. 4 października, 16-17 października oraz 12-13 grudnia 2003 r., podczas których szefowie państw i rządów mieli się zająć najbardziej drażliwymi problemami. W opinii Włoch były to:

- odniesienie do chrześcijaństwa;
- stosowanie większości kwalifikowanej;
- liczba miejsc w Parlamencie Europejskim.

Ministrowie spraw zagranicznych mieli natomiast skupić uwagę na takich kwestiach jak:

- rotacyjna prezydencja poszczególnych konfiguracji Rady;
- status europejskiego ministra spraw zagranicznych;
- współpraca strukturalna w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa

i Obrony.

Takie określenie kalendarza nie obyło się bez kontrowersji. Portugalski minister Antonio Martino Da Cruz wątpił, czy uda się zakończyć Konferencję Międzyrządową w grudniu 2003 r. Wątpliwości co do sztywnego kalendarza zgłaszali również przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Szwecji, Finlandii i Estonii. Widoczne różnice zdań między państwami członkowskimi mogły świadczyć o trudnościach, które pojawią się w trakcie Konferencji Międzyrządowej, jakkolwiek nie powstawały na ogół trwałe koalicje państw, co mogłoby utrudnić osiągnięcie ostatecznego kompromisu. Pewnym wyjątkiem co do sojuszy mogła być deklarowana współpraca między Polską a Hiszpanią, która miała dotyczyć kwestii instytucjonalnych, gdyż oba kraje bardzo mocno sprzeciwiały się przede wszystkim zaproponowanemu przez Konwent nowemu systemowi większości kwalifikowanej. W przyjętej 30 września 2003 r. deklaracji ministerialnej, oba kraje skrytykowały Konwent za ponowne otwarcie trudnego pakietu instytucjonalnego uzgodnionego w Nicei i za propozycję nowego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, który był niebezpieczny dla Unii, gdyż burzył równowagę między państwami członkowskimi<sup>568</sup>.

<sup>568</sup> W deklaracji tej napisano między innymi: „Niemniej jednak, Polska i Hiszpania czują się w obowiązku, aby raz jeszcze powtórzyć, że Konwent Europejski nie przedstawił niestety adek-



Inną przesłanką, która mogła utrudnić osiągnięcie ostatecznego kompromisu był tradycyjny spór między większymi a mniejszymi krajami. W dniu 23 września 2003 r. doszło nawet do spotkania przedstawicieli 19 mniejszych państw, którzy wyraźnie stwierdzili, że nie pozwolą na to, aby być zastraszanym przez duże państwa członkowskie<sup>569</sup>.

Swoje stanowiska w sprawie projektu Traktatu Konstytucyjnego i negocjacji między państwami członkowskimi wyraziły także instytucje Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Komisja i Parlament Europejski. Oba organy były zobowiązane do przedstawienia, zgodnie z artykułem 48 Traktatu UE, formalnych opinii w sprawie zwołania Konferencji Międzyrządowej.

Jako pierwsza uczyniła to Komisja, prezentując w dniu 17 września 2003 r. komunikat zatytułowany *Konstytucja dla Unii*<sup>570</sup>. Komisja nie kwestionowała kompromisu osiągniętego przez Konwent, ale uważała, że Konferencja Międzyrządowa powinna udoskonalić tekst projektu Traktatu Konstytucyjnego, wyjaśnić wszelkie nieścisłości i ostatecznie go sfinalizować. Ewentualne zmiany miały mieć charakter ograniczony, gdyż – jak podkreślił Romano Prodi, prezentując komunikat – Konwentowi udało się zrobić około 90% z tego, czego należało dokonać<sup>571</sup>. Prodi zastrzegł się, że propozycje Komisji nie miały

---

watnej odpowiedzi na wyzwania przyszłej Unii Europejskiej w zakresie spraw instytucjonalnych. Zamiast skoncentrować wysiłki na znalezieniu możliwych rozwiązań względem rzeczywistych problemów związanych z funkcjonowaniem rozszerzonej Unii, wybrano opcję ponownego otwarcia trudnego pakietu instytucjonalnego przyjętego w Nicei. Tym samym zburzono względną równowagę między państwami i instytucjami. Konwent Europejski nie miał mandatu, aby dokonywać rewizji nicejskich ustaleń. W efekcie tych działań projekt rozdziału instytucjonalnego Traktatu Konstytucyjnego nie wyraża konsensusu państw uczestniczących w Konferencji sprawiając, że wiele z nich domaga się debaty na ten temat. Państwa te, kierując się poczuciem odpowiedzialności, chcą ponownej dyskusji na temat liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, składu Kolegium Komisji Europejskiej lub systemu głosowania w Radzie. Znaczna większość państw już zaznaczyła, że w istocie preferowałyby utrzymanie bez zmian postanowień z Nicei dotyczących tych tematów. Polska i Hiszpania, podobnie jak inne państwa członkowskie i przystępujące, nie mogą zaakceptować reformy systemu głosowania w Radzie, którą starano się przeforsować w Konwencie Europejskim. System zaproponowany przez prezydium Konwentu jest dla przyszłej Unii niebezpieczny, gdyż zaburza równowagę między państwami członkowskimi. Jego przyjęcie doprowadziłoby do zubożenia Unii, gdyż ograniczałoby w radykalny sposób wagę, a tym samym znaczenie większości państw należących do Unii” (*Polsko-hiszpańska deklaracja ministerialna dot. Konferencji Międzyrządowej*, 30.09.2003).

<sup>569</sup> Do spotkania, z inicjatywy Austrii i Finlandii, doszło podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego w Nowym Jorku. W dyskusjach, oprócz ministrów Austrii i Finlandii, wzięli udział przedstawiciele Belgii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Węgier, Irlandii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Malty, Holandii, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii i Szwecji. Jedyne Grecja nie była obecna („EurActiv”, 24.09.2003).

<sup>570</sup> European Commission, *A Constitution for the Union. Communication from the Commission. Opinion of the Commission, pursuant to Article 48 of the Treaty on European Union, on the Conference of representatives of the Member States' governments convened to revise the Treaties*, Brussels, 17.09.2003, COM(2003) 548 final.

<sup>571</sup> „Agence Europe”, 18.09.2003.





charakteru otwierania puszkę Pandory, gdyż jak ukazały obrady ministrów spraw zagranicznych w Riva del Garda, wyraźna większość państw członkowskich opowiadała się za normalną Konferencją Międzyrządową, podczas której mogłyby one przedstawiać własne stanowiska.

Komisja wskazała w komunikacie na kilka zasadniczych obszarów, które powinny ulec rewizji, bez naruszenia jednak ogólnej równowagi. Po pierwsze, dotyczyło to składu Komisji. W komunikacie opowiedziano się przeciwko przyjętemu przez Konwent rozwiązaniu, zgodnie z którym istniałyby dwie kategorie komisarzy. W skład kolegium bowiem wchodziłoby 15 członków, łącznie z przewodniczącym i ministrem spraw zagranicznych jako wiceprzewodniczącym, którzy w pełni uczestniczyliby w procesie podejmowania decyzji. Natomiast pozostałe państwa członkowskie mogłyby wysuwać kandydatury komisarzy nie dysponujących prawem do głosowania. Taka propozycja mogła doprowadzić do obniżenia legitymizacji i efektywności Komisji. Wobec tego postulowano, że Komisja powinna się składać z obywateli wszystkich państw członkowskich i każdy komisarz powinien posiadać takie same prawa i obowiązki. Jednocześnie wnioskowano o decentralizację procesów decyzyjnych w ramach Komisji poprzez utworzenia grup komisarzy. Po drugie, w komunikacie proponowano dalsze ograniczenia możliwości podejmowania decyzji przez Radę na zasadzie jednomyślności, gdyż zdaniem Komisji, postęp w tym zakresie w projekcie Traktatu Konstytucyjnego nie był wystarczający, a było to konieczne z uwagi na potrzebę zwiększenia efektywności działań Unii<sup>572</sup>. Jakkolwiek projekt Traktatu Konstytucyjnego umożliwiał Radzie Europejskiej podjęcie jednomyślnej decyzji, że postanowienia Rady Ministrów mogą być podejmowane kwalifikowaną większością głosów, a nie na zasadzie konsensusu<sup>573</sup>, to jednak Komisja podchodziła do tej możliwości z dużą wstrzeźliwością. Komisja wskazywała bowiem, że z takich możliwości, wprowadzonych na mocy Traktatu z Maastricht i Traktatu Amsterdamskiego, nigdy nie skorzystano. Komisja proponowała wobec tego rozpatrzenie różnych opcji, które mogłyby służyć ograniczeniu podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności<sup>574</sup>. Komisja zdawała sobie sprawę, że w sferze rozwiązań instytucjonalnych

<sup>572</sup> Jak obliczano, w projekcie Traktatu Konstytucyjnego znajdowało się około 50 obszarów, co do których decyzje miały być podejmowane większością kwalifikowaną („EurActiv”, 15.09.2003).

<sup>573</sup> Była to tzw. klauzula *passerelle*.

<sup>574</sup> Propozycje Komisji były następujące: w niektórych obszarach powinno się od razu przejść do większości kwalifikowanej (np. art. III-8 – zakaz dyskryminacji, art. III-10 – prawo do głosowania w wyborach lokalnych i do PE, art. III-191 – określenie zasad i procedur stowarzyszenia krajów i terytoriów z UE, art. III-221 – współpraca finansowa z państwami trzecimi, art. III-227 – podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka); należało w sposób bardziej precyzyjny rozgranicyć kompetencje Unii, co umożliwiałoby podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, na przykład w odniesieniu do podatków w związku z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego albo środowiska; powinno nastąpić w określonym terminie przejście do większości kwalifikowanej



zrezygnowanie z *consensusu* było niezwykle trudne. Sugerowała więc, że można by w odniesieniu do niektórych kwestii, jak na przykład mianowania członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego i określenia statusu deputowanych do Parlamentu Europejskiego, wprowadzić pewne inne rozwiązania. Wskazywano na takie możliwości, jak przyjęcie systemu wzmocnionej większości kwalifikowanej. Rozważano również ewentualność nowego zdefiniowania jednomyślności. Zgodnie z proponowaną procedurą, po pewnym czasie prowadzenia dyskusji w Radzie i w ramach Rady Europejskiej sprzeciw ze strony jednego lub dwóch państw członkowskich nie powstrzymałaby Rady przed podjęciem decyzji w obszarze, gdzie wymagana była jednomyślność. Komisja opowiedziała się również za odejściem od *veta* przy podejmowaniu decyzji odnoszących się do niektórych aspektów przyjmowania budżetu. Dotyczyło to dochodów własnych Unii (art. I-53) oraz przyjęcia pierwszych ram finansowych po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego (art. I-54). Po trzecie, Komisja opowiedziała się za uelastycznieniem metody rewizji Traktatu Konstytucyjnego. Konwent, poza bardzo ograniczonymi wyjątkami<sup>575</sup>, opowiedział się w zasadzie za istniejącą procedurą, w ramach której nawet drobne zmiany musiały być jednomyślnie przyjęte przez państwa członkowskie a następnie ratyfikowane przez wszystkie kraje. Uelastycznienie mogło mieć miejsce przy jednoczesnym zdefiniowaniu precyzyjnych warunków ewentualnej rewizji Konstytucji. Komisja proponowała, że zmian w części III dotyczącej polityk i funkcjonowania Unii mogłaby dokonywać Rada Europejska większością 5/6 swoich członków po otrzymaniu zgody ze strony Parlamentu Europejskiego i korzystnej opinii Komisji. Jednomyślność nadal byłaby wymagana w sytuacji modyfikacji uprawnień Unii Europejskiej i równowagi między instytucjami. Tego rodzaju zmiany nie podlegałyby ratyfikacji. Jednak parlamenty narodowe odgrywałyby pewną rolę we wprowadzaniu tych reform, uczestnicząc w Konwencie oraz kontrolując rządy. Po czwarte, w opinii Komisji należałoby umożliwić państwom, które przyjęły *euro*, ściślejszą koordynację polityki gospodarczej przy wykorzystaniu procedur unijnych. Po piąte, Komisja opowiedziała się w komunikacie za doprecyzowaniem niektórych rozwiązań instytucjonalnych i dotyczących polityk Unii. Między innymi, nie kwestionując stworzenia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej i pomimo wcześniejszych zastrzeżeń do tego pomysłu, Komisja uznała, że należało jedynie określić jego status w celu uniknięcia ewentualnych niejasności i konfliktu kompetencyjnego.

w niektórych nowych obszarach kompetencji, gdzie na ogół obowiązuje jednomyślność (np. art. III-170 – prawo rodzinne, art. III-176 – współpraca policyjna).

<sup>575</sup> Zgodnie z projektem Traktatu Konstytucyjnego, na mocy ustawy europejskiej można było zmieniać między innymi niektóre zapisy Statutu Trybunału Sprawiedliwości (art. III-289) i Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. III-299) oraz procedury dotyczące nadmiernego deficytu (art. III-76).



W komunikacie wskazano na niezbyt jasne propozycje w projekcie Traktatu Konstytucyjnego dotyczące prezydencji poszczególnych konfiguracji Rady, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych. Komisja przede wszystkim sugerowała, poza innymi wnioskami, że można by przyjąć rozwiązanie, zgodnie z którym każda Rada wybierałaby swojego przewodniczącego na kadencję jednoroczną. Jednocześnie Komisja rozważała problem zapewnienia spójności prac Rady. Uznała, że zadanie to powinno być wypełnianie przez Radę Spraw Ogólnych, w której reprezentowane byłyby rządy państw członkowskich i Komisja.

Opinię w sprawie zwołania Konferencji Międzyrządowej przedstawił również Parlament Europejski w rezolucji przyjętej w dniu 24 września 2003 r.<sup>576</sup> Ocena projektu Traktatu Konstytucyjnego zawarta w rezolucji była pozytywna. Uznano bowiem, że dokument ten stanowił istotny krok na drodze ku bardziej demokratycznej, przejrzystej i efektywnej Unii Europejskiej. Niemniej jednak niektóre elementy wymagały, jak to stwierdzono, monitorowania podczas procesu implementacji. Wskazywano chociażby na potencjalne konflikty między przewodniczącym Rady Europejskiej a przewodniczącym Komisji, czy też europejskim ministrem spraw zagranicznych. Podnoszono problem przewodniczenia poszczególnym konfiguracjom Rady, gdyż decyzja w tej sprawie powinna uwzględniać wymogi spójności, efektywności i odpowiedzialności. Opowiadano się również za znacznym ograniczeniem wymogu jednomyślności przy podejmowaniu przez Radę decyzji w niektórych istotnych obszarach. Dotyczyło to przede wszystkim Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przynajmniej jeżeli podejmowana byłaby decyzja w wyniku inicjatywy ze strony ministra spraw zagranicznych Unii oraz niektórych aspektów polityki społecznej. Propozycje przedstawione przez Parlament Europejski miały jednak charakter ograniczony, gdyż Parlament apelował do Konferencji Międzyrządowej, aby uszanowała konsensus osiągnięty przez Konwent i wobec tego zaaprobować projekt Traktatu Konstytucyjnego, nie zmieniając jego wewnętrznej równowagi a jedynie wzmacniając wewnętrzną spójność. Parlament wypowiadał się przeciwko podejmowaniu przez państwa członkowskie dyskusji w kwestiach fundamentalnych. Co więcej, deputowani uznali, że Konferencja Międzyrządowa powinna sfinalizować swoje prace w grudniu 2003 r., co oznaczało, że zgadzali się z planami prezydencji włoskiej i proponowali, aby Traktat Konstytucyjny był podpisany 9 maja 2004 r., tuż po wejściu nowych państw członkowskich. Pomimo dużego poparcia dla rezolucji, jej przyjęcie nie obyło się bez kontrowersji. Między innymi została odrzucona poprawka wniesiona przez

<sup>576</sup> EP, *European Parliament resolution on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe and the European Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference (IGC) (11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS))*. Rezolucja została przyjęta dużą większością głosów: 335 głosów za, 106 przeciw i 53 wstrzymujących („Agence Europe”, 25.09.2003).



frakcję Europejskiej Partii Ludowej-Europejskich Demokratów o wprowadzeniu do preambuły Traktatu Konstytucyjnego odniesienia do korzeni judeo-chrześcijańskich<sup>577</sup>.

Dyskusja wokół Konferencji Międzyrządowej miała nie tylko formalny charakter, tzn. nie wynikała jedynie z potrzeby przedstawienia opinii zgodnie z artykułem 48 Traktatu UE, ale uczestniczyli w niej także politycy i eksperci. Swoje stanowisko co do przebiegu i rezultatu Konferencji Międzyrządowej zaprezentował również przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing podczas konferencji zorganizowanej w Brukseli 18 września 2003 r.<sup>578</sup> Stwierdził on bardzo wyraźnie, że Konferencja Międzyrządowa nie powinna mieć zwykłego charakteru, gdyż była ona przygotowana przez Konwent. Gremium to w ciągu 16 miesięcy wypracowało projekt Traktatu Konstytucyjnego, który był wyrazem szerokiego consensusu. Valéry Giscard d'Estaing postulował wobec tego, aby Konferencja Międzyrządowa honorowała przedstawiony tekst z uwagi na jego wewnętrzną równowagę między dużymi a małymi państwami, czy też lepiej lub gorzej rozwiniętymi. Jak jednocześnie podkreślał, była to krucha równowaga, gdyż nie satysfakcjonowała ona w całości kogokolwiek, ale projekt był możliwy do zaakceptowania przez wszystkich. Giscard d'Estaing wskazywał na kilka elementów, które mogłyby ulec doprecyzowaniu. Dotyczyło to III części Traktatu Konstytucyjnego, czyli polityk Unii, statusu europejskiego ministra spraw zagranicznych oraz zarządzania gospodarczego strefą euro. Ale przewodniczący Konwentu wskazał również na te zagadnienia, które nie mogły podlegać żadnej modyfikacji. Chodziło o ewentualne rozszerzenie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, na przykład w odniesieniu do obszaru podatków. Spowodowałyby to sprzeciw ze strony takich państw jak Wielka Brytania, Irlandia, Dania i Szwecja i mogłyby ostatecznie skutkować regresem a nie postęmem. Drugą istotną kwestią tego typu był skład Komisji. Giscard d'Estaing, wypowiadając się przeciwko propozycji wysuniętej przez samą Komisję w opinii opublikowanej 17 września 2003 r., bronił rozwiązania przyjętego przez Konwent, gdyż było ono poddane wnikliwej analizie. Przewodniczący Konwentu optował za szybkim przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego, gdyż chciał, aby Konferencja Międzyrządowa sfinalizowała swoje prace w grudniu 2003 r. Jednocześnie podkreślał potrzebę szerokiego włączenia obywateli do dyskusji nad przyszłością Europy, gdyż jak akcentował, Konstytucja nie będzie ratyfikowana przez ekspertów, ale przez ludzi i parlamenty narodowe.

<sup>577</sup> Za przyjęciem poprawki głosowało 211 deputowanych, przeciwko 283, a 15 wstrzymało się od głosu. Komentując to, Hans-Gert Pötering, przewodniczący frakcji, wyraził rozczarowanie decyzją Parlamentu, ale podkreślił, że w projekcie Traktatu Konstytucyjnego znajduje się odniesienie do religijnego dziedzictwa Europy („Agence Europe”, 25.09.2003).

<sup>578</sup> „Agence Europe”, 19.09.2003.



Po uzyskaniu formalnych opinii ze strony Komisji, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego<sup>579</sup>, Rada Spraw Ogólnych na posiedzeniu w Brukseli w dniu 29 września 2003 r. podjęła decyzję o inauguracji Konferencji Międzyrządowej w Rzymie w dniu 4 października 2003 r., kiedy to miało odbyć się posiedzenie szefów państw i rządów, a następnie ministrów spraw zagranicznych<sup>580</sup>. Prezydencja określiła też wstępny kalendarz obrad, wyrażając nadzieję, że negocjacje zakończą się podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 12-13 grudnia 2003 r. Pomimo przyjęcia nieodległego terminu zakończenia rozmów, jakkolwiek w sposób nie przesądzający, uznano, że państwa członkowskie będą mogły podnosić istotne z ich punktu widzenia zagadnienia. W komunikacie z obrad Rady rozstrzygnięto również kwestię udziału przedstawicieli Parlamentu Europejskiego w Konferencji Międzyrządowej. Dwóch deputowanych miało uczestniczyć w posiedzeniach ministerialnych<sup>581</sup>, natomiast przewodniczący PE mógł brać udział w obradach Rady Europejskiej, ale jedynie w przypadku uzyskania zaproszenia od szefów państw i rządów.

#### **4.2. Inauguracja prac Konferencji Międzyrządowej w Rzymie 4 października 2003 r.**

Konferencja Międzyrządowa została uroczystie otwarta w dniu 4 października 2003 r. w Rzymie posiedzeniem Rady Europejskiej, w którym uczestniczyli szefowie państw i rządów z 25 zarówno ówczesnych, jak i przyszłych członków Unii Europejskiej. W spotkaniu tym brali również udział przywódcy Bułgarii, Rumunii i Turcji oraz przewodniczący Komisji i Parlamentu Euro-

<sup>579</sup> Zgodnie z artykułem 48 Traktatu UE, wymagana była również opinia Europejskiego Banku Centralnego, jeżeli zmiany instytucjonalne miały dotyczyć dziedziny pieniądza [European Central Bank, *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2003 at the request of the Council of the European Union on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CON/2003/20)*, „OJ C” 229, 25.09.2003]. Swoje opinie, jakkolwiek nie były one wymagane zgodnie z procedurą określoną w artykule 48 Traktatu UE, przyjęły również dwie instytucje pomocnicze UE, tj. Komitet Regionów (Committee of the Regions, *Opinion of the Committee of the Regions of 9 October 2003 on the CoR proposals for the Intergovernmental Conference*, Brussels, 13.10.2003, CONST/017) i Komitet Ekonomiczno-Społeczny (European Economic and Social Committee, *Opinion of the European Economic and Social Committee addressed to the 2003 Intergovernmental Conference*, Brussels, 24.09.2003).

<sup>580</sup> Council of the European Union, *2526th Council meeting – General Affairs – Brussels, 29 September 2003*, 12293/03 (Presse 251).

<sup>581</sup> Podczas obrad Rady dyskutowano ewentualność udziału trzech członków PE, za czym opowiadała się między innymi Holandia i Polska. Ten ostatni kraj argumentował, że w przeciwnym razie nie będzie zagwarantowane równe traktowanie państw przystępujących do UE. Przeciwnie wypowiedziała się zdecydowanie Wielka Brytania, argumentując, że nie można przekształcać Konferencji Międzyrządowej w Konwent („Agence Europe”, 30.09.2003).



pejskiego. Dyskusje unaocznily istniejące podziały między poszczególnymi krajami. Premier Hiszpanii José Maria Aznar bardzo wyraźnie opowiedział się za Traktatem Nicejskim, uważając, że Konwent nie posiadał mandatu do jego zmiany<sup>582</sup>. Został on poparty przez polskiego premiera Leszka Millera, który argumentował, że w trakcie referendum ratyfikacyjnego Polacy podejmowali decyzję o wejściu do Unii Europejskiej na bazie kompromisu nicejskiego<sup>583</sup>. Obaj politycy zgodzili się również co do konieczności uwzględnienia w preambule wzmianki o chrześcijaństwie. Polemizując z Aznarem, belgijski premier Guy Verhofstadt przypominał, że mandat Konwentowi nadano na mocy deklaracji z Laeken<sup>584</sup>. On, jak i szereg innych przywódców, przede wszystkim premier Danii Anders Fogh Rasmussen, kanclerz Niemiec Gerhard Schröder oraz prezydent Francji Jacques Chirac, opowiadali się za jak najściślejszym trzymaniem się tekstu projektu Traktatu Konstytucyjnego. Chirac argumentował, że trudno byłoby w ramach krótkiej kilkutygodniowej Konferencji Międzyrządowej osiągnąć coś, czego nie udało się dokonać Konwentowi w okresie 16 miesięcy. W podobnym duchu wypowiedział się premier Wielkiej Brytanii Tony Blair, podkreślając jednocześnie, że wszystkie państwa chciały podnieść w trakcie negocjacji odmienne kwestie. O różnych tego rodzaju problemach mówili również inni przywódcy. Na przykład mniejsze państwa członkowskie podnosiły takie zagadnienia, jak skład Komisji Europejskiej i prezydencja. Wszystko to mogło świadczyć o trudnościach, które pojawią się w ramach Konferencji Międzyrządowej, jakkolwiek podczas konferencji prasowych na ogół pomniejszono problem sprzeciwu ze strony Hiszpanii i Polski lub też innych państw. Pojawiały się też głosy odmienne. Jeden z ministrów spraw zagranicznych na przykład przestrzegał Polskę przed użyciem prawa *veta*, gdyż nie była ona jeszcze członkiem Unii<sup>585</sup>. Te różnice poglądów nie znalazły odzwierciedlenia w *Deklaracji Rzymskiej* przyjętej przez szefów państw i rządów oraz przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Komisji<sup>586</sup>. Dokument ten był utrzymany w wyważonym tonie. Wyakcentowano w nim potrzebę nadania Unii

<sup>582</sup> „Agence Europe”, 7.10.2003.

<sup>583</sup> Podczas posiedzenia w Rzymie Leszek Miller wymienił pięć zasadniczych kwestii, do których Polska przywiązywała szczególne znaczenie: (1) odniesienie do chrześcijaństwa w preambule; (2) pozostawienie kompromisu nicejskiego w zakresie systemu większości kwalifikowanej; (3) prezydencja grupowa; (4) przyjęcie zasady jedno państwo – jeden komisarz (5) zapewnienie, że rozwój EPBiO nie doprowadzi do rywalizacji z NATO (P. Ludlow, *The launching of the IGC*, „Briefing Note”, nr 25, EuroComment, Brussels, 9.10.2003, s. 5).

<sup>584</sup> „Agence Europe”, 7.10.2003.

<sup>585</sup> Takie obcesowe podejście do państw, które już wkrótce miały przystąpić do Unii Europejskiej było widoczne również w innych obszarach. Na przykład prezydent Jacques Chirac, krytykując odmienne stanowisko od francuskiego niektórych państw kandydackich wobec konfliktu irackiego, mówił o ich infantylizmie i podkreślał, że lepiej byłoby gdyby „siedziały cicho”. Takich uwag Chirac nie adresował do ówczesnych państw członkowskich, które popierały politykę USA wobec Iraku [Podraza, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO)*, s. 382].



Europejskiej tekstu konstytucyjnego, w którym zachowana byłaby równość między państwami, narodami i obywatelami a projekt Konwentu uznano za dobrą podstawę do rozpoczęcia prac w ramach Konferencji Międzyrządowej.

Tego samego dnia, tj. 4 października 2003 r., odbyło się również pierwsze posiedzenie ministrów spraw zagranicznych. Negocjacje były poświęcone kwestii ewentualnego utworzenia Rady Legislacyjnej, powoływania różnych konfiguracji Rady i problemowi rotacyjnego przewodnictwa w Radzie. Ministrom nie udało się zająć czwartym przewidzianym do dyskusji problemem, mianowicie rolą europejskiego ministra spraw zagranicznych<sup>587</sup>. Dyskusja odbywała się na podstawie odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie na pytania kwestionariusza, który był przygotowany przez prezydencję włoską i przekazany poszczególnym krajom 19 września 2003 r.<sup>588</sup> Reakcja większości państw na propozycje stworzenia odrębnej Rady Legislacyjnej w przesłanych prezydencji dokumentach, jak i podczas dyskusji była negatywna<sup>589</sup>. Jak argumentowały chociażby kraje Beneluksu, powołanie Rady Legislacyjnej pomniejszyłoby znaczenie poszczególnych konfiguracji Rady<sup>590</sup>. W podobnym duchu wypowiedziało się szereg innych państw, między innymi Polska, która opowiedziała się za funkcjonującym systemem, w którym każdy skład Rady wypełnia funkcje legislacyjne a Rada Spraw Ogólnych monitoruje spójność pomiędzy aktami prawnymi przyjmowanymi przez poszczególne grupy ministrów<sup>591</sup>. Oznaczało to, że idea Rady Legislacyjnej zostanie usunięta z tekstu Traktatu Konstytucyjnego. Co do powołania różnych konfiguracji Rady, istniał między państwami członkowskimi konsensus, że decyzję w tej sprawie powinna

<sup>586</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Declaration of Rome*, Brussels, 6.10.2003, CIG 3/03.

<sup>587</sup> Ludlow, *The launching of the IGC*, s. 13.

<sup>588</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Questionnaire on the Legislative Function, the Formations of the Council and the Presidency of the Council of Ministers*, Brussels, 15.10.2003, CIG 9/03 PRESID 1.

<sup>589</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – The Council Presidency*, Brussels, 3.10.2003, CIG 1/03; „Agence Europe”, 7.10.2003; „EurActiv”, 6.10.2003. W projekcie Traktatu przewidziano stworzenie Rady do spraw Ogólnych i Legislacji, która miała *de facto* spotykać się w dwóch składach. Głównym pomysłodawcą powołania Rady Legislacyjnej był Giuliano Amato, który jednak pod koniec prac Konwentu nazwał tę koncepcję „straszliwą pomyłką” (P. Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe’s Constitutional Treaty*, EuroComment, Brussels 2005, s. 284).

<sup>590</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – reply from the Benelux to the questionnaire on the Legislative Function, the formations of the Council and the presidency of the Council of Ministers (doc. CIG 9/03)*, Brussels, 15.10.2003, CIG 10/03 DELEG 1, s. 2.

<sup>591</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – reply from Poland to the questionnaire on the Legislative Function, the formations of the Council and the presidency of the Council of Ministers (doc. CIG 9/03)*, Brussels, 15.10.2003, CIG 26/03 DELEG 17, s. 2.



podjąć Rada Europejska jako element uzgodnień w ramach Konferencji Międzyrządowej. Postanowienie to nie powinno jednak odbiegać od ustaleń szefów państw i rządów z Sewilli z czerwca 2002 r.<sup>592</sup> Kwestia ta nie miała być normowana w samym Traktacie Konstytucyjnym. Większe zróżnicowanie poglądów występowało w sprawie określenia modelu prezydencji. W tym zakresie pojawiły się trzy zasadnicze opcje. Część państw opowiadała się za zachowaniem istniejącego systemu sześciomiesięcznej rotacyjnej prezydencji, inne uważały, że każda Rada powinna wybierać własnego przewodniczącego, a pozostałe faworyzowały koncepcję prezydencji zespołowej (grupowej), która polegałaby na sprawowaniu przewodnictwa w danej Radzie w określonym przedziale czasowym przez grupę krajów członkowskich. Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu sugerowały, że powyższe opcje nie stały ze sobą w całkowitej sprzeczności a zdecydowana większość popierała prezydencję zespołową jako najbardziej sprawiedliwe rozwiązanie. Do starcia pomiędzy poszczególnymi stanowiskami doszło podczas posiedzenia ministrów spraw zagranicznych w dniu 4 października 2003 r.<sup>593</sup> W dyskusji przedstawiciele Austrii i Portugalii wyrażali swoje zdziwienie, że system sześciomiesięcznej rotacyjnej prezydencji był poddawany krytyce, podczas gdy reprezentant Belgii opowiadał się za wyborem przez każdą konfigurację Rady własnego przewodniczącego. Inną propozycję wysuwała Wielka Brytania, która chciała, aby przewodniczący Rady Europejskiej stał również na czele Rady Spraw Ogólnych. W związku z powyższym włoski minister spraw zagranicznych Franco Frattini miał przedstawić odpowiednie propozycje na kolejne posiedzenie ministerialne w dniu 14 października 2003 r.

#### **4.3. Negocjacje w czasie prezydencji włoskiej (październik – grudzień 2003 r.): nieudana próba zakończenia Konferencji Międzyrządowej**

Kolejne spotkanie ministrów spraw zagranicznych, które odbyło się w Luksemburgu w dniu 13 października 2003 r., było poświęcone przede wszystkim kolejnym kontrowersyjnym i trudnym problemom, tj. składowi Komisji i statusowi europejskiego ministra spraw zagranicznych. W związku z koniecznością

<sup>592</sup> Zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z Sewilli podjętą 21-22 czerwca 2002 r., stworzono następujące konfiguracje Rady: Sprawy Ogólne i Stosunki Zewnętrzne; Sprawy Gospodarcze i Finansowe; Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne; Zatrudnienie, Polityka Socjalna, Zdrowie i Sprawy Konsumenckie; Konkurencja (rynek wewnętrzny, przemysł i badania); Transport, Telekomunikacja i Energia; Rolnictwo i Rybołówstwo; Środowisko; Edukacja, Młodzież i Kultura (European Council, *Presidency conclusions*, Seville, 21-22.06.2002, „Bull. EU” 6-2002, punkt I.28).

<sup>593</sup> „Agence Europe”, 7.10.2003.





przygotowania posiedzenia Rady Europejskiej, w dyskusji pojawiły się również inne kwestie instytucjonalne. Były to:

- prezydencja Rady;
- skład Parlamentu Europejskiego;
- Rada Europejska i jej przewodniczący;
- definicja większości kwalifikowanej;
- polityka obronna, a w szczególności współpraca strukturalna i klauzula solidarności<sup>594</sup>.

Podobnie jak w dniu 4 października 2003 r., wymiana poglądów na temat składu Komisji i europejskiego ministra spraw zagranicznych odbywała się na podstawie kwestionariuszy przygotowanych przez Włochy<sup>595</sup>. Co do Komisji, pytania dotyczyły relacji między dwoma grupami komisarzy, czyli tymi, którzy posiadali i nie posiadali prawa do głosowania. Chodziło również o określenie roli i sposobu mianowania członków, którzy nie posiadają prawa głosu. Odpowiadając na te pytania podczas spotkania ministerialnego w Luksemburgu większość ówczesnych i przyszłych państw członkowskich opowiedziała się przeciwko propozycji Konwentu, aby w skład Komisji wchodziło jedynie 15 komisarzy posiadających prawo do głosowania<sup>596</sup>. Aż szesnaście krajów, w tym dziesięciu nowych członków oraz Austria, Finlandia, Dania Szwecja, Irlandia i Grecja, broniły zasady jedno państwo – jeden komisarz. Bardzo zdecydowanie w tej kwestii wypowiadała się przede wszystkim Austria i Finlandia. Natomiast Niemcy, Francja, Belgia, Holandia i Luksemburg popierały koncepcję wypracowaną przez Konwent. Co więcej, Niemcy ostrzegały mniejsze państwa członkowskie, że zachowanie przez każdy kraj prawa do wysuwania jednego kandydata oznaczałoby, że pięć dużych państw, tj. Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania oraz Polska jako nowe państwo członkowskie, zachowałyby możliwość desygnowania dwóch komisarzy, co oznaczałoby, że Komisja liczyłaby 31 członków. Kompromisową propozycję przedstawił Luksemburg, sugerując, że Komisja powinna składać się z 18 członków, jakkolwiek nie zyskała ona większego zainteresowania. Kontrowersje wśród niektórych delegacji wzbudziła również inna propozycja zawarta w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, aby każdy komisarz był wybierany spośród 3 kandydatów przedstawianych przez dane państwo członkowskie. Przeciwko takiemu roz-

<sup>594</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*, [http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1_en.htm).

<sup>595</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – preparation of the IGC ministerial meeting on 14 October 2003: questionnaires*, Brussels, 7.10.2003, CIG 6/03. Pytania dotyczące ministra spraw zagranicznych bazowały na dokumencie, który prezydencja rozesała jeszcze przed inauguracją Konferencji Międzyrządowej (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – The Union Minister for Foreign Affairs: main points*, Brussels, 2.10.2003, CIG 2/03).

<sup>596</sup> „Agence Europe”, 15.10.2003.



wiązaniu wypowiedziały się Finlandia, Dania, Luksemburg, Belgia, Polska, Słowacja i Łotwa.

Dyskusja dotycząca europejskiego ministra spraw zagranicznych wynikała z jego podwójnego umocowania, zarówno w Komisji, gdzie miał pełnić rolę wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne i w Radzie, gdzie miał zajmować się Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Z uwagi na to, że jak podkreślała prezydencja włoska, nikt nie kwestionował potrzeby powołania nowego stanowiska – chodziło jedynie, aby wyjaśnić status ministra w Komisji i jego rolę w Radzie<sup>597</sup>. Takie sformułowanie nie było do końca precyzyjne, gdyż brytyjski minister spraw zagranicznych, Jack Straw, wskazywał na wady podwójnego umocowania europejskiego ministra spraw zagranicznych, a co więcej, kwestionował sam termin „minister”, preferując nazwę przedstawiciel zewnętrzny UE albo sekretarz generalny spraw zagranicznych<sup>598</sup>. Takie postawienie sprawy mogło wynikać z faktu, że funkcja ministra była bardziej kojarzona z porządkiem państwowym a nie funkcjonowaniem organizacji międzynarodowej. Także Wielka Brytania podczas roboczego obiadu zgłaszała sprzeciw wobec możliwości zawarcia w Traktacie Konstytucyjnym klauzuli zbiorowej obrony i była wspierana w tym zakresie, jakkolwiek z innych pobudek, przez Finlandię. Wielka Brytania akcentowała rolę Sojuszu Atlantyckiego – stąd wynikał sceptycyzm wobec możliwości rozwoju współpracy strukturalnej. Co do innych elementów związanych z polityką obronną, istniała pomiędzy państwami zgoda na włączenie do misji petersberskich działań przeciwko terrorystom, wpisanie do Traktatu klauzuli solidarności i stworzenie Europejskiej Agencji Uzbrojenia.

Do wstępnej oceny przebiegu Konferencji Międzyrządowej przez szefów państw i rządów doszło podczas posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 16-17 października 2003 r. Jak podkreślił w tradycyjnym liście premier Silvio Berlusconi, dyskusja miała być poświęcona wszelkim kwestiom instytucjonalnym normowanym w projekcie Traktatu Konstytucyjnego<sup>599</sup>. Wymiana poglądów potwierdziła stanowiska, które były już prezentowane przez poszczególne państwa członkowskie. Pojawiły się więc głosy krytykujące sposób procedowania faworyzowany przez prezydencję włoską, gdyż nie było widać postępu w negocjacjach. Jak stwierdził premier Luksemburga Jean-Claude Juncker, nie pojawiły się w rokowaniach żadne nowe elementy, mimo tego, że Włochy zapewniały o nowych rozwiązaniach<sup>600</sup>. Powodowało to, jego zdaniem,

<sup>597</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – preparation of the IGC ministerial meeting on 14 October 2003*, s. 3-4.

<sup>598</sup> „Agence Europe”, 15.10.2003.

<sup>599</sup> Tekst listu Silvio Berlusconiego do szefów państw i rządów w: „Agence Europe”, 16.10.2003.

<sup>600</sup> „Agence Europe”, 17.10.2003. Pod koniec października 2003 r. w oświadczeniu prasowym Jean-Claude Juncker wypowiedział się przeciwko ewentualnemu zwołaniu dodatkowego posie-



jeszcze większe zamieszanie, gdyż stanowiska poszczególnych krajów ulegały usztywnieniu z uwagi na ich wielokrotne powtarzanie. O frustracji z uwagi na sposób organizowania prac Konferencji Międzyrządowej przez prezydencję mówił również premier Belgii Guy Verhofstadt. Tego rodzaju opinie, które nie były odosobnione, mogły wskazywać na trudności w osiągnięciu końcowego kompromisu, mimo zapewnień ze strony ministra Franco Frattiniego, że lepiej tworzyć obszary zbieżności niż rozbieżności. Jedynym w zasadzie problemem, który udało się rozstrzygnąć podczas roboczego obiadu, była zgoda na wpisanie klauzuli o współpracy strukturalnej w obszarze polityki obronnej<sup>601</sup>. Akceptacja w tym zakresie wynikała z podkreślenia otwartego charakteru współpracy strukturalnej i poglądu, który był podnoszony przede wszystkim przez Wielką Brytanię, Hiszpanię i Polskę, że europejska polityka obronna będzie dopełnieniem działań Sojuszu Atlantyckiego. Jak mocno akcentował Tony Blair, nigdy nie zgodziłby się on na żadne rozwiązania, które mogłyby zaszkodzić NATO<sup>602</sup>. Jednocześnie większość delegacji była przeciwna wpisaniu do Traktatu klauzuli o zbiorowej obronie.

Przyjętej metody procedowania bronił w Parlamencie Europejskim premier Silvio Berlusconi. Stwierdził on podczas debaty w Strasburgu w dniu 22 października 2003 r., że ówczesny sposób prowadzenia negocjacji był inny niż stosowane wcześniej<sup>603</sup>. Składał się on z trzech etapów. Pierwsza faza miała służyć identyfikacji stanowisk narodowych. Na tej podstawie miały pojawić się następnie pierwsze propozycje rozwiązań. W końcu premier Berlusconi miał prowadzić w dniach między 15 a 30 listopada konsultacje bilateralne, zaś później odbyć dyskusję w ramach nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej. Działania te miały służyć przedstawieniu w połowie grudnia 2003 r. ostatecznej propozycji. Jak sygnalizował minister spraw zagranicznych Franco Frattini przed komisją konstytucyjną PE, pakiet kompromisowy miał być

---

dzenia Rady Europejskiej przed konklawe ministrów planowanym na 28-29 października 2003 r., jeżeli prezydencja włoska nie przygotuje nowego projektu bazującego na rokowaniach ministrów spraw zagranicznych („Agence Europe”, 29.10.2003).

<sup>601</sup> „Agence Europe”, 18.10.2003. Jak podkreślano jednak w komentarzach, deklarowana aprobatą rozwiązań w zakresie EPBiO była zgodą co do zasady, gdyż nadal występowały różnice poglądów między poszczególnymi państwami (F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 24.10.2003).

<sup>602</sup> Problem ewentualnego rozwoju EPBiO, także w kontekście prac nad Traktatem Konstytucyjnym, budził kontrowersje w relacjach pomiędzy UE a NATO oraz między niektórymi państwami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi. Problemy te były dyskutowane podczas nieformalnego posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej (20.10.2003) oraz podczas spotkania Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE oraz Rady Północnoatlantyckiej (21.10.2003). Zgadzano się, że nie powinno dochodzić do duplikowania i rywalizacji pomiędzy UE a NATO („Agence Europe”, 22.10.2003; „Agence Europe”, 23.10.2003).

<sup>603</sup> „EurActiv”, 23.10.2003; tekst wystąpienia Silvio Berlusconiego oraz innych osób, które wzięły udział w debacie, znajduje się w witrynie internetowej Parlamentu Europejskiego (<http://europarl.eu.int>).



dyskutowany podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych w Neapolu w dniach 28-29 listopada 2003 r. Taki kalendarz i sposób procedowania wzbudził jednak krytykę ze strony wielu deputowanych do Parlamentu Europejskiego, którzy w debacie w Strasburgu podkreślali, że Włochy marnują czas w ramach Konferencji Międzyrządowej, odkładając do listopada przedstawienie propozycji kompromisowych<sup>604</sup>. Minister Franco Frattini wspominał również o dwóch scenariuszach na wypadek braku porozumienia w grudniu 2003 r.<sup>605</sup> Jeżeli nie udałoby się osiągnąć kompromisu w odniesieniu do niektórych elementów, ale byłaby polityczna zgoda na przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego, to wówczas pozostałe detale mogłyby być negocjowane podczas prezydencji irlandzkiej w pierwszej połowie 2004 r. Frattini podkreślał, że jeżeli pewne państwa skorzystałyby z prawa *veta*, to kryzys przez to wywołany byłby trudny do rozwiązania.

Do pierwszego spotkania ministerialnego po posiedzeniu szefów państw i rządów doszło 27 października 2003 r. w Brukseli. Poranna sesja była poświęcona przede wszystkim prezydencji w różnych konfiguracjach Rady i zakresowi stosowania większości kwalifikowanej<sup>606</sup>. Po południu ministrowie spraw zagranicznych zajęli się ewentualnymi zmianami w części III Traktatu Konstytucyjnego, która dotyczyła polityk Unii. Dyskusja dotycząca przewodnictwa w Radzie i konfiguracji Rady bazowała na nowych propozycjach przedstawionych przez Włochy, w których uwzględniono stanowiska poszczególnych państw członkowskich. Jakkolwiek w toku wcześniejszej debaty niektóre delegacje zgłaszały odmienne pomysły, to Włochy, biorąc pod uwagę poparcie ze strony większości krajów, opowiadały się za koncepcją prezydencji grupowej<sup>607</sup>. W nowej propozycji włoskiej znalazły się następujące elementy: (1) oprócz Rady Spraw Ogólnych i Rady Spraw Zagranicznych o pozostałych konfiguracjach Rady decyzje podejmie Rada Europejska większością kwalifikowaną; (2) zadaniem Rady Spraw Ogólnych miało być zapewnienie spójności działań podejmowanych przez poszczególne Rady sektorowe oraz kontynuację działań Rady Europejskiej w porozumieniu z przewodniczącymi Rady Europejskiej i Komisji; (3) Rada Spraw Zagranicznych odpowiadałaby za działania zewnętrzne UE na podstawie strategicznych wskazań zdefiniowanych przez Radę Europejską; (4) przewodniczącym Rady Spraw Zagranicznych miał być minister spraw zagranicznych Unii; (5) przewodniczącym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa byłby przedstawiciel europejskiego ministra spraw zagranicznych; (6) prezydencję w poszczególnych konfiguracjach Rady, z wyjątkiem Rady Spraw Ogólnych i Rady Spraw Zagranicznych, sprawowałaby grupa 3 albo 4 państw (prezydencja grupowa)

<sup>604</sup> „Agence Europe”, 23.10.2003.

<sup>605</sup> „EurActiv”, 23.10.2003.

<sup>606</sup> „Bull. EU” 10-2003, punkt 1.1.7.

<sup>607</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Council Presidency and Council formations*, Brussels, 24.10.2003, CIG 39/03 PRESID 5.



w okresie 12, 18 albo 24 miesięcy; (7) prezydencja grupowa byłaby wyłaniana w sposób rotacyjny, przy uwzględnieniu równowagi geograficznej i różnorodności państw członkowskich; (8) przewodnictwo w Radzie Spraw Ogólnych i Komitecie Stałych Przedstawicieli przypadałoby kolejno każdemu krajowi z grupy na okres 6 miesięcy. Debata na szczeblu ministerialnym nie doprowadziła do osiągnięcia porozumienia co do określenia prezydencji w Radzie<sup>608</sup>. Na przykład Francja, Belgia i Portugalia były nadal wstrzeźliwe wobec pomysłu prezydencji grupowej. Komisja uważała natomiast, że prezydencja grupowa nie powinna trwać dłużej niż 12 miesięcy, gdyż w przeciwnym razie mogłaby nastąpić kolizja z harmonogramem wyborczym niektórych państw członkowskich<sup>609</sup>.

Podobnie istniały rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi w kwestii określenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej. Było to jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w czasie prac Konferencji Międzyrządowej<sup>610</sup>. Prezydencja w przedstawionym memorandum zidentyfikowała trzy zasadnicze stanowiska prezentowane przez poszczególne delegacje<sup>611</sup>. Duża liczba państw członkowskich uznała, że propozycja Konwentu w zakresie stosowania większości kwalifikowanej miała charakter zrównoważony i wobec tego nie były potrzebne żadne modyfikacje. Inne kraje uważały jednak, że w niektórych wypadkach projekt Traktatu Konstytucyjnego nie był zanadto ambitny i należało objąć większością kwalifikowaną dodatkowe obszary. Chodziło o WPZiB, podatki (2 państwa), środowisko (2 państwa), sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne (2 państwa) oraz kwestie socjalne (3 państwa). W dziedzinie WPZiB kilka delegacji chciało, aby większość kwalifikowana stała się generalną zasadą podejmowania decyzji, z wyłączeniem oczywiście polityki obronnej i działań mających implikacje militarne. Pojawiały się także inne propozycje. Między innymi 6 państw wyrażało opinię, że Rada powinna podejmować decyzje większością kwalifikowaną na podstawie wspólnych propozycji europejskiego ministra spraw zagranicznych i Komisji. Jeden kraj zgłaszał również pomysły, aby objąć większością kwalifikowaną takie dziedziny, jak polityka handlowa (handel usługami z wyjątkiem transportu), własność intelektualna, środowisko (zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi) i klauzula elastyczności (art. I-17 projektu Traktatu Konstytucyjnego). Jedna delegacja sugerowała natomiast, że decyzje kwalifikowaną większością głosów powinny być podejmowane w zakresie funduszy strukturalnych. Własne propozycje zgłosiła również Komisja Europejska<sup>612</sup>.

<sup>608</sup> „Agence Europe”, 28.10.2003.

<sup>609</sup> „Agence Europe”, 25.10.2003.

<sup>610</sup> B. Srebro, *Głosowanie jednomyślne w Radzie Unii Europejskiej w świetle postanowień traktatu konstytucyjnego UE*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 287.

<sup>611</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – qualified majority voting*, Brussels, 24.10.2003, CIG 38/03 PRESID 4.

<sup>612</sup> Komisja proponowała wprowadzenie większości kwalifikowanej w trzech zasadniczych obszarach: (1) przeciwdziałanie dyskryminacji; wybory europejskie; stowarzyszenie krajów i te-



Pojawiły się również przeciwstawne pomysły. Według niektórych delegacji należało w niektórych obszarach powrócić do zasady jednomyślności<sup>613</sup>. Dotyczyło to następujących dziedzin:

- perspektywa finansowa (5 delegacji);
- szczegóły dotyczące zasobów własnych Unii (6 delegacji);
- podatki (8 delegacji): dla niektórych państw miało się to odnosić nie tylko do art. III-59-63, ale wszystkich postanowień podatkowych<sup>614</sup>;
- współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych: procedura ewaluacyjna (art. III-161); prawo karne (5 delegacji, 1 częściowo); niektóre aspekty współpracy policyjnej (2 delegacje); azyl i imigracja (1 delegacja);
- polityka społeczna (3 delegacje, przy czym dla kilku odnosiło się to przede wszystkim do art. III-21 w sprawie zabezpieczeń społecznych);
- polityka handlowa (usługi w zakresie społecznym, zdrowia, i edukacji).

Przynajmniej jedno państwo wnioskowało o powrót do jednomyślności w następujących obszarach:

- fundusze strukturalne;
- środowisko: zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi (art. III-130);
- postanowienia z zakresu polityki społecznej (art. III-104);
- zmiana statutu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości;
- polityka handlowa w odniesieniu do porozumień dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych i umów w dziedzinie, co do której Unia nie

---

rytoriów zamorskich; porozumienia stowarzyszeniowe; przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; (2) po dokonaniu bardziej precyzyjnej definicji kompetencji: opodatkowanie związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, przede wszystkim w odniesieniu do modernizacji i uproszczenia istniejącego prawodawstwa, współpracy administracyjnej, działań wymierzonych w uchylenie się od płacenia podatków, działań odnoszących się do podstawy podatkowej dla przedsiębiorstw, ale z wykluczeniem określania stawek podatkowych; opodatkowanie w kwestiach związanych ze środowiskiem; niektóre aspekty zabezpieczenia społecznego; niektóre postanowienia odnoszące się do paszportów; Biuro Europejskiego Prokuratora, jeżeli ma ono odniesienie do ochrony interesów finansowych UE; (3) w terminie, który powinien być jeszcze określony, prawo rodzinne i współpraca policyjna (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – qualified majority voting*, CIG 38/03 PRESID 4, s. 2).

<sup>613</sup> Powrotu do jednomyślności chciały przede wszystkim takie kraje, jak Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja, Estonia i Słowacja („Agence Europe”, 28.10.2003). W dokumencie prezydencji (CIG 38/03 PRESID 4) nie wymienia się jednak konkretnych państw, tylko podaje się liczbę delegacji, które opowiadają się za danym rozwiązaniem.

<sup>614</sup> Państwami, które przede wszystkim opowiadały się za jednomyślnością w zakresie podatków były Wielka Brytania i Estonia. 3 listopada 2003 r. premierzy obu krajów, Tony Blair i Juhan Parts, opublikowali wspólny komentarz w dzienniku „Financial Times”, w którym podkreślili, że opodatkowanie było kwestią suwerenności narodowej, a wprowadzenie takich samych zasad podatkowych w państwach członkowskich doprowadziłoby do spadku konkurencyjności Europy, wzrostu bezrobocia i ograniczenia wzrostu gospodarczego („Agence Europe”, 4.11.2003).



posiada uprawnień przyznanych jej przez przyjęcie wewnętrznych postanowień.

Dyskusje pomiędzy państwami dotyczyły również klauzuli pomostowej (klauzula *passerelle*). Miała ona pozwolić na podjęcie przez Radę Europejską decyzji o przejściu z jednomyślności do większości kwalifikowanej w danym obszarze normowanym w części III Traktatu Konstytucyjnego. Niektóre państwa biorące udział w Konferencji Międzyrządowej były przeciwne wprowadzeniu takiej możliwości, natomiast inne nie akceptowały takiej ewentualności również w zakresie wzmocnionej współpracy.

Dyskusja podczas posiedzenia ministerialnego w dniu 27 października 2003 r. była poświęcona również innym problemom niż zagadnienia instytucjonalne. W sumie prezydencja zidentyfikowała aż 91 kwestii, co do których zgłoszone zostały uwagi ze strony jednej lub kilku delegacji<sup>615</sup>. Jakkolwiek podnoszono również zagadnienia dotyczące obrony, to ten obszar miał być przedmiotem odrębnej debaty. Sprawy, które dotyczyły budżetu i finansów Unii Europejskiej oraz polityki gospodarczej i finansowej były wcześniej przedmiotem dyskusji ministrów gospodarki i finansów, jakkolwiek nie wszystkie zgłaszane postulaty uzyskały poparcie wszystkich państw czy też nawet większości<sup>616</sup>. Niektóre propozycje zmierzały w kierunku ograniczenia uprawnień Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjmowania perspektywy finansowej i rozporządzeń finansowych. Mogło to także dotyczyć Komisji w odniesieniu do implementacji procedury związanej z wystąpieniem nadmiernego deficytu budżetowego w państwie członkowskim. Zmiany te były popierane przez różne kraje, między innymi w całości przez Wielką Brytanię a częściowo przez Francję<sup>617</sup>. Przeciwni takim rozwiązaniom byli oczywiście przedstawiciele Parlamentu Europejskiego uczestniczący w pracach Konferencji Międzyrządowej, tj. socjalista Klaus Hänsch i chrześcijański demokratą Iñigo Méndez de Vigo.

Ministrowie spraw zagranicznych poddali dyskusji inne kwestie. Między innymi osiem państw, tj. Hiszpania, Irlandia, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Litwa i Czechy, chciały, aby w preambule do Traktatu Konstytucyjnego znalazło się odniesienie do dziedzictwa chrześcijańskiego Europy, ale również,

<sup>615</sup> Zgłoszone poprawki były podzielone na kilka grup tematycznych: (1) preambuła; (2) zagadnienia ogólne; (3) finanse i budżet Unii; (4) polityka gospodarcza i finansowa; (5) współpraca policyjna i sądowa sprawach karnych; (6) stosunki zewnętrzne; (7) inne polityki; (8) wzmocniona współpraca; (9) zmiana Traktatu; (10) zagadnienia różne (Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – non-institutional issues; including amendments in the economic and financial field*, Brussels, 24.10.2003, CIG 37/03 PRESID 3).

<sup>616</sup> Kwestie te były dyskutowane podczas nieformalnego posiedzenia ministrów gospodarki i finansów we wrześniu 2003 r. w miejscowości Stresa we Włoszech (SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*).

<sup>617</sup> „Agence Europe”, 28.10.2003.



aby uwzględniono filozofię starożytnej Grecji, prawo rzymskie, korzenie żydowskie oraz racjonalizm<sup>618</sup>. Wzmianka o chrześcijańskich korzeniach Europy jako o fakcie historycznym zyskiwała coraz większe poparcie, co podkreślał minister spraw zagranicznych Włoch Frattini, ale nadal brak było jednomyślności, gdyż niektóre kraje, jak na przykład Francja i Belgia, były zdecydowanie przeciwne takiemu zapisowi<sup>619</sup>.

Porozumienie co do ostatecznego kształtu Traktatu Konstytucyjnego próbowano osiągnąć nie tylko w ramach sesji plenarnych Konferencji Międzyrządowej, ale również dzięki spotkaniom bilateralnym. Konsultacje z przywódcami poszczególnych państw członkowskich na przełomie października i listopada 2003 r. prowadził reprezentujący prezydencję premier Włoch Silvio Berlusconi. Jednak szanse osiągnięcia kompromisu nie były zbyt duże, gdyż prezentowano podczas kolejnych spotkań przede wszystkim znane już stanowiska narodowe. Na przykład podczas rozmów w Londynie 29 października 2003 r. Berlusconi usłyszał od premiera Blaira sprzeciw wobec możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w obszarze podatków oraz swoje poparcie dla utworzenia stanowiska europejskiego ministra spraw zagranicznych związanego z Radą Europejską<sup>620</sup>. Podobnie nic nie dały spotkania poszczególnych przywódców państw członkowskich. Bez rezultatu zakończyły się konsultacje premiera Hiszpanii Aznara z kanclerzem Niemiec Schröderem (3-4 listopada 2003 r.) i prezydentem Francji Chiracem (6 listopada 2003 r.) w sprawie systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>621</sup>. Nie brakowało oczywiście propozycji, które mogły doprowadzić do zawarcia kompromisu. Między innymi niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer podczas wizyty w Warszawie mówił o możliwości poddania pod dyskusję proponowanego przez Konwent prognozy 60% populacji Unii przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną, jakkolwiek nie wysuwał żadnych sprecyzowanych propozycji<sup>622</sup>. Jednocześnie mówił dziennikarzom w Brukseli, że jeżeli nie uda się osiągnąć konsensusu w ramach 25 lub 28 państw, to wyłoni się w Unii Europejskiej awangarda<sup>623</sup>. Wszystko to stawiało pod znakiem zapytania możliwość osiągnięcia porozumienia w sprawie Traktatu Konstytucyjnego w grudniu 2003 r., jak planowała prezydencja włoska. Spotkało się to z krytyką ze strony Komisji Europejskiej. Występując na forum Parlamentu Europejskiego

<sup>618</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – non-institutional issues; including amendments in the economic and financial field*, s. 3.

<sup>619</sup> „Agence Europe”, 29.10.2003.

<sup>620</sup> „Agence Europe”, 31.10.2003.

<sup>621</sup> „EurActiv”, 7.11.2003. Po spotkaniu z Chiracem, Aznar skomentował brak porozumienia nieco żartobliwie: „Kocham Francję tak bardzo, że jestem zakochany w Nicei” („Agence Europe”, 8.11.2003).

<sup>622</sup> „Agence Europe”, 15.11.2003.

<sup>623</sup> Takie doniesienie znalazło się w „Financial Times” („Agence Europe”, 18.11.2003).





komisarz Michel Barnier nie tylko wyrażał niezadowolenie z braku postępu prac w ramach Konferencji Międzyrządowej, ale również obawiał się, że niektóre rozwiązania mogą stanowić krok wstecz<sup>624</sup>. Barnier nie obwiniał jednak ani zastosowanej metody, ani prezydencji włoskiej, ani prac Konwentu, ani też roli, jaką odgrywały Komisja i Parlament Europejski. Barnier wskazywał natomiast na działania podejmowane przez niektóre rządy, które jego zdaniem, zachowywały się tak, jakby Konwent nigdy nie obradował. Rządy te dążyły do otwierania kolejnych „puszek Pandory” i nie chciały zaakceptować takich rozwiązań, które zaaprobowały podczas prac Konwentu.

Do czwartego spotkania ministerialnego doszło w Brukseli w dniu 18 listopada 2003 r. Było ono poświęcone przede wszystkim dwóm problemom, tj. europejskiemu ministrowi spraw zagranicznych oraz rewizji Traktatu. Biorąc pod uwagę dyskusję, która odbyła się 13 października 2003 r., prezydencja przygotowała poprawki do brzmienia artykułów 25, 26 i 27 projektu Traktatu Konstytucyjnego<sup>625</sup>. Nie miały one rewolucyjnego charakteru, gdyż ich celem było rozstrzygnięcie pewnych niejasności wynikających z podwójnego podporządkowania ministra. Wobec tego bardzo wyraźnie stwierdzono, że zasada niezależności członków Komisji nie miała dotyczyć ministra spraw zagranicznych, gdy działałby on z mandatu Rady Ministrów w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Doprecyzowano również kwestię odwołania ministra ze składu Komisji. W przypadku przegłosowania przez Parlament Europejski wniosku o wotum nieufności wobec Komisji rezygnację musiałby złożyć również unijny minister do spraw zagranicznych. W drugim przypadku minister musiałby się podać do dymisji, gdyby poprosił o to przewodniczący Komisji, ale w odróżnieniu od zwykłych komisarzy, zgodę musiałaby wyrazić Rada Europejska. Co więcej, w zaproponowanym tekście bardzo wyraźnie podkreślono dotyczący europejskiego ministra spraw zagranicznych obowiązek zapewnienia spójności pomiędzy stosunkami zewnętrznymi a Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Debata ministerialna w dniu 18 listopada 2003 r. wskazywała na poparcie przez większość delegacji propozycji Konwentu zmodyfikowanych przez prezydencję<sup>626</sup>. Jednak szereg krajów nadal wyrażało wątpliwości co do konsekwencji podwójnego podporządkowania europejskiego ministra spraw zagranicznych<sup>627</sup>. Wśród nich były między innymi Hiszpania, Wielka Brytania, Polska, Portugalia i Dania. Co więcej, grupa państw, a przede wszystkim Wielka Brytania, nadal protestowały przeciwko stosowaniu terminu „minister”, preferując stosowaną już nazwę „wysoki przedstawi-

<sup>624</sup> „Agence Europe”, 7.11.2003.

<sup>625</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Union Minister for Foreign Affairs*, Brussels, 10.11.2003, CIG 45/03 PRESID 8.

<sup>626</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*.

<sup>627</sup> „Agence Europe”, 19.11.2003; „EurActiv”, 19.11.2003.



ciel”. Spory wokół ministra spraw zagranicznych Unii wynikały głównie z faktu, że w odróżnieniu chociażby od propozycji dotyczących elastyczności w zakresie EPBiO, stanowisko ministra wyłoniło się z prac Konwentu jako niezwykle mocna koncepcja<sup>628</sup>.

Drugim rozpatrywanym problemem przez ministrów spraw zagranicznych w dniu 18 listopada 2003 r. była kwestia rewizji Traktatu. W przedstawionym dokumencie prezydencja przedstawiła możliwości rewizji Traktatu Konstytucyjnego zgodnie z projektem przygotowanym przez Konwent, przypominając jednocześnie, że szereg państw nie akceptowało z różnych powodów niektórych rozwiązań<sup>629</sup>. Opinie poszczególnych delegacji stały ze sobą w sprzeczności, gdyż niektóre uważały, że proponowane procedury były zbyt skomplikowane, a inne, że zbyt daleko idące. Prezydencja wskazywała na kilka możliwości zmiany Traktatu zawartych w dokumencie Konwentu. Przede wszystkim w myśl artykułu IV-7 projektu Traktatu Konstytucyjnego, reforma miała być dokonywana w przyjęty sposób, tzn. w ramach Konferencji Międzyrządowej, jakkolwiek innowacją był zapis o możliwości zwołania Konwentu, którego zadaniem byłoby przygotowanie negocjacji międzyrządowych. Ponadto w projekcie Traktatu były przewidziane trzy inne możliwości, tzn. specjalne klauzule pomostowe, generalne klauzule pomostowe i klauzule specjalne. Specjalne klauzule pomostowe miały być stosowane w ściśle określonych obszarach i miały pozwolić na podjęcie jednomyślnego postanowienia przez Radę lub Radę Europejską po konsultacjach z Parlamentem Europejskim, aby w danej dziedzinie zmienić tryb podejmowania decyzji. Przykładowo dotyczyło to artykułu III-104(3) – polityka społeczna, artykułu III-130(2) – polityka ochrony środowiska i artykułu III-170(3) – współpraca sądowa w sprawach cywilnych. Generalna klauzula pomostowa została zawarta w artykule 24 projektu Traktatu Konstytucyjnego. Zgodnie z jej brzmieniem, Rada Europejska jednomyślną decyzją mogła zezwolić Radzie Ministrów na podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną zamiast jednomyślnie oraz mogła również uznać, że należało zastąpić szczególną procedurę ustawodawczą procedurą zwykłą. Klauzule specjalne dotyczyły quasi-konstytucyjnych postanowień, które jak podkreślała prezydencja, miały być konieczne dla funkcjonowania Traktatu lub jego rozwoju. Postanowienia w tym zakresie miały być podejmowane jednomyślnie przez Radę Europejską lub Radę Ministrów, czasami przy udziale Parlamentu Europejskiego, a następnie miały być zatwierdzane przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Specjalne klauzule miały mieć zastosowanie między innymi w odniesieniu do wprowadzenia wspólnej obrony

<sup>628</sup> J. Howorth, *The European draft Constitutional Treaty and the future of the European Defence Initiative: a question of flexibility*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 9, nr 4, 2004, s. 500.

<sup>629</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Treaty revision*, Brussels, 11.11.2003, CIG 46/03 PRESID 9.



