

JANUSZ JÓZEF WĘC
Kraków

SPÓR O KSZTAŁT KONSTYTUCJI EUROPEJSKIEJ

Zgodnie z jedną z podstawowych tez teorii neofunkcjonalistycznej cechą charakterystyczną procesu integracji gospodarczej jest jego zdolność do samonapędzania się (*spill-over*). Oznacza to, że integracja pobudzona w sferze gospodarczej może oddziaływać, „rozlewać się” i przenikać do technologii, polityki, kultury, a nawet ekologii. Neofunkcjonalizm, w odróżnieniu od funkcjonalizmu, wprowadził też rozróżnienie między *spill-over* funkcjonalnym a *spill-over* politycznym. O ile *spill-over* funkcjonalny miał odzwierciedlać wzrastające współzależności między gospodarkami państw uczestniczących w procesie integracji, o tyle *spill-over* polityczny był konsekwencją „rozlewania się” funkcji gospodarczych na politykę i prowadził do tworzenia się nowych wspólnych instytucji, które z czasem mogły przybierać postać instytucji ponadnarodowych.

Przeciwnicy tych poglądów, przedstawiciele teorii liberalnej współpracy międzyrządowej, wychodzą z założenia, że każdy kraj posiada określone preferencje w procesie integracji i sam zabiega o ich zabezpieczenie. Te preferencje są funkcją narodowych interesów, a te zaś są wynikiem działań podejmowanych przez różne krajowe grupy społeczne i polityczne. Na poziomie międzynarodowym interesy narodowe są reprezentowane i artykułowane przez rządy w negocjacjach międzynarodowych. Współpraca międzynarodowa, w myśl tej teorii, polega na stałej konfrontacji własnych interesów narodowych z interesami narodowymi innych państw. Dlatego istotnym zadaniem integracji jest tworzenie ram instytucjonalnych ułatwiających koordynację narodowych działań w drodze międzynarodowych przetargów.

Jest rzeczą oczywistą, że również zwolennicy neofunkcjonalizmu zabiegają o ochronę narodowych interesów reprezentowanych przez siebie państw. W związku z tym rodzi się pytanie, jak pogodzić interes narodowy danego kraju z koniecznością rezygnacji z jego niektórych lub nawet większości atrybutów suwerenności? Zwolennicy teorii neofunkcjonalistycznej zakładają, iż jest to możliwe pod warunkiem, że potencjalne korzyści wynikające z uczestnictwa i działalności w instytucjach ponadnarodowych będą większe niż korzyści wypływające z działań instytucji państwowych. Samoograniczanie praw suwerennych państw uczestniczących

w procesie integracji musi bowiem prowadzić do wymiernych korzyści w skali wewnątrzregionalnej, a nawet globalnej. W procesie integracji ekonomicznej takimi korzyściami mogą być: wzrost wymiany handlowej, liberalizacja przepływu towarów, siły roboczej, inwestycji i usług, ułatwienia w tranzycie osób, wzrost stabilności ekonomicznej, mniejsza podatność na kryzysy zewnętrzne, a w ślad za tym wzrost potencjału gospodarczego i siły przetargowej w negocjacjach międzynarodowych z największymi konkurentami na świecie. W procesie integracji politycznej wymierne korzyści mogą wynikać natomiast ze współpracy opartej na wspólnych celach, normach i systemach wartości, a w ślad za tym z reprezentowania wspólnego stanowiska na zewnątrz i wzrostu znaczenia danego ugrupowania integracyjnego w systemie międzynarodowym¹.

Spór o kształt integracji europejskiej ma już swoją historię, która jest niemal tak długa, jak historia samej integracji. Od połowy lat sześćdziesiątych do dzisiaj spór ten rozgrywa się między zwolennikami neofunkcjonalizmu i rzecznikami liberalnej współpracy międzyrządowej. Jednym z jego pierwszych symptomów był kompromis luksemburski, uzgodniony w styczniu 1966 r. pod wpływem Francji. Z punktu widzenia metody integracji był on sukcesem zwolenników liberalnej współpracy międzyrządowej, ponieważ kładł niezwykle duży nacisk na ochronę interesów narodowych państw członkowskich. Ukształtowany w następnych dekadach model integracji europejskiej charakteryzował się wyraźną ambiwalencją, polegającą na wzajemnym przenikaniu się pierwiastków neofunkcjonalnych z elementami liberalnej współpracy międzyrządowej. Tę ambiwalencję implikowały przeciwstawne dążenia państw członkowskich Wspólnot Europejskich; jedno z nich wypowiadało się za pogłębianiem procesu integracji, za rozbudową legislacyjnej i instytucjonalnej bazy neofunkcjonalnego procesu *spill-over*², zaś drugie państwa były tym zamierzeniom przeciwnie. Spór między zwolennikami neofunkcjonalizmu i liberalnej współpracy międzyrządowej kształtował dynamikę procesu integracyjnego w następnych latach i dekadach. Jego wyrazem było niepowodzenie w latach siedemdziesiątych takich projektów neofunkcjonalnych, jak plan Pierre'a Wernera (1970), raport Leo Tindemansa (1975) czy projekt konstytucji europejskiej opracowanej przez Parlament Europejski (1984), ale także sukces takich przedsięwzięć

¹ Szerzej na temat założeń neofunkcjonalizmu, por. E.B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, Stanford 1958, s. 10-13; szerzej na temat założeń liberalnej współpracy międzyrządowej, por. A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, No. 4, s. 473-523; A. Moravcsik, K. Nicolaidis, *Explaining the Treaty of Amsterdam. Interests, Influence, Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 1999, Vol. 37, No. 1, s. 59-85; w literaturze polskiej, por. A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 3, s. 19, 22; S. Konopacki, *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, „Studia Europejskie” 1998, nr 3, s. 105-115.

² Pojęcie to wprowadzam za A. Zielińską-Głębocką, por. A. Zielińska-Głębocka, *op.cit.*, s. 28-30.

integracyjnych, jak utworzenie rynku wewnętrznego (1992), Unii Europejskiej (1993), czy też Unii Ekonomicznej i Walutowej (1999). Spór między zwolennikami neofunkcjonalizmu i liberalnej współpracy międzyrządowej uwidaczniał się także w przebiegu i wynikach wszystkich dotychczasowych konferencji międzyrządowych zwoływanych w latach dziewięćdziesiątych w celu przygotowania gruntownej reformy Unii Europejskiej w obliczu jej planowanego rozszerzenia na Wschód. Ponieważ konferencje te nie zakończyły się pełnym sukcesem, który gwarantowałby dynamikę i efektywność procesu integracyjnego po rozszerzeniu Unii, przed wyzwaniem tym stanął Konwent Europejski, powołany na podstawie decyzji Rady Europejskiej podjętej w grudniu 2001 r. w Laeken.

Wstępny projekt traktatu konstytucyjnego został opracowany przez Prezydium Konwentu³. 28 października 2002 r. podczas plenarnego posiedzenia Konwentu przedstawił go przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing. Wstępny projekt wzbudził zasadnicze zastrzeżenia ze strony zwolenników rozwiązań neofunkcjonalnych, w przekonaniu których jego postanowienia nadawały o wiele większe znaczenie współpracy międzyrządowej aniżeli wspólnotowej⁴. Zdaniem zwolenników neofunkcjonalizmu miały o tym świadczyć m.in.: definicja Unii Europejskiej, mówiąca o „Unii państw europejskich” i nie nawiązująca do wprowadzonego już w preambule traktatu z Maastricht pojęcia „Unii narodów europejskich” (art. 1); klauzula o możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej na mocy uchwały danego państwa członkowskiego (art. 46); ustanowienie Kongresu Narodów Europy jako drugiej izby parlamentarnej, złożonej z delegatów parlamentów narodowych (art. 19); nowe zasady sprawowania przewodnictwa w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, choć nie ustalono precyzyjnie czasu trwania kadencji i trybu wyłaniania przewodniczących obu instytucji (art. 15a, 17a)⁵.

W styczniu 2003 r. rozpoczęła się końcowa faza prac Konwentu, której celem było przygotowanie ostatecznej wersji projektu traktatu konstytucyjnego⁶. Projekt

³ Prezydium miało koordynować i nadzorować prace Konwentu. Jednak w miarę upływu czasu jego wpływ na podejmowanie najważniejszych decyzji stawał się coraz bardziej przemożny, co w dużej mierze przesądziło także o kształcie ostatecznego projektu traktatu konstytucyjnego. W skład Prezydium wchodziło: przewodniczący Valéry Giscard d'Estaing, wiceprzewodniczący Giuliano Amato i Jean-Luc Dehaene, przedstawiciele Komisji Europejskiej – Michel Barnier i Antonio Vitorino, Parlamentu Europejskiego – Klaus Hänsch i Iñigo Méndez de Vigo y Montojo, parlamentów narodowych – Irlandczyk John Bruton i Brytyjka Gisela Stuart, przedstawiciel prezydencji duńskiej Henning Christophersen, hiszpańskiej – Ana Palacio, a później Alfonso Dastis i greckiej – Giorgos Katiforis, następnie Giorgos Papandreou, a także przedstawiciel krajów kandydujących – Alojz Peterle jako obserwator, por. *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003, s. 301.

⁴ Der Europäische Konvent: ein Zwischenstand. Beitrag von Gijs de Vries, Vertreter der Niederlande im Europäischen Konvent, 22. 11. 2002, <http://www.europa.eu.int>.

⁵ Europäischer Konvent. Vorentwurf des Verfassungsvertrages, 22.10.2002, CONV 369/02, s. 8-18.

⁶ The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty – Analysis, 26.02.2003, CONV 574/1/03, s. 1-13.

traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjęty został w drodze konsensu przez Konwent Europejski 13 czerwca i 10 lipca 2003 r. Składał się on z preambuły, czterech części oraz załączników. Część I określała cele, kompetencje, instytucje, finanse i warunki członkostwa w Unii Europejskiej. Część II zawierała Kartę Praw Podstawowych. Część III odnosiła się do polityk unijnych i zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Część IV zawierała postanowienia ogólne i końcowe. Projekt liczył łącznie 465 artykułów.

W czasie obrad Konwentu najistotniejszą rolę odegrały następujące kwestie: przyszły model funkcjonalny Unii Europejskiej; wspólne i niekwestionowane wartości Unii Europejskiej po jej rozszerzeniu o trzynaście nowych państw członkowskich i związane z tym zagadnienie pozostawienia decyzji co do niektórych wartości w gestii państw narodowych; doprecyzowanie podziału uprawnień między Unią Europejską a państwami członkowskimi przy konsekwentnym wykorzystaniu zasady pomocniczości (subsydiarności) jako kryterium w doborze zadań realizowanych na szczeblu unijnym i państwowym; nowy podział kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej (tzw. misje UE) w celu osiągnięcia przez nie większej skuteczności i legitymizacji demokratycznej; wzmocnienie Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej; kwestia przewyższenia tzw. deficytu demokracji, czyli braków demokracji w niektórych sferach funkcjonowania Unii Europejskiej, w celu zbliżenia jej do obywateli i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

I PRZYSZŁY MODEL FUNKCJONALNY UNII EUROPEJSKIEJ

W czasie debaty na temat przyszłego modelu funkcjonalnego Unii Europejskiej wyodrębniły się na forum Konwentu dwa zasadnicze nurty poglądów – nurt neofunkcjonalny, któremu przewodzili przedstawiciele RFN, Austrii, krajów Beneluksu, a także Komisji Europejskiej, i nurt liberalnej współpracy międzyrządowej, na czele którego stali delegaci Francji, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. O ile zwolennicy nurtu neofunkcjonalnego opowiadali się za mocnym rządem i parlamentem europejskim, a także za przekształceniem w przyszłości Unii Europejskiej w federację, o tyle rzecznicy nurtu liberalnej współpracy międzyrządowej postulowali zachowanie dominującej dotychczas pozycji państw członkowskich, gwarantowanej kompetencjami Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej, a w ślad za tym utworzenie w przyszłości quasi-konfederacji europejskiej⁷.

⁷ J. J. Węc, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w pracach Konwentu. Stanowisko Polski, w: Stanowisko Unii Europejskiej i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, pod red. M. Czajkowskiego i E. Cziomera, Kraków 2003, s. 127.

Jedną z pierwszych, spornych kwestii dotyczących modelu funkcjonalnego Unii Europejskiej była sama definicja Unii, zwłaszcza że ani w Traktacie z Maastricht, ani w Traktacie Amsterdamskim, ani też w Traktacie Nicejskim nie udało się osiągnąć w tej sprawie racjonalnego kompromisu. Art. 1, ust. 1 projektu wstępnego definiował Unię Europejską, jako „Unię państw europejskich, chroniącą ich narodową tożsamość; państw, uzgadniających ściśle swoje polityki na płaszczyźnie europejskiej i realizujących określone wspólne kompetencje według modelu federalnego”⁸.

W czasie dyskusji prowadzonej na ten temat w ostatniej fazie obrad dominowało przekonanie, podzielane także przez przedstawicieli Polski, iż nie da się nakreślić wizji przyszłej struktury funkcjonalnej Unii Europejskiej według z góry określonego modelu, jak Stany Zjednoczone Europy, federacja europejska czy federacja państw narodowych. W ślad za tym ostateczny kształt Unii Europejskiej miał być raczej wypadkową wielu różnorodnych czynników. W związku z tym należałoby pogodzić się z myślą, że Unia Europejska będzie ugrupowaniem integracyjnym, pod względem funkcjonalnym, instytucjonalnym i politycznym odmiennym zarówno od istniejących państw, jak i od dotychczasowych form współpracy międzynarodowej. Model funkcjonalny Unii Europejskiej miał być zatem raczej wypadkową obecnej struktury niż całkiem nową konstrukcją. Jednak musiałby on uwzględniać jej aktualną specyfikę, charakteryzującą się zaawansowaną współpracą suwerennych państw narodowych, w tym także współpracą o charakterze ponadnarodowym⁹.