[artykuł 40(2) projektu Traktatu Konstytucyjnego], określenia wielkości zasobów [artykuł 53(3)] oraz przyjęcia jednolitej ordynacji wyborczej lub wspólnych zasad dla różnych procedur stosowanych w państwach członkowskich [artykuł III-232(1)]. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie poglądów pomiędzy poszczególnymi delegacjami, Włochy proponowały kontynuowanie dyskusji o poszczególnych klauzulach. Debata w sprawie specjalnych klauzul pomostowych miała się odbywać, zgodnie z sugestią prezydencji, w trakcie rozważań na temat zwiększenia możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. W odniesieniu do generalnych klauzul pomostowych Włochy wskazywały na jedną z opcji, która pozwoliłaby na uelastycznienie ich stosowania. Chodziło o ewentualne uwzględnienie procedury stosowanej w protokole o subsydiarności. W takim przypadku klauzula miałaby zastosowanie, jeżeli w określonym przedziale czasowym jedna trzecia parlamentów państw członkowskich nie zgłosiłaby zastrzeżenia co do jej użycia. Procedura ta zastąpiłaby wymóg ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich. Dyskusja ministrów spraw zagranicznych koncentrowała się jednak głównie wokół ogólnej klauzuli rewizyjnej. Prezydencja wskazywała na możliwość zastosowania nieco prostszego systemu reformy ściśle określonych zapisów Traktatu, ale pod pewnymi warunkami. Zmiany te mogłyby dotyczyć polityk wewnętrznych Unii Europejskiej, na przykład normowanych w tytule III części III Traktatu. Nie mogłyby jednak one doprowadzić do wzrostu kompetencji Unii. Zaproponowana procedura mogłaby przyjąć dwojaką formę. Po pierwsze, Rada Europejska większością kwalifikowaną podejmowałaby odpowiednią decyzję, która podlegałaby jednomyślnej aprobacie ze strony wszystkich państw członkowskich zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Po drugie, sugerowano możliwość ograniczenia długotrwałej procedury ratyfikacyjnej poprzez wprowadzenie formuły *nihil obstat* ze strony parlamentów krajowych, które mogłyby wyrażać swój sprzeciw wobec określonych rozwiązań. Oznaczałoby to, że nie przeprowadzono by normalnej procedury ratyfikacyjnej, ale parlamenty narodowe dysponowałyby prawem *veta*. Ten właśnie problem był przede wszystkim przedmiotem dyskusji między ministrami spraw zagranicznych w trakcie spotkania w dniu 18 listopada 2003 r.<sup>630</sup> Formuła *nihil obstat* uzyskała poparcie ze strony wielu delegacji, gdyż uznano że nie zawsze konieczne było zorganizowanie Konferencji Międzyrządowej, aby przyjąć takie poprawki, które nie naruszałyby zasad fundamentalnych, na których oparta była Unia Europejska, ani też podziału kompetencji. Jak oceniano, był to krok w dobrym kierunku, jakkolwiek niektóre państwa, tj. Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja, Finlandia i Estonia, uważały, że w takim wypadku powinny być prowadzone formalne konsultacje z parlamentami krajowymi.

<sup>630</sup> „Agence Europe”, 19.11.2003; „EurActiv”, 19.11.2003.



Pomimo formalnego porządku obrad, debata między ministrami spraw zagranicznych była zdominowana przez inne kwestie, a mianowicie system większości kwalifikowanej i skład Komisji<sup>631</sup>. Podczas wspólnej konferencji prasowej z Włodzimierzem Cimoszewiczem, brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw wyraził swoje poparcie dla stanowiska Polski i podkreślił, że Wielka Brytania opowie się za utrzymaniem nicejskiego systemu większości kwalifikowanej. Straw uważał bowiem, że wprowadzenie nowego systemu wymagało zgody wszystkich państw i dopóki jej nie było powinno się stosować rozwiązania zawarte w Traktacie Nicejskim. W zamian Wielka Brytania uzyskała poparcie Polski dla sprzeciwu wobec stosowania większości kwalifikowanej w szczególnie istotnych dziedzinach z punktu widzenia interesów brytyjskich<sup>632</sup>. Uzyskanie wsparcia ze strony Wielkiej Brytanii bardzo mocno wzmocniło stanowiska negocjacyjne Polski i Hiszpanii, ale jednocześnie utrudniało możliwość zawarcia ostatecznego kompromisu w grudniu 2003 r. Oznaczało to, że w kilku, ale niezwykle istotnych obszarach, nadal brak było porozumienia. Nie wynikało to jedynie z odmiennych poglądów prezentowanych przez poszczególne kraje, ale również z metody negocjacyjnej przyjętej przez prezydencję. Z jednej strony, Włochy prowadziły rokowania tylko w kwestiach dzielących państwa członkowskie, a nie nad całością Traktatu Konstytucyjnego<sup>633</sup>. Ale z drugiej strony, okazało się, że efektywne negocjacje toczyły się jedynie w zakresie mniej istotnych zagadnień<sup>634</sup>. Można więc dojść do wniosku, że pomimo ograniczenia liczby obszarów negocjacyjnych, Włochy nie umiały znaleźć formuły kompromisowej w najbardziej drażliwych kwestiach.

Włoski minister spraw zagranicznych Franco Frattini sugerował, że podczas konklawe w Neapolu pod koniec listopada 2003 r. zostanie osiągnięty postęp w rozmowach, ale najbardziej kontrowersyjne zagadnienia miały być jednak rozstrzygnięte dopiero w grudniu<sup>635</sup>. Dyskusja w Neapolu miała odbywać się na podstawie propozycji prezydencji, która w opinii wiceministra spraw zagranicznych Roberto Antonioniego, miała bazować na dokumencie oddającym ducha Konwentu<sup>636</sup>. Nie wykluczał on jednak, że projekt Traktatu ulegnie modyfikacjom i uściśleniom, ale zmiany nie miały odbiegać od natury przedstawionego przez Konwent dokumentu. Słowa Antonioniego padły podczas debaty w Parlamencie Europejskim w Strasburgu w dniu 19 listopada 2003 r. Podczas dyskusji w imieniu Komisji wystąpił Günter Verheugen, komisarz odpowiedzialny

<sup>631</sup> „Agence Europe”, 19.11.2003; „EurActiv”, 19.11.2003.

<sup>632</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 339.

<sup>633</sup> L. Quaglia, *The Italian presidency*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 42, 2004, s. 48.

<sup>634</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 189.

<sup>635</sup> „Agence Europe”, 19.11.2003.

<sup>636</sup> „Agence Europe”, 20.11.2003.



za proces poszerzenia. Z jednej strony, wzywał on do zrozumienia postaw nowych państw członkowskich, które w kilka tygodni po ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego bazującego na rozwiązaniach nicejskich, miały przyjąć nowy Traktat Konstytucyjny. Z drugiej jednak strony, Verheugen krytykował „swoich polskich przyjaciół” za nieprzejednaną postawę i podkreślał, że zaproponowany nowy system większości kwalifikowanej uwzględnia element równości między państwami członkowskimi, ale również odzwierciedla dążenie do zwiększenia demokratycznej legitymizacji poprzez wzięcie pod uwagę kryterium wielkości populacji.

Trudno byłoby przypuszczać, by apel Verheugena mógł skutkować radykalną zmianą stanowiska Polski w obliczu decydującej fazy negocjacyjnej. W dniu 19 listopada 2003 r. w wywiadzie radiowym prezydent Aleksander Kwaśniewski wykazał pewną elastyczność, gdyż podkreślił, że Polska będzie broniła rozwiązań nicejskich, ale nie za wszelką cenę<sup>637</sup>. Możliwości polskiego rządu były jednak dosyć mocno ograniczone, gdyż 11 grudnia 2003 r. Sejm przygniatającą większością głosów przyjął uchwałę, w której jednoznacznie wezwał rząd do skutecznej obrony nicejskiego systemu ważenia głosów<sup>638</sup>. Prezydencja włoska próbowała jednak sondować władze polskie co do możliwości znalezienia akceptowalnej formuły. Podczas pobytu w Warszawie w drugiej połowie listopada 2003 r. premier Silvio Berlusconi miał przedstawić w rozmowach z premierem Leszkiem Millerem i prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim ewentualność przyjęcia nowego kompromisowego rozwiązania<sup>639</sup>. Berlusconi miał sugerować, że system nicejski mógłby być stosowany do roku 2011 lub 2012, zamiast do 2009 r., jak to było zapisane w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, a następnie automatycznie zastąpiony przez metodę podwójnej większości, która też powinna ulec modyfikacji. Większość kwalifikowaną miałyby stanowić większość państw reprezentująca przynajmniej nie trzy piąte, ale dwie trzecie populacji Unii Europejskiej.

Formą nacisku na państwa, które nie chciały się zgodzić na niektóre rozwiązania zawarte w projekcie Traktatu Konstytucyjnego były propozycje i wypowiedzi o możliwości stworzenia jakiejś formy „twardego rdzenia” w ramach Unii Europejskiej. Na przykład Elio di Rupo, przewodniczący współrządzącej belgijskiej Partii Socjalistycznej, uważał, że w przypadku fiaska Konferencji Międzyrządowej, rząd Belgii powinien w momencie ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego aktywnie wesprzeć koncepcję Europy dwóch prędkości, w ramach której zainicjowana byłaby wzmocniona współpraca bazująca na osi francusko-niemieckiej<sup>640</sup>. Opinię taką zaprezentował również sam premier Belgii

<sup>637</sup> „EurActiv”, 20.11.2003.

<sup>638</sup> Za uchwałą było 375 posłów, przeciwko 14, a 13 wstrzymało się od głosu („EuroPAP”, 11.12.2003).

<sup>639</sup> „Agence Europe”, 25.11.2003.

<sup>640</sup> „Agence Europe”, 21.11.2003.



Guy Verhofstadt w przemówieniu wygłoszonym w Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 25 listopada 2003 r.<sup>641</sup> Ale większe znaczenie miały spekulacje ze strony polityków Francji i Niemiec na temat ewentualnego stworzenia unii między tymi państwami. Miało to raczej taktyczny charakter, a chodziło przede wszystkim o wywarcie presji w szczególności na Hiszpanię i Polskę, ale również inne państwa, które wahały się co do poparcia Traktatu Konstytucyjnego w wersji wypracowanej przez Konwent Europejski<sup>642</sup>. Publicznie dyskutowana propozycja przez polityków francuskich i niemieckich była formą powrotu do planu Karla Lamersa i Wolfganga Schäublego z 1994 r., który przewidywał stworzenie federacji francusko-niemieckiej z udziałem przede wszystkim krajów Beneluksu<sup>643</sup>. Jak sugerował francuski minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin, podstawą funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej byłby rynek wewnętrzny oraz wspólne polityki, takie jak wspólna polityka rolna i polityka regionalna, ale stworzono by również awangardę państw, które mogłyby realizować ambitniejsze cele i programy w zakresie badań, zaawansowanych technologii, ale również obrony. Otwarcie o możliwości stworzenia „twardego rdzenia” Europy na bazie federacji francusko-niemieckiej mówił również komisarz Günter Verheugen i premier Francji Jean-Pierre Raffarin, który odpowiadając na pytanie, jaka byłaby opcja, gdyby nie powiodła się budowa Europy 25, stwierdził, że byłoby to pojednanie Francji i Niemiec. Takiej możliwości nie wykluczał również niemiecki minister Joschka Fischer, jakkolwiek odsuwał rozważania na ten temat dopiero po ewentualnym fiasku rokowań. Takie pomysły i wypowiedzi świadczyły o napiętej sytuacji negocjacyjnej w ramach Konferencji Międzyrządowej, tym bardziej, że pojawiały się inne sugestie, które były interpretowane jako taktyczne. Między innymi brytyjska prasa spekulowała o ewentualnym użyciu *veta* przez Wielką Brytanię, powołując się na wysokich rangą urzędników, jeżeli rozwiązania w zakresie obrony, polityki zagranicznej i podatków szłyby za daleko<sup>644</sup>.

W dniu 25 listopada 2003 r., tj. na kilka dni przed konklawe ministrów spraw zagranicznych w Neapolu, prezydencja włoska przedstawiła dokument wraz z załącznikiem, w którym zawarto bądź rozwiązania kompromisowe, bądź też wskazywano na różnice poglądów między państwami członkowskimi<sup>645</sup>.

<sup>641</sup> Speech by Mr Guy Verhofstadt, Prime Minister of Belgium, *The new European Constitution – from Laeken to Rome*, Berlin – Humboldt Universität 25.11.2003.

<sup>642</sup> „The Guardian”, 13.11.2003; „EurActiv”, 13.11.2003; F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 21.11.2003; F. Riccardi, *A look behind the news*, „Agence Europe”, 22.11.2003.

<sup>643</sup> Na temat koncepcji Lamersa i Schäublego patrz rozdział II.

<sup>644</sup> „The Daily Telegraph” cytował jednego urzędnika, który twierdził, że *veto* nie było blefem, a „The Guardian” innego, który podkreślał, że Konstytucja jest wysoce pożądana, ale nie jest koniecznością („Agence Europe”, 26.11.2003).

<sup>645</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Naples ministerial conclave: presidency proposal*, Brussels, 25.11.2003, CIG 52/03, PRESID 10;



Jakkolwiek zaprezentowany dokument bazował na negocjacjach toczonych w ramach Konferencji Międzyrządowej, to przede wszystkim odzwierciedlał porozumienie osiągnięte w ramach projektu Traktatu Konstytucyjnego, w szczególności w sytuacji, gdy w tekście nie pojawiała się żadna nowa propozycja ze strony Włoch. Jak podkreślała prezydencja, miał on być podstawą do dyskusji podczas spotkania w Neapolu i kolejnych posiedzeń. W odniesieniu do najbardziej kontrowersyjnej kwestii instytucjonalnej, tj. określenia większości kwalifikowanej, Włochy nie przedstawiły żadnej nowej oferty, uważając, że należało honorować ogólną równowagę instytucjonalną ustanowioną przez Konwent. Innym argumentem przeciwko jakiegokolwiek nowej propozycji było znaczne zróżnicowanie poglądów, a przede wszystkim sprzeciw kilku państw wobec systemu większości kwalifikowanej opartego na podwójnej większości. Prezydencja jednak uważała, że należało nadal kontynuować dyskusję w tej sprawie, aby uwzględnić wszelkie zastrzeżenia przy konstrukcji prostych, efektywnych i transparentnych procedur decyzyjnych. W podobnym duchu wypowiedziała się prezydencja w kwestii składu Komisji, jakkolwiek biorąc pod uwagę opinie niektórych delegacji, które uważały, że obywatel każdego państwa powinien znaleźć się w Komisji Europejskiej, sugerowała, że należało jednoznacznie określić, że komisarze bez prawa głosu w pełni uczestniczą w pracach i spotkaniach Komisji oraz że przyznaje im się znaczące teki. Co do innych problemów instytucjonalnych, Włochy między innymi skłoniły się ku większościowej opinii i opowiedziały się przeciwko stworzeniu odrębnej Rady Legislacyjnej, jakkolwiek podkreśliły, że decyzja w tej sprawie będzie mogła być podjęta w okresie późniejszym przez Radę Europejską. Zgodnie z nową propozycją, każda sesja Rady miała być podzielona na dwie części. Pierwsza o charakterze jawnym poświęcona byłaby aktom ustawodawczym, natomiast druga, niepubliczna, działaniom o charakterze nieustawodawczym. Modyfikacjom zostały poddane zapisy dotyczące innego drażliwego obszaru, tj. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Współpraca strukturalna w tym zakresie zyskała miano stałej a zasady jej funkcjonowania zostały zbliżone do tych, które odnosiły się do wzmocnionej współpracy. Jednocześnie wykreślono treść artykułu III-214, który dotyczył ustanowienia ściślejszej współpracy w zakresie wzajemnej obrony. Nie oznaczało to unieważnienia klauzuli o wzajemnej obronie, gdyż nadal była ona zawarta w artykule I-40(7), jakkolwiek uległo zmianie jej brzmienie. Zgodnie z propozycją prezydencji, jeżeli państwo członkowskie byłoby przedmiotem zbrojnej agresji, to inne kraje miałyby mu przyjąć z pomocą, także przy użyciu środków militarnych. Tego rodzaju sformułowanie oznaczało wzmocnienie projektu Konwentu, gdyż klauzula o wzajemnej obronie dotyczyłaby wszystkich państw członkowskich, a nie tylko tych, które

---

Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Naples ministerial conclave: presidency proposal*, Brussels, 25.11.2003, CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10.



uczestniczyłyby w ściślejszej współpracy. Nowością było także jasne sformułowanie, że zobowiązania i współpraca wynikające z klauzuli o wzajemnej obronie muszą być zgodne ze zobowiązaniami w ramach Sojuszu Atlantyckiego dla tych państw, które wchodzi w skład tej organizacji, gdyż NATO pozostawało podstawą ich zbiorowej obrony. Biorąc pod uwagę zaniepokojenie ze strony niektórych delegacji, Włochy przedstawiły kilka poprawek do zapisów określających współpracę sądową w sprawach karnych. Miały one odzwierciedlać różnicowanie systemów prawnych istniejących w poszczególnych państwach, przede wszystkim poprzez podkreślenie różnicy między systemami prawnymi opartymi na prawie zwyczajowym a innymi, ale nie miały one zmieniać istoty tekstu przedstawionego przez Konwent ani też sposobu podejmowania decyzji. Prezydencja zwróciła również uwagę na różnice poglądów w zakresie sformułowania tekstu preambuły do Traktatu Konstytucyjnego. Na tym etapie rokowań nie zaproponowała jednak konkretnych poprawek w tym zakresie, jakkolwiek stwierdziła, że zamierza to zrobić później, uwzględniając nie tylko odniesienie do dziedzictwa chrześcijańskiego, ale również wzmiankę o świeckim charakterze instytucji i państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wstępne reakcje na dokument prezydencji były dosyć zróżnicowane. Odębność poglądów zarysowała się między innymi wokół propozycji dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>646</sup>. Dwóch prominentnych deputowanych do Parlamentu Europejskiego, tj. Elmar Brok i Andrew Duff, zdecydowanie poparło propozycję, w myśl której na zasadzie wyjątku Rada Ministrów miała przyjmować decyzję europejską większością kwalifikowaną, jeżeli byłaby ona podejmowana w oparciu o propozycję europejskiego ministra spraw zagranicznych<sup>647</sup>. Wielka Brytania zagroziła jednak bardzo wyraźnie, że jeżeli taki zapis byłby przyjęty, to skorzysta z prawa *veta*. Dominowały jednak opinie umiarkowanie optymistyczne. W takim duchu wypowiedziała się Komisja Europejska, która z jednej strony chwaliła prezydencję za próby utrzymania wewnętrznej równowagi w tekście Traktatu Konstytucyjnego, ale z drugiej, wyrażała niezadowolenie z niektórych poprawek, które przekreślały długotrwałe osiągnięte kompromisowe rozwiązania w ramach Konwentu<sup>648</sup>. Komisarz Michel Barnier wskazywał, że krokiem wstecz były propozycje dotyczące

<sup>646</sup> „Agence Europe”, 27.11.2003; „EurActiv”, 27.11.2003.

<sup>647</sup> W projekcie Traktatu Konstytucyjnego przygotowanym przez Konwent procedura ta była nieco bardziej skomplikowana. Otóż Rada Ministrów mogła stanowić większością kwalifikowaną w oparciu o propozycję ministra spraw zagranicznych UE, ale jeżeli przedkładany wniosek został przygotowany w wyniku żądania ze strony Rady Europejskiej z własnej inicjatywy lub inicjatywy ministra (artykuł III-201 projektu Traktatu Konstytucyjnego).

<sup>648</sup> Stefaan De Rynck, jeden z rzeczników Komisji, krytykował na przykład skręt ku metodzie międzyrządowej w odniesieniu do europejskiego ministra spraw zagranicznych („Agence Europe”, 28.11.2003).





współpracy strukturalnej w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości oraz pomocy państwowej.

Dokument prezydencji był podstawą dyskusji podczas kluczowego konklawe ministrów spraw zagranicznych, które odbyło się w Neapolu w dniach 28-29 listopada 2003 r. Negocjacje między państwami członkowskimi były nieco zaburzone przez decyzję ministrów finansów, wbrew stanowisku Komisji i konieczności dotrzymywania zobowiązań, podjętą większością kwalifikowaną o tym, aby nie wprowadzać sankcji wobec Francji i Niemiec za nieprzestrzeżenie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu z 1997 r.<sup>649</sup> Mogło to wzbudzić obawy mniejszych krajów o zwiększenie dominacji przez większe państwa członkowskie w kontekście przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego. Rozmowy w Neapolu były poświęcone szeregowi problemów, jakkolwiek w wielu przypadkach, w szczególności w zakresie rozwiązań instytucjonalnych, nie udało się wypracować kompromisu. Obszarem, w którym osiągnięto porozumienie była polityka obronna<sup>650</sup>. Jak podkreślił włoski minister spraw zagranicznych Franco Frattini, pozwoliło to na powrót czterech państw, tj. Francji, Niemiec, Belgii i Luksemburga, które postulowały w kwietniu 2003 r. stworzenie europejskiego dowództwa wojskowego w Tervuren, na drogę współpracy z innymi państwami członkowskimi. Spotkanie, jeszcze przed konklawe, ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii pozwoliło na nowe określenie współpracy strukturalnej w zakresie polityki obronnej. Miała być ona otwarta dla wszystkich państw członkowskich i podlegać obiektywnym parametrom, które pozwoliłyby na to, aby każde państwo mogło swobodnie w niej uczestniczyć, ale i ją opuścić. Nie miała ona mieć charakteru zamkniętego, gdyż takie obawy były wyrażane w związku z propozycją Konwentu. Do kryteriów współpracy strukturalnej zaliczyć było można zdolność do rozmieszczenia sił szybkiego reagowania, osiągnięcie określonego poziomu wydatków obronnych, czy też zgodność ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa niektórych państw w Sojuszu Atlantyckim. Jak podkreślił Frattini, zgoda między krajami otwierała drogę do budowy Europy wokół wspólnej wizji obrony opartej na zdolnościach militarnych i komplementarności z NATO. Przyjęte rozwiązania były istotnym kompromisem pomiędzy przeciwstawnymi często podejściami trzech największych państw członkowskich, tj. Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji<sup>651</sup>. Przeciwdziały one niebezpieczeństwu stworzenia „twardego rdzenia” w za-

<sup>649</sup> Francja i Niemcy trzeci rok z rzędu przekroczyły ustalony limit deficytu budżetowego, który nie mógł przekroczyć poziomu 3% PKB dla państw współtworzących unię gospodarczą i walutową. Pomimo tego nie wprowadzono kar wobec Francji i Niemiec, a co więcej, zgodzono się na wolniejszą redukcję deficytu niż to proponowała Komisja („EurActiv”, 25.11.2003).

<sup>650</sup> „Agence Europe”, 29.11.2003; „Agence Europe”, 2.12.2003; „EurActiv”, 1.12.2003; SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*.

<sup>651</sup> Howorth, *The European draft Constitutional Treaty and the future of the European Defence Initiative*, s. 486-492.



kresie polityki bezpieczeństwa i obrony, gdyż taka była w zasadzie motywacja kryjąca się za koncepcją współpracy strukturalnej.

Innym diskutowanym w Neapolu problemem był zakres klauzuli o wspólnej obronie. Został on podniesiony przez kraje neutralne, przede wszystkim przez Irlandię, która obawiała się, że klauzula może mieć negatywny wpływ na ratyfikację Traktatu Konstytucyjnego przez Irlandczyków. Wobec tego Irlandia proponowała sformułować tak klauzulę, aby nie miała charakteru zobowiązującego tylko dobrowolny. Komisarz Michel Barnier wyjaśniał, że należało uniknąć wrażenia, że klauzula miała zastąpić artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>652</sup>. Wręcz przeciwnie, jego zdaniem, miała ona stanowić uzupełnienie i wzmocnienie artykułu 5. Barnier podkreślał, że należało rozwiązać obawy państw neutralnych dotyczące niejako automatycznego członkostwa w sojuszu wojskowym, którym jednak Unia Europejska nie była.

Konklawe w Neapolu nie doprowadziło do przełomu w najważniejszych kwestiach instytucjonalnych. Polski minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz podkreślał, że istniała idealna równowaga pomiędzy zwolennikami nicejskiego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną a metodą podwójnej większości zaproponowaną przez Konwent<sup>653</sup>. Razem z hiszpańską minister Aną Palacio, krytycznie podchodzili do dokumentu przedstawionego przez prezydentkę włoską przed Neapolem<sup>654</sup>. Zdaniem Palacio, propozycja włoska była nie do zaakceptowania, a co więcej, nie była odbiciem równowagi między państwami członkowskimi. Nie uwzględniono w niej bowiem zastrzeżeń między innymi ze strony Hiszpanii i Polski co do kształtu większości kwalifikowanej w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, tzn. nie przedstawiono żadnego alternatywnego rozwiązania. Jednocześnie Włochy brały pod uwagę postulaty zgłaszane przez inne kraje. W odpowiedzi minister Frattini stwierdził, że dyskusje z innymi delegacjami utwierdziły go w przekonaniu, że nie było potrzeby zgłaszania nowych rozwiązań w tym zakresie. W toku debaty w Neapolu przedyskutowano jedynie kilka możliwości innego określenia pułapów w systemie podwójnej większości<sup>655</sup>. Niemal wszystkie ówczesne mniejsze państwa członkowskie opowiadały się za formułą 50% krajów i 50%

<sup>652</sup> Takie ujęcie relacji pomiędzy dwoma zapisami było szczególnie istotne dla wielu państw członkowskich, w tym przede wszystkim Wielkiej Brytanii, której odmienna wizja europejskiej polityki obrony wstrzymywała możliwość pogłębiania współpracy w tym zakresie w ramach Unii Europejskiej. Jak podkreślał w Zgromadzeniu UZE Lord Bach, wiceminister obrony, Wielka Brytania godziła się na uaktualnienie misji petersberskich i stworzenie międzyrządowej europejskiej agencji do spraw uzbrojenia, ale nie akceptowała klauzuli o wspólnej obronie, jeżeli byłaby ona przeciwstawna albo zastępowała gwarancje bezpieczeństwa w ramach NATO („Agence Europe”, 4.12.2003).

<sup>653</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 339.

<sup>654</sup> „Agence Europe”, 29.11.2003.

<sup>655</sup> „Agence Europe”, 2.12.2003.



populacji, zamiast koncepcji zwartej w projekcie Traktatu Konstytucyjnego 50% – 60%. Niektórzy przyszli członkowie opowiadali się za większością na poziomie odpowiednio 60% i 60%. Frattini podkreślał, że system nicejski będzie obowiązywać do 2009 r. i wtedy będzie można dokonać jego oceny. Nie oznaczało to, jego zdaniem, że należało wprowadzić do Traktatu klauzulę rewizyjną, która pozwalałaby na dokonanie w przyszłości ewaluacji sposobu podejmowania postanowień kwalifikowaną większością głosów i zadecydowanie, czy przyjąć nowy system, czy zostać przy metodzie nicejskiej. Inne kwestie też nie doczekały się rozstrzygnięcia, jakkolwiek w niektórych wypadkach zbliżono się do osiągnięcia tzw. szerokiego konsensusu. Między innymi wiele państw, biorąc pod uwagę proces akcesji, opowiadało się za tym, aby w składzie Komisji znalazł się obywatel każdego państwa członkowskiego i co więcej, aby każdy komisarz posiadał prawo głosu. Niektóre delegacje sugerowały, że dopiero w przyszłości Komisja mogłaby się składać z 18 członków. Godzono się także, aby najmniejsze państwa członkowskie, tj. Luksemburg, Cypr i Malta, miały, jak proponował Konwent, po 4 deputowanych w Parlamencie Europejskim, jakkolwiek one same akcentowały potrzebę posiadania 5 lub nawet 6 posłów. Jak relacjonował minister Frattini, nie było radykalnego sprzeciwu wobec propozycji prezydencji w sprawie podwójnego umocowania europejskiego ministra spraw zagranicznych. Jack Straw nadal podtrzymywał stanowisko brytyjskie i protestował przeciwko użyciu samej nazwy „minister” oraz przeciwko możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w zakresie WPZiB, w sytuacji gdyby inicjatywa pochodziła od europejskiego ministra spraw zagranicznych. Podczas konklawe poszczególne delegacje w zasadzie akceptowały pomysły Włoch co do nowego kształtu przewodniczenia poszczególnym konfiguracjom Rady, ale pojawiały się również sugestie, że prezydencja grupowa Rad sektorowych sprawowana przez 3 państwa powinna trwać 18, a nie 12 miesięcy. Niektóre państwa członkowskie nie miały też całkowicie wyrobionego zdania o systemie rotacyjnej prezydencji Rady Spraw Ogólnych. Po raz kolejny nie udało się również osiągnąć porozumienia w sprawie ewentualnego odniesienia do chrześcijaństwa w preambule do Traktatu Konstytucyjnego.

Przebieg posiedzenia w Neapolu świadczył o impasie w rokowaniach i przez to niemożności osiągnięcia końcowego kompromisu. Niektórzy eksperci mówili o pomyślnym przebiegu dyskusji w Neapolu, co mogło napawać optymizmem przed grudniowym finałem Konferencji Międzyrządowej<sup>656</sup>. Trudno jednak zgodzić się z tego rodzaju opinią w świetle braku rzeczywistego postępu w kwestiach instytucjonalnych, a właśnie kompromis w tym obszarze świadczy zawsze o sukcesie negocjacji. W Neapolu po raz kolejny w zasadzie zaprezen-

<sup>656</sup> Taką opinię wyraził na przykład bardzo dobrze zorientowany Peter Norman (Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 284).



towano, z wyjątkiem polityki obronnej, znane już stanowiska. Do uzgodnienia pakietu reform mogło więc dojść podczas posiedzenia szefów państw i rządów w Brukseli w dniach 12-13 grudnia 2003 r. Wtedy to prezydencja włoska chciała ostatecznie przyjąć Traktat Konstytucyjny. Ale jak niejednokrotnie podkreślano, co zrobił przede wszystkim premier Włoch Silvio Berlusconi, dążono przede wszystkim do osiągnięcia doskonałego porozumienia<sup>657</sup>. W przeciwnym razie Berlusconi mówił o kontynuacji rokowań podczas prezydencji irlandzkiej, jakkolwiek sama Irlandia nie była z tego pomysłu zadowolona, biorąc pod uwagę ilość spraw, którymi miała się zająć w pierwszym półroczu 2004 r.<sup>658</sup> W podobnym duchu wypowiedział się Valéry Giscard d'Estaing, który stwierdził, że lepiej byłoby nie mieć konstytucji niż przyjąć zły dokument. Słowa te padły podczas wspólnego spotkania narodowych i europejskich parlamentarzystów, którzy 5 grudnia 2003 r. w Brukseli wystosowali apel do szefów państw i rządów o potrzebie wypracowania na najbliższym posiedzeniu Rady Europejskiej końcowego kompromisu na bazie propozycji konstytucyjnej przygotowanej przez Konwent<sup>659</sup>. Z podobnym wezwaniem wystąpił 4 grudnia 2003 r. Parlament Europejski<sup>660</sup>. Podczas debaty w Brukseli przedstawiciel prezydencji Roberto Antonioni oznajmił, że być może Włochy skorzystają z możliwości przedstawienia dokumentu refleksyjnego zawierającego te elementy, które nadal dzieliły państwa członkowskie<sup>661</sup>. Chodziło przede wszystkim o najbardziej drażliwe kwestie instytucjonalne, tj. głównie przyjęcie nowego systemu większości kwalifikowanej. Sam premier Berlusconi, na spotkaniu Europejskiej Partii Ludowej w Paryżu 4 grudnia 2003 r., wymieniał obok większości kwalifikowanej takie problemy, jak skład Komisji, ale także politykę obronną mimo porozumienia osiągniętego w Neapolu<sup>662</sup>. Berlusconi wzywał, aby być optymistą, zapowiadając, że zamierza spotkać się między innymi z premierem Hiszpanii Aznarem i kanclerzem Niemiec Schröderem, którzy reprezentowali dwa skrajne podejścia. Rozmowy te, jak i też inne kontakty bilateralne, nie mogły doprowadzić do osiągnięcia kompromisu, gdyż Hiszpania i Polska jednoznacznie wypowiadały się przeciwko systemowi podwójnej większości, zaś Włochy nadal uważały, że nie było podstawy do wysuwania jakiegokolwiek nowej propozycji. Minister spraw zagranicznych Włoch Franco Frattini argumentował, że było to podyktowane brakiem realnego poparcia dla innych rozwią-

<sup>657</sup> „EurActiv”, 8.12.2003.

<sup>658</sup> Mówił o tym irlandzki minister do spraw europejskich Dick Roche („Agence Europe”, 5.12.2003).

<sup>659</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*. Omówienie debaty, jak i pełny tekst deklaracji w: „Agence Europe”, 6.12.2003.

<sup>660</sup> EP, *Resolution on the progress report on the Intergovernmental Conference*, 4.12.2003, <http://www.europarl.eu.int>.

<sup>661</sup> „Agence Europe”, 4.12.2003.

<sup>662</sup> „Agence Europe”, 5.12.2003.



zań, za którymi opowiadało się od dwóch do pięciu państw<sup>663</sup>. Przyznał jednak, że określenie systemu większości kwalifikowanej stanowiło w zasadzie jedyny istotny problem dzielący państwa członkowskie. Brak jakiegokolwiek nowego pomysłu w tym zakresie, poza koncepcją premiera Luksemburga Junckera, aby przedłużyć stosowanie systemu nicejskiego do 2014 r.<sup>664</sup>, mógł skutkować jedynie fiaskiem posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli. Wspominał o tym między innymi premier Finlandii Matti Vanhanen w wywiadzie dla niemieckiego tygodnika „Der Spiegel”<sup>665</sup>. Potwierdzały to również wypowiedzi przywódców europejskich. Na przykład podczas spotkania w Paryżu w dniu 9 grudnia 2003 r. prezydent Jacques Chirac i kanclerz Gerhard Schröder podtrzymywali swoje stanowisko co do konieczności przyjęcia systemu podwójnej większości<sup>666</sup>. Jak dowodził niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer w wywiadzie dla „Financial Times”, Konferencja Międzyrządowa powinna zaakceptować system podwójnej większości zaproponowany przez Konwent, gdyż Traktat Nicejski był złym i nieefektywnym dokumentem, za który zapłacono by wysoką cenę<sup>667</sup>. Fischer nie tylko wypowiedział się przeciwko stanowisku Hiszpanii i Polski, ale również przeciwko inicjatywie wysuwanej w Neapolu przede wszystkim przez brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Jacka Strawa, który sugerował, aby Konferencja Międzyrządowa odłożyła na później decyzję w sprawie systemu głosowania w Radzie. Przeciwko klauzuli *rendez-vous* wypowiadał się również francuski minister spraw zagranicznych Dominique de Villepin<sup>668</sup>, podczas gdy za tą klauzulą były Polska i Hiszpania, które chciały, aby w przyszłości decyzja była podjęta na zasadzie jednomyślności, co z góry skazywało tę propozycję na niepowodzenie<sup>669</sup>. Niemiecki minister spraw zagranicznych sprzeciwiał się również postulatam mniejszych krajów, aby komisarze pochodzili ze wszystkich państw członkowskich. Uważał, że pomysł ten mógł prowadzić jedynie do zwiększenia biurokracji. Fischer ostrzegał, że hamowanie procesu integracji europejskiej zmusi Francję i Niemcy do stworzenia Unii Europejskiej wielu prędkości. Takie jednoznaczne postawienie sprawy znacznie ograniczało możliwość wypracowania kompromisu, który

<sup>663</sup> „Agence Europe”, 10.12.2003.

<sup>664</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 340.

<sup>665</sup> „Agence Europe”, 9.12.2003.

<sup>666</sup> *Point de presse de monsieur Jacques Chirac, president de la Republique et de monsieur Gerhard Schroeder, chncelier de la Republique Federale d'Allemagne a l'issue de leur entretien*, Palais de l'Elysee, 9.12.2003.

<sup>667</sup> „Agence Europe”, 5.12.2003.

<sup>668</sup> „EuroPAP”, 8.12.2003.

<sup>669</sup> J. Barcz, *Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu*, w: J. Barcz, R. Trzaskowski, *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 48.



satisfakcjonowałyby poszczególne strony sporu. Kraje, które opowiadały się za przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego w wersji zbliżonej do tej, która była przygotowana przez Konwent uciekały się do swoistego szantażu, czego przykładem mogła być wypowiedź Fischera. Sens słów niemieckiego ministra spraw zagranicznych był jasny: albo zostanie przyjęty Traktat Konstytucyjny, albo dojdzie do zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej, czyli stworzenia jakiejś formy „twardego rdzenia”.

Do ostatniego spotkania ministrów spraw zagranicznych przed posiedzeniem Rady Europejskiej doszło w dniu 8 grudnia 2003 r. Było ono poświęcone kwestiom budżetowym oraz problemowi europejskiej polityki obronnej. Okazało się bowiem, że nie dla wszystkich państw członkowskich ustalenia z Neapolu były całkowicie jednoznaczne. Dotyczyło to przede wszystkim państw neutralnych. Przemawiając przed Zgromadzeniem Unii Zachodnioeuropejskiej w Paryżu 4 grudnia 2003 r. irlandzki minister do spraw europejskich Dick Roche wyraźnie stwierdził, że ustalenia z Neapolu były w mniejszym stopniu rozstrzygające niż sugerowały to doniesienia prasowe<sup>670</sup>. Roche dobitnie stwierdził, że Unia Europejska nie potrzebowała klauzuli o wspólnej obronie. Podczas tej samej debaty minister do spraw europejskich Finlandii, Erkki Tuomioja, kwestionował w ogóle sam termin „wspólna obrona”, uważając, że nie był on do końca jednoznaczny, gdyż nie było wiadomo, czy nie zakładał on chociażby stworzenia armii europejskiej. Tuomioja uważał, że wprowadzenie klauzuli o wspólnej obronie mogło jedynie służyć wzmocnieniu politycznej solidarności państw członkowskich, ale w żadnej mierze nie mogło doprowadzić do stworzenia sojuszu wojskowego. Podkreślał także, że współpraca strukturalna nie mogła być tak pomyślana, aby powstał zamknięty klub państw, które decydowałyby o tym, kto mógłby później do tej grupy dołączyć. Nie wyobrażał on sobie, aby decyzja o użyciu sił zbrojnych nie była zaaprobowana przez każde państwo członkowskie, ani też aby można było przeprowadzać pod flagą Unii Europejskiej operacje wojskowe bez zgody wszystkich krajów. Wypowiedzi te świadczyły o skomplikowanej naturze negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej. Okazywało się bowiem, że zgoda poszczególnych delegacji na określone rozwiązania była często pozorna i deklarowane wspólne stanowiska wyrażały na ogół wolę większości, a przede wszystkim największych państw członkowskich. W tym wypadku chodziło o kompromis uzgodniony przez Francję, Niemcy i Wielką Brytanię w zakresie polityki obronnej. Z drugiej jednak strony, kwestionowanie niektórych rozwiązań nie oznaczało, że kraje wątpiące ostatecznie nie godziły się po pewnych modyfikacjach na konkretne postanowienia, które były częścią całego pakietu negocjacyjnego.

Dokumenty w sprawie obrony przedstawione przez prezydencję na posiedzeniu ministerialnym w dniu 8 grudnia 2003 r. bazowały na dyskusji z Neapo-

<sup>670</sup> „Agence Europe”, 5.12.2003.



lu<sup>671</sup>. Ministrom spraw zagranicznych nie udało się jednak osiągnąć porozumienia w tym zakresie, głównie z powodu sformułowania klauzuli o wspólnej obronie<sup>672</sup>. Finlandia, wraz z trzema innymi państwami neutralnymi, tj. Austrią, Irlandią i Szwecją, chciała, aby pomoc udzielana krajowi w przypadku aktu agresji nie miała charakteru automatycznego, tylko takie państwo prosiłoby pozostałe o odpowiednie wsparcie<sup>673</sup>. W związku z takim stanowiskiem Francja i Niemcy oraz komisarz Michel Barnier sugerowali, aby wprowadzić w zakresie obrony klauzulę *opt-out*, jakkolwiek minister Franco Frattini mówił, że państwa neutralne nie dążyły do wprowadzenia takiej możliwości<sup>674</sup>. Inny zwolennik pogłębienia współpracy w zakresie obrony, belgijski minister Louis Michel, wypowiedział się przeciwko, jak to ujął, pomysłom rozwijanym przez państwa neutralne obrony *à la carte* w sytuacji ataku zbrojnego na jakiś kraj członkowski.

Na posiedzeniu w dniu 8 grudnia 2003 r. ministrom spraw zagranicznych nie udało się również osiągnąć porozumienia w zakresie kwestii budżetowych<sup>675</sup>. Prezydencja nie przedstawiła żadnej nowej propozycji w tym obszarze, gdyż opowiadała się za tekstem przygotowanym przez Konwent, który wzmacniał uprawnienia Parlamentu Europejskiego w rocznej procedurze budżetowej. Jak donoszono, takie państwa, jak Wielka Brytania, Irlandia, Hiszpania, Portugalia, Estonia i Francja, opowiadały się za tym, aby jednak Rada odgrywała większą rolę w tym zakresie. Ale różnice te nie były na tyle istotne, aby mogły wpłynąć ostatecznie na przebieg Konferencji Międzyrządowej. Ewentualne fiasko posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli mogło bowiem wynikać z braku porozumienia co do systemu większości kwalifikowanej w Radzie. Ministrowie spraw zagranicznych Polski i Hiszpanii wyraźnie podkreślili, że godzą się na Traktat Konstytucyjny z wyjątkiem zapisów dotyczących większości kwalifikowanej. Hiszpański premier José Maria Aznar, odpowiadając na krytykę, bardzo mocno akcentował, że stanowisko Hiszpanii było tak samo godne szacunku, jak opinie innych państw i tak samo powinno zostać wzięte pod uwagę<sup>676</sup>. Z drugiej strony, Francja i Niemcy nie chciały żadnego kompromisowego rozwiązania, które odchodziłoby od propozycji Konwentu. Jak sądzono, francuski premier Raffarin obawiał się, że jakkolwiek dyskusja w tym zakresie może doprowadzić do debaty we Francji na temat spadku znaczenia tego kraju w Unii

<sup>671</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Defence*, Brussels, 2.12.2003, CIG 57/03; Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Defence*, Brussels, 5.12.2003, CIG 57/1/03 REV 13, PRESID 13.

<sup>672</sup> „Agence Europe”, 9.12.2003.

<sup>673</sup> „Agence Europe”, 6.12.2003.

<sup>674</sup> „Agence Europe”, 9.12.2003.

<sup>675</sup> „Agence Europe”, 6.12.2003 ; „Agence Europe”, 9.12.2003.

<sup>676</sup> Opinię taką Aznar wygłosił 9 grudnia 2003 r. na konferencji prasowej na zakończenie szczytu Hiszpania – Maroko w Marrakeszu („Agence Europe”, 11.12.2003).



Europejskiej, co negatywnie skutkowałoby dla jego ugrupowania w nadchodzących wyborach regionalnych i do Parlamentu Europejskiego<sup>677</sup>.

W dniu 9 grudnia 2003 r. Włochy przedstawiły całościowy zestaw propozycji, które miały być podstawą do osiągnięcia porozumienia na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli<sup>678</sup>. Przede wszystkim na bazie dyskusji politycznych, a w szczególności wyników konklawe w Neapolu, prezydencja wysunęła propozycje konkretnych zapisów traktatowych, które – jej zdaniem – odzwierciedlały różnicowanie poglądów poszczególnych delegacji, składając się na zrównoważony całościowy pakiet<sup>679</sup>. Ale w dokumencie tym nie znalazła się jakakolwiek nowa oferta, w jaki sposób należało rozwiązać najbardziej drażliwe polityczne kwestie, które uniemożliwiały ostateczne przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego. W rozpowszechnionym na dzień przed rozpoczęciem spotkania szefów państw i rządów memorandum, tj. 11 grudnia 2003 r., wskazano jedynie na rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami w tych obszarach, które miały być przede wszystkim przedmiotem rokowań na posiedzeniu Rady Europejskiej<sup>680</sup>. Były to: preambuła; skład Komisji; głosowanie większością kwalifikowaną; Parlament Europejski. Po raz kolejny w dokumencie powtórzono znane już stanowiska. W preambule kilka delegacji chciało odniesienia do korzeni chrześcijańskich, podczas gdy inne opowiadały się za tekstem przygotowanym przez Konwent. W szczególności nowe państwa członkowskie chciały, aby po poszerzeniu w składzie Komisji znaleźli się obywatele wszystkich krajów, co miało być odzwierciedleniem różnorodności Unii Europejskiej. Wobec tego prezydencja sugerowała, aby Komisja w zmniejszonym składzie została powołana w uzgodnionym terminie, którego Włochy nie określały. Prezydencja nie sprecyzowała, jak mógłby wyglądać kompromis w sprawie nowego systemu większości kwalifikowanej. Jedynie wspomniano o kontynuowaniu rozważań, których celem miało być wzięcie pod uwagę pewnych niepokojów ze strony kilku państw, ale bez utraty korzyści wynikających z propozycji Konwentu i ogólnej równowagi instytucjonalnej. Takie sformułowanie mogło świadczyć o tym, że jedyną możliwością była modyfikacja systemu podwójnej większości, a więc utrzymanie modelu nicejskiego, korzystnego przede wszystkim

<sup>677</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 342.

<sup>678</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – InterGovernmental Conference (12-13 December 2003): Presidency proposal*, Brussels, 9.12.2003, CIG 60/03, PRESID 14.

<sup>679</sup> Propozycje konkretnych zapisów traktatowych w: Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – InterGovernmental Conference (12-13 December 2003): ADDENDUM 1 to the Presidency proposal*, Brussels, 9.12.2003, CIG 60/03 ADD 1, PRESID 14.

<sup>680</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – InterGovernmental Conference (12-13 December 2003): ADDENDUM 2*, Brussels, 11.12.2003, CIG 60/03 ADD 2, PRESID 14.





kim dla Hiszpanii i Polski, było w zasadzie niemożliwe. Niektórzy dyplomaci spekulowali, że jedyną koncesją dla dwóch państw mogłaby być ewentualna propozycja prezydencji, aby nowy system wszedł automatycznie w życie dopiero w roku 2014, a nie jak zapisano to w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, w 2009 r.<sup>681</sup> W spekulacjach rok 2014 pojawiał się również jako ewentualna data pomniejszenia składu Komisji Europejskiej. Innym problemem w odniesieniu do większości kwalifikowanej był zakres jej stosowania. Biorąc pod uwagę zróżnicowanie poglądów, prezydencja opowiadała się za zrównoważonym kompromisem przygotowanym przez Konwent, jakkolwiek problem ten miał być rozważany w kontekście końcowego porozumienia. Ostatnim zagadnieniem była ewentualność nieznacznego zwiększenia minimalnego pułapu miejsc w Parlamencie Europejskim dla państw członkowskich, który wynosił 4 deputowanych. W związku z możliwością pojawienia się problemu demokratycznej legitymizacji najmniejszych państw członkowskich, Włochy nie wykluczały zwiększenia tej liczby, nie zmieniając całościowego podejścia do składu Parlamentu Europejskiego. Uzupełniającym dokumentem przedstawionym przez Włochy przed posiedzeniem Rady Europejskiej był raport przygotowany w październiku i listopadzie 2003 r. przez ekspertów prawnych, którzy dokonali poprawek prawnych i technicznych w tekście Traktatu Konstytucyjnego<sup>682</sup>.

Zgodnie ze strategią prezydencji, szefowie państw i rządów podczas posiedzenia w Brukseli w dniach 12-13 grudnia 2003 r. prowadzili przede wszystkim negocjacje w sprawie nowego systemu większości kwalifikowanej, gdyż Włochy uważały, że było to kluczowe zagadnienie i osiągnięcie kompromisu w tym zakresie pozwoliłoby na rozwiązanie pozostałych problemów i przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego<sup>683</sup>. Zarówno pierwszego, jak i drugiego dnia odbywały się sesje plenarne, jak również prowadzone były rozmowy bilateralne, głównie w ramach tzw. konfesjonaułu przewodniczącego. Już sam początek rozmów nie wróżył nic dobrego z uwagi na wyraźny brak przywództwa ze strony premiera Silvio Berlusconi. Podczas roboczego lunchu inauguracyjnego posiedzenie Rady Europejskiej Berlusconi zaproponował, aby prowadzić dyskusję na temat „kobiet i futbolu”, co wywołało zdziwienie, a wręcz dotknęło niektórych przywódców<sup>684</sup>. Co więcej, nie było przygotowanego harmonogramu spotkań bilateralnych prezydencji, wobec czego poszczególne delegacje marnowały czas, czekając na wezwanie ze strony Włoch, a w niedzielę, czyli drugiego dnia

<sup>681</sup> „EuroPAP”, 9.12.2003.

<sup>682</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, 2003 IGC: *editorial and legal adjustments to the draft Treaty establishing a Constitution for Europe and to the Protocols – presentation of the outcome of proceedings of the Working Party – CIG 50/03*, Brussels, 25.11.2003, CIG 51/03.

<sup>683</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*.

<sup>684</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 190-191.



posiedzenia, nie były one prowadzone przez Berlusconiego, tylko przez włoskiego ministra spraw zagranicznych. Już 12 grudnia 2003 r. jasne było, że osiągnięcie porozumienia będzie bardzo trudne, gdyż główne strony sporu, tj. z jednej strony Francja i Niemcy a z drugiej Hiszpania i Polska, ponownie zaprezentowały już wcześniej znane stanowiska<sup>685</sup>. Podczas dwustronnego spotkania premier Berlusconi nie zaprezentował premierowi Millerowi żadnego nowego kompromisowego rozwiązania. Pojawiły się one, zgodnie z doniesieniami Agencji Reutera, w toku rozmowy Berlusconiego z kanclerzem Schröderem<sup>686</sup>. Berlusconi miał ponoć zaproponować, aby między innymi Niemcom zwiększyć liczbę głosów w systemie nicejskim z 29 do 33 lub 34 przy pozostawieniu Hiszpanii i Polsce po 27 głosów. Premier Aznar opowiadał się za tym, aby Niemcy dysponowały 31 głosami<sup>687</sup>. Te propozycje zostały odrzucone przez kanclerza Niemiec, jakkolwiek sugerował on, że gotów byłby na kompromis w odniesieniu do 60-procentowego progu w modelu podwójnej większości. Jak referował później sam Berlusconi, inne kompromisowe rozwiązania zostały również odrzucone. Dotyczyły one możliwości wprowadzenia w życie systemu podwójnej większości dopiero w 2015 r. albo podjęcia w 2008 r. większością głosów decyzji o pozostawieniu systemu nicejskiego lub o jego zmianie.

Z uwagi na to, że rozmowy bilateralne nie doprowadziły do zmiany stanowiska którejkolwiek ze stron, 13 grudnia 2003 r. szefowie państw i rządów w krótkim oświadczeniu przyznali, że Konferencja Międzyrządowa nie zdołała w tamtym momencie osiągnąć porozumienia w sprawie Traktatu Konstytucyjnego<sup>688</sup>. Jednocześnie poprosili oni prezydentkę irlandzką, aby dokonała na bazie prowadzonych konsultacji oceny możliwości osiągnięcia postępu w rokowaniach i zdała z tego relację na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2004 r. Na zakończenie grudniowego szczytu w Brukseli premier Irlandii Bertie Ahern oświadczył, że nie zamierza zwoływać Konferencji Międzyrządowej, chyba że poprosi o to któreś z państw członkowskich<sup>689</sup>. Jednocześnie nie spodziewał się, aby przed marcem 2004 r. możliwe było osiągnięcie porozumienia, jakkolwiek, tak jak oceniał, uzgodniono już około 90% tekstu Traktatu Konstytucyjnego<sup>690</sup>. Analizując przyczyny niepowodzenia, Ahern wskazywał

<sup>685</sup> „EuroPAP”, 12.12.2003.

<sup>686</sup> „EuroPAP”, 13.12.2003.

<sup>687</sup> „Agence Europe”, 15.12.2003. Jak podkreślał podczas debaty w Parlamencie Europejskim sam Berlusconi, propozycja zwiększenia ilości głosów nie pochodziła od niego, tylko od jednego państwa członkowskiego. Jakkolwiek nie wymienił go z nazwy, to wiadomo było, że chodziło o Hiszpanię („Agence Europe”, 17.12.2003).

<sup>688</sup> Council of the European Union, *Brussels European Council, 12 and 13 December 2003. Presidency conclusions*, Brussels, 5.02.2004, 5381/04 POLGEN 2.

<sup>689</sup> „Agence Europe”, 15.12.2003; „EuroPAP”, 13.12.2003.

<sup>690</sup> Ocena, że udało się wynegocjować około 90% agendy Konferencji Międzyrządowej była dosyć powszechna. Chwalono za to kompetentny zespół ministra spraw zagranicznych Włoch Franco Frattiniego, który blisko współpracował z Sekretariatem Generalnym Rady (P. Ludlow,



przede wszystkim na brak czasu, gdyż, w jego opinii, chciano osiągnąć za dużo i to zbyt szybko. Sam jednak nie dramatyzował, nie nazywając impasu w negocjacjach kryzysem. Nieco mniej wstrzemięźliwie wypowiadało się kilku innych przywódców. Kanclerz Niemiec Gerhard Schröder wyraźnie obwiniał Polskę i Hiszpanię za brak porozumienia, konkludując, że było to wynikiem przedłożenia interesów narodowych nad interesami europejskimi. Tłumaczył to tradycyjnym podejściem Hiszpanii i wewnętrzną sytuacją w Polsce. Schröder nie wykluczał, że ostateczna porażka w 2004 r. mogła doprowadzić do wysunięcia inicjatywy Europy dwóch prędkości, jakkolwiek w tej bardziej pogłębionej Europie mogłoby się znaleźć miejsce również dla nowych państw członkowskich. Nie oznaczało to więc, że podziały przebiegałyby między starymi a nowymi państwami członkowskimi. Co więcej, Schröder sugerował, że rokowania w ramach Konferencji Międzyrządowej mogą mieć wpływ na negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013, gdyż pomiędzy nimi, jego zdaniem, istniał pewien związek. O ewentualnym zróżnicowaniu integracji europejskiej wspominał również prezydent Francji Jacques Chirac, jakkolwiek mówił on o idei tworzenia grup pionierskich w różnych obszarach, na przykład w zakresie obrony, sprawiedliwości lub gospodarki. Chirac nie wykluczał, że mogła brać w nich udział Polska, na przykład w dziedzinie obrony. Różnica między Schröderem a Chiracem polegała na tym, że kanclerz Niemiec skłaniał się bardziej ku koncepcji „twardego rdzenia”, podczas gdy prezydent Francji mówił o pogłębianiu integracji w różnych dziedzinach przez odmienne grupy państw. Jednak dla obu polityków idea zróżnicowania integracji nie była celem samym w sobie, tylko możliwą konsekwencją całkowitego fiaska negocjacji, które mogło nastąpić w przyszłości<sup>691</sup>. Ich zdaniem, sytuacja nie była jeszcze aż tak dramatyczna. Obaj przywódcy uważali, że trudno było mówić o kryzysie. Chirac podkreślał chociażby, że nigdy nie zdarzyło się, aby Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła się i sfinalizowała w trakcie tej samej prezydentury.

Niezadowolony z fiaska posiedzenia w Brukseli powodowało, że również premier Belgii Guy Verhofstadt był gotowy na stworzenie awangardy państw, a więc realizację koncepcji zbliżonej do pomysłów niemieckich<sup>692</sup>. W skład stałej awangardy miałyby wchodzić przede wszystkim kraje założycielskie Wspólnot Europejskich, ale brano pod uwagę również inne państwa. Przeciwnikiem stworzenia Europy dwóch prędkości był natomiast premier Luksemburga Jean-Claude Juncker, jakkolwiek nie wykluczał, że ostatecznie mogłoby dojść do zrealizowania tego pomysłu, jeżeli nie można byłoby osiągnąć istotnych celów europejskich. Wśród państw Grupy Wyszehradzkiej Polska była

*The European Council and IGC of December, 2003*, „Briefing Note”, nr 2.8, EuroComment, Brussels, 9.01.2004, s. 8).

<sup>691</sup> Ludlow, *The European Council and IGC of December, 2003*, s.15-16.

<sup>692</sup> „Agence Europe”, 15.12.2003; „EuroPAP”, 13.12.2003.



najwyraźniej osamotniona podczas szczytu w Brukseli, gdyż swój akces do „twardego rdzenia” zgłaszały zarówno Czechy, jak i Słowacja oraz Węgry<sup>693</sup>. Premier Leszek Miller nie obwinał nikogo za fiasko posiedzenia Rady Europejskiej, uważając, że odpowiedzialność była zbiorowa<sup>694</sup>. Oznajmił, że Polska przedstawiła kilka wariantów klauzuli *rendez-vous*, ale nie zostały one zaakceptowane przez inne państwa. Wiceminister spraw zagranicznych Danuta Hübner podkreślała, że lista polskich żądań była relatywnie krótka w porównaniu z tym, co chciały osiągnąć niektóre inne delegacje. Polska bowiem skupiała się jedynie na odniesieniu do dziedzictwa chrześcijańskiego w preambule, usprawnieniu pracy Komisji Europejskiej, systemie podejmowanie decyzji w Radzie oraz na EPBiO. Podobnie wypowiadał się premier José Maria Aznar, który wskazywał na dobrą wolę Hiszpanii. Tym tłumaczył propozycję zwiększenia ilości głosów Niemiec do 31 przy jednoczesnym zachowaniu systemu nicejskiego. Aznar uznał, że za kilka miesięcy będzie możliwe osiągnięcie kompromisu, ale potrzeba więcej czasu na dialog i negocjacje. Jednocześnie Aznar wypowiedział się przeciwko koncepcjom utworzenia awangardy, gdyż mogło to prowadzić do podziału Europy.

Fiasko posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli spotkało się na ogół z krytycznym podejściem, czego wyrazem była debata w Parlamencie Europejskim w Strasburgu w dniu 16 grudnia 2003 r.<sup>695</sup> Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi mówił o smutku i rozczarowaniu, a przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox o braku zbiorowej woli, którą powinny zademonstrować w nadchodzących tygodniach państwa członkowskie. Cox podkreślił, że Konstytucja powinna być ostatecznie przyjęta przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 r. Taka opinia współbrzmiała z wypowiedziami większości deputowanych, którzy apelowali do Irlandii, aby czas przeznaczony na refleksję nie był zbyt długi. Co do winy za fiasko szczytu, wskazywano między innymi na premiera Berlusconi oraz na Hiszpanię i Polskę, natomiast sam Berlusconi podkreślał, że udało się osiągnąć porozumienie w wielu kontrowersyjnych kwestiach z punktu widzenia państw członkowskich. Pojawiały się także głosy, które odpowiedzialnością za brak porozumienia obarczały Niemcy i Francję<sup>696</sup>.

<sup>693</sup> Parzymies, *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, s. 54. Stanowisko polityków czeskich w sprawie przebiegu szczytu brukselskiego nie było jednolite. Przedstawiciele partii opozycyjnych, między innymi Jan Zahradil z Obywatelskiej Partii Demokratycznej (ODS) i członek Konwentu Europejskiego, obwinił Francję i Niemcy za fiasko negocjacji, uważając, że państwa te chciały uzyskać większe wpływy w poszerzonej Unii Europejskiej („EuroPAP”, 13.12.2003).

<sup>694</sup> „Agence Europe”, 15.12.2003; „EuroPAP”, 13.12.2003.

<sup>695</sup> „Agence Europe”, 17.12.2003; „EurActiv”, 16.12.2003.

<sup>696</sup> Craig, *Constitutional process and reform in the EU*, s. 673.



Kilka dni później Valéry Giscard d'Estaing na konferencji prasowej zarzucał państwom członkowskim brak woli politycznej, ale również obwiniał Włochy za słabe przywództwo w trakcie negocjacji<sup>697</sup>. W odróżnieniu jednak od Parlamentu Europejskiego były przewodniczący Konwentu Europejskiego uważał, że potrzeba jednak dłuższego czasu do namysłu i nie należało się spieszyć z powrotem do stołu rokowań. Sceptycyzm co do możliwości przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego w trakcie prezydencji Irlandii wyraził premier Leszek Miller, który powołując się na opinie wyrażone podczas lunchu w czasie posiedzenia na szczycie w Brukseli, stwierdził, że większość państw członkowskich, w tym przede wszystkim Wielka Brytania, opowiadała się za wstrzymaniem na pewien czas negocjacji<sup>698</sup>.

#### **4.4. Negocjacje w czasie prezydencji irlandzkiej (styczeń – czerwiec 2004 r.): przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego**

Negocjacje w czasie prezydencji Irlandii odbiegały zasadniczo od normalnego przebiegu Konferencji Międzyrządowej, gdyż formalnie rokowania zostały wznowione dopiero w dniach 17-18 maja 2004 r., kiedy odbyło się siódme spotkanie na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Wcześniej kontakty bilateralne czy też spotkania wielostronne miały charakter nieoficjalny. Taka taktyka wynikała z faska posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w grudniu 2003 r., ale jednocześnie z faktu, że do wynegocjowania było jedynie kilka bardzo kontrowersyjnych kwestii, gdyż zdecydowana większość zapisów Traktatu Konstytucyjnego została uzgodniona. Jak ogłosił jeszcze w grudniu 2003 r. irlandzki minister spraw zagranicznych Brian Cowen, prezydencja przyjęła podejście trzyetapowe<sup>699</sup>. W pierwszej fazie, która miała rozpocząć się w styczniu 2004 r., miały odbyć się konsultacje na bazie raportu prezydencji włoskiej oraz wcześniejszych kontaktów bilateralnych. W drugiej fazie miano dokonać oceny, a w trzeciej, podczas posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2004 r., Irlandia miała zaprezentować raport na temat postępu rozmów. Nie było oczywiście wiadomo, jakie ustalenia zostaną osiągnięte przez szefów państw i rządów, wobec czego w grudniu 2003 r. trudno było o zasygnalizowanie przybliżonej daty zakończenia Konferencji Międzyrządowej. Irlandia jednoznacznie stwierdziła, że podstawą rokowań powinien być projekt Traktatu Konstytucyjnego przygotowany przez Konwent oraz różne propozycje kompromisowe prezydencji włoskiej. Cowen podkreślił jednocześnie, że niektóre ustalenia dwustronne uczynione przez Włochy nie będą honorowane, jeżeli nie wyraziły

<sup>697</sup> „EurActiv”, 19.12.2003.

<sup>698</sup> „Agence Europe”, 18.12.2003.

<sup>699</sup> „Agence Europe”, 19.12.2003.

na nie zgody wszystkie państwa członkowskie. Nie miały one wobec tego wchodzić w ramy tzw. *acquis*, czyli tych problemów negocjacyjnych, co do których w pełni lub prawie osiągnięto konsensus.

Zaprezentowane przez Irlandię podejście do rokowań miało charakter niezwykle wytonowany<sup>700</sup>. Irlandia dążyła bowiem do tego, aby minimalizować oczekiwania państw członkowskich, próbując ustalić podstawy dla kontynuowania rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowej. W związku z tak określoną taktyką negocjacyjną, początkowe kontakty polityków irlandzkich z przedstawicielami państw członkowskich i kandydackich oraz Komisji Europejskiej były nieformalne i dyskretne<sup>701</sup>. W styczniu i lutym 2004 r. spotkania bilateralne z poszczególnymi przywódcami i ministrami spraw zagranicznych były prowadzone przez premiera Bertie Aherna oraz ministra Briana Cowena. Właśnie Cowen podkreślał na początku stycznia 2004 r., że konsultacje będą poufne i będą prowadzone bez nadmiernego rozgłosu<sup>702</sup>.

Jednak poza rozmowami dwustronnymi toczyła się również publiczna dyskusja o przyczynach fiaska posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. oraz o ewentualnych skutkach i możliwym zakończeniu Konferencji Międzyrządowej w najbliższym czasie. W debacie tej bardzo często pojawiał się problem Europy dwóch prędkości. Zróżnicowania integracji nie wykluczał chociażby niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, który stwierdził, że jeżeli nie uda się przyjąć takiej Konstytucji, która przetrwałaby dłuższy okres, to wtedy może dojść do stworzenia Europy dwóch prędkości, jakkolwiek nie było to w interesie rządu niemieckiego<sup>703</sup>. Jednocześnie Fischer po raz kolejny opowiedział się za systemem podwójnej większości i wskazał niejako na winnych braku porozumienia, mówiąc, że rozumie problemy niektórych państw Europy Środkowej i Wschodniej z pozbyciem się części suwerenności, którą odzyskali zaledwie 13 lat wcześniej. Krytycznie do stanowiska niemieckiego podszedł polski premier Leszek Miller. Podkreślił on prawo Polski do obrony własnej pozycji w Unii Europejskiej, argumentując, że nikt nie wyraża zdziwienia, kiedy interesów narodowych broni kanclerz Niemiec czy prezydent Francji. Jednocześnie, jak podkreślił podczas posiedzenia komisji spraw zagranicznych Sejmu minister Włodzimierz Cimoszewicz, Polska nadal podtrzymywała swoje postulaty co do Konstytucji. Była jednak otwarta na możliwość wprowadzenia mechanizmu, który odkładałby w czasie decyzję w sprawie systemu

<sup>700</sup> N. Rees, *The Irish presidency: a diplomatic triumph*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 43, 2005, s. 56.

<sup>701</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 287; SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Irish Presidency*, [http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2_en.htm).

<sup>702</sup> „Agence Europe”, 8.01.2004.

<sup>703</sup> Uwagi te Joschka Fischer wygłosił podczas Międzynarodowego Forum Bertelsmanna w Berlinie („Agence Europe”, 13.01.2004).



większości kwalifikowanej, czyli po jakimś okresie stosowania mechanizmu nicejskiego<sup>704</sup>. Chodziło więc o wprowadzenie klauzuli *rendez-vous*, a konkretnie o to, aby postanowienie w sprawie przejścia na system podwójnej większości podjęła Rada Europejska większością kwalifikowaną i w sytuacji braku sprzeciwu ze strony parlamentów państw członkowskich<sup>705</sup>. Oprócz tej sugestii prezydent Aleksander Kwaśniewski nadal podtrzymywał propozycję zwiększenia ilości głosów przypadających Niemcom w systemie nicejskim<sup>706</sup>.