Bardzo wielu członków Konwentu wyrażało sprzeciw wobec idei dalszego rozwoju procesu integracji według modelu federalnego. Z takimi wnioskami wystąpili m.in. Peter Hain (Wielka Brytania) i Dick Roche (Irlandia). Niewzruszeni tymi opiniami ministrowie spraw zagranicznych Francji i Republiki Federalnej Niemiec, Dominique de Villepin i Joschka Fischer, postulowali zastąpienie określenia „model federalny” słowami „federacja państw narodowych”. Inni delegaci, jak Hannes Farnleitner (Austria), Alberto Costa i Luís Queiró (Portugalia), Gianfranco Fini (Włochy), Matti Vanhanen i Kimmo Kiljunen (Finlandia), Joachim Wuermeling i Peter Altmaier (RFN), a także Jan Kohout (Czechy), przyznawali wprawdzie, że sformułowanie „model federalny” właściwie opisuje metodę i długoterminowy cel integracji, ale może prowadzić do konfliktu lub wywoływać nieporozumienia w niektórych krajach członkowskich. Zaproponowali oni zatem zastąpienie określenia „model federalny” wyrażeniem „tryb wspólnotowy”¹⁰. Stanowisko to poparli także delegaci polscy Danuta Hübner i Józef Oleksy. Ostatecznie uzgodniono kompromis, mówiący, że „(...) niniejsza Konstytucja ustanawia Unię

⁸ Europäischer Konvent. Vorentwurf des Verfassungsvertrages, *op.cit.*, s. 8.

⁹ J. J. Węc, *op.cit.*, s. 127.

¹⁰ The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, *op.cit.*, s. 2-7; The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, 24.05.2003, CONV 724/03, s. 48-49.

Europejską, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje dla osiągnięcia ich wspólnych celów. Unia koordynuje polityki Państw Członkowskich, zmierzające do osiągnięcia tych celów oraz wykonuje w trybie wspólnotowym kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie”¹¹.

Tak sformułowany kompromis, choć na razie godził przeciwne stanowiska uczestników sporu, nie dawał jednak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym jest lub powinna być w przyszłości Unia Europejska. Kompromis ten miał być propozycją zdefiniowania Unii Europejskiej, ale tak naprawdę definicji takiej nie podawał. To, co proponował, było raczej opisem podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Z drugiej strony kompromis ten wymownie świadczył o tym, iż charakterystyczną cechą współczesnego procesu integracji europejskiej jest wzajemne przenikanie się pierwiastków neofunkcjonalnych i liberalnej współpracy międzyrządowej.

II AKSJOLOGIA UNII EUROPEJSKIEJ

Projekt traktatu konstytucyjnego uznawał jako wartości Unii Europejskiej podstawowe zasady demokracji, obowiązujące w państwach członkowskich, w szczególności poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa i praw człowieka (art. 2)¹². Projekt potwierdzał też poszanowanie praw podstawowych, zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 r., jako ogólnych zasad prawa unijnego (art. 7, ust. 3)¹³. Wymienione zasady demokracji i prawa podstawowe zostały przeniesione na szczebel unijny już w traktacie z Maastricht, a następnie potwierdzone w traktacie amsterdamskim i nicejskim. Jednak wprowadzenie ich do projektu traktatu konstytucyjnego odzwierciedlało wolę członków Konwentu uczynienia z nich, zgodnie z zaleceniami deklaracji z Laeken, fundamentu przyszłej konstytucji europejskiej i systemu aksjologicznego Unii Europejskiej. Podobnie jak traktat z Maastricht, traktat amsterdamski i traktat

¹¹ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 9.

¹² Pod naciskiem głównie delegatów francuskich do Konwentu, Oliviera Duhamela i Pierre'a Lequillera, wprowadzono do katalogu wartości unijnych zasadę równości, pluralizmu i niedyskryminacji. W związku z tym art. 2 miał ostatecznie następujące brzmienie: „Unia jest zbudowana na wartościach poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności i niedyskryminacji”. por. *The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, op.cit.*, s. 17; *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 9, 13.

¹³ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 13; por. też *Traktat o Unii Europejskiej*, w: *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, pod red. W. Czaplńskiego, R. Ostrihansky'ego i Anny Wyzumskiej, Warszawa 1996, s. 133.

nicejski, projekt traktatu konstytucyjnego wiązał przestrzeganie wartości wymienionych w art. 2 z możliwością uzyskania przez dane państwo (lub zawieszenia) statusu pełnoprawnego członka Unii Europejskiej (art. 57-58)¹⁴.

Niezwykle istotne znaczenie dla procesu budowania więzi mieszkańców państw członkowskich z Unią Europejską miała inkorporacja Karty Praw Podstawowych do projektu traktatu konstytucyjnego (art. II-1-54). Stanowiła ona dotąd załącznik do traktatu nicejskiego. Jej postanowienia dotyczące poszanowania godności ludzkiej, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i sprawiedliwości tworzyły katalog praw podstawowych, dających się sklasyfikować jako prawa osobiste, polityczne, ekonomiczne i socjalne¹⁵. W logiczny sposób uzupełniały i dopełniały one określony w art. 2 katalog wartości Unii Europejskiej.

W czasie prac Konwentu pojawił się jednak dylemat, w jaki sposób najlepiej umocnić aksjologię przyszłej Unii Europejskiej. Grupa robocza II (Karta Praw Podstawowych) rozważała trzy możliwe scenariusze: włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego, przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 r., a także wariant pośredni polegający na inkorporacji Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego i jednoczesnym stworzeniu przesłanek dla przyszłego przystąpienia Unii do wspomnianej konwencji. Ostatecznie plenum Konwentu postanowiło włączyć Kartę Praw Podstawowych do części II projektu traktatu konstytucyjnego, co nadawało jej po raz pierwszy moc wiążącą w Unii Europejskiej (art. II-1-54). Z drugiej zaś strony plenum zdecydowało się stworzyć prawne podstawy dla późniejszego przystąpienia Unii do wspomnianej konwencji (art. 7, ust. 2)¹⁶.

Świadectwem dążeń do umocnienia więzi mieszkańców państw członkowskich z Unią Europejską było potwierdzenie ustanowionego na mocy traktatu z Maastricht obywatelstwa Unii (art. 8, ust. 1-2)¹⁷. Jednak wprowadzenie zapisu o obywatelstwie do projektu traktatu konstytucyjnego wzbudzało początkowo pewne kontrowersje. Znaczna część członków Konwentu wypowiadała się za skreśleniem art. 8, argumentując, że jego postanowienia pokrywają się ze sformułowanymi w Karcie Praw Podstawowych prawami obywatelskimi. Z drugiej strony niektórzy delegaci, jak Josep Borrell (Hiszpania), postulowali nie tylko utrzymanie tego artykułu, ale także znaczne rozszerzenie praw obywatelskich mieszkańców Unii Europejskiej

¹⁴ *Projekt Traktatu*, *op.cit.*, s. 49, 50.

¹⁵ H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej UE*, w: *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2004, s. 18.

¹⁶ Art. 7, ust. 2 mówił, że „Unia dąży do przystąpienia do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji określonych w Konstytucji”, por. *Projekt Traktatu*, *op.cit.*, s. 13.

¹⁷ *Ibidem*, s. 13, 14.

przez ustanowienie instytucji europejskiego referendum¹⁸. Ostatecznie większość członków Konwentu wypowiedziała się za utrzymaniem art. 8 i wspomnianych zapisów Karty Praw Podstawowych. Decydujące znaczenie miał w tym przypadku argument, że art. 8 określał prawa obywateli Unii Europejskiej, zaś Karta Praw Podstawowych nadawała uprawnienia nie tylko obywatelom Unii, ale także osobom fizycznym i prawnym mającym miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w danym państwie członkowskim. Uprawnienia te dotyczyły wnoszenia skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także składania petycji do Parlamentu Europejskiego (art. II-43-44)¹⁹. Podczas debaty plenarnej w Konwencji odrzucony został nie tylko wspomniany postulat stworzenia instytucji europejskiego referendum, ale także propozycja ustanowienia instytucji skargi indywidualnej, adresowanej do Trybunału Sprawiedliwości. Zwolennicy obu rozwiązań argumentowali, że ustanowienie nowego mechanizmu konsultacji z obywatelami (referendum) czy też identyfikacji obywateli z sądownictwem ponadnarodowym Unii Europejskiej (skarga indywidualna) mogłoby służyć wzmocnieniu roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji. O ile jednak postulat ustanowienia referendum europejskiego budził, jak się wydaje, uzasadnione obawy o przyjęcie w przyszłości przez państwa członkowskie samego projektu traktatu konstytucyjnego, o tyle propozycja stworzenia skargi indywidualnej wydawała się zasadna, zwłaszcza że taki instrument prawny był dotąd z powodzeniem stosowany w Radzie Europy, zaś obowiązujące regulacje prawne dotyczące dostępu obywateli do sądownictwa Unii Europejskiej wydają się dość ograniczone.

Nieporozumienia wzbudzała również powiązana z wartościami unijnymi sprawa preambuły do przyszłej konstytucji. W projekcie traktatu konstytucyjnego zabrakło zapisu zawierającego *invocatio Dei*, mimo iż domagały się tego Watykan, Włochy, Polska, Hiszpania i Irlandia. W preambule znalazło się natomiast odniesienie do „dziedzictwa kulturowego, religijnego i humanistycznego Europy”, które ugruntowało „w życiu społecznym uznanie nadrzędnej roli osoby ludzkiej, jej nienaruszalnych i niezbywalnych praw oraz poszanowania prawa”. Jednak z drugiej strony art. 51 dotyczący kościołów i organizacji niewyznaniowych stanowił o poszanowaniu i nienaruszaniu przez Unię Europejską statusu, z jakiego korzystają na podstawie prawa krajowego kościoły i stowarzyszenia oraz wspólnoty religijne w państwach członkowskich²⁰.

Mimo iż wielu inicjatyw nie udało się wprowadzić do projektu traktatu konstytucyjnego, to jednak zaproponowany w nim nowy ład aksjologiczny, który

¹⁸ The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, *op.cit.*, s. 66-70.

¹⁹ Skargi takie mogły być wnoszone w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub agencji Unii Europejskiej, z wyłączeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu, por. *Projekt Traktatu*, *op.cit.*, s. 70; por. też K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 256-266; H. Machińska, *op.cit.*, s. 23.

²⁰ *Projekt Traktatu*, *op.cit.*, s. 5, 43.

zamierzano zbudować na podstawie obowiązujących praw podstawowych, stwarzał przesłanki dla zbliżenia Unii Europejskiej do obywateli, wzmocnienia ich identyfikacji z Unią, a w ślad za tym umocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji. O ile instytucja obywatelstwa Unii była wyrazem dążeń do zbudowania w przyszłości „wspólnoty narodów”, o tyle Karta Praw Podstawowych stwarzała przesłanki dla umocnienia Unii Europejskiej jako „wspólnoty wartości”, stojącej na straży praw człowieka. Zawarty w projekcie katalog wartości potwierdzał także dążenia wielu członków Konwentu do dalszego wzmocnienia bazy legislacyjnej neofunkcjonalnego procesu *spill-over* w Unii Europejskiej.

III PODZIAŁ KOMPETENCJI MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Sprawa podziału kompetencji, zwłaszcza w zakresie stanowienia prawa, należała do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych problemów w czasie obrad Konwentu. Na konieczność jasnego określenia i doprecyzowania podziału uprawnień między Unią Europejską i państwami członkowskimi przy konsekwentnym wykorzystaniu zasady pomocniczości jako kryterium w doborze zadań realizowanych na szczeblu unijnym i państwowym wskazywały deklaracje Rady Europejskiej z Nicei i Laeken. W czerwcu 2002 r. przedstawiciele rządów Polski, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji i Irlandii – opracowali i przedłożyli Sekretariatowi Konwentu wspólne memorandum na temat podziału kompetencji. Autorzy memorandum wezwali uczestników Konwentu do jasnego i precyzyjnego określenia w projekcie traktatu konstytucyjnego norm i zasad, według których Unia Europejska mogłaby nabywać swoje uprawnienia. Zgodnie z ogólnymi regułami obowiązującymi w prawie międzynarodowym przekonywali oni, że Unia Europejska nie może posiadać kompetencji innych niż te, które zostały lub zostaną określone przez państwa członkowskie w umowach międzynarodowych (zasada powierzenia). Uprawnienia Unii Europejskiej powinny być realizowane zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Natomiast kompetencje we wszystkich dziedzinach nieokreślonych w umowach międzynarodowych miałyby należeć wyłącznie do państw członkowskich²¹.

Do połowy lat osiemdziesiątych o podziale kompetencji rozstrzygał w zasadzie kompromis luksemburski z 1966 r., umożliwiający każdemu państwu członkowskiemu zablokowanie projektu wspólnotowego aktu prawnego²². Wszelako filozofia

²¹ Por. S. Parzymies, *Polska wobec projektu traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 102.

²² A. Wyrozumka, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza. Warszawa 2003, s. 310.

integracji w tej dziedzinie uległa zasadniczej zmianie po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1987 r. i Traktatu z Maastricht w 1993 r. O ile ta pierwsza umowa międzynarodowa wprowadzała w wielu obszarach głosowanie kwalifikowaną większością, o tyle ta druga ustanawiała zasadę pomocniczości jako generalną regułę w działaniach Unii i strukturalną zasadę prawa wspólnotowego²³. Oznaczało to przyjęcie nowej formuły dla obowiązującej dotąd przybliżonej równowagi kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi; szerokie kompetencje Unii miały być interpretowane zawężająco i wykonywane z poszanowaniem tożsamości narodowej państw członkowskich, tradycji i specyfiki krajowych porządków prawnych, ale bez naruszania interesów wspólnotowych²⁴. Mimo to podział kompetencji w zakresie stanowienia prawa pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi nadal nie opierał się na żadnej traktatowej definicji. Większość prawników, powołując się na raporty Komisji Europejskiej, projekty Parlamentu Europejskiego lub orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, wskazywała jednak na istnienie w Unii Europejskiej co najmniej trzech kategorii kompetencji: wyłącznych kompetencji Unii, kompetencji dzielonych (konkurencyjnych) między Unią a państwa członkowskie, a także kompetencji uzupełniających²⁵.

Podobne stanowisko zajęła Grupa robocza V (Kompetencje uzupełniające) Konwentu Europejskiego, która w swoim raporcie z 15 maja 2002 r., przedstawiającym obowiązujący dotąd podział uprawnień między Unią Europejską a państwami członkowskimi, wskazała na następujące rodzaje kompetencji: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje konkurencyjne i kompetencje uzupełniające w filarze I; kompetencje konkurencyjne i kompetencje uzupełniające w filarze II; kompetencje wyłączne Unii i kompetencje konkurencyjne w filarze III²⁶. Członkowie Grupy roboczej V, krytycznie oceniając dotychczasowe rozwiązania, argumentowali, że z powodu niezbyt precyzyjnego rozdzielenia uprawnień działalność Unii Europejskiej sprawiała wrażenie lub nawet charakteryzowała się skłonnością do wkraczania w dziedziny należące do kompetencji państw członkowskich²⁷. Bardzo wielu członków Grupy roboczej V zwracało też uwagę na lek-

²³ Zasada pomocniczości wprowadzona w Jednolitym Akcie Europejskim odnosiła się jedynie do ochrony środowiska naturalnego, por. *ibidem*.

²⁴ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 180, 181.

²⁵ Na przykład raport Komisji Europejskiej z 1975 r. dzielił kompetencje Unii Europejskiej na wyłączne, konkurencyjne i potencjalne, zaś projekt konstytucji przygotowany przez Parlament Europejski w 1984 r. na kompetencje wyłączne i konkurencyjne, por. *ibidem*, s. 178, 179.

²⁶ The European Convention. Description of the current system for the delimitation of competence between the European Union and the Member States, 28.03.2002, CONV 17/02, s. 2-8; The European Convention. Delimitation of competence between the European Union and the Member States – existing system, problems and avenues to be explored, 15.05.2002, CONV 47/02, s. 21-29.

²⁷ Jednym ze sztandarowych przykładów, obrazujących ingerencję Unii Europejskiej w dziedziny zastrzeżone dla kompetencji państw członkowskich, była słynna unijna dyrektywa z 20 marca 1999 r.

ceważenie zasad pomocniczości i proporcjonalności przez Unię Europejską oraz na ograniczenia w zakresie sprawowania przez państwa członkowskie politycznej kontroli nad przestrzeganiem reguł podziału kompetencji. Ograniczenia te polegały na tym, że parlamenty państw członkowskich mogły co prawda kontrolować i wpływać na postępowanie swoich rządów w fazie procesu legislacyjnego realizowanego w Unii Europejskiej (tzw. kontrola *a priori*), ale nie sprawowały już żadnej kontroli nad przestrzeganiem reguł podziału kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności w fazie realizacji postanowień prawa wspólnotowego we własnych krajach (tzw. kontrola *a posteriori*). W ślad za tym niektórzy członkowie Grupy roboczej V postulowali ustanowienie tego rodzaju stałego mechanizmu kontroli *a posteriori*. Wypowiadali się także za wprowadzeniem w tej dziedzinie zasady solidarności²⁸. Kierując się tymi opiniami autorzy wstępnego projektu traktatu konstytucyjnego, czyli członkowie Prezydium Konwentu, zaproponowali ustanowienie trzech zasadniczych kategorii kompetencji w dziedzinie stanowienia prawa w filarze I: wyłączne kompetencje Unii, kompetencje dzielone (konkurencyjne) między Unię Europejską a państwa członkowskie oraz kompetencje wspierające działania państw członkowskich. Odrębnymi regulacjami miały być objęte kompetencje w dziedzinach należących do II i III filaru Unii Europejskiej²⁹.

W czasie debaty, do jakiej doszło w ostatniej fazie obrad Konwentu, okazało się, że opinie wyrażane przez jego członków na temat propozycji Prezydium były bardzo podzielone. Niektórzy delegaci, jak przedstawiciel rządu portugalskiego Ernâni Lopes, generalnie sprzeciwiali się wprowadzeniu traktatowego podziału kompetencji³⁰. Jednak przeważająca grupa delegatów przychyliła się do wstępnego projektu Prezydium, postulując równocześnie uzupełnienie go o następujące kwestie: wyraźne wskazanie w projekcie traktatu konstytucyjnego na ogólną zasadę prawa międzynarodowego, że wyłączne kompetencje Unii zostają jej powierzone przez państwa członkowskie, zaś wykonywanie przez nią kompetencji w innych obszarach nie może ograniczać uprawnień tychże państw (Roche, Hain oraz inni delegaci Wielkiej Brytanii – Tomlinson i David Heathcoat-Amory); ustanowienie odrębnej kategorii kompetencji dla „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (delegaci holenderscy z Gijs de Vriesem na czele); wyłączenie uprawnień do zawierania umów międzynarodowych z kategorii wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej (Tomlinson); wprowadzenie obowiązku konsultowania

w sprawie dzikich zwierząt w ogrodach zoologicznych, por. The European Convention. Delimitation of competence between the European Union and the Member States, *op.cit.*, s. 16.

²⁸ *Ibidem*, s. 16-18.

²⁹ The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, *op.cit.*, s. 3.

³⁰ The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, *op.cit.*, s. 86, 89, 101.

się z państwami członkowskimi przez Unię Europejską przed przystąpieniem do stanowienia prawa w dziedzinach objętych jej wyłącznymi kompetencjami (Cristiana Muscardini – Włochy)³¹.

Z najbardziej krytycznymi opiniami spotkał się zamysł Prezydium dotyczący wyodrębnienia dwóch nowych kategorii uprawnień Unii Europejskiej, a mianowicie kompetencji w zakresie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, a także kompetencji w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Członkowie Prezydium argumentowali, że wprowadzenie tych dwóch nowych kategorii jest uzasadnione „szczególnym charakterem”, jaki posiada koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich przez Unię Europejską, a także równie „szczególnym charakterem”, jaki ma wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, której nie dałoby się włączyć ani do kompetencji dzielonych, ani do wyłącznych kompetencji państw członkowskich³².

Ustanowieniu odrębnych kompetencji koordynacyjnych sprzeciwiali się głównie delegaci brytyjscy (Tomlinson, Linda McAvan) i fińscy (Teija Tiilikainen i Antti Peltomäki), proponując w zamian włączenie ich do wyłącznych kompetencji państw członkowskich³³. Delegaci francuscy postulowali natomiast objęcie tego obszaru uprawnieniami dzielonymi (Pervenche Berès i Olivier Duhamel)³⁴. Z drugiej strony niektórzy zwolennicy wprowadzenia kompetencji koordynacyjnych postulowali ich rozszerzenie na polityki społeczne i zatrudnienia państw członkowskich. W tym duchu wypowiedzieli się m.in. przedstawiciele frakcji socjalistów w Parlamencie Europejskim z francuskim deputowanym Olivierem Duhamelem na czele, delegaci belgijscy Karel De Gucht i Louis Michel, przedstawiciel Luksemburga Jacques Santer, a także hiszpański reprezentant w Konwencji Josep Borrell³⁵.

Zasadniczo idei wyodrębnienia kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa sprzeciwiali się m.in. delegaci brytyjscy (Heathcoat-Amory, Stockton, Andrew Nicholas Duff, Timothy Kirkhope), szwedzcy (Ingvar Svensson) i duńscy (Jens-Peter Bonde, Peter Skaarup i Per Dalggaard). Delegaci austriaccy (Johannes Voggenhuber i Evelin Lichtenberger), hiszpańscy (Borrell i inni hiszpańscy socjaliści), portugalscy (Luís Marinho), belgijscy (Marie Nagi) i francuscy (Hubert Haenel) wypowiedzieli się natomiast za włączeniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej. Z kolei delegat Włoch Lamberto Dini proponował

³¹ *Ibidem*, s. 81, 82, 88; The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, *op.cit.*, s. 66, 79.

³² The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, *op.cit.*, s. 68.

³³ *Ibidem*; The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, *op.cit.*, s. 85, 95.

³⁴ The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, *op.cit.*, s. 85, 90, 95.

³⁵ *Ibidem*, s. 95.

objęcie tego obszaru kompetencjami dzielonymi. Inni delegaci, jak Roche i Heathcoat-Amory, postulowali ograniczenie stosownych uprawnień Unii na mocy zapisu, że wykonywanie przez nią kompetencji w tej dziedzinie nie będzie naruszać uprawnień państw członkowskich. Jeszcze inni domagali się anulowania klauzuli o lojalnej współpracy i wzajemnej solidarności państw członkowskich w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (Hain, Tomlinson, Lopes, Valdo Spini i Elena Paciotti – Włochy) lub co najmniej zneutralizowania jej treści zapisem, który zobowiązywałby Unię do przestrzegania żywotnych interesów tych państw (Luís Queiró – Portugalia)³⁶.

Ostatecznie autorzy projektu traktatu konstytucyjnego potwierdzili i sprecyzowali wszystkie obowiązujące dotąd zasady regulujące stosunki między Unią Europejską a państwami członkowskimi, tzn. zasadę kompetencji powierzonych, zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem państw członkowskich, zasadę pomocniczości i proporcjonalności, zasadę lojalnej współpracy i solidarności, a także zasadę poszanowania tożsamości narodowej³⁷. Wychodząc naprzeciw postulatowi delegatów brytyjskich i irlandzkich, autorzy projektu potwierdzili obowiązywanie zasady powierzenia jako reguły podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi; Unia mogła działać jedynie w granicach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie na mocy Konstytucji, zmierzając do osiągnięcia określonych w niej celów. Kompetencje nie powierzone Unii na mocy Konstytucji miały przysługiwać państwom członkowskim (art. 9, ust. 1-2). Projekt traktatu konstytucyjnego uściślał zatem obowiązującą dotąd zasadę kompetencji powierzonych w tym sensie, że wykluczał posiadanie przez Unię Europejską kompetencji domniemanych³⁸. Jednocześnie Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu powierzonych jej uprawnień miały mieć pierwszeństwo przed prawem krajowym (art. 10, ust. 1)³⁹. O ile dotychczas zasada ta wynikała z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, o tyle projekt traktatu konstytucyjnego nadawał jej status traktatowy.

Wykonywanie uprawnień przez Unię w dziedzinach nie należących do jej wyłącznych kompetencji miało być ograniczone zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Zasada pomocniczości oznaczała, że we wspomnianych dziedzinach Unia mogła podejmować działania tylko wówczas, gdy cele zamierzonego działania nie dawały się osiągnąć w wystarczający sposób przez państwa członkowskie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym, mogły zaś być lepiej realizowane na szczeblu unijnym (art. 9, ust. 3). Zasada proporcjonalności oznaczała, że zakres i forma działania Unii nie powinny wykroczać poza to, co było konieczne do

³⁶ *Ibidem*, s. 78, 83, 87, 95, 99-100.

³⁷ Szerzej na ten temat por. J. Barcz, *Prawne aspekty debaty nad przyszłością UE*, w: *Prawo Unii Europejskiej*, *op.cit.*, s. 511, 512.

³⁸ *Ibidem*, s. 511.

³⁹ *Projekt Traktatu*, *op.cit.*, s. 15; *The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One*, *op.cit.*, s. 63-64.

osiągnięcia celów Unii (art. 9, ust. 4)⁴⁰. Projekt traktatu konstytucyjnego, zwłaszcza załączony do niego protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także protokół dotyczący roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej wzmocniały pozycję władz regionalnych i lokalnych oraz parlamentów w krajach członkowskich. Pierwszy protokół wprowadzał wymóg konsultowania władz regionalnych i lokalnych przez Komisję Europejską w sprawach dotyczących projektów aktów prawnych. Ponadto obydwa protokoły nakładały na instytucje Unii Europejskiej obowiązek informowania parlamentów narodowych o działalności legislacyjnej, zaś samym parlamentom narodowym przyznawały prawo do wydawania uzasadnionych opinii na temat zgodności unijnych wniosków ustawodawczych z zasadą pomocniczości⁴¹. Wprawdzie projekt traktatu konstytucyjnego nie przewidywał ustanowienia, proponowanego przez Grupę roboczą V, stałego mechanizmu tzw. kontroli *a posteriori* nad przestrzeganiem zasad podziału kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności, to jednak parlamenty państw członkowskich uzyskały w tej dziedzinie pewne uprawnienia. Wbrew propozycjom Grupy roboczej V projekt nie wprowadzał jednak w tym obszarze zasady solidarności.