Rozmowy na temat zakończenia Konferencji Międzyrządowej i przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego nie były inicjowane jedynie przez prezydencję, ale dochodziło do szeregu spotkań dwustronnych i nawet wielostronnych między przywódcami lub ministrami spraw zagranicznych. Przykładem może być posiedzenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w ramach Trójkąta Weimarskiego, które odbyło się w połowie stycznia 2004 r. w Berlinie<sup>707</sup>. Nie doprowadziło ono do zmiany stanowisk negocjacyjnych, podobnie jak roboczy lunch ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Hiszpanii w Paryżu w dniu 11 lutego 2004 r.<sup>708</sup> Impas dotyczył przede wszystkim problemu większości kwalifikowanej, gdyż głównie Francja i Niemcy bardzo mocno obstawały za wprowadzeniem do Konstytucji podwójnej większości w wersji zaproponowanej przez Konwent<sup>709</sup>, podczas gdy przede wszystkim Hiszpania i Polska opowiadały się za utrzymaniem systemu nicejskiego. O okazanie większej elastyczności apelował premier Irlandii Bertie Ahern, który wykluczał możliwość ponownego otwarcia Konferencji Międzyrządowej, jeżeli państwa członkowskie będą trwać przy swoich stanowiskach<sup>710</sup>.

Z uwagi na różnice zdań osiągnięcie kompromisu było niezwykle trudne. Potwierdzeniem tego były nie tylko wspomniane powyżej rozmowy i wypowiedzi, ale również nieformalne kontakty w ramach całej Unii Europejskiej. Po raz pierwszy od posiedzenia Rady Europejskiej ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich i kandydackich poddali pod dyskusję problem Traktatu

<sup>704</sup> „EuroPAP”, 20.01.2004.

<sup>705</sup> Parzymies, *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, s. 55.

<sup>706</sup> „EuroPAP”, 20.01.2004.

<sup>707</sup> „Agence Europe”, 16.01.2004; „EuroPAP”, 15.01.2004. Na temat tego spotkania oraz rozmów Francji, Niemiec i Polski w sytuacji sporów wokół Traktatu Konstytucyjnego patrz B. Koszciel, *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań 2006, s. 121-150.

<sup>708</sup> „Agence Europe”, 12.02.2004.

<sup>709</sup> Za tym opowiedzieli się między innymi przywódcy obu państw, tj. kanclerz Gerhard Schröder i prezydent Jacques Chirac, podczas spotkania w Genshagen w Niemczech na początku lutego 2004 r. („EuroPAP”, 9.02.2004). Brak jakichkolwiek oznak kompromisu niemiecki dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” tłumaczył trudnościami obu polityków we własnych państwach („EuroPAP”, 10.02.2004).

<sup>710</sup> „EurActiv”, 8.01.2004.



Konstytucyjnego podczas roboczego lunchu w dniu 26 stycznia 2004 r.<sup>711</sup> Poza zgodą, że należało jak najszybciej przyjąć Konstytucję w związku ze zbliżającym się poszerzeniem Unii Europejskiej i wyborami do Parlamentu Europejskiego, ministrowie nie zarysowali nawet ogólnych ram ewentualnego porozumienia w kwestiach najbardziej drażliwych, a co więcej, nie mieli zbyt dużo czasu na wymianę poglądów z uwagi na inne ważne zagadnienia, jak sytuacja w Iraku i na Bliskim Wschodzie, strategia lizbońska itd. Współbrzmiały z tym wypowiedzi poszczególnych przywódców, między innymi premiera Irlandii Aherna, który po spotkaniu z kanclerzem Schröderem w Dublinie 10 lutego 2004 r. stwierdził, że kompromis jest niezbędny, ale jego osiągnięcie nie jest celem samym w sobie<sup>712</sup>. Jednocześnie Ahern poinformował, że różnice poglądów nie dotyczą tylko dwóch lub trzech kwestii, jak o tym przede wszystkim mówiono, tylko od dwunastu do dwudziestu. Schröder ze swojej strony dodał, że sukces procesu konstytucyjnego nie może być osiągnięty za każdą cenę.

Przełom w rozmowach był przede wszystkim wynikiem zmiany sytuacji politycznej w Hiszpanii<sup>713</sup>. 11 marca 2004 r. doszło w Madrycie do tragicznego w skutkach ataku terrorystycznego Al-Kaidy, który pociągnął za sobą ofiary w ludziach. W dużej mierze przyczynił się on do przegranej w wyborach powszechnych 14 marca 2004 r. rządzącej konserwatywnej Partii Ludowej premiera Aznara. Nowy socjalistyczny rząd pod przewodnictwem José Rodrigo Zapatero dokonał zmiany polityki zagranicznej Hiszpanii przez podjęcie decyzji o wycofaniu wojsk z Iraku i zadeklarowanie woli szybkiego przyjęcia Konstytucji Europejskiej. Pomimo braku jednoznacznego oświadczenia, jasne było, że nowy rząd hiszpański będzie gotowy zaakceptować w jakiejś formie system podwójnej większości zaproponowany przez Konwent Europejski. Stawiało to w bardzo trudnej sytuacji Polskę, która była osamotniona w obronie mechanizmu większości kwalifikowanej określonej w Traktacie Nicejskim. Po pierwszym spotkaniu z Zapatero premier Polski Leszek Miller podkreślił, że Polska chciałaby prezentować razem z Hiszpanią jednolite stanowisko w sprawie większości kwalifikowanej i jeżeli doszłoby do jego zmiany, to powinno to nastąpić wspólnie<sup>714</sup>. Jasne było, że Polska chciała uniknąć izolacji w Unii Europejskiej, gdyż – jak podkreślił Miller – samotność dla państwa jest niezwykle groźna<sup>715</sup>. Elastyczność wykazywała nie tylko Polska, ale również niektóre inne państwa. Między innymi Wielka Brytania zasygnalizowała przy-

<sup>711</sup> „EurActiv”, 27.01.2004.

<sup>712</sup> „Agence Europe”, 11.02.2004.

<sup>713</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 287.

<sup>714</sup> „EuroPAP”, 24.03.2004.

<sup>715</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 287.





dencji irlandzkiej możliwość zrezygnowania z prawa *veta* przede wszystkim w kilku obszarach współpracy sądowej<sup>716</sup>.

Z uwagi na wolę kompromisu zasygnalizowaną przez poszczególne państwa, posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 24-25 marca 2004 r. w odniesieniu do reformy traktatowej toczyło się w nieco innej atmosferze. Tuż przed spotkaniem szefów państw i rządów premier Irlandii Berti Ahern podkreślił determinację przywódców, aby przyjąć tak szybko jak to możliwe Traktat Konstytucyjny, jakkolwiek, Konferencja Międzyrządowa miała działać zgodnie z zasadą, że nic nie jest uzgodnione, jeżeli wszystko nie jest uzgodnione<sup>717</sup>. Nie oznaczało to jednak, że powrót do rokowań będzie równoznaczny z ponowieniem dyskusji o kwestiach już uzgodnionych, gdyż w dokumencie przedstawionym przed posiedzeniem Rady Europejskiej, Irlandia wskazywała na trzy niemalże już klasyczne problemy, które budziły kontrowersje<sup>718</sup>. Były to: wielkość i skład Komisji; najniższy pułap miejsc w Parlamencie Europejskim; definicja i zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. W dokumencie brak było konkretnych propozycji, jakkolwiek stwierdzono, że konsensus w odniesieniu do większości kwalifikowanej powinien bazować na systemie podwójnej większości.

Zadaniem szefów państw i rządów podczas spotkania w dniach 25-26 marca 2004 r. nie było osiągnięcie porozumienia w powyższych kwestiach, ale podjęcie decyzji co do perspektyw Konferencji Międzyrządowej. Tuż przed północą 25 marca premier Irlandii oznajmił, że uzyskał mandat ze strony Rady Europejskiej, aby w odpowiednim czasie powrócić do formalnych negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej i zakończyć je najpóźniej przed spotkaniem szefów państw i rządów, które było planowane na 17 czerwca 2004 r.<sup>719</sup> Do czasu powrotu do stołu rokowań prezydencja miała kontynuować konsultacje<sup>720</sup>. Zgoda państw na wznowienie rokowań świadczyła o zmianie atmosfery po nieudanym posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. Ten nowy klimat związany był przede wszystkim z przeobrażeniami na scenie politycznej Hiszpanii. Przyznał to wprost premier Belgii Guy Verhofstadt, stwierdzając, że wybory hiszpańskie zmieniły wszystko<sup>721</sup>. Ze swojej strony premier Aznar, który po raz ostatni uczestniczył w spotkaniu szefów państw i rządów tłumaczył własne stanowisko tym, że dzięki Nicei Hiszpania uzyskała

<sup>716</sup> „EurActiv”, 24.03.2004.

<sup>717</sup> „EurActiv”, 25.03.2004.

<sup>718</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Report on the Intergovernmental Conference*, Brussels, 24.03.2004, CIG 70/04 PRESID 15.

<sup>719</sup> „Agence Europe”, 27.03.2004.

<sup>720</sup> European Council, *Presidency conclusions*, Brussels, 25-26.03.2004, „Bull. EU” 3-2004, punkt I.3.

<sup>721</sup> „Agence Europe”, 27.03.2004.



najlepszą pozycję, jaką kiedykolwiek miała i jego zadaniem było ją uzyskać i utrzymać.

Optymistyczna atmosfera po spotkaniu w Brukseli została nieco zmacona oświadczeniem Leszka Millera z 26 marca 2004 r. o rezygnacji z funkcji premiera w dniu 2 maja 2004 r.<sup>722</sup> Brak było bowiem pewności co do stanowiska następcy w sprawie ewentualnego kompromisu wokół Traktatu Konstytucyjnego, co było o tyle istotne, że były rozważane propozycje, co do których pozytywnie wypowiadał się rząd polski. Według doniesień prasowych i agencyjnych rozważano możliwość zdefiniowania w Konstytucji nie tylko progów podwójnej większości, ale również określenie mniejszości blokującej<sup>723</sup>. Źródła dyplomatyczne zaprzeczały jednak jakoby Polska miała dysponować połową głosów blokujących. Jakkolwiek potwierdzenie prawdziwości rozważanych pomysłów kompromisu nie było proste, to spekulacje te świadczyły o poszukiwaniu takiego rozwiązania, którego punktem wyjścia byłaby propozycja Konwentu określająca podwójną większość kwalifikowaną, ale z uwzględnieniem niektórych zastrzeżeń ze strony Hiszpanii i Polski, aby umożliwić tym krajom honorowe wyjście z sytuacji. Polska ze swojej strony zaprezentowała trzy możliwe rozwiązania kompromisowe<sup>724</sup>. Chodziło albo o przedłużenie o kilka lat stosowania nicejskiego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, albo o wprowadzenie metody podwójnej większości przy jednoczesnym umożliwieniu państwu odwołania się do interesu narodowego, co skutkowałoby koniecznością skorzystania z systemu nicejskiego, albo zwiększenie progów podwójnej większości przy jednoczesnym zdefiniowaniu mniejszości blokującej.

Po marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej prezydencja irlandzka kontynuowała „ciche konsultacje”, których celem było wypracowanie kompromisowych rozwiązań w najbardziej drażliwych kwestiach instytucjonalnych<sup>725</sup>. Rozmowy były prowadzone w nieco innym stylu, gdyż przede wszystkim testowano w nich z najważniejszymi państwami różne propozycje, aby określić warunki ewentualnych kompromisów. Próbowano jednocześnie unikać pre-

<sup>722</sup> „EurActiv”, 29.03.2004.

<sup>723</sup> Zgodnie z doniesieniami między innymi „Gazety Wyborczej”, grupa ekspertów i dyplomatów skupiona wokół sekretarza generalnego Rady Javiera Solany przedstawiła dwie kompromisowe propozycje. W pierwszej propozycji progi większości kwalifikowanej wynosiłyby 55% ilości państw i 55% populacji Unii Europejskiej a decyzja mogłaby być zablokowana przez trzy do pięciu państw reprezentujących 10-15% ludności UE. Druga koncepcja zakładała, że większość kwalifikowaną stanowiłoby 55% krajów reprezentujących 65% populacji UE. Mniejszość blokująca byłaby na poziomie czterech-sześciu państw reprezentujących 15-20 ludności Unii („EuroPAP”, 30.03.2004).

<sup>724</sup> Te trzy propozycje przedstawił minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz swojemu francuskiemu odpowiednikowi Michelowi Barnierowi podczas jego wizyty w Warszawie w drugiej połowie kwietnia 2004 r. („Agence Europe”, 24.04.2004).

<sup>725</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 192.



zentowania znanych już stanowisk narodowych, co nie zawsze się udawało. Jak podkreślił premier Ahern w liście do przywódców innych krajów, rokowania miały przebiegać w duchu kompromisu i elastyczności oraz powinny być one ograniczone do znanych już kwestii<sup>726</sup>. Oznaczało to więc, że Irlandia nie chciała, aby pojawiły się jakieś nowe zagadnienia negocjacyjne.

Ta rodząca się nieco optymistyczna atmosfera została zmaćona przez zapowiedź rządu brytyjskiego dotycząca zorganizowania w przyszłości referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego, co stanowiło całkowitą zmianę stanowiska Tony'ego Blaira<sup>727</sup>. Oficjalnie premier brytyjski ogłosił tę decyzję w dniu 20 kwietnia 2004 r. podczas debaty w Izbie Gmin, a dzień później dodał, że jeżeli wynik byłby negatywny, to należało ponownie zasiąść do stołu rokowań i przeprowadzić kolejne referendum, jak w przypadku Danii i Irlandii. Zapowiedź Blaira usztywniła pozycję negocjacyjną Wielkiej Brytanii i wzmocniła presję na inne państwa członkowskie, które mogły liczyć się z ewentualnym negatywnym wynikiem referendum, jeżeli przyjęte rozwiązania byłyby niekorzystne z punktu widzenia brytyjskiego. Oznajmienie woli poddania Traktatu Konstytucyjnego osądowi społecznemu w Wielkiej Brytanii miało przede wszystkim kontekst wewnętrzny, tzn. Partia Pracy chciała pozbawić Partię Konserwatywną ważnego argumentu przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, ale również przed wyborami do Izby Gmin, które były planowane na wiosnę 2005 r. Decyzja ta była na ogół krytykowana przez polityków i media europejskie. Na przykład brytyjski dziennik „The Guardian” i francuskie „Le Figaro” łączyły referendum ze zmianą stanowiska Hiszpanii i wskazywały, że zapowiedź referendum mogła stanowić największy problem w debacie konstytucyjnej. „Libération” natomiast mówił o być może niezamierzonej presji na prezydenta Chiraca, aby również we Francji zostało przeprowadzone referendum. Jednocześnie „Libération” ostrzegał, że może to doprowadzić do odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego, gdyż pomimo generalnego poparcia dla tego dokumentu ze strony głównych sił politycznych, Francuzi mogą go nie zaakceptować, a powodów należało upatrywać w nadchodzącym poszerzeniu Unii Europejskiej. Reakcją na brytyjską zapowiedź przeprowadzenia referendum były nieformalne rozmowy głównie między Francją a Niemcami, aby do Traktatu Konstytucyjnego wprowadzić klauzulę, że dokument ten mógłby wejść w życie, jeżeli byłby ratyfikowany przez jedynie 20 państw członkowskich<sup>728</sup>. Brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw, aby przeciąć spekulacje w tej kwestii, bardzo wyraźnie stwierdził, że Traktat Konstytucyjny jest nego-

<sup>726</sup> „EurActiv”, 13.04.2004.

<sup>727</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 289; „Agence Europe”, 21.04.2004; „Agence Europe”, 23.04.2004; „EurActiv”, 19.04.2004; „EurActiv”, 20.04.2004.

<sup>728</sup> „Agence Europe”, 27.05.2004.



cjowany przez 25 państw i aby wszedł w życie musi być zaakceptowany przez wszystkie z nich.

W drugiej połowie kwietnia ministrowie spraw zagranicznych przyjęli kalendarz spotkań zaproponowany przez ministra Cowena<sup>729</sup>. Przewidywał on zarówno spotkania ministrów spraw zagranicznych, jak i wysokich urzędników w ramach tzw. grupy kontaktowej. Do tego ostatniego posiedzenia doszło w Dublinie w dniu 4 maja 2004 r., czyli zaledwie kilka dni po formalnym rozszerzeniu Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw członkowskich, co nastąpiło 1 maja. Podstawą dyskusji był 130-stronicowy dokument roboczy przygotowany przez prezydencję<sup>730</sup>, który bazował na propozycji Włoch przedstawionej przed grudniowym posiedzeniem Rady Europejskiej. Poza pewnymi uszczegółowieniami lub drobnymi zmianami, w dokumencie irlandzkim brak było nowych pomysłów w najbardziej drażliwych kwestiach, a w szczególności, co podkreśliła sama prezydencja, w odniesieniu do większości kwalifikowanej. Niemniej jednak spotkanie grupy kontaktowej zostało ocenione pozytywnie z uwagi na to, że – jak podkreślił rzecznik prezydencji – państwa członkowskie zapewniły o tym, że większość zagadnień zawartych w dokumencie nie będzie podlegało rokowaniom oraz że nie pojawią się jakieś nieoczekiwane żądania ze strony któregośkolwiek kraju<sup>731</sup>. Z uwagi na to, że podczas spotkania grupy kontaktowej pojawił się szeroki konsensus wobec wielu omawianych kwestii – konsensus, który jak stwierdzono, mógł mieścić się w ramach całościowego porozumienia – prezydencja wprowadziła do tekstu Traktatu Konstytucyjnego proponowane zmiany i uznała, że nie potrzebna była na ich temat debata na szczeblu ministerialnym<sup>732</sup>. Jednocześnie Irlandia zaprezentowała w dniu 13 maja 2004 r. kolejny dokument, w którym określiła trzy grupy tematyczne, co do których powinni się wypowiedzieć ministrowie spraw zagranicznych<sup>733</sup>. Były one następujące:

(1) niektóre problemy, które były poddane dyskusji w ramach grupy kontaktowej, a którymi, zdaniem niektórych delegacji, powinni zająć się ministrowie: konfiguracja Rady oraz wykonywanie prezydencji w Radzie Ministrów; wieloletnie ramy finansowe; procedura budżetowa; wyjaśnienia odnoszące się do Karty Praw Podstawowych; kontrola Europejskiego Trybunału Sprawiedli-

<sup>729</sup> „Agence Europe”, 27.04.2004.

<sup>730</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – meeting of focal points (Dublin, 4 May 2004) working document*, Brussels, 29.04.2004, CIG 73/04 PRESID 16.

<sup>731</sup> „Agence Europe”, 7.05.2004.

<sup>732</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Presidency proposals following the meeting of „focal points” on 4 May 2004*, Brussels, 13.05.2004, CIG 76/04 PRESID 18.

<sup>733</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Discussion at Ministerial meeting, 17/18 May 2004*, Brussels, 13.05.2004, CIG 75/04 PRESID 17.



wości nad proceduralnymi warunkami odnoszącymi się do nadmiernego deficytu; wspólna polityka handlowa;

- (2) zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów<sup>734</sup>;
- (3) przyszyły skład Komisji Europejskiej.

W odniesieniu do tych dwóch ostatnich zagadnień prezydencja nie zgłaszała żadnych nowych propozycji, bazując przede wszystkim na projektach włoskich z drugiej połowy 2003 r. i w kwestii składu Komisji również na wyniku rozmów dwustronnych. Prezydencja uważała, że zasada jedno państwo – jeden komisarz powinna obowiązywać do 2014 r., a od tego momentu powinna być mniejsza liczba komisarzy niż państw członkowskich. Irlandia uważała, że decyzja co do kształtu Komisji powinna być zapisana w samym Traktacie Konstytucyjnym a nie odkładana na później. Prezydencja zwróciła uwagę na trzy propozycje, które pojawiły się w dyskusji na ten temat:

- (1) propozycja Konwentu – w skład Komisji wchodziłoby 15 członków z uwzględnieniem przewodniczącego i ministra spraw zagranicznych Unii;
- (2) propozycja niektórych delegacji – liczebność Komisji odpowiadałaby określonej proporcji państw członkowskich, na przykład jednej drugiej lub dwóm trzecim;
- (3) propozycja niektórych delegacji – w skład Komisji wchodziłoby 18 członków<sup>735</sup>.

Powyższe grupy tematyczne były poddane debacie podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych, które odbyło się 17-18 maja 2004 r. To posiedzenie Rady Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych stanowiło pierwsze oficjalne spotkanie w ramach Konferencji Międzyrządowej w trakcie trwania prezydencji irlandzkiej. Był to więc kolejny krok w celu osiągnięcia ostatecznego porozumienia w czerwcu 2004 r. Zgodnie ze strategią Irlandii, jakiegokolwiek nowe propozycje miały być przedstawione w ramach całego pakietu dopiero na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej, które miało zakończyć Konferencję Międzyrządową<sup>736</sup>. Ostrożne podejście prezydencji minister Brian Cowen tłumaczył potrzebą identyfikacji stanowisk poszczególnych państw członkowskich po kilkumiesięcznej przerwie w negocjacjach i pojawieniu się niekiedy nowych przedstawicieli. Dopiero na tej podstawie miały być sformułowane rozwiązania kompromisowe. Taki sposób procedowania nie podobał się wszystkim krajom. Brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw wy-

<sup>734</sup> Prezydencja zwróciła uwagę na następujące obszary: współpraca sądowa w sprawach karnych oraz kwestia Prokuratury Europejskiej; WPZiB; opodatkowanie; bezpieczeństwo socjalne; własne zasoby; formuła pomostowa w zakresie wzmocnionej współpracy (prezydencja włoska chciała jej usunięcia).

<sup>735</sup> Pomysł ten dobrze by się sprawdzał w sytuacji, gdy w Unii Europejskiej byłoby 27 państw członkowskich. Wtedy obywatel każdego kraju zasiadałby w składzie dwóch z trzech kolejnych Komisji Europejskich.

<sup>736</sup> „Agence Europe”, 19.05.2004; „EurActiv”, 19.05.2004.



rażał wątpliwość, czy uda się osiągnąć porozumienie do połowy czerwca 2004 r., gdyż w rozmowach niestety cały czas powtarzano znane już stanowiska narodowe. W podobnym duchu wypowiedział się belgijski minister Louis Michel. Jego francuski odpowiednik i były komisarz Michel Barnier uważał, że możliwości dyskusji na szczeblu ministerialnym zostały wyczerpane i wobec całościowego pakietu reform wypowiedzieć się mogą jedynie szefowie państw i rządów. Nieco inaczej do sposobu prowadzenia dyskusji podchodził przedstawiciel Komisji Antonio Vitorino, który pochwalił Irlandię za to, że chciała, aby na szczeblu ministerialnym rozwiązać jak najwięcej problemów, zaś najważniejsze kwestie instytucjonalne rozstrzygnąć na poziomie szefów państw i rządów. Vitorino, odnosząc się do występującej różnicy poglądów pomiędzy państwami członkowskimi, stwierdził, że jest to typowe dramatyzowanie, które wzmocni ducha kompromisu uczestników negocjacji, gdy będą się one przybliżać do nieprzekraczalnego terminu.

Co do dwóch zasadniczych kwestii, które podlegały dyskusjom podczas posiedzenia Rady w dniach 17-18 maja 2004 r., stanowiska państw nie uległy zasadniczym zmianom. Takie kraje, jak przede wszystkim Belgia, Niemcy, Francja, Hiszpania i Grecja, opowiadały się za znacznym rozszerzeniem zakresu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, a była temu przeciwna głównie Wielka Brytania, która chciała utrzymania jednomyślności w takich obszarach, jak podatki, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, WPZiB oraz bezpieczeństwo socjalne<sup>737</sup>. Możliwość kompromisu rysowała się w zakresie współpracy prawnej w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz bezpieczeństwa socjalnego, gdzie możliwe było wprowadzenie większości kwalifikowanej przy uwzględnieniu „hamulca bezpieczeństwa”, który pozwalałby na odesłanie danej kwestii do Rady Europejskiej, jeżeli państwa członkowskie doświadczałyby problemów z akceptacją określonych propozycji. Zgoda na takie rozwiązanie nie oznaczała przyznania prawa *veta*, gdyż „hamulec bezpieczeństwa” mógłby być stosowany zgodnie z określonymi regułami. Co do składu Komisji, istniało przekonanie o potrzebie ograniczenia ilości komisarzy, ale dopiero od roku 2014 r., jakkolwiek Belgia i Francja chciały, aby nastąpiło to już w 2009 r., podczas gdy Dania, Austria i Grecja chciały odłożenia decyzji w tej sprawie do 2014 r., czyli do momentu, kiedy postanowienie to bazowałoby na doświadczeniach wynikających z poszerzenia Unii Europejskiej.

Oprócz rozmów wielostronnych premier Bertie Ahern realizował w maju program wizyt w stolicach państw członkowskich, który miał się zakończyć na początku czerwca 2004 r.<sup>738</sup> Jednym z wniosków, które wyciągnął z tych rozmów było przekonanie o tym, że szereg propozycji prezydencji miało szerokie

<sup>737</sup> „Agence Europe”, 19.05.2004.

<sup>738</sup> „Agence Europe”, 7.05.2004; SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Irish Presidency*.



poparcie jeszcze przed tym jak zostały one przedstawione oficjalnie. Warunki kompromisu w zakresie systemu większości kwalifikowanej, wynikające z prowadzonych konsultacji, przedstawił premier Ahern w nocie prezydencji adresowanej do ministrów spraw zagranicznych, którzy mieli się spotkać 24 maja 2004 r.<sup>739</sup> W dokumencie tym nie znalazły się konkretne propozycje, jakkolwiek oczywiste było w jakim kierunku zmierza ewentualny kompromis. Punktem wyjścia była akceptacja zasady podwójnej większości, ale zgodnie z sugestiami Aherna, należało dokonać odpowiednich modyfikacji systemu zdefiniowanego w projekcie Traktatu Konstytucyjnego. Koniecznością, zdaniem prezydencji, było przede wszystkim podniesienie pułapu wielkości populacji, co jednocześnie pociągało za sobą zwiększenie progu ilości państw, gdyż zgodnie z opiniami kilku delegacji, powinien istnieć parytet między obu kryteriami albo też różnica między nimi nie powinna być zbyt duża. Ahern zwrócił uwagę w nocie na dwa dodatkowe rozwiązania, które mogły umożliwić zawarcie ostatecznego kompromisu. Chodziło po pierwsze o rozważenie możliwości, czy głos wstrzymujący nie powinien być traktowany jak wówczas jako sprzeciw przy obliczaniu większości kwalifikowanej. Po drugie, wskazywano na ewentualność zdefiniowania mniejszości blokującej, jak i sposobu jej działania oraz podkreślenia znaczenia osiągnięcia konsensusu w Radzie Ministrów. Sugestie te świadczyły o możliwości zawarcia kompromisu nie tylko w odniesieniu do określenia większości kwalifikowanej, ale również objęcia nią większej ilości obszarów, czemu przeciwstawiła się przede wszystkim Wielka Brytania i niektóre inne państwa członkowskie<sup>740</sup>. Drugi dokument przedstawiony ministrom dotyczył procedury budżetowej i był odzwierciedleniem szerokiego poparcia, które wyłoniło się podczas poprzedniej sesji ministerialnej w dniu 17 maja 2004 r.<sup>741</sup>

Tocząca się podczas posiedzenia Rady w ramach Konferencji Międzyrządowej w dniu 24 maja 2004 r. debata dotyczyła przede wszystkim czterech zasadniczych kwestii, tj. definicji większości kwalifikowanej, preambuły do Traktatu, ilości miejsc w Parlamencie Europejskim i procedury budżetowej<sup>742</sup>. Jak podkreślił minister Cowen, dyskusja przebiegała w dobrej i konstruktywnej atmosferze i jakkolwiek osiągnięcie porozumienia w sprawie większości kwalifikowanej miało być dokonane dopiero na czerwcowym posiedzeniu Rady Europejskiej, to szanse końcowego konsensusu w tym zakresie uległy znacznemu zwiększeniu. Wynikało to przede wszystkim z akceptacji zasady podwój-

<sup>739</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Discussion at Ministerial meeting, Brussels 24 May 2004*, Brussels, 19.05.2004, CIG 77/04 PRESID 19.

<sup>740</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 289.

<sup>741</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Presidency proposal on budget procedure*, Brussels, 24.05.2004, CIG 78/04 PRESID 20.

<sup>742</sup> „Agence Europe”, 25.05.2004; „EurActiv”, 25.05.2004.



nej większości, jakkolwiek kwestią otwartą pozostało określenie wysokości obu progów. Stanowisko polskie nie było w tym zakresie do końca sprecyzowane, natomiast Hiszpania wydawała się opowiadać za progiem dwóch trzecich (66,66%) w odniesieniu do wielkości populacji. Szereg państw, tj. przede wszystkim Francja, Niemcy, Belgia, Holandia, Grecja, Włochy i Wielka Brytania, skłaniały się ku propozycji Konwentu lub nieznacznej zmianie. Za zachowaniem równowagi między dwoma kryteriami opowiadały się oprócz prezydencji następujące kraje: Finlandia, Dania, Czechy, Słowenia, Litwa, Łotwa, Malta, Grecja, Cypr i Austria.

W dyskusjach ministrów spraw zagranicznych w dniu 24 maja 2004 r. powrócił problem odniesienia do chrześcijaństwa w preambule<sup>743</sup>. Siedem państw członkowskich, tj. Włochy, Litwa, Polska, Słowacja, Portugalia, Czechy i Malta, wystosowały wspólny list, w którym apelowano o uwzględnienie tradycji chrześcijańskiej w preambule<sup>744</sup>. Swoje stanowisko argumentowano nie motywami religijnymi, tylko względami historycznymi, co miało pomóc w ewentualnej dyskusji nad tym postulatem. Niemniej jednak szereg krajów było zdecydowanie przeciwnych jakimkolwiek zmianom w treści preambuły. Były to następujące kraje: Francja, Belgia, Szwecja, Hiszpania, Dania, Wielka Brytania i Słowenia. Inne, przede wszystkim Niemcy i Austria, nie miały całkowicie sprecyzowanej opinii w tej kwestii. Jak sugerował francuski minister Michel Barnier, konflikt ten mógłby być rozwiązany, jeżeli wzmianka o chrześcijańskich korzeniach Europy znalazłaby się w deklaracji dołączonej do Traktatu Konstytucyjnego<sup>745</sup>. W tym kierunku zmierzała propozycja Polski. Prezydent Aleksander Kwaśniewski, uznając, że było już za późno, aby modyfikować preambułę, uważał, że można było przyjąć specjalną uchwałę, w której byłaby mowa o wartościach chrześcijańskich, a która wprowadzałaby Traktat Konstytucyjny<sup>746</sup>. Projekt tekstu uroczystej deklaracji, w której podkreślano dorobek nie tylko chrześcijaństwa, ale również judaizmu, islamu, filozofii greckiej, prawa rzymskiego oraz humanizmu inspirowanego religijnie i niereligijnie, został przekazany w trybie nieformalnym prezydencji irlandzkiej jeszcze na początku maja 2004 r.<sup>747</sup> Jednak zaakceptowanie takiej propozycji przez wszystkie państwa członkowskie było raczej niemożliwe. Powyższa wypowiedź Barniera,

<sup>743</sup> „Agence Europe”, 25.05.2004.

<sup>744</sup> Za wprowadzeniem do tekstu preambuły odniesienia do Boga lub chrześcijaństwa opowiadał się sam premier Ahern, ale uważał, że taki zapis nie ma szans na akceptację z uwagi na sprzeciw Francji (Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 290).

<sup>745</sup> „EurActiv”, 25.05.2004.

<sup>746</sup> „EuroPAP”, 3.05.2004.

<sup>747</sup> Autorami tej deklaracji byli były premier Tadeusz Mazowiecki, były główny negocjator akcesji Polski do UE Jan Kułakowski i prezes Fundacji Znak Stefan Wilkanowicz („EuroPAP”, 6.05.2004). Również biskupi polscy bezpośrednio zwrócili się do premiera Irlandii Aherna z listem, w którym apelowali o uwzględnienie w unijnej Konstytucji odniesienia do Boga i chrześcijaństwa,





która mogła świadczyć o dążeniu do kompromisu ze strony Francji, została dosyć szybko skorygowana przez premiera Jean-Pierre Raffarina, który bardzo wyraźnie zaakcentował, że stanowisko rządu francuskiego nie uległo zmianie i mimo tego, że występowanie dziedzictwa chrześcijańskiego w historii europejskiej jest oczywistością, to projekt europejski powinien być nadal świecki<sup>748</sup>. Ze stanowiska francuskiego zdawała sobie sprawę prezydencja. Premier Ahern, który sam chciał odniesienia do chrześcijaństwa w preambule, nieco żartobliwie stwierdził, że w jednym państwie, mając na myśli Francję, wybuchła rewolucja, aby usunąć Boga z własnej Konstytucji i kraj ten nie był przygotowany na ryzyko ponownej<sup>749</sup>.

W dwóch pozostałych kwestiach, które były przedmiotem dyskusji ministrów spraw zagranicznych w dniu 24 maja 2004 r. osiągnięto w zasadzie porozumienie<sup>750</sup>. Zwiększeniu uległa minimalna liczba miejsc w Parlamencie Europejskim z czterech do pięciu, jakkolwiek niektóre mniejsze państwa nadal chciały, aby pułap ten wynosił sześć. Zgodę uzyskano w kwestii procedury budżetowej i propozycji prezydencji, aby w przypadku, gdyby nie udało się przyjąć budżetu Radzie i Parlamentowi Europejskiemu w ramach komitetu pojednawczego w ciągu 21 dni, Komisja była zobowiązana do przedstawienia nowego projektu.

Konferencja Międzyrządowa weszła w ostatnią fazę po tym, jak 4 czerwca 2004 r. premier Ahern zakończył swoje wizyty w stolicach państw członkowskich. Osiągnięcie ostatecznego porozumienia nie było jednak wtedy przesądzone, gdyż sam Ahern oceniał szanse przyjęcia Konstytucji na spotkaniu szefów państw i rządów jak pięćdziesiąt do pięćdziesięciu procent<sup>751</sup>. Niemniej jednak starał się, aby ilość problemów, którymi miała zająć się Rada Europejska była jak najbardziej ograniczona<sup>752</sup>. Przed ostatecznym posiedzeniem Rady Europejskiej, odbyło się jeszcze jedno spotkanie Rady w dniu 14 czerwca 2004 r., dziewiąte w ramach Konferencji Międzyrządowej. Podstawą dyskusji były dwa dokumenty przedstawione przez prezydencję. W pierwszym znalazły się poprawione wersje propozycji, które pojawiły się po spotkaniu grupy kontaktowej, w świetle spotkań ministerialnych w dniach 17-18 oraz 24 maja

---

gdyż w przeciwnym razie byłyby to wielka dziejowa niesprawiedliwość i zafalszowanie historii (treść listu w: „EuroPAP”, 6.05.2004).

<sup>748</sup> „Agence Europe”, 27.05.2004.

<sup>749</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 290.

<sup>750</sup> „Agence Europe”, 25.05.2004.

<sup>751</sup> „Agence Europe”, 5.06.2004.

<sup>752</sup> W rozmowie z Tonym Blairem na początku czerwca 2004 r. w Londynie Bertie Ahern ostrzegł, że w tamtym momencie było około 12 nierozwiązanych problemów i nawet jeżeli podczas końcowego posiedzenia Rady Europejskiej ilość tych kwestii byłaby mniejsza, to szczyt zakończyłby się ostatecznie z 20 nierozwiązanymi zagadnieniami (Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 290).



2004 r.<sup>753</sup> W dokumencie tym zawarto zapisy odnoszące się do 49 kwestii, z uwzględnieniem deklaracji państw członkowskich. W opinii prezydencji, były one wyrazem sprawiedliwej równowagi między zróżnicowanymi poglądami poszczególnych delegacji i przedstawienie ich w tamtym momencie miało na celu uniknięcie ewentualnych dyskusji podczas końcowego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17-18 czerwca 2004 r.<sup>754</sup> W drugiej nocy prezydencja przedstawiła propozycje w 13 dziedzinach w celu wypracowania kompromisowych rozwiązań przed posiedzeniem szefów państw i rządów. Były to następujące obszary:

- preambuła;
- współpraca sądowa w sprawach karnych;
- Prokuratura Europejska;
- większość kwalifikowana w zakresie WPZiB;
- opodatkowanie;
- bezpieczeństwo socjalne;
- własne zasoby;
- wieloletnie ramy finansowe;
- wzmocniona współpraca;
- koordynacja polityki gospodarczej;
- deklaracja w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu;
- wspólna polityka handlowa;
- wyjaśnienia odnoszące się do Karty Praw Podstawowych.

W dokumencie brak jednak było propozycji dotyczących najważniejszych kwestii instytucjonalnych, tj. definicji większości kwalifikowanej, składu Komisji i podziału miejsc w Parlamencie Europejskim, gdyż miały być one zaprezentowane dopiero podczas posiedzenia Rady Europejskiej. Co więcej, ministrowie podczas spotkania w dniu 14 czerwca 2004 r. mieli jedynie przedyskutować zapisy przedstawione przez prezydencję, gdyż konsensus miał być uzyskany w ramach całościowego porozumienia osiągniętego przez szefów państw i rządów. Wobec tego nie należy się dziwić konstatacji ministra Cowena po spotkaniu w dniu 14 czerwca 2004 r., że „natura dokumentu” została „szeroko powitana” przez państwa członkowskie<sup>755</sup>. Oznaczało to generalną zgodę na zaproponowane rozwiązania, między innymi w odniesieniu do rozszerzenia zakresu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i bezpieczeństwa socjalnego przy możliwości zastosowania „hamulca bezpieczeństwa”<sup>756</sup>.

<sup>753</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Presidency proposal following the Ministerial meeting on 24 May 2004*, Brussels, 10.06.2004, CIG 79/04 PRESID 21.

<sup>754</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Ministerial meeting, Luxembourg, 14 June 2004*, Brussels, 12.06.2004, CIG 80/04 PRESID 22.

<sup>755</sup> „Agence Europe”, 15.06.2004.



Posiedzenie Rady Europejskiej, które ostatecznie zakończyło Konferencję Międzyrządową przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego, odbyło się w dniach 17-18 czerwca 2004 r. w Brukseli. Wśród przywódców poszczególnych państw członkowskich dominowało przekonanie o potrzebie sfinalizowania rozmów sukcesem. Widoczna była niemal determinacja wynikająca z negatywnych doświadczeń z grudnia 2003 r. oraz słabych wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego sprzed kilku dni z uwagi na niską średnią frekwencję w całej Unii Europejskiej oraz dobre rezultaty ugrupowań eurosceptycznych w niektórych krajach<sup>757</sup>. Poszczególne strony były bardziej skłonne do kompromisu. Dotyczyło to zarówno Hiszpanii i Polski, które były reprezentowane na szczycie przez nowych premierów, odpowiednio José Rodrigo Zapatero i Marka Belkę<sup>758</sup>, ale również Niemiec i Francji<sup>759</sup>.

Punktem wyjścia dyskusji w ramach Rady Europejskiej były dwa dokumenty przygotowane przez prezydencję. W pierwszym, który składał się z 57 aneksów, zawarto propozycje tekstów, które już wcześniej były prezentowane ministrom spraw zagranicznych i które były poprawione w oparciu o debatę w ramach Rady w dniu 14 czerwca 2004 r.<sup>760</sup> Prezydencja wyrażała nadzieję, że proponowane zapisy zdobędą poparcie ze strony poszczególnych delegacji, co oznaczało, że nie zamierzano prowadzić nad nimi dyskusji podczas posiedzenia w Brukseli. W dokumencie tym znalazło się szereg problemów, które wcześniej dzieliły państwa członkowskie, jak na przykład preambuła, konfiguracja Rady Ministrów, minister spraw zagranicznych Unii czy też zakres jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie WPZiB. W drugiej nocy pre-

<sup>756</sup> Niektóre pomysły, które zostały zawarte w dokumencie prezydencji, który dotyczył między innymi zakresu stosowania większości kwalifikowanej, były dyskutowane podczas poufnych rozmów, które prowadził Bobby McDonagh, przedstawiciel rządu irlandzkiego z dyplomatami i urzędnikami z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Francji (Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 290-291).

<sup>757</sup> Beach, *The dynamics of European integration*, s. 192; Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 293.

<sup>758</sup> Pozycja polskiego premiera na posiedzeniu w Brukseli nie była zbyt mocna. Zarówno on, jak i rząd nie uzyskali jeszcze wotum zaufania w parlamencie, a co więcej, 17 czerwca 2004 r. jednym głosem Sejm odrzucił informację rządu o przygotowaniach do szczytu Unii Europejskiej („EuroPAP”, 17.06.2004).

<sup>759</sup> Dążenie Niemiec i Francji do zamknięcia negocjacji manifestowało się w zmianie zachowania przywódców obu państw. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. kanclerz Schröder w zasadzie się nie odzywał, a prezydent Chirac przedstawił własne stanowisko. Tuż po otwarciu obrad w czerwcu 2004 r. obaj politycy zabrali głos, a prezydent Chirac podkreślał znaczenie szybkiej finalizacji Konferencji Międzyrządowej i wyboru nowego przewodniczącego Komisji (P. Ludlow, *The IGC and the European Council of June 2004. In search of a constitution and a president*, „Briefing Note”, nr 3.2 bis, EuroComment, Brussels, 14.07.2004, s. 8).

<sup>760</sup> Conference of the Representatives of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 16.06.2004, CIG 81/04 PRESID 23.



zydencja irlandzka przedstawiła w końcu projekty rozstrzygnięć w najbardziej kontrowersyjnych kwestiach instytucjonalnych i nieinstytucjonalnych<sup>761</sup>. Przede wszystkim Irlandia uznała, że większość kwalifikowana powinno stanowić co najmniej 55% państw członkowskich reprezentujących 65% populacji Unii Europejskiej. Stanowiło to podniesienie każdego z kryteriów o 5% w porównaniu z propozycją Konwentu Europejskiego. Irlandia opowiadała się dalej za przyjęciem zapisu, że mniejszość blokująca nie mogła być stworzona przez mniej niż cztery państwa, jakkolwiek wprowadzanie kolejnych ograniczeń, że mniejszość blokująca mogłaby być stworzona przez państwa reprezentujące co najmniej od 12 do 15% populacji Unii nie było uzasadnione w świetle powyżej sformułowanych progów. Prezydencja sugerowała ponadto, że głos wstrzymujący nie powinien być uwzględniany przy liczeniu większości kwalifikowanej. Podkreślała jednak, że nie było całkowitej zgody na to rozwiązanie. Co więcej, Irlandia uznała, że wzorując się na deklaracji z Ioanniny z 1994 r. można by w formie protokołu lub deklaracji wprowadzić możliwość kontynuowania dyskusji w Radzie i dążenia do uzyskania satysfakcjonującego rezultatu, jeżeli grupa państw członkowskich byłaby przeciwna określonej decyzji, a brakowałoby jej na przykład 5% do spełnienia wymogów mniejszości blokującej<sup>762</sup>. Szefowie państw i rządów musieli jednak odpowiedzieć na pytanie, czy takie rozwiązanie powinno mieć charakter stały, czy też jedynie obowiązywać przez określony czas.

Drugim zagadnieniem instytucjonalnym, co do którego prezydencja zgłosiła swoje propozycje był skład Parlamentu Europejskiego. Irlandia, powołując się na wcześniejsze sugestie ze strony różnych delegacji, uznała, że minimalna liczba miejsc w Parlamencie Europejskim powinna wynosić sześć. Jednocześnie prezydencja opowiedziała się za dokonaniem ponownego podziału miejsc w Parlamencie Europejskim i zgodnie z procedurą zapisaną w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, inicjatywę w tym zakresie powinien zgłosić przed wyborami w 2009 r. sam Parlament Europejski, a jednomyślną decyzję za zgodą PE powinna przyjąć Rada Europejska. Jednocześnie maksymalna liczba miejsc w Parlamencie Europejskim powinna być podniesiona do 745 lub 750.

Trzecią kwestią instytucjonalną był skład Komisji Europejskiej. Prezydencja proponowała, aby do 2014 r. w skład Komisji wchodziło po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego, włączając przewodniczącego i ministra

<sup>761</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 16.06.2004, CIG 82/04 PRESID 24.

<sup>762</sup> Propozycja ta pojawiła się jako oferta dla Polski, aby zaakceptowała ona ogólny kompromis w sprawie systemu podwójnej większości (Ludlow, *The IGC and the European Council of June 2004*, s. 11).



spraw zagranicznych Unii. Od 2014 r. liczba komisarzy powinna być ograniczona do 18 wybranych zgodnie z systemem rotacyjnym.

W dokumencie prezydencji znalazły się również pomysły dotyczące sześciu zasadniczych kwestii nieinstytucjonalnych, które dzieliły państwa członkowskie. Były to:

(1) koordynacja polityki gospodarczej (Rada określa ogólne kierunki polityk gospodarczych państw członkowskich);

(2) akcesja do strefy euro (decyzja podejmowana przez Radę na podstawie rekomendacji ze strony Eurogrupy);

(3) deklaracja w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu;

(4) rola Komisji w procedurze stosowanej w sytuacji nadmiernego deficytu (rekomendacje adresowane do państw przyjmowane z inicjatywy Komisji);

(5) wieloletnie ramy finansowe (przyjmowane na mocy jednomyślnego postanowienia Rady, ale możliwe byłoby zastosowanie klauzuli pomostowej, co pozwalałoby na podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną);

(6) Karta Praw Podstawowych (wyjaśnienia przygotowane przez prezydium Konwentu powinny być uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich).

Pomimo tego, że poszczególne państwa członkowskie były przekonane o potrzebie zawarcia porozumienia, rozmowy podczas dwudniowego szczytu w Brukseli napotykały na szereg problemów. Różnice dotyczyły nie tylko Traktatu Konstytucyjnego, ale także kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Paradoksalnie brak zgody w tej drugiej kwestii pomógł w wypracowaniu kompromisu w sprawie Konstytucji<sup>763</sup>. Z uwagi na bardzo ostry spór, głównie między Francją i Niemcami z jednej strony a Wielką Brytanią z drugiej<sup>764</sup>, trudno był dokonać wyboru następcy Romano Prodiego, a Chirac i Schröder zdawali sobie sprawę, że podwójna porażka na szczycie była nie do przyjęcia. Już pierwszego dnia obrad, tj. 17 czerwca 2004 r., pojawiły się głosy, że przyjęcie Konstytucji Europejskiej na szczycie w Brukseli jest możli-

<sup>763</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 293.

<sup>764</sup> Francja i Niemcy opowiadały się za kandydaturą premiera Belgii Guya Verhofstadta, jednak zdecydowanie przeciwna tej kandydaturze była Wielka Brytania, ale również Włochy, Polska, Portugalia i Austria. Verhofstadt był uważany za zwolennika federalizmu, a znaczenie miał również jego zdecydowany sprzeciw wobec wojny w Iraku. Wielka Brytania opowiadała się natomiast za kandydaturą komisarza Chrisa Pattena, który oficjalnie był wspierany przez największą frakcję w Parlamencie Europejskim, tj. Europejską Partię Ludową – Europejskich Demokratów. Przeciwno Pattenowi występowały takie państwa, jak Francja, Niemcy, Hiszpania, Luksemburg i Belgia. W związku z poważną różnicą zdań (na szczycie doszło między innymi do nieprzyjemnej wymiany poglądów), decyzja w sprawie kandydata na przewodniczącego Komisji została odłożona. Prezydent Chirac podkreślał, że trudno byłoby zaakceptować kandydata pochodzącego z państwa, które nie uczestniczy we wszystkich dziedzinach polityki europejskiej, mając na myśli fakt, że Wielka Brytania nie przyjęła waluty euro („EurActiv”, 21.06.2004; „EuroPAP”, 17.06.2004).



we. Mówili o tym przywódcy niektórych państw członkowskich, między innymi prezydent Jacques Chirac, ale przede wszystkim premier Bertie Ahern<sup>765</sup>. Nie oznaczało to jednak, że można było osiągnąć kompromis we wszystkich dyskutowanych kwestiach. Premier Polski Marek Belka, wspierany przez kilka innych krajów, chciał, aby doprecyzować treść preambuły poprzez dodanie wzmianki o tradycji chrześcijańskiej. Przeciwno takiemu uściśleniu wypowiedział się zdecydowanie Jacques Chirac<sup>766</sup>. Inaczej sytuacja kształtowała się w odniesieniu do definicji większości kwalifikowanej, gdyż osiągnięcie konsensusu w tym zakresie było kluczowe dla sukcesu Konferencji Międzyrządowej. Na podstawie popołudniowych rozmów plenarnych w dniu 17 czerwca 2004 r. oraz bilateralnych spotkań w ramach konfesjonatu przewodniczącego, prezydencja przedstawiła dnia następnego, tj. w piątek rano, nową całościową propozycję zarówno w odniesieniu do kwestii instytucjonalnych, jak i pozainstytucjonalnych<sup>767</sup>. Po raz pierwszy Irlandia zaprezentowała w tym dokumencie konkretny zapis traktatowy określający większość kwalifikowaną i mniejszość blokującą oraz deklarację, w której zdefiniowano specjalny mechanizm zabezpieczający zgodnie z wcześniejszymi sugestiami. Jedynym doprecyzowaniem było stwierdzenie, że jeżeli Rada podejmuje decyzję nie na wniosek Komisji lub ministra spraw zagranicznych Unii, to większość kwalifikowaną stanowi 72% członków Rady reprezentujących co najmniej 65% całej populacji Unii Europejskiej<sup>768</sup>. Poza tą kwestią w dokumencie znalazły się propozycje dotyczące składu Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz dziesięciu kwestii nieinstytucjonalnych.

Nowa propozycja prezydencji była przedmiotem dyskusji podczas porannej dwugodzinnej sesji plenarnej Rady Europejskiej w dniu 18 czerwca 2004 r., a następnie w ramach rozmów dwustronnych i trójstronnych prowadzonych przez prezydencję<sup>769</sup>. Konsultacje w ramach konfesjonatu przewodniczącego trwały aż sześć godzin, a osiągnięcie końcowego porozumienia nie było łatwe. W tym wypadku nie chodziło jedynie o stanowisko polskie i prob-

<sup>765</sup> „EuroPAP”, 17.06.2004.

<sup>766</sup> Chirac tak tłumaczył stanowisko Francji na konferencji prasowej: „Oczywiście nie jesteśmy wcale antychrześcijańscy. Jesteśmy starą cywilizacją chrześcijańską, ale jesteśmy też krajem, który położył kres kłótniom tego rodzaju 100 lat temu i nie ma wcale zamiaru ponownie otwierać debaty nad laickością” („EuroPAP”, 17.06.2004).

<sup>767</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 18.06.2004, CIG 83/04 PRESID 25.

<sup>768</sup> Inne elementy były takie same. Progi większości kwalifikowanej wynosiły odpowiednio 55% liczby państw członkowskich i 65% wielkości populacji, a mechanizm zabezpieczający byłby stosowany, jeżeli państwa przeciwnie decyzji Rady reprezentowałyby co najmniej 30% ludności Unii lub 40% liczby państw członkowskich. Możliwość taka obowiązywałaby co najmniej do 2014 r.

<sup>769</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 294.



lem większości kwalifikowanej. Niemniej jednak Polska nie do końca akceptowała poranną propozycję prezydencji irlandzkiej. Jakkolwiek Polska pozytywnie odnosiła się do zapisu o hamulcu bezpieczeństwa, to jednak wołała, aby mechanizm zabezpieczający znalazł się w tekście Traktatu Konstytucyjnego lub w dołączonym protokole, gdyż trudniej byłoby taką klauzulę usunąć<sup>770</sup>. Co więcej, Polska opowiadała się za obniżeniem progu wielkości populacji z 30 do 25%, by móc na jakiś czas wstrzymać podjęcie decyzji. Wynikało to z przekonania, że mechanizm ten byłby korzystniejszy niż możliwość całkowitego zablokowania postanowień Rady na mocy systemu nicejskiego. Polska chciała także, aby w sytuacji zastosowania mechanizmu, dążono do poszukiwania konsensusu aż do momentu znalezienia, jak to określił minister Cimoszewicz, lepszego kompromisu. Ale nieoczekiwane trudności w negocjacjach pojawiły się z uwagi na sprzeciw aż trzynastu małych i średnich państw członkowskich, na czele których stały Czechy<sup>771</sup>. Doniesienia w sprawie postulatów grupy nie były jednoznaczne. Według niektórych grupa chciała, aby podwyższyć próg ilości państw w systemie większości kwalifikowanej do piętnastu, czyli 60%<sup>772</sup>, według innych do 58%<sup>773</sup>. Jednak to formalne *veto* miało przede wszystkim na celu uzyskanie korzystnych rozwiązań w innych dziedzinach istotnych z punktu widzenia mniejszych państw, tj. w odniesieniu do składu Komisji i rotacyjnego przewodnictwa w Radzie<sup>774</sup>. Natomiast, obok innych delegacji, co nie było żadnym zaskoczeniem, jednoznacznie propozycję prezydencji poparli Hiszpanie<sup>775</sup>. Swoje niezadowolenie z przebiegu szczytu demonstrowała Francja, gdyż prezydent Chirac nie akceptował odchodzenia od propozycji irlandzkich przedstawionych przed posiedzeniem Rady Europejskiej i uznał, że Francja i tak zrobiła dużo dla osiągnięcia kompromisu i są granice, których nie da się już przekroczyć. Bardzo szybko grupa trzynastu państw ulegała zmniejszeniu, głównie w wyniku rozmów dwustronnych prowadzonych przez prezydencję<sup>776</sup>. Najpierw opinię zmieniła Portugalia, a później pozostałe kraje. Rokowania nie dotyczyły tylko kwestii instytucjonalnych – rozważano również żądania

<sup>770</sup> „EuroPAP”, 18.06.2004.

<sup>771</sup> W grupie tej znajdowały się następujące państwa: Austria, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Finlandia, Węgry, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Słowenia i Słowacja („Agence Europe”, 19.06.2004). Pojawiały się także doniesienia agencyjne, że w grupie tej znajdowała się również Polska, ale zaprzeczał temu wiceminister spraw zagranicznych Jan Trzaskczyński („EuroPAP”, 18.06.2004).

<sup>772</sup> „EuroPAP”, 18.06.2004.

<sup>773</sup> „Agence Europe”, 19.06.2004.

<sup>774</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 348.

<sup>775</sup> „EuroPAP”, 18.06.2004.

<sup>776</sup> „Agence Europe”, 19.06.2004.



Wielkiej Brytanii dotyczące bardziej precyzyjnych sformułowań na temat Karty Praw Podstawowych oraz koordynacji polityki gospodarczej<sup>777</sup>.

Wieczorem prezydencja irlandzka przedstawiła nową i ostateczną propozycję kompromisu w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. W dokumencie zostały zawarte zapisy dotyczące czterech kwestii instytucjonalnych i aż dziewiętnastu pozainstytucjonalnych<sup>778</sup>. W tej drugiej grupie pojawiły się obszary, które budziły niepokój Wielkiej Brytanii, między innymi polityka energetyczna, Eurojust i bezpieczeństwo wewnętrzne<sup>779</sup>. Jednak największe znaczenie miał nowy projekt dotyczący określenia większości kwalifikowanej. Nie modyfikując definicji większości kwalifikowanej, doprecyzowano, że ma ona obejmować co najmniej piętnaście państw członkowskich. Stwierdzono również, że mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej cztery państwa, w przeciwnym razie nie będzie ona osiągnięta. Zaproponowane zmiany dotyczyły również mechanizmu zabezpieczającego. Mógł on być stosowany, gdy swój sprzeciw zgłoszą członkowie Rady reprezentujący co najmniej trzy czwarte ludności potrzebnej do stworzenia mniejszości blokującej, czyli 26,25% (poprzednio 30% ogółu populacji Unii) lub trzy czwarte liczby państw członkowskich mogących utworzyć mniejszość blokującą, czyli 33,75% (poprzednio 40%). Państwem, które nie do końca było usatysfakcjonowane z proponowanych rozwiązań była Polska, która nadal chciała, aby mechanizm zabezpieczający był zapisany w Traktacie Konstytucyjnym a nie w dołączonej deklaracji, a co więcej, była przeciwna podejmowaniu w 2014 r. przez Radę decyzji o jego uchyleniu jedynie zwykłą większością<sup>780</sup>. Ostatecznie znaleziono kompromisowe rozwiązanie, zgodnie z którym decyzja w tej sprawie miała być podjęta nie zwykłą większością, tylko większością kwalifikowaną. Jednak kwestia ta nie mogła w jakikolwiek sposób zablokować ostatecznego porozumienia, gdyż kiedy zostało ono zaprezentowane na sesji plenarnej Rady Europejskiej tuż przed godziną 22.00, premier Bertie Ahern otrzymał owacje na stojąco<sup>781</sup>. Około godziny 22.30 18 czerwca 2004 r. szefowie państw i rządów przyjęli dokument zawierający ostateczne wersje zapisów dziewiętnastu problemów, w tym czterech kwestii instytucjonal-

<sup>777</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 294.

<sup>778</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 18.06.2004, CIG 84/04 PRESID 26.

<sup>779</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 294.

<sup>780</sup> Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 349.

<sup>781</sup> Norman, *The accidental Constitution. The making of the Europe's Constitutional Treaty*, s. 294; Rees, *The Irish presidency: a diplomatic triumph*, s. 56.





nych<sup>782</sup>, co oznaczało, że Konferencja Międzyrządowa zakończyła swoje prace, akceptując Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy.

Decyzja szefów państw i rządów o przyjęciu Konstytucji Europejskiej została ogłoszona około godziny 23.00 na konferencji prasowej przedstawiciela prezydencji premiera Bertie Aherna, w której uczestniczyli również przewodniczący Komisji Romano Prodi i Parlamentu Europejskiego Pat Cox<sup>783</sup>. Ahern w sposób nieco ogólnikowy i wyważony uznał, że Traktat Konstytucyjny jest wielkim osiągnięciem Europy i Europejczyków. Taki ton dominował w wypowiedziach innych przywódców, którzy pojawili się na konferencjach prasowych organizowanych przez poszczególne delegacje. W wielu wypadkach podkreślali oni, że osiągnięty kompromis był sukcesem z punktu widzenia interesów danego kraju. Takie stwierdzenie padło między innymi z ust premiera Polski Marka Belki, który odnosząc się do systemu podwójnej większości uznał nawet, że pozycja Polski w porównaniu do zapisów Traktatu Nicejskiego uległa wzmocnieniu, co było związane przede wszystkim z wprowadzeniem mechanizmu zabezpieczającego. Za porażkę uznał jednak niemożność wprowadzenia do preambuły odniesienia do tradycji chrześcijańskiej, mimo tego, że podnosił tę kwestię do samego końca (ale nie zyskał poparcia ze strony jakiegokolwiek państwa członkowskiego). O zwycięstwie mówił również premier Wielkiej Brytanii Tony Blair, dla którego kwestia większości kwalifikowanej nie odgrywała aż tak istotnej roli, jak dla niektórych państw członkowskich. Blair zwrócił uwagę przede wszystkim na pozostawienie prawa *veta* w takich drażliwych dziedzinach, jak podatki, bezpieczeństwo socjalne, polityka zagraniczna, obrona i brytyjski rabat budżetowy<sup>784</sup>. O polskich i brytyjskich problemach z akceptacją niektórych zapisów Traktatu Konstytucyjnego mówił na swojej konferencji prasowej prezydent Francji Jacques Chirac. Wyrażał on zrozumienia zarówno dla Polski, jakkolwiek stanowisko tego kraju doprowadziło do skomplikowania systemu podwójnej większości poprzez wprowadzenie mechanizmu zabezpieczającego oraz dla Wielkiej Brytanii, jakkolwiek postawa tego państwa nie pozwoliła na budowę socjalnej Europy, ale wynikało to z odmiennej wizji gospo-

<sup>782</sup> Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 18.06.2004, CIG 85/04 PRESID 27.

<sup>783</sup> „Agence Europe”, 20.06.2004; *Taoiseach announces EU agreement on a new Constitutional Treaty for Europe*, [http://www.ue2004.ie/te.../news.asp?sNavlocator=66&version=printerfriendly&list\\_id=862](http://www.ue2004.ie/te.../news.asp?sNavlocator=66&version=printerfriendly&list_id=862).

<sup>784</sup> Zadowolenie z przyjętego Traktatu Konstytucyjnego wyraził także minister spraw zagranicznych Jack Straw podczas debaty w Izbie Gmin. Stwierdził on, że Wielka Brytania osiągnęła w procesie negocjacyjnym stawiane cele, a Unia Europejska będzie unią państw, a nie przekształci się w federalne superpaństwo. Oprócz wymienionych przez Blaira obszarów, gdzie mogło być stosowane prawo *veta*, Straw wymienił również prawo karne (H. Kassim, *The United Kingdom and the future of Europe: winning the battle, losing the war*, „Comparative European Politics”, vol. 2, nr 3, 2004, s. 274).



darczej. Jednak Chirac, odnosząc się do stanowiska państw, które nie chciały pogłębiania procesu integracji europejskiej, wskazał na możliwości wynikające z klauzuli o wzmocnionej współpracy, która mogła być wykorzystana przez tych, którzy chcieliby podjąć działania szybciej i dalej. Zarówno Chirac, jak i kilku innych przywódców, między innymi Guy Verhofstadt i Gerhard Schröder, mówili o historycznym dniu z uwagi na przyjęcie pierwszej Konstytucji Europejskiej. W podobnym entuzjastycznym duchu wypowiedział się o decyzji Rady Europejskiej przewodniczący Konwentu Valéry Giscard d'Estaing, który wydał z tej okazji specjalny komunikat. W kilka dni później Valéry Giscard d'Estaing razem z Jean-Luc Dehaenem, występując na konferencji prasowej w Brukseli, także w imieniu drugiego wiceprzewodniczącego Konwentu Giuliano Amato, stwierdzili, że przyjęty tekst w ponad 90% odpowiadał propozycji Konwentu a wprowadzone zmiany nie dotyczyły na ogół istoty zapisów<sup>785</sup>.

Reakcje na przyjęcie przez szefów państw i rządów Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy były zróżnicowane, chociaż przeważały opinie pozytywne. Wyrazem takiego podejścia była debata w Parlamencie Europejskim, podczas której wyrażano na ogół zadowolenie, ale jednocześnie krytycznie oceniano dosyć skomplikowany kompromis w sprawie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną<sup>786</sup>. Zróżnicowane poglądy wyrażano również w poszczególnych państwach członkowskich, zarówno jeżeli chodzi o polityków, komentatorów jak i prasę. Brytyjski „Financial Times” zastanawiał się między innymi, czy rzeczywiście Konstytucja doprowadzi do zwiększenia efektywności w poszerzonej Unii Europejskiej, a biorąc pod uwagę fakt, że w wielu państwach miały być zorganizowane referenda, zadał pytanie, czy w ogóle wejdzie ona w życie<sup>787</sup>. We francuskim „Libération” krytykowano Konferencję Międzyrządową za zmiany, które zostały dokonane w pierwotnej propozycji Konwentu, gdyż pozbawiono ją zapisów o wyrazistym federalnym charakterze i wobec tego Unia Europejska nie będzie dobrze funkcjonować, gdyż każde państwo członkowskie będzie broniło przede wszystkim własnych interesów narodowych. Natomiast w niemieckim „Frankfurter Allgemeine Zeitung” twierdzono, że w Konstytucji znajduje się szereg różnych tekstów, które nie pasują do siebie i wobec tego nie będzie ona łatwa do zrozumienia przez obywateli. W Polsce pozytywnie o osiągniętym kompromisie mówił premier Marek Belka i prezydent Aleksander Kwaśniewski, podczas gdy krytycznie lub wręcz negatywnie partie opozycyjne<sup>788</sup>. Wskazywano między innymi na niekorzystny zdaniem opozycji system podwójnej większości, jak i brak odniesienia do chrześcijaństwa. W tej drugiej kwestii wypowiedział się również papież Jan

<sup>785</sup> „Agence Europe”, 22.06.2004.

<sup>786</sup> „Agence Europe”, 22.06.2004.

<sup>787</sup> „EurActiv”, 21.06.2004.

<sup>788</sup> „EuroPAP”, 19.06.2004. Na temat reakcji w Polsce patrz Parzymies, *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, s. 56-61.



Paweł II, który publicznie podziękował Polsce za obronę chrześcijańskich korzeni kontynentu, których nie powinno się odcinać<sup>789</sup>. W Czechach zdania były podzielone, gdyż prezydent Vaclav Klaus uznał przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego za niefortunne, a premier Vladimir Spidla powiedział, że stanowiło to wielki postęp. Powyższe wypowiedzi mogły więc świadczyć o tym, że Traktat Konstytucyjny był dokumentem kompromisowym i wobec tego nie zadawała wszystkich.

#### **4.5. Prace redakcyjne nad ostateczną wersją Traktatu Konstytucyjnego i jego podpisanie**

Dokument uzgodniony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2004 r. nie stanowił jeszcze ostatecznej wersji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Nie podlegał on już zmianom o charakterze merytorycznym, ale pracowali jeszcze nad nim eksperci prawni i językowi w lecie 2004 r.<sup>790</sup> Traktat, w którym dokonano nowej numeracji poszczególnych artykułów, został przedstawiony publicznie w dniu 6 sierpnia 2004 r., a później podlegał jeszcze pewnym korektom.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został uroczyście podpisany w Rzymie w dniu 29 października 2004 r.<sup>791</sup> Traktat został podpisany przez szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych 25 państw członkowskich oraz również trzech krajów kandydackich, tj. Rumunii, Bułgarii i Turcji. Uroczystość miała miejsce w tej samej sali, w której podpisywano 25 marca 1957 r. Traktaty ustanawiające EWG i Euratom, czyli Traktaty Rzymskie.