Projekt traktatu konstytucyjnego potwierdzał, pozostawiając w zasadzie bez zmian, zasadę lojalnej współpracy i solidarności państw członkowskich w zakresie realizacji poszczególnych polityk unijnych. Wbrew postulatom delegatów brytyjskich, włoskich i portugalskich zasada ta utrzymana została także w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Ponadto projekt ustanawiał tzw. klauzulę solidarności państw członkowskich w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej, dla wprowadzenia której niezwykle istotne znaczenie miały wzrastające od 2001 r. obawy przed zagrożeniem atakami terrorystycznymi.

Projekt traktatu konstytucyjnego potwierdzał i precyzował zasadę ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 5)⁴². Unia Europejska zobowiązywała się do poszanowania tożsamości narodowej swoich członków, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym samorządem regionalnym i lokalnym, a także do poszanowania podstawowych funkcji państwa, w tym mających na celu zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 5, ust. 1). Z drugiej strony państwa członkowskie podejmowały zobowiązanie, że nie będą utrudniać realizacji celów Unii Europejskiej (art. 5, ust. 2)⁴³.

⁴⁰ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 15.

⁴¹ *Ibidem*, s. 263, 264, 269.

⁴² Zapis na temat respektowania tożsamości państw członkowskich znalazł się już w art. F, ust. 1 Traktatu z Maastricht, por. *Traktat o Unii Europejskiej, op.cit.*, s. 132.

⁴³ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 10-11.

Absolutnie nowa była zawarta w projekcie traktatu konstytucyjnego klauzula, dopuszczająca możliwość dobrowolnego wystąpienia państw członkowskich z Unii Europejskiej, a zatem klauzula chroniąca suwerenność państw, a tym samym wzmacniająca liberalną współpracę międzyrządową. Państwo, które chciałoby wystąpić z Unii Europejskiej, musiałyby notyfikować swój zamiar Radzie Europejskiej. Rada Ministrów⁴⁴ musiałaby w takiej sytuacji zawrzeć z takim państwem układ określający warunki wystąpienia, podejmując decyzję większością kwalifikowaną bez udziału zainteresowanego kraju, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 59, ust. 1-4)⁴⁵.

Wspomniane wyżej cele Unii Europejskiej, w większości zapisane już w Traktacie z Maastricht i Traktacie Amsterdamskim, potwierdzone zostały w art. 3 projektu traktatu konstytucyjnego. Były to m.in.: wspieranie pokoju, wartości Unii Europejskiej i dobrobytu jej obywateli; zapewnienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych; jednolitego rynku z wolną i niezakłóconą konkurencją; zrównoważonego wzrostu gospodarczego, społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności, ukierunkowanej na pełne zatrudnienie i postęp społeczny⁴⁶; wysokiego poziomu ochrony środowiska; wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej⁴⁷ oraz solidarności między państwami członkowskimi; poszanowanie bogatej różnorodności kulturowej i językowej oraz zapewnienie ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego Europy, a także ścisłe przestrzeganie prawa międzynarodowego, w tym poszanowanie Karty Narodów Zjednoczonych (art. 3, ust. 1-4).

Zgodnie z postulatami zgłoszonymi podczas obrad plenarnych Konwentu projekt traktatu konstytucyjnego ustanawiał trzy zasadnicze kategorie kompetencji: wyłączne kompetencje Unii Europejskiej, obejmujące obszary, w których działać mogła jedynie Unia, zaś kraje członkowskie winny to czynić tylko z jej upoważnienia, kompetencje dzielone (konkurencyjne), obejmujące obszary, w których kraje członkowskie mogły podejmować działania, dopóki Unia sama nie skończyłaby ze swoich uprawnień, a także kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające Unii, mające mieć charakter stymulacyjny w odniesieniu do

⁴⁴ Od tego miejsca wprowadzona zostanie nowa nazwa Rady Unii Europejskiej, przewidywana w projekcie traktatu konstytucyjnego.

⁴⁵ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 50, 51.

⁴⁶ Pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” wprowadzono na wniosek Grupy roboczej XI (Europa socjalna) Konwentu, por. *The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, op.cit.*, s. 53.

⁴⁷ Pojęcie „spójności terytorialnej” przyjęto na wniosek delegatów włoskich (Muscardini, Spini, Paciotti), hiszpańskich (Borrell), francuskich (de Villepin, Pierre Lequiller), słoweńskich (Franc Horvat) i maltańskich (Dolores Cristina, Peter Serracino-Ingloft, Michael Frendo), a także przedstawicieli Komitetu Regionów (Josef Chabert) i europejskich partnerów społecznych (Joao Cravinho), por. *The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, op.cit.*, s. 53; *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 9, 10.

wyłącznych kompetencji państw członkowskich, choć nie mogły one obejmować harmonizowania prawa krajowego (art. 11, ust. 1-5).

Do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej miały należeć: ustanawianie zasad konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka monetarna w odniesieniu do państw należących do Unii Walutowej i Ekonomicznej, wspólna polityka handlowa, unia celna, ochrona biologicznych zasobów morza w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, a także zawieranie umów międzynarodowych we wszystkich wyżej wspomnianych obszarach (art. 12, ust. 1-2). Kompetencje dzielone (konkurencyjne) miały obejmować zdecydowaną większość polityk, w tym m.in.: rynek wewnętrzny, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rolnictwo i rybołówstwo, z wyjątkiem ochrony biologicznych zasobów morza, transport i sieci transeuropejskie, energetykę, niektóre aspekty polityki społecznej, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, środowisko naturalne, ochronę konsumentów, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego (art. 13, ust. 1-2). Wbrew postulatowi delegatów holenderskich projekt traktatu konstytucyjnego nie ustanawiał odrębnej kategorii kompetencji dla „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, lecz włączał ją do kompetencji dzielonych. Stanowiło to pewną niekonsekwencję w pracach Konwentu, jeżeli przyjąć, że ich celem miało być jasne i precyzyjne rozdzielanie kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. Decyzja ta oznaczała bowiem, że kompetencjami dzielonymi objęto wyłączone dotąd uprawnienia Unii w zakresie tworzenia wspólnotowych instytucji, takich jak Europejski Urząd Policyjny (Europol) czy Europejski Wydział Współpracy Sądowej (Eurojust). W dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia miała mieć uprawnienia do prowadzenia działań, w szczególności określania i realizacji programów. Jednak wykonywanie tych uprawnień winno się odbywać bez uszczerbku dla realizacji przez państwa członkowskie ich kompetencji w tych obszarach. Również w dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia miała mieć kompetencje do podejmowania i prowadzenia wspólnej polityki, ale realizacja tych uprawnień nie mogła uniemożliwiać państwowym członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 13, ust. 3-4). Kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające Unii miały obejmować: przemysł, zdrowie publiczne, edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, kulturę, obronę cywilną, a także współpracę administracyjną (art. 16, ust. 1-2). Jednocześnie zgodnie z klauzulą elastyczności Unia mogła, w ramach określonych w części III projektu traktatu konstytucyjnego, podejmować właściwe działania dla osiągnięcia celów traktatowych, nawet jeżeli konstytucja nie przewidywała jej kompetencji w danym obszarze (art. 17, ust. 1)⁴⁸.

Zgodnie z propozycjami Prezydium projekt wprowadzał odrębne regulacje dla polityk gospodarczych państw członkowskich, obejmując je kompetencjami koor-

⁴⁸ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 16-19.

dynacyjnymi Unii Europejskiej. Wychodząc naprzeciw postulatam delegatów francuskich, belgijskich i hiszpańskich, autorzy projektu rozszerzyli zakres obowiązywania kompetencji koordynacyjnych Unii na polityki społeczne i zatrudnienia państw członkowskich. Uprawnienia te miały polegać na przyjmowaniu przez Unię ogólnych kierunków, wytycznych i inicjatyw w zakresie koordynacji tych polityk przez państwa członkowskie. Z drugiej strony państwa te zobowiązywały się do koordynowania tychże polityk w ramach Unii Europejskiej (art. 14, ust. 1-4). Zgodnie z propozycjami Prezydium projekt ustanawiał też odrębne regulacje dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej⁴⁹. Była to niezwykle istotna zmiana, ponieważ wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa należała dotąd do kompetencji dzielonych, zaś wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna (m.in. tzw. misje petersberskie) do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Kompetencje w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej, miały polegać na jej określaniu i realizacji przez Unię Europejską. Państwa członkowskie powinny natomiast aktywnie i bez zastrzeżeń ją wspierać w duchu lojalności i wzajemnej solidarności, a także stosować się do aktów przyjętych w tej dziedzinie przez Unię. Ponadto winny one powstrzymać się od działań sprzecznych z interesem Unii lub mogących zaszkodzić jej skuteczności (art. 15, ust. 1-2).

Projekt traktatu konstytucyjnego potwierdzał filozofię integracji, obowiązującą już od wejścia w życie traktatu z Maastricht, polegającą na wykonywaniu przez Unię Europejską jej kompetencji w sposób gwarantujący respektowanie tożsamości narodowej państw członkowskich, poszanowanie tradycji i specyfiki krajowych porządków prawnych, ale z drugiej strony w sposób chroniący także interesy wspólnotowe. Doprecyzowanie obowiązujących dotąd zasad regulujących stosunki między Unią Europejską a państwami członkowskimi, a także wprowadzenie traktatowego podziału kompetencji potwierdzały postawioną w tym opracowaniu tezę o wzajemnym przenikaniu się pierwiastków neofunkcjonalnych z elementami liberalnej współpracy międzyrządowej w procesie integracji europejskiej. O ile zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym oraz zasada lojalnej współpracy i solidarności, obowiązująca kraje członkowskie, działały na korzyść zwolenników neofunkcjonalizmu, o tyle zasada kompetencji powierzonych, zasada pomocniczości i proporcjonalności, zasada poszanowania tożsamości narodowej oraz klauzula dopuszczająca możliwość dobrowolnego wystąpienia danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej odpowiadały bardziej oczekiwaniom zwolenników liberalnej współpracy międzyrządowej.

⁴⁹ Zapis wyszczególniający wspólną politykę bezpieczeństwa i obronę został wprowadzony na wniosek kilku członków Konwentu. Byli to: Gianfranco Fini (Włochy), Josep Borrell (Hiszpania), Lord MacLennan of Rogart (Wielka Brytania), Andrew Nicholas Duff (Wielka Brytania), Alberto Costa (Portugalia), Linda McAvan (Wielka Brytania), Ernani Lopes (Portugalia), Dick Roche (Irlandia), Giorgos Katiforis (Grecja), por. *The European Convention. Draft Constitution. Volume I, Revised text of Part One, op.cit.*, s. 79.

IV OSOBOWOŚĆ PRAWNA UNII EUROPEJSKIEJ

Wyrazem bardzo istotnego wzmocnienia prawnej i instytucjonalnej bazy dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over* w integracji europejskiej było przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową, co potwierdzał projekt traktatu konstytucyjnego, nadający jej osobowość prawną (art. 6). Za takim rozwiązaniem wypowiedziała się najpierw Grupa robocza III (Osobowość prawna) w swoim raporcie końcowym z 1 października 2002 r. Zaproponowała ona zastąpienie podmiotowości prawnej Wspólnot Europejskich podmiotowością przyszłej Unii Europejskiej, scalenie traktatów założycielskich Wspólnot i Unii, a także likwidację struktury filarowej, która „w nowym jednolitym traktacie jawiła się jako anachroniczna, a nawet zbędna”⁵⁰. Niektórzy członkowie Grupy roboczej III dopuszczali jednak możliwość utrzymania odrębnej podmiotowości *Euratomu*, wskazując na specyfikę tej Wspólnoty, która obejmowała swą działalnością dość wąski obszar integracyjny, a ponadto charakteryzowała się nieco innym podziałem kompetencji między Komisją i Radą Ministrów. Inaczej niż w przypadku Wspólnoty Europejskiej, Komisja występująca w imieniu *Euratomu* była bowiem odpowiedzialna nie tylko za negocjowanie, ale także za podpisywanie umów międzynarodowych z państwami i organizacjami międzynarodowymi po ich uprzednim zatwierdzeniu przez Radę Ministrów w trybie kwalifikowanej większości głosów⁵¹.

Poglądy wyrażane przez mniejszość członków Grupy roboczej III podzieliło Prezydium, które przygotowując wstępny projekt traktatu, zawarło w nim zapisy o wyraźnym uznaniu osobowości prawnej Unii Europejskiej (art. 4), uchyleniu dotychczasowych traktatów, a także prawnej sukcesji przyszłej Unii wobec Wspólnoty Europejskiej i obecnej Unii Europejskiej⁵². Sprawa osobowości prawnej przyszłej Unii Europejskiej stała się przedmiotem ożywionej debaty na forum plenarnym Konwentu. Za nadaniem Unii Europejskiej osobowości prawnej wypowiedziała się zdecydowana większość członków Konwentu⁵³. Przeciwnie poglądy wyrażali delegaci brytyjscy, postulujący anulowanie wspomnianych postanowień zawartych we wstępnym projekcie traktatu (Kirkhope, Heathcoat-Amory). Inni przedstawiciele Wielkiej Brytanii, reprezentujący nieco bardziej ugodowe stanowisko, domagali się zrównoważenia ich przez wprowadzenie do traktatu dodatkowej klauzuli, stanowiącej, że osobowość prawna Unii nie narusza istniejących prawnych i traktatowych zobowiązań państw członkowskich (Stockton)⁵⁴.

⁵⁰ The European Convention. Final report of Working Group III on Legal Personality, 1.10.2002, CONV 305/02, s. 15.

⁵¹ *Ibidem*, s. 3, 4.

⁵² Europäischer Konvent. Vorentwurf des Verfassungsvertrages, *op.cit.*, s. 9, 17.

⁵³ The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, *op.cit.*, s. 56, 57.

⁵⁴ The European Convention. Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, *op.cit.*, s. 46.

Ostatecznie Prezydium zaproponowało rozwiązanie, odpowiadające stanowisku mniejszości członków Grupy roboczej III. Projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał uchylenie tylko traktatów założycielskich Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej oraz aktów i umów międzynarodowych, które je zmieniały lub uzupełniały, uniwersalną sukcesję przyszłej Unii wobec Wspólnoty Europejskiej i obecnej Unii Europejskiej, nadanie przyszłej Unii Europejskiej osobowości prawnej, utrzymanie odrębnej osobowości prawnej *Euratomu* i modyfikację traktatu rzymskiego z 1957 r. ustanawiającego *Euratom* (art. 6, IV-2-IV-3)⁵⁵.

Zdaniem wielu prawników takie rozwiązanie świadczyło o znacznej niekonsekwencji autorów projektu traktatu konstytucyjnego. Albowiem przeniesienie funkcji, praw i zobowiązań dotychczasowej Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej na przyszłą Unię Europejską przy jednoczesnym utrzymaniu *Euratomu* jako odrębnej organizacji międzynarodowej, powiązanej z nową Unią wspólnym systemem instytucjonalnym, stało w sprzeczności z jednym z podstawowych celów Konwentu, jakim miało być przeprowadzenie reformy ustrojowej w sposób gwarantujący uproszczenie struktury organizacyjnej oraz prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej⁵⁶. Niektórzy z autorów uzasadniali utrzymanie odrębności organizacyjnej *Euratomu* względami polityki wewnętrznej RFN, Belgii i Szwecji, których rządy już od kilku lat zmierzają do rezygnacji z energetyki jądrowej⁵⁷.

Mimo to przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową było nie do przecenienia dla procesu pogłębiania integracji europejskiej. Mogło się bowiem przyczynić do umocnienia Unii i wzmocnienia identyfikacji społeczeństw państw członkowskich z tym ugrupowaniem integracyjnym. Przeciwnicy takiego rozwiązania argumentowali, że w przyszłości może to doprowadzić do zniesienia autonomicznej roli państw członkowskich w polityce międzynarodowej. Nadanie przyszłej Unii Europejskiej podmiotowości prawnomiędzynarodowej w znaczący sposób rozszerzyłoby również możliwości i usprawniłoby jej działalność na arenie międzynarodowej. Unia jako organizacja międzynarodowa uzyskałaby bowiem zdolność do zawierania umów międzynarodowych, możliwość uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, prawo legacji, prawo korzystania z immunitetów, prawo wnoszenia skarg i występowania przed sądami międzynarodowymi.

V WZMOCNIONA WSPÓŁPRACA

Idea wzmocnionej lub ściślejszej współpracy była pojęciem wywodzącym się z koncepcji elastyczności integracji (*flexibility*). Koncepcja ta towarzyszyła procesowi integracji od samego początku, zrodziła się zaś z potrzeby poszukiwania

⁵⁵ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 11, 257.

⁵⁶ J. Barcz, *op.cit.*, s. 506-507; J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego; wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 15, 16, 68, 69.

⁵⁷ C. Herma, *Wybrane problemy podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz uproszczenie ram traktatowych przyszłej Unii Europejskiej*, w: *Przyszły Traktat konstytucyjny, op.cit.*, s. 42, 43.

sposobu na „zagospodarowanie różnorodności”, mających swoje źródła m.in. w odmiennych tradycjach państwowości, tożsamości narodowej, kulturowej i cywilizacyjnej krajów członkowskich Unii Europejskiej⁵⁸. Teoretycy integracji europejskiej, jak A. Stubb, a za nim A. Zielińska-Głębocka, podejmując próbę zdefiniowania koncepcji elastyczności, posługiwali się m.in. takimi pojęciami, jak: wzmocniona integracja, zmienna geometria, ściślejsza lub pogłębiona współpraca, centrum i peryferie czy też Europa wielu prędkości. Niektórzy z nich proponowali trzy modele rozróżniające proces integracji: model „wielu szybkości” („wielu prędkości”), charakteryzujący się największym zakresem solidarności państw członkowskich w realizacji tych samych polityk unijnych, w przestrzeganiu *acquis communautaire* oraz w „solidarnej pracy na rzecz dobra wspólnego”; model „zmiennej geometrii” („koncentrycznych kręgów”), charakteryzujący się mniejszym zakresem solidarności państw członkowskich i pozwalający na zróżnicowany sposób realizacji zadań integracyjnych, a w konsekwencji prowadzący do selektywnej współpracy niektórych państw, i w końcu także model „Europy *à la carte*”, pozwalający na wybór niektórych polityk i rezygnację z innych polityk należących do *acquis*, skądinąd zaniechany po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego⁵⁹. Taki podział prowadził teoretyków integracji do tezy, że ideę wzmocnionej współpracy należy wywodzić z modelu „zmiennej geometrii” integracyjnej, dopuszczającej w pewnych dziedzinach ściślejszą i bardziej zaawansowaną współpracę zainteresowanych krajów niż wynikałoby to z przyjętego *acquis*, choć bez uszczerbku dla jego zasad⁶⁰.

Projekt traktatu konstytucyjnego potwierdzał i rozbudowywał zawarte już w Traktatach Amsterdamskim i Nicejskim zasady wzmocnionej współpracy, której konstrukcja prawna zapewniała wprawdzie generalnie przewagę interesów narodowych nad wspólnotowymi, ale sama współpraca osadzona była we wspólnotowych ramach instytucjonalnych Unii. Wszelako członkowie Prezydium, pracujący nad ostateczną wersją projektu traktatu konstytucyjnego, byli w pełni świadomi faktu, że w swojej klasycznej postaci zasady wzmocnionej współpracy nie zostały nigdy dotąd zastosowane w praktyce przez państwa członkowskie Unii Europejskiej⁶¹. Konstrukcja prawna wzmocnionej współpracy opierała się na postanowieniach

⁵⁸ Szerzej na ten temat por. A. Zielińska-Głębocka, *Zasada ściślejszej współpracy w funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 52-56.

⁵⁹ A. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1966, Vol. 34, No. 2; A. Zielińska-Głębocka, *Zasada ściślejszej współpracy*, *op.cit.*, s. 54-56.

⁶⁰ A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika*, *op.cit.*, s. 25-28; wariantami ogólnie rozumianego mechanizmu wzmocnionej współpracy były: system z Schengen, kooperacja Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską, a także takie inicjatywy, jak: *Eureka*, *Ariane*, *Airbus* i *JET*. Cele przyświecające tym formom współpracy wykraczały poza przyjęte *acquis*, co odróżniało je od Unii Walutowej i Ekonomicznej, realizującej zadania pochodzące ze wspólnego *acquis*.

⁶¹ Szerzej na ten temat por. The European Convention. Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One, *op.cit.*, s. 106.

art. 43 i art. III-322-III-329 projektu traktatu konstytucyjnego i stanowiła, przynajmniej formalnie, próbę znalezienia równowagi między metodą wspólnotową a metodą współpracy międzyrządowej. Wzmocniona współpraca miała służyć zabezpieczeniu spójności i pogłębianiu integracji, ale z drugiej strony stać na straży interesów narodowych państw członkowskich. Kraje chcące wzmocnić i pogłębić proces integracji mogły to uczynić jedynie za zgodą instytucji Unii Europejskiej i bez uszczerbku dla wspólnotowego *acquis*. Nawiązywanie koalicji przez państwa członkowskie Unii w celu podjęcia wzmocnionej współpracy miało stanowić raczej wyjątek niż regułę. Państwa nie uczestniczące we wzmocnionej współpracy nie mogły naruszać interesów krajów w niej partycypujących.

Dlatego projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał, że współpraca taka miała sprzyjać „realizacji celów Unii”, ochronie jej interesów i „wzmocnieniu procesu integracji”. Mogła być realizowana „w ramach kompetencji niewyłącznych Unii” (art. 43, ust. 1), ale z poszanowaniem kompetencji, praw i obowiązków krajów członkowskich nie biorących w niej udziału. Ponadto winna być „otwarta dla wszystkich państw członkowskich w czasie jej ustanawiania lub w dowolnym czasie” (art. 43, ust. 1). Jednocześnie kraje w niej nie uczestniczące nie mogły utrudniać wprowadzenia w życie jej zasad (art. III-323). Państwa członkowskie pragnące nawiązać między sobą wzmocnioną współpracę mogły wykorzystywać do tego celu instytucje Unii Europejskiej. Każda „propozycja wzmocnionej współpracy” miała być „zgodna z Konstytucją i prawem Unii” (art. III-322). Akty i decyzje podejmowane w ramach wzmocnionej współpracy miały być wiążące jedynie dla jej uczestników (art. 43, ust. 4). Współpraca taka powinna mieć charakter działania ostatecznego, tzn. podejmowanego wtedy, gdy „cele takiej współpracy” nie mogły być „osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość” (art. 43, ust. 1-2)⁶².

Najistotniejsze zmiany ustanowione w projekcie traktatu konstytucyjnego polegały na równoczesnym wzmocnieniu metody współpracy międzyrządowej i metody wspólnotowej, uproszczeniu zasad, a także rozszerzeniu zasięgu wzmocnionej współpracy. Przede wszystkim zmniejszona została liczba państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy do co najmniej jednej trzeciej ogółu członków Unii Europejskiej (art. 43, ust. 2)⁶³. Miało im to ułatwiać nawiązywanie koalicji, a tym samym wyraźnie wzmocnić metodę współpracy międzyrządowej. Ponadto rozszerzono możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, co działało na korzyść współpracy międzyrządowej, ale pośrednio (w znaczeniu demokratyzacji procesu podejmowania decyzji) sprzyjało także współpracy wspólnotowej, zwłaszcza że Rada Ministrów uzyskała prawo do jednomyślnego stanowienia o zastosowaniu trybu większości kwalifikowanej w obszarach nie

⁶² *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 40, 247.

⁶³ *Ibidem*, s. 37, 40, 190; Europäischer Konvent. Die verstärkte Zusammenarbeit, 14.05.2003, CONV 723/03, s. 1-28.

wymienionych wyraźnie w traktacie (art. III-328). Istotną zmianą z punktu widzenia metody wspólnotowej było również umocnienie roli Parlamentu Europejskiego we wzmacnionej współpracy. Inaczej niż dotąd, Parlament Europejski miał wyrażać swoją zgodę na podjęcie wzmacnionej współpracy w każdej z dziedzin określonych w Konstytucji, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdzie obowiązywała nadal procedura informowania⁶⁴.

Z procesu podejmowania decyzji wyłączono Radę Europejską, co znacznie ten proces upraszczało. Likwidacja struktury filarowej Unii Europejskiej przyczyniała się również do uproszczenia, ale w pewnym sensie także do uwspólnienia procedury wnioskowania; kraje, chcące nawiązać wzmacnioną współpracę w jednej z dziedzin określonych w Konstytucji, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, powinny występować z wnioskiem w tej sprawie do Komisji Europejskiej (art. III-325, ust. 1). Oznaczało to, że Komisja Europejska miała nadal wypełniać rolę inicjującą w obszarach należących dotąd do filaru I i III. Jednak w tym ostatnim przypadku państwa członkowskie utraciły możliwość odwoływania się do Rady Ministrów, jeżeli Komisja nie przedłożyłaby ich propozycji Radzie. W dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa utrzymana została natomiast inicjująca rola Rady Ministrów i opiniodawcza funkcja Komisji Europejskiej; wniosek państw członkowskich miał być nadal kierowany do Rady Ministrów. Istotna zmiana polegała na tym, że wniosek taki miał być następnie przekazywany ministrowi spraw zagranicznych Unii, który winien wydać opinię o spójności wzmacnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, a także do Komisji Europejskiej, która miała wydać opinię o spójności takiej współpracy z innymi politykami Unii (art. III-325, ust. 2). Ponadto projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał stosowanie zasad wzmacnionej współpracy w całym obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a więc nie zawężał jej jak dotychczas do wspólnych działań i wspólnych stanowisk. Choć projekt wyłączał ze wzmacnionej współpracy wspólną politykę bezpieczeństwa i obronną, to jednak ustanawiając w tej dziedzinie tzw. współpracę strukturalną, przewidywał, że „stosuje się” do niej „postanowienia dotyczące wzmacnionej współpracy” (art. III-213, ust. 5). W gruncie rzeczy współpraca strukturalna stanowiła zatem pewną odmianę wzmacnionej współpracy. Współpracę strukturalną mogły nawiązywać państwa członkowskie spełniające zaostrome kryteria wydolności militarnej (art. 40, ust. 6-7, art. III-213, ust. 1-5)⁶⁵. Ponadto projekt znosił obowiązujące dotąd zastrzeżenie o konieczności poszanowania przepisów protokołu włączającego *acquis* Schengen do Unii Europejskiej. Plenum Konwentu zgodziło się bowiem

⁶⁴ Dotąd Parlament Europejski był konsultowany w I i III filarze, a także mógł wyrażać swoją zgodę na podjęcie wzmacnionej współpracy w I filarze, jeżeli podlegała ona procedurze przewidzianej w art. 251. Natomiast w II filarze Parlament Europejski miał być w tej sprawie wyłącznie informowany, por. *Traktat nicejski, op.cit.*, s. 6, 8, 11.