### **5. Postanowienia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>792</sup>**

Dokument podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie nosi oficjalną nazwę Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>793</sup>, jakkolwiek po-

<sup>789</sup> Negatywnie o braku odniesienia do chrześcijaństwa wypowiedziała się między innymi Komisja Konferencji Biskupów Wspólnoty Europejskiej (COMECE) w specjalnym oświadczeniu („Agence Europe”, 22.06.2004).

<sup>790</sup> SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Irish Presidency*.

<sup>791</sup> „EurActiv”, 29.10.2004.

<sup>792</sup> W paragrafie tym będzie dokonana przede wszystkim charakterystyka zmian, które zostały zapisane w Traktacie Konstytucyjnym w porównaniu z obowiązującymi Traktatami. Poniższe uwagi nie stanowią analizy całości Traktatu Konstytucyjnego. Dla przejrzystości tekstu analiza Traktatu Konstytucyjnego dokonana jest w czasie teraźniejszym, jakkolwiek wiadomo, że dokument ten nie wszedł do momentu publikacji niniejszej monografii w życie.



wszecznie jest on zwany Traktatem Konstytucyjnym lub wręcz Konstytucją Europejską. Jest to niezwykle obszerny i złożony dokument, jakkolwiek nie do końca spójny i wewnętrznie zintegrowany<sup>794</sup>. Jego złożoność wynikała przede wszystkim z faktu, że miał on zastąpić dwa obowiązujące Traktaty, tj. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i Traktat ustanawiający Unię Europejską. Traktowano go wobec tego często, i robili to między innymi zwolennicy federalizmu, jako kolejną piątą rewizję traktatów założycielskich<sup>795</sup>. Już sama nazwa budziła kontrowersje i niejasności, gdyż zasadnie zadawano pytanie, czy miał to być traktat, czy konstytucja<sup>796</sup>. Jakkolwiek dominowało przekonanie, że było to porozumienie zawarte przez państwa członkowskie, więc spełniało ono cechy umowy w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>797</sup>, to jednak pojawiały się głosy sugerujące, że jest to swoistego rodzaju konstytucja<sup>798</sup>, tym bardziej, że Unia Europejska miała być stworzona dzięki woli nie tylko państw Europy, ale również obywateli. Clive H. Church i David Phinmore, przedstawiając 15 argumentów za tym, że dokument ten jest traktatem i 16, że jest konstytucją, dochodzą ostatecznie do wniosku, że Traktat Konstytucyjny jest hybrydą, gdyż posiada zarówno cechy konstytucji, jak i traktatu<sup>799</sup>. W dyskusjach podkreślano także niekiedy, że użycie terminu konstytucja w odniesieniu do Traktatu Konstytucyjnego było niezbyt fortunne, gdyż mogło to doprowadzić do jeszcze większego zdystansowania się wielu społeczeństw od kwestii europejskich, na przykład w Wielkiej Brytanii<sup>800</sup>. Mogło to mieć również negatywny wpływ na wynik referendum w niektórych państwach członkowskich.

W skład Traktatu Konstytucyjnego wchodzi preambuła, cztery części (w sumie 448 artykułów) oraz dołączone do nich protokoły (36), akt końcowy oraz deklaracje (50). Generalna struktura Traktatu Konstytucyjnego jest następująca:

<sup>793</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „OJ C” 310, tom 47, 16.12.2004. Traktat w wersji angielskiej: *Treaty establishing a Constitution for Europe*, „OJ C” 310, vol. 47, 16.12.2004.

<sup>794</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 34-35; C. H. Church, D. Phinmore, *Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty*, Routledge, London-New York 2006, s. 2-3.

<sup>795</sup> U. Draetta, *After the Constitutional Treaty. The question of a political Europe*, „The Federalist”, vol. XLVII, nr 1, 2005, s. 24.

<sup>796</sup> M. Dony, *De Rome Rome: du traité la Constitution ?*, w: M. Dony, E. Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2005, s. 440-444.

<sup>797</sup> Tak określa Traktat Konstytucyjny między innymi cytowany już Jan Barcz (Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 38).

<sup>798</sup> Dony, *De Rome Rome*, s. 440-444.

<sup>799</sup> Church, Phinmore, *Understanding the European Constitution*, s. 34-38.

<sup>800</sup> Draetta, *After the Constitutional Treaty*, s. 27.



**Preambuła****Część I: bez tytułu**

Tytuł I: Definicja i cele Unii

Tytuł II: Prawa podstawowe i obywatelstwo Unii

Tytuł III: Kompetencje Unii

Tytuł IV: Instytucje i organy Unii

Tytuł V: Wykonywanie kompetencji Unii

Tytuł VI: Życie demokratyczne Unii

Tytuł VII: Finanse Unii

Tytuł VIII: Unia i jej bezpośrednie otoczenie

Tytuł IX: Członkostwo w Unii

**Część II: Karta Praw Podstawowych Unii**

Preambuła

Tytuł I: Godność

Tytuł II: Wolność

Tytuł III: Równość

Tytuł IV: Solidarność

Tytuł V: Prawa obywatelskie

Tytuł VI: Wymiar sprawiedliwości

Tytuł VII: Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty

**Część III: Polityka i funkcjonowanie Unii**

Tytuł I: Postanowienia ogólne

Tytuł II: Niedyskryminacja i obywatele

Tytuł III: Polityki i działania wewnętrzne

Tytuł IV: Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich

Tytuł V: Działania zewnętrzne Unii

Tytuł VI: Funkcjonowanie Unii

Tytuł VII: Postanowienia wspólne

**Część IV: Postanowienia ogólne i końcowe****Protokoły (36)****Akt końcowy****Deklaracje (50)**

### 5.1. Definicja, wartości, cele, zasady i symbole Unii Europejskiej

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy jest poprzedzony preambułą, w której znajduje się uzasadnienie powołania Unii Europejskiej, jak i też pokazane są w sposób ogólny relacje między Unią a państwami członkowskimi. Poza pewnymi nowymi elementami, jak na przykład odniesienie do humanizmu lub wzmianka o tożsamości narodowej, w preambule znajdują się wątki, które są uwzględnione w preambułach do obowiązujących Traktatów<sup>801</sup>. Jak stwierdzono, inspiracją do podpisania Traktatu Konstytucyjnego było kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy, z którego wynikały uniwersalne wartości stanowiące prawa człowieka oraz wolność, demokracja, równość i państwo prawne. Pomimo nacisku ze strony niektórych krajów, w szczególności Polski, w preambule nie uwzględniono odniesienia do chrześcijaństwa. Podkreślano natomiast otwartość zjednoczonej Europy na kulturę, wiedzę i postęp społeczny, jak i też międzynarodową odpowiedzialność tego kontynentu za pokój, sprawiedliwość i solidarność na świecie. W preambule bardzo wyraźnie zasugerowano, że nowa Unia Europejska nie miała zmierzać w kierunku przekształcenia się w jednolitą strukturę przypominającą państwo, gdyż podkreślono, że Europa miała być zjednoczona w różnorodności i że należało szanować tożsamość narodową państw członkowskich.

Zgodnie z artykułem I-1, Konstytucja ustanawia Unię Europejską a państwa członkowskie przyznają jej określone kompetencje niezbędne do osiągnięcia wspólnych celów. Zastosowana formuła ma charakter konstytucyjny, gdyż w odróżnieniu od obowiązujących Traktatów, w których Unię i Wspólnotę stworzyły wysokie układające się strony, Unia miała być powołana na mocy Konstytucji<sup>802</sup>. Tak ustanowiona Unia, w myśl artykułu I-2, ma opierać się na wspólnych dla państw członkowskich wartościach, tj. poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości oraz państwa prawnego, co znalazło już wyraz w preambule do Traktatu Konstytucyjnego. Co więcej, społeczeństwo w państwach członkowskich jest oparte na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Przestrzeganie wymienionych wartości jest niezbędnym warunkiem przystąpienia do Unii Europejskiej (artykuł I-58), natomiast jeżeli istniałoby wyraźne ryzyko ich naruszenia przez jakiegokolwiek państwo członkowskie, może to skutkować zawieszeniem niektórych praw wynikających z członkostwa (artykuł I-59). Jak podkreśla między innymi Jan Barcz, zapis artykułu I-2 jest elementem wzmocnienia aksjologii Unii Europejskiej<sup>803</sup>.

<sup>801</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*, <http://europa.eu.int/scadplus/constitution>.

<sup>802</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>803</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 41-43.



Podobnie jak w przypadku wartości, również niektóre cele wymienione w artykule I-3 pojawiają się wcześniej w preambule. Wymienione są cele zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Unia Europejska ma przede wszystkim promować pokój, wartości Unii oraz dobrobyt poszczególnych narodów. Ponadto wymieniono szereg innych szczegółowych celów wewnętrznych:

- obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych;
- rynek wewnętrzny z wolną i niezakłóconą konkurencją;
- zrównoważony wzrost gospodarczy;
- stabilność cen;
- społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności i zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego;
- ochrona środowiska naturalnego;
- postęp naukowo-techniczny;
- zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji;
- wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka;
- wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi;
- poszanowanie bogatej różnorodności kulturowej i językowej;
- ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego Europy.

Artykuł I-3 wymienia również cele, które Unia ma osiągnąć w stosunkach zewnętrznych. Są to:

- umacnianie i popieranie swoich wartości i interesów;
- pokój;
- bezpieczeństwo;
- stały rozwój planety;
- solidarność i wzajemny szacunek między narodami;
- swobodny i uczciwy handel;
- wyeliminowanie ubóstwa;
- ochrona praw człowieka, w szczególności praw dziecka;
- przestrzeganie i rozwój prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych<sup>804</sup>.

Traktat Konstytucyjny precyzuje fundamentalne zasady, na których oparte ma być funkcjonowanie Unii Europejskiej. Na mocy artykułu I-4 gwarantuje się zapewnienie czterech podstawowych swobód, tj. swobodę przepływu osób, usług, towarów i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości. Co więcej, akcentuje

<sup>804</sup> W porównaniu z obowiązującymi Traktatami, w Traktacie Konstytucyjnym pojawiają się pewne nowe elementy, tj. popieranie postępu naukowo-technicznego, solidarność pomiędzy pokoleniami, ochrona praw dziecka w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, spójność terytorialna, różnorodność kulturowa i językowa, rozwój dziedzictwa kulturowego Europy (SCADPlus, *A Constitution for Europe*).



się całkowity zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W artykule I-5 zawarte są dwie zasady, tj. zasada poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich oraz zasada lojalnej współpracy. Unia Europejska ma bowiem szanować równość państw członkowskich wobec Konstytucji oraz ich tożsamość narodową wyrażoną w strukturach politycznych i konstytucyjnych. Zasada lojalnej współpracy zakłada, że Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i wspierają w zakresie zadań, które mają być wykonane na mocy Traktatu Konstytucyjnego. Kolejną niezmiernie istotną zasadą jest zapis o pierwszeństwie prawa Unii Europejskiej przed prawem państw członkowskich w sytuacji wykonywania przez Unię przyznanych jej kompetencji (artykuł I-6). Reguła ta była już wcześniej stosowana, gdyż została ona rozwinięta na mocy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, ale fakt, że znalazła się ona w Traktacie Konstytucyjnym świadczył o chęci nadania jej bardziej formalnego i wyrazistego charakteru<sup>805</sup>. W odróżnieniu od obowiązujących Traktatów, Unia Europejska miała uzyskać na mocy Traktatu Konstytucyjnego osobowość prawną (artykuł I-7), której nie posiada, gdyż przynależy ona jedynie Wspólnocie Europejskiej. Dzięki nadaniu osobowości prawnej, Unia Europejska mogłaby na przykład zawierać porozumienia międzynarodowe.

Uzupełnieniem tytułu I dotyczącego definicji i celów Unii jest artykuł I-8, który dotyczy następujących symboli Unii:

- flaga Unii to krąg dwunastu gwiazd na niebieskim tle;
- hymn Unii pochodzi z *Ody do radości* z IX Symfonii Ludwiga van Beethovena;
- dewiza Unii to „Zjednoczona w różnorodności”;
- waluta Unii to euro;
- dzień Europy to 9 maja.

Symbole te, jakkolwiek nie znajdują się w obowiązujących Traktatach, są używane przez Unię Europejską.

## 5.2. Kompetencje Unii Europejskiej

Jednym z osiągnięć Traktatu Konstytucyjnego jest jasne zaprezentowanie podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie. Punktem wyjścia jest powtórzenie w artykule I-11 trzech podstawowych obowiązujących zasad określających granice i sposób wykonywania uprawnień<sup>806</sup>. Po pierwsze, jest to zasada powierzonych (przyznanych) kompetencji, zgodnie

<sup>805</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 79-80; M. Dony, *Les valeurs, objectifs et principes de l'Union*, w: Dony, Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, s. 44; SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>806</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 44-45; Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 88-89.





z którą Unia Europejska może działać jedynie w granicach przyznanych jej przez państwa członkowskie uprawnień w Konstytucji w celu osiągnięcia celów Unii. Jednocześnie podkreśla się bardzo wyraźnie, że kompetencje, które nie są powierzone Unii, należą do państw członkowskich. To ostatnie sformułowanie jest istotnym uzupełnieniem formuły zapisanej w artykule 5 Traktatu WE i stanowiło ukłon w kierunku rządów tych krajów, które były szczególnie wyczulone na kwestię utraty suwerenności<sup>807</sup>. Dlatego stwierdzenia tego nie można traktować jako tautologii, ale jako ukazanie obszaru suwerennych uprawnień państw członkowskich<sup>808</sup>. Po drugie, w Traktacie zapisano zasadę pomocniczości (subsydiarności), zgodnie z którą Unia Europejska może podejmować działania w tych dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji. Może mieć to miejsce w sytuacji, w której państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć określonych celów w sposób wystarczający. Jak dodano w Traktacie Konstytucyjnym, w porównaniu z obowiązującymi Traktatami, dotyczy to zarówno poziomu centralnego, regionalnego, jak i lokalnego<sup>809</sup>. Sposób stosowania zasady pomocniczości i odpowiedzialność parlamentów krajowych w tym zakresie jest określony w protokołach dołączonych do Traktatu Konstytucyjnego<sup>810</sup>. Protokół ten dotyczy również trzeciej zasady, tj. proporcjonalności, jakkolwiek w odróżnieniu od obowiązujących Traktatów, w tekście samej Konstytucji określenie „zasada proporcjonalności” pojawia się aż trzy razy<sup>811</sup>. Zgodnie z tą zasadą, Unia Europejska nie może wykroczać w swoich działaniach poza to, co służy osiągnięciu celów Traktatu Konstytucyjnego.

<sup>807</sup> H. Birbosia, *La répartition es compétences entre l'Union et ses Etats membres*, w: Dony, Birbosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, s. 52.

<sup>808</sup> A. G. Soares, *The division of competences in the European Constitution*, „European Public Law”, vol. 11, nr 4, 2005, s. 611-612.

<sup>809</sup> Wzmianka o poziomie regionalnym i lokalnym była zawsze preferowana przez państwa federalne, tj. Niemcy i Belgię, ale odrzucana przez Wielką Brytanię, która jednak zmieniła zdanie (Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 89).

<sup>810</sup> Są to protokoły numer 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz numer 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Nie ulega wątpliwości, że Traktat Konstytucyjny wzmocnił pozycję parlamentów krajowych, nie tylko w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości, ale również w innych dziedzinach. Szerzej na ten temat patrz między innymi R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Warszawa 2005.

<sup>811</sup> Są to następujące artykuły: artykuł I-11 dotyczący zasad podstawowych; artykuł I-38 dotyczący zasad wspólnych dla aktów prawnych Unii; artykuł II-112 dotyczący zakresu i wykładni praw i zasad zawartych w Karcie Praw Podstawowych [A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 105]. Na temat zasady proporcjonalności w Traktacie WE i w Traktacie Konstytucyjnym patrz D. Miąsik, „Nowe” ujęcie zasady proporcjonalności w Konstytucji dla Europy, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 111-122.



Wszystkie trzy zasady w sposób całkowicie jednoznaczny służą ograniczeniu możliwości podejmowania przez Unię Europejską określonych działań.

W Traktacie Konstytucyjnym (artykuł I-12) w sposób jednoznaczny wyróżnia się trzy rodzaje uprawnień Unii Europejskiej. Są to:

- kompetencja wyłączna;
- kompetencja dzielona (mieszana);
- kompetencja w zakresie prowadzenia działań wspierających, koordynujących i uzupełniających.

W zakresie kompetencji wyłącznej tylko Unia Europejska jest władna do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnych, a państwa członkowskie mogą jedynie podejmować działania z upoważnienia Unii albo też w celu wykonania aktów UE. Inaczej rzecz wygląda w odniesieniu do kompetencji dzielonej, gdyż w określonej dziedzinie prawo jest stanowione i są przyjmowane akty prawne przez Unię i państwa członkowskie, przy czym państwa członkowskie mogą wykonywać swoje uprawnienia, jeżeli Unia Europejska nie wykonała lub podjęła decyzję, aby nie wykonywać własnej kompetencji<sup>812</sup>. Takie sformułowanie stanowi prawne usankcjonowanie budzącej kontrowersję zasady prewencji (*pre-emption*)<sup>813</sup>. Nie odnosi się ona jednak do wszystkich obszarów, które mieszczą się w ramach kompetencji dzielonej<sup>814</sup>. Ponadto Unia może korzystać z uprawnienia do podejmowania działań, których celem jest wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Unia nie może jednak w tym obszarze zastępować kompetencji państw członkowskich ani też przyjmować takich aktów prawnych, które miałyby zmierzać do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Jak się podkreśla w komentarzach, wsparcie ze strony Unii Europejskiej może mieć przede wszystkim charakter finansowy<sup>815</sup>.

Traktat Konstytucyjny określa szczegółowo obszary poszczególnych kategorii kompetencji. Zgodnie z artykułem I-13 i podobnie jak to jest normowane na mocy obowiązujących Traktatów, Unia posiada wyłączną kompetencję w następujących dziedzinach:

- unia celna;
- ustanowienie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;

<sup>812</sup> Krytycy kompetencji dzielonej wskazują na nieścisłość samego terminu, gdyż w przypadku, gdy Unia przyjęłaby określony akt prawny, to w takiej sytuacji państwo członkowskie nie może przyjmować legislacji, która stałaby w sprzeczności z poczynaniami Unii (Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 92).

<sup>813</sup> Soares, *The division of competences in the European Constitution*, s. 613.

<sup>814</sup> Zasada prewencji nie dotyczy tych dziedzin, które na bazie obowiązującego porządku prawnego zaliczane są do kompetencji paralelnych. Są to: badania i rozwój technologiczny; przestrzeń kosmiczna; współpraca na rzecz rozwoju; pomoc humanitarna (SCADPlus, *A Constitution for Europe*).

<sup>815</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.



- polityka pieniężna w strefie euro;
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa;
- wspólna polityka handlowa;
- zawieranie porozumień międzynarodowych przewidzianych w akcie ustawodawczym UE, niezbędnych do wykonywania wewnętrznych kompetencji lub wpływających na wspólne zasady.

Obszary, których dotyczy kompetencja dzielona wyliczone są przede wszystkim w artykule I-14. Dziedziny te są następujące<sup>816</sup>:

- rynek wewnętrzny;
- polityka społeczna zgodnie z zapisami w części III;
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
- rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych;
- środowisko naturalne;
- ochrona konsumentów;
- transport;
- sieci transeuropejskie;
- energia;
- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego, tak jak zostało to zdefiniowane w części III;
- badania i rozwój technologiczny;
- przestrzeń kosmiczna;
- współpraca na rzecz rozwoju;
- pomoc humanitarna.

Powyższa lista nie wyczerpuje wszystkich obszarów, które mieszczą się w ramach kompetencji dzielonej. W związku z tym można dokonać rozróżnienia na kompetencję dzieloną ogólną i kompetencję dzieloną specjalną<sup>817</sup>. W tej pierwszej mieszczą się dziedziny zaprezentowane powyżej, w drugiej natomiast koordynacja polityk gospodarczych i zatrudnienie (artykuł I-15) oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (artykuł 16). Nie zawsze w komentarzach do Traktatu Konstytucyjnego stosuje się podział na dwa obszary kompetencji dzielonej. W przygotowanym przez sekretariat delegacji Parlamentu Europejskiego do prac w Konwencji nieoficjalnym dokumencie uważa się, że te dwie dziedziny nie przystają do generalnego podziału na trzy rodzaje

<sup>816</sup> W porównaniu do obowiązujących Traktatów po raz pierwszy w sposób całkowicie wyraźny uwzględniono w Traktacie Konstytucyjnym takie dziedziny, jak przestrzeń kosmiczna, energia, pomoc humanitarna i spójność terytorialna (Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 94).

<sup>817</sup> Birbosia, *La répartition es compétences entre l'Union et ses Etats membres*, s. 59-64.



kompetencji<sup>818</sup>. Jan Barcz natomiast podkreśla odrębność WPZiB, a koordynację polityk gospodarczych i zatrudnienia zalicza do działań wspierających, koordynujących i uzupełniających<sup>819</sup>. Podobnie odrębny charakter WPZiB oraz koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia akcentuje António Goucha Soares. Konstatuje on między innymi, że z uwagi na to, że WPZiB jest poddana specjalnemu międzyrządowemu reżimowi, to formalne połączenie trzech filarów nie skutkowało materialną inkorporacją drugiego filaru do systemu prawnego Unii<sup>820</sup>.

Działania wspierające, koordynujące i uzupełniające wymienione są w artykule I-17 Traktatu Konstytucyjnego. Są to:

- ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego;
- przemysł;
- kultura;
- turystyka;
- edukacja, sprawy młodzieży, sport i szkolenie zawodowe;
- obrona cywilna;
- współpraca administracyjna.

W porównaniu z obowiązującymi Traktatami, nowością jest uwzględnienie w zakresie kompetencji turystyki, obrony cywilnej oraz współpracy administracyjnej, jakkolwiek w przypadku tych dwóch pierwszych dziedzin wzmianki o potrzebie rozwoju aktywności przez Unię pojawiły się już w deklaracjach przyjętych w Maastricht, a współpraca administracyjna była inspirowana wymogiem dostosowania struktur administracyjnych przez państwa kandydackie w latach 90. XX wieku do wymogów członkowskich<sup>821</sup>. Przykłady te świadczą o tym, że w Traktacie Konstytucyjnym nie pojawiły się całkowicie nowe obszary kompetencji, tylko bazowano w dużej mierze na obowiązujących rozwiązaniach prawnych lub też na politykach, czy współpracy rozwijanej w ramach Unii Europejskiej<sup>822</sup>. Należy jednak pamiętać, że w wielu wypadkach zakres kompetencji Unii w poszczególnych obszarach uległ zmianie.

<sup>818</sup> Secretariat of the European Parliament delegation to the Convention, *Summary of the Constitution adopted by the European Council in Brussels on 17/18 June 2004*, NT536926EN.doc, PE 337.106, s. 6.

<sup>819</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 46-48. Podobnie Krystyna Kowalik-Bańczyk twierdzi, że Konstytucja uznaje WPZiB za kategorię samą w sobie [K. Kowalik-Bańczyk, *Porównanie systemu kompetencji Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy z dotychczasowym systemem*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 134].

<sup>820</sup> Soares, *The division of competences in the European Constitution*, s. 615.

<sup>821</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 94.

<sup>822</sup> Reasumując, należy stwierdzić, że następujące dziedziny pojawiły się w Traktacie Konstytucyjnym w zakresie kompetencji Unii: współpraca administracyjna; obrona cywilna; energia; pomoc humanitarna; przestrzeń kosmiczna; sport; spójność terytorialna; turystyka (Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 95).



Pomimo wyliczenia poszczególnych dziedzin kompetencji, Traktat Konstytucyjny przewiduje wprowadzenie pewnej elastyczności co do możliwości podejmowania działań, które nie są przewidziane przez Traktat. Przyjęte rozwiązania w artykule I-18 nie odbiegają zbyt od artykułu 308 Traktatu WE, chociaż w ramach Konwentu toczono liczne dyskusje dotyczące konieczności zachowania wspomnianego zapisu<sup>823</sup>. Zgodnie z artykułem I-18, Rada Ministrów może podjąć, na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, jednomyślną decyzję o przyjęciu odpowiednich środków niezbędnych dla podjęcia działania, aby osiągnąć jeden z celów Konstytucji, chociaż działanie to nie jest przewidziane przez Konstytucję. Środki te nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli jest to wykluczone przez Konstytucję, a co więcej, Komisja, zgodnie z procedurą kontroli stosowania zasady pomocniczości, informuje parlamenty krajowe o wszelkich wnioskach w oparciu o artykuł I-18. Nowością, w porównaniu z artykułem 308 Traktatu WE, jest rozszerzenie stosowania klauzuli elastyczności, która nie odnosi się tylko do rynku wewnętrznego, ale do wszystkich polityk określonych w części III Traktatu Konstytucyjnego<sup>824</sup>.

Jakkolwiek w Traktacie Konstytucyjnym dokonano podziału na trzy kategorie kompetencji, co miało uczynić cały system bardziej przejrzystym, to jednak nie uniknięto zróżnicowania co do rozwijania i implementacji polityk Unii<sup>825</sup>. Dotyczy to po pierwsze odrębnego charakteru WPZiB oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mimo stworzenia jednolitej struktury Unii Europejskiej bez podziału na trzy filary<sup>826</sup>. Po drugie, związane jest to z występowaniem klauzul *opt-out* lub *opt-in*, które na przykład umożliwiają Wielkiej Brytanii, aby nie przyjmowała wspólnej waluty euro, a Wielkiej Brytanii i Irlandii, aby nie były stronami konwencji z Schengen. Po trzecie, wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej może być wynikiem inicjowania wzmocnionej współpracy. Możliwość podjęcia i rozwijania takiej kooperacji jest normowana w artykule I-44 oraz w artykułach od III-416 do III-423, gdzie określono szereg warunków korzystania z niej. Wzmocniona współpraca może być ustanowiona przez co najmniej jedną trzecią państw członkowskich na mocy decyzji europejskiej Rady Ministrów. Nie może być ona podjęta w zakresie wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej ani też nie może naruszać rynku wewnętrznego oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wzmocniona współpraca ma służyć realizacji celów Unii Europejskiej, ochronie jej interesów i wzmocnieniu procesu integracji, a co więcej, musi być ona otwarta w każdej chwili dla wszystkich państw członkowskich.

<sup>823</sup> Birbosia, *La répartition es compétences entre l'Union et ses Etats membres*, s. 52-53.

<sup>824</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 93; SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>825</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 96-97.

<sup>826</sup> Te dwa obszary będą scharakteryzowane poniżej.



### 5.3. System instytucjonalny Unii Europejskiej

#### 5.3.1. Uwagi ogólne

Traktat Konstytucyjny utrzymuje generalny podział na trzy kategorie instytucji<sup>827</sup>, jakkolwiek w ramach poszczególnych grup następują pewne zmiany. Do grona pełnoprawnych instytucji została zaliczona Rada Europejska, co jest największą innowacją w odniesieniu do generalnej struktury instytucjonalnej. Oprócz niej pełnoprawnymi organami są Parlament Europejski, Rada Ministrów (inaczej Rada), Komisja Europejska (inaczej Komisja) oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W kategorii „inne instytucje” znalazł się Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy, który przez to traci status instytucji głównej. Organy doradcze pozostały bez zmian i są nimi Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

Poza określeniem instytucji głównych, w artykule I-19 Konstytucji Europejskiej wymienione są i doprecyzowane trzy podstawowe zasady odnoszące się do funkcjonowania organów. Zasady te znajdują się w obowiązujących Traktatach albo wynikają z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>828</sup>. Po pierwsze, jest to zasada jednolitych ram instytucjonalnych, rozszerzona w stosunku do zapisanej w artykule 3 obecnego Traktatu UE. Zgodnie z nią, Unia posiada jednolite ramy instytucjonalne, które mają służyć wspieraniu wartości UE, realizacji jej celów, interesom zarówno Unii, obywateli, jak i państw członkowskich oraz zapewnieniu spójności, skuteczności i ciągłości polityk oraz działań UE. Po drugie, jest to zasada równowagi instytucjonalnej powtórzona za artykułem 7 Traktatu WE, która stanowi, że instytucje działają w ramach uprawnień przyznanych im przez Traktat Konstytucyjny i zgodnie z procedurami i na warunkach, które są określone w tym dokumencie. Po trzecie, jest to zasada lojalnej współpracy między instytucjami, która była sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

#### 5.3.2. Reforma instytucji Unii Europejskiej

##### 5.3.2.1. Parlament Europejski

Reforma Parlamentu Europejskiego dotyczy zarówno składu, jak i uprawnień tej instytucji. Zgodnie z artykułem I-20, Parlament nie może liczyć więcej niż 750 deputowanych (obecnie 732). Nie dokonano podziału miejsc

<sup>827</sup> Bazując na Traktatach można dokonać podziału na instytucje główne, instytucje pomocnicze i inne instytucje (wyspecjalizowane) – A. Podraza, *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictwa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 74-75.

<sup>828</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 56-57.



między państwa członkowskie, co ma uczynić w przyszłości jednomyślnie Rada Europejska, działając z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody, pamiętając, że reprezentacja obywateli ma charakter degressywnie proporcjonalny. Stwierdzono jednak, że liczba miejsc przyznanych jakimukolwiek państwu członkowskiemu nie może przekroczyć 96 i nie może być mniejsza niż 6. W praktyce oznaczałoby to, że największe państwo Unii Europejskiej, tj. Niemcy, miałyby o 3 deputowanych mniej niż obecnie, gdyż posiadają 99 członków, a Malcie przyznano by jeszcze jednego posła, gdyż obecnie ma 5. Reforma miała mieć zastosowanie dla kadencji rozpoczynającej się w 2009 r. Generalnie rzecz biorąc, propozycje tych zmian nie były zbyt radykalne.

Podobnie jak podczas poprzednich reform traktatowych, począwszy od Jednolitego Aktu Europejskiego podpisanego w 1986 r.<sup>829</sup>, Parlament Europejski wzmocnił swoją pozycję w procesie podejmowania decyzji w ramach Unii Europejskiej. Zgodnie z zapisem w artykule I-20, „Parlament Europejski pełni, wspólnie z Radą, funkcje ustawodawczą i budżetową”. Wynikało to z faktu, że w artykule I-34 została wprowadzona zwykła procedura ustawodawcza, zgodnie z którą ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe są wspólnie przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę. Ta procedura legislacyjna była wzorowana na procedurze współdecydowania. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej w kontekście uprawnień Parlamentu Europejskiego było jednym z większych osiągnięć Traktatu Konstytucyjnego z punktu widzenia tej instytucji<sup>830</sup>. Co więcej, istotnym elementem było rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej, a w innych obszarach, gdzie stosowane są specjalne procedury decyzyjne Parlament Europejski jest konsultowany lub musi wyrazić zgodę na określony akt<sup>831</sup>. Zwiększenie uprawnień Parlamentu wynika także z uproszczenia procedury budżetowej (artykuły od III-403 do III-409) oraz z wyeliminowania podziału na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe, co powoduje, że Parlament ma wpływ na całość budżetu, a nie jedynie na wydatki nieobowiązkowe.

<sup>829</sup> Na temat reformy Parlamentu Europejskiego na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego patrz między innymi A. Podraza, *Rola Parlamentu Europejskiego w Jednolitym Akcie Europejskim*, „Roczniki Nauk Społecznych”, nr 1, 1988/1989.

<sup>830</sup> C. Pinelli, *The powers of the European Parliament in the new Constitutional Treaty*, „The International Spectator”, vol. XXXIX, nr 3, 2004, s. 90.

<sup>831</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*. Niektórzy komentatorzy sugerują jednak, że zmiany te miały jednak ograniczony charakter, gdyż zwykła procedura ustawodawcza nie uzyskała charakteru uniwersalnego we wszystkich sferach działalności UE. Co więcej, Parlament nie uzyskał prawa inicjatywy legislacyjnej, a jego rola w procesie reform traktatowych nadal ma być drugorzędna (M. G. Puder, *Constitutionalizing government in the European Union: Europe's new institutional quartet under the Treaty establishing a Constitution for Europe*, „Columbia Journal of European Law”, vol. 11, nr 1, 2005, s. 94-95).



### 5.3.2.2. Rada Europejska

Jak zostało podkreślone powyżej, istotną innowacją Traktatu Konstytucyjnego jest uczynienie z Rady Europejskiej pełnoprawnej instytucji Unii Europejskiej. Jest to ważne wydarzenie, gdyż w momencie instytucjonalizacji spotkań szefów państw i rządów w 1974 r. pod szyldem Rady Europejskiej w Traktatach nie było wzmianki o tym gremium, wobec czego było ono traktowane jako organ pozaprawny, a w późniejszym okresie jako quasiprawny<sup>832</sup>. Pomimo tego, że Rada Europejska została zapisana w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht, to dopiero Traktat Konstytucyjny wprowadza Radę Europejską do grona organów głównych. Nie oznacza to jednak, że dzięki Konstytucji Europejskiej zadania stojące przed szefami państw i rządów z punktu widzenia prawa stają się wyrazistsze, gdyż jak podkreślają komentatorzy, funkcje Rady Europejskiej nie ulegają fundamentalnym zmianom<sup>833</sup>. Tak jak zostało to zdefiniowane w artykule I-21, co jest potwierdzeniem zadań, które obecnie stoją przed szefami państw i rządów, „Rada Europejska nadaje impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne polityczne kierunki i priorytety”. W tym samym artykule bardzo wyraźnie podkreśla się, że instytucja ta nie pełni funkcji ustawodawczych. Jednak w ściśle określonych przypadkach Rada Europejska, zgodnie z tzw. procedurą „hamulca bezpieczeństwa”, może rozpatrzyć akt legislacyjny, stając się arbitrem w sytuacji, gdy któreś państwo członkowskie sprzeciwia się ustawie europejskiej lub europejskiej ustawie ramowej<sup>834</sup>. Dotyczy to rozwiązań w dziedzinie zabezpieczeń społecznych (artykuł III-136) i współpracy w sprawach karnych (artykuły III-270 i III-271). Procedura ta polega na wstrzymaniu zwykłej procedury ustawodawczej, a po okresie dyskusji Rada Europejska może albo procedurę odwieść, albo poprosić Komisję o przedstawienie nowej inicjatywy legislacyjnej. Podobną funkcję pełni Rada Europejska w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (artykuł III-300). W przypadkach, kiedy Rada może podjąć decyzję większością kwalifikowaną a państwo członkowskie uzna, że postanowienie to stałoby w sprzeczności z istotnym względem polityki krajowej, który jest jasno określony, to wtedy prowadzone są konsultacje przez ministra spraw zagranicznych z danym krajem, a jeżeli one nie przyniosą rozwiązania, kwestia jest przekazywana przez Radę Radzie Europejskiej, która może przyjąć decyzję europejską jednomyślnie. Sformułowanie to przypomina kompromis luksemburski z 1966 r.<sup>835</sup>

<sup>832</sup> Podraza, *Unia Europejska*, s. 78.

<sup>833</sup> J. P. Jacque, *Les institutions*, w: Dony, Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, s. 143-144.

<sup>834</sup> Jacque, *Les institutions*, s. 144; SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>835</sup> Na temat kompromisu luksemburskiego patrz Podraza, *Unia Europejska*, s. 43-44.





Traktat Konstytucyjny rezerwuje szefom państw i rządów decyzje o charakterze bardziej konstytucyjnym. Postanowienia Rady Europejskiej odnoszą się do następujących kwestii<sup>836</sup>:

- skład Parlamentu Europejskiego (artykuł I-20);
- warunki sprawowania prezydencji różnych konfiguracji Rady (artykuł I-24);
- system równej rotacji przy wyłanianiu składu Komisji (artykuł I-26);
- upoważnienie Rady do przyjęcia ustawy europejskiej większością kwalifikowaną a nie jednomyślnie w sprawie wieloletnich ram finansowych (artykuł I-55);
- przyjęcie decyzji europejskiej stwierdzającej naruszenie przez państwo członkowskie wartości wymienionych w artykule I-2 (artykuł I-59);
- ustalenie wytycznych prowadzenia negocjacji z państwem, które chce wystąpić z Unii Europejskiej (artykuł I-60);
- poszerzenie uprawnień Prokuratury Europejskiej (artykuł III-274);
- zainicjowanie zwykłej albo uproszczonej procedury zmiany Traktatu Konstytucyjnego (odpowiednio artykuły III-443 i III-444) oraz przeprowadzenie zmian dotyczących polityk i działań wewnętrznych Unii zgodnie z procedurą uproszczoną (artykuł III-445)<sup>837</sup>.

W większości są to nowe prerogatywy przyznane Radzie Europejskiej na mocy Traktatu Konstytucyjnego<sup>838</sup>.

Rada Europejska ponadto wypełnia funkcje wyborcze. Szefowie państw i rządów przedstawiają Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewodniczącego Komisji i mianują cały skład Komisji (artykuł I-27), po uzyskaniu zgody przewodniczącego Komisji powołują lub dymisjonują ministra spraw zagranicznych Unii (artykuł I-28) oraz desygnują prezesa, wiceprezesa i pozostałych członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego (artykuł III-382).

Pewnej modyfikacji uległ skład Rady Europejskiej. Oprócz szefów państw lub rządów oraz przewodniczącego Komisji w jego skład wchodzi przewodniczący Rady Europejskiej, a w spotkaniach uczestniczy również minister spraw zagranicznych Unii (artykuł I-21). Co więcej, nieco inaczej niż obecnie stwierdzono, że członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję o tym, że każdemu szefowi państw lub rządów będzie towarzyszył minister a przewodniczącemu Komisji jeden z jej członków. Pewnym novum jest brak wyraźnego sformułowania, że powinien to być minister spraw zagranicznych, jak to ma miejsce w obowiązującym Traktacie UE, a co nie zawsze odpowiadało rze-

<sup>836</sup> Jacque, *Les institutions*, s. 144 ; SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>837</sup> Procedura określona w artykule III-445 może być stosowana wobec polityk i działań wewnętrznych Unii wymienionych w tytule III części III Konstytucji. Mieszczą się one w trzech kategoriach: (1) rynek wewnętrzny; (2) polityka gospodarcza i pieniężna; (3) polityki w innych dziedzinach.

<sup>838</sup> Puder, *Constitutionalizing government in the European Union*, s. 97-98.



czywistości, gdyż czasami w posiedzeniach brali udział ministrowie gospodarki lub finansów. Podobnie dostosowano do obecnej praktyki częstotliwość spotkań. Posiedzenia Rady Europejskiej mają odbywać się raz na kwartał, czyli cztery razy do roku, a nie jak określa to Traktat UE, że przynajmniej dwa razy do roku. Ponadto przewodniczący może zwoływać nadzwyczajne sesje Rady Europejskiej.

Całkowitą nowością jest ustanowienie stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (artykuł I-22). Jest on wybierany przez szefów państw i rządów na kadencję trwającą dwa i pół roku, a jego mandat jest odnawialny tylko raz. Może być on odwołany przez Radę Europejską. Przewodniczący nie może pełnić żadnej funkcji w państwie członkowskim. Ograniczenie to nie odnosi się do funkcji w jakiegokolwiek instytucji europejskiej, co może oznaczać, że przewodniczący Rady Europejskiej mógłby być jednocześnie przewodniczącym Komisji<sup>839</sup>. Byłoby to bardzo ciekawe rozwiązanie, biorąc pod uwagę wszystkie kontrowersje, które wiązały się z ideą powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, który był traktowany przez wielu jako potencjalny rywal przewodniczącego Komisji. Traktat Konstytucyjny określa następujące funkcje przewodniczącego Rady Europejskiej:

- przewodniczenie i kierowanie pracami Rady Europejskiej;
- przygotowanie i zapewnienie ciągłości prac Rady Europejskiej we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej i na bazie aktywności Rady Spraw Ogólnych;
- dążenie do zapewnienia spójności i consensusu w ramach Rady Europejskiej;
- prezentacja Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania po każdym spotkaniu Rady Europejskiej;
- zapewnienie reprezentacji Unii Europejskiej na zewnątrz w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ale bez uszczerbku dla uprawnień ministra spraw zagranicznych Unii.

To ostatnie uprawnienie budzi jednak pewne wątpliwości, gdyż może jednak prowadzić do sporu kompetencyjnego z europejskim ministrem spraw zagranicznych<sup>840</sup>.

### 5.3.2.3. Rada Ministrów

Konstytucja Europejska wprowadza bardzo istotne zmiany w odniesieniu do funkcjonowania Rady Ministrów. Sama nazwa jest pewną innowacją, jeżeli chodzi o zapisy traktatowe, ale jest ona w powszechnym użyciu w literaturze

<sup>839</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>840</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 58; Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 108.



przedmiotu, przede wszystkim w języku angielskim. Generalnie jednak reforma Rady dotyczy trzech zasadniczych kwestii: (1) konfiguracje Rady; (2) prezydencja Rady; (3) tryb podejmowania decyzji.

Artykuł I-24 ustanawia dwie podstawowe konfiguracje Rady, tj. Radę Spraw Ogólnych i Radę Spraw Zagranicznych. W stosunku do obowiązujących rozwiązań stanowi to podział Rady Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Jednocześnie Konferencja Międzyrządowa odrzuciła propozycję Konwentu, aby stworzyć dodatkowo Radę Legislacyjną. Zadania Rady Spraw Ogólnych są dwojakie. Po pierwsze, ma ona zapewnić spójność działań poszczególnych składów Rady oraz po drugie, we współpracy z przewodniczącymi Rady Europejskiej i Komisji przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich kontynuację. Rada Spraw Zagranicznych natomiast ma po pierwsze, wypracowywać działania zewnętrzne Unii Europejskiej na bazie strategicznych wytycznych przyjętych przez Radę Europejską oraz po drugie, zapewnić spójność działań Unii w tym zakresie. Poza tymi dwoma konfiguracjami Rady określonymi wprost w Traktacie Konstytucyjnym, dopuszczone jest również odbywanie spotkań pomiędzy innymi grupami ministrów. Zgodnie z zapisami Konstytucji, decyzja europejska w sprawie innych konfiguracji Rady ma być podjęta przez Radę Europejską większością kwalifikowaną. Jak przypuszczano, oznaczałoby to prawdopodobnie powołanie dodatkowo ośmiu składów Rady, co byłoby potwierdzeniem obecnego stanu rzeczy<sup>841</sup>.

Uzupełnieniem zapisów Konstytucji w sprawie konfiguracji Rady jest *Protokół w sprawie Eurogrupy*. Pozwala on na odbywanie nieformalnych spotkań ministrów gospodarki i finansów tych państw członkowskich, w których obowiązuje euro. W posiedzeniach mogą brać udział przedstawiciele Komisji i Europejskiego Banku Centralnego. Na czele Eurogrupy stoi przewodniczący wybrany większością członków tego gremium na kadencję trwającą dwa i pół roku.

Kolejną sporną kwestią normowaną przez Traktat Konstytucyjny jest określenie prezydencji poszczególnych konfiguracji Rady. Zagadnienie to jest rozstrzygnięte w artykule I-24 ustęp 7 oraz w deklaracji numer 4 dołączonej do Konstytucji, w której zawarta jest propozycja decyzji Rady Europejskiej w sprawie wypełniania prezydencji Rady. Postanowienie to szefowie państw lub rządów mają przyjąć większością kwalifikowaną. Zgodnie z zapisami Konstytucji Europejskiej, prezydencję poszczególnych konfiguracji Rady, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych, sprawują przedstawiciele państw członkowskich na zasadzie równej rotacji. Obradom Rady Spraw Zagranicznych przewodniczy minister spraw zagranicznych Unii.

<sup>841</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 109. Obecnie istnieje dziewięć konfiguracji Rady. Po wejściu w życie Traktatu Konstytucyjnego i przyjęciu decyzji europejskiej byłoby ich zapewne dziesięć.



Poszczególnym konfiguracjom Rady przewodniczy przez okres 18 miesięcy ustalona wcześniej grupa trzech państw członkowskich. Grupa ta jest wyłaniana przy zachowaniu zasady równej rotacji między państwami członkowskimi, biorąc pod uwagę zróżnicowanie i równowagę geograficzną w Unii Europejskiej. W ramach grupy trzech państw, każde z nich przewodniczy poszczególnym konfiguracjom Rady przez sześciomiesięczną kadencję i jest wspierane przez dwa pozostałe kraje na podstawie wspólnego programu<sup>842</sup>. Ale w propozycji decyzji mówi się o możliwości przyjęcia przez trzy państwa innych ustaleń w tym zakresie.

Najbardziej kontrowersyjną kwestią, nie tylko w odniesieniu do Rady, ale całego Traktatu Konstytucyjnego, było przyjęcie nowego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Był to najistotniejszy problem w trakcie negocjacji z uwagi na bardzo duże różnice poglądów między państwami członkowskimi. Unormowanie tej kwestii było niezwykle istotne, gdyż jak zapisano w artykule I-23 ustęp 3: „Jeżeli Konstytucja nie stanowi inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”, co oznaczało, że taki sposób podejmowania decyzji stał się metodą standardową. Miał on mieć także zastosowanie wobec Rady Europejskiej, jeżeli podejmowałaby ona decyzje większością kwalifikowaną. Doprecyzowano jednak, że w Radzie Europejskiej w głosowaniu nie uczestniczą przewodniczący tej instytucji oraz przewodniczący Komisji. Nowa metoda podejmowania decyzji większością kwalifikowaną została określona w artykule I-25 Traktatu Konstytucyjnego, który wprowadził system podwójnej większości oraz w *Protokole w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii*. Istotne znaczenie ma również dołączona do Traktatu *Deklaracja odnosząca się do artykułu I-25*, w której zawarto *Projekt decyzji europejskiej Rady odnoszącej się do wykonania artykułu I-25*.

Zgodnie z artykułem I-25, „[W]iększość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% członków Rady zawierające co najmniej 15<sup>843</sup> z nich i reprezentujących Państwa Członkowskie obejmujące co najmniej 65% ludności Unii”. W sytuacji, gdyby decyzje były podejmowane nie na wniosek Komisji lub ministra spraw zagranicznych Unii, to wtedy pierwszy próg uległby zwiększeniu do 72%, podczas gdy drugi pozostałby bez zmian. Oprócz powyższych wymogów, zapisano kilka innych szczegółowych warunków, które muszą być spełnione, aby podjąć decyzję. W artykule I-25 doprecyzowano mniejszość blokującą, która w każdym przypadku musiałaby obejmować co najmniej cztery państwa

<sup>842</sup> Decyzja w sprawie stworzenia grup państw sprawujących prezydencję została podjęta pod koniec 2004 r. Polska, razem z Danią i Cyprem, miałaby przewodniczyć Radzie od lipca 2011 r. do grudnia 2012 r. (Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 109-110).

<sup>843</sup> Zapis o 15 państwach członkowskich był bez znaczenia, gdyż system podwójnej większości miał obowiązywać od 2009 r., czyli od momentu, kiedy w Unii Europejskiej powinno być 27 państw członkowskich. Wtedy to 15 krajów z 27 miało stanowić ponad 55% (R. Baldwin, M. Widgrén, *Council voting in the Constitutional Treaty. Devil in the details*, „CEPS Policy Brief”, nr 53, Brussels 2004, s. 2).



członkowskie. Takie sformułowanie miało na celu przeciwdziałanie sytuacjom, w których postanowienia byłyby blokowane jedynie przez trzy z czterech największych krajów (Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania) albo przez dwa największe państwa, tj. Niemcy i Francję z pomocą na przykład Belgii<sup>844</sup>. W dołączonym protokole do Traktatu Konstytucyjnego stwierdzono, że nicejski system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną miał obowiązywać do 31 października 2009 r., a dopiero od 1 listopada 2009 r. nowy system podwójnej większości. Zgodnie z projektem decyzji europejskiej, od 1 listopada 2009 r. na okres przynajmniej 5 lat miano wprowadzić specjalną klauzulę, która pozwalałaby na odkładanie decyzji<sup>845</sup>. Mogło to być miejsce wtedy, gdy swój sprzeciw wobec propozycji aktu prawnego zgłaszałyby członkowie Rady reprezentujący co najmniej trzy czwarte ludności Unii, czyli 26% ogólnej populacji, bądź trzy czwarte liczby państw członkowskich, czyli 34% liczby krajów, niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej. W takiej sytuacji Rada zobowiązana jest do kontynuowania debaty w rozsądnym terminie i bez naruszenia obowiązkowych ograniczeń czasowych w celu wypracowania kompromisowej formuły i osiągnięcia porozumienia. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi przede wszystkim prezydencja wspierana przez Komisję Europejską. Jak się powszechnie uważa, proponowana klauzula była wzorowana na kompromisie luksemburskim z 1966 r. oraz na kompromisie z Ioanniny z 1994 r.<sup>846</sup> Jednak w odróżnieniu od tych dwóch porozumień, klauzula miała być wprowadzona na mocy decyzji europejskiej a nie mieć charakteru pozaprawnego, jak wspomniane ustalenia.

**Tabela II. Zasady głosowania większością kwalifikowaną (UE = 25)**

	Do 31.10.2009	Od 1.11.2009
Ogólna liczba głosów	321	25
<i>Głosowanie na wniosek Komisji</i>		
Większość kwalifikowana	232	55%
Minimalna liczba państw	13	15
Minimalna liczba ludności	62%	65%
Mniejszość blokująca – państwa	13	11
Mniejszość blokująca – ludność	39%	36%
Odkładanie decyzji – państwa	brak	9
Odkładanie decyzji – ludność	brak	29%

<sup>844</sup> Y. Devuyst, *Institutional aspects of the Treaty establishing a Constitution for Europe*, w: S. van Thiel, R. Lewis, K. de Gucht (red.), *Understanding the European Constitution. Why a NO vote means less democracy, human rights and security*, VUB Brussels University Press, Brussels 2005, s. 102; SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>845</sup> Decyzja ta miała obowiązywać od 1 listopada 2009 r. do 2014 r., kiedy mogłaby być uchylona na mocy decyzji europejskiej Rady.

<sup>846</sup> Patrz na przykład S. Dudzik, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy. Zarys problematyki*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 235. Na temat kompromisu luksemburskiego i deklaracji z Ioanniny patrz Podraza, *Unia Europejska*, s. 43-44, s. 86-87.



	Do 31.10.2009	Od 1.11.2009
<i>Głosowanie bez wniosku Komisji</i>		
Większość kwalifikowana	232	72%
Minimalna liczba państw	17	18
Minimalna liczba ludności	62%	65%
Mniejszość blokująca – państwa	9	12
Mniejszość blokująca – ludność	39%	36%
Odkładanie decyzji – państwa	brak	6
Odkładanie decyzji – ludność	brak	29%

**Źródło:** C. H. Church, D. Phinnemore, *Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty*, Routledge, London-New York 2006, s. 112.

#### 5.3.2.4. Komisja Europejska

Drugim niezwykle kontrowersyjnym problemem w trakcie negocjacji, poza kwestią większości kwalifikowanej, było określenie składu Komisji Europejskiej. Traktat Konstytucyjny dokonywał zmian w tym zakresie, jakkolwiek reforma precyzowała również sposób wyboru przewodniczącego Komisji i określała zakres odpowiedzialności ministra spraw zagranicznych Unii jako członka Komisji. W zakresie funkcji pełnionych przez Komisję modyfikacje były nieznaczne.

Zgodnie z artykułem I-26, pierwsza Komisja powołana na mocy Traktatu Konstytucyjnego miała się składać po jednym obywatelu każdego państwa członkowskiego, wliczając w to przewodniczącego tej instytucji oraz ministra spraw zagranicznych Unii, który pełniłby funkcję jednego z wiceprzewodniczących. Dotyczyłoby to wobec tego Komisji wybranej w 2009 r., gdyż planowano, że Traktat Konstytucyjny wejdzie w życie 1 listopada 2006 r. Komisja, która została wybrana w 2004 r., dokończyłaby swoją kadencję, z wyjątkiem komisarza, który byłby tej samej narodowości co europejski minister spraw zagranicznych. Jego mandat wygasłby w dniu powołania ministra<sup>847</sup>. W następnej Komisji, czyli tej, która byłaby wyznaczona w 2014 r., nastąpiłoby zmniejszenie liczby członków, gdyż skład Komisji odpowiadałaby dwóm trzecim liczby państw członkowskich, z uwzględnieniem przewodniczącego i europejskiego ministra spraw zagranicznych. Traktat Konstytucyjny pozwalał jednak na zmianę postanowienia odnoszącego się do wielkości Komisji, ale decyzję w tej sprawie mogła podjąć jedynie Rada Europejska na zasadzie jednomyślności. Jak stwierdzono w artykule I-26, członkowie Komisji byłiby wybierani na podstawie systemu równej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, który miał być stworzony na mocy decyzji europejskiej podjętej jednomyślnie przez Radę

<sup>847</sup> Takie sformułowanie zawarte jest w artykule 4 w *Protokole w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii* dołączonym do Traktatu Konstytucyjnego (protokół numer 34).



Europejską. W artykule I-26 określono zasady, które powinny być uwzględnione przez szefów państw i rządów:

„a) Państwa Członkowskie są traktowane na zasadzie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości obecności ich obywateli w Komisji; w związku z tym różnica między całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli danych dwóch Państw Członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji,

b) z zastrzeżeniem lit. a), skład każdej kolejnej Komisji odzwierciedla w zadowalający sposób różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich”.

Biorąc pod uwagę fakt, że obywatele nie wszystkich państw członkowskich byłiby jednocześnie reprezentowani w Komisji Europejskiej, dołączono do Traktatu Konstytucyjnego deklarację numer 6 odnoszącą się do artykułu I-26. Stwierdzono w niej, że każdorazowo Komisja musi ściśle współdziałać ze wszystkim krajami, także tymi, których obywatele nie zasiadają w danym momencie w Komisji i uwzględniać ich uwarunkowania polityczne, społeczne i gospodarcze.

Konstytucja Europejska dokonywała modyfikacji wyboru przewodniczącego Komisji, jakkolwiek nie zmieniała w zasadzie jego uprawnień poza stwierdzeniem, że Komisja wykonuje swoje zadania w ramach wytycznych określonych przez przewodniczącego. Zgodnie z artykułem I-27, Rada Europejska przedstawiałaby Parlamentowi Europejskiemu kandydata na przewodniczącego Komisji, a szefowie państw i rządów podejmowałiby decyzję personalną większością kwalifikowaną. Było to powtórzenie obowiązującej procedury, ale istotnym novum była konieczność uwzględnienia przez Radę Europejską przy wysuwaniu kandydata wyniku wyborów do Parlamentu Europejskiego. Oznaczało to, że nastąpiłoby większe zbliżenie między Komisją a Parlamentem Europejskim, gdyż przewodniczący powinien odzwierciedlać większość polityczną rysującą się w Parlamencie Europejskim a nie przeważającą opcję polityczną w ramach Rady Europejskiej. Co więcej, w odróżnieniu od obowiązującego Traktatu, w którym stanowi się, że Parlament Europejski zatwierdza nominację przedstawioną przez szefów państw i rządów (artykuł 214 Traktatu WE), w Traktacie Konstytucyjnym mowa jest o tym, że Rada Europejska jedynie przedstawia kandydaturę a dopiero Parlament Europejski dokonuje wyboru przewodniczącego większością głosów wszystkich deputowanych. Jeżeli Parlament Europejski nie zaaprobuje kandydata, to wtedy Rada Europejska zobowiązana jest do zaprezentowania w ciągu miesiąca nowej kandydatury. Pozostałe etapy procedury pozostają w zasadzie bez zmian. Dokonano natomiast uzupełnienia warunków, które muszą spełniać komisarze. Oprócz kwalifikacji i niezależności, członek Komisji miałby się cechować zaangażowaniem w sprawy europejskie [artykuł I-26(4)].



### 5.3.2.5. Minister spraw zagranicznych Unii

Powołanie ministra spraw zagranicznych Unii jest istotną nowością wprowadzoną przez Traktat Konstytucyjny. Chodziło o skoncentrowanie w jednym ręku funkcji pełnionych dotychczas przez Wysokiego Przedstawiciela do spraw WPZiB oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Artykuł I-28 Konstytucji stanowi, że ministra spraw zagranicznych Unii powołuje większością kwalifikowaną Rada Europejska, ale po uzyskaniu zgody ze strony przewodniczącego Komisji. Podobna procedura mogła być zastosowana, aby zakończyć jego kadencję, której długość nie jest zdefiniowana przez Traktat Konstytucyjny. W przypadku przegłosowania przez Parlament Europejski wniosku o wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej, minister spraw zagranicznych składa rezygnację z pełnienia funkcji w Komisji, ale nadal wykonuje swoje zadania w odniesieniu do WPZiB.

Artykuł I-28 określa nie tylko sposób wyboru ministra spraw zagranicznych Unii, ale również precyzuje jego kompetencje. Minister prowadzi Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym także Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, tzn. przedstawia wnioski, opracowuje polityki i realizuje je z upoważnienia Rady. Razem z Radą ma czuwać nad poszanowaniem zasad WPZiB zdefiniowanych w artykule III-294 Traktatu Konstytucyjnego<sup>848</sup>. Pełni on szereg innych funkcji w zakresie WPZiB. Między innymi reprezentuje Unię Europejską w relacjach międzynarodowych, tj. w kontaktach z państwami trzecimi, organizacjami międzynarodowymi i na konferencjach międzynarodowych (artykuł III-296 Traktatu Konstytucyjnego). W przypadku uzgodnienia stanowiska przez Unię Europejską wobec kwestii, która ma być przedmiotem debaty w ramach Rady Bezpieczeństwa ONZ, jest ono prezentowane na forum tego organu Organizacji Narodów Zjednoczonych przez europejskiego ministra spraw zagranicznych na wniosek tych państw członkowskich, które zasiadają w Radzie Bezpieczeństwa (artykuł III-305). Kolejnym uprawnieniem ministra jest przedstawianie Radzie wniosków dotyczących mianowania specjalnych przedstawicieli, którym powierza się mandat do określonych zagadnień politycznych (artykuł III-302). Taki specjalny przedstawiciel podlega bezpośrednio ministrowi spraw zagranicznych Unii. Minister spraw zagranicznych Unii jest również odpowiedzialny za funkcjonowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Przewodniczy on posiedzeniom Rady Spraw Zagranicznych, ale jednocześnie pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Ponosząc odpowiedzialność w Komisji za stosunki zewnętrzne, czyli głównie za relacje gospodarcze,

<sup>848</sup> Chodzi o takie zasady, jak aktywne wsparcie WPZiB przez państwa członkowskie w duchu lojalności i solidarności, umacnianie i rozwijanie wzajemnej solidarności politycznej oraz powstrzymanie się od działań sprzecznych z interesami UE lub szkodzących jej skuteczności (artykuł III-294 Traktatu Konstytucyjnego).





zapewnia on spójność między różnymi obszarami aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę jego obowiązki w odniesieniu do WPZiB.

Jakkolwiek stworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych Unii było oczekiwaniem rozwiązaniem, to wskazywano jednak na pewne trudności, które mogły się pojawić. Dotyczyły one podwójnej roli ministra, gdyż realizacja WPZiB z upoważnienia Rady i przewodniczenie Radzie Spraw Zagranicznych mogły powodować konflikt z koniecznością zachowania niezależności wobec państw członkowskich w funkcji członka Komisji, co wynika z artykułu III-347 Traktatu Konstytucyjnego<sup>849</sup>. Wskazywano również na możliwość naruszenia równowagi instytucjonalnej, gdyż minister odpowiadałby zarówno za określanie, jak i wykonywanie aktywności międzynarodowej Unii Europejskiej. Nie były to jedyne wątpliwości, gdyż podnoszono chociażby ewentualność wystąpienia konfliktu, pomimo zapisów Konstytucji, między przewodniczącym Rady Europejskiej a ministrem spraw zagranicznych w odniesieniu do reprezentowania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej.

#### 5.3.2.6. Pozostałe instytucje

Reformy dotyczące pozostałych instytucji były na ogół minimalne. Zgodnie z artykułem I-19 Traktatu Konstytucyjnego, Trybunał Sprawiedliwości zyskuje nową nazwę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Składa się on z Trybunału Sprawiedliwości, Sądu (obecnie jest to Sąd Pierwszej Instancji) oraz sądów wyspecjalizowanych (obecnie izby sądowe) (artykuł I-29). Nowością jest zapisanie w Traktacie Konstytucyjnym zobowiązania państw do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej (artykuł I-29), co obecnie wynika jedynie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości<sup>850</sup>.

Traktat Konstytucyjny wprowadza pewne innowacje co do Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Wydłuża kadencję obu instytucji z czterech do pięciu lat (artykuły III-386 i III-390) oraz nie przesądza, w porównaniu z obowiązującym Traktatem, reprezentanci jakich grup mają wchodzić w skład obu Komitetów. Decyzje europejskie w tym zakresie ma podjąć jednomyślnie Rada na wniosek Komisji (artykuły III-386 i III-389).

### 5.4. Źródła prawa Unii Europejskiej

Traktat Konstytucyjny dokonuje istotnych zmian dotyczących źródeł prawa Unii Europejskiej. Dzięki zapisom Konstytucji następuje racjonalizacja instru-

<sup>849</sup> Dudzik, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy*, s. 239-241.

<sup>850</sup> Dudzik, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy*, s. 242-243.



mentów prawnych, między innymi poprzez zmniejszenie ich liczby oraz wprowadzenie większej przejrzystości w ich obrębie<sup>851</sup>. Artykuł I-33 wprowadza hierarchiczny porządek instrumentów prawnych Unii Europejskiej, gdyż dokonuje rozróżnienia na akty ustawodawcze i na akty o charakterze nieustawodawczym. Jak podkreśla Artur Nowak-Far, „[E]lementy hierarchiczne polegają na wyraźnym rozdzieleniu aktów wydawanych w ramach ogólnej kompetencji traktatowej (tj. aktów ustawodawczych, legislacyjnych) od aktów wydawanych na podstawie delegacji ograniczonej – zawartej właśnie albo w samym Traktacie, albo w aktach ustawodawczych”<sup>852</sup>.

Do kategorii aktów ustawodawczych zaliczono ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe, natomiast do grupy aktów o charakterze nieustawodawczym rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie. Ponadto artykuł I-33 wymienia również w obrębie instrumentów prawnych zalecenia i opinie, które podobnie jak obecnie nie mają mocy wiążącej<sup>853</sup>. W Traktacie Konstytucyjnym mówi się również o europejskich rozporządzeniach delegowanych (artykuł I-36), natomiast odrębną kategorię stanowią akty wykonawcze, do których zalicza się europejskie rozporządzenia wykonawcze oraz europejskie decyzje wykonawcze (artykuł I-37).

Pierwszym rodzajem aktów ustawodawczych są ustawy europejskie, które odpowiadają obecnie obowiązującym rozporządzeniom. Ustawa europejska ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest stosowana bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Drugim rodzajem aktów ustawodawczych jest europejska ustawa ramowa, która jest tożsama z dyrektywą, gdyż jak definiuje artykuł I-33 Traktatu Konstytucyjnego, „wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, całkowicie pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Jest to dosłowne przeniesienie charakterystyki dyrektywy z artykułu 249 Traktatu WE. Akty ustawodawcze przyjmowane są generalnie na wniosek Komisji przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną określoną w artykule III-396 Konstytucji (artykuł I-34 Traktatu Konstytucyjnego).

<sup>851</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 98-100; M. Fryźlewicz, *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 149.

<sup>852</sup> A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 54-55.

<sup>853</sup> Zalecenia i opinie można zaliczyć do aktów nieustawodawczych, co jest czynione w jednym z komentarzy do Traktatu Konstytucyjnego (SCADPlus, *A Constitution for Europe*). Jakkolwiek w artykule I-33 nie nazywa się zaleceń i opinii aktami ustawodawczymi, to jednak wymienia się zalecenia w artykule I-35, w którym mowa jest o aktach o charakterze nieustawodawczym. W innych komentarzach podkreśla się jednak odrębność zaleceń i opinii (patrz na przykład Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 63).



Możliwe jest także zastosowanie w szczególnych przypadkach przewidzianych w Konstytucji specjalnych procedur ustawodawczych. Wtedy ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe przyjmowane są przez Parlament Europejski z udziałem Rady albo przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego, na zlecenie Europejskiego Banku Centralnego, albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Do aktów o charakterze nieustawodawczym zalicza się rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie. Rozporządzenie europejskie nie ma swojego bezpośredniego odpowiednika w ramach obecnie obowiązującego porządku prawnego, jakkolwiek istnieje podobieństwo do aktów wykonawczych przyjmowanych przez Komisję z upoważnienia Rady zgodnie z artykułem 202 Traktatu WE. W myśl artykułu I-33 Traktatu Konstytucyjnego:

„Rozporządzenie europejskie jest aktem o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, służącym do wprowadzenia w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień Konstytucji. Może ono wiązać w całości i być bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich albo wiązać Państwa Członkowskie, do których jest kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, całkowicie pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

Jak wynika z powyższego sformułowania, rozporządzenie europejskie może być podobne do ustawy europejskiej albo do europejskiej ustawy ramowej. Drugą kategorią aktów o charakterze nieustawodawczym jest decyzja europejska. Może ona wiązać w całości, albo tylko adresatów, do których jest skierowana. Takie określenie rozszerza definicję decyzji, która jest stosowana na mocy Traktatu WE, gdyż ona musi mieć konkretnych adresatów<sup>854</sup>. Zgodnie z artykułem I-35 Traktatu Konstytucyjnego, decyzje europejskie mogą być przyjmowane przez Radę Europejską w przypadkach określonych w Konstytucji, natomiast rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie przez Radę i Komisję w przypadkach przewidzianych w artykułach I-36 i I-37 oraz przez Europejski Bank Centralny, także w przypadkach przewidzianych przez Konstytucję.

Artykuł I-36 Konstytucji definiuje europejskie rozporządzenia delegowane<sup>855</sup>. Mogą być one przyjmowane przez Komisję, jeżeli upoważnienie w tym zakresie jest zawarte w ustawie europejskiej lub europejskiej ustawie ramowej,

<sup>854</sup> Zmiana ta miała na celu dostosowanie zapisu do praktyki instytucji Wspólnoty Europejskiej, które niejednokrotnie wydawały decyzje, które nie były skierowane do wybranych adresatów [N. Póltorak, *Akty nieustawodawcze jako instrumenty prawne w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 167].

<sup>855</sup> Europejskie rozporządzenia delegowane można traktować jako formę rozporządzeń europejskich (Póltorak, *Akty nieustawodawcze jako instrumenty prawne w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, s. 168).



w których muszą być precyzyjnie określone cele, treść, zakres i czas, na jaki udzielono upoważnienia. Na mocy europejskich rozporządzeń delegowanych można dokonać uzupełnienia lub zmiany niektórych nieistotnych elementów określonej ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej. Jak wyraźnie podkreślono w artykule I-36, nie mogą one natomiast dotyczyć elementów istotnych danej dziedziny. Stwierdzono również, że decyzja o upoważnieniu może być odwołana przez Parlament Europejski lub Radę, a co więcej, że europejskie rozporządzenia delegowane mogą wejść w życie, jeżeli powyższe instytucje im się nie sprzeciwią w terminie określonym w ustawie europejskiej bądź europejskiej ustawie ramowej. Europejskie rozporządzenia delegowane przypominają obecnie obowiązujące prawodawstwo delegowane<sup>856</sup>.

Akty wykonawcze, określone w artykule I-37 Konstytucji, mogą przyjmować formę europejskich rozporządzeń wykonawczych lub europejskich decyzji wykonawczych. Zgodnie z zawartą dyspozycją w artykule I-37, w celu wprowadzenia w życie aktów prawnych Unii Europejskiej państwa członkowskie mogą przyjmować wszelkie środki prawa krajowego. Jeżeli jednak potrzebne byłoby stworzenie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów prawnych, to wtedy uprawnienia wykonawcze mogą być powierzone Komisji albo nawet Radzie w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w sytuacjach określonych w artykule I-40 Konstytucji, czyli w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>857</sup>. Wykonywanie uprawnień wykonawczych przez Komisję podlega kontroli ze strony państw członkowskich (zgodnie z trybem określonym w ustawach europejskich), które wobec tego mają ustanowić generalne zasady komitologii<sup>858</sup>.

Traktat Konstytucyjny miał doprowadzić do stworzenia jednolitej struktury Unii Europejskiej bez podziału na filary, co wyrażało się również w konieczności stosowania aktów prawnych zdefiniowanych w artykule I-33 we wszystkich obszarach funkcjonowania Unii, czyli również w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (obecnie II filar) oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (obecnie I i III filar). Pomimo tego można

<sup>856</sup> Artykuł I-36 nawiązuje do artykułu 211 Traktatu WE, który pozwala na przyjmowanie przez Komisję tzw. prawodawstwa delegowanego. Obecnie budzi ono pewne kontrowersje, jakkolwiek delegowanie kompetencji na rzecz Komisji jest zgodne z Traktatem WE, co zostało stwierdzone w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości. Kontrowersje wynikają przede wszystkim z pewnego braku przejrzystości związanego z przyjmowaniem delegowanych aktów prawnych, gdyż udział w ich wypracowywaniu biorą specjalne komitety określane mianem komitologii [Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 102; na temat prawodawstwa delegowanego przyjmowanego na mocy Traktatu WE patrz: S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 222-223].

<sup>857</sup> Jest to powtórzenie i uszczegółowienie zapisów zawartych w artykule 202 Traktatu WE (Fryźlewicz, *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, s. 156).

<sup>858</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.



zauważyć pewną specyfikę WPZiB. Zgodnie z artykułem I-40 Konstytucji, w dziedzinie WPZiB przyjmuje się decyzje europejskie, natomiast wyklucza się, co jest podkreślone wprost, ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe. Decyzje europejskie są przyjmowane jednomyślnie, chyba że Traktat Konstytucyjny stanowi inaczej, przez Radę Europejską i Radę, z inicjatywy państw członkowskich lub ministra spraw zagranicznych Unii, który może być wspierany przez Komisję. W artykule III-294 precyzuje się, że decyzje europejskie mogą dotyczyć:

- działań, które powinny być podjęte przez UE;
- stanowisk, które powinny być podjęte przez UE;
- zasad wykonania decyzji określających działania i stanowiska.

Widać więc wyraźnie, że akty prawne przyjmowane w ramach WPZiB zachowują nadal dużą specyfikę i przypominają instrumenty stosowane w II filarze obecnej Unii Europejskiej<sup>859</sup>. Także w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przyjmowane są jednomyślnie przez Radę decyzje europejskie na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii bądź państw członkowskich.

Pewna specyfika, jakkolwiek w mniejszym stopniu, zachowana jest również w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym obszarze można przyjmować zarówno ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe (artykuł I-42 Konstytucji), jak i rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie (artykuł III-260), co oczywiście świadczy o ujednoczeniu instrumentów prawnych. Niemniej jednak w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która stanowi część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prawo inicjatywy przynależy nie tylko Komisji, ale również jednej czwartej państw członkowskich (artykuły I-42 i III-264).

### 5.5. Procedury decyzyjne

Traktat Konstytucyjny prowadzi do uproszczenia procedur legislacyjnych stosowanych w ramach Unii Europejskiej. W artykule I-34 wprowadza się rozróżnienie na zwykłą procedurę ustawodawczą i specjalne procedury ustawodawcze. Zwykła procedura ustawodawcza, określona w artykule III-396, jest nieco zmodyfikowaną wersją obowiązującej obecnie procedury współdecydowania. Zgodnie z nią przyjmowane są ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe wspólnie przez Parlament Europejski i Radę z inicjatywy Komisji. Przyjęcie zwykłej procedury ustawodawczej jako niemal powszechnej procedury legislacyjnej w Unii Europejskiej i rozszerzenie jej stosowania na nowe obszary w porównaniu z procedurą współdecydowania, skutkuje wzrostem

<sup>859</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 67.



znaczenia Parlamentu Europejskiego, który staje się rzeczywistym współlegislatorem razem z Radą.

Artykuł I -34 Traktatu Konstytucyjnego wyróżnia również specjalne procedury ustawodawcze, w ramach których mogą być przyjmowane ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe przez Parlament Europejski z udziałem Rady i przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. W Konstytucji brak jest oddzielnego przepisu, który określałby sposób funkcjonowania specjalnych procedur ustawodawczych i wobec tego w każdym konkretnym przypadku należy odwoływać się do podstawy prawnej zainicjowania danej procedury<sup>860</sup>. Specjalne procedury legislacyjne obejmują stosowane obecnie procedury konsultacji, współpracy i zgody. Są one używane w różnych dziedzinach, przede wszystkim w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, kwestii budżetowych i dotyczących podatków oraz niektórych aspektów różnych polityk Unii Europejskiej, jak na przykład postanowień finansowych w zakresie ochrony środowiska, badań oraz rozwoju technologicznego, bezpieczeństwa socjalnego i ochrony pracowników<sup>861</sup>.

W myśl zapisów Traktatu Konstytucyjnego w przypadkach, w których ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe są przyjmowane zgodnie ze szczególnymi procedurami ustawodawczymi, Rada Europejska, działając jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może przyjąć decyzję europejską, która pozwoli na zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej (artykuł IV-444). Możliwość skorzystania z tego uprawnienia podlega kontroli ze strony parlamentów państw członkowskich, które mogą wyrazić swój sprzeciw. Oprócz tej generalnej klauzuli pomostowej, w Konstytucji znajduje się kilka postanowień specjalnych w odniesieniu do takich dziedzin, jak polityka społeczna, środowisko i prawo rodzinne, w których może być zastosowana zwykła procedura ustawodawcza, jeżeli decyzję w tym zakresie podejmie Rada po uzyskaniu opinii ze strony Parlamentu Europejskiego<sup>862</sup>.

Generalna klauzula pomostowa, zapisana w artykule IV-444, może być również wykorzystana do podjęcia decyzji przez szefów państw i rządów, aby Rada mogła przyjmować postanowienia w konkretnym przypadku większością kwalifikowaną a nie jednomyślnie, jak stanowi Traktat Konstytucyjny. W tej sytuacji Rada Europejska nie musi uzyskiwać zgody ze strony Parlamentu Europejskiego. Odejście od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej nie może dotyczyć jednak zagadnień wojskowych i obronnych. Wprowadzenie generalnej klauzuli pomostowej ma na celu ewentualne poszerzenie stosowania większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji przez Radę, jakkolwiek Traktat Konstytucyjny zwiększył w porównaniu do istniejącej sy-

<sup>860</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>861</sup> Oczywiście procedury te nie są stosowane w wymienionych obszarach w całości.

<sup>862</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.



tuacji ilość przypadków, w których nie jest już konieczna jednomyślność. Ma to oczywiście służyć usprawnieniu podejmowania decyzji w połączeniu z upowszechnieniem zwykłej procedury ustawodawczej. Konstytucja przewiduje, że standardową procedurą jest właśnie zwykła procedura ustawodawcza a Rada podejmuje na ogół decyzje większością kwalifikowaną.

Traktat Konstytucyjny rozszerza stosowanie większości kwalifikowanej na dwadzieścia postanowień, w których stosowana jest na ogół zwykła procedura ustawodawcza<sup>863</sup>. Postanowienia większością kwalifikowaną są podejmowane przez Radę bądź Radę Europejską w odniesieniu do następujących artykułów Traktatu Konstytucyjnego:

- I-24: prezydencja składów Rady;
- I-37: akty wykonawcze;
- III-141: podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek (samozatrudnienie);
- III-179: koordynacja polityk gospodarczych;
- III-184: nadmierny deficyt budżetowy;
- III-187: Europejski System Banków Centralnych;
- III-223: zadania, cele i organizacja funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- III-236: wspólna polityka transportowa;
- III-263: sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne – współpraca administracyjna;
- III-265: kontrole graniczne;
- III-266: azyl;
- III-267: imigracja;
- III-272: zapobieganie przestępczości;
- III-273: Eurojust;
- III-275: nieoperacyjna współpraca policyjna;
- III-276: Europol;
- III-280: kultura;
- III-300: propozycje ministra spraw zagranicznych Unii;
- III-311: Europejska Agencja Obrony;
- III-382: powołanie Zarządu Europejskiego Banku Centralnego.

W trzech przypadkach Traktat Konstytucyjny umożliwia podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną przez Radę, ale jednocześnie wprowadza mechanizm, który można nazwać „hamulcem bezpieczeństwa”<sup>864</sup>. Może być on stosowany w następujących dziedzinach:

<sup>863</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>864</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.



- swobodny przepływ pracowników/zabezpieczenia społeczne (artykuł III-136);
- współpraca sądowa w sprawach karnych (artykuł III-270);
- zbliżenie przepisów w zakresie przestępstw o charakterze transgranicznym (artykuł III-271).

„Hamulec bezpieczeństwa” polega na czasowym zawieszeniu zwykłej procedury ustawodawczej i odesłaniu sprawy do Rady Europejskiej, jeżeli jakieś państwo członkowskie uzna, że proponowane rozwiązanie naruszy odpowiednie unormowania krajowe. W terminie 4 miesięcy Rada Europejska kieruje sprawę ponownie do Rady, co oznacza kontynuowanie zwykłej procedury ustawodawczej, albo prosi Komisję lub grupę państw o przedstawienie nowego projektu. Co więcej, Traktat Konstytucyjny w dziewiętnastu nowych zapisach wprowadza większość kwalifikowaną. Są to następujące artykuły<sup>865</sup>:

- I-9: przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka;
- I-24: konfiguracje Rady Ministrów;
- I-32: organy doradcze Unii;
- I-47: inicjatywa obywatelska;
- I-54: zasoby własne Unii;
- I-60: dobrowolne wystąpienie z Unii;
- III-122: usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym;
- III-127: dyplomatyczna i konsularna ochrona obywateli Unii;
- III-176: własność intelektualna;
- III-196: pozycja euro w międzynarodowym systemie walutowym;
- III-254: polityka przestrzeni kosmicznej;
- III-256: energetyka;
- III-281: turystyka;
- III-282: sport;
- III-284: obrona cywilna;
- III-285: współpraca administracyjna;
- III-312: stała współpraca strukturalna w zakresie polityki obrony;
- III-321: pomoc humanitarna;
- III-398: administracja Unii Europejskiej.

Traktat Konstytucyjny prowadzi do rewizji procedur decyzyjnych w zakresie finansów i budżetu Unii Europejskiej. Po raz pierwszy w obrębie Traktatu znalazły się wieloletnie ramy finansowe, które wprowadzone w 1988 r. w ramach tzw. pakietu Delors jako perspektywa finansowa<sup>866</sup>. Wieloletnie ramy finansowe mają być ustanawiane na co najmniej pięć lat i określać kwoty rocznych pułapów środków przeznaczonych na zobowiązania z podziałem na

<sup>865</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.

<sup>866</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.





kategorii wydatków (artykuły I-55 oraz III-402 Konstytucji), przy czym Konstytucja likwiduje anachroniczny podział na wydatki obowiązkowe i nieobowiązkowe. Ustawa europejska określająca wieloletnie ramy finansowe przyjmowana jest jednomyślnie przez Radę, ale wymagana jest wcześniejsza zgoda Parlamentu Europejskiego. Jednomyślność może być zastąpiona przez większość kwalifikowaną, jeżeli decyzję europejską w tym zakresie podejmie Rada Europejska (klauzula pomostowa). Na podstawie wieloletnich ram finansowych przyjmowany jest roczny budżet Unii Europejskiej, zgodnie z procedurą określoną w artykule III-404. Ustala on konkretne terminy poszczególnych etapów i przewiduje pojedyncze czytania w Radzie i Parlamencie Europejskim oraz ewentualnie powołanie komitetu pojednawczego w sytuacji rozbieżności poglądów między obiema instytucjami odpowiedzialnymi za przyjęcie budżetu. Na mocy Traktatu Konstytucyjnego Parlament Europejski uzyskuje prawo współdecydowania o rocznym budżecie Unii Europejskiej, co jest wzmocnieniem tej instytucji w kontekście przyjmowania budżetu, gdyż obecnie ma on wpływ na wydatki nieobowiązkowe<sup>867</sup>.

### **5.6. Działania zewnętrzne Unii Europejskiej, w tym Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa oraz Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony**

Jakkolwiek Traktat Konstytucyjny wprowadza zmiany w zakresie międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej, to poza niektórymi zapisami nie mają one raczej rewolucyjnego charakteru. Postanowienia dotyczące zewnętrznej roli Unii Europejskiej występują zarówno w części I, jak i III Traktatu i dotyczą relacji gospodarczych oraz zakresu funkcjonowania obecnego II filaru Unii Europejskiej. W części I Konstytucji znajduje się szereg postanowień o charakterze ogólnym dotyczących przede wszystkim określonych sfer kompetencji. Natomiast w części III, z uwagi na likwidację filarowego podziału Unii Europejskiej, zapisy dotyczące różnych form aktywności międzynarodowej zgromadzone są w ramach jednego tytułu Traktatu Konstytucyjnego. Jest to tytuł V: *Działanie zewnętrzne Unii*, który dzieli się na następujące rozdziały i sekcje:

**Rozdział I. Postanowienia o zastosowaniu ogólnym**

**Rozdział II. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa**

Sekcja 1. Postanowienia wspólne

Sekcja 2. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony

Sekcja 3. Postanowienia finansowe

**Rozdział III. Wspólna polityka handlowa**

**Rozdział IV. Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna**

<sup>867</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 123.



<p>Sekcja 1. Współpraca na rzecz rozwoju</p> <p>Sekcja 2. Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi</p> <p>Sekcja 3. Pomoc humanitarna</p> <p><b>Rozdział V. Środki ograniczające</b></p> <p><b>Rozdział VI. Umowy międzynarodowe</b></p> <p><b>Rozdział VII. Stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii</b></p> <p><b>Rozdział VIII. Stosowanie klauzuli solidarności</b></p>
--

Wprowadzenie jednolitego tytułu V jest na ogół oceniane pozytywnie, gdyż stanowi to istotny postęp służący większej przejrzystości działań zewnętrznych Unii Europejskiej<sup>868</sup>. Pomimo tych prób ujednoczenia działań zewnętrznych Unii Europejskiej istnieje jednak nadal pewna odrębność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, z uwagi na zachowanie międzyrządowego charakteru. W pewnym sensie uległo to nawet wzmocnieniu, gdyż Komisja została pozbawiona prawa zgłaszania propozycji w zakresie WPZiB, chyba że wspiera inicjatywę ministra spraw zagranicznych Unii.

Zmiany wprowadzone na mocy Konstytucji dotyczą różnych aspektów stosunków zewnętrznych, jakkolwiek najważniejsze z nich odnoszą się przede wszystkim do kwestii instytucjonalnych oraz Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym w szczególności Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Istotnymi innowacjami instytucjonalnymi jest stworzenie stanowisk ministra spraw zagranicznych Unii oraz przewodniczącego Rady Europejskiej, który reprezentuje również Unię Europejską w zakresie WPZiB<sup>869</sup>. Duże znaczenie ma również powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych [artykuł III-296(3) Konstytucji], czyli dyplomacji Unii Europejskiej oraz Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia zwanej Europejską Agencją Obrony [artykuły I-41(3) oraz III- 3111]. Głównym celem Agencji jest stopniowa poprawa zdolności obronnych państw członkowskich, przede wszystkim w zakresie przeprowadzania operacji pokojowych<sup>870</sup>.

Najbardziej ambitna reforma została przeprowadzona w odniesieniu do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która została stworzona na mocy decyzji Rady Europejskiej w 1999 r. jako Europejska Polityka Bezpieczeństwa

<sup>868</sup> B. Martenczuk, *The Constitution for Europe and the external relations of the European Union*, w: van Thiel, Lewis, de Gucht (red.), *Understanding the European Constitution*, s. 256.

<sup>869</sup> Szerzej na temat ministra spraw zagranicznych Unii oraz przewodniczącego Rady Europejskiej patrz odpowiednie paragrafy powyżej.

<sup>870</sup> Europejska Agencja Obrony powstała jeszcze przed podpisaniem Traktatu Konstytucyjnego, gdyż wspólne działanie zostało przyjęte przez Radę 12 lipca 2004 r. (*Council joint action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency*, „OJ EU” L 245, 17.07.2004).



i Obrony. **Po pierwsze**, Traktat Konstytucyjny poszerza zakres tzw. misji petersberskich realizowanych przez Unię Europejską. Oprócz dotychczasowych operacji<sup>871</sup> wymienia się wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom oraz misje służące stabilizacji sytuacji po konfliktach (artykuł III-309 Traktatu Konstytucyjnego). Przy realizacji misji można wykorzystywać zarówno środki wojskowe, jak i cywilne, a operacje mogą być przeprowadzane w walce z terroryzmem, także jeżeli ma to dotyczyć wspomaganie państw nieczłonkowskich w zwalczaniu terroryzmu na terytoriach tych krajów.

**Po drugie**, Traktat Konstytucyjny, w odróżnieniu od obecnie obowiązujących rozwiązań, pozwala na zróżnicowanie współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>872</sup>. Artykuły I-41(5) oraz III-310(1) stanowią, że tzw. misje petersberskie mogą być realizowane w ramach Unii Europejskiej przez grupę państw członkowskich. Ale Konstytucja wprowadza przede wszystkim możliwość ustanowienia stałej współpracy strukturalnej przez „Państwa Członkowskie, których zdolności obronne spełniają wyższe kryteria i które zaciągnęły w tej dziedzinie bardziej wiążące wzajemne zobowiązania z uwagi na najbardziej wymagające misje” [artykuł I-41(6) Traktatu Konstytucyjnego]. Jest ona również normowana w artykule III-312 oraz w dwudziestym trzecim *Protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu I-41 ustęp 6 i artykułu III-312* dołączonym do Traktatu Konstytucyjnego<sup>873</sup>. Zgodnie z zapisami artykułu III-312, państwa członkowskie zainteresowane zainicjowaniem stałej współpracy strukturalnej przedstawiają swój zamiar Radzie oraz ministrowi spraw zagranicznych Unii. W ciągu trzech miesięcy Rada powinna podjąć decyzję europejską ustanawiającą stałą współpracę strukturalną, która powinna być w przyszłości otwarta na pozostałe państwa członkowskie, jeżeli chciałyby w niej uczestniczyć.

**Po trzecie**, Traktat Konstytucyjny wprowadza w artykule I-41(7) klauzulę wzajemnej obrony, która zwana też jest klauzulą sojuszniczą<sup>874</sup>. Brzmi ona w sposób następujący:

„Jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu

<sup>871</sup> W artykule 17(2) Traktatu UE wymienia się następujące operacje: misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju, misje służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju.

<sup>872</sup> Artykuł 27b Traktatu UE bardzo wyraźnie stanowi, że wzmocniona współpraca nie może być stosowana w zakresie kwestii wojskowych lub polityczno-obronnych (Martenczuk, *The Constitution for Europe and the external relations of the European Union*, s. 276).

<sup>873</sup> W protokole tym określono cele stałej współpracy strukturalnej, jak i ich środki realizacji.

<sup>874</sup> Nazwa klauzula sojusznicza używana jest chociażby przez Jana Barcza (*Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 81).



na specyficzny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich.

Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie są zgodne z zobowiązaniami wynikającymi z uczestnictwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum jej wykonywania”.

Pierwsze zdanie w powyższej klauzuli, określające stopień zobowiązań państw członkowskich, jest wzorowane na artykule V Traktatu UZE, czyli wprowadza gwarancje bezpieczeństwa sformułowane w sposób mocniejszy niż ma to miejsce w Traktacie Waszyngtońskim ustanawiającym NATO<sup>875</sup>. Aby sformułowanie to nie świadczyło o tworzeniu sojuszu wojskowego w ramach Unii Europejskiej, w artykule 41(7) zapisane są dwa poważne ograniczenia w stosowaniu klauzuli. Chodzi o przestrzeganie neutralności niektórych państw członkowskich z jednej strony oraz o pozostawienie pierwszorzędnej roli Sojuszu Atlantyckiego w zakresie zbiorowej obrony z drugiej.

**Po czwarte**, w Traktacie Konstytucyjnym określa się klauzulę solidarności. Może być ona wykorzystana w sytuacji, gdy państwo członkowskie jest ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (artykuły I-43 i III-329 Konstytucji). Na prośbę władz politycznych takiego państwa, inne kraje udzielają mu wsparcia przy użyciu wszystkich możliwych środków, w tym także militarnych. Decyzję europejską w tej sprawie podejmuje Rada na wspólny wniosek Komisji i ministra spraw zagranicznych Unii, przy czym w sytuacji, gdy dotyczy ona kwestii obronnych wymagana jest jednomyślność państw członkowskich. Biorąc pod uwagę znaczenie terroryzmu jako jednego z najistotniejszych współczesnych zagrożeń, w artykule III-329 zobowiązuje się Radę Europejską do monitorowania zagrożeń dla Unii Europejskiej, aby organizacja ta i jej państwa członkowskie mogły podjąć skuteczne działania<sup>876</sup>.

## 5.7. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Ocena postanowień Traktatu Konstytucyjnego w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nie jest jednoznaczna. Podczas gdy

<sup>875</sup> S. Biscop, *A two pillar NATO: survival of the Alliance, recognition of the EU. Implications of the Constitution, Iraq and the Quadrilateral Defence Summit for NATO and ESDP*, w: van Thiel, Lewis, de Gucht (red.), *Understanding the European Constitution*, s. 303.

<sup>876</sup> Paragraf 3 w artykule III-329 brzmi w sposób następujący: „W celu umożliwienia podjęcia skutecznych działań przez Unię i jej Państwa Członkowskie Rada Europejska systematycznie ocenia zagrożenia dla Unii”. Jakkolwiek odnosi się on do zagrożeń w ogóle, to można domniemywać, że chodzi tutaj przede wszystkim o terroryzm, gdyż klauzula solidarności może być stosowana przede wszystkim w tej sytuacji.



w niektórych publikacjach podkreśla się, że zmiany nie wnoszą w zasadzie nic nowego<sup>877</sup>, w innych konstatuje się, że reforma jest jednak istotna przede wszystkim z uwagi na prawie całościowe wspólnotowanie III filaru Unii Europejskiej<sup>878</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zapisy Konstytucji stanowią pewien postęp w stosunku do obowiązujących rozwiązań, chociażby dlatego, że postanowienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znajdują się w jednym rozdziale w tytule III i obejmują następujące dziedziny współpracy:

**Rozdział IV. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

Sekcja 1. Postanowienia ogólne

Sekcja 2. Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji

Sekcja 3. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych

Sekcja 4. Współpraca sądowa w sprawach karnych

Sekcja 5. Współpraca policyjna

Jak wynika z powyższego zestawienia, w ramach jednego rozdziału zgrupowano postanowienia obecnie mieszczące się zarówno w I, jak i III filarze, jakkolwiek niektóre artykuły są nowe co do treści lub do formy<sup>879</sup>.

Określenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dokonane jest przede wszystkim w artykule III-257. Ograniczeniami przy jej tworzeniu jest zagwarantowanie przestrzegania praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Polega ona na zniesieniu kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz wprowadzeniu wspólnej polityki w zakresie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych. W związku z tym Unia Europejska ma zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa poprzez następujące działania:

- zapobieganie i zwalczanie przestępczości, rasizmu i ksenofobii;
- rozwijanie koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych instytucji;
- zagwarantowanie wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych;
- zbliżanie przepisów karnych tam, gdzie to konieczne.

W artykule III-257 mówi się również o wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych w sprawach cywilnych, co ma być elementem ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zmiany zapisane w Traktacie Konstytucyjnym dotyczą różnych szczegółowych aspektów poszczególnych dziedzin współpracy w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Niektóre z nich sankcjonują stosowane praktyki, jak na przykład przyjmowanie przez Radę Europejską strate-

<sup>877</sup> Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, s. 77-78.

<sup>878</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*; M. Kula, *Wybrane zagadnienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy*, s. 438-439.

<sup>879</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 147.



gicznych wytycznych (artykuł III-258 Konstytucji)<sup>880</sup>. Ze względu na uwspółnotowanie obecnego III filaru Unii Europejskiej, zwiększeniu uległa rola parlamentów narodowych z uwagi na to, że ma być stosowany jeden z instrumentów prawnych, tj. konwencje, które podlegają ratyfikacji w państwach członkowskich zgodnie z określonymi wymogami konstytucyjnymi<sup>881</sup>. W myśl artykułów I-42 i III-259 Traktatu Konstytucyjnego oraz *Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności*, parlamenty państw członkowskich mogą badać zgodność wniosków i inicjatyw legislacyjnych z zasadą pomocniczości. Co więcej, uczestniczą w procedurze oceniania działalności Eurojustu (artykuł III-273) i kontrolowania Europolu (artykuł III-276). Natomiast w artykule III-260 sankcjonuje się mechanizm stosowany już w Unii Europejskiej, który polega na przekazywaniu parlamentom narodowym, obok Parlamentu Europejskiego informacji o ocenie stosowania zasady wzajemnego uznawania w zakresie polityk realizowanych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (artykuł III-260).

Jedną z innowacji instytucjonalnych jest możliwość stworzenia przez Radę na mocy jednomyślnej decyzji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego Prokuratury Europejskiej na bazie Eurojustu (artykuł III-274). Jakkolwiek zakres spraw, którymi może zajmować się Prokuratura Europejska jest ograniczony, bo dotyczy jedynie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, to na mocy decyzji Rady Europejskiej może być on poszerzony o poważne przestępstwa transgraniczne.

### 5.8. Życie demokratyczne Unii

Tytuł VI w części I Traktatu Konstytucyjnego poświęcony jest życiu demokratycznemu Unii. Poszczególne artykuły dotyczą następujących kwestii:

- I-45: zasada demokratycznej równości;
- I-46: zasada demokracji przedstawicielskiej;
- I-47: zasada demokracji uczestniczącej;
- I-48: partnerzy społeczni i niezależny dialog społeczny;
- I-49: Europejski Rzecznik Praw Obywatelski;
- I-50: przejrzystość prac instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii;
- I-51: ochrona danych osobowych;
- I-52: status Kościołów i organizacji niewyznaniowych.

Nie ulega jednak wątpliwości, że również w innych fragmentach Traktatu Konstytucyjnego znajdują się postanowienia dotyczące różnych aspektów życia demokratycznego Unii Europejskiej. Chodzi tutaj przede wszystkim o Kartę Praw Podstawowych Unii, która jest zamieszczona w części II Konstytucji.

<sup>880</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 147.

<sup>881</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.



Traktat Konstytucyjny określa trzy podstawowe zasady życia demokratycznego Unii. Po pierwsze, zgodnie z zasadą demokratycznej równości, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w sposób jednakowy mają traktować wszystkich obywateli. Po drugie, zasada demokracji przedstawicielskiej określa dwa sposoby reprezentacji na szczeblu Unii Europejskiej, mianowicie obywatele są bezpośrednio reprezentowani w Parlamencie Europejskim, natomiast przedstawicielami państw członkowskich w Radzie Europejskiej są szefowie państw lub rządów, a w Radzie rządy, które ponoszą odpowiedzialność demokratyczną przed parlamentami narodowymi i obywatelami. Po trzecie, w Traktacie Konstytucyjnym wyakcentowana została zasada demokracji uczestniczącej, która zakłada aktywny udział obywateli i stowarzyszeń w publicznej debacie na temat funkcjonowania Unii Europejskiej. Dotyczy ona także prowadzenia dialogu przez instytucje Unii ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim oraz konsultacji Komisji z zainteresowanymi stronami. Całkowitą nowością jest wprowadzenie prawa inicjatywy obywatelskiej, które polega na tym, że najmniej milion obywateli Unii może zwrócić się do Komisji o wystąpienie przez tę instytucję z odpowiednim wnioskiem legislacyjnym.

Pewnym novum w zakresie demokratycznych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej jest wprowadzenie do tekstu Konstytucji specjalnej klauzuli określającej status Kościołów i organizacji niewyznaniowych. Została ona jednak niemal wiernie przepisana ze specjalnej deklaracji, która jest dołączona do Traktatu Amsterdamskiego<sup>882</sup>, ale różnica polega na tym, że klauzula ta stała się na mocy Konstytucji normą traktatową. Zgodnie z klauzulą kościelną, Unia Europejska szanuje status Kościołów, stowarzyszeń i wspólnot religijnych przyznany im w ramach prawa krajowego oraz także organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych. W porównaniu z Traktatem Amsterdamskim zapis ten został uzupełniony o potrzebę prowadzenia przez Unię Europejską otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu z Kościołami i organizacjami.

Bardzo istotnym elementem reformy traktatowej było włączenie Karty Praw Podstawowych Unii do Traktatu Konstytucyjnego. Sama Karta została przyjęta w dniu 7 grudnia 2000 r. przez trzy instytucje, tj. Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską, w formie uroczystej deklaracji, wobec czego nie miała ona mocy wiążącej w sensie prawnym<sup>883</sup>. Karta, w prawie niezmienionej formie ani przez Konwent, ani przez Konferencję Międzyrządową, została włączona do tekstu Konstytucji, co ma znaczenie z punktu

<sup>882</sup> Na temat klauzuli kościelnej w Traktacie Amsterdamskim patrz A. Podraza, *Kościół wobec procesów integracji Polski z Unią Europejską*, w: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001, s. 552-553.

<sup>883</sup> Szerzej na temat negocjacji i zawartości Karty Praw Podstawowych w wersji przyjętej w Nicei patrz między innymi C. Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, w: Podraza (red.), *Traktat Nicejski*.



widzenia konstytucjonalizacji Traktatu oraz nadania Karcie statusu dokumentu prawnie wiążącego<sup>884</sup>. Karta Praw Podstawowych Unii, która stanowi drugą część Traktatu Konstytucyjnego, zawiera następujące elementy:

Preambuła	
Tytuł I. Godność	(artykuły od II-61 do II-65)
Tytuł II. Wolności	(od II-66 do II-79)
Tytuł III. Równość	(od II-80 do II-86)
Tytuł IV. Solidarność	(od II-87 do II-98)
Tytuł V. Prawa obywatelskie	(od 99 do II-106)
Tytuł VI. Wymiar sprawiedliwości	(od II-107 do II-110)
Tytuł VII. Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty	(od II-111 do II-114)

Warto podkreślić, że do Traktatu Konstytucyjnego dołączono w formie deklaracji numer 12 *Deklarację odnoszącą się do wyjaśnień dotyczących Karty Praw Podstawowych*. Zamieszczono w niej dokument sporządzony przez prezydium Konwentu, który został przyjęty do wiadomości przez Konferencję Międzyrządową i miał służyć wykładni Karty. Jak podkreślono w artykule II-112, wyjaśnienia te powinny być uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich.

### 5.9. Procedura ratyfikacji i zmiany Traktatu Konstytucyjnego

Zgodnie z artykułem IV-447, Traktat Konstytucyjny miał wejść w życie z dniem 1 listopada 2006 r., jeżeli zostałby ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Jednocześnie w *Deklaracji w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* (numer 30) stwierdzono, że jeżeli jedno lub kilka państw będzie miało problemy z ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego, a cztery piąte państw zakończy ten proces w przeciągu dwóch lat od podpisania tego dokumentu, to wtedy problem ten będzie poddany dyskusji w ramach Rady Europejskiej.

Traktat Konstytucyjny określa trzy procedury zmiany jego zawartości. Jest to po pierwsze, zwykła procedura zmiany zdefiniowana w artykule IV-443 Konstytucji. Do obecnie stosowanej procedury reformowania (artykuł 48 Traktatu UE) wprowadza się kilka modyfikacji<sup>885</sup>. Dotyczą one możliwości przedstawiania przez Parlament Europejski, oprócz państw członkowskich i Komisji Europejskiej, propozycji zmian oraz ewentualnego zwoływania Konwentu, który miałby przygotować zalecenia dla Konferencji Międzyrządowej, która dopiero jednomyślnie przyjmuje reformę. W sytuacji jednak, kiedy propono-

<sup>884</sup> Church, Phinnemore, *Understanding the European Constitution*, s. 137-138.

<sup>885</sup> SCADPlus, *A Constitution for Europe*.





wane zmiany nie mają zbyt doniosłego charakteru, wtedy metoda konwentowa nie musi być stosowana. Decyzję w tej sprawie podejmuje Rada Europejska zwykłą większością po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Druga możliwość reformowania Traktatu jest zapisana w artykule IV-444, który dotyczy uproszczonej procedury zmian, czyli tzw. klauzul pomostowych<sup>886</sup>. Trzecia ewentualność to uproszczona procedura zmiany dotycząca polityk i działań wewnętrznych Unii określona w artykule IV-445. Ma ona na celu szybsze przeprowadzenie reformy niż to ma miejsce w ramach zwykłej procedury zmiany, ale może dotyczyć jedynie postanowień tytułu III w części III. W takiej sytuacji propozycje zmian mogą być zgłaszane przez poszczególne państwa członkowskie, Parlament Europejski lub Komisję a decyzja europejska, w której zawarte są modyfikacje, przyjmowana jest jednogłośnie przez Radę Europejską po odbyciu konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz ewentualnie Europejskim Bankiem Centralnym, jeżeli dotyczy to pieniądza. Decyzja europejska może wejść w życie dopiero po zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z procedurami określonymi w konstytucjach poszczególnych krajów.

## 6. Ratyfikacja i przyszłość Traktatu Konstytucyjnego

Wydawało się, że wynegocjowanie i podpisanie Traktatu Konstytucyjnego zakończy spory między państwami członkowskimi co do zasadności przyjęcia tego dokumentu oraz konieczności zmiany wielu rozwiązań funkcjonowania Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony, spodziewano się, że mogą wystąpić w niektórych krajach trudności z ratyfikacją dokumentu, mimo tego, że okres przeznaczony na przyjęcie nowego Traktatu w poszczególnych państwach członkowskich był stosunkowo długi, gdyż wynosił dwa lata<sup>887</sup>. Jak niekiedy podkreślano, proces ratyfikacji był najistotniejszą i najtrudniejszą fazą w konstytucjonalizacji Unii Europejskiej<sup>888</sup>. Ewentualne problemy mogły pojawić się przede wszystkim w tych państwach, w których planowano przyjęcie dokumentu w drodze referendum. Już w trakcie prac Konwentu większość członków tego gremium opowiadała się za przeprowadzeniem jednoczesnego referendum we wszystkich państwach członkowskich w momencie wyborów do Parla-

<sup>886</sup> Na ten temat patrz paragraf w niniejszym rozdziale dotyczący procedur decyzyjnych.

<sup>887</sup> Był to okres od momentu podpisania Traktatu Konstytucyjnego 29 października 2004 r. do przyjętego w Traktacie wejścia w życie tego dokumentu 1 listopada 2006 r.

<sup>888</sup> J. Shaw, *The Constitutional Treaty and the question of ratification: unscrambling the consequences and identifying the paradoxes*, „European Policy Brief”, nr 10, The Federal Trust for Education and Research, London, April 2005.



mentu Europejskiego w czerwcu 2004 r.<sup>889</sup> Propozycja ta nie mogła jednak zyskać zbyt szerokiego poparcia w państwach członkowskich, gdyż była postrzegana jako zbyt federalistyczna. Ideę jednoczesnego ratyfikowania Traktatu Konstytucyjnego we wszystkich krajach wsparł Parlament Europejski w rezolucji z dnia 14 października 2004 r.<sup>890</sup> Uznał on, że ratyfikacja w drodze referendum lub parlamentarna mogłaby mieć miejsce w dniach od 5 do 8 maja 2005 r. ze względu na symboliczne znaczenie tego okresu dla pokoju i integracji w Europie. Jednak również i ta sugestia nie została przyjęta przez państwa członkowskie, które planowały przeprowadzenie procedur ratyfikacyjnych zgodnie z własnymi wymogami konstytucyjnymi.

Zasadniczo istniały dwie metody ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego w poszczególnych państwach członkowskich, tzn. w drodze parlamentarnej lub za pomocą referendum<sup>891</sup>. Możliwe było również połączenie obu metod. Przyjęcie metody referendalnej, zarówno jeżeli wola wyborców miałyby charakter wiążący albo doradczy, zwiększało ryzyko odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego w którymś z państw członkowskich. Pierwszym krajem, w którym zadeklarowano przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego w drodze referendum była Dania. Już 5 sierpnia 2003 r. premier Anders Fogh Rasmussen w wywiadzie telewizyjnym stwierdził, że Duńczycy będą mogli wypowiedzieć się na temat nowego Traktatu w 2004 r.<sup>892</sup> Oświadczenie to nie wzbudziło sensacji z uwagi na postrzeganie Danii jako kraju eurosceptycznego i doświadczenia w organizowaniu referendum w sprawach europejskich<sup>893</sup>. Można jednak było się spodziewać, że w Danii Traktat Konstytucyjny zostanie przyjęty przez społeczeństwo, o czym świadczyły badania opinii publicznej, tym bardziej, że w listopadzie 2004 r. konserwatywno-liberalna koalicja rządowa zawarła porozumienie z głównymi partiami opozycyjnymi w sprawie poparcia Traktatu<sup>894</sup>. Podobnie jak w Danii, również w Irlandii można było spodziewać się zorganizowania referendum, gdyż wynikało to z rozwiązań konstytucyjnych<sup>895</sup>.

<sup>889</sup> N. Hussain, M. Hudson, R. Whitman, *Referendums on the Constitutional Treaty: the state of play*, Royal Institute of International Affairs, London, October 2004, EP BP 04/01, s. 3.

<sup>890</sup> „Bull. EU” 10-2004, punkt 1.1.1.

<sup>891</sup> Na temat procedur ratyfikacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich, planowanych datach oraz ewentualnym zakończeniu procesu ratyfikacyjnego, patrz tabela III.

<sup>892</sup> „EurActiv”, 8.08.2003.

<sup>893</sup> R. Whitman, *No and after: options for Europe*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005, s. 676.

<sup>894</sup> Zgodnie z badaniami opinii publicznej przeprowadzonymi w listopadzie 2004 r. przez Eurobarometr, Konstytucję Europejską popierało 44% badanych, przeciw było 30%, a 26% było niezdecydowanych (A. M. Vestergaard, *Denmark may cause a surprise...*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, February 2005, s. 6).

<sup>895</sup> Konstytucja irlandzka stanowi, że referendum musi być zorganizowane w przypadku zmiany Konstytucji. Jeżeli nie wprowadza się poprawek, to za musi opowiedzieć się większość deputowanych parlamentu i nie mniej niż jedna trzecia członków Senatu (Hussain, Hudson, Whitman, *Referendums on the Constitutional Treaty*, s. 6).



Także w kilku innych państwach już w 2003 r. pojawiły się deklaracje lub nawet decyzje dotyczące przeprowadzenia referendum<sup>896</sup>. W październiku 2003 r. w Czechach za referendum opowiedział się premier Vladimir Spidla, który obawiał się, że w parlamencie nie znajdzie się większość zdolna ratyfikować Traktat Konstytucyjny. Za odwołaniem się do społeczeństwa optował jednak również eurosceptycznie nastawiony prezydent Czech Vaclav Klaus, który był przeciwnikiem ratyfikacji Traktatu<sup>897</sup>. Bez kontrowersji przyjęto deklarację premiera Luksemburga Jean-Claude Junckera o wyborze drogi referendalnej. Spory wokół metody ratyfikacji pojawiły się natomiast w Holandii, gdzie niższa izba parlamentu w listopadzie 2003 r. opowiedziała się za przeprowadzeniem referendum. Przeciwnikiem takiego rozwiązania był premier Jan Peter Balkenende, gdyż wszystkie duże partie polityczne deklarowały swoje poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego. Referendum to nie miało mieć charakteru prawnie wiążącego, tylko konsultacyjny, ale na uwagę zasługiwał fakt, że miało to być pierwsze referendum o charakterze ogólnonarodowym<sup>898</sup>. Pomimo początkowego sprzeciwu głównej siły koalicji rządowej, czyli Chrześcijańskich Demokratów, zgodzono się na pomysły przeprowadzenia referendum, tym bardziej, że jak wynikało z badania opinii publicznej, aż 80% Holendrów chciało wypowiedzieć się w sprawie przyszłej Konstytucji UE<sup>899</sup>. Co więcej, premier Balkenende zadeklarował, że pomimo konsultacyjnego charakteru, zaakceptuje wynik głosowania.

Istotne znaczenie z punktu widzenia ewentualnego odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego miała zmiana stanowiska Wielkiej Brytanii. Podczas debaty w Izbie Gmin w dniu 20 kwietnia 2004 r. premier Tony Blair, opowiadając się za przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego, stwierdził, że społeczeństwo powinno wypowiedzieć się w sprawie tego dokumentu<sup>900</sup>. Stanowisko to wynikało przede wszystkim z przesłanek wewnętrznych, gdyż zamiarem Blaira było pozabawienie opozycji istotnego argumentu w debacie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego i lokalnymi, gdyż postulat przeprowadzenia referendum wysuwała wcześniej Partia Konserwatywna<sup>901</sup>. W prasie europejskiej dosyć powszechnie uważano, że deklaracja Blaira miała charakter cyniczny, a brytyjski dziennik „The Guardian” uznał między innymi, że była to gra na czas, aby wcześniej Konstytucja była odrzucona przez Irlandczyków, Duńczyków, Pola-

<sup>896</sup> Whitman, *No and after*, s. 676-677; Hussain, Hudson, Whitman, *Referendums on the Constitutional Treaty*, s. 3-4.

<sup>897</sup> M. Gniazdowski, *Perspektywy ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w Republice Czeskiej*, „Biuletyn”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 10, 8.02.2005.

<sup>898</sup> A. Dawes, M. Wagner, „Recent events”, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, March 2005.

<sup>899</sup> „EurActiv”, 12.09.2003.

<sup>900</sup> T. Blair, „Let the people have the final say” on new European Treaty. Statement to the House of Common, London, 20.04.2004, <http://www.fco.gov.uk>.

<sup>901</sup> Whitman, *No and after*, s. 677.



ków czy nawet Francuzów<sup>902</sup>. Decyzja brytyjskiego premiera miała istotny wpływ na pozostałe kraje Europy, a w szczególności na dwa pozostałe państwa z Wielkiej Trójki, tj. Francję, w której również postanowiono zorganizować referendum oraz Niemcy, gdzie podjęto dyskusję na ten temat mimo braku tradycji referendalnej<sup>903</sup>. Z uwagi na presję ze strony wszystkich partii politycznych spowodowanych deklaracją brytyjską, ostatecznie w dniu 14 lipca 2004 r. prezydent Francji Jacques Chirac ogłosił, że społeczeństwo będzie konsultowane w sprawie ratyfikacji Konstytucji Europejskiej<sup>904</sup>. Z punktu widzenia ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego decyzja Chiraca była ryzykowna, a on sam skłaniał się do opinii, że wynik jakiegokolwiek referendum jest trudny do przewidzenia. Pomimo poparcia Francuzów dla nowego Traktatu w badaniach opinii publicznej, wskazywano na kilka elementów, które ostatecznie mogły zaważyć na wyniku głosowania. Był to brak entuzjazmu dla poszerzenia Unii Europejskiej i przekonanie o zmniejszeniu wpływów w Unii Europejskiej z uwagi na przyznanie komisarzowi z Francji mało istotnej teki transportu. W grę wchodziły również względy o charakterze wewnętrznym, między innymi mała popularność ówczesnego rządu oraz brak jednoznacznego stanowiska opozycji w sprawie Konstytucji. Jeszcze przed referendum wyrażano opinie, że ewentualny francuski sprzeciw wobec Konstytucji Europejskiej mógłby doprowadzić do całkowitego odrzucenia tego Traktatu przez rządy innych państw członkowskich, gdyż Francja jest dużym państwem założycielskim i jednym z głównych architektów Unii Europejskiej<sup>905</sup>. Inaczej oceniano sytuację, gdyby Traktat został odrzucony przez tzw. „państwa peryferyjne”. Wtedy Francja i Niemcy wraz z innymi krajami mogłyby dążyć do realizacji koncepcji „rdzenia Europy”.

Inna metoda ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego została wybrana w Niemczech. Jak tłumaczył 16 lipca 2004 r. w wywiadzie dla „Financial Times” kanclerz Gerhard Schröder, referenda nie są przewidziane w niemieckim porządku konstytucyjnym, wobec tego ratyfikacją miał zająć się parlament<sup>906</sup>. Pomimo tej jednoznacznej deklaracji w Niemczech odbyła się jednak debata na temat ewentualnego zorganizowania referendum, jakkolwiek wymagało to wcześniejszej zmiany Konstytucji RFN. Jesienią 2004 r. rząd dosyć nieoczekiwanie ogłosił, że przedstawi Bundestagowi propozycje, które pozwolą na odwołanie się do woli społeczeństwa<sup>907</sup>. Pomimo tego, że uzgodniono nawet tekst odpowiedniej

<sup>902</sup> „EurActiv”, 20.04.2004.

<sup>903</sup> Whitman, *No and after*, s. 677.

<sup>904</sup> S. Picard, *The debate in France*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, September 2004, s. 4-5.

<sup>905</sup> D. Keohane, *A French lesson for Europe? A guide to the referenda on the EU Constitutional Treaty*, Centre for European Reform Briefing Note, London 2005, s. 5.

<sup>906</sup> „EurActiv”, 16 lipca 2004.

<sup>907</sup> U. Rüb, *Ratifying the EU Constitution in Germany*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, December 2004, s. 4-5.



ustawy, to ruch ten był raczej postrzegany jako taktyczny, gdyż bez poparcia opozycyjnej CDU/CSU osiągnięcie większości dwóch trzecich, która jest wymagana do zmiany Konstytucji, nie było możliwe<sup>908</sup>. Co więcej, jednocześnie rząd rozpoczął prace nad parlamentarną ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego.

Decyzje w sprawie przeprowadzenia referendum zostały również podjęte w Hiszpanii i Portugalii<sup>909</sup>. Kwestia ta była rozważana w Polsce, jakkolwiek nie zapadło w tej sprawie formalne postanowienie. Biorąc pod uwagę kontrowersje związane z pracami Konwentu i Konferencji Międzyrządowej, jasne było, że także społeczeństwo polskie będzie miało szansę wypowiedzenia się w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. Pomimo tego, że wszystkie znaczące ugrupowania polityczne opowiadały się za zorganizowaniem referendum, to jednak w związku z negatywnymi wynikami referendum we Francji i Holandii, na początku lipca 2005 r. Sejm nie zajął się uchwałą o referendum<sup>910</sup>. Nie brak było głosów, że Traktat Konstytucyjny jest już martwym dokumentem.

Proces ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego rozpoczął się już 11 listopada 2004 r., czyli dwa tygodnie po podpisaniu tego dokumentu w Rzymie, gdyż wtedy został on zatwierdzony przez parlament Litwy<sup>911</sup>. Kolejnymi krajami, które ratyfikowały Traktat, były również dwa nowe państwa członkowskie, tj. Węgry, której parlament ratyfikował Traktat 20 grudnia 2004 r.<sup>912</sup> oraz Słowenia, której parlament uczynił to samo 1 lutego 2005 r.<sup>913</sup> Pierwsze referendum, jakkolwiek o charakterze konsultacyjnym, odbyło się w Hiszpanii 20 lutego 2005 r. Powszechnie oczekiwano wyniku pozytywnego, o czym świadczyły badania opinii publicznej. W sondażu przeprowadzonym w listopadzie 2004 r. przez Eurobarometr aż 56% respondentów opowiadało się za ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego, jakkolwiek aż 33% pytanych nigdy nie słyszało o tym dokumencie<sup>914</sup>. Gorącym zwolennikiem wprowadzenia w życie Traktatu Konstytucyjnego był premier Zapatero, podczas gdy były premier Aznar opowiadał

<sup>908</sup> Większość przedstawicieli CDU było przeciwnych przeprowadzeniu referendum. Natomiast za wypowiadała się bawarska CSU, jakkolwiek nie chciała ona wprowadzania stałych zmian do konstytucji niemieckiej. Za referendum opowiadała się duża część społeczeństwa, jak i też wielu komentatorów politycznych (S. Kurpas, M. Incerti, J. Schönlau, J. De Clerck-Sachsse, *Update on the ratification debates. What prospects for the European Constitutional Treaty? Results of an EPIN survey of national experts*, European Policy Institutes Network, Working Paper, nr 13, May 2005, s. 18).

<sup>909</sup> Hussain, Hudson, Whitman, *Referendums on the Constitutional Treaty*, s. 7-9.

<sup>910</sup> Za wprowadzeniem do porządku obrad Sejmu tego punktu było 180 posłów, przeciw 189, a 2 wstrzymało się od głosu. Również ówczesny prezydent Aleksander Kwaśniewski uznał, że na razie przeprowadzenie referendum jest nierealne („EuroPAP”, 5.07.2005).

<sup>911</sup> Za ratyfikacją głosowało 84 posłów, przeciw było jedynie 4, a 3 wstrzymało się od głosu („EurActiv”, 11.11.2004).

<sup>912</sup> Wynik głosowania w parlamencie węgierskim – za 322 głosów, przeciw 12 („EurActiv”, 21.12.2004).

<sup>913</sup> Za było 79 deputowanych, przeciw 4, a wstrzymało się od głosu 7 („EurActiv”, 2.02.2005).

<sup>914</sup> „EurActiv”, 17.02.2005.



się za głosowaniem na „nie”. Ostatecznie jednak aż 76,73% głosujących poparło Traktat, 17,24% było przeciwnych – przy dosyć umiarkowanej frekwencji 42,32%<sup>915</sup>. Pozwoliło to parlamentowi hiszpańskiemu na ratyfikowanie Traktatu Konstytucyjnego, co uczyniła niższa izba w dniu 28 kwietnia 2005 r., a wyższa 19 maja 2005 r.<sup>916</sup>

O wiele większe znaczenie miało drugie referendum, które odbyło się 29 maja 2005 r. Co więcej, podobnie jak przed głosowanie w sprawie Traktatu z Maastricht badania opinii publicznej nie były do końca jednoznaczne co do ostatecznego wyniku, jakkolwiek na ogół wskazywano na zwycięstwo zwolenników ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego<sup>917</sup>. Ale sytuację komplikował fakt, że w debacie przed referendum koncentrowano się głównie na dwóch kwestiach, które nie miały związku z treścią nowego Traktatu, tzn. na ewentualnym członkostwie Turcji w Unii Europejskiej i popularności rządu<sup>918</sup>. W trakcie kampanii przedreferendalnej pojawiły się między innymi hasła „Nie dla Konstytucji, Nie dla Turcji”, a jak świadczyły badania opinii publicznej 25% respondentów zamierzających głosować przeciwko ratyfikacji Traktatu argumentowało to opozycją wobec ewentualnego wejścia Turcji do Unii Europejskiej. W kampanii odgrywał również rolę problem poszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, z czym wiązały się obawy o wzrost bezrobocia w wyniku relokacji przedsiębiorstw do nowych państw członkowskich, czy też napływu taniej siły roboczej. Wobec tego jednym z symboli kampanii na „Nie” był polski hydraulic<sup>919</sup>. Co więcej, niepopularność prezydenta Chiraca i premiera Raffarina mogła doprowadzić do przeobrażenia referendum w plebiscyt mający na celu ukaranie rządzących<sup>920</sup>, a wielu wyborców mogło nie pójść z tego powodu do urn wyborczych. Nie oznaczało to oczywiście, że w debacie, która była niezwykle długa, nie pojawiły się kwestie związane z treścią

<sup>915</sup> „EurActiv”, 21.02.2005.

<sup>916</sup> „EurActiv”, 7.07.2006.

<sup>917</sup> M. Wagner, *France and the referendum on the EU Constitution*, „European Policy Brief”, nr 8, The Federal Trust for Education and Research, London, March 2005, s. 1; G. Ricard-Nihoul, *The French „no” vote on 29 May 2005: understanding and action*, Groupement d’études et de recherches Notre Europe, Studies and research, nr 44, Paris 2005, s. 3-10. Powodem do optymizmu dla zwolenników Traktatu była pewna zmiana nastrojów społecznych, która nastąpiła na początku maja 2005 r. Wtedy to 52% respondentów zadeklarowało głosowanie na „tak”. We wcześniejszych 23 kolejnych sondażach większość mieli przeciwnicy Traktatu Konstytucyjnego (Kurpas, Incerti, Schönlaue, De Clerck-Sachsse, *Update on the ratification debates*, s. 7).

<sup>918</sup> Wagner, *France and the referendum on the EU Constitution*, s. 3-4.

<sup>919</sup> M. Gilbert, *Europe looks for a new narrative*, „World Policy Journal”, vol. XXII, nr 3, 2005, s. 54.

<sup>920</sup> Szczegółowa empiryczna analiza wyników referendum świadczy o tym, że rzeczywiście chęć ukarania Chiraca i Raffarina była jednym z istotnych elementów wpływających na odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego (B. Jérôme, N. G. Vaillant, *The French rejection of the European constitution: an empirical analysis*, „European Journal of Political Economy”, vol. 21, 2005, s. 1090-1091).



Traktatu Konstytucyjnego i modelem integracji europejskiej. Dotyczyły one koncepcji Europy socjalnej, suwerenności oraz konsekwencji odrzucenia Traktatu. Wydaje się, że szczególnie to pierwsze zagadnienie odgrywało istotną rolę w kampanii. Świadczyć może o tym chociażby telewizyjne wystąpienie w dniu 14 kwietnia 2005 r. prezydenta Jacquesa Chiraca, który w debacie z udziałem młodzieży podkreślił, że jednym z głównych argumentów na „tak” było to, że Traktat Konstytucyjny miał pozwolić Europie na pójście w kierunku nieliberalnym poprzez uzupełnienie „Europy gospodarczej” „Europą polityczną”<sup>921</sup>.

Spółeczeństwo francuskie w referendum odrzuciło Traktat Konstytucyjny. Aż 54,68% głosujących wypowiedziało się przeciwko ratyfikacji, przy frekwencji wynoszącej 69,34%. Nie ulega wątpliwości, że pomimo wcześniejszych spekulacji, rezultat referendum stanowił szok dla europejskich elit politycznych zaangażowanych w wypracowanie Konstytucji Europejskiej. Prezydent Chirac uznał, że decyzja Francji była niekorzystna w kontekście obrony interesów narodowych<sup>922</sup>. Sytuacja jeszcze bardziej się skomplikowała, gdyż w kilka dni po głosowaniu we Francji, Traktat Konstytucyjny został również odrzucony przez drugie państwo założycielskie, tj. Holandię, co było do przewidzenia, biorąc pod uwagę badania opinii publicznej<sup>923</sup>. W dniu 1 czerwca 2005 r. w Holandii aż 61,8% wypowiedziało się przeciwko ratyfikacji przy frekwencji wynoszącej 62,8%<sup>924</sup>. Zgoda parlamentu Łotwy na przyjęcie Traktatu wyrażona dzień później, tj. 2 czerwca 2005 r., nie miała w sumie już tak dużego znaczenia, mimo tego, że był to dziesiąty kraj, który dokonał ratyfikacji. Coraz częściej zaczęto kwestionować sens kontynuowania procesu ratyfikacji, co oznaczało, że dla wielu polityków Traktat Konstytucyjny stanowił nieudaną próbę reformy Unii Europejskiej. Podczas gdy niemiecki kanclerz Gerhard Schröder apelował, aby kontynuować proces ratyfikacji w pozostałych krajach, to brytyjski minister spraw zagranicznych Jack Straw był już bardziej wstrzemięźliwy, uznając, że referenda we Francji i Holandii poddają w wątpliwość dalszy kierunek rozwoju Europy.

Przyczyny sprzeciwu społeczeństwa holenderskiego były nieco inne niż w przypadku Francji<sup>925</sup>. Jednym z argumentów przeciwników ratyfikacji było

<sup>921</sup> B. Donnelly, M. Wagner, *What do French voters want from the European Constitution?*, „European Policy Brief”, nr 11, The Federal Trust for Education and Research, London, April 2005, s. 1.

<sup>922</sup> „EurActiv”, 30.05.2005.

<sup>923</sup> D. Keohane, *Don't forget the Dutch referendum*, Centre for European Reform Briefing Note, London, May 2005, s. 1.

<sup>924</sup> „EurActiv”, 2.06.2005.

<sup>925</sup> Według badań opinii publicznej przeprowadzonych przez Eurobarometr po referendum we Francji istniały następujące zasadnicze powody głosowania przeciwko ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego: utrata miejsc pracy oraz relokacja przedsiębiorstw (31%); trudna sytuacja ekonomiczna Francji (26%); zbyt liberalny charakter Traktatu Konstytucyjnego (19%); sprzeciw wobec prezydenta, rządu i niektórych partii politycznych (18%); za mało Europy socjalnej



przekonanie o wzroście znaczenia największych państw członkowskich kosztem średnich, czyli właśnie Holandii, co było związane z wprowadzeniem w życie nowego sposobu podejmowania decyzji w Radzie<sup>926</sup>. Bardzo istotną kwestią był również fakt, że Holandia miała największy wkład do budżetu Unii Europejskiej w przeliczeniu na głowę mieszkańca i, jak powszechnie sądzono, niezbyt dużo otrzymywała w zamian. W kampanii podkreślano również obawy związane z ewentualnym wpływem Traktatu Konstytucyjnego na erozję narodowej suwerenności, a przede wszystkim na liberalne polityki dotyczące małżeństw homoseksualnych i legalizacji eutanazji<sup>927</sup>. Decydujące były również argumenty o charakterze wewnętrznym, wynikające między innymi z wewnętrznego kryzysu związanego ze stagnacją gospodarczą i niepewną sytuacją polityczną. W tym kontekście pojawiło się, podobnie jak we Francji, hasło, że głosowanie przeciwko Traktatowi Konstytucyjnemu zablokuje akcesję Turcji do Unii. Takie sformułowanie nie miało jedynie aspektu zewnętrznego, ale przede wszystkim wewnętrznego. Turcja była postrzegana jako kraj muzułmański, a w Holandii pojawiły się z całą mocą nastroje skierowane przeciwko imigrantom głównie muzułmańskim<sup>928</sup>. Jednak co najbardziej zaskakujące, jednym z podstawowych powodów odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego był brak informacji i zainteresowania ze strony elektoratu, jakkolwiek było to pierwsze w historii referendum w Holandii.

Pomimo jednak tych wszystkich powodów w analizach i wypowiedziach wskazywano również na bardziej zasadniczy problem. Otóż zwolennikom Traktatu Konstytucyjnego nie udało się zmobilizować elektoratu i przekonać go do potrzeby przyjęcia tego dokumentu<sup>929</sup>. Co więcej, nie udało się również przełamać poczucia braku bezpieczeństwa, które wynikało z przekonania, że

(16%); zbyt skomplikowana kwestia (12%); sprzeciw wobec członkostwa Turcji w UE (6%); utrata narodowej suwerenności (5%); brak informacji (5%) (*Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in France*, June 2005, s. 18). W przypadku Holandii powody były następujące: brak informacji (32%); utrata narodowej suwerenności (19%); sprzeciw wobec niektórych partii politycznych (14%); Europa jest zbyt droga (13%); jestem przeciwnikiem integracji europejskiej (8%); utrata pracy, relokacja przedsiębiorstw (7%); tekst idzie zbyt daleko (6%); tekst jest zbyt technokratyczny (6%); sprzeciw wobec dalszego poszerzenia UE (6%); tekst niezbyt demokratyczny (5%); zbyt skomplikowany (5%); projekt jest zbyt liberalny (5%); sytuacja gospodarcza w Holandii jest zbyt słaba (5%); nie chcę federalnego państwa europejskiego (5%); Europa rozwija się zbyt szybko (5%); kampania na „tak” była nieprzekonywująca (5%); Konstytucja została narzucona (5%) (*Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*, June 2005, s. 15).

<sup>926</sup> Gilbert, *Europe looks for a new narrative*, s. 54.

<sup>927</sup> Keohane, *Don't forget the Dutch referendum*, s. 1-2.

<sup>928</sup> Nastroje te związane były między innymi z zabójstwem w 2002 r. Pima Fortuyna, populistycznego polityka antyimigracyjnego oraz w 2004 r. reżysera Theo van Gogha. W obu przypadkach doprowadziło to do antymuzułmańskich napięć (Keohane, *Don't forget the Dutch referendum*, s. 1-2).

<sup>929</sup> Editorial comments, *What now?*, „Common Market Law Review”, vol. 42, nr 4, 2005, s. 908-911.





ani Unia, ani państwa członkowskie nie były w stanie zareagować na wyzwania współczesności, zarówno w wymiarze politycznym, jak i przede wszystkim ekonomicznym. Stąd obawy o utratę miejsc pracy czy relokację przedsiębiorstw oraz sprzeciw wobec poszerzenia, które było łączone w świadomości społecznej z tymi zagrożeniami. Referenda we Francji i Holandii były więc postrzegane jako odzwierciedlenie frustracji społeczeństw z procesu integracji europejskiej<sup>930</sup>. Zdaniem komentatorów, przywódcy europejscy powinni rozpocząć debatę dotyczącą kwestii fundamentalnych, tzn. czemu ma służyć Europa? – czyli inaczej mówiąc: jaki jest cel integracji europejskiej? Był to niezmiernie istotny problem, gdyż kryzys wokół Traktatu Konstytucyjnego ukazywał rosnącą przepaść między ambicjami rządów państw członkowskich co do konstrukcji Unii Europejskiej a frustracją społeczną, wynikającą z braku konkretnych rezultatów procesu integracji europejskiej<sup>931</sup>. Niepowodzenie Traktatu Konstytucyjnego wiązano również z napięciem, które z całą mocą zarysowało się pomiędzy dwoma podstawami legitymizacji europejskiej, pierwszej wynikającej z Traktatów zawartych przez państwa członkowskie i drugiej bazującej na demokracji i obywatelach<sup>932</sup>. Z jednej bowiem strony państwa zawarły Traktat, który – z drugiej strony – miał być ratyfikowany w wielu państwach w drodze referendum, czyli przez społeczeństwa.

Konsekwencjami negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii dla procesu ratyfikacji zajęli się szefowie państw lub rządów podczas spotkania w dniach 16-17 czerwca 2005 r. w Brukseli. W przyjętej deklaracji Rada Europejska opowiedziała się za rozpoczęciem procesu refleksji w poszczególnych państwach członkowskich, co oznaczało przeprowadzenie szeroko zakrojonej debaty z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych<sup>933</sup>. Jednocześnie podkreślono konieczność odegrania szczególnej roli przez Komisję Europejską. Co do terminu wejścia w życie Traktatu, to brak było odpowiedniego sformułowania w deklaracji, ale jasne było, że nie będzie on obowiązywał, jak planowano, od 1 listopada 2006 r. Stwierdzono bowiem, że kalendarz ratyfikacji w poszczególnych krajach może zostać zmodyfikowany, a podsumowanie okresu refleksji zostanie dokonane w pierwszej połowie 2006 r. W osobnym oświadczeniu premier sprawującego prezydencję Luksemburga Jean-Claude

<sup>930</sup> J. Smith, *Why Europe's leaders must listen to their citizens*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, July 2005, s. 8-9.

<sup>931</sup> R. Niblett, *Europe inside out*, „The Washington Quarterly”, vol. 29, nr 1, Winter 2005-2006, s. 42.

<sup>932</sup> A. Gamble, *The European Disunion*, „The British Journal of Politics and International Relations”, vol. 8, nr 1, 2006, s. 35-36.

<sup>933</sup> *Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005)*, „Bull EU”, 6-2005, punkt I.30.