⁶⁵ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 37, 189-190.

z opinią Prezydium, że współpracę w ramach systemu Schengen należy interpretować jako jeden z „wariantów ogólnie rozumianego mechanizmu wzmocnionej współpracy”⁶⁶.

VI INSTRUMENTY PRAWNE I PROCEDURY PODEJMOWANIA DECYZJI

Zagadnieniem instrumentów prawnych i procedur podejmowania decyzji zajęła się Grupa robocza IX (Uproszczenie procedur legislacyjnych i dokumentów), która 29 listopada 2002 r. przedstawiła Konwentowi raport końcowy ze swojej działalności. Zaproponowała utrzymanie wszystkich dotychczasowych, podstawowych procedur legislacyjnych: współdecydowania, współpracy, konsultacji, zgody i informacji. Z drugiej strony wypowiedziała się za uznaniem procedury współdecydowania za najważniejszą, włączeniem do niej niektórych spraw, objętych dotąd procedurami współpracy i zgody, wprowadzeniem głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów we wszystkich przypadkach, w których miała być stosowana procedura współdecydowania, zrównaniem roli Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów w procesie legislacyjnym, uproszczeniem procedury budżetowej, oparciem jej na procedurze współdecydowania i ściślejszym powiązaniem z wieloletnimi perspektywami finansowymi Unii. Grupa robocza IX przedstawiła również w swoim raporcie propozycje zmian w katalogu instrumentów prawnych. Wypowiedziała się za hierarchicznym uporządkowaniem i ujednoczeniem systemu prawnego, proponując podział aktów prawnych na trzy zasadnicze grupy: akty legislacyjne (ustawa europejska, europejska ustawa ramowa), akty nielegislacyjne (rozporządzenie delegowane, decyzja europejska), akty wykonawcze (europejskie rozporządzenie wykonawcze, europejska decyzja wykonawcza)⁶⁷.

Konwent zaakceptował propozycje Grupy roboczej IX dotyczące zarówno instrumentów prawnych, jak i procedur podejmowania decyzji. Zostały one nieznacznie zmodyfikowane, a następnie wprowadzone do projektu traktatu konstytucyjnego⁶⁸. Najważniejszą zmianą w procesie podejmowania decyzji – z punktu widzenia interesującej nas tutaj problematyki – było umocnienie bazy legislacyjnej dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over*, poprzez uznanie procedury współdecydowania za zwykłą procedurę legislacyjną (*ordinary legislative procedure*), czyli faktycznie procedurę dominującą (art. III-302, ust. 1-15). Ponadto nastąpiło poszerzenie zakresu stosowania tej procedury na niektóre obszary, objęte dotąd procedurami współpracy i zgody. Natomiast najistotniejszą zmianą, odnoszącą się

⁶⁶ Europäischer Konvent. Die verstärkte Zusammenarbeit, *op.cit.*, s. 28.

⁶⁷ The European Convention. Final report of Working Group IX on Simplification, 29.11.2002, CONV 424/02, s. 2-10.

⁶⁸ A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej*, w: *Przyszły Traktat konstytucyjny*, *op.cit.*, s. 54.

do instrumentów prawnych, było uporządkowanie obowiązującego systemu prawnego przez wprowadzenie do niego wyraźnej hierarchizacji i uzupełnienie go przez ustanowienie nowego aktu prawnego, tzn. rozporządzenia europejskiego. Ten nowy akt prawny miał być wiążący dla państw członkowskich, co również wzmacniało legislacyjną bazę dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over*. Akty ustawodawcze, czyli ustawy europejskie (odpowiadające obecnym rozporządzeniom) i ramowe ustawy europejskie (odpowiadające obecnym dyrektywom i decyzjom ramowym), miały być uchwalane, zasadniczo na wniosek Komisji, wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Ministrów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Jedynie w przypadkach wyraźnie przewidzianych w Konstytucji miały być one uchwalane przez Parlament Europejski z udziałem Rady Ministrów lub przez Radę Ministrów z udziałem Parlamentu Europejskiego, zgodnie ze specjalnymi procedurami ustawodawczymi (art. 33, ust. 1-2). Akty nieustawodawcze, czyli rozporządzenia europejskie (nowy instrument prawny) i decyzje europejskie (odpowiadające obecnym decyzjom) miały być uchwalane przez Radę Ministrów, Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny na podstawie upoważnienia zawartego w traktacie lub w celu wykonania aktu ustawodawczego. W szczególnie określonych przypadkach decyzje europejskie miała przyjmować także Rada Europejska (art. 34, ust. 1-2, 35, ust. 1-2)⁶⁹.

VII NOWY PODZIAŁ KOMPETENCJI MIĘDZY INSTYTUCJAMI UNII EUROPEJSKIEJ

Nowy podział kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej przyciągał nie tylko uwagę uczestników obrad Konwentu. Do dyskusji na ten temat włączyły się także rządy państw członkowskich i same instytucje Wspólnot Europejskich, zwłaszcza Komisja Europejska i Parlament Europejski. W listopadzie 2002 r. szefowie państw i rządów Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji – José María Aznar, Tony Blair i Jacques Chirac zgłosili wspólną inicjatywę (zwaną propozycją „ABC”), wskazującą m.in. na potrzebę dalszego wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej w mechanizmie podejmowania decyzji przez ustanowienie urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, który miałby przejąć większość kompetencji przysługujących dotąd rotacyjnemu przewodniczącemu. Propozycja „ABC” wyrażała dążenia szefów państw i rządów Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji do wzmocnienia współpracy międzyrządowej kosztem wspólnotowej. Propozycji tej sprzeciwiły się jednak mniejsze kraje członkowskie, a także Komisja Europejska i Parlament Europejski. Obawiały się one osłabienia pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej i interesów wspólnotowych, a także ograniczenia roli mniejszych państw członkowskich w Unii Europejskiej⁷⁰.

⁶⁹ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 32, 33, 234-236.

⁷⁰ J. J. Węc, *op.cit.*, s. 128.

W związku z tym w grudniu 2002 r. Komisja Europejska zgłosiła Konwentowi alternatywną inicjatywę, zwaną projektem Romano Prodiego, zmierzającą do wzmocnienia jej własnej pozycji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Przewodniczący Komisji Europejskiej byłby wybierany kwalifikowaną większością 2/3 głosów przez Parlament Europejski i zatwierdzany przez Radę Europejską. Wzmocnienie pozycji Rady Europejskiej polegałoby na tym, że otrzymałaby ona prawo do odwoływania kolegium Komisji Europejskiej. W ten sposób Rada Europejska znalazłaby się jednak w stanie konkurencji z Parlamentem Europejskim, który jako jedyna instytucja Wspólnot Europejskich miał dotąd prawo wyrażania wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej *in corpore*. Osłabienie pozycji Parlamentu Europejskiego wskutek podzielenia się z Radą Europejską uprawnieniami do wyrażania wotum nieufności wobec Komisji miałoby jednak zostać zrównoważone przez wyposażenie go w prawo do bezpośredniego wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej. Wszystkie decyzje Rady Ministrów zapadałyby w trybie kwalifikowanej większości głosów. W sprawach szczególnej wagi obowiązywałby tryb tzw. podwójnej większości głosów (co najmniej 13 z 25 krajów, które musiałyby wszelako reprezentować połowę obywateli UE). Jedynie decyzje o przyjmowaniu do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich podejmowane byłyby jednomyślnie⁷¹.

W styczniu 2003 r. Chirac i Schröder zgłosili propozycję tzw. podwójnego przewodnictwa w Unii Europejskiej, sprawowanego przez stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego przez rządy państw członkowskich, oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej, posiadającego mocniejszą niż dotąd legitymizację demokratyczną, gdyż wybieranego przez Parlament Europejski. Ponadto Chirac i Schröder zaproponowali ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej. Propozycja tzw. podwójnego przewodnictwa miała być kompromisem, godzącym ze sobą poprzednie inicjatywy. Jednak ponownie została oprotestowana przez mniejsze państwa członkowskie, które w obawie o utratę swego dotychczasowego znaczenia nadal wypowiadały się zwłaszcza za utrzymaniem rotacyjnej prezydencji⁷².

Do debaty na temat zmian instytucjonalnych włączył się także Parlament Europejski. W licznych rezolucjach uchwalonych już przed i w czasie trwania obrad Konwentu Parlament Europejski wskazywał m.in. na potrzebę znaczącego ograniczenia zakresu spraw głosowanych jednomyślnie w Radzie Ministrów, uczynienia procedury współdecydowania zasadniczą procedurą legislacyjną, powoływania sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji w trybie większości kwalifikowanej, a także uregulowania współpracy Trybunału Obrachunkowego z krajowymi instytucjami kontroli finansowej, którą miałby koordynować specjalny komitet kontaktowy.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*, s. 128, 129.

Nowe zasady funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii zostały opracowane przez Prezydium Konwentu w raportach z 10 stycznia i 23 kwietnia 2003 r. W pierwszym raporcie Prezydium dokonało przeglądu zasad funkcjonowania instytucji i organów Wspólnot Europejskich oraz sformułowało zalecenia w sprawie ich zreformowania. Wskazało na potrzebę zapewnienia im skuteczności i przejrzystości w działaniu, a także niezbędnej równowagi między najważniejszymi instytucjami w rozszerzonej Unii Europejskiej⁷³. Drugi raport Prezydium zawierał już konkretne propozycje zmian w obrębie „ram instytucjonalnych”, które miały odtańd tworzyć: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada Ministrów, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Raport zalecał przeprowadzenie gruntownych zmian w sposobie funkcjonowania poszczególnych instytucji, w tym m.in. ich struktury, składu, podziału kompetencji, trybu podejmowania decyzji, definicji większości kwalifikowanej⁷⁴. Mimo powszechnej krytyki zwolenników rozwiązań neofunkcjonalnych Prezydium podtrzymało, choć w zmodyfikowanej wersji, swoją wcześniejszą propozycję sformułowaną we wstępnym projekcie traktatu, a dotyczącą ustanowienia Kongresu Narodów Europy jako gremium dyskusyjnego zajmującego się „wspólnymi refleksjami na temat życia politycznego w Europie”. Kongres składałby się w 1/3 z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, a w 2/3 z delegatów parlamentów narodowych. Nie zajmowałby się on działalnością legislacyjną, zbierałby się co najmniej raz w roku i obradowałby pod kierunkiem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego⁷⁵. Należy podkreślić, że przygotowanie reformy instytucjonalnej zasadniczo różniło się od sposobu opracowania zmian w innych obszarach funkcjonowania Unii. Reforma instytucjonalna została opracowana w zasadzie przez Prezydium (a nie Grupę roboczą) i przedłożona plenum Konwentu w ostatniej fazie obrad. Do pierwszej ważnej dyskusji na ten temat doszło dopiero w dniach 15-16 maja 2003 r. Dlatego ostateczna wersja projektu traktatu konstytucyjnego w części dotyczącej systemu instytucjonalnego niewiele różniła się od raportu Prezydium z 23 kwietnia 2003 r. Jedną z istotniejszych zmian była rezygnacja Konwentu z kontrowersyjnego projektu ustanowienia Kongresu Narodów Europy.

Zasady funkcjonowania systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej określone zostały mało jednoznacznie. Za główne instytucje Unii Europejskiej autorzy projektu traktatu konstytucyjnego uznali: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości (art. 18). Trybunał Obrachunkowy i Europejski Bank Centralny zaliczono do grupy innych instytucji i organów, w której znalazły się także Komitet Regionów i Komitet

⁷³ Europäischer Konvent. Funktionsweise der Organe, 10.01.2003, CONV 477/03, s. 2-12.

⁷⁴ Europäischer Konvent. Organe. Entwurf von Artikeln für Titel IV des Teils I der Verfassung, 23.04.2003, CONV 691/03, s. 2-11.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 12.

Ekonomiczno-Społeczny (art. 29-31). Zaproponowane zmiany polegały na włączeniu Rady Europejskiej do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, a także na powrocie Rady Unii Europejskiej do poprzedniej nazwy Rady Ministrów.

Przeciwstawne cele, dążenia i poglądy zwolenników neofunkcjonalizmu i liberalnej współpracy międzyrządowej w czasie obrad Konwentu pozostawiły swoje piętno na systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. W efekcie projekt traktatu konstytucyjnego stanowił nieudaną próbę wprowadzenia przybliżonej równowagi między metodą wspólnotową a metodą współpracy międzyrządowej w tymże systemie. Projekt rozszerzał i wzmacniał kompetencje Parlamentu Europejskiego, co niewątpliwie działało na korzyść metody wspólnotowej. I tak, projekt nadawał Parlamentowi Europejskiemu prawo do wybierania przewodniczącego Komisji Europejskiej (art. 19, ust 1) oraz przekształcał procedurę współdecydowania w dominującą (zwykłą) procedurę ustawodawczą (art. III-302, ust. 1-15). Ponadto Parlament Europejski uzyskiwał także nowe uprawnienia w procedurze zmiany traktatu ustanawiającego Konstytucję (art. IV-7, ust. 1-2) oraz dobrowolnego wystąpienia danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej (art. 59, ust. 2). W pierwszej procedurze Parlament Europejski uzyskiwał prawo – oprócz jak dotychczas Komisji Europejskiej i rządów państw członkowskich do inicjatywy w zakresie zmian w traktacie, przedkładanych Radzie Ministrów, a także prawo do konsultowania go – podobnie jak i Komisji przez Radę Europejską w sytuacji, gdyby propozycja zmiany została zgłoszona. W drugiej procedurze Parlament Europejski otrzymywał prawo do wyrażania zgody na zawarcie przez Radę Ministrów umowy o wystąpieniu danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Idei pogłębienia integracji służył także przejęty z Traktatu Amsterdamskiego i Nicejskiego zamysł ustanowienia w przyszłości jednolitej dla wszystkich państw członkowskich ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Wszelako równoczesne utrzymanie w projekcie rozwiązania alternatywnego w postaci możliwości przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich znacznie osłabiało wspomnianą tezę o pogłębieniu integracji (art. III-232, ust. 1)⁷⁶.