Juncker wyraźnie podkreślił, że data 1 listopada 2006 r. była niemożliwa do utrzymania<sup>934</sup>. Jego zdaniem, państwa, które nie dokonały jeszcze ratyfikacji, będą mogły wypowiedzieć się w tej kwestii dopiero przed połową 2007 r. Wszystko to świadczyło o braku jasno sprecyzowanego planu i pomysłu co zrobić po nieudanych referendumach, tym bardziej, że przywódcy francuscy i holenderscy nie wskazywali dróg wyjścia z impasu. Sformułowania przyjęte w Brukseli miały więc bardziej charakter retoryczny niż merytoryczny, gdyż – jak stwierdził kanclerz Austrii Schüssel – brak było konsensusu między państwami członkowskimi<sup>935</sup>.

Rozpatrując integrację europejską w ogóle i sam proces ratyfikacji można było zarysować różne scenariusze i możliwości. Andrew Gamble przedstawił cztery zasadnicze scenariusze rozwoju Unii Europejskiej<sup>936</sup>. Pierwszy ewentualny scenariusz to „paraliż”, który mógłby w swojej skrajnej postaci doprowadzić nawet do jakiejś formy dezintegracji. Jego przejawami byłoby przede wszystkim zahamowanie procesu przyjmowania nowych państw członkowskich oraz trudności w osiągnięciu porozumienia w kwestiach budżetowych. Drugi scenariusz to „biznes jak zawsze”. Unia Europejska funkcjonowałaby na bazie obowiązujących Traktatów i skoncentrowałaby się na praktycznej wielostronnej współpracy w celu rozwiązywania istotnych problemów. Trzecim możliwym scenariuszem byłoby stworzenie „rdzenia Europy”, czyli realizacja którejś z koncepcji zróżnicowanej integracji. Najprawdopodobniej w skład rdzenia mogłoby wchodzić dwanaście państw, które przyjęły walutę *euro*. W czwartym scenariuszu kontynuowano by reformy, jakkolwiek ich kierunek byłby trudny do uzgodnienia, biorąc pod uwagę zróżnicowane koncepcje integracji europejskiej. Unia Europejska mogłaby albo z czasem wypierać kraje członkowskie tworząc wspólnotę polityczną, a nie tylko gospodarczą, albo wręcz przeciwnie – wzmacniać uprawnienia poszczególnych państw, albo też realizować jakąś formę zróżnicowanej geometrii.

Pojawiły się również różnorodne propozycje dotyczące tego, co dalej z Traktatem Konstytucyjnym. Generalnie można było zidentyfikować kilka zasadniczych możliwości<sup>937</sup>. Wielu polityków opowiadało się za kontynuacją

<sup>934</sup> Tekst oświadczenia Jean-Claude Junckera w: *Press release*, 17.06.2005, <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/06/16jclj-ratif/index.html>.

<sup>935</sup> J. De Clerck-Sachsse, *A Europe of projects without a plan?*, <http://www.ceps.be>.

<sup>936</sup> Gamble, *The European Disunion*, s. 35-38.

<sup>937</sup> W literaturze przedmiotu dosyć podobnie identyfikuje się ewentualne scenariusze, patrz przede wszystkim Instytut Spraw Publicznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej – strategia dla Polski*, Warszawa 2006; Whitman, *No and after*, s. 679-683; Ricard-Nihoul, *The French „no” vote on 29 May 2005*, s. 35-38; R. Baldwin, *Plan B*, CEPS Policy Brief nr 74, Centre for European Policy Studies, Brussels, June 2005; S. Kurpas, *Should ratification proceed? An assessment of different options after the failed referenda*, CEPS Policy Brief nr 75, Centre for European Policy Studies, Brussels, June 2005; S. Kurpas, J. Schönlaue, *Deadlock avoided, but sense of mission lost? The enlarged EU and its uncertain*



procesu ratyfikacji, jakkolwiek nie wykluczano możliwości czasowego wstrzymania go w poszczególnych państwach członkowskich. Wierzano jednak, że po okresie refleksji i po drobnych modyfikacjach, które polegałyby na dodaniu do treści dokumentu protokołów bądź deklaracji, Traktat Konstytucyjny w niezminionej formie byłby ponownie przedstawiony społeczeństwu Francji i Holandii do akceptacji. Zupełnym przeciwieństwem tego stanowiska było przekonanie o tym, że Traktat jest już martwym dokumentem i Unia Europejska powinna funkcjonować na bazie obowiązujących Traktatów w wersji nicejskiej. Zwolennicy tego ostatniego podejścia nie wykluczali kontynuowania reform systemu Unii Europejskiej, ale chodziło raczej o ograniczoną modyfikację niektórych zapisów lub też doskonalenie zarządzania europejskiego niż o przyjmowanie całkowicie nowego traktatu. Takie podejście Sebastian Kurpas nazywa „Nicea plus”<sup>938</sup>.

Niektóre rozwiązania dotyczące europejskiego ministra spraw zagranicznych, europejskiej służby dyplomatycznej, inicjatywy obywatelskiej, roli parlamentów krajowych oraz funkcjonowania i konfiguracji Rady Ministrów mogły być wprowadzone w życie bez ratyfikacji i nie budzą raczej, poza pierwszą kwestią, istotnych sporów politycznych. Możliwe byłoby również wprowadzenie w życie bardzo istotnych rozwiązań zawartych w Traktacie Konstytucyjnym, przede wszystkim zasad podejmowania decyzji, co – jak na przykład sugerował Richard Baldwin – można było dokonać w ramach Traktatów Akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią. Kolejną rozważaną możliwością była częściowa renegocjacja Traktatu Konstytucyjnego w ramach małej Konferencji Międzyrządowej, której podstawowym zadaniem byłoby wyodrębnienie z tekstu przede wszystkim kwestii dotyczących konstrukcji Unii Europejskiej i funkcjonowania instytucji. W propozycji, która była między innymi rozważana w kancelarii prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, chodziło o zachowanie przede wszystkim części pierwszej oraz niektórych elementów części czwartej<sup>939</sup>. Za

---

*Constitution*, CEPS Policy Brief nr 92, Centre for European Policy Studies, Brussels, February 2006, s. 8-9. Takie opcje były tworzone jeszcze przed kryzysem we Francji i Holandii – patrz m.in. J. Shaw, *What happens if the Constitutional Treaty is not ratified*, „European Policy Brief”, nr 6, The Federal Trust for Education and Research, London September 2004; Shaw, *The Constitutional Treaty and the question of ratification*; S. Kurpas, *What could be saved from the European Constitution if ratification fails? The problems with a „Plan B”*, CEPS Policy Brief nr 70, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2005.

<sup>938</sup> Kurpas, *Should ratification proceed?*, s. 2.

<sup>939</sup> Zgodnie z tym pomysłem, zachowano by w zasadzie większość artykułów z części I. Wykreślono by natomiast preambułę i część II (Karta Praw Podstawowych Unii), nie zastępując ich żadnym nowym tekstem. Wykreślono by również część III, jakkolwiek zastępstwem byłyby obecnie obowiązujące Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską i Unię Europejską. Zachowano by niektóre artykuły z części IV, głównie od artykułu IV-440 do IV-448. W zachowanych częściach słowo „konstytucja” zostałoby zastąpione wyrazem „traktat” i wykreślono by jakiegokolwiek skojarzenia z superpaństwem (np. artykuł I-8 dotyczący symboli Unii). W końcu musiano by niekiedy



skróceniem Konstytucji, głównie do pierwszej instytucjonalnej części, opowiedział się jeden z głównych kandydatów we francuskich wyborach prezydenckich, Nicolas Sarkozy<sup>940</sup>. Jakkolwiek z punktu widzenia prawnego, jak i też odbioru społecznego, nie byłoby to łatwe, to jednak taka „mała konstytucja” miałaby pewne szanse na akceptację<sup>941</sup>. Jeżeli chodzi o problemy prawne, to wskazywano między innymi na możliwy konflikt, który mógł się pojawić między nowym traktatem a starymi Traktatami, a w sensie społecznym można byłoby mieć wrażenie, że zabieg ten prowadzi do przyjęcia odrzuconego w referendum Traktatu Konstytucyjnego „bocznymi drzwiami”<sup>942</sup>. Innym możliwym scenariuszem byłaby całkowita renegocjacja, co oznaczałoby wypracowanie nowego traktatu. Przyjęcie tej opcji prowadziłoby do zwołania nowej Konferencji Międzyrządowej i być może nawet nowego Konwentu Europejskiego. Można było jednak mieć wątpliwości, czy państwom członkowskim udałoby się uzgodnić treść nowego traktatu i w którym aspekcie odbiegałby on od rozwiązań przyjętych w Traktacie Konstytucyjnym. Można domniemywać, że powrót do stołu rokowań mógłby zakończyć się całkowitym fiaskiem, a nawet jeżeli udałoby się wynegocjować nowy traktat, to proces ratyfikacji stałby również pod znakiem zapytania. Jest to jednak opcja, która jest popierana przez wielu polityków - ze wspólnym apelem o przygotowanie nowego Traktatu Konstytucyjnego wystąpili, między innymi, w lutym 2006 r. prezydenci Czech Vaclav Klaus i Polski Lech Kaczyński, czyli przywódcy, którzy uważani są raczej za eurosceptyków<sup>943</sup>. Ale za renegocjacjami Traktatu opowiedziała się również kandydatka francuskiej Partii Socjalistycznej w wyborach prezydenckich w roku 2007, Ségolène Royal<sup>944</sup>. Jakkolwiek akceptowała ona wiele rozwiązań instytucjonalnych, to jednak chciała, aby nadać Traktatowi Konstytucyjnemu mocny wymiar socjalny. Możliwe były również inne, jakkolwiek raczej czysto teoretyczne, scenariusze. Można było sobie wyobrazić sytuację, że Traktat Konstytucyjny wszedłby w życie jedynie w tych państwach członkowskich, które go ratyfikowały, czyli istniałby dwa systemy – jeden łączący wszystkie państwa członkowskie na bazie obowiązujących Traktatów i węższy, skupiający pewną grupę krajów. Jednak taka sytuacja rodziłaby wiele problemów praw-

---

wykreślić w części I odniesienia do części II i III, a niektóre rozwiązania z części III musiano by przenieść do części I (m.in. postanowienia wspomniane w artykułach od I-40 do I-44 oraz w artykułach I-53, I-55 oraz I-60) (Kurpas, *Should ratification proceed?*, s. 3).

<sup>940</sup> „EuroPAP”, 26.04.2006.

<sup>941</sup> Sformułowanie „mała konstytucja” używają między innymi autorzy polskiego raportu (Instytut Spraw Publicznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, s. 2).

<sup>942</sup> Kurpas, Schönlaue, *Deadlock avoided, but sense of mission lost?*, s. 9.

<sup>943</sup> „EurActiv”, 21.02.2006.

<sup>944</sup> „EurActiv”, 29.06.2006.



nych i praktycznych, gdyż chociażby w obu systemach inaczej byłyby regulowane kwestie instytucjonalne<sup>945</sup>.

Okres refleksji, który rozpoczął się w czerwcu 2005 r. nie przyniósł żadnych konkretnych rezultatów dotyczących losów Traktatu Konstytucyjnego. Pomimo różnorodnych inicjatyw efekt ich był raczej mizerny<sup>946</sup>. Odpowiedzi na pytanie „co dalej?” mieli udzielić szefowie państw lub rządów na posiedzeniu w Brukseli w dniach 15-16 czerwca 2006 r. Jakkolwiek Rada Europejska przyjęła do wiadomości fakt, że od spotkania w czerwcu 2005 r. kolejnych pięć państw ratyfikowało Traktat Konstytucyjny<sup>947</sup> i w sumie tych państw było już piętnaście, to konkretna decyzja w sprawie Traktatu została odłożona do drugiej połowy 2008 r.<sup>948</sup> Szefowie państw lub rządów uznali, że należy kontynuować okres refleksji. Jednocześnie podjęli postanowienie o przyjęciu dwutorowego podejścia. Po pierwsze, należało lepiej wykorzystać możliwości zawarte w obowiązujących Traktatach, aby realizować konkretne projekty spełniające oczekiwania obywateli. Po drugie, w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka ma przedstawić raport po konsultacjach z państwami członkowskimi. Ma on zawierać ocenę stanu dyskusji dotyczącej Traktatu Konstytucyjnego i możliwych opcji. Będzie on podstawą debaty w Radzie Europejskiej, ale konieczne postanowienia zostaną podjęte, jak stwierdzono powyżej, dopiero w drugiej połowie 2008 r. Takie postawienie sprawy miało przede wszystkim na celu odsunięcie w czasie konkretnej decyzji, jak podkreślił premier Włoch Romano Prodi, po wyborach prezydenckich we Francji, które odbędą się w 2007 r.<sup>949</sup> W grę wchodzi również wybory parlamentarne, które odbędą się również w 2007 r. w drugim kraju, który odrzucił Traktat Konstytucyjny, czyli w Holandii<sup>950</sup>.

Decyzje Rady Europejskiej z czerwca 2005 r. i 2006 r. świadczą o braku konkretnych rozwiązań, z którymi zgadzałyby się wszystkie państwa członkowskie. Można więc wysunąć tezę, że bardzo trudno będzie reaktywować Traktat

<sup>945</sup> L. S. Rossi, *What if the Constitutional Treaty is not ratified?*, European Policy Centre, Brussels 30.06.2004, <http://www.theepc.net/>.

<sup>946</sup> Najważniejszą inicjatywą był tzw. „plan D” przedstawiony przez Komisję Europejską 13 października 2005 r. W planie tym D oznaczało demokrację, dialog i debatę i chodziło w nim nie o uratowanie Konstytucji, ale o zainicjowanie szerokiej debaty między demokratycznymi instytucjami Unii Europejskiej a obywatelami [Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, Brussels, 13.10.2005, COM(2005) 494 final].

<sup>947</sup> Były to następujące kraje: Belgia, Cypr, Estonia, Luksemburg i Malta.

<sup>948</sup> European Council, *Presidency conclusions*, Brussels, 15-16.06.2006, „Bull. EU” 06-2006, punkt I.7.

<sup>949</sup> „EurActiv”, 16.06.2006.

<sup>950</sup> „EuroPAP”, 26.04.2006.



Konstytucyjny, który może stanowić nieudaną próbę określenia *finalité politique* Unii Europejskiej. Przykładem może być wypowiedź holenderskiego ministra spraw zagranicznych Bernarda Bota, który stwierdził, że Traktat jest martwym dokumentem i nie będzie poddany ponownie pod referendum<sup>951</sup>. Nie jest to opinia całkowicie odosobniona. W raporcie komisji spraw zagranicznych Izby Gmin pojawia się rekomendacja dla rządu brytyjskiego, aby przekonał inne państwa członkowskie, że należy zrezygnować z Traktatu Konstytucyjnego, gdyż istniejący paraliż może mieć negatywny wpływ na postęp w innych istotnych dziedzinach<sup>952</sup>. Oczywiście stanowisko to jest trudne do pogodzenia z opiniami zwolenników ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego. Podczas swojej wizyty w Berlinie nowy premier Włoch Romano Prodi razem z kanclerz Angelą Merkel podkreślili, że nie ma alternatywy dla Traktatu Konstytucyjnego<sup>953</sup>. Sformułowanie to było niezwykle istotne, gdyż kwestia kontynuowania procesu konstytucyjnego stała się jednym z priorytetów prezydencji sprawowanej przez Niemcy w pierwszej połowie 2007 r.<sup>954</sup> W opinii kanclerz Merkel, przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego jest niezbędne, aby mogła nastąpić akcesja nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej<sup>955</sup>. Poszerzenie jest wobec tego uzależnione od wcześniejszego pogłębienia integracji europejskiej. Ogłaszając program prezydencji niemieckiej w Parlamencie Europejskim 13 lutego 2007 r., Angela Merkel wyraźnie podkreśliła, że okres refleksji został zakończony i decyzja w sprawie Traktatu Konstytucyjnego powinna być przyjęta do czerwca 2007 r. Oznacza to, że celem Niemiec jest przygotowanie mapy drogowej, aby Konstytucja Europejska mogła być ostatecznie przyjęta przed następnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w 2009 r. Wsparciem dla Niemiec może być postawa krajów, które ratyfikowały już Traktat Konstytucyjny. 26 stycznia 2007 r. odbyło się w Madrycie spotkanie przedstawicieli 18 państw członkowskich, które zaakceptowały dokument<sup>956</sup>. Posiedzenie to zwołane z inicjatywy Hiszpanii i Portugalii wywołało wstrzeżliwą reakcję ze strony Niemiec, bowiem państwo to preferuje ciche dzia-

<sup>951</sup> „EuroPAP”, 12.01.2006. Również premier Holandii Jan Peter Balkenende wyraził opinię, że nie ma szans na przeprowadzenie ponownego referendum w tym kraju („EuroPAP”, 31.05.2006).

<sup>952</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, *Developments in the European Union. Sixth report of session 2005-06*, House of Commons, London 26.07.2006, s. 23.

<sup>953</sup> „EurActiv”, 14.06.2006.

<sup>954</sup> The Federal Government (Germany), „*Europe – succeeding together*”. *Presidency programme. 1 January to 30 June 2007*.

<sup>955</sup> *Speech by the Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg*, 13.02.2007, [http://www.eu2007.de/en/News/Speeches\\_Interviews/February/0213BKinEP.html](http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/February/0213BKinEP.html); „EurActiv”, 13.02.2007.

<sup>956</sup> Są to następujące państwa: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy („EurActiv”, 9.02.2007, „International Herald Tribune”, 25.01.2007).



łania dyplomatyczne w celu wypracowania kompromisu. Osiągnięcie porozumienia nie będzie jednak proste. W Wielkiej Brytanii w rządzącej Partii Pracy przeważa opinia o możliwości akceptacji jedynie ograniczonego Traktatu, w którym mogłyby być zawarte rozwiązania instytucjonalne<sup>957</sup>. Taki pogląd wyraża premier Tony Blair i jego następca Gordon Brown. Chcą przez to uniknąć konieczności organizowania referendum, które zapewne przegrałaby Partia Pracy przed planowanymi wyborami do Izby Gmin w 2009 r. Problem ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego jest również rozważany w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich we Francji (kwiecień 2007 r.). Podczas gdy prawicowy kandydat Nicolas Sarkozy opowiada się w trakcie kampanii za przyjęciem „małej konstytucji”, to jego lewicowa kontrkandydatka Ségolne Royal chciałaby zorganizowania nowego referendum w 2009 r. Polska, uczestnicząc w rozmowach nad wypracowaniem kompromisu w sprawie Traktatu Konstytucyjnego, podnosi postulaty, które w zasadzie broniła w trakcie negocjacji tego dokumentu. Chodzi między innymi o uwzględnienie tradycji chrześcijańskiej oraz przede wszystkim o przyjęcie nowej formuły podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów<sup>958</sup>. Polska jest przeciwnikiem systemu podwójnej większości i możliwy kompromis mógłby być czymś pośrednim między rozwiązaniami nicejskimi a konstytucyjnymi. W opinii Polski niefortunna jest również sama nazwa „Konstytucja”. Czy uda się znaleźć kompromis pomiędzy tymi sprzecznymi czasami opcjami, pokaże czas.

Wyrazem powrotu do debaty na temat oparcia Unii Europejskiej o nowy traktat była tzw. *Deklaracja Berlińska*. Została ona przyjęta na uroczystym posiedzeniu szefów państw i rządów w Berlinie 25 marca 2007 r., czyli w pięćdziesiątą rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich, na mocy których powstały Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej. Zgodnie z *Deklaracją*, wspólny fundament Unii Europejskiej ma być odnowiony przed wyborami do Parlamentu Europejskiego planowanymi na 2009 r.<sup>959</sup> Sformułowanie to jest wyrazem kompromisu i jakkolwiek nie przesądza o ostatecznym kształcie traktatu, to jasne jest, że punktem wyjścia negocjacji będzie Traktat Konstytucyjny. W przemówieniu wygłoszonym w Berlinie 25 marca 2007 r. kanclerz Niemiec i przewodnicząca Rady Europejskiej Angela Merkel wyraźnie podkreśliła, że zadaniem *Deklaracji Berlińskiej* jest uświadomienie Europie potrzeby wzmocnienia wewnętrznej struktury konstytucyjnej<sup>960</sup>. Merkel planowała, że podczas posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu

<sup>957</sup> „EurActiv”, 1.02.2007; „Financial Times”, 17.01.2007.

<sup>958</sup> „EuroPAP”, 5.02.2007; „EuroPAP”, 15.02.2007.

<sup>959</sup> *Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, Berlin, 25.03.2007, [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/Polish.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Polish.pdf).

<sup>960</sup> *Przemówienie Angeli Merkel, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec oraz przewodniczącej Rady Europejskiej, podczas uroczystości obchodów 50 rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, Bruksela, 29.03.2007, SN 2151/07.



2007 r. Niemcy na zakończenie własnej prezydencji przedstawią mapę drogową dalszych prac nad wskrzeszeniem Traktatu Konstytucyjnego, a rzeczywiste negocjacje zostaną zainaugurowane pod koniec 2007 r. podczas prezydencji Portugalii<sup>961</sup>. Sceptycznie do tych deklaracji podchodzą między innymi przywódcy Polski i Czech. Prezydent Lech Kaczyński wręcz nazwał kalendarz zaprezentowany przez Merkel jako nierealistyczny i uznał, że nowy traktat mógłby wejść w życie dopiero w 2011 r. Podobnie sceptycznie wypowiedział się prezydent Czech Vaclav Klaus, który uznał, że przyjęcie nowego traktatu nie jest priorytetem. Pomimo wyrażanych opinii w kilku innych państwach o potrzebie zmian w tekście Traktatu Konstytucyjnego, tylko Polska chciałaby powrotu do dyskusji o systemie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, ostrzegając, że jeżeli kwestia ta nie znajdzie się w mandacie Konferencji Międzyrządowej, to może być on zawetowany<sup>962</sup>. Sądy te po raz kolejny są wyrazem sporu o wejście w życie rozwiązań przyjętych w Traktacie Konstytucyjnym, gdyż wiele państw członkowskich podkreśla potrzebę szybkiego zakończenia prac nad reformą Unii Europejskiej, aby mogła ona skutecznie wykonywać postawione przed nią zadania. Nawet jeżeli uda się zrealizować ten cel, to zapewne dyskusja o ostatecznym kształcie integracji będzie nadal kontynuowana, biorąc pod uwagę zróżnicowane koncepcje jedności europejskiej.

<sup>961</sup> „EurActiv”, 26.03.2007; „EurActiv”, 29.03.2007.

<sup>962</sup> Opinia polskiej negocjator Ewy Ośnieckiej-Tameckiej (<http://www.prezydent.pl/x.node?id+10043100>). Polska proponuje kompromisowe rozwiązanie w tym zakresie. System podwójnej większości byłby zachowany, ale uwzględniono by w nim pierwiastek kwadratowy z liczby ludności, co zmniejszałoby dysproporcje między poszczególnymi państwami członkowskimi. Decyzja byłaby podjęta, gdyby opowiedziała się za nią przynajmniej połowa państw reprezentujących 62% ludności wyliczonych pierwiastkowo („Gazeta Wyborcza”, 29.03.2007).





## ZAKOŃCZENIE

Proces reform traktatowych w ramach Unii Europejskiej nie został zakończony pomimo ambitnego projektu przyjęcia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W wyniku przede wszystkim fiaska referendum we Francji i Holandii nadal są kontynuowane dyskusje i wysuwane propozycje, których celem jest transformacja Unii, aby mogła ona skutecznie odpowiedzieć na wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania współczesnego świata. W zasadzie debata na temat przyszłości integracji europejskiej jest nieprzerwanie rozwijana od początku lat 80. XX wieku i znalazła ona swój konkretny wyraz w kolejnych nowelizacjach Traktatów. W latach 90. XX wieku oraz w pierwszej dekadzie XXI wieku, z uwagi na zakończenie zimnej wojny i transformację stosunków międzynarodowych, poszczególne Konferencje Międzyrządowe miały przygotować Unię Europejską na skuteczne wypełnianie zadań oraz dalsze pogłębianie integracji w sytuacji znacznego zwiększenia liczby państw członkowskich. „Pogłębiać czy poszerzać” – ten podstawowy dylemat rozwojowy Unii przyświecał kolejnym reformom traktatowym, a przede wszystkim tym, które podyktowane były przyjęciem nowych krajów, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej. Dotyczyło to trzech kolejnych procesów negocjacyjnych, które zakończyły się wypracowaniem Traktatu Amsterdamskiego, Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego, będących przedmiotem niniejszej rozprawy.

Analiza dokonana w książce dowodzi, że kolejne reformy Traktatów należy rozpatrywać w kategoriach procesu. Żaden Traktat definitywnie nie rozstrzygnął o układzie sił, zakresie funkcjonowania i charakterze Unii Europejskiej. Zawsze pojawiały się nierozwiązane kwestie, które tylko po Amsterdampie zyskały oficjalną nazwę „pozostałości” (*left-overs*). Nie oznaczało to jednak, że nie można było zidentyfikować takich problemów po Nicei, jak również po wynegocjowaniu Traktatu Konstytucyjnego. W tym ostatnim przypadku chodzi o rozwiązania, które przyjęto w samym dokumencie, ale które nie mogą wejść w życie z uwagi na kryzys ratyfikacyjny. Doprowadziło to w wielu wypadkach do powrotu do zróżnicowanych stanowisk, które były prezentowane



w trakcie rokowań. W związku z tym znalezienie formuły satysfakcjonującej wszystkie państwa członkowskie może oznaczać zainicjowanie nowego procesu negocjacji. Problem ten w dużej mierze rozstrzygnie w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka na bazie rozmów z poszczególnymi państwami członkowskimi.

Jakkolwiek w pracy znaleziono odpowiedzi na szereg istotnych pytań dotyczących istoty i uwarunkowań negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych, to nie ulega wątpliwości, że niektóre problemy nadal wymagają wyjaśnienia. Nawet w bardzo obszernej książce trudno jest poddać analizie wszelkie elementy składające się na skomplikowane rokowania mające na celu reformy Traktatów. Wpływ na to ma wiele czynników. Po pierwsze, w rokowaniach uczestniczy wiele różnych podmiotów. Są to przede wszystkim państwa członkowskie, ale również instytucje Unii Europejskiej. Ponadto głos zabierają przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych, jakkolwiek ich wpływ jest mocno ograniczony. Po drugie, negocjacje odbywają się na wielu różnych poziomach, przede wszystkim szefów państw i rządów, ministrów oraz przedstawicieli ministrów. Biorąc pod uwagę fakt, że w rozmowach uczestniczyło od 15 do 25 reprezentantów z poszczególnych państw członkowskich oraz także przedstawiciele Komisji i Parlamentu Europejskiego, analiza przebiegu rokowań jest niezwykle skomplikowana. Po trzecie, rozmowy dotyczą wielu różnych zagadnień, często o charakterze technicznym. Co więcej, kwestie te wchodzą w skład całego pakietu negocjacyjnego i mimo zaprzeczeń w wielu przypadkach istnieje ścisły związek między poszczególnymi zagadnieniami. Utrudnia to poprawne wyjaśnienie przebiegu debaty, tym bardziej, że niekiedy mamy do czynienia z niezamierzonymi rezultatami rozmów. Po czwarte, utrudnieniem jest występowanie zróżnicowanych i często przeciwstawnych podejść teoretycznych, w których zwraca się uwagę na odmienne elementy. Wszystko to nie oznacza, że w obliczu procesu negocjacyjnego należy wykazać badawczą bezradność. Przedstawiona w niniejszej pracy analiza próbuje udowodnić, że w ramach Konferencji Międzyrządowych największą rolę odgrywają państwa członkowskie, przede wszystkim duże, a rezultat negocjacji nie odbiega w znaczący sposób od pierwotnego modelu integracji określonego w momencie powstawania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku. Kwestią wymagającą rozwiązania w przyszłości jest nadanie tym wnioskom odpowiedniego kształtu teoretycznego, czego można dokonać na bazie przeprowadzonych badań.

W pracy przeprowadzono całościową analizę procesu reform traktatowych, zwracając uwagę na trzy podstawowe fazy:

(1) faza przygotowawcza – formowanie ogólnych koncepcji integracji i szczegółowych stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich; prezentowanie stanowisk przez instytucje Unii Europejskiej i inne podmioty; przygotowanie Konferencji Międzyrządowej;



(2) negocjacje – międzypaństwowe rokowania w ramach Konferencji Międzyrządowych;

(3) rezultat negocjacji – uzgodnienie traktatu i jego implementacja.

Takie ramy analizy stosowane są również przez niektórych innych badaczy. Przykładem może być chociażby Andrew Moravcsik<sup>1</sup>, jakkolwiek niektóre jego tezy nie są podzielane przez autora niniejszej rozprawy<sup>2</sup>. Dotyczy to chociażby liberalnej teorii formowania preferencji państwowych. Przyjęcie określonych ram analizy nie oznacza więc podobieństwa z badaniami prowadzonymi przez innych autorów. Trudno bowiem wyobrazić sobie, że można by wyróżnić inne etapy negocjacji. Co więcej, w niniejszej pracy badano odmienne szczegółowe hipotezy.

Analiza przeprowadzona w rozprawie może stanowić punkt wyjścia do skonstruowania modelu teoretycznego, który byłby pomocny w wyjaśnieniu złożonej natury negocjacji prowadzonych w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, których celem jest reforma traktatowa. Dzięki takiemu modelowi teoretycznemu nie da się jednak wyjaśnić całości zjawisk zachodzących w Unii Europejskiej. Aby można było skonstruować kompleksowe podejście teoretyczne do procesu integracji europejskiej należałoby przyjąć bardzo szeroki program badań, w którym uwzględniono by inne procesy negocjacyjne. Przede wszystkim należałoby przeprowadzić analizę procedur legislacyjnych i decyzyjnych w poszczególnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej. Położenie szczególnego nacisku na badania procesów negocjacyjnych wydaje się ze wszech miar wskazane, gdyż zdecydowana większość literatury z zakresu studiów europejskich poświęcona jest przede wszystkim wynikom rokowań niż samym negocjacom<sup>3</sup>. W niniejszej pracy podjęto analizę trzech podstawowych faz w procesie reform traktatowych, koncentrując się przede wszystkim na rekonstrukcji negocjacji, prowadzonych w ramach Konferencji Międzyrządowych, w których państwa członkowskie opierając się na własnych koncepcjach integracji europejskiej i prezentując stanowiska wobec kwestii szczegółowych uzgadniają pakiet reform stanowiący rezultat rokowań. W takim ujęciu negocjacje są stałym elementem charakteryzującym proces integracji europejskiej, gdyż dzięki „targom” między państwami i do pewnego stopnia innymi podmiotami definiuje się przestrzeń europejską zarówno w wymiarze ram traktatowych, jak i w odniesieniu do prawodawstwa wtórnego i innych podejmowanych decyzji. O znaczeniu negocjacji w analizie funkcjonowania Unii Europejskiej pisze wielu autorów, jakkolwiek nie jest to aspekt dominujący. Franz Cede uważa, że fenomen integracji europejskiej może być najlepiej

<sup>1</sup> A. Moravcsik., *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4, 1993, s. 482.

<sup>2</sup> Na ten temat patrz rozdział I w niniejszej monografii.

<sup>3</sup> F. Cede, *Introduction*, w: P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004, s. 1.



opisany jako przykład procesu negocjacyjnego<sup>4</sup> a Rinus van Schendelen ujmuje Unię Europejską jako arenę negocjacyjną<sup>5</sup>. Helen Wallace uważa, że europejski proces polityczny jest w szczególności zależny od negocjacji, wobec czego alternatywa między modelem negocjacyjnym a jakimś innym jest myląca, gdyż pytanie analityczne, które należałoby zadać dotyczy charakterystyki procesu negocjacyjnego a nie kwestii, czy fenomen negocjacji występuje<sup>6</sup>. Przyjmując założenie, że negocjacje są cechą najlepiej charakteryzującą Unię Europejską, należy dokonać rozróżnienia, które na ogół występuje w literaturze poświęconej rokowaniom – między targowaniem się (układaniem się) a rozwiązywaniem problemów<sup>7</sup>. Nie ulega wątpliwości, że targowanie się ma miejsce przede wszystkim w trakcie Konferencji Międzyrządowych, w ramach których poszczególne państwa członkowskie bronią przede wszystkim własnego interesu narodowego i dążą do maksymalizacji własnej pozycji w Unii Europejskiej. Negocjacje te można opisywać w kategoriach międzyrządowych. Rozwiązywanie problemów dominuje natomiast w procesach legislacyjnych, w których przyjmuje się akty prawa wtórnego. W tej sytuacji dominuje bardziej względem na interesy wspólnotowe, nie zaś partykularne, z uwagi na ponadnarodowy charakter rokowań.

Analiza przeprowadzona w niniejszej rozprawie w pełni potwierdza określone we wstępie hipotezy, które były scharakteryzowane w rozdziale I. Pozytywna weryfikacja hipotez może być niezwykle pomocna w budowie modelu teoretycznego procesu reform traktatowych, który powinien bazować na następujących wnioskach.

(1)<sup>8</sup> Analiza dokonana w pracy potwierdza jedną z najbardziej istotnych hipotez, że główną rolę w procesie reform traktatowych w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie. Jakkolwiek należy docenić znaczenie instytucji ponadnarodowych, tj. Komisji i Parlamentu Europejskiego, ale również Sekretariatu Generalnego Rady, to jednak rola poszczególnych organów ma charakter pomocniczy. Mają one znaczenie przy identyfikacji zagadnień podlegających negocjacom i sugerowaniu rozwiązań, ale w odniesieniu do kwestii mniej kontrowersyjnych. O całości pakietu negocjacyjnego decydują państwa członkowskie, gdyż to one posiadają monopol w zakresie podejmowania decyzji, a wszelkie postanowienia muszą być przyjęte jednomyślnie. Nawet doświadczenia Konwentu Europejskiego po-

<sup>4</sup> Cede, *Introduction*, s. 1.

<sup>5</sup> R. van Schendelen, *The EU as a negotiations arena: diplomats, experts, and PAM professionals*, w: Meerts, Cede (red.), *Negotiating European Union*.

<sup>6</sup> H. Wallace, *Politics and policy in the EU: the challenge of governance*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.

<sup>7</sup> O. Elgström, Ch. Jönsson, *negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 7, nr 5, 2000, s. 685-689.

<sup>8</sup> Numeracja odnosi się do kolejnych hipotez przyjętych we wstępie.



twierdząc powyższe ustalenia. Nie ulega wątpliwości, że w ramach tego gremium były prowadzone wstępne rokowania między największymi państwami członkowskimi, które na ogół decydują o obliczu Unii Europejskiej. Wyjaśniając więc przebieg rokowań, należy zwrócić uwagę, że pierwszorzędne znaczenie – jak udowodniono w pracy – odgrywają państwa członkowskie, bez względu na wielkość. W takim ujęciu Unię Europejską należy traktować jako organizację składającą się z państw członkowskich, gdyż nie tylko uczestniczą one w negocjacjach, ale dysponują prawem weta, gdyż wszystkie kraje muszą wyrazić zgodę na określone postanowienia traktatowe, a ostatecznie muszą ratyfikować uzgodniony dokument. Inaczej rzecz ujmując, jedynie państwa działając jednomyślnie mogą ograniczać własne suwerenne uprawnienia i przekazywać je Unii i Wspólnotom Europejskim. Instytucje ponadnarodowe, takie jak Komisja i Parlament Europejski, dopiero w ramach tak stworzonego specyficznego porządku prawnego mogą korzystać z przyznanych im uprawnień. Analiza trzech kolejnych reform traktatowych potwierdza powyższe sformułowania. W ramach negocjacji amsterdamskich państwom nie udało się osiągnąć porozumienia w zakresie istotnych zmian instytucjonalnych niezbędnych dla przyjęcia do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich, co skutkowało decyzją o odłożeniu reform na okres późniejszy. Osiągnięcie porozumienia w sprawie Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego było niezwykle trudne, gdyż w ostatniej fazie negocjacji było blokowane odpowiednio przez Belgię i Polskę. W odniesieniu do Traktatu Nicejskiego aż dwukrotnie należało zorganizować referendum ratyfikacyjne w Irlandii, aby dokument ostatecznie mógł wejść w życie. Natomiast kryzys wokół Traktatu Konstytucyjnego wynika przede wszystkim z negatywnych wyników referendum we Francji i Holandii. **Reasumując, można dojść do wniosku, że jakkolwiek refleksja nad rokowaniami dotyczącymi reform traktatowych powinna przede wszystkim uwzględnić ogólne koncepcje integracji oraz szczegółowe stanowiska i zachowania państw członkowskich, gdyż negocjacje te mają wyraźny charakter międzyrządowy.**

(2) Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy potwierdza przyjętą hipotezę, że stanowiska negocjacyjne prezentowane przez poszczególne państwa członkowskie w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych wynikają przede wszystkim z generalnych koncepcji integracji europejskiej. Taki wniosek stoi w sprzeczności z tezą o ekonomicznym uwarunkowaniu stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich. Motywy gospodarcze mają znaczenie, ale w trakcie rokowań amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych odgrywały drugorzędną rolę, gdyż materia negocjacyjna dotyczyła przede wszystkim konstrukcji europejskiej i kwestii politycznych. Bez względu na to, czy państwa popierają rozwiązania bardziej międzyrządowe, czy też ponadnarodowe, dążą do zagwarantowania własnych wpływów w Unii Europejskiej, a w przypadku państw mniejszych do *przetrwania* w sytuacji funkcjonowania w organizmie składającym się z dużej ilości podmiotów i zdominowanym przez kraje najwięk-



sze. Tym należy tłumaczyć spory wokół kwestii instytucjonalnych, które uwidoczniły się w trakcie kolejnych Konferencji Międzyrządowych. Konflikty te dotyczyły przede wszystkim dwóch podstawowych zagadnień, tj. systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i składu Komisji Europejskiej. Problemy te dominowały w negocjacjach amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych. W ramach tej pierwszej rundy rokowań nie osiągnięto satysfakcjonującego porozumienia z uwagi na brak takiej formuły kompromisowej w zakresie najważniejszych kwestii instytucjonalnych, która byłaby do zaakceptowania przez wszystkie państwa. Negocjacje nicejskie i konstytucyjne udało się natomiast zakończyć w momencie, gdy uzyskano zgodę ze strony wszystkich państw członkowskich na nowe formuły systemu większości kwalifikowanej. To zagadnienie przez długi okres blokowało możliwość przyjęcia Traktatu Nicejskiego i Traktatu Konstytucyjnego oraz prowadziło do bardzo ostrych sporów między państwami członkowskimi. Jakkolwiek nie było to jedyne kontrowersyjne zagadnienie instytucjonalne, to sposób definiowania systemu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów ma bardzo duże znaczenie, gdyż świadczy o relatywnej sile poszczególnych państw w Unii Europejskiej. W odniesieniu do problemów instytucjonalnych ujawniał się z całą mocą spór między dużymi a małymi państwami członkowskimi, jakkolwiek niejednokrotnie oficjalnie zaprzeczano, że taki konflikt występuje. Jednak ustalenia zawarte w książce potwierdzają sformułowanie, że spór pomiędzy dużymi a małymi państwami jest najbardziej trwałym podziałem, który można zidentyfikować przy analizie najbardziej kontrowersyjnych kwestii, jakimi są zagadnienia instytucjonalne. **Biorąc pod uwagę fakt, że po Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht, w którym zapisano ostatni wielki projekt odnoszący się do integracji gospodarczej i walutowej, proces reform traktatowych dotyczy przede wszystkim kwestii politycznych, instytucjonalnych i prawnych w kontekście ewentualnej konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, należy uznać, że stanowiska oraz postawy prezentowane przez państwa w trakcie Konferencji Międzyrządowych wynikają przede wszystkim z ogólnych koncepcji integracji europejskiej, a w mniejszym stopniu są uwarunkowane interesami gospodarczymi.**

(3) Analiza dokonana w pracy w pełni potwierdza hipotezę, że największy wpływ na przebieg i rezultat rokowań wywierają największe państwa członkowskie lub te, które utworzyły w latach 50. XX wieku. Wspólnoty Europejskie. Biorąc pod uwagę odmiennosc w podejściu do integracji europejskiej podstawowa linia sporu co do modelu funkcjonowania Unii Europejskiej w ramach grupy państw dużych przebiega między Francją i Niemcami z jednej strony a Wielką Brytanią z drugiej. Nie ulega wątpliwości, że postawy Francji i Niemiec mają szczególne znaczenie dla określenia ram traktatowych procesu integracji europejskiej. Siła tych dwóch państw wzrasta, gdy między nimi dochodzi do zgodnej współpracy i wysuwania wspólnych propozycji. Należy jed-



nak doprowadzić do rozróżnienia między dwoma procesami decyzyjnymi. Współdziałanie między Francją a Niemcami, co udowadnia analiza przeprowadzona w niniejszej pracy, wywiera przede wszystkim wpływ na „historyczne” decyzje w Unii Europejskiej, czyli dotyczące reform traktatowych, podczas gdy w ramach rutynowych procedur decyzyjnych kooperacja ta nie ma już aż tak istotnego charakteru, gdyż oprócz państw pojawia się szereg innych podmiotów, między innymi instytucje ponadnarodowe posiadające znaczące kompetencje<sup>9</sup>. W ramach trzech kolejnych Konferencji Międzyrządowych współpraca Francji i Niemiec kształtowała się odmiennie. Przeżywała ona pewien kryzys w czasie negocjacji amsterdamskich, podczas gdy w ramach rokowań nicejskich doszło w zasadzie do otwartego sporu między dwoma krajami, w szczególności jeżeli chodzi o reformę systemu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Tym do pewnego stopnia można tłumaczyć umiarkowany charakter zmian zawarty w Traktacie Amsterdamskim i Traktacie Nicejskim. Dzięki ponownemu zbliżeniu Francja i Niemcy odzyskały inicjatywę w okresie postnicejskim i między innymi ich współpraca wywarła wpływ na wynegocjowanie Traktatu Konstytucyjnego. Pomimo pewnej różnicy w rozwijanych ogólnych koncepcjach integracji europejskiej – gdyż Francja popiera w większości rozwiązania międzyrządowe a Niemcy federalne – oba państwa często przedstawiają wspólne kompromisowe stanowiska, które w wielu wypadkach kierunkują dyskusje w ramach Konferencji Międzyrządowych i wpływają na ostateczne rozwiązania traktatowe. Biorąc pod uwagę fakt, że Niemcy i Francja są dwoma największymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, posiadają one duże możliwości wpływania na inne kraje i zyskiwania poparcia z ich strony. W porównaniu z Francją i Niemcami, pozycja Wielkiej Brytanii jest nieco odmienna. Państwo to prezentuje bardziej pragmatyczne podejście do procesu integracji europejskiej i różni się tym od Francji i Niemiec, że jest wstrzemięźliwe wobec kwestii rozszerzania kompetencji Unii Europejskiej. W mniejszym stopniu różnice między trzema państwami występują w odniesieniu do zagadnień instytucjonalnych. Inną cechą różnicującą Wielką Brytanię od Francji i Niemiec są mniejsze możliwości tego państwa w zakresie tworzenia trwałych koalicji, które mogą decydować o ostatecznym kształcie rokowań. Co więcej, Wielka Brytania częściej dąży do ograniczania zakresu rozmów w ramach Konferencji Międzyrządowych. Tandem francusko-niemiecki, który z pewnymi wyjątkami jest uważany za motor integracji europejskiej pomimo odrębności w podejściu do niektórych kwestii, jest zazwyczaj wspierany przez kraje założycielskie Wspólnot w latach 50. XX wieku, a Wielka Brytania przez kraje skandynawskie i niektóre państwa Europy Środkowej i Wschodniej. **Powyzsze uwagi, a przede wszystkim analiza przeprowadzona w pracy, prowadzą**

<sup>9</sup> A. Treacher, *Franco-German relations and European integration: peeling off the labels*, „British Journal of Politics and International Relations”, vol. 4, nr 3, 2002, s. 517.



do wniosku, że dokonując badań nad procesem reform traktatowych należy przede wszystkim skupić uwagę na największych państwach członkowskich, które prezentują dosyć wyraziste koncepcje integracji i stanowiska negocjacyjne oraz mają uprzywilejowaną pozycję w kształtowaniu agendy, przebiegu i rezultatu Konferencji Międzyrządowych. Mają one także największą zdolność do tworzenia koalicji. Nie oznacza to, że mniejsze państwa członkowskie nie mają wpływu na reformy traktatowe, ale ich możliwości są znacznie ograniczone. Siła i znaczenie mniejszych państw wzrasta w sytuacji tworzenia koalicji z większymi krajami lub też nawiązania w miarę możliwości współpracy między nimi. W tej ostatniej sytuacji dochodzi na ogół do niemal tradycyjnego konfliktu między dużymi a małymi państwami, który dotyczy przede wszystkim najważniejszych kwestii instytucjonalnych, tj. składu Komisji, składu Parlamentu Europejskiego i systemu większości kwalifikowanej. W drodze sporów między państwami oraz trwałymi lub pragmatycznymi koalicjami państw następuje postęp w negocjacjach i ostatecznie osiągnięte jest końcowe porozumienie w formie traktatu.

(4) Analiza dokonana w pracy prowadzi do wniosku, że głównym motywem działań podejmowanych przez państwa w ramach Konferencji Międzyrządowych jest dążenie do maksymalizacji własnej pozycji w Unii Europejskiej i ochrony własnych interesów, które są bardziej definiowane w kategoriach politycznych niż ekonomicznych. Dużą rolę odgrywa również kategoria prestiżu narodowego. Nie zmienia tego fakt, że często państwa posługują się europejską retoryką, unikając takiej kategorii, jak przede wszystkim interes narodowy. Ochrona lub zwiększenie własnej pozycji w Unii Europejskiej jest w szczególności widoczne w trakcie dyskusji o najważniejszej kwestii instytucjonalnej, tj. określeniu systemu podejmowania decyzji w Radzie kwalifikowaną większością głosów. Tym chociażby należy tłumaczyć sytuację, że zagadnienie większości kwalifikowanej było ostatnim problemem, który należało rozstrzygnąć, aby ostatecznie wynegocjować Traktat Nicejski i Traktat Konstytucyjny. Argumenty używane przez polityków poszczególnych państw członkowskich i kandydackich były często niezwykle emocjonalne. W Polsce w trakcie rokowań konstytucyjnych pojawiło się hasło „Nicea albo śmierć”. Było ono przejawem faworyzowania nicejskiego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, w którym Polska ma dwa głosy mniej niż Niemcy, oraz sprzeciwem wobec mechanizmu podwójnej większości, w którym brana byłaby pod uwagę przede wszystkim wielkość populacji. W momencie dyskusji nad Traktatem Nicejskim kilka państw chciało zachować parytet wyrażający się w ilości głosów z innymi krajami. Francja chciała dysponować takimi samymi możliwościami jak Niemcy, Belgia jak Holandia, zaś Polska jak Hiszpania. Podobnie należy rozpatrywać stanowiska wielu państw wobec składu Komisji Europejskiej, jakkolwiek zagadnienie to nie powinno być rozpatrywane w kategoriach interesu i prestiżu narodowego, gdyż Komisja jest organem ponad-





narodowym i nie zasiadają w niej przedstawiciele państw członkowskich. Niemniej jednak mniejsze kraje niejednokrotnie podnosiły argument, że chciałyby mieć swojego „reprezentanta” w Komisji, a duże, że pozbywając się drugiego komisarza powinny otrzymać rekompensatę w postaci kilku dodatkowych głosów ważonych. Gra interesów jest także widoczna w debatach nad innymi aspektami funkcjonowania Unii Europejskiej, także o charakterze nieinstytucjonalnym. Dla przykładu, w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony Francja i Niemcy dążą do zwiększenia znaczenia Unii Europejskiej, podczas gdy Wielka Brytania lub Polska opowiadają się przede wszystkim za rozwiązaniami atlantyckimi. Rozbieżność poglądów nie oznacza jednak, że ostatecznie nie da się przyjąć kompromisowych unormowań. **Reasumując, należy podkreślić, że prowadząc badania należy postrzegać negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowych jako grę interesów, w której poszczególne państwa dążą przede wszystkim do ochrony lub zwiększenia własnej pozycji w Unii Europejskiej.**

(5) Przeprowadzona w pracy analiza potwierdza hipotezę o niezwykle skomplikowanej naturze negocjacji, których celem jest przyjęcie reform traktatowych. Poszczególne Traktaty są przyjmowane w drodze długotrwałych przetargów między państwami członkowskimi, które ostatecznie muszą przyjąć kompromisowe rozwiązania. Jakkolwiek rzeczą niezwykle ważną jest identyfikacja wyjściowych stanowisk poszczególnych państw wobec kwestii stanowiących agendę Konferencji Międzyrządowej, to należy pamiętać o tym, że ulegają one zmianie w wyniku interakcji z innymi uczestnikami rokowań. Modyfikacje stanowisk negocjacyjnych mogą wynikać z wielu czynników. Trudno jest wymienić je wszystkie, ale w grę mogą wchodzić przykładowo takie elementy, jak zmiana rządu, brak poparcia dla określonych postulatów ze strony większości państw, zmiana taktyki negocjacyjnej, oczekiwane korzyści w innym obszarze podlegającym rokowaniom itd. Nie ulega wątpliwości, że na ogół problemy uzgadniane są w ramach całych pakietów negocjacyjnych, co oczywiście sprzyja zmianom wyjściowych stanowisk prezentowanych podczas Konferencji Międzyrządowych, gdyż rozmowy są prowadzone zgodnie z zasadą „coś za coś”. Złożona natura rokowań wynika również z faktu, że rozmowy prowadzone są na ogół na trzech różnych poziomach, tj. szefów państw lub rządów, ministrów spraw zagranicznych oraz przedstawicieli ministrów. Z analizy poszczególnych Konferencji Międzyrządowych nie można wysnuć prawidłowości, że ciężar rokowań spoczywa zawsze na tym samym poziomie negocjacyjnym. Można jedynie stwierdzić, że w kwestii najbardziej drażliwych problemów ostateczną decyzję podejmuje Rada Europejska. Jakkolwiek każdy badacz na ogół zakłada, że poszczególni uczestnicy Konferencji Międzyrządowych zachowują się racjonalnie, to nie ulega wątpliwości, że w niektórych przypadkach występują niezamierzone skutki rokowań. Wynika to często z technicznej natury negocjacji w niektórych obszarach oraz niekiedy z konieczności zawierania kompromisów



niemalże tuż przed zakończeniem rozmów. Przykładem może być oferta złożona Belgii przez reprezentującego prezydencję Jacquesa Chiraca przed zamknięciem negocjacji nicejskich. W zamian za zgodę premiera Guya Verhofstadta na nowy podział głosów ważonych, Francja zaproponowała, aby w przyszłości wszystkie posiedzenia Rady Europejskiej odbywały się w Brukseli. Skomplikowana natura negocjacji wynika również z tego, że trudno jest zawsze przewidzieć skutki wprowadzenia konkretnych rozwiązań. **Uwzględniając powyższe uwagi, a w szczególności analizę przeprowadzoną w rozprawie, należy uznać, że do badań nad reformami traktatowymi należy podchodzić niezwykle starannie, uwzględniając skomplikowaną naturę negocjacji, gdyż uczestniczy w nich wiele podmiotów, tj. przede wszystkim państwa, które prowadzą rozmowy na kilku poziomach. Na przebieg poszczególnych Konferencji Międzyrządowych wpływ wywierają bardzo zróżnicowane czynniki, dlatego rezultatu nie można wyjaśniać jedynie w oparciu o wyjściowe stanowiska poszczególnych państw. Nie można zapomnieć o roli jaką odgrywa prezydencja, której zachowanie może mieć pozytywny lub negatywny wpływ na proces negocjacyjny.**

(6) Wbrew opinii niektórych autorów<sup>10</sup> w niniejszej pracy przyjęto hipotezę, że instytucje ponadnarodowe, tj. Komisja i Parlament Europejski, oraz Sekretariat Generalny Rady odgrywają rolę pomocniczą w przygotowaniu oraz przebiegu Konferencji Międzyrządowych. Analiza przeprowadzona w pracy pozytywnie weryfikuje przyjętą hipotezę i prowadzi do wniosku, że wymienione podmioty mogą przede wszystkim aktywnie kształtować agendę Konferencji Międzyrządowych i przedstawiać możliwe rozwiązania. Same rokowania mają wyraźny charakter międzyrządowy, gdyż pierwszoplanową rolę odgrywają państwa, które przede wszystkim posiadają największe uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji. Innymi słowy, instytucje ponadnarodowe oraz Sekretariat Generalny Rady nie są stronami rokowań i pomimo przedstawiania szeregu dokumentów przed, jak i w trakcie Konferencji Międzyrządowych, nie mają formalnego wpływu na ostateczny kompromis. Rola trzech wspomnianych podmiotów jest dosyć zróżnicowana w zakresie reform traktatowych i nie wynika jedynie z rozwiązań prawnych, ale również z praktyki. Jakkolwiek widoczne są różnice co do aktywności poszczególnych podmiotów w ramach rokowań amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych, to można dojść do wniosku, że największymi możliwościami dysponuje Komisja Europejska w zakresie identyfikacji problemów i sugerowaniu rozwiązań, jakkolwiek szanse przyjęcia propozycji Komisji są na ogół ograniczone. Sytuację tę można tłumaczyć kryzysem przywództwa w Komisji, wysuwaniem zbyt ambitnych pomysłów oraz daleko idącym upolitycznieniem negocjacji począwszy od Traktatu

<sup>10</sup> Na temat stanowiska badaczy wobec udziału instytucji ponadnarodowych w procesie reform traktatowych patrz paragraf 2.3.5. w rozdziale I.



Amsterdamskiego. Nie ulega wątpliwości, że rola Komisji w porównaniu z rokowaniami nad Jednolitym Aktem Europejskim i Traktatem o Unii Europejskiej z Maastricht uległa pomniejszeniu, gdyż dwa wielkie projekty gospodarcze, tj. odpowiednio europejski rynek wewnętrzny oraz unia gospodarcza i walutowa, były dyskutowane z inicjatywy przewodniczącego Komisji Jacquesa Delorsa. W porównaniu z Komisją możliwości Parlamentu Europejskiego są na ogół jeszcze bardziej ograniczone. Wynika to między innymi z dosyć dużego zróżnicowania poglądów w samym Parlamencie na zakres i tempo integracji europejskiej oraz ograniczonego na ogół udziału przedstawicieli PE w negocjacjach na różnych szczeblach. Odmiennie funkcje, w porównaniu z Komisją i Parlamentem Europejskim, wypełnia Sekretariat Generalny Rady. Wpływ Sekretariatu jest dosyć trudny do uchwycenia, gdyż wspierając prezydencję wypełnia on faktycznie funkcję sekretariatu Konferencji Międzyrządowej. Oddziaływanie Sekretariatu na przebieg negocjacji może mieć wobec tego charakter nieformalny. **Pomimo że negocjacje nad reformami traktatowymi mają wyraźny charakter międzyrządowy, w badaniach należy uwzględnić obok państw także instytucje ponadnarodowe oraz Sekretariat Generalny Rady. Jakkolwiek szanse realizacji postulatów organów ponadnarodowych są dosyć ograniczone, to ich rola polega przede wszystkim na „porządkowaniu” rokowań poprzez identyfikację głównych problemów negocjacyjnych i ewentualnych rozwiązań.**

(7) Jakkolwiek w niniejszej pracy uwzględniono trzy kolejne Konferencje Międzyrządowe, począwszy od negocjacji amsterdamskich, to jednak proces reform traktatowych trwa w zasadzie nieprzerwanie od lat 80. XX wieku. Jakkolwiek można by wskazać na wiele zmiennych, które wpływają na podejmowanie kolejnych prób reformowania Unii/Wspólnoty Europejskiej, to przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że zasadniczym powodem jest niemożność jednoznacznego określenia ostatecznego modelu integracji europejskiej w sytuacji pojawiania się coraz nowych wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych. Powoduje to, że w szczególności państwa, które jednoznacznie opowiadają się za pogłębianiem integracji w ramach Unii, dążą do zwołania następnej Konferencji Międzyrządowej w celu przyjęcia kolejnego pakietu reform. Oznacza to, że w Unii Europejskiej brak jest rzeczywistego consensusu, dzięki któremu można by określić ramy traktatowe rozwoju procesu integracji europejskiej w dłuższej perspektywie czasowej. Wobec tego podczas kolejnych Konferencji Międzyrządowych pojawiają się te same problemy, co do których prowadzone były już negocjacje i osiągnięto porozumienie. Przykładem może być zajęcie się zagadnieniami instytucjonalnymi podczas rokowań konstytucyjnych, jakkolwiek w Traktacie Nicejskim przyjęto odpowiednie rozwiązania dotyczące między innymi składu Komisji Europejskiej lub systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Co więcej, tuż po inauguracji rozmów, które zakończyły się przyjęciem Traktatu Nicejskiego z bardzo istotnym przemówieniem wystąpił niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, który



zapoczątkował w ten sposób debatę zakończoną Traktatem Konstytucyjnym. Oznaką braku consensusu jest również pojawienie się po zakończeniu danej Konferencji Międzyrządowej tzw. pozostałości, czyli zagadnień, których nie udało się rozstrzygnąć w trakcie określonej rundy negocjacyjnej, co przede wszystkim miało miejsce po Amsterdamzie, ale do pewnego stopnia również po Nicei. Problemy z uzyskaniem zgodny na określony model integracji ulegają zwiększeniu wraz ze wzrostem ilości państw członkowskich (od 1 stycznia 2007 r. jest 27 państw członkowskich). **Reasumując, można uznać, że kontynuacja procesu reform traktatowych jest nieunikniona, gdyż poszczególne państwa członkowskie prezentują w wielu wypadkach zupełnie odmienne modele integracji europejskiej, co powoduje, że przyjęte rozwiązania mają charakter kompromisu, który nie jest satysfakcjonujący dla wielu krajów. Takie podejście do badań potwierdza przyjęty w pracy wniosek, że elementem wpływającym na stanowiska negocjacyjne poszczególnych państw są ogólne koncepcje integracji europejskiej.**

(8) Pomimo trudności w osiągnięciu rzeczywistego consensusu między państwami w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, analiza dokonana w pracy prowadzi do wniosku, że przyjęte w kolejnych Traktatach rozwiązania, w szczególności jeżeli chodzi o postanowienia instytucjonalne, nie naruszają na ogół równowagi określonej w momencie powstawania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Pomimo dokonanych zmian przyjęte postanowienia mieszczą się między dwoma skrajnymi modelami integracji europejskiej, tj. międzyrządowym i ponadnarodowym. Oznacza to, że w ramach procedur decyzyjnych kluczową rolę odgrywa Rada, w której zasiadają ministrowie państw członkowskich, więc jest to organ międzyrządowy, oraz Komisja, która jest instytucją ponadnarodową. Beneficjentem reform stał się przede wszystkim Parlament Europejski, który raczej z marginalnej instytucji, jeżeli chodzi o kompetencje, stał się, dzięki reformom dokonanych w latach 80. i 90. XX wieku oraz pierwszej dekady XXI wieku, organem mającym rzeczywisty udział w przyjmowaniu prawodawstwa wtórnego Unii Europejskiej. Jednocześnie ze wzrostem znaczenia Parlamentu jako instytucji ponadnarodowej bardzo duży wpływ na proces integracji europejskiej uzyskała Rada Europejska skupiająca szefów państw lub rządów. Współwystępowanie elementów ponadnarodowych i międzyrządowych widoczne jest również w strukturze Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę zróżnicowanie w charakterze poszczególnych filarów. Traktat Konstytucyjny, jakkolwiek miał doprowadzić do przyjęcia jednolitej struktury Unii, zachowywał odrębną międzyrządową naturę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Przykładem uwzględniania koncepcji międzyrządowych i ponadnarodowych mogą być niektóre wspólne propozycje Francji i Niemiec, w których pojawiają się zarówno elementy międzyrządowe (preferowane przez Francję) i ponadnarodowe – federalne (preferowane przez Niemcy). **Reasumując, należy uznać, że analiza trzech kolejnych Konferencji Międzyrządowych, po-**



cząwszy od negocjacji amsterdamskich, potwierdza hipotezy przyjęte w niniejszej pracy i ukazuje podstawowe linie sporu między państwami członkowskimi. Dyskutowane i zaakceptowane rozwiązania traktatowe są w dużej mierze wypadkową pomiędzy dwoma generalnymi modelami integracji europejskiej. Z jednej strony jest to koncepcja ponadnarodowa, zwana często federalną, w której nacisk położony jest na znaczne pogłębianie integracji, co skutkuje ograniczaniem suwerennych uprawnień państw członkowskich na rzecz Unii. Z drugiej strony, pojawiają się pomysły międzyrządowe, w których Unia Europejska traktowana jest jako klasyczna organizacja międzynarodowa stworzona i kontrolowana przez państwa członkowskie. Badania rozwoju procesu integracji europejskiej począwszy od powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku, a w szczególności analiza dokonana w niniejszej pracy, świadczą o współwystępowaniu obu tendencji. Pomimo sporów i zróżnicowanych poglądów Unia bazuje na pierwotnym, a później rozwiniętym systemie wspólnotowym, w którym obok silnych instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja, Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości, duże znaczenie odgrywiają organy reprezentujące państwa członkowskie, tzn. Rada Europejska i Rada. Wszystkie z nich posiadają określone uprawnienia i trudno jest jednej z nich całkowicie zdominować Unię Europejską. Osiągnięcie równowagi instytucjonalnej nie jest jedynym elementem systemu wspólnotowego. Jego swoistość wyraża się również w podziale kompetencyjnym pomiędzy Unią Europejską jako strukturą, państwami członkowskimi, ale także podmiotami regionalnymi i lokalnymi. Rozwój integracji europejskiej wiąże się więc z filozofią zasady pomocniczości, która wprowadzona do Traktatu z Maastricht ma pomóc w dalszym postępie, nie przekreślając podmiotowości i tożsamości poszczególnych krajów. Dążenia te widoczne były w trakcie negocjacji amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych. Uwzględniając analizę przeprowadzoną w niniejszej pracy należy dojść do wniosku, że żaden z przeciwstawnych modeli integracji nie ma szans na samoistną realizację z uwagi na zróżnicowanie poglądów prezentowanych przez poszczególne państwa członkowskie. Badania nie mogą więc mieć charakteru jednostronnego, w którym będzie brało się pod uwagę tylko niektóre elementy. Jedynie całościowe podejście, w którym analizować się będzie reformy w wielu różnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej pozwoli na uchwycenie złożoności procesu integracji europejskiej.

Proces reform traktatowych nie jest zakończony. Kolejne poszerzenia, pojawienie się nowych wyzwań oraz szereg innych czynników będzie miało wpływ na debatę o przyszłości Unii Europejskiej. Niniejsza książka może być traktowana jako źródło informacji o przebiegu trzech kolejnych Konferencji Międzyrządowych, które zakończyły się Traktatami Amsterdamskim, Nicejskim i Konstytucyjnym i przez to stanowią podstawę dla dyskusji o zakresie i tempie integracji europejskiej. Ma ona także znaczenie dla badaczy i ekspertów jako wkład do teoretycznego ujęcia procesu reform traktatowych.





## BIBLIOGRAFIA

### I. Informacje

W pracy wykorzystano następujące źródła informacji:

- (1) „Agence Europe” oraz „Agence Europe/Documents” – codzienny kilkunastrostronnicowy biuletyn informacyjny dotyczący integracji europejskiej wydawany w Brukseli i Luksemburgu przez *Agence Internationale d'Information pour la Presse*; jest to niezwykle profesjonalne źródło informacji wykorzystywane przez badaczy zajmujących się problematyką Unii Europejskiej;
- (2) „EurActiv” – niezależny portal medialny w całości poświęcony Unii Europejskiej; codziennie ukazują się doniesienia agencyjne na stronie <http://www.euractiv.com>.
- (3) „EuroPAP” – europejski serwis Polskiej Agencji Prasowej dostępnych w witrynie internetowej <http://euro.pap.com.pl>.
- (4) „Bull. EU” – oficjalny biuletyn Unii Europejskiej wydawany przez Komisję Europejską wydawany 11 razy w roku.
- (5) „General Report on the activities of the European Union” – roczny raport na temat działalności Unii Europejskiej przygotowywany przez Komisję Europejską.

Ponadto wykorzystano artykuły z niektórych dzienników wydawanych w państwach europejskich.

### II. Traktaty oraz inne akty prawne

W pracy wykorzystano i cytowano Traktaty w następujących wersjach:

- (1) Traktaty w wersji Traktatu Amsterdamskiego w języku polskim patrz: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu Amsterdamskiego. Tom III*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1999.



- (2) Traktaty w wersji Traktatu Nicejskiego w języku polskim patrz: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Nicei. Protokoły i deklaracje przyjęte przez Konferencję w Nicei. Tom IV*, Verba, Lublin 2003.
- (3) Traktaty w wersji Traktatu Nicejskiego w języku polskim (stan prawny na 1 listopada 2004 r.) patrz: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości. Protokół w sprawie Statutu Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Stan prawny na dzień 1 listopada 2004 roku. Tom V*, Verba, Lublin 2004.
- (4) *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed on 2 October 1997*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- (5) *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, [http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI\\_12001C\\_PL.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI_12001C_PL.doc).
- (6) *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.
- (7) *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, „OJ C” 364, 18.12.2000.
- (8) *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „OJ C” 310, tom 47, 16.12.2004. Traktat w wersji angielskiej: *Treaty establishing a Constitution for Europe*, „OJ C” 310, vol. 47, 16.12.2004.
- (9) *Traktat w sprawie gospodarczej, społecznej i kulturalnej współpracy oraz zbiorowej samoobrony podpisany w Brukseli 17 marca 1948 r. i zmieniony na mocy „Protokołu modyfikującego i uzupełniającego Traktat Brukselski”*. Bruksela, 17 marca 1948 r., w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty Europejskie. Tom II*, Wydawnictwo „Morpol”, Lublin 1999.