Projekt rozszerzał i wzmacniał kompetencje przewodniczącego Komisji Europejskiej, nadając mu uprawnienia do mianowania i dymisjonowania komisarzy europejskich i komisarzy bez prawa do głosowania, a także wyrażania zgody na mianowanie przez Radę Europejską ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej (art. 26, ust. 1-3, art. 27, ust. 1). Komisja Europejska miała zapewniać reprezentację Unii Europejskiej na zewnątrz we wszystkich sprawach, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 25, ust. 1). Oprócz wyjątków

⁷⁶ Projekt zwiększał też liczbę deputowanych z 732 do 736 osób, por. *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 21, 22, 50, 259.

przewidzianych w Konstytucji każdy akt ustawodawczy winien być przyjmowany na wniosek Komisji Europejskiej (art. 25, ust. 2)⁷⁷. Należy podkreślić, że zwłaszcza wzmocnienie i rozszerzenie kompetencji przewodniczącego Komisji Europejskiej i samego Parlamentu Europejskiego w procedurze powoływania i odwoływania kolegium Komisji, przy równoczesnym wyłączeniu z tej procedury Rady Ministrów (z wyjątkiem udziału w odwoływaniu pojedynczych komisarzy), działało niewątpliwie na korzyść zwolenników metody wspólnotowej. Zmiana ta była zresztą zgodna z propozycjami Komisji i Parlamentu zgłaszanymi w czasie obrad Konwentu. Z drugiej strony zmniejszenie liczby komisarzy dysponujących pełnymi uprawnieniami, wprowadzone z inspiracji większych krajów, pozbawiało w trybie rotacji część państw członkowskich ich dotychczasowego wpływu, jeżeli nawet tylko teoretycznie, na decyzje podejmowane przez Komisję Europejską.

Projekt traktatu konstytucyjnego nie wprowadzał zbyt wielu istotnych zmian w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości. Najważniejsze z nich odnosiły się do nazewnictwa, sposobu wyłaniania i kompetencji Trybunału. Jeśli chodzi o nazewnictwo, to Trybunał Sprawiedliwości miał odtąd obejmować: Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zmiana w trybie wyłaniania Trybunału Sprawiedliwości polegała na tym, że rządy państw członkowskich przed podjęciem decyzji miały konsultować w tej sprawie nowo ustanowiony komitet, złożony z siedmiu osób, w tym byłych członków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu, członków krajowych sądów najwyższych i prawników o uznanej kompetencji, przy czym jedna z tych kandydatur miała być proponowana przez Parlament Europejski. Członków komitetu miała mianować Rada Ministrów na wniosek prezesa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (art. 28, ust 1-3, art. III-262)⁷⁸. Najistotniejsze zmiany dotyczące kompetencji Trybunału polegały na objęciu jego kontrolą organów i agencji Unii w zakresie sprawdzania legalności aktów prawnych i skargi na zaniechanie działania prawotwórczego (art. III-270, III-272), uzyskaniu uprawnień w zakresie orzekania w sprawach proceduralnych przeciwko państwu członkowskiemu, naruszającemu wartości Unii (art. III-276), uzyskaniu przez osoby fizyczne i prawne możliwości wnoszenia skarg przeciw aktom o charakterze generalnym (art. III-230), a także zwiększeniu efektywności mechanizmu sankcji w przypadku nierespektowania przez kraje członkowskie orzeczeń Trybunału (art. III-267)⁷⁹. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości miał czuwać nad tym, aby realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie prowadziła do naruszania kompetencji wyłącznych Unii (art. 12), kompeten-

⁷⁷ *Ibidem*, s. 25-27.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 28, 217.

⁷⁹ I. Gęsior, *Organy sądownicze Unii Europejskiej w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, w: *Przyszły Traktat konstytucyjny*, *op.cit.*, s. 69-73.

cji koordynacyjnych (art. 14) oraz kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających (art. 16). Z drugiej strony miał on sprawować kontrolę nad nienaruszaniem kompetencji Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 15) podczas wprowadzania w życie polityk objętych wspomnianymi wyżej kategoriami kompetencji (art. III-209)⁸⁰.

Zmiany dotyczące sposobu wyłaniania Trybunału ograniczały w pewnej mierze dotychczasowy wpływ państw członkowskich i w tym sensie działały na korzyść zwolenników rozwiązań neofunkcjonalnych. Natomiast przykładami bezpośredniego wzmocnienia metody wspólnotowej były zmiany kompetencyjne, zmierzające w kierunku zwiększenia efektywności działań Trybunału, objęcia jego kontrolą organów oraz agencji Unii, a także zwiększenia uprawnień jednostek (osób fizycznych i prawnych) w zakresie ochrony prawnej.

Na korzyść współpracy międzyrządowej działało natomiast znaczące umocnienie pozycji Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Wyrazem wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej było już samo nadanie jej statusu instytucji, ustanowienie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, nie sprawującego mandatu narodowego, wybieranego (i odwoływanego) przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów na dwu i półletnią, jednokrotnie odnawialną kadencję, a także rozszerzenie kompetencji Rady Europejskiej. Rada Europejska uzyskiwała m.in. prawo do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej (art. 26, ust. 1), a także prawo do podejmowania decyzji, z własnej inicjatywy i jednomyślnie, zezwalających na uchwalenie przez Radę Ministrów ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, dla których to ustaw Konstytucja przewidywała szczególną procedurę ustawodawczą, i w końcu także prawo do podejmowania decyzji europejskich, z własnej inicjatywy i jednomyślnie, zezwalających Radzie Ministrów na stanowienie większością kwalifikowaną w dziedzinach, w których Konstytucja przewidywała głosowanie jednomyślne (art. 24, ust. 4). Jeżeli Konstytucja nie stanowiła inaczej, to Rada Europejska podejmowała wszystkie swoje decyzje na zasadzie konsensu (art. 20, ust. 4). Przewodniczący Rady Europejskiej, którego uprawnienia w zasadzie nie uległy zmianie, miał m.in. przygotowywać i prowadzić jej posiedzenia, dbać o osiągnięcie konsensu w procesie podejmowania decyzji, reprezentować Unię Europejską na zewnątrz w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie wchodząc jednak w kompetencje ministra spraw zagranicznych Unii. (art. 21, ust. 1-3)⁸¹.

Jeżeli Rada Europejska podejmowała decyzję w trybie większości kwalifikowanej, to miała się na nią składać większość głosów państw członkowskich, które musiały reprezentować co najmniej 60% (3/5) ludności Unii Europejskiej (tzw.

⁸⁰ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 16-19, 187-188.

⁸¹ *Ibidem*, s. 22-26.

podwójna większość). Jeżeli Konstytucja nie wymagała, aby Rada Europejska stanowiła na wniosek Komisji lub jeżeli Rada Europejska nie stanowiła na wniosek ministra spraw zagranicznych, to wówczas wymagana większość kwalifikowana wynosiła 2/3 państw, reprezentujących co najmniej 60% (3/5) ludności (art. 24, ust. 1-2). W Radzie Europejskiej jej przewodniczący i przewodniczący Komisji Europejskiej nie mogli brać udziału w głosowaniu (art. 24, ust. 5)⁸².

Podstawową formacją Rady Ministrów miała być Rada ds. Ogólnych i Legislacji, zapewniająca spójność prac całej Rady Ministrów. Według niektórych prawników stanowiło to próbę skupienia uprawnień legislacyjnych w jednej formacji Rady Ministrów⁸³. Drugą formacją Rady Ministrów miała być Rada Spraw Zagranicznych. Miałyby ona kształtować wszystkie polityki zewnętrzne Unii Europejskiej na podstawie strategicznych wytycznych Rady Europejskiej. Na jej czele stałby minister spraw zagranicznych Unii Europejskiej. Projekt dopuszczał możliwość ustanawiania przez Radę Europejską innych formacji Rady Ministrów, co świadczyło o zamiarze ograniczenia w przyszłości liczby tych formacji. Formacjom Rady Ministrów mieliby przewodniczyć, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych, przez okres co najmniej 1 roku przedstawiciele państw członkowskich na zasadzie rotacji (art. 23, ust. 1-4)⁸⁴.

Rada Ministrów miała podejmować swoje decyzje zasadniczo większością kwalifikowaną, z wyjątkiem przypadków, w których Konstytucja stanowiła inaczej. Zdaniem teoretyków głosowania upraszczało to podejmowanie decyzji w Radzie Ministrów, ale z drugiej strony łatwość z jaką rządy państw członkowskich mogły zawiązywać większościowe koalicje pośrednio osłabiała znaczenie Rady Ministrów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej⁸⁵. Kwalifikowana większość głosów miała się opierać na wspomnianej wyżej tzw. podwójnej większości (art. 24, ust. 1-2). Wszelako wbrew opiniom zwolenników tzw. podwójnej większości głosowanie według tej zasady nie gwarantowało demokratyzacji procedury podejmowania decyzji. Zgodnie z teorią głosowania równy wpływ obywateli na wynik głosowania byłby możliwy, gdyby znaczenie danego kraju w głosowaniu było w przybliżeniu proporcjonalne do pierwiastka z liczby jego ludności, a nie do samej liczby jego ludności⁸⁶.

Ministra spraw zagranicznych miała mianować Rada Europejska kwalifikowaną większością głosów za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, ponieważ równocześnie miał on być jednym z jej wiceprzewodniczących. Zgodnie z tą samą procedurą Rada Europejska miała decydować o zakończeniu pełnienia przez niego funkcji, ale nie kadencji, ponieważ nie był to organ kadencyjny. Ustanowienie

⁸² *Ibidem*, s. 22, 24, 25.

⁸³ J. Barcz, *op.cit.*, s. 511.

⁸⁴ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 23, 24.

⁸⁵ W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Wyliczony kompromis*, „Rzeczpospolita” 30 I 2000.

⁸⁶ *Ibidem*.

urzędu ministra spraw zagranicznych, który przejmował funkcję wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, komisarza ds. stosunków zewnętrznych i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, było wyrazem dążeń członków Konwentu do stworzenia większej przejrzystości i uproszczenia zasad realizowania przez Unię polityki międzynarodowej. Minister spraw zagranicznych Unii Europejskiej winien kierować wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz odpowiadać za całokształt stosunków zewnętrznych Unii (art. 27, ust. 1-3)⁸⁷. Należy podkreślić, że nadanie ministrowi spraw zagranicznych Unii rangi funkcjonariusza międzynarodowego (jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej) i wyposażenie go w prawo do inicjatywy ustawodawczej świadczyło na korzyść metody wspólnotowej.

Mimo to zmiany wprowadzone do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej przez projekt traktatu konstytucyjnego tylko w nieznacznym stopniu zmniejszały dotychczasową przewagę organów współpracy międzyrządowej nad organami wspólnotowymi, gwarantowaną uprawnieniami Rady Europejskiej i Rady Ministrów. Albowiem dość znaczącemu wzmocnieniu pozycji Parlamentu Europejskiego, przewodniczącego Komisji Europejskiej i częściowo Trybunału Sprawiedliwości, a także ustanowieniu urzędu ministra spraw zagranicznych Unii towarzyszyło równocześnie bardzo istotne umocnienie pozycji Rady Europejskiej w tym systemie.

VIII REFORMA WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

W związku z likwidacją struktury filarowej obszar ten został włączony do tzw. działań zewnętrznych Unii Europejskiej, na które składały się: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wspólna polityka handlowa, współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna, a także stosunki z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi⁸⁸. Mimo wprowadzonych zmian w obszarze tym przeważały nadal elementy liberalnej współpracy międzyrządowej. Najważniejsze zmiany umacniające bazę instytucjonalną i legislacyjną dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over* to: ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej i wspomniane wyżej wyposażenie go w prawo do inicjatywy ustawodawczej, decyzja o utworzeniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. III-197, ust. 3), osłabienie zasady konstruktywnego wstrzymania się od działania, a także rozszerzenie możliwości głosowania w trybie większości kwalifikowanej. Projekt stawiał jednak na dalsze „uelastycznianie” wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Świadczyło o tym, wspomniane już wyżej, rozszerzenie wzmocnionej

⁸⁷ Projekt Traktatu, *op.cit.*, s. 27.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 324.

współpracy na cały obszar wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, choć z pewnymi ograniczeniami⁸⁹.