### Inne akty prawne:

- 1999/435/EC: *Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the acquis*, „OJ L” 176, 10/07/1999.
- Acquis Schengen* zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym WE: „OJ L” 239, 22/09/2000.
- Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Re-*





- publiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, „OJ C” L 236, 23.09.2003.
- Council decision of 1 February 2003 laying down the multiannual technical guidelines for the research programme of the Research Fund for Coal and Steel, „OJ L” 29, 5.2.2003.
- Council decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee, Council decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union, Council decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union, „OJ L” 27, 30.1.2001.
- Council decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA), „OJ L” 63, 6.3.2002.
- Council decision of 29 June 2000 setting up a Social Protection Committee, „OJ L” 172, 12.7.2000.
- Council joint action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, „OJ EU” L 245, 17.07.2004.
- Court of Justice, Judgment of the Court of 23 April 1986. – Parti écologiste „Les Verts” v European Parliament. – Action for annulment – Information campaign for the elections to the European Parliament. – Case 294/83, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0294:HTML>.
- Court of Justice, Opinion of the Court of 14 December 1991. – Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228(1) of the Treaty. – Draft agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area. – Opinion 1/91, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991V0001:EN:HTML>.
- Declaration by Belgium, France and Italy on the Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Declaration on Article 10 of the Treaty establishing the European Community, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.
- Declaration on Article K.7 of the Treaty on European Union, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Declaration on the enlargement of the European Union, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.
- Declaration on the establishment of a policy planning and early warning unit, w: A. Duff (red.), *The Treaty of Amsterdam*.
- Declaration on the future of the Union, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.
- Declaration on the organisation and functioning of the Commission, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Declaration on the venue for European Councils, w: Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01), „OJ C” 80, 10.3.2001.



- Declarations on Article K.7 of the Treaty on European Union as amended by the Treaty of Amsterdam*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganych do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii*, w: *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, [http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI\\_12001C\\_PL.doc](http://europa.eu.int/eur-lex/pl/treaties/dat/XVI_12001C_PL.doc).
- Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej*, w: Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
- Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the enlargement of the European Union*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.
- Protocol on the financial consequences of the expiry of the ECSC Treaty and on the research and for coal and steel*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.
- Protocol on the institutions with the prospect of enlargement of the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the location of the seats of the institutions and of certain bodies and departments of the European Communities and of Europol*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the position of Denmark*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the role of national parliaments in the European Union*, „OJ C” 340, 10.11.1997.
- Protocol on the Statute of the Court of Justice*, w: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (2001/C 80/01)*, „OJ C” 80, 10.3.2001.
- The Ioannina compromise (Council decision of 29 March 1994)*, w: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan Press, Basingstoke 1997.
- Trybunał Sprawiedliwości, *Sprawa 26/62. N.V. Algemene Transpot – en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, w: W. Czaplinski, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo. Tom I prawo instytucjonalne*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997.



### III. Dokumenty

- 9 February 2001: extracts from then joint press conference held by the President of the Republic, Mr Tony Blair (Prime Minister of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) and Mr Lionel Jospin (Prime Minister) at the end of the France/UK Summit, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/jointsp090201\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/jointsp090201_en.htm).
- A joint paper from the Prime Minister of the United Kingdom The Rt Hon Tony Blair and the Prime Minister of Poland His Excellency Mr Leszek Miller, *The future of Europe: Bringing Europe closer to its citizens*, 2.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp021101\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp021101_en.pdf).
- A wake-up call for Europe, 15.10.2001, „Agence Europe. Documents”, 17.10.2001.
- Address by Mr Prodi to the European Parliament, 3 October, „Bull. EU” 10-2000 (polskie tłumaczenie wystąpienia: R. Prodi, *Wystąpienie na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego 3 października 2000*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000).
- Address by Romano Prodi, President of the European Commission, „*The State of the Union in 2001*”, „Bull. EU” 1/2-2001.
- Address delivered to Parliament by Romano Prodi, President-designate of the Commission, on 21 July, w: „Bull. EU” 7/8-1999.
- Alternative report. *The Europe of democracies*, w: Secretariat of the European Convention, *Report from the Presidency of the Convention to the President of the European Council*, Brussels, 18.07.2003, CONV 851/03.
- Annexes to the Presidency Conclusions. Annex I. Result of the work of the General Affairs and External Relations Council, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Brussels, 24-25.10.2002, w: „Bull. EU” 10-2002.
- Ansprache des deutschen Bundespräsidenten Johannes Rau, 4.04.2001.
- Barnier M., *Why Europe matters. Personal note from Michel Barnier*, Brussels, 17.10.2001.
- Bartoszewski W., *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, w: J. Barcz, K. Żukrowska (red.), *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia. Materiały konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Kolegium Ekonomiczno-Społeczne Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa, 28 maja 2001 roku*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.
- Belgian Presidency, *Non-paper on the future of Europe*, „Press releases”, 9.09.2001.
- Benelux memorandum on the future of Europe, 20.06.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200610\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth200610_en.htm).
- Blair T., *Britain's role in Europe. Speech to the European Research Institute*, 21.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp231101\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp231101_en.htm).
- Blair T., „*Let the people have the final say*” on new European Treaty. Statement to the House of Common, London, 20.04.2004, <http://www.fco.gov.uk>.
- Blair T., *Prime Minister's speech to the Polish Stock Exchange*, 6.10.2000, <http://www.number-10.gov.uk/mews.asp?NewsId=1341&SectionId=32%20> (polskie tłu-



- maczenie wystąpienia: Blair T., *Europa, ale jaka?*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000).
- Bonde J.-P., Berthu G., Ribeiro y Castro J., *Minority opinion*, w: EP Committee on Constitutional Affairs, *Report on the Laeken European Council and the future of the Union (2001/2180(INI))*. *Rapporteurs: Jo Leinen and Iñigo Méndez de Vigo*, 23.10.2001, Final A5-0368/2001.
- Chairman of the European Convention, *Speech by Valéry Giscard d'Estaing, Chairman of the European Convention. Opening of the academic year at the College of Europe. Bruges, 2 October 2002*.
- Chevenement J.-P., Co zarzucam Niemcom, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000.
- Chirac J., *Nasza Europa*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000.
- Closer cooperation with a view to increased European integration. Joint Franco-German contribution to discussion in the IGC*, „Agence Europe – Documents”, 29.10.1996.
- Commission, *Report on the operation of the Treaty on European Union*, Brussels, 10.05.1995, SEC(95) 731 final.
- Commission, *Report on the operation of the Treaty on European Union*; European Parliament, *Resolution on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – implementation and development of the Union*, 17.05.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/parlament/resol.html>.
- Commission européen – Task-force „Conference intergouvernementale”, *Note d'analyse sur le traité d'Amsterdam, Bruxelles, le 7 juillet 1997*, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/commissn/tfcig.htm>.
- Commission Européenne, *Rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres et sur le contrôle de celle-ci par la Commission, contenant des recommandations en vue de les améliorer du point de vue de la gouvernance démocratique européenne (version finale)*, Bruxelles, 25.07.2001.
- Commission of the Bishops' Conferences of the European Community, *Building trust among citizens in the future of Europe. Statement by COMECE in view of the European Council of Laeken*, Bruxelles, 5.12.2001.
- Commission of the European Communities, *Commission communication on certain arrangements for the debate on the future of the European Union*, Brussels, 25.04.2001, COM(2001) 178 final.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission. Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform. Statue for European political parties*, Brussels, 12.07.2000, COM(2000) 444 final.
- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Commission's contribution*



- to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, Brussels, 13.10.2005, COM(2005) 494 final.
- Commission of the European Communities, *Memorandum to the Members of the Commission. Summary of the Treaty of Nice*, 18.01.2001, SEC(2001)99.
- Commission of the European Communities, *Statue for European political parties*, COM(2000) 444 final.
- Committee of the Regions, *Opinion of the Committee of the Regions of 9 October 2003 on the CoR proposals for the Intergovernmental Conference*, Brussels, 13.10.2003, CONST/017.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *The European Union today and tomorrow. Adapting the European Union for the benefit of its peoples and preparing it for the future. A general outline for a draft revision of the Treaties. Dublin II*, Brussels, 5 December 1996, CONF 2500/96 EN.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Presidency note. Organization of work at the Intergovernmental Conference*, Brussels, 29 March 1996, CONF 3835/96.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Translation of letter from permanent representation of France, signed by Mr Pierre de Boissieu, Ambassador (20 March 1997r. Composition and organization of the Commission*, Brussels, 21.03.1997, CONF 3852/97.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Note from the presidency. Commission*, Brussels, 24.04.1997, CONF 3887/97.
- Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres, *Projet de Traité d'Amsterdam*, Bruxelles, 12.06.1997, CONF 4000/97.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Cyprus*, Brussels, 24.02.2000, CONF/CONF/CONF/CONF 3951/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Hungary*, Brussels, 24.02.2000, CONF/CONF/CONF/CONF 3952/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Latvia*, Brussels, 24.02.2000, CONF/CONF/CONF/CONF 3953/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Lithuania*, Brussels, 24.02.2000, CONF/CONF/CONF/CONF 3954/00.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000: Contribution du gouvernement de la Roumanie*, Bruxelles, 24.02.2000, CONF/CONF/CONF/CONF 3955/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Slovenia*, Brussels, 24.02.2000, CONF/CONF/CONF/CONF 3956/00.



- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Slovakia*, Brussels, 24.02.2000, CONF/VAR 3957/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of the Czech Republic*, Brussels, 24.02.2000, CONF/VAR 3958/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Estonia*, Brussels, 24.02.2000, CONF/VAR 3959/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Poland*, Brussels, 24.02.2000, CONF/VAR 3960/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Turkey*, Brussels, 24.02.2000, CONF/VAR 3961/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Bulgaria*, Brussels, 24.02.2000, CONF/VAR 3962/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Contribution from the government of Malta*, Brussels, 4.04.2000, CONF/VAR 3965/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Information note from the presidency. IGC 2000 – Provisional work programme*, Brussels, 15.02.2000, CONF/4704/2/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting (QMV) – Introductory note*, Brussels, 11.02.2000, CONF/4705/1/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Articles which could move to qualified majority voting as they stand*, Brussels, 11.02.2000, CONF/4706/1/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – Taxation provisions*, Brussels, 22.02.2000, CONF/4707/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Extension of qualified majority voting – Social provisions*, Brussels, 22.02.2000, CONF/4708/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Note from the presidency. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting on the environment*, Brussels, 22.02.2000, CONF/4709/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000: Possible extension of qualified majority voting – JHA field*, Brussels, 22.02.2000, CONF/4710/00.



- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. 2000 IGC: possible extension of qualified-majority voting – Consideration of some areas already covered by Community powers, exercise of which has in the past, in the absence of any specific procedure, given rise to frequent use of the procedure laid down in Article 308 of the TEC*, Brussels, 22.02.2000, CONFER 4711/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional matters. Basic principles of Austria's position*, Brussels, 15.02.2000, CONFER 4712/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Provisional work programme*, Brussels, 15.02.2000.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliament*, Brussels, 24.02.2000, CONFER 4713/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, Note from the presidency. *IGC 2000: other amendments to the Treaties with regard to: – the Court of Auditors, – the Economic and Social Committee, – the Committee of the Regions*, Brussels, 24.02.2000, CONFER 4715/00.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000: Eventuelle proposition d'inscription d'autres points à l'ordre du jour de la Conférence*, Bruxelles, 1.03.2000, CONFER 4716/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on the revision of the Treaties. Italy's position*, Brussels, 3.03.2000, CONFER 4717/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Memorandum from the Greek government to the Intergovernmental Conference on the institutional reform of the EURO (February 2000)*, Brussels, 3.03.2000, CONFER 4719/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Contribution from the Dutch government – The IGC 2000: an agenda for internal reforms in the European Union*, Brussels, 6.03.2000, CONFER 4720/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Benelux memorandum with regard to the IGC and the institutional reforms*, Brussels, 7.03.2000, CONFER 4721/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Contribution from the Danish government – Intergovernmental Conference 2000. Basis for negotiations*, Brussels, 7.03.2000, CONFER 4722/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Contribution from the Finnish government – Background and objectives in the IGC 2000*, Brussels, 7.03.2000, CONFER 4723/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Note from the presidency. IGC 2000: The Commission*, Brussels, 24.03.2000, CONFER 4727/00.



- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Note from the presidency. IGC 2000: Weightings of votes in the Council*, Brussels, 24.03.2000, CONFER 4728/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Interim report on amendments to be made to the Treaties regarding the Court of Justice and the Court of First Instance*, Brussels, 31.03.2000, CONFER 4729/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 30.03.2000, CONFER 4733/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference – Possible extension of qualified majority voting*, Brussels, 6.04.2000, CONFER 4734/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Presidency note. IGC 2000 – Possible extension of QMV*, Brussels, 20.04.2000, CONFER 4737/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Draft amendments to Article 7 of the TEU*, Brussels, 2.05.2000, CONFER 4739/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to the European institutions – European Parliament*, Brussels, 10.05.2000, CONFER 4740/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to: – the Court of Auditors, – the Economic and Social Committee, – the Committee of Regions*, Brussels, 11.05.2000, CONFER 4741/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: other amendments to be made to the treaties with regard to the European institutions – the European Parliament, – the European Court of Justice and the Court of First Instance*, Brussels, 19.05.2000, CONFER 4743/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: The Commission*, Brussels, 24.05.2000, CONFER 4744/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *CIG 2000 – Weightings of votes in the Council*, Brussels, 24.05.2000, CONFER 4745/00.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000: Travaux en vue des modifications à apporter aux traits en ce qui concerne la Cour de justice et le Tribunal de première instance – Rapport de la Présidence (deuxième phase des travaux du groupe „Amis de la Présidence”)*, Bruxelles, 31.05.2000, CONFER 4747/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States – Austrian delegation, *IGC 2000: Draft amendments to Articles 7 and 46 of the TEU*, Brussels, 7.06.2000, CONFER 4748/00.





- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Intergovernmental Conference on institutional reform. Presidency report to the Feira European Council*, Brussels, 14.06.2000, CONFER 4750/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – provisional work programme*, Brussels, 22.06.2000, CONFER 4752/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 3.07.2000, CONFER 4753/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Weighting of votes*, Brussels, 3.07.2000, CONFER 4754/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Follow-up to the Feira European Council and organisation of work*, Brussels, 5.07.2000, CONFER 4755/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – The Commission*, Brussels, 11.07.2000, CONFER 4757/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 11.07.2000, CONFER 4758/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Enhanced cooperation in the second pillar – Position paper from Spain*, Brussels, 14.07.2000, CONFER 4760/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *2000 IGC – Closer cooperation*, Brussels, 18.07.2000, CONFER 4761/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *2000 IGC – The Commission*, Brussels, 18.07.2000, CONFER 4762/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Closer cooperation – Position paper from Belgium*, Brussels, 28.08.2000, CONFER 4765/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 30.08.2000, CONFER 4766/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 29.08.2000, CONFER 4767/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Other subjects on which delegations have submitted proposals*, Brussels, 6.09.2000, CONFER 4768/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 14.09.2000, CONFER 4770/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Addendum to the presidency note. Extension of qualified majority voting*, Brussels, 14.09.2000, CONFER 4770/00 ADD 1.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000 – Le Parlement européen*, Bruxelles, 20.09.2000, CONFER 4771/00.



- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000 – Modifications au traité concernant la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des régions*, Bruxelles, 20.09.2000, CONFER 4772/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Extension of qualified majority voting*, Brussels, 28.09.2000, CONFER 4776/00.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *CIG 2000 – Programme de travail revise*, Bruxelles, 30.10.2000, CONFER 4777/1/00 REV 1.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Closer cooperation*, Brussels, 5.10.2000, CONFER 4780/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Weighting of votes in the Council*, Brussels, 5.10.2000, CONFER 4781/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Article 7 of the TEU*, Brussels, 5.10.2000, CONFER 4782/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Enhanced cooperation – Position paper from Germany and Italy*, Brussels, 4.10.2000, CONFER 4783/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 18.10.2000, CONFER 4784/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Article 7 of the TEU*, Brussels, 18.10.2000, CONFER 4785/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Enhanced cooperation*, Brussels, 18.10.2000, CONFER 4786/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Memorandum from the Benelux*, Brussels, 19.10.2000, CONFER 4787/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – European Security and Defence Policy - from Italy and Benelux*, Brussels, 23.20.2000, CONFER 4788/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000 – Extension of qualified majority voting*, Brussels, 26.10.2000, CONFER 4789/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Summary. Progress report on the Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 3.11.2000, CONFER 4790/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Court of Justice and Court of First Instance – Draft amendments to be made to the Protocol on the Statue of the Court of Justice and the Protocol on Privileges and Immunities*, Brussels, 3.11.2000, CONFER 4790/00 ADD 1.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Weighting of votes in the Council*, Brussels, 9.11.2000, CONFER 4796/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Size and composition of the Commission*, Brussels, 9.11.2000, CONFER 4797/00.



- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Weighting of votes in the Council*, Brussels, 16.11.2000, CONFER 4801/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Allocation of seats in the European Parliament*, Brussels, 16.11.2000, CONFER 4805/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Revised summary. Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 23.11.2000, CONFER 4810/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *IGC 2000: Size and composition of the Commission*, Brussels, 1.12.2000, CONFER 4813/00.
- Conference of the representatives of the governments of the Member States, *Revised summary. Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 30.11.2000, CONFER 4815/00.
- Conférence des représentants des gouvernements des États membres, *Projet de Traité de Nice. Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, Bruxelles, 6.12.2000, CONFER 4816/00.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – The Council Presidency*, Brussels, 3.10.2003, CIG 1/03.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – The Union Minister for Foreign Affairs: main points*, Brussels, 2.10.2003, CIG 2/03.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Declaration of Rome*, Brussels, 6.10.2003, CIG 3/03.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – preparation of the IGC ministerial meeting on 14 October 2003: questionnaires*, Brussels, 7.10.2003, CIG 6/03.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Questionnaire on the Legislative Function, the Formations of the Council and the Presidency of the Council of Ministers*, Brussels, 15.10.2003, CIG 9/03 PRESID 1.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – reply from the Benelux to the questionnaire on the Legislative Function, the formations of the Council and the presidency of the Council of Ministers (doc. CIG 9/03)*, Brussels, 15.10.2003, CIG 10/03 DELEG 1.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – reply from Poland to the questionnaire on the Legislative Function, the formations of the Council and the presidency of the Council of Ministers (doc. CIG 9/03)*, Brussels, 15.10.2003, CIG 26/03 DELEG 17.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – non-institutional issues; including amendments in the economic and financial field*, Brussels, 24.10.2003, CIG 37/03 PRESID 3.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – qualified majority voting*, Brussels, 24.10.2003, CIG 38/03 PRESID 4.



- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Council Presidency and Council formations*, Brussels, 24.10.2003, CIG 39/03 PRESID 5.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Union Minister for Foreign Affairs*, Brussels, 10.11.2003, CIG 45/03 PRESID 8.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Treaty revision*, Brussels, 11.11.2003, CIG 46/03 PRESID 9.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *2003 IGC: editorial and legal adjustments to the draft Treaty establishing a Constitution for Europe and to the Protocols – presentation of the outcome of proceedings of the Working Party – CIG 50/03*, Brussels, 25.11.2003, CIG 51/03.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Naples ministerial conclave: presidency proposal*, Brussels, 25.11.2003, CIG 52/03, PRESID 10.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Naples ministerial conclave: presidency proposal*, Brussels, 25.11.2003, CIG 52/03, ADD 1, PRESID 10.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Defence*, Brussels, 2.12.2003, CIG 57/03; Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Defence*, Brussels, 5.12.2003, CIG 57/1/03 REV 13, PRESID 13.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – InterGovernmental Conference (12-13 December 2003): Presidency proposal*, Brussels, 9.12.2003, CIG 60/03, PRESID 14.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – InterGovernmental Conference (12-13 December 2003). ADDENDUM 1 to the Presidency proposal*, Brussels, 9.12.2003, CIG 60/03 ADD 1, PRESID 14.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – InterGovernmental Conference (12-13 December 2003). ADDENDUM 2*, Brussels, 11.12.2003, CIG 60/03 ADD 2, PRESID 14.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *Report on the Intergovernmental Conference*, Brussels, 24.03.2004, CIG 70/04 PRESID 15.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – meeting of focal points (Dublin, 4 May 2004) working document*, Brussels, 29.04.2004, CIG 73/04 PRESID 16.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Discussion at Ministerial meeting, 17/18 May 2004*, Brussels, 13.05.2004, CIG 75/04 PRESID 17.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Presidency proposals following the meeting of „focal points” on 4 May 2004*, Brussels, 13.05.2004, CIG 76/04 PRESID 18.



- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Discussion at Ministerial meeting, Brussels 24 May 2004*, Brussels, 19.05.2004, CIG 77/04 PRESID 19.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Presidency proposal on budget procedure*, Brussels, 24.05.2004, CIG 78/04 PRESID 20.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Presidency proposal following the Ministerial meeting on 24 May 2004*, Brussels, 10.06.2004, CIG 79/04 PRESID 21.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Ministerial meeting, Luxembourg, 14 June 2004*, Brussels, 12.06.2004, CIG 80/04 PRESID 22.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 16.06.2004, CIG 81/04 PRESID 23.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 16.06.2004, CIG 82/04 PRESID 24.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 18.06.2004, CIG 83/04 PRESID 25.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 18.06.2004, CIG 84/04 PRESID 26.
- Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, *IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004*, Brussels, 18.06.2004, CIG 85/04 PRESID 27.
- Contribution of the Court of First Instance for the purposes of the 1996 Intergovernmental Conference*, 17.05.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/justice/report.html>.
- Council of the European Union, *2526th Council meeting – General Affairs – Brussels, 29 September 2003*, 12293/03 (Presse 251).
- Council of the European Union, *Brussels European Council, 12 and 13 December 2003. Presidency conclusions*, Brussels, 5.02.2004, 5381/04 POLGEN 2.
- Council of the European Union, *Draft minutes. 2372<sup>nd</sup> Council meeting (GENERAL AFFAIRS)*, held in Luxembourg on 8 October 2001, Brussels, 31.01.2002, 12551/01 LIMITE PV/CONS 50.
- Council, *Non-paper on the future of the Union*, SN 4521/01, Brussels, 16.11.2001, w: P. Ludlow, *The Laeken Council*, EuroComment, Brussels 2002.
- „CRE Debates”, 4.07.2001.
- Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005)*, „Bull. EU”, 6-2005.



- Déclaration du chancelier Helmut Kohl et du président Jacques Chirac au président du Conseil européen.* 6.12.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-dos/strate-fr/kohl.html>.
- Declaration of the Laeken candidate countries on the Treaty of Nice. Adopted at the meeting of the Ministers, State Secretaries for European Affairs and Heads of Delegations of Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia,* Warsaw 25.09.2002.
- Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich,* Berlin 25.03.2007, [http://www.eu2007.de/de/News/download\\_docs/Maerz/0324-RAA/Polish.pdf](http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Polish.pdf).
- Discours prononcé par Monsieur Jacques Chirac Président de la République devant le Bundestag,* Berlin, 27.06.2000, [http://www.elysee.fr/cgi-bib/auracom/aurweb/search\\_ang/file?aur\\_file=discours/2000/RFA0006D.html&DATE=27062000&aur\\_offset\\_rec=4](http://www.elysee.fr/cgi-bib/auracom/aurweb/search_ang/file?aur_file=discours/2000/RFA0006D.html&DATE=27062000&aur_offset_rec=4).
- EC Commission, *Communication from the Commission on the future of European Union. European governance. Renewing the Community method,* Brussels, 5.12.2001, COM(2001) 727 final.
- Efficient institutions after enlargement. Options for the Intergovernmental Conference,* 7.12.1999, 13636/99, LIMITE, POLGEN 4.
- EP, *European Parliament resolution on the constitutional process and the future of the Union (2001/2180(INI)),* 29.11.2001, „OJ C” 153E, 27.6.2001.
- EP, *European Parliament resolution on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe and the European Parliament's opinion on the convening of the Intergovernmental Conference (IGC) [11047/2003 – C5-0340/2003 – 2003/0902(CNS)].*
- EP, *European Parliament resolution on the outcome of the European Council on 7-11 December 2000 in Nice,* 14.12.2000, „OJ C” 232, 17.08.2001.
- EP, *European Parliament resolution on the results of the informal European Council meeting in Ghent on 19 October 2001,* „OJ C” 112E.
- EP, *European Parliament resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Union (2001/2002(INI)),* 31.05.2001, „OJ C” 47E, 21.02.2002.
- EP, *Parliament resolution incorporating its opinion on the convening of the Intergovernmental Conference and on the evolution of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference,* „Bull. EU” 3-1996.
- EP, *Resolution of the European Parliament on the convening of the Intergovernmental Conference (14094/1999-C5-0341/1999-1999/0825(CNS)),* 3.02.2000, „OJ C” 309, 27.10.2000.
- EP, *Resolution on the preparation of the European Council on 15/16 June 2001 in Göteborg,* 13.06.2001, „OJ C” 53E, 28.02.2002.
- EP, *Resolution on the preparation of the reform of the Treaties and the next Intergovernmental Conference,* 18.11.1999, A5-0058/1999, [http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/ta18111999\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/igc2000/offdoc/pdf/ta18111999_en.pdf).



- EP, *Resolution on the progress report on the Intergovernmental Conference*, 4.12.2003, <http://www.euoparl.eu.int>.
- EP, *What form of constitution for the European Union? Strategies and options to reinforce the constitutional nature of the Treaties. Working paper. Abridged edition*, „Political Series”, POLI 105a EN, 12-1999.
- EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference. Volume II. Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference*, 18.09.1996, [http://www.euoparl.eu.int/igc1996/pos-intr\\_en.htm](http://www.euoparl.eu.int/igc1996/pos-intr_en.htm).
- EP, *White paper on the 1996 Intergovernmental Conference*; „Agence Europe”, 21.02.1996; „Agence Europe”, 23.02.1996.
- EP Committee on Institutional Affairs, *Report on (i) Parliament's opinion on the convening of the IGC, (ii) evaluation of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference. Rapporteurs: Mrs Raymonde Dury and Mrs Hanja Maij-Weggen*, 5.03.1996, A4-0068/96, <http://www2.euoparl.eu.int/omk/sipade.../EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=>.
- EPP, *A constitution for a strong Europe*, „Agence Europe. Documents”, 14.12.2001.
- EPP, *The Constitution of the European Union*, Discussion paper. Revised version also including part two, 27.01.2003, REV2, 24.02.2003.
- Eurobarometr, *Flash Eurobarometer 142. Convention on the Future of Europe*, 23.06.2003-1.07.2003).
- European Central Bank, *Opinion of the European Central Bank of 19 September 2003 at the request of the Council of the European Union on the draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CON/2003/20)*, „OJ C” 229, 25.09.2003).
- European Commission, *A Constitution for the Union. Communication from the Commission. Opinion of the Commission, pursuant to Article 48 of the Treaty on European Union, on the Conference of representatives of the Member States' governments convened to revise the Treaties*, Brussels, 17.09.2003, COM(2003) 548 final.
- European Commission, *Adapting the institutions to make a success of enlargement. Contribution by the European Commission to preparations for the Intergovernmental Conference on institutional issues. Presented by the President and Mr Barnier*, 10.11.1999, [http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/prep\\_igc\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/prep_igc_en.pdf).
- European Commission, *Adapting the institutions to make a success of enlargement. Commission opinion in accordance with article 48 of the Treaty on European Union on the calling of a Conference of Representatives of the Governments of the Member States to amend the Treaties*, 26.01.2000, COM (2000) 34.
- European Commission, *Additional Commission contribution to the Intergovernmental Conference on institutional reform. Reform of the Community courts*, 1.03.2000, [http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont04022000\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/cont04022000_en.pdf).
- European Commission, *Communication from the Commission. A project for the European Union*, Brussels, 22.05.2002, COM (2002) 247 final.



- European Commission, *Europe and the challenge of enlargement*, „Bull. EC – Supplement” 3/92.
- European Commission, *European governance. A white paper*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final [polskie tłumaczenie: *Zarządzanie Europą – Biała Księga Komisji Europejskiej*, COM (2001) 428, Bruksela, 25.07.2001, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 43, 2001].
- European Commission, *European governance. Preparatory work for the White Paper*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2002.
- European Commission, *Feasibility study. Contribution to a preliminary draft Constitution of the European Union. Working document*, 4.12.2002.
- European Commission, *For the European Union. Peace, freedom, solidarity. Communication of the Commission on the institutional architecture*, COM (2002) 728 final/2, Brussels, 11.12.2002.
- European Commission, *Reaction of the European Commission to the proposals for institutional reform (Convention)*, Brussels, 23.04.2003, IP/03/563.
- European Commission, *Reinforcing political union and preparing for enlargement*, „Bull. EU” 1/2-1996.
- European Commission, *Report from the Commission on European governance*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.
- European Council decision on the drawing up of a Charter of fundamental rights of the European Union*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cologne, 3-4.06.1999.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Amsterdam, 16-17.06.1997, „Bull. EU” 6-1997.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cannes, 26-27.06.1995, „Bull. EU” 6-1995.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cardiff, 15-16.06.1998, „Bull. EU” 6-1998.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Cologne, 3-4.06.1999, „Bull. EU” 6-1999.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Copenhagen, 12-13.12.2002, „Bull. EU” 12-2002.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Dublin, 13-14.12.1996, „Bull. EU” 12-1996, punkt I.7.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Edinburgh, 11-12.12.1992, „Bull. EC” 12-1992.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Feira, 19-20.06.2000, „Bull. EU” 6-2000.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Göteborg, 15-16.06.2001, „Bull. EU” 6-2001.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Helsinki, 10-11.12.1999, „Bull. EU” 12-1999.





- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Lisbon, 23-24.03.2000, „Bull. EU” 3-2000.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Madrid, 15-16.12.1995, „Bull. EU” 12-1995.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Tampere, 15-16.10.1999, „Bull. EU” 10-1999.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Tampere, 15-16.10.1999, „Bull. EU” 10-1999, annex.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Turin, 29.03.1996, „Bull. EU” 3-1996.
- European Council, *Conclusions of the Presidency*, Vienna, 11-12.12.1998, „Bull. EU” 12-1998.
- European Council, *Presidency conclusions*, Brussels, 25-26.03.2004, „Bull. EU” 3-2004.
- European Council, *Presidency conclusions*, Corfu, 24-25.06.1994, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=54738&LANG=1>.
- European Council, *Presidency conclusions*, Seville, 21-22.06.2002, „Bull. EU” 6-2002.
- European Council, *Presidency conclusions*, Thessaloniki, 19-20.06.2003, „Bull. EU” 6-2003.
- European Court of Auditors, *Report by the Court of Auditors to the „reflection group” on the operation of the Treaty on European Union*, Luxembourg, May 1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/auditors,auditen.html>.
- European Economic and Social Committee, *Opinion of the European Economic and Social Committee addressed to the 2003 Intergovernmental Conference*, Brussels, 24.09.2003.
- European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, *Meeting with representatives of Parliaments of Member States and applicant countries on the Treaty of Nice and the Future of the European Union. Speeches were made by Mrs. Fontaine, Mrs. Anna Lindh, Mr. Prodi and Mr. Barnier*, Brussels, 20.03.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc200301\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc200301_en.pdf).
- European Parliament resolution on the Treaty of Nice and the future of the European Parliament (2001/2022(INI)), 31.05.2001, „OJ C” 47E, 21.02.2002.
- European Parliament, *Resolution on the Amsterdam Treaty*, 19.11.1997, A4-0347/1997, <http://www3.europarl.eu.int>.
- Extract from speech by the Taoiseach, Bertie Ahern, T.D. at State Dinner in honour of President and Mrs Prodi, Dublin Cast, 21.06.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp210601\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp210601_en.htm).
- Extract from statement by the Taoiseach, Bertie Ahern, T.D., on the outcome of the referendum on the Nice Treaty, D il ireann, 12.06.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp120601\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp120601_en.htm).
- Fischer J., *From confederacy to federation – thoughts on the finality of European integration. Speech at the Humboldt University in Berlin*, 12.05.2000 (polskie



- tłumaczenie wystąpienia: J. Fischer, *Quo vadis, Europo?*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000).
- Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in France*, June 2005.
- Flash Eurobarometer. The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands*, June 2005.
- Franco-German declaration, *Joint declaration on the main priorities of Europe*, Nantes, 23.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc231101\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc231101_en.htm).
- Franco-German summit – 40th anniversary of the Elysée Treaty, *Declaration by the Franco-German Defence and Security Council*, Paris, 22.01.2003, s. 22-26, w: A. Missiroli (red.), *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents. Vol. IV*, Chaillot Papers nr 67, Institute for Security Studies, Paris 2003.
- Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags. Der Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland Gerhard Schröder und Der Präsident der Französischen Republik Jacques Chirac*, 22.01.2003 – deklaracja znajduje się na stronach internetowych Kancelarii Kanclerza RFN: <http://www.bundesregierung.de>.
- Giscard d'Estaing V., *Compte-rendun presente par V. Giscard d'Estaing, President de la Convention Europeenne au Conseil Europeen de Seville. Les 21 et 22 Juin 2002*, 21 Juin 2002.
- Giscard d'Estaing's proposals for the Convention. A slap in the face for European democracy* (znajduje się na stronach <http://www.greens-efa.org>).
- Giscard's draft institutional proposals of 22 April, 2003 (articles 14 to 19 plus article X)*, w: P. Norman, *The accidental constitution. The story of the European Convention*, EuroComment, Brussels 2003.
- Governance Team, *Consultations conducted for the preparation of the White Paper on democratic European governance. Report to the Commission*, SG/8533/01-EN, June 2001.
- House of Commons Foreign Affairs Committee, *Developments in the European Union. Sixth report of session 2005-06*, House of Commons, London 26.07.2006.
- IGC: reform for enlargement. The British approach to the European Union Intergovernmental Conference 2000. Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by command of Her Majesty*, February 2000.
- Inaugural statement by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D. at the National Forum on Europe*, 18.10.2001, Press releases and speeches, <http://www.irlgov.ie/taoiseach/press/current/18-10-01b.htm>.
- Informal European Council discusses the Convention*, Athens, 16.04.2003, 8279/03 (Presse 112).
- Interinstitutional agreement between the Council, the European Parliament and the Commission on the financing of the Convention on the future of the European Union*, „Bull. EU” 1/2-2002, punkt 1.1.2.
- Intervention de M. Michel Barnier Commissaire européen à la Politique Régionale dans le débat sur le rapport Dehaene Parlement européen Strasbourg, le 27 octobre 1999*, [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/143|0|RAPID](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/143|0|RAPID) ”Agence Europe”, 27.10.1999.



- Introductory speech by president V. Giscard d'Estaing to the Convention on the Future of Europe*, 26.02.2002, w: Secretariat of the Convention, *Speeches delivered at the inaugural meeting of the Convention on 28 February 2002*, CONV 4/02.
- Italy, *Position of the Italian government on the Intergovernmental Conference for the revision of the Treaties*, 18.03.1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-it/ital1.en.htm>.
- JEF's message to Giscard: „Your job is to listen to the Convention”, 24.04.2003, <http://www.jef-europe/presscentre/archive/001258.html>.
- Joint declaration on European defence issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France, 3-4 December 1998*, w: R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.
- Joint statement on the Irish referendum by Göran Persson, President of the European Council and Prime Minister of Sweden and Romano Prodi, President of the European Commission*, 8.06.2001, [http://www.eu2001.se/eu2001/news/news\\_read.asp?iInformationID=15745](http://www.eu2001.se/eu2001/news/news_read.asp?iInformationID=15745).
- Jospin L., *On the future of an enlarged Europe*, 28.05.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp280501\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp280501_en.htm).
- Laeken Declaration on the future of the European Union*, w: European Council, *Presidency conclusions*, Laeken, 14-15.12.2001, „Bull. EU” 12-2001 (polskie tłumaczenie: *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, w: Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken, *Wnioski prezydencji*, 14-15.12.2001, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 53, 2002).
- Le Secretariat de la Convention europeenne, *Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer, members de la Convention présentant les propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans la domaine de la politique européenne de sécurité et de défense*, Bruxelles, 22.11.2002, CONV 422/02, CONTRIB 150.
- Les orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996*, 20.02.1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/200296.html>.
- Letter from H.E. Mr Guy Verhofstadt, Prime Minister of the Kingdom of Belgium to The Rt. Hon. Tony Blair and H.E. Mr Jacques Chirac*, Brussels, 18 July 2002, w: J-Y. Haine (red.), *From Laeken to Copenhagen. European defence: core documents*, Chaillot Papers no 57, Institute for Security Studies, Paris 2003.
- Letter/invitation by prime-minister and president of the European Council, Costas Simitis to the EU heads of state and government with regard to the informal European Council, the signing of the Accession Treaty and the European Conference (16-17/4/2003)*, 12.04.2003, <http://www.eu2003.gr/en/articles/2003/4/12/2505/print.asp>.
- Lettre du Chancelier allemand Helmut Kohl et du Président français Jacques Chirac au président du Conseil*, 9.12.1996, Résumé de la Task Force CIG – Commission européenne, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/kohlchir.htm>.
- Lindh A. (Council), *Follow-up to Nice*, „Debates of the European Parliament. Sitting of Wednesday, 14 March 2001”, [http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir-so?debats?FILE=01-03-14&LEVEL=DPC&\(...](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir-so?debats?FILE=01-03-14&LEVEL=DPC&(...)



- Lindh A., *The Treaty of Nice and the future of Europe*, 20.03.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp200301_en.htm).
- List premiera Verhofstadta do pozostałych szefów państw i rządów zamieszczony w: „Agence Europe”, 18.10.2001.
- Major J., *Raise your eyes, there is a land beyond*, „The Economist”, 25.09.1993.
- Major J., *The future of the European Union, speech in Leyde*. 7.09.1994, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-uk/major1.html>.
- Mémorandum de la Belgique, des Pays-Bas et du Luxembourg en vue de la CIG*, 8.03.1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-be/benelux.html>.
- Memorandum of the Benelux, *A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union*, Brussels, 4.12.2002, [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/press/oth041202\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/press/oth041202_en.htm).
- Message du Président de la République à l'occasion de l'ouverture du Forum sur l'avenir de l'Union européenne*, 9.05.2001, <http://www.elysee.fr/europe/debat/video/txt010509.htm>.
- MSZ RP, *Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia*, Warszawa, 12.06.2000, „Studia Europejskie”, nr 3 (15), 2000.
- MSZ RP, *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, Warszawa, 15.02.2001, „Studia Europejskie”, nr 2(18), 2001.
- National Assembly, Bundestag, *Franco-German meeting on the future of the European Union. Joint resolution for the Laeken European Council*, Paris, 10.12.2001.
- National declaration by Ireland*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Seville, 21-22.06.2002, „Bull. EU” 6-2002, punkt I.29.
- Nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Biarritz, 13-14 października 2000 r. – podsumowanie*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*, „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 53 – wydanie specjalne, 2002 r.
- Opinion of the Committee of the Regions on the revision of the Treaty on European Union*, Brussels, 20.04.1995, [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/regions/crf\\_en.html](http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/regions/crf_en.html).
- Oświadczenie prasowe Elmara Broka z 23 kwietnia 2003 r. (23/04/2003: „Giscard is selling Metternich's victory”, Elmar Brok, *Chairman of the EPP Convention Group*) znajduje się na stronach <http://www.epp-ed.org>.
- Pays-Bas, *Note du gouvernement sur la PESC vers une action plus énergique à l'extérieur*, 30.03.1995 – Résumé : Task Force CIG '96, Commission européenne, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/nlpesc.html>.
- Perceptions of the European Union. A qualitative study of the public's attitudes to and expectations of the European Union in the 15 Member States and the 9 candidate countries. Study by OPTEM S.A.R.L. for the European Commission*, June 2001.
- Persson G., Verhofstadt G., Fontaine N., Prodi R., *Statement initiating the debate on the future development of the European Union*, 7.03.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301\\_3\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301_3_en.htm).
- Point de presse de monsieur Jacques Chirac, president de la République et de monsieur Gerhard Schroeder, chancelier de la République Fédérale d'Allemagne à l'issue de leur entretien, Palais de l'Elysee, 9.12.2003.



- Polsko-hiszpańska deklaracja ministerialna dot. Konferencji Międzyrządowej*, 30.09.2003.
- Praesidium of the European Convention, *Preliminary draft Constitutional Treaty*, Brussels, 28.10.2002, CONV 369/02.
- Praesidium of the European Convention, *Requests by the candidate countries*, Brussels, 14.03.2002, CONV 10/02.
- Praesidium of the Convention, *Note on the working methods of the European Convention*, Brussels, 14.03.2002, CONV 9/02.
- Presidency progress report to the Helsinki European Council on strengthening the common European policy on security and defence. Annex I to annex IV to the Presidency conclusions*, Helsinki, 10-11.12.1999, „Bull. EU” 12-1999.
- Presidency report on strengthening the common European security and defence policy*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Feira, 19-20.06.2000, annex I, „Bull. EU” 6-2000.
- Presidency report on the European Security and Defence Policy*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Nice, 7-9.12.2000, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressD/00400-r1.%20ann.en0.ht](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressD/00400-r1.%20ann.en0.ht).
- Presidency's progress report on the Intergovernmental Conference*, w: European Council, *Conclusions of the Presidency*, Florence, 21-22.06.1996, „Bull. EU” 6-1996.
- President de la Convention europeenne, *Compte-rendu presente par Valéry Giscard d'Estaing, President de la Convention sur l'avenir de l'Europe au Conseil Europeen de Bruxelles, le 24 Octobre 2002*.
- Press release by the Belgian EU Presidency, *Belgium welcomes Franco-German initiative*, 22.11.2001.
- Prime Minister Paavo Lipponen at the College of Europe, Bruges, Belgium*, 10.11.2000, <http://www.government.fi/vn/liston/print.jsp?r=496&l=en&page=0>.
- Prodi R., *Europe at the crossroad. President of the European Commission to the Bertelsmann Forum*, Gütersloh, 27.11.2001.
- Prodi R., *Looking towards Laeken. President of the European Commission to the plenary session of the European Parliament*, Brussels, 28.11.2001, SPEECH/01/590.
- Prodi R., *Presenting the Commission communication to the European Convention*, Brussels, 5.12.2002, SPEECH/02/617.
- Prodi R., President of the European Commission, *The European Union's new institutional structure*, European Parliament, Brussels, 5.12.2002, SPEECH/02/615.
- Prodi R., *Speech by Romano Prodi. Meeting with the national Parliaments*, European Parliament Committee on Constitutional Affairs, Brussels, 20.03.2001, SPEECH/01/128.
- Prodi R., President of the European Commission, *Speech at the European Parliament on the European Council of Nice*, Strasbourg, 12.12.2000, SPEECH/00/499, <http://europa.eu.int>.
- Programme of the Swedish Presidency of the European Union. 1 January to 30 June 2001*.



- Progress report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference*, Madrid, 1 September 1995, SN 509/1/95 REV 1 (REFLEX 10).
- Przemówienie Angeli Merkel, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec oraz przewodniczącej Rady Europejskiej, podczas uroczystości obchodów 50 rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, Bruksela, 29.03.2007, SN 2151/07.
- Reflection group's report. Messina 2nd June 1995, Brussels 5th December 1995*, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/reflect/final.html>.
- Report by the working party on the future of the European Communities' court system, January 2000, [http://europa.eu.int/comm/dgs/legal\\_service/docs/due\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/legal_service/docs/due_en.pdf).
- Report of the Court of Justice on certain aspects of the application of the Treaty on European Union*, Luxembourg, May 1995, [http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/justice/cj\\_rep.html](http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/justice/cj_rep.html).
- SCADPlus, *A Constitution for Europe*, <http://europa.eu.int/scadplus/constitution>.
- SCADPlus, *Justice, freedom and security*, <http://europa.eu/scadplus/printversionen/lvb/133022.htm>.
- SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Irish Presidency*, [http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2_en.htm).
- SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*, [http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1_en.htm).
- Secretariat of the European Convention, *Summary of conclusions. Second informal meeting of the Praesidium. Brussels, 27 February 2002*, Brussels, 5.03.2002.
- Secretariat of the European Convention, *Speeches delivered at the inaugural meeting of the Convention on 28 February 2002*, Brussels, 5.03.2002, CONV 4/02.
- Secretariat of the European Convention, *Note on the inaugural meeting – 28 February 2002, Brussels*, Brussels, 11.03.2002, CONV 7/02.
- Secretariat of the European Convention, *Note on the plenary meeting – Brussels, 21 and 22 March 2002*, Brussels, 25.03.2002, CONV 14/02.
- Secretariat of the Convention, *Youth Convention*, Brussels, 28.03.2002, CONV 15/02.
- Secretariat of the Convention, *Summary of conclusions. Meeting of the praesidium. Brussels, 10 July 2002*, Brussels, 12.07.2002.
- Secretariat of the Convention, *Contact groups (Civil society)*, Brussels, 19.06.2002, CONV 120/02.
- Secretariat of the European Convention, *Note for the attention of the Praesidium*, Brussels, 26.06.2002.
- Secretariat of the Convention, *Note on the plenary session. Brussels, 24 and 25 June 2002*, Brussels, 4.07.2002, CONV 167/02.
- Secretariat of the Convention, *Final text adopted by the European Youth Convention. Brussels, 12 July*, Brussels, 19.07.2002, CONV 205/02.



- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Andrew DUFF, Member of the Convention. „A Model Constitution for a Federal Union of Europe”*, Brussels, 3.09.2002, CONV 234/02 CONTRIB 82.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Lamassoure, member of the Convention. „The European Union: four possible models”*, Brussels, 3.09.2002, CONV 235/02 CONTRIB 83.
- Secretariat of the European Convention, *Simplification of the Treaties and drawing up of a constitutional treaty*, Brussels, 10.09.2002, CONV 250/02.
- Secretariat of the European Convention, *Conclusions of the Working Group I on the principle of subsidiarity*, Brussels, 23.09.2002, CONV 286/02, WGI 15.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group III on legal personality*, Brussels, 1.10.2002, CONV 305/02, WG III 16.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 3 and 4 October 2002*, Brussels, 11.10.2002, CONV 331/02.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr P. Hain, member of the Convention – Constitutional treaty on the European Union*, Brussels, 16.10.2002, CONV 345/1/02 REV 1 CONTRIB 122.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group IV on the role of national parliaments*, Brussels, 22.10.2002, CONV 353/02, WG IV 17.
- Secretariat of the Convention, *Final report of Working Group II – Incorporation of the Charter/accession to the EHCR*, Brussels, 22.10.2002, CONV 354/02, WG II 16.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Brok, member of the Convention – „Constitution of the European Union”*, Brussels, 8.10.2002, CONV 352/02 CONTRIB 111.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group VI on Economic Governance*, Brussels, 21.10.2002, CONV 357/02.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group V „Complementary competencies”*, Brussels, 4.11.2002, CONV 375/1/02 REV 1, WG V 14.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002*, Brussels, 31.10.2002, CONV 378/02.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 7 and 8 November 2002*, Brussels, 13.11.2002, CONV 400/02.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group IX on simplification*, Brussels, 29.11.2002, CONV 424/02 WG IX 13.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group X „Freedom, Security and Justice”*, Brussels, 2.12.2002, CONV 426/02.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Joschka Fischer and Mr Dominique de Villepin, members of the Convention: „Joint Franco-German proposals to the European Convention on an area of freedom, security and justice”*, Brussels, 28.11.2002, CONV 435/02, CONTRIB 156.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Joschka Fischer and Mr Dominique de Villepin, members of the Convention: „Propositions conjointes*



- franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*”, Brussels, 28.11.2002, CONV 435/02 CONTRIB 156.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 5 and 6 December 2002*, Brussels, 13.12.2002, CONV 449/02.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group VII on External Action*, Brussels, 16.12.2002, CONV 459/02.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group VIII – Defence*, Brussels, 16.12.2002, CONV 461/02, WG VIII 22.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 20 December 2002*, Brussels, 23.12.2002, CONV 473/02.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr John Bruton, member of the Convention: „A proposal for the appointment of the President of the Commission as provided for in Article 18.bis of the Draft Constitutional Treaty”*, Brussels, 9.01.2003, CONV 476/03, CONTRIB 182.
- Secretariat of the European Convention, *The functioning of the institutions. Reflection paper prepared by the Convention Secretariat and approved by the Praesidium*, Brussels, 10.01.2003, CONV 477/03.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Joachim Wuermeling, alternate member of the Convention: „Religious reference in the Constitutional Treaty”*, Brussels, 31.01.2003, CONV 480/03 CONTRIB 185.
- Secretariat of the Convention, *Contribution submitted by Mr Dominique de Villepin and Mr Joschka Fischer, members of the Convention (Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l’architecture institutionnelle de l’Union, Paris et Berlin, 15.01.2003)*, Brussels, 16.01.2003, CONV 489/03, CONTRIB 192.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels 20 and 21 January 2003*, Brussels, 27.01.2003, CONV 508/03.
- Secretariat of the European Convention, *Final report of Working Group XI on Social Europe*, Brussels, 4.02.2003, CONV 516/1/03, REV 1, WG XI 9.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mr Andrew Duff and Mr Lamberto Dini, members of the Convention: „A proposal for a unified Presidency”*, Brussels, 31.01.2003, CONV 524/03, CONTRIB 219.
- Secretariat of the European Convention, *Draft of articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*, Brussels, 6.02.2003, CONV 528/03.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 6 and 7 February 2003*, Brussels, 13.02.2003, CONV 548/03.
- Secretariat of the European Convention, *Reactions to draft articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty – Analysis*, Brussels, 26.02.2003, CONV 574/1/03 REV 1.
- Secretariat of the European Convention, *Contribution by Mrs Ana Palacio and Mr. Peter Hain, members of the Convention: „The Union institutions”*, Brussels, 28.02.2003, CONV 591/03, CONTRIB 264.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 27 and 28 February 2003*, Brussels, 11.03.2003, CONV 601/03.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the additional plenary session – Brussels, 5 March 2003*, Brussels, 17.03.2003, CONV 624/03.





- Secretariat of the European Convention, *Reforming the institutions: principles and premises*, Brussels, 28.03.2003, VONV 646/03, CONTRIB 288.
- Secretariat of the European Convention, *Draft articles on external action in the Constitutional Treaty*, Brussels, 23.04.2003, CONV 685/03.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 24 and 25 April 2003*, Brussels, 30.04.2003, CONV 696/03.
- Secretariat of the Convention, *Meeting of the Praesidium, Brussels, 8 May 2002. Summary of conclusions*, Brussels, 8.05.2002.
- Secretariat of the European Convention, *Summary sheet of proposals for amendments concerning external action, including defence policy: draft articles for Part One, Title V (articles 29, 30 and X), Part Two, Title B (articles 1 to 36) and Chapter X (article X) of the Constitution*, Brussels, 9.05.2003, CONV 707/03.
- Secretariat of the European Convention, *Summary sheet of proposals for amendments relating to: – The Union's institutions, draft articles for Part One, Title IV of the Constitution (articles 14, 15, 16, 16a, 17, 17a, 17b, 18, 18a, 19, 20, 21, 22, 23 and 41), – The democratic life of the Union (Part One, Title VI, article X)*, Brussels, 9.05.2003, CONV 709/03.
- Secretariat of the European Convention, *Letter from the Chairman to members of the Convention concerning the Convention's working method during its final stages*, Brussels, 8.05.2003, CONV 721/03.
- Secretariat of the European Convention, *Preamble*, Brussels, 28.05.2003, CONV 722/03.
- Secretariat of the European Convention, *Enhanced cooperation – article 32b, Title V, Part One, and articles I to P, Part two of the Convention*, Brussels, 14.05.2003, CONV 723/03.
- Secretariat of the Convention, *Draft Constitution, Volume I – revised text of Part One*, Brussels, 26.05.2003, CONV 724/03, volume 1.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report of the plenary session – Brussels, 15 and 16 May 2003*, Brussels, 27.05.2003, CONV 748/03.
- Secretariat of the European Convention, *Une constitution de l'Union pour tous. Un succès pour la Convention*, Brussels, 28.05.2003, CONV 766/03, CONTRIB 343.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 30 and 31 May 2003*, Brussels, 16.06.2003, CONV 783/03.
- Secretariat of the European Convention, *Revised text of Part One*, Brussels, 10.06.2003, CONV 797/03.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – 5 June 2003, Brussels*, Brussels, 17.06.2003, CONV 798/03.
- Secretariat of the European Convention, *Revised texts*, Brussels, 12.06.2003, CONV 811/03.
- Secretariat of the European Convention, *Reactions to draft text CONV 802/03 – Analysis*, Brussels, 27.06.2003, CONV 821/03.
- Secretariat of the European Convention, *Summary report on the plenary session – Brussels, 9 and 10 July 2003*, Brussels, 23.07.2003, CONV 853/03.



- Secretariat of the European Convention, *Draft Constitution, Volume II*, Brussels, 27.06.2003, CONV 836/03.
- Secretariat of the European Convention, *Draft Constitution, Volume II*, Brussels, 9.07.2003, CONV 848/03.
- Secretariat of the European Parliament delegation to the Convention, *Summary of the Constitution adopted by the European Council in Brussels on 17/18 June 2004*, NT536926EN.doc, PE 337.106.
- Select Committee on European Union of the House of Lords, *Seventh report. A second parliamentary chamber for Europe: an unreal solution to some real problems*, 27.11.2001, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/ldselect/ldeucom/48>.
- SOS Democracy Intergroup, *How to organise a European debate*, 16.02.2001, <http://euobserver.com/?aid=1551>.
- Speech by Mr Guy Verhofstadt, Prime Minister of Belgium, *The new European Constitution – from Laeken to Rome*, Berlin – Humboldt Universität, 25.11.2003.
- Speech by the Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Strasbourg, 13.02.2007, [http://www.eu2007.de/en/News/Speeches\\_Interviews/February/0213BKinEP.html](http://www.eu2007.de/en/News/Speeches_Interviews/February/0213BKinEP.html).
- Speech by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.D., at Four Seasons Hotel, Monaghan at 7.15pm, *Ireland's EU relations and the Future of Europe debate*, 29.11.2001, [http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth291101\\_en.pdf](http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth291101_en.pdf).
- Taoiseach announces EU agreement on a new Constitutional Treaty for Europe, [http://www.ue2004.ie/te.../news.asp?sNavlocator=66&version=printerfriendly&-list\\_id=862](http://www.ue2004.ie/te.../news.asp?sNavlocator=66&version=printerfriendly&-list_id=862).
- Tekst listu premiera Guya Verhofstadta, przewodniczącego Rady Europejskiej w: „Agence Europe”, 13.12.2001.
- Tekst listu Romano Prodiego i Michela Barniera w: „Agence Europe”, 21.12.2000.
- Tekst listu Silvio Berlusconi do szefów państw i rządów w: „Agence Europe”, 16.10.2003.
- Tekst oświadczenia Jean-Claude Junckera w: *Press release*, 17.06.2005, <http://www.eu2005.lu/en/actualites/communiqués/2005/06/16jclj-ratif/index.html>.
- Tekst wypowiedzi Jacquesa Delorsa z 5 kwietnia 2000 r. przed delegacją do spraw UE we francuskim Senacie w: „Agence Europe”, 28.04.2000.
- Text of Mr Leo Tindemans' letter to his European Council colleagues sent on 29 December 1975*, w: *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, w: „Bull. EU – Supplement” 1/76.
- Thatcher M., *Przyszłość Europy*, w: A. Rotfeld (red.), *Wizje Europy. Materiały dyskusyjne*, Książka i Wiedza, Warszawa 1989.
- The Belgian Presidency of the European Union. 1 July-31 December 2001. Work programme.*
- The Belgian Presidency of the European Union. 1 July-31 December 2001. Priorities note.*
- The Council, *Draft minutes of the 2177th meeting of the Council (General Affairs) held in Brussels on 17 May 1999*, Brussels, 22.06.1999, 8318/99.
- The Council, *Draft minutes of the 2186th meeting of the Council (General Affairs) held in Brussels on 31 May 1999*, Brussels, 19.07.1999, 8758/99.



- The Federal Government (Germany), „*Europe – succeeding together*”. *Presidency programme. 1 January to 30 June 2007*.
- The future of the European Union: input paper for the tour of capitals*, November 23rd 2001, SN 4663/01, w: P. Ludlow, *The Laeken Council*, EuroComment, Brussels 2002.
- The Netherlands, *Memorandum of the Netherlands government „Enlargement of the EU: possibilities and problems*”, November 1994 – Summary, IGC '96 Task Force – European Commission, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/nlelar.html>.
- The Netherlands, *Memorandum of the Netherlands government „Institutional reform of the European Union*”, 12.07.1995 – Summary, IGC '96 Task Force – European Commission, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/nlinsti.html>.
- Tindemans L., *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, „Bull. EC-Supplement” 1/76.
- To mark the opening of the debate on the future of Europe, message from Göran Persson, President of the European Council and Prime Minister of Sweden*, [http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301\\_en.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp070301_en.htm).
- Treść listu Jacquesa Chiraca w: „*Agence Europe*”, 13.10.2000.
- Treść listu ośmiu państw w sprawie Iraku, w: „*Rzeczpospolita*”, 31.01.2003.
- United Kingdom, *A partnership of nations. The British approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996*, London 13.03.1996 – Summary, IGC '96 Task Force – European Commission, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-uk/ukwhit.html>.
- United Kingdom, *The future of the European Union. Report on Labour's position in preparation for the Intergovernmental Conference*, Summary: Task Force '96, European Commission, 4.10.1995, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-uk/labour.html>.
- Védrine H., *Odpowiedź Joschce Fischerowi*, w: *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000.
- Verhofstadt G., *Speech by Mr Guy Verhofstadt to the European Parliament. Work programme of the Belgian presidency of the European Union*, 4.07.2001.
- Verhofstadt G., *Speech to the European Policy Centre – A vision of Europe*, Brussels, 21.09.2000, [http://premier.fgov.be/topics/speeches/e\\_speech35.html](http://premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech35.html).
- WEAG, <http://www.weu.int/weag>.
- Weizsäcker Richard von, Dehaene Jean-Luc, Simon David, *The institutional implications of enlargement. Report to the European Commission*, Brussels, 18.10.1999.
- WEU Ministerial Council, *Marseille declaration*, Marseille, 13.11.2000.
- Wolność i odpowiedzialność. Podstawy programowe Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej Niemiec. Uchwalone przez V Zjazd Partii, Hamburg, 20-23.02.1994*, w: J. Thesing (red.), *Chrześcijańska demokracja w XXI wieku*, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 1997.
- Wypowiedź M. Rifkinda podczas debaty w Izbie Gmin nad przemówieniem królowej 25 października 1996 r., w: *Agence Europe*”, 26.10.1996.



#### IV. Literatura przedmiotu

- Abse T., *From PCI to DS: how European integration accelerated the „social democratization” of the Italian Left*, „Journal of Southern Europe and the Balkans”, vol. 3, nr 1, 2001.
- Albi A., Van Elsuwege P., *The EU Constitution, national constitutions and sovereignty: an assessment of a „European constitutional order”*, „European Law Review”, nr 29, 2004.
- Aliboni R., Greco E., *Foreign policy re-nationalization and internationalism in the Italian debate*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1.
- Allen D., *The Convention and the draft constitutional treaty*, w: F. Cameron (red.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London 2004.
- Allen D., „Who speaks for Europe?” *The search for an effective and coherent external policy*, w: J. Peterson, H. Sjursen (red.), *A common foreign policy for Europe?*, Routledge, London 1998.
- Amberg J. H., *The Swedish presidency*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.
- Anderson P. J., Wiessala G., Williams Ch. (red.), *New Europe in transition*, Continuum, London 2000.
- Armstrong K. A., Bulmer S., *The United Kingdom: between political controversy and administrative efficiency*, w: W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (red.), *Fifteen into one? European Union and its Member States*, Manchester University Press, Manchester 2003.
- Arnaud J.-L., *France and Europe. The European debate in France at the start of the French presidency*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and policy papers, nr 10, Paris 2000.
- Arnall A., *The Member States of the European Union and Giscard's blueprint for its future*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 2, 2004.
- Baker D., Seawright D. (red.), *Britain for and against Europe. British politics and the question of European integration*, Clarendon Press, Oxford 1998.
- Baldwin R., *Plan B*, CEPS Policy Brief nr 74, Centre for European Policy Studies, Brussels, June 2005.
- Baldwin R., *Trail to failure: history of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future*, CEPS Policy Brief nr 104, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2006.
- Baldwin R., Berglöf E., Giavazzi F., Widgrén M., *Nice try: should the Treaty of Nice be ratified? Monitoring European Integration (MEI) no. 11*, Centre for Economic Policy Research, London 2001.
- Baldwin R., Widgrén M., *Council voting in the Constitutional Treaty. Devil in the details*, CEPS Policy Brief, nr 53, Brussels 2004.
- Balme R., Woll C., *France: between integration and national sovereignty*, w: S. Bulmer, Ch. Lequesue (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.



- Banchoff T., *German identity and European integration*, „European Journal of International Relations”, vol. 5, nr 3, 1999.
- Bańkowski Z., Scott A. (red.), *The European Union and its order: the legal theory of European integration*, Blackwell Publishers, Oxford 2000.
- Barcz J., *Między formułą nicejską a podwójną większością – ramy prawne możliwego kompromisu*, w: J. Barcz, R. Trzaskowski, *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Barcz J. (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Barcz J., Trzaskowski R., *Przyszły Traktat konstytucyjny. Granice kompromisu w dziedzinie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Basabe Lloréns F., *Spain: the need to sell a victory*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Baum M. J., Marek D., *The candidate states and IGC*, „Journal of International Relations and Development”, vol. 4, nr 1, 2001.
- Beach D., *EU institutions and IGC negotiations – how the EU negotiation process affects institutions’ ability to gain influence in IGCs*, w: P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- Beach D., *The Commission and the Council Secretariat; how they gained some influence*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Beach D., *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
- Beach D., *The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat*, „Journal of European Public Policy”, vol. 11, nr 3, 2004.
- Best E., *Crossing the bridge of size: reaching a deal at Nice*, „Eipascope”, nr 3, 2000.
- Best E., Gray M., Stubb A., *Introduction: rethinking the European Union?*, w: E. Best, M. Gray, A. Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2000.
- Best E., *The debate over the weighting of votes: the mis-presentation of representation?*, w: E. Best, M. Gray, A. Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2000.
- Best E., Gray M., Stubb A. (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2000.



- Best E., Vanhoonaeker S., *The European Union after Laeken: a Convention, a Constitution, a Consensus?*, „Eipascope”, nr 1, 2002.
- Biernat S., *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Birbosia H., *La répartition es compétences entre l'Union et ses États membres*, w: M. Dony, E. Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2005.
- Biscop S., *A two pillar NATO: survival of the Alliance, recognition of the EU. Implications of the Constitution, Iraq and the Quadrilateral Defence Summit for NATO and ESDP*, w: S. van Thiel, R. Lewis, K. de Gucht (red.), *Understanding the European Constitution. Why a NO vote means less democracy, human rights and security*, VUB Brussels University Press, Brussels 2005.
- Black I., *The gnomes of Ghent*, „The Guardian”, 22.10.2001.
- Bluth Ch., *Germany and the future of European security*, Macmillan Press, Basingstoke 2000.
- Bodnar A., Kowalski M., Raible K., Scharkopf F. (red.), *The emerging constitutional law of the European Union*, Springer, Berlin 2003.
- Bokajło W. (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Bokajło W., *Teorie i rozwój federalizmu – pojęcia i zasady*, w: W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Bond M., Feus K. (red.), *The Treaty of Nice explained*, The Federal Trust, London 2001.
- Booker Ch., North R., *The great deception. A great history of the European Union*, Continuum, London-New York 2003.
- Bógdał-Brzezińska A., *Neofunkcjonalne i neorealistyczne koncepcje Unii Europejskiej oraz ich krytyka*, w: E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Börzel T. A., Cichowski R. A. (red.), *The state of the European Union. Law, politics, and society. Volume 6*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Brand M., *Affirming and refining European constitutionalism: towards the establishment of the first constitution for the European Union*, EUI Working Paper LAW nr 2004/2, European University Institute, Florence 2004.
- Brok E., *Guest editorial. Intergovernmental Conference 1996: not a „Maastricht II”*, „Common Market Law Review”, vol. 34, nr 1, 1997.
- Brok E., *The Convention has achieved an impressive consensus*, „Intereconomics”, vol. 38, nr 4, 2003.



- Brosnan J., *The Commission*, w: J. Dooge, P. Keatinge (red.), *What the Treaty of Nice means. Report*, Institute of European Affairs, Dublin 2001.
- Brusis M., Emmanouilidis J. A. (red.), *Thinking enlarged. The accession countries and the future of the European Union*, Europa Union Verlag, München 2003.
- Bruton J., *The case for an elected EU „government”*, w: Ahtisaari M., Bruton J., Rossolillo F., Sidjanski D., Van den Brande L., Vassiliou G., *Should the EU be redesigned?* The Philip Morris Institute for Public Policy Research, Brussels 1999.
- Bulmer S., Lequesue Ch. (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Bulmer S., Paterson W. E., *Germany in the European Union: gentle giant or emergent leader?*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, 1996.
- Cameron F., *Building a common foreign policy: do institutions matter?*, w: J. Peterson, H. Sjursen (red.), *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, London-New York 1998.
- Cameron F., *Europe's future*, w: F. Cameron (red.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London 2004.
- Cameron F., *The European Union and global governance*, „EPC Working Paper”, European Policy Centre, Brussels 2003.
- Cameron F. (red.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London 2004.
- Cameron F., *Widening and deepening*, w: F. Cameron (red.), *The future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London 2004.
- Cameron F., Primatorova A., *Enlargement, CFSP and the Convention. The role of the accession states*, „EPIN Working Paper”, nr 5/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003.
- Cavanna H. (red.), *Governance, globalization and the European Union. Which Europe for tomorrow?*, Four Courts Press, Dublin 2002.
- Cede F., *Introduction*, w: P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- Christiansen T., *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002.
- Christiansen T., Falkner G., Jørgensen K. E., *Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002.
- Christiansen T., Gray M., *The European Commission and Treaty reform*, „Eipascope”, nr 3, 2003.
- Christiansen T., Jørgensen K. E., *The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU Treaty reform*, „European Integration online Papers (EioP)”, 1999, vol. 3, nr 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>.
- Chrysochoou D., Tsinisizelis M., Stavridis S., Ifantis K., *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester 1999.



- Chrysochoou D. N., Tsinisizelis M. J., Stavridis S., Ifantis K., *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press, Manchester 2003.
- Chudy K., *Koncepcje rozwoju integracji europejskiej Gerharda Schrödera i Lionela Jospina w kontekście procesu postnicejskiego*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- Church C., *Intergovernmental Conference and Treaty reform: the Nice experience*, w: M. Bond, K. Feus (red.), *The Treaty of Nice explained*, The Federal Trust, London 2001.
- Church C. H., Phinnemore D. (red.), *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaty*, Prentice Hall, London 1994.
- Church C. H., Phinnemore D., *Understanding the European Constitution. An introduction to the EU Constitutional Treaty*, Routledge, London-New York 2006.
- Church C. H., Phinnemore D., «"Znikający" Traktat Amsterdamski», „Studia europejskie”, nr 2, 1998.
- Closa C., *Improving EU constitutional politics? A preliminary assessment of the Convention*, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB 1/2003, <http://les1.man.ac.uk/conweb>.
- Closa C., *The Convention method and the transformation of EU constitutional politics*, w: E. O. Eriksen, J. E. Fossum, A. J. Menéndez (red.), *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, London – New York 2004.
- Cohen-Tanugi L., *The French debate*, w: A. Stubb, L. Cohen-Tanugi, S. Fagiolo, M. Kwast-van Duursen, *The 1996 IGC – national debates (1). Finland, France, Italy and the Netherlands*, RIIA Discussion Paper 66, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Cowgill A., Cowgill A., *The Treaty of Nice in perspective: volume one – analysis*, British Management Data Foundation, Stroud 2001.
- Craig P., *Constitutional process and reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the IGC*, „European Public Law”, vol. 10, nr 4, 2004.
- Craig P., *Constitutions, constitutionalism, and the European Union*, „European Law Journal”, vol. 7, nr 2, 2001.
- Cremona M., *The Union as a global actor: roles, models and identity*, „Common Market Law Review”, nr 41, 2004.
- Crum B., *Politics and power in the European Convention*, „Politics”, nr 1, vol. 24, 2004.
- Cruz J. B., *Whither Europe... and when? Citizen Fischer and the European federation*, Harvard Jean Monnet Working Paper, Harvard Law School, Cambridge 2000.
- Czachór Z. (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004.
- Czapliński W., Ostrihansky R., Wyzomska A. (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Agencja Scholar, Warszawa 1994.





- Da Costa F. S., *The Portuguese presidency and the IGC*, w: E. Best, M. Gray, A. Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2000.
- Dankert P., *What Parliament for Europe?*, w: T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- Dashwood A., *The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures*, „European Law Review”, vol. 26, nr 3, 2001.
- Dashwood A., *The Council of the European Union in the era of the Amsterdam Treaty*, w: T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- Dashwood A., *The elements of a constitutional settlement for the European Union*, w: A. Dashwood, Ch. Hillion, J. Spencer, A. Ward (red.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies. Volume 4, 2001*, Hart Publishing, Oxford 2002.
- Dashwood A., *The relationship between the Member States and the European Union/ European Community*, „Common Market Law Review”, nr 41.
- Dashwood A., Hillion Ch., Spencer J., Ward A. (red.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies. Volume 4, 2001*, Hart Publishing, Oxford 2002.
- Dawes A., Wagner M., „Recent events”, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, March 2005.
- Dąbrowska P., *Koncepcja „nowego rządu” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- De Búrca G., Zeitlin J., *Constitutionalising the open method of coordination. What should the Convention propose?*, CEPS Policy Brief nr 31, Centre for European Policy Studies, Brussels, 03.2003.
- De Clerck-Sachsse J., *A Europe of projects without a plan?*, <http://www.ceps.be>.
- De Schoutheete Ph., Wallace H., *The European Council*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and European issues, nr 19, Paris 2002.
- De Winter L., Türsan H., *The Belgian presidency 2001*, „Research and Policy Paper”, nr 13, Notre Europe, Paris 2001.
- Dehousse F., *Amsterdam: the making of a treaty*, Kogan Page, London 1999.
- Dehousse F., *The Treaty of Nice: a watershed in the history of European integration*, „Studia Diplomatica”, vol. LIII, nr 6, 2000.
- Dehousse F., Coussens W., Grevi G., *Integrating Europe. Multiple speeds – one direction?*, „EPC Working Paper”, nr 9, European Policy Centre, Brussels, April 2004.
- Dehousse F., Coussens W., *The Convention's draft Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?*, „Studia Diplomatica”, vol. LVI, nr 1-2, 2003.
- Deloche-Gaudez F., *The Convention on a Charter of Fundamental Rights: a method for the future?*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and policy papers, nr 15, Paris 2001.
- Delors J., *A larger Europe will need an avnt-garde*, „European Affairs”, vol. 2, nr 2, 2001.



- Deubner Ch., *Deutsche Europapolitik. Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Nomos, Baden-Baden 1995.
- Den Boer M., *The incorporation of Schengen into the TEU: a bridge too far?*, w: J. Monar, W. Wessels (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London-New York 2001.
- Den Boer M., Guggenbühl A., Vanhoonacker S. (red.), *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1998.
- Devuyst Y., *The European Union at the crossroads. An introduction to the EU's institutional evolution*, P.I.E.-Peter Lang, Brussels 2002.
- Devuyst Y., *Institutional aspects of the Treaty establishing a Constitution for Europe*, w: S. van Thiel, R. Lewis, K. de Gucht (red.), *Understanding the European Constitution. Why a NO vote means less democracy, human rights and security*, VUB Brussels University Press, Brussels 2005.
- Dinan D., *Institutions and governance 2001-02: debating the EU's future*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 40, 2002.
- Dinan D., *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, w: N. Nugent (red.), *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, Palgrave, Basingstoke 2002.
- Dobrowolski P., Stolarczyk M. (red.), *Proces integracji Polski z Unia Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001.
- Docksey Ch., Williams K., *The Commission and the execution of Community policy*, w: G. Edwards, D. Spence (red.), *The European Commission*, Cartermill, London 1995.
- Donnelly B., Wagner M., *What do French voters want from the European Constitution?*, „European Policy Brief”, nr 11, The Federal Trust for Education and Research, London, April 2005.
- Dony M., *De Rome à Rome: du traité à la Constitution ?*, w: M. Dony, E. Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2005.
- Dony M., *Les valeurs, objectifs et principes de l'Union*, w: M. Dony, E. Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2005.
- Dony M., Bribosia E. (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2005.
- Dooge J., Keatinge P. (red.), *What the Treaty of Nice means. Report*, Institute of European Affairs, Dublin 2001.
- Dorr N., *Proposals and process*, w: J. Dooge, P. Keatinge (red.), *What the Treaty of Nice means. Report*, Institute of European Affairs, Dublin 2001.
- Dougherty J. E., Pfaltzgraff R. L., *Contending theories of international relations*, Harper & Row, New York 1990.
- Douglas-Scott S., *Constitutional law of the European Union*, Pearson Education, Harlow 2002.



- Draetta U., *After the Constitutional Treaty. The question of a political Europe*, „The Federalist”, vol. XLVII, nr 1, 2005.
- Dudzik S. (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Dudzik S., *System instytucjonalny Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy. Zarys problematyki*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Duff A., *Ratification*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994.
- Duff A. (red.), *The Treaty of Amsterdam. Text and commentary*, Federal Trust, London 1997.
- Duff A., *What difference does the Convention make to the politics of integration?*, w: G. Vandersanden (red.), *Melanges en hommage a Jean-Victor Louis*, vol. 1, d. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2003.
- Duff A., Pinder J., Pryce R. (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994.
- Duhamel O., *Convention versus IGC*, „European Public Law”, vol. 11, nr 1, 2005.
- Duke S., *From Feira to Nice: more bonnes paroles?*, „Eipascope”, nr 3, 2000.
- Dumała A., *Reformy instytucjonalne w Traktacie Nicejskim*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.
- Dür A., Mateo G., *Treaty-making in the European Union: bargaining, issue linkages, and efficiency*, „European Integration online Papers (EioP)”, 2004, vol. 8, nr 18, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-018a.htm>.
- Durand G., *The process leading to the IGC*, Working Paper, European Policy Centre, Brussels, 15.10.2001.
- Eberlein B., Kerwer D., *New governance in the European Union: a theoretical perspective*, „Journal of Common Market Studies”, 2004, vol. 42, nr 1.
- Editorial comments, *The Sixteen articles: on the way to a European Constitution*, „Common Market Law Review”, vol. 40, 2003.
- Editorial comments, *What is going on at the European Convention?*, „Common Market Law Review”, vol. 39, nr 4, 2002.
- Editorial comments, *What now?*, „Common Market Law Review”, vol. 42, nr 4, 2005.
- Edwards G., *The problems and possible future development of a European identity in the European Union*, w: P. J. Anderson, G. Wiessala, Ch. Williams (red.), *New Europe in transition*, Continuum, London 2000.
- Edwards G., Nuttall S., *Common Foreign and Security Policy*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994.
- Edwards G., Philippart E., *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium*, CELS Occasional Paper, Centre for European Legal Studies, University of Cambridge, nr 3, Cambridge 1997.



- Edwards G., Pijpers A. (red.), *The politics of European Treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Pinter, London 1997.
- Edwards G., Spence D. (red.), *The European Commission*, Cartermill, London 1995.
- Elgström Ch. O., Elgström O. (red.), *European Union negotiations: processes, networks and institutions*, Routledge, Abingdon 2005.
- Elgström Ch. O., Elgström O., Introduction, w: Ch. ). Elgström, O. Elgström (red.), *European Union negotiations: processes, networks and institutions*, Routledge, Abingdon 2005.
- Elgström O., Jönsson Ch., *Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?*, „Journal of European Public Policy”, vol. 7, nr 5, 2000.
- Emmanouilidis J. A., *Evaluation of the Nice IGC – the candidate countries’ perspective*, w: M. Brusis, J. A. Emmanouilidis (red.), *Thinking enlarged. The accession countries and the future of the European Union*, Europa Union Verlag, München 2003.
- Engel Ch., *Germany: a story of saving face*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Eriksen E. O., Fossum J. E., Menéndez A. J. (red.), *Developing a Constitution for Europe*, Routledge, London – New York 2004.
- European diplomacy over Iraq. United in theory, divided in practice*, „The Economist”, 22.02.2003.
- European Policy Centre, *Nice: Is the glass half-full or half-empty? The EPC’s preliminary assessment of the outcome of the Nice summit*, 18.12.2000, <http://www.theepc.net>.
- European Policy Centre, *Nice: success or failure? The EPC position – 17 January 2001*, 17.01.2000, <http://www.theepc.net>.
- Everts S., *Coming to terms with Germany: the slow and arduous adjustment of Dutch foreign policy after 1989*, w: R. Niblett, W. Wallace (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Fabbrini S., *When a pigmy acts as a giant: the role of the Italian representatives in the Brussels constitutional convention*, „Modern Italy”, vol. 9, nr 2, 2004.
- Fabbrini S., Piattoni S., *Introduction: Italy in the EU – pigmy or giant?*, „Modern Italy”, vol. 9, nr 2, 2004.
- Fagiolo S., *The Italian debate*, w: A. Stubb, L. Cohen-Tanugi, S. Fagiolo, M. Kwast-van Duursen, *The 1996 IGC – national debates (1). Finland, France, Italy and the Netherlands*, RIIA Discussion Paper 66, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Falkner G. (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002.
- Falkner G., *How intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An example from the Maastricht Treaty reform*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002.



- Falkner G., *Introduction: EU treaty reform as a three-level process*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy”, vol. 9, nr 1, 2002.
- Federal Trust, *Flexibility and the future of the European Union. A Federal Trust report on the flexible integration in the European Union*, Federal Trust, London 2005.
- Federal Trust, *The EU and its voters: connecting to citizens via democracy, legitimacy and accountability. Discussion paper for Federal Trust Working Group on „Democracy, Legitimacy and Accountability in the EU”*, [London 2006].
- Fella S., *A Europe of the peoples?*, w: C. Hoskyns, M. Newman (red.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester University Press, Manchester 2000.
- Forster A., Wallace W., *The British response: denial and confusion?*, w: R. Niblett, W. Wallace (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Fратиanni M., *Variable integration for the European Union*, „Tijdschrift voor Economie en Management”, vol. XLIII, nr 3, 1998.
- Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Fryżlewicz M., *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Gallo F., Hanny B., *Italy: progress behind complexity*, w: W. Wessels, A. Maurer, J. Mittag (red.), *Fifteen into one? European Union and its Member States*, Manchester University Press, Manchester 2003.
- Galloway D., *The Treaty of Nice and beyond. Realities and illusions of power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001.
- Gamble A., *The European Disunion*, „The British Journal of Politics and International Relations”, vol. 8, nr 1, 2006.
- Gamble A., *The European issues in British politics*, w: D. Baker, D. Seawright (red.), *Britain for and against Europe. British politics and the question of European integration*, Clarendon Press, Oxford 1998.
- George S., *Britain and the IGC*, w: G. Edwards, A. Pijpers (red.), *The politics of European Treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Pinter, London 1997.
- George S., *The intellectual debate in Britain on the European Union*, „Research and Policy Paper”, nr 5, Notre Europe, Paris 1998.
- Gerbet P., *In search of political union: the Fouchet plan negotiations*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987.
- Giddens A., *A third way for the European Union*, w: M. Leonard (red.), *The future shape of Europe*, The Foreign Policy Centre, London 2000.
- Gilbert M., *Europe looks for a new narrative*, „World Policy Journal”, vol. XXII, nr 3, 2005.



- Gilland K., *Ireland's (first) referendum on the Treaty of Nice*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 3, 2002.
- Gniazdowski M., *Perspektywy ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w Republice Czeskiej*, „Biuletyn”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 10, 8.02.2005.
- Goebel R. J., *The European Union in transition: the Treaty of Nice in effect; enlargement in sight; a Constitution in doubt*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 2, 2004.
- Gołembski F., *Stanowisko brytyjskie wobec problemu europejskiej tożsamości obywatelskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, kwiecień-czerwiec 1999.
- Gosalbo Bono R., *The Commission after Amsterdam: its future in an enlarged Union*, w: T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- Gosses S. I. H., *Treaty of Amsterdam marks another step on the way to a European Constitution*, „Thesis”, vol. 1, nr 3, 1997.
- Gower J., *The Treaty of Nice: setting the signals for the enlarged Europe?*, w: M. Bond, K. Feus (red.), *The Treaty of Nice explained*, The Federal Trust, London 2001.
- Grabbe H., Hughes K., *The British debate*, w: Janning J., Algieri F., Rodrigo F., Lindahl R., Grabbe H., Hughes K., *The 1996 IGC – national debates (2). Germany, Spain, Sweden and the UK*, RIIA Discussion Paper 67, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Grabbe H., *The draft EU Constitution: still work in progress*, „Intereconomics”, vol. 38, nr 4, 2003.
- Grabbe H., *The governance of the EU: facing the challenge of enlargement (Published in „New Economy”, 2002, vol. 9, nr 2)*, [http://www.cer.org.uk/articles/grabbe\\_0802.html](http://www.cer.org.uk/articles/grabbe_0802.html).
- Grant Ch., *Variable geometry (Published in „Prospect Magazine”, July 2005)*, [http://www.cer.org.uk/articels/format\\_print.htm?article=grant\\_prospect\\_july05&title=Variable%20geometry](http://www.cer.org.uk/articels/format_print.htm?article=grant_prospect_july05&title=Variable%20geometry).
- Gray M., *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, „Rethinking the European Union (EIPA)”, 2000, nr 5.
- Gray M., Stubb A., *Keynote article: The Treaty of Nice – negotiating a poisoned chalice?*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 39, 2001.
- Green Cowles M., Dinan D. (red.), *Developments in the European Union 2*, Palgrave, Basingstoke 2004.
- Green Cowles M., Smith M. (red.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance and revival. Volume 5*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Grevi G., *Flexible means to further integration*, w: F. Dehousse, W. Coussens, G. Grevi, *Integrating Europe. Multiple speeds – one direction?*, „EPC Working Paper”, nr 9, European Policy Centre, Brussels, April 2004.
- Griller S., Droustas D. P., Falkner G., Forgó K., Nentwich M., *The Treaty of Amsterdam. Facts, analysis, prospects*, Springer, Wien 2000.



- Grünhage J., *The 1996/97 Intergovernmental Conference: a survey of the process*, w: J. Monar, W. Wessels (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London-New York 2001.
- Gruszczak A., *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od Trevi do Tampere*, w: F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Gruszczak A., *III filar Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.
- Grzeszczak R., *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Warszawa 2005.
- Guérot U., Hughes K., Lefebvre M., Egenhoff T., *France, Germany and the UK in the Convention. Common interests or pulling in different directions?*, „EPIN Working Paper”, nr 7/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003.
- Halizak E., Parzymies S. (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Hall B., *Enlargement, efficiency and flexibility*, w: M. Leonard (red.), *The future shape of Europe*, The Foreign Policy Centre, London 2000.
- Hartley T. C., *Constitutional problems of the European Union*, Hart Publishing, Oxford-Portland 1999.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H., *The Council of Ministers*, Macmillan Press, Basingstoke 1997.
- Hergenhan J., *German federalism and European integration*, „European Issues”, nr 5, Notre Europe, Paris 2000.
- Heukels T., Blokker N., Brus M. (red.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- Hill Ch., *Closing the capabilities-expectations gap?*, w: J. Peterson, H. Sjursen (red.), *A common foreign policy for Europe?*, Routledge, London 1998.
- Hill Ch., Andreatta F., *Struggling to change: the Italian state and the new order*, w: R. Niblett, W. Wallace (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Hindley B., *Nice and after. The EU Treaty and associated issues*, Centre for Policy Studies, London 2001.
- Hix S., *A Constitution for the European Union: a comparative political science perspective*, „Collegium”, nr 23, 2002.
- Hix S., *The political system of the European Union*, Palgrave, Basingstoke 2005.
- Hoffmann L., *The Convention on the Future of Europe. Thoughts on the Convention-model*, w: J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003.



- Hoffmann L., Vergés-Bausili A., *The reform of Treaty revision procedures: the European Convention on the Future of Europe*, w: T. A. Börzel., R. A. Cichowski (red.), *The state of the European Union. Law, politics, and society. Volume 6*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Holm U., *The old France, the new Europe and a multipolar world*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 5, nr 3, 2004.
- Holmes M., *European integration. Scope and limits*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Holmes M., *The Conservative Party and Europe: from Major to Hague*, „Political Quarterly”, vol. 69, nr 2, 1998.
- Hoskyns C., Newman M. (red.), *Democratizing the European Union. Issues for the twenty-first century*, Manchester University Press, Manchester 2000.
- Hug S., König T., *In view of ratification: governmental preferences and domestic constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference*, „International Organization”, vol. 56, nr 2, 2002.
- Hughes K., *A dynamic and democratic EU or muddling through again? Assessing the EU's draft Constitution*, „EPIN Working Paper”, nr 8/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003.
- Hughes K., *Outcomes of the Laeken summit*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 19.12.2001, <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-110027-16&type=Analysis>.
- Hughes K., *The 1996 intergovernmental conference and EU enlargement*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, 1996.
- Hughes K., *The battle for power in Europe. Will the Convention get it right?*, „EPIN Working Paper”, nr 4/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003.
- Hughes K., *The future of Europe Convention. Travelling hopefully?*, „EPIN Working Paper”, nr 1/2002, European Policy Institute Network, Brussels 2002.
- Hussain N., Hudson M., Whitman R., *Referendums on the Constitutional Treaty: the state of play*, Royal Institute of International Affairs, London, October 2004, EP BP 04/01.
- Hyde-Price A., *Germany and European order. Enlarging NATO and the EU*, Manchester University Press, Manchester 2000.
- Instytut Spraw Publicznych, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej – strategia dla Polski*, Warszawa 2006.
- Jabko N., *The importance of being Nice: an institutionalist analysis of French preferences on the future of Europe*, „Comparative European Politics”, vol. 2, nr 3, 2004.
- Jacobs F., *Institutional reform and legitimacy-building in the European Union: challenges for the European Parliament*, w: E. Best, M. Gray, A. Stubb (red.), *Rethinking the European Union. IGC 2000 and beyond*, European Institute of Public Administration, Maastricht 2000.
- Jacobs F., Corbett R., Shackleton M., *The European Parliament 3<sup>rd</sup> edition*, Cartermill, London 1995.





- Jacque J. P., *Les institutions*, w: M. Dony, E. Bribosia (red.), *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2005.
- Jacque J. P., *The principle of institutional balance*, „Common Market Law Review”, vol. 41, nr 2, 2004.
- Jaeger T., *Enhanced cooperation in the Treaty of Nice and flexibility in the Common Foreign and Security Policy*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 7, nr 3, 2002.
- Janning J., *A German Europe-a European Germany? On the debate over Germany's foreign policy*, „International Affairs”, vol. 72, nr 1, 1996.
- Janning J., *Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005.
- Janning J., Algieri F., Rodrigo F., Lindahl R., Grabbe H., Hughes K., *The 1996 IGC – national debates (2). Germany, Spain, Sweden and the UK*, RIIA Discussion Paper 67, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Janning J., Algieri F., *The German debate*, w: J. Janning, F. Algieri, F. Rodrigo, R. Lindahl, H. Grabbe, K. Hughes, *The 1996 IGC – national debates (2). Germany, Spain, Sweden and the UK*, RIIA Discussion Paper 67, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Janning J., Giering C., *An ambivalent result: Germany and the Treaty of Nice*, w: M. Bond, K. Feus (red.), *The Treaty of Nice explained*, The Federal Trust, London 2001.
- Jansen M., De Vree J. K., *The ordeal of unity. The politics of European integration, 1945-1985*, Prime Press, Bilthoven 1985.
- Jasińska A., *Osobowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej – prace Konwentu a najnowsza praktyka stosowania art. 24 i art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27-28 marca 2003 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Jasiński F., Smoter K. (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Jeffery Ch., Paterson W., *Germany and European integration: a shifting of tectonic plates*, „West European Politics”, vol. 26, nr 4, 2003.
- Jérôme B., Vaillant N. G., *The French rejection of the European constitution: an empirical analysis*, „European Journal of Political Economy”, vol. 21, 2005.
- Jesień L., *Po Amsterdamie, przed poszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Kolegium Europejskie – Natolin, Warszawa 1998.
- Jesień L., *Wybór czy inercja. Traktat Amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2000.
- Joerges Ch., Mény Y., Weiler J. H. H. (red.), *What kind of constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, San Domenico 2000.



- Jolly M., *A demos for the European Union?*, „Politics”, vol. 25, nr 1, 2005.
- Juros H. (red.), *Europa i Kościół*, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997.
- Juros H., *Klauzula o Kościołach w Układzie Maastricht II*, w: H. Juros (red.), *Europa i Kościół*, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997.
- Kaila H., *Qualified-majority voting: the key to efficient decision-making in an enlarged European Union*, „Rethinking the European Union (EIPA)”, 2000, nr 5.
- Karp R., *The new German foreign policy consensus*, „The Washington Quarterly”, vol. 29, nr 1, 2005-06.
- Kassim H., *The United Kingdom and the future of Europe: winning the battle, losing the war*, „Comparative European Politics”, vol. 2, nr 3, 2004.
- Keatinge P., Murphy A., *The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987.
- Keohane D., *A French lesson for Europe? A guide to the referenda on the EU Constitutional Treaty*, Centre for European Reform Briefing Note, London 2005.
- Keohane D., *Don't forget the Dutch referendum*, Centre for European Reform Briefing Note, London, May 2005.
- Kerremans B., *More catholic than the pope?*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Kokott J., Rüth A., *The European Convention and its draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?*, „Common Market Law Review”, vol. 40, nr 6, 2003.
- Kosiarski J., *Niemieckie koncepcje Unii Europejskiej (wybrane wątki)*, w: E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Koszel B., *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989-2002)*, Instytut Zachodni, Poznań 2003.
- Koszel B., *Mittleuropa rediviva? Europa Środkowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999.
- Koszel B., *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań 2006.
- Koutrakos P., *Constitutional idiosyncrasies and political realities: the emerging security and defense policy of the European Union*, „Columbia Journal of European Law”, nr 1, vol. 10, 2003.
- Kowalik-Bańczyk K., *Porównanie systemu kompetencji Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy z dotychczasowym systemem*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Král D., Brinar I., Almer J., *The position of small countries towards institutional reform: from tyranny of the small to the directoire of the big?*, „EPIN Working Paper”, nr 6/2003, European Policy Institute Network, Brussels 2003.



- Kula M., *Wybrane zagadnienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Kurpas S., Schönlau J., *Deadlock avoided, but sense of mission lost? The enlarged EU and its uncertain Constitution*, CEPS Policy Brief nr 92, Centre for European Policy Studies, Brussels, February 2006.
- Kurpas S., *Should ratification proceed? An assessment of different options after the failed referenda*, CEPS Policy Brief nr 75, Centre for European Policy Studies, Brussels, June 2005.
- Kurpas S., Incerti M., Schönlau J., De Clerck-Sachsse J., *Update on the ratification debates. What prospects for the European Constitutional Treaty? Results of an EPIN survey of national experts*, European Policy Institutes Network, „Working Paper”, nr 13, May 2005.
- Kurpas S., *What could be saved from the European Constitution if ratification fails? The problems with a „Plan B”*, CEPS Policy Brief nr 70, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2005.
- Küsters H. J., *The Treaties of Rome (1955-1957)*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987.
- Kwast-van Duursen M., *The Dutch debate: a shifting policy on Europe*, w: A. Stubb, L. Cohen-Tanugi, S. Fagiolo, M. Kwast-van Duursen, *The 1996 IGC – national debates (1). Finland, France, Italy and the Netherlands*, RIIA Discussion Paper 66, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Ladrech R., *Europeanization and the Member States*, w: M. Green Cowles, D. Dinan (red.), *Developments in the European Union 2*, Palgrave, Basingstoke 2004.
- Laffan B., *The Council*, w: J. Dooge, P. Keatinge (red.), *What the Treaty of Nice means. Report*, Institute of European Affairs, Dublin 2001.
- Laffan B., *The Nice Treaty: the Irish vote*, Groupement d'études et de recherches, Paris 2001.
- Laffan B., Mazey S., *European integration. The European Union – reaching an equilibrium?*, w: J. Richardson (red.), *European Union. Power and policy-making*, Routledge, Abingdon 2006.
- Lang J. T., *The main issues after the Convention on the Constitutional Treaty for Europe*, „Fordham International Law Journal”, vol. 27, nr 2.
- Langrish S., *The Treaty of Amsterdam*, „European Law Review”, vol. 23, nr 1, 1998.
- Lansdaal A., *Differentiation or enhanced cooperation*, w: A. Schrauwen (red.), *Flexibility in constitutions. Forms of closer cooperation in federal and non-federal settings; post-Nice edition*, Europa Law Publishing, Groningen 2002.
- Larres K., *Germany and the West: the „Rapallo factor” in Germany foreign policy from the 1950s to the 1990s*, w: K. Larres, P. Panayi, *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, society and economy before and after unification*, Longman, London 1996.
- Larres K., Panayi P., *The Federal Republic of Germany since 1949. Politics, society and economy before and after unification*, Longman, London 1996.



- Larsen H., *United Kingdom: new approach and new influence?*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1995.
- Laursen F., *Introduction: Overview of the Intergovernmental Conference 2000 and the Treaty of Nice*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Laursen F., *Re-weighting of votes and composition of Commission: when size matters*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Laursen F. (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Le Gloanec A. M., *Europe by other means?*, „International Affairs”, vol. 73, nr 1, 1997.
- Le Gloanec A. M., *The unilateral temptation: Germany's foreign policy after the Cold War*, „Internationale Politik und Gesellschaft”, nr 1, 2004.
- Leeds Ch. A., *An outline of developments in the European Union and of the role of sovereignty in major negotiations*, „Journal of Contemporary European Studies”, vol. 12, nr 2, 2004.
- Lenaerts K., Desomer M., *Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means*, „European Law Review”, vol. 27, nr 4, 2002.
- Leonard D., *Understanding the EU's intergovernmental conferences*, „European Affairs”, September 2000.
- Leonard M. (red.), *The future shape of Europe*, The Foreign Policy Centre, London 2000.
- Lodge J., *Intergovernmental Conferences and European integration: negotiating the Amsterdam Treaty*, „International Negotiation”, vol. 3, nr 3, 1998.
- Lodge J., *Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference*, „International Negotiation”, vol. 3, nr 3, 1998.
- Ludlow P., *A view from Brussels. A commentary on the EU. 2004 and beyond*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2001.
- Ludlow P., *Giscard's skeleton. Some reflection on the EU's emerging Constitution*, „Briefing Note”, nr 12, EuroComment, Brussels, 16.01.2003.
- Ludlow P., *The European Council and IGC of December, 2003*, „Briefing Note”, nr 2.8, EuroComment, Brussels, 9.01.2004.
- Ludlow P., *The IGC and the European Council of June 2004. In search of a constitution and a president*, „Briefing Note”, nr 3.2 bis, EuroComment, Brussels, 14.07.2004.
- Ludlow P., *The Laeken Council*, EuroComment, Brussels 2002.
- Ludlow P., *The launching of the IGC*, „Briefing Note”, nr 25, EuroComment, Brussels, 9.10.2003.
- Lund Olsen L., *Enhanced cooperation: lowering the restrictions – and creating the basis of a hard core?*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences,*



- bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Maganza G., *The Treaty of Amsterdam's changes to the Common Foreign and Security Policy chapter and an overview of the opening enlargement process*, „Fordham International Law Journal”, vol. 22, 1999.
- Magnette P., *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, w: P. Magnette (red.), *La grande Europe*, Editions de l'Universite de l'Universite de Bruxelles, Bruxelles 2004.
- Magnette P., *In the name of simplification: coping with constitutional conflicts in the Convention on the future of Europe*, „European Law Journal”, vol. 11, nr 4, 2005.
- Magnette P. (red.), *La grande Europe*, Editions de l'Universite de l'Universite de Bruxelles, Bruxelles 2004.
- Magnette P., *What is the European Union?: nature and prospects*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005.
- Magnette P., Nicolaidis K., *Large and small Member States in the European Union. Reinventing the balance*, Groupement d'etudes et de recherches Notre Europe, Research and European issues, nr 25, Paris 2003.
- Magnette P., Nicolaidis K., *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, „West European Politics”, nr 3, vol. 27, 2004.
- Marsh S., *The dangers of German history: lessons from a decade of post-Cold War German foreign and security policy*, „Perspectives on European Politics and Society”, vol. 3, nr 3, 2002.
- Martenczuk B., *The Constitution for Europe and the external relations of the European Union*, w: S. van Thiel, R. Lewis, K. de Gucht (red.), *Understanding the European Constitution. Why a NO vote means less democracy, human rights and security*, VUB Brussels University Press, Brussels 2005.
- Martens W., *Deepening and widening: a strategy for the European Union*, w: K. Weigelt, W. Martens (red.), *Vertiefung und Erweiterung. Eine Strategie für Europäische Union. Deepening and widening: a strategy for the European Union. Approfondissement et elargissement – une stratégie pour l'Union européenne*, Konrad Adenauer Stiftung, Brussels 1994.
- Maurer A., Kietz D., *The European Parliament in Treaty reform: predefining IGCs through interinstitutional agreements*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2006.
- Mayer H., *Central power, central debate? The German foreign policy Community and the rethinking of European order*, w: R. Niblett, W. Wallace (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- McDonagh B., *Original sin in a brave new world. The paradox of Europe. An account of the negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Institute of European Affairs, Dublin 1998.
- Meerts P., *European Union negotiations*, w: P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.



- Meerts P., Cede F. (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- Menéndez A. J., *Between Laeken and the deep Blue Sea*, „European Public Law”, vol. 11, nr 1, 2005.
- Menkes J., *Konstytucja Unii Europejskiej wobec wyzwań europejskiej polityki społecznej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27-28 marca 2003 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Menon A., *Britain and the Convention on the future of Europe*, „International Affairs”, vol. 79, nr 5, 2003.
- Metcalf L., *Flexible integration in and after the Amsterdam Treaty*, w: M. den Boer, A. Guggenbühl, S. Vanhoonacker (red.), *Coping with flexibility and legitimacy after Amsterdam*, European Institute of Public Administration, Maastricht 1998.
- Meyring B., *Intergovernmentalism and supranationality: two stereotypes for a complex reality*, „European Law Review”, vol. 22, nr 3, 1997.
- Miąsik D., *„Nowe” ujęcie zasady proporcjonalności w Konstytucji dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Michałowska G. (red.), *Integracja europejska – instytucje – polityka – prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.
- Mik C., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.
- Mik C., Czaplinski W., *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- Mik C. (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń 27-28 marca 2003 r.*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Moberg A., *The Nice Treaty and voting rules in the Council*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 2, 2002.
- Monar J., Wessels W. (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London-New York 2001.
- Moravcsik A., *A new statecraft? Supranational entrepreneurs and international cooperation*, „International Organization”, vol. 53, nr 2, 1999.
- Moravcsik A., *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalism approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4, 1993.
- Moravcsik A., *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, UCL Press Limited, London 1998.
- Moravcsik A., Nicolaïdis K., *Explaining the Treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions*, „Journal of Common Market Studies”, March 1999, vol. 37, nr 1.



- Neuhold Ch., *The European Parliament and the European Commission: „You can't always get what you want”*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Neunreither K., Wiener A. (red.), *European integration after Amsterdam. Institutional dynamics and prospects for democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Niblett R., *Europe inside out*, „The Washington Quarterly”, vol. 29, nr 1, Winter 2005-2006.
- Niblett R., *France and Europe at the end of the Cold War: resisting change*, w: R. Niblett, W. Wallace (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Niblett R., Wallace W. (red.), *Rethinking European order. West European responses, 1989-1997*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Norman P., *Germany and the UK from Convention to the IGC*, „German Politics”, vol. 13, nr 4, 2004.
- Norman P., *The accidental constitution. The making of Europe's Constitutional Treaty*, EuroComment, Brussels 2005.
- Norman P., *The accidental constitution. The story of the European Convention*, EuroComment, Brussels 2003.
- Nowak-Far A., *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Nugent N. (red.), *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, Palgrave, Basingstoke 2002.
- Nugent N., *The government and politics of the European Union*, Macmillan, Basingstoke 1994.
- O'Brennan J., *EU enlargement as a factor in Ireland's Nice Treaty referendum*, „Perceptions. Journal of International Affairs”, vol. 7, nr 3, 2002.
- Oręziak L., *Euro. Nowy pieniądz*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Palmer J., *The Laeken summit – a milestone for Europe*, European Policy Centre, Brussels, 16.12.2001, [http://www.theepc.be/en/print\\_this.asp?page=pager/EN/directa&AI=59&I1=&t=](http://www.theepc.be/en/print_this.asp?page=pager/EN/directa&AI=59&I1=&t=).
- Parzymies S., *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: mit i rzeczywistość*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, kwiecień-czerwiec 1999.
- Parzymies S., *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, w: E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Parzymies S., *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe”, vol. 30, nr 3-4, 2004.



- Pedersen T., *Germany, France and the integration of Europe*, Pinter, London-New York 1998.
- Pernice I., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, „European Law Review”, nr 27, 2002.
- Peterson J. Bomberg E., *The EU after the 1990s: explaining continuity and change*, w: M. Green Cowles, M. Smith (red.), *The state of the European Union. Risks, reform, resistance and revival. Volume 5*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Peterson J., Sjursen H. (red.), *A common foreign policy for Europe?*, Routledge, London 1998.
- Petite M., *The Treaty of Amsterdam*, Harvard Jean Monnet Chairs Working Papers Series, nr 2, 1998, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/98-2-.html>.
- Philippart E., *The Convention on the future of the EU*, CEPS Policy Brief nr 11, Centre for European Policy Studies, Brussels, 02.2002.
- Picard S., *The debate in France*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, September 2004.
- Pierson P., *The path to European integration: a historical – institutionalist analysis*, w: W. Sandholz, A. Stone Sweet (red.), *European integration and supranational governance*, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Pietraś Z. J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Pinelli C., *The powers of the European Parliament in the new Constitutional Treaty*, „The International Spectator”, vol. XXXIX, nr 3, 2004.
- Piris J. C., *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*, „European Law Review”, vol. 24, nr 6, 1999.
- Piris J. C., *The Treaty of Nice. An imperfect Treaty but a decisive step towards enlargement*, „The Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 2000, vol. 3.
- Podraza A., *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO): Unia Europejska w poszukiwaniu tożsamości na arenie międzynarodowej*, w: G. Michałowska (red.), *Integracja europejska – instytucje – polityka – prawo. Księga pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.
- Podraza A., *Kościół wobec procesów integracji Polski z Unią Europejską*, w: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2001.
- Podraza A., *Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- Podraza A., *Rola Parlamentu Europejskiego w Jednolitym Akcie Europejskim*, „Roczniki Nauk Społecznych”, nr 1, 1988/1989.
- Podraza A., *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996.





- Podraza A. (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.
- Podraza A., *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.
- Podraza A., *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997.
- Podraza A., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa: Unia Europejska potęgą militarną?*, w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.
- Pollack M. A., *Delegation, agency and agenda setting in the Treaty of Amsterdam*, „European Integration online Papers (EioP)”, 1999, vol. 3, nr 6, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-006a.htm>.
- Pollak J., Słominski P., *The representative quality of EU Treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention*, „European Integration”, vol. 26, nr 3, 2004.
- Półtorak N., *Akty nieustawodawcze jako instrumenty prawne w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Pradetto A., Sigmund P., *Zjednoczone Niemcy i Europa Środkowowschodnia*, „Przegląd Zachodni”, nr 4, 1993.
- Prodi R., *A democratic Constitution for the European Union*, „The Federalist Debate”, vol. XVI, nr 3, 2003.
- Pryce R. (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987.
- Pryce R., *The Treaty negotiations*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., Wstęp, w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Nicei. Protokoły i deklaracje przyjęte przez Konferencję w Nicei. Tom IV, Verba*, Lublin 2003.
- Publius, *For a federal pact among Europe's founder Member States*, „The Federalist”, vol. XLV, nr 2, 2003.
- Puder M. G., *Constitutionalizing government in the European Union: Europe's new institutional quartet under the Treaty establishing a Constitution for Europe*, „Columbia Journal of European Law”, vol. 11, nr 1, 2005.
- Puder M. G., *Salade Nicoise from Amsterdam left-overs – does the Treaty of Nice contain the institutional recipe to ready the European Union for enlargement?*, „Columbia Journal of European Law”, vol. 8, nr 1, 2002.
- Quaglia L., *The Italian presidency*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 42, 2004.
- Rachman G., *Britain's European dilemma*, „The Washington Quarterly”, vol. 21, nr 3, 1998.
- Rees N., *The Irish presidency: a diplomatic triumph*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review”, vol. 43, 2005.



- Reh Ch., Wessels W., *Towards an innovative mode of Treaty reform? Three sets of expectations for the Convention*, „Collegium”, nr 24, 2002.
- Ricard-Nihoul G., *The French „no” vote on 29 May 2005: understanding and action*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Studies and research, nr 44, Paris 2005.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 27.01.1997.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 30.11.1999.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 26.04.2000.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 27.04.2000.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 23.05.2000.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 17.10.2000.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 26.01.2002.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 30.01.2002.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 02.03.2002.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 21.03.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 20.05.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 23.05.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 01.07.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 24.10.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 21.11.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 22.11.2003.
- Riccardi F., *A look behind the news*, „Agence Europe”, 30.04.2004.
- Richardson J. (red.), *European Union. Power and policy-making*, Routledge, Abingdon 2006.
- Robbers G., *W sprawie „artykułu kościelnego” w Układzie Europejskim – Maastricht II*, w: H. Juros (red.), *Europa i Kościół*, Fundacja Akademii Teologii Katolickiej, Warszawa 1997.
- Rokicka K., *Włączenie acquis Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 2, 2000.
- Rosamond B., *Theories of European integration*, Palgrave, Basingstoke 2000.
- Ross G., *Jacques Delors and European integration*, Polity Press, Cambridge 1995.
- Rossi L. S., *What if the Constitutional Treaty is not ratified?*, European Policy Centre, Brussels 30.06.2004, <http://www.theepc.net/>.
- Rüb U., *Ratifying the EU Constitution in Germany*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, December 2004.
- Rummel R., *From weakness to power with the ESDP?*, „European Foreign Affairs Review”, nr 7, 2002.
- Rynning S., *European Security and Defence Policy: coming of age?*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Sandholz W., Stone Sweet A. (red.), *European integration and supranational governance*, Oxford University Press, Oxford 1998.



- Schmid Ch. U., *Ways out of the maquis communautaire on simplification and consolidation and the need for a restatement of European primary law*, Working paper RSC 99/6, European University Institute, Firenze 1999.
- Schmuck O., *The European Parliament's Draft Treaty establishing the European Union (1979-1984)*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987.
- Schorkopf F., *Constitutionalization or a Constitution for the European Union*, w: A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (red.), *The emerging constitutional law of the European Union*, Springer, Berlin 2003.
- Schout A., Vanhoonacker S., *France: presidency roles and national interests*, w: F. Laursen (red.), *The Treaty of Nice. Actor preferences, bargaining and institutional choice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Schrauwen A. (red.), *Flexibility in constitutions. Forms of closer cooperation in federal and non-federal settings; post-Nice edition*, Europa Law Publishing, Groningen 2002.
- Sedelmeier U., *East of Amsterdam: the implications of the Amsterdam Treaty for Eastern enlargement*, w: K. Neunreither, A. Wiener (red.), *European integration after Amsterdam. Institutional dynamics and prospects for democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Sedelmeier U., Wallace H., *Policies towards Central and Eastern Europe*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Shaw J., *Process, responsibility and inclusion in EU constitutionalism*, „European Law Journal”, vol. 9, nr 1, 2003.
- Shaw J., *The Constitutional Treaty and the question of ratification: unscrambling the consequences and identifying the paradoxes*, „European Policy Brief”, nr 10, The Federal Trust for Education and Research, London, April 2005.
- Shaw J., *The Treaty of Amsterdam: challenges of flexibility and legitimacy*, „European Law Journal”, vol. 4, nr 1, 1998.
- Shaw J., *What happens if the Constitutional Treaty is not ratified*, „European Policy Brief”, nr 6, The Federal Trust for Education and Research, London September 2004.
- Shaw J., *What's in a Convention? Process and substance in the project of European constitution-building*, w: J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003.
- Shaw J., Hoffmann L., Vergés Bausili A., *Introduction*, w: J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003.
- Shaw J., Magnette P., Hoffman L., Vergés Bausili A. (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003.



- Smith B. P. G., *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague 2002.
- Smith J., *A missed opportunity? New Labour's European policy 1997-2005*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005.
- Smith J., *Why Europe's leaders must listen to their citizens*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, July 2005.
- Soares A. G., *The division of competences in the European Constitution*, „European Public Law”, vol. 11, nr 4, 2005.
- Srebro B., *Głosowanie jednomyślne w Radzie Unii Europejskiej w świetle postanowień traktatu konstytucyjnego UE*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Stacey J., Rittberger B., *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*, „Journal of European Public Policy”, vol. 10, nr 6, 2003.
- Stahl B., Boekle H., Nadoll J., Jóhannesdóttir A., *Understanding the Atlanticist-Europeanist divide in the CFSP: comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands*, „European Foreign Affairs Review”, nr 9, 2004.
- Stubb A., *Debating the future of the European Union: from Laeken to IGC 2004*, „Collegium”, nr 23, 2002.
- Stubb A., Cohen-Tanugi L., Fagiolo S., Kwast-van Duursen M., *The 1996 IGC – national debates (1). Finland, France, Italy and the Netherlands*, RIIA Discussion Paper 66, The Royal Institute of International Affairs, London 1996.
- Stubb A., *Negotiating flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave, Basingstoke 2002.
- Stubb A. C. G., *A categorization of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, nr 2, 1996.
- Sverdrup U., *An institutional perspective on treaty reform: contextualizing the Amsterdam and Nice Treaties*, „Journal of European Public Policy”, 2002, vol. 9, nr 1.
- Sverdrup U., *Precedents and present events in the European Union: an institutional perspective on Treaty reform*, w: K. Neunreither, A. Wiener (red.), *European integration after Amsterdam. Institutional dynamics and prospects for democracy*, Oxford University Press, Oxford 2000.
- Swenden W., *Is the European Union in need of a competence catalogue? Insights from comparative federalism*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, nr 2, 2004.
- Szeptycki A., *Francuskie koncepcje Unii Europejskiej*, w: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002.
- Szukala A., Wessels W., *The Franco-German tandem*, w: G. Edwards, A. Pijpers (red.), *The politics of European Treaty reform. The 1996 Intergovernmental Conference and beyond*, Pinter, London 1997.
- Szwarc M., *Biała Księga o Europejskim Rządzeniu – jak poprawić efektywność prawa Unii Europejskiej? Działania i postulaty Komisji Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII Ogólnopolska Konfe-*



- rencja Prawnicza, Toruń 27-28 marca 2003 r., Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2004.
- Szymczyński T., *Modelowe założenia zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.
- Tallberg J., *The power of the presidency: brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, nr 5.
- Temple Lang J., *How much do the smaller Member States need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe*, „Common Market Law Review”, vol. 39, nr 2, 2002.
- Tewes H., *Between deepening and widening: role conflict in Germany's enlargement policy*, „West European Politics”, vol. 21, nr 2, 1998.
- Treacher A., *Franco-German relations and European integration: peeling off the labels*, „British Journal of Politics and International Relations”, vol. 4, nr 3, 2002.
- Treacher A., *From civilian power to military actor: the EU's resistable transformation*, „European Foreign Affairs Review”, nr 9, 2004.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Tsatsas M., *The Convention on the future of Europe*, „European Programme Briefing Paper”, nr 1, Royal Institute of International Affairs, London 2002.
- Tsebelis G., *Agenda setting in the EU Constitution: from the Giscard plan to the pros ratification(?) document*, Paper presented at the DOSEI conference, Brussels 2005 (niepublikowany artykuł).
- Tsebelis G., Proksch S. O., *The art of political manipulation in the European Convention*, University of California, Los Angeles 2006 (niepublikowany artykuł).
- Turpin D., *A Constitution for Europe?*, w: H. Cavanna (red.), *Governance, globalization and the European Union. Which Europe for tomorrow?*, Four Courts Press, Dublin 2002.
- Usher J. A., *Flexibility and enhanced cooperation*, w: T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (red.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.
- Van Schendelen R., *The EU as a negotiations arena: diplomats, experts, and PAM professionals*, w: P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.
- Van Thiel S., Lewis R., de Gucht K. (red.), *Understanding the European Constitution. Why a NO vote means less democracy, human rights and security*, VUB Brussels University Press, Brussels 2005.
- Vandamme J., *The Tindemans report (1975-1976)*, w: R. Pryce (red.), *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987.
- Vandersanden G. (red.), *Melanges en hommage a Jean-Victor Louis*, vol. 1, d. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 2003.
- Vestergaard A. M., *Denmark may cause a surprise...*, „EU Constitution Newsletter”, The Federal Trust for Education and Research, London, February 2005.



- Wagner M., *France and the referendum on the EU Constitution*, „European Policy Brief”, nr 8, The Federal Trust for Education and Research, London, March 2005.
- Walker N., *Sovereignty and differentiated integration in the European Union*, w: Z. Bańkowski, A. Scott (red.), *The European Union and its order: the legal theory of European integration*, Blackwell Publishers, Oxford 2000.
- Wallace H., *At odds with Europe*, „Political Studies”, vol. 45, nr 4, 1997.
- Wallace H., *Piecing the integration jigsaw together*, „Journal of European Public Policy”, vol. 6, nr 1, 1999.
- Wallace H., *Politics and policy in the EU: the challenge of governance*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Wallace H., *Studying contemporary Europe*, „British Journal of Politics and International Relations”, vol. 2, nr 1, 2000.
- Wallace H., *The institutions of the EU: experience and experiments*, w: H. Wallace, W. Wallace (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Wallace H., *Widening and deepening: the European Community and the new European agenda*, RIIA Discussion Paper nr 23, Royal Institute of International Affairs, London 1989.
- Wallace H., Ridley A., *Europe: the challenge of diversity*, Royal Institute of International Affairs, London 1985.
- Wallace H., Wallace W. (red.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996.
- Wallace W., *The collapse of British foreign policy*, „International Affairs”, vol. 82, nr 1, 2005.
- Warleigh A., *Flexible integration. Which model for the European Union*, Sheffield Academic Press, London 2002.
- Weigelt K., Martens W. (red.), *Vertiefung und Erweiterung. Eine Strategie für Europäische Union. Deepening and widening: a strategy for the European Union. Approfondissement et élargissement – une stratégie pour l’Union européenne*, Konrad Adenauer Stiftung, Brussels 1994.
- Weiler J. H. H., *Epilogue: Fischer: the dark side*, w: Joerges Ch., Mény Y., Weiler J.H.H., *What kind of constitution for what kind of polity? Responses to Joschka Fischer*, European University Institute, San Domenico 2000.
- Weiler J. H. H., *Europe: the case against the case for statehood*, „European Law Journal” vol. 4, nr 1, 1998.
- Wessel R. A., *The state of affairs in EU Security and Defence Policy: the breakthrough in the Treaty of Nice*, „Journal of Conflict and Security Law”, vol. 8, nr 2, 2003.
- Wessels W., *Deepening and/or widening – debate on the shape of EC-Europe in the nineties*, „Aussenwirtschaft”, vol. 46, nr 2.



- Wessels W., *Evolutionary perspectives for the European Union facing enlargement: from „enhanced cooperation” to „Core Europe”?*, University of Cologne, Cologne 2000, <http://www.tepsa.be/html/Uni%20of%20Cologne.doc>.
- Wessels W., *Nice results: the millennium IGC in the EU's evolution*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39, nr 2, 2001.
- Wessels W., Maurer A., Mittag J. (red.), *Fifteen into one? European Union and its Member States*, Manchester University Press, Manchester 2003.
- Whitman R., *No and after: options for Europe*, „International Affairs”, vol. 81, nr 4, 2005.
- Williams S., *Britain in the European Union: a way forward*, „Political Quarterly”, vol. 66, nr 1, 1995.
- Wind M., *Sovereignty and European integration. Towards a post-Hobbesian order*, Palgrave, Basingstoke 2001.
- Wouters J., *Editorial*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, vol. 10, nr 3, 2003.
- Wouters J., *Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the Treaty of Nice*, „European Law Review”, vol. 26, nr 4, 2001.
- Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Wyrozumska A., *System ochrony prawnej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Yataganas X. A., *The Treaty of Nice: the sharing of power and the institutional balance in the European Union – a continental perspective*, „European Law Journal”, September 2001, vol. 7, nr 3.
- Young H., *Can a touch of pragmatism bring Europe into new focus?*, „The Guardian”, 7.10.2000.
- Young J. W., *Britain and European unity 1945-1999*, Macmillan Press, Basingstoke 2000.
- Zanon F., *EU constitutional reform and the Convention method*, „The International Spectator”, vol. XXXVIII, nr 4, 2003.
- Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2000.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2003.





## TABLE OF CONTENTS

<b>Abbreviations</b> .....	13
<b>Introduction</b> .....	17
Chapter I	
<b>Substance, scope and conditions of the Treaty reforms' process of the European Union</b> .....	33
1. Conditions of the Treaty reforms' process of the European Union .....	34
1.1. Enlargement process of the European Union .....	36
1.1.1. Deepening or widening of European integration .....	36
1.1.2. Differentiated (flexible) integration .....	38
1.1.3. Reform of the European Union's institutions .....	44
1.2. Democratization of the European Union: relations between the EU and the Member States as well between the EU and its citizens .....	50
1.3. International position of the European Union .....	54
1.4. Constitutionalization of the European Union .....	59
2. Reforming method – Intergovernmental Conference .....	66
2.1 Reform procedure of the European Community/Union as defined in the Treaties; possibilities not contained in the Treaties .....	66
2.2. Different categories of Intergovernmental Conferences .....	68
2.3. Nature and organization of work at the Intergovernmental Conference ...	69
2.3.1. Preparation of negotiations and definition of an agenda of the Intergovernmental Conference .....	71
2.3.2. Different levels of negotiations .....	74
2.3.3. Role of the presidency .....	78
2.3.4. Role of the Member States .....	80
2.3.5. Role of supranational institutions .....	86
Chapter II	
<b>Concepts of European integration: positions of selected Member States towards reforms of the European Union in the middle of the 1990s</b> .....	97
1. France .....	98
2. Germany .....	109
3. Great Britain .....	120



4. Italy	130
5. The Netherlands	136
6. Belgium	142
Chapter III	
<b>The Treaty of Amsterdam: an unfinished reform</b>	147
1. Agenda of the Intergovernmental Conference	148
1.1. Provisions of the Treaty of Maastricht on European Union	148
1.2. Definition of a mandate of the Intergovernmental Conference	150
1.2.1. Initial decisions of the European Council	150
1.2.2. Activities of the reflection group	153
1.2.3. Decisions of the European Council meeting in Madrid, 15-16 December 1995	170
1.2.4. Preparation of the Intergovernmental Conference: between Madrid and Turin	172
1.2.4.1. Commission's opinion <i>Reinforcing political union       and preparing for enlargement</i>	173
1.2.4.2. Resolution of the European Parliament of 13 March 1996	178
1.2.5. Final definition of the aims of the Intergovernmental Conference by the European Council meeting in Turin on 29 March 1996	181
2. Intergovernmental Conference	187
2.1. Inauguration of proceedings of the Intergovernmental Conference in Turin on 29 March 1996	187
2.2. Organization of works of the Intergovernmental Conference	187
2.3. Negotiations during the presidency of Italy (March-June 1996): limited progress	195
2.3.1. Beginning of talks: identification of detailed negotiation problems	195
2.3.2. Meeting of the European Council in Florence, 21-22 June 1996	198
2.4. Negotiations during the presidency of Ireland (July-December 1996): proposals of reforms	200
2.4.1. New <i>Working Methodology</i> of negotiations	200
2.4.2. Informal meeting of the European Council in Dublin on 5 October 1996: political guidance of negotiations	204
2.4.3. Meeting of the European Parliament in Dublin on 13-14 December 1996: adoption of a general outline for a draft revision of the Treaties	206
2.5. Negotiations during the presidency of The Netherlands (January-June 1997): deciding phase	211
2.5.1. Waiting for general elections in Great Britain: from January untill April 1997	211
2.5.2. Real negotiations: from May 1997 till the meeting of the European Council in Amsterdam	220
2.5.3. Conclusion of negotiations: meeting of the European Council in Amsterdam, 16-17 June 1997	224
2.6. Final drafting of the definitive version of the document and signing of the Treaty of Amsterdam	229
2.7. Ratification and entry into force of the Treaty of Amsterdam	233



3. Provisions of the Treaty of Amsterdam .....	239
3.1. Freedom, security and justice .....	239
3.1.1. Fundamental rights and freedoms .....	240
3.1.2. Establishment of an area of freedom, security and justice .....	242
3.2. The Union and its citizens .....	249
3.2.1. Employment .....	249
3.2.2. Social policy .....	250
3.2.3. Environment .....	251
3.2.4. Subsidiarity .....	251
3.3. Effective and coherent external policy .....	252
3.3.1. Common Foreign and Security Policy .....	253
3.3.2. External economic relations .....	255
3.4. Institutions of the European Union .....	256
3.4.1. Institutions in the prospect of enlargement .....	256
3.4.2. Making the institutions more effective .....	257
3.4.2.1. European Parliament .....	257
3.4.2.2. Council .....	259
3.4.2.3. Commission .....	260
3.4.2.4. Court of Justice .....	261
3.4.2.5. Other institutional provisions .....	261
3.4.2.5.1. Court of Auditors .....	261
3.4.2.5.2. Economic and Social Committee .....	262
3.4.2.5.3. Committee of the Regions .....	262
3.4.2.5.4. Seats of the institutions .....	262
3.4.2.6. Role of national parliaments .....	263
3.5. Closer cooperation – „flexibility” .....	264
3.6. Simplification and consolidation of the Treaties .....	266
 Chapter IV	
<b>The Treaty of Nice: compromise in view of enlargement .....</b>	<b>267</b>
1. Agenda of the Intergovernmental Conference .....	268
1.1. Initial initiatives and decisions .....	268
1.2. Report of the group of Three Wise Men and reactions to it .....	279
1.3. Report of the Finnish presidency on the Intergovernmental Conference ..	286
1.4. Meeting of the European Council in Helsinki, 10-11 December 1999 .....	289
1.5. Preparation of the Intergovernmental Conference: between Helsinki and Brussels .....	292
1.5.1. Opinion of the Commission <i>Adapting the institutions to make             a success of enlargement</i> .....	293
1.5.2. Resolution of the European Parliament, 3 February 2000 .....	299
2. Progress of the Intergovernmental Conference .....	300
2.1. Inauguration of the Intergovernmental Conference in Brussels on 14 February 2000 .....	300
2.2. Organization of work of the Intergovernmental Conference .....	300
2.3. Negotiations during the presidency of Portugal (February-June 2000) ....	304
2.3.1. Beginning of talks; definition of the agenda of the Intergovernmental Conference and initial discussions .....	304



2.3.2. Continuation and deepening of negotiations .....	311
2.3.3. Report of the presidency on the state of discussions in the framework of the Intergovernmental Conference .....	316
2.3.4. Meeting of the European Council in Feira, 19-20 June 2000 .....	337
2.4. Negotiations during the presidency of France (July-December 2000) .....	338
2.4.1. Attempt to intensify works of the Intergovernmental Conference ...	338
2.4.2. Informal meeting of the European Council in Biarritz, 13-14 October 2000 .....	346
2.4.3. Last phase of negotiations: between Biarritz and Nice .....	348
2.4.4. Closing-up the negotiations: meeting of the European Council in Nice, 7-11 December 2000 .....	354
2.5. Wording of the final version of the document and signin of the Treaty of Nice .....	365
2.6. Ratification and entry into force of the Treaty of Nice .....	367
3. Provisions of the Treaty of Nice .....	374
3.1. Institutional reforms in view of enlargement of the European Union .....	374
3.1.1. Composition of the European Parliament .....	376
3.1.2. Council of the European Union .....	378
3.1.2.1. Qualified majority voting in the Council .....	378
3.1.2.2. Extension of the qualified majority vote in the Council ...	385
3.1.3 European Commission .....	388
3.1.3.1. Composition .....	388
3.1.3.2. Appointment .....	389
3.1.3.3. Increased powers for the president of the Commission .....	390
3.1.4. Economic and Social Committee and Committee of the Regions ...	390
3.1.5. Court of Auditors .....	393
3.1.6. Court of Justice and Court of First Instance .....	393
3.2. Enhanced cooperation .....	395
3.3. Security and defence .....	400
3.4. Other changes in less important areas .....	402
3.4.1. Amendment of the Article 7 of the EU Treaty .....	403
3.4.2. Judicial cooperation in criminal matters .....	403
3.4.3. Interinstitutional agreements .....	404
3.4.4. Social Protection Committee .....	405
3.4.5. Venue for European Council meetings .....	405
3.4.6. Name of the Official Journal .....	405
3.4.7. Financial consequences of the expiry of the ECSC Treaty .....	405
3.5. Charter of Fundamental Rights .....	406
3.6. Future of the European Union .....	408
Chapter V	
<b>Constitutional Treaty: unsuccessful attempt to define <i>finalité politique</i> of the European Union?</b> .....	411
1. Beginning of the debate on the future of the European Union .....	412
1.1. Joschka Fischer's vision of the federation .....	412
1.2. Reactions to a speech of Joschka Fischer .....	415
1.2.1. Initial evaluation .....	415



1.2.2. Reactions in France. Speech by President Jacques Chirac in Berlin .	417
1.2.3. Reactions in Great Britain. Speech by Prime Minister Tony Blair in Warsaw . . . . .	421
1.2.4. Reaction of other Member States and representatives of European institutions . . . . .	425
1.2.4.1. Speech by Prime Minister of Belgium Guy Verhofstadt . . . . .	425
1.2.4.2. Speech by Commission President Romano Prodi . . . . .	428
2. Post-Nice process . . . . .	429
2.1. Debate on the future of Europe . . . . .	429
2.1.1. Initial statements . . . . .	429
2.1.2. Inauguration of the debate . . . . .	434
2.1.3. Speech by German President Johannes Rau . . . . .	436
2.1.4. Statement by German Chancellor Gerhard Schröder . . . . .	437
2.1.5. Speech by French Prime Minister Lionel Jospin . . . . .	439
2.1.6. <i>A White Paper on European governance</i> by the European Commission . . . . .	441
2.2. <i>Declaration on the future of the European Union from Laeken</i> . . . . .	444
2.2.1. Initial discussions . . . . .	444
2.2.2. Meeting of the European Council in Ghent, 19 October 2001 . . . . .	452
2.2.3. Preparations of the meeting of the European Council in Laeken . . . . .	454
2.2.3.1. Initiatives of the presidency and reactions of Member States . . . . .	454
2.2.3.2. Positions of the European Parliament and the Commission . . . . .	459
2.2.4. Meeting of the European Council in Laeken, 14-15 December 2001 . . . . .	462
3. European Convention (February 2002-June 2003) . . . . .	472
3.1. Preparations of the Convention . . . . .	472
3.1.1. Members of the Convention . . . . .	472
3.1.2. Praesidium of the Convention . . . . .	477
3.1.3. Secretariat and the budget of the Convention . . . . .	478
3.2. Inaugural meeting of the Convention (28 February 2002) . . . . .	480
3.3. Controversial organizational issues . . . . .	481
3.4. Listening phase (March – July 2002) . . . . .	485
3.5. Study phase (September – December 2002) . . . . .	494
3.5.1. Preliminary draft of the Constitutional Treaty . . . . .	494
3.5.2. Contribution of the European Commission . . . . .	502
3.5.3. Reactions from the Member States: the Community method or the intergovernmental option . . . . .	506
3.5.4. Reports of the Working Groups . . . . .	513
3.5.4.1. Working Group I: Subsidiarity . . . . .	513
3.5.4.2. Working Group II: Charter of Fundamental Rights . . . . .	515
3.5.4.3. Working Group III: Legal personality . . . . .	516
3.5.4.4. Working Group IV: National parliaments . . . . .	518
3.5.4.5. Working Group V: Complementary competencies . . . . .	520
3.5.4.6. Working Group VI: Economic governance . . . . .	524
3.5.4.7. Working Group VII: External action . . . . .	525
3.5.4.8. Working Group VIII: Defence . . . . .	528
3.5.4.9. Working Group IX: Simplification of legislative procedures and instruments . . . . .	532



3.5.4.10. Working Group X: Area of freedom, security and justice . .	535
3.5.4.11. Working Group XI: Social Europe . . . . .	538
3.6. Proposals phase (January – July 2003) . . . . .	540
3.6.1. Initial debate on the institutional questions . . . . .	541
3.6.2. Draft articles of the Treaty establishing a Constitution for Europe and reactions to them . . . . .	543
3.6.3. Final phase of the Convention: adoption of the <i>Treaty establishing         Constitution for Europe</i> . . . . .	557
3.6.4. Meeting of the European Council in Thessaloniki, 19-20 June 2003: initial assessments of the draft Constitutional Treaty . . . . .	570
3.6.5. Last phase of the Convention: adoption of the parts III and IV of the draft Constitutional Treaty . . . . .	572
3.6.6. Submission of the draft Constitutional Treaty to the Italian presidency and initial assessments . . . . .	575
4. Intergovernmental Conference (October 2003 – June 2004) . . . . .	580
4.1. Preparations of the Intergovernmental Conference . . . . .	580
4.2. Inauguration of proceedings of the Intergovernmental Conference in Rome on 4 October 2003 . . . . .	589
4.3. Negotiations during the Italian presidency (October – December 2003): an unsuccessful attempt to finalize the Intergovernmental Conference . . . .	592
4.4. Negotiations during the Irish presidency (January – June 2004): adoption of the Constitutional Treaty . . . . .	621
4.5. Wording of the final version of the Constitutional Treaty and its signature . . . . .	643
5. Provisions of the Treaty establishing a Constitution for Europe . . . . .	643
5.1. Definition, values, objectives, principles and symbols of the European Union . . . . .	646
5.2. Competences of the European Union . . . . .	648
5.3. Institutional system of the European Union . . . . .	654
5.3.1. General remarks . . . . .	654
5.3.2. Reforms of the institutions of the European Union . . . . .	654
5.3.2.1. European Parliament . . . . .	654
5.3.2.2. European Council . . . . .	656
5.3.2.3. Council of Ministers . . . . .	658
5.3.2.4. European Commission . . . . .	662
5.3.2.5. Union Minister for Foreign Affairs . . . . .	664
5.3.2.6. Other institutions . . . . .	665
5.4. Sources of law of the European Union . . . . .	665
5.5. Decision procedures . . . . .	669
5.6. External action of the European Union, including Common Foreign and Security Policy and Common Security and Defence Policy . . . . .	673
5.7. Area of freedom, security and justice . . . . .	676
5.8. Democratic life of the Union . . . . .	678
5.9. Ratification procedure and revision of the Constitutional Treaty . . . . .	680
6. Ratification and future of the Constitutional Treaty . . . . .	681
<b>Conclusions</b> . . . . .	697
<b>Bibliography</b> . . . . .	711