Obok prawa do inicjatywy ustawodawczej minister spraw zagranicznych uzyskał także wpływ na działalność specjalnego pełnomocnika ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej⁹⁰. Specjalny pełnomocnik miał być odpowiedzialny przed ministrem spraw zagranicznych i mianowany przez Radę Ministrów na wniosek tegoż ministra, jeżeli tylko Rada uznałaby to „za niezbędne” (art. III-203). Minister spraw zagranicznych miał reprezentować Unię Europejską w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz realizować tę politykę wraz z rządami państw członkowskich (art. 39, ust. 4, art. III-197, ust. 1-2). Uchwały w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa miały być podejmowane jednomyślnie, zasadniczo przez Radę Europejską i Radę Ministrów, i mogły być tylko decyzjami europejskimi (art. 39, ust. 7-8). Rada Europejska i Rada Ministrów miały stanowić w tej dziedzinie na wniosek rządów państw członkowskich, ministra spraw zagranicznych Unii lub ministra spraw zagranicznych Unii wspieranego przez Komisję Europejską (art. 39, ust. 7). Jednak z powodu konieczności pogodzenia reżimu międzyrządowego i wspólnotowego status prawny decyzji europejskiej podejmowanej w tym obszarze różnił się od „normalnych” decyzji europejskich⁹¹. Z obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wyraźnie wyłączone zostały ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe (art. 39, ust. 7)⁹². Europejska Służba Działań Zewnętrznych winna wspierać ministra spraw zagranicznych w wykonywaniu jego obowiązków i stanowić namiastkę europejskiej służby dyplomatycznej. Miała ona zostać powołana za zgodą Rady Ministrów i Komisji Europejskiej (bez uszczerbku dla Parlamentu Europejskiego) w pierwszym roku po wejściu w życie traktatu konstytucyjnego. Winna składać się z urzędników odpowiednich wydziałów Sekretariatów Generalnych Rady Ministrów i Komisji Europejskiej, a także oddelegowanego personelu krajowych służb dyplomatycznych (art. III-197, ust. 3)⁹³.

Nowym elementem w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było wyraźne osłabienie obowiązującej dotąd zasady konstruktywnego wstrzymania się od działania. Nastąpiło to wskutek powiązania zasady konstruktywnego wstrzymania się od działania z tzw. klauzulą demograficzną. Decyzje

⁸⁹ Zmiany te zostały zaproponowane przez Grupę roboczą VII (Działania zewnętrzne) i wprowadzone do projektu traktatu, por. Por. Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln”. 16.12.2002, CONV 459/02, s. 2-10.

⁹⁰ Prawo do inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie posiadały rządy państw członkowskich, minister spraw zagranicznych Unii lub minister spraw zagranicznych Unii wspierany przez Komisję Europejską (art. 39, ust. 7), por. *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 36.

⁹¹ J. Barcz, *op.cit.*, s. 513.

⁹² *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 35, 36, 185.

⁹³ *Ibidem*, s. 182, 293.

europejskie, dla których Konstytucja przewidywała głosowanie jednomyślne, nie mogły dojść do skutku, jeżeli liczba państw, które wstrzymały się od głosu i złożyły w związku z tym stosowne oświadczenie, wynosiła co najmniej 1/3 ogólnej liczby krajów członkowskich, reprezentujących co najmniej 1/3 ludności Unii (art. III-201, ust. 1)⁹⁴.

Projekt traktatu konstytucyjnego rozszerzał, choć nieznacznie, zakres spraw, w których Rada Ministrów mogła uchylać swoje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Były to nadal przypadki wyjątkowe i dotyczyły decyzji europejskich w sprawie działań i stanowisk Unii podejmowanych na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii przedłożony w wyniku specjalnego żądania, które Rada Europejska skierowała do niego z własnej inicjatywy lub inicjatywy ministra (art. III-201, ust. 2). Wszelako głosowanie nie dochodziło do skutku, jeżeli członek Rady Ministrów wydał oświadczenie, że z istotnych względów polityki krajowej zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej większością kwalifikowaną. Wtedy Rada Ministrów, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogła zażądać przedłożenia tej sprawy Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. III-201, ust. 2). Ponadto w innych sytuacjach niż przewidziane w art. III-201, ust. 2 Rada Europejska mogła jednomyślnie zadecydować, iż Rada Ministrów powinna stanowić większością kwalifikowaną, co stwarzało perspektywę dla dalszego rozszerzenia możliwości głosowania w tym trybie (art. III-201, ust. 3)⁹⁵.

IX REFORMA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNEJ

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna stanowiła integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Mimo wprowadzonych zmian w obszarze tym w dalszym ciągu zdecydowanie przeważały pierwiastki liberalnej współpracy międzyrządowej. Wyrazem pewnego, choć nieznacznego, umocnienia bazy instytucjonalnej i legislacyjnej dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over* było nadanie ministrowi spraw zagranicznych Unii inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie, podjęcie decyzji o utworzeniu Europejskiej Agencji Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego; rozszerzenie zakresu zadań realizowanych w ramach tzw. misji petersberskich, a także wprowadzenie tzw. klauzuli solidarności. Trzy ostatnie zmiany miały się jednak opierać zarówno na współpracy międzyrządowej, jak i wspólnotowej. Z drugiej jednak strony projekt traktatu konstytucyjnego zapowiadał daleko idące „uelastycznienie” wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej, o czym świadczył zamiar ustanowienia tzw. współpracy strukturalnej i tzw. wzajemnej obrony. W obu przypadkach państwa członkowskie Unii Europejskiej

⁹⁴ *Ibidem*, s. 184.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 184, 185.

miałyby nawiązywać współpracę wojskową opierając się również na konstrukcji prawnej wzmocnionej współpracy lub na odmianie tak rozumianej współpracy⁹⁶.

Decyzje europejskie dotyczące realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej miała podejmować Rada Ministrów, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii lub na wniosek państwa członkowskiego. Minister, w stosownych przypadkach wspólnie z Komisją Europejską, mógł zaproponować wykorzystanie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów unijnych (art. 40, ust. 4)⁹⁷.

Europejska Agencja Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego miała na celu m.in. określanie wymogów operacyjnych, wzmacnianie bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego i udział w określaniu europejskiej polityki w zakresie potencjału i zbrojeń (art. 40, ust. 3, III-212, ust. 1). Wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna winna zapewniać Unii zdolność operacyjną, opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia Europejska mogła z nich korzystać w misjach przeprowadzanych poza jej obszarem, ale zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych (art. 40, ust.1)⁹⁸.

Projekt znacznie rozszerzał zakres realizowanych przez Unię Europejską misji petersberskich. Miały one obejmować: wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju i stabilizacji sytuacji po konfliktach. Misje te mogły też przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym przez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach (art. III-210, ust. 1). Zadania te byłyby wykonywane z wykorzystaniem potencjału zapewnianego przez państwa członkowskie (art. 40, ust. 1). Państwa członkowskie wspólnie tworzące wielonarodowe siły zbrojne mogły również przekazywać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej (art. 40, ust. 3). Decyzje europejskie dotyczące misji, określające ich cel, zakres oraz warunki realizacji, miałyby podejmować jednomyślnie Rada Ministrów. Koordynację cywilnych i wojskowych aspektów misji miał zapewniać minister spraw zagranicznych Unii pod kierunkiem Rady Ministrów i w ścisłym porozumieniu z Komitetem Politycznym i Bezpieczeństwa (art. III-210, ust. 2)⁹⁹.

Klauzula solidarności mówiła o solidarnym współdziałaniu państw członkowskich, jeżeli dane państwo członkowskie stałoby się ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Wówczas Unia miała mobilizować wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki

⁹⁶ Zmiany te zostały zaproponowane przez Grupę roboczą VIII (Obrona) i wprowadzone do projektu traktatu, por. Por. Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung”, 16.12.2002, CONV 461/02, s. 1-25.

⁹⁷ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 37.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 36, 37, 189.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 36, 37, 188.

wojskowe, udostępnione przez państwa członkowskie w celu (1) zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium państw członkowskich, (2) ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej w przypadku ataku terrorystycznego, (3) wspierania państw członkowskich na ich terytorium na wniosek ich władz politycznych w przypadku ataku terrorystycznego, (4) niesienia pomocy państwom członkowskim na ich terytorium na wniosek ich władz politycznych w przypadku katastrofy lub klęski (art. 42, ust. 1). Decyzję europejską w sprawie warunków wprowadzenia klauzuli solidarności miała podejmować Rada Ministrów na wspólny wniosek Komisji Europejskiej i ministra spraw zagranicznych (III-231, ust. 1)¹⁰⁰.

Współpraca strukturalna mogła być ustanowiona między państwami członkowskimi Unii, spełniającymi wyższe kryteria wydolności wojskowej oraz zamierzającymi przyjąć większe zobowiązania w tej kwestii (art. 40, ust. 6, III-213, ust. 1). Projekt przewidywał, że we współpracy strukturalnej miały być generalnie stosowane zasady wzmocnionej współpracy (art. III-213, ust. 5). Wzajemna obrona miała być formą ściślejszej współpracy państw członkowskich Unii, wyrażającą się w ich gotowości i zdolności do udzielania pomocy i wsparcia wojskowego jednemu z uczestniczących w niej państw zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych (art. 40, ust. 7, III-214, ust. 1-4)¹⁰¹.

X REFORMA WSPÓŁPRACY POLICYJNEJ I SĄDOWEJ W SPRAWACH KARNYCH

Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych została włączona do tzw. polityk i działań wewnętrznych, a ściślej mówiąc do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁰². Projekt zakładał ustanowienie przez Radę Ministrów na mocy ustawy europejskiej Prokuratury Europejskiej przy *Eurojust*. Miałyby się ona zajmować dochodzeniem, ściganiem i stawianiem przed sądem, w razie potrzeby w powiązaniu z *Europolem*, osób, które jako sprawcy lub współsprawcy popełnili poważne przestępstwa, dotyczące więcej niż jedno państwo członkowskie, a także przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii. Prokuratura Europejska miałaby uprawnienia do wnoszenia przed właściwymi sądami państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw (art. III-175, ust. 1-2)¹⁰³.

Inne ważniejsze zmiany dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych objęły prawo do inicjatywy ustawodawczej, a także rodzaj i tryb stanowiących uchwał. W obu wymienionych obszarach Rada Ministrów mogła stanowić na

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 205.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 37, 38, 189-191.

¹⁰² *Ibidem*, s. 323.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 165, 166.

wniosek Komisji Europejskiej lub z inicjatywy 1/4 państw członkowskich (art. III-165), co znacznie osłabiało dotychczasowe uprawnienia inicjatywne rządów tychże państw. Inaczej niż miało to miejsce w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rada Ministrów mogła podejmować w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe (art. III-171, ust. 1, III-176, ust. 1). Decyzje podejmowane przez Radę Ministrów miały być stanowione jednomyślnie¹⁰⁴.

Mimo wprowadzonych zmian w obu obszarach przeważały elementy liberalnej współpracy międzyrządowej nad pierwiastkami neofunkcjonalnymi. Uprawnienia operacyjne w obu dziedzinach należały do właściwych organów państw członkowskich, zaś instytucje unijne, takie jak: *Eurojust* czy *Europol* miały jedynie wspierać i wzmacniać koordynację oraz współpracę między państwami członkowskimi. *Europol* mógł wprowadzić prowadzić działania operacyjne wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich, ale nie miał możliwości użycia na ich terytorium środków przymusu, albowiem uprawnienia te należały wyłącznie do kompetencji właściwych organów krajowych.

XI PRZEZWYCIEŻENIE TZW. DEFICYTU DEMOKRACJI

Sprawa przewyciężenia tzw. deficytu demokracji należała do najstarszych i zarazem najtrudniejszych wyzwań, stojących przed Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską¹⁰⁵. W czasie obrad Konwentu zagadnienie to koncentrowało się na takich kwestiach, jak: usprawnienie procesu podejmowania decyzji, umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego jako jedyne go organu przedstawicielskiego w Unii Europejskiej, zwiększenie wpływu parlamentów krajów członkowskich oraz organów przedstawicielskich szczebla regionalnego i lokalnego na politykę Unii Europejskiej, a także wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji.

Zagadnienia dotyczące usprawnienia procesu podejmowania decyzji oraz umocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego zostały omówione wyżej. W tym miejscu warto jedynie wspomnieć, że podczas obrad Konwentu nie uzgodniono wprawdzie całkowitej rezygnacji z zasady jednomyślności, ale udało się wypracować kompromis w sprawie wprowadzenia dalszych ograniczeń co do jej stosowania (m.in. w dziedzinie stosunków zewnętrznych), a także wykorzystania alternatywnego instrumentu, jakim mogła być „wzmocniona współpraca”.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 159, 163, 164, 166.

¹⁰⁵ Zagadnienie to stało się przedmiotem kontrowersji między rządami państw członkowskich już w połowie lat sześćdziesiątych, czego wyrazem był tzw. kompromis luksemburski z 29 stycznia 1966 r., szerzej na ten temat por. K. Michałowska-Gorywoda, *op.cit.*, s. 117-119.

Relacje między parlamentami państw członkowskich a Unią Europejską uregulowane zostały w załączniku do projektu traktatu konstytucyjnego, tzn. protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Protokół nakładał na Komisję Europejską obowiązek przesyłania parlamentom narodowym państw członkowskich wszystkich dokumentów konsultacyjnych (zielone księgi, białe księgi i komunikaty), rocznego programu prac legislacyjnych oraz wszelkich dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej, a także wszystkich wniosków ustawodawczych, kierowanych do Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów. Parlamente narodowe mogły przysyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji Europejskiej uzasadnioną opinię na temat zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości. Protokół nakładał także na Radę Ministrów obowiązek przekazywania parlamentom narodowym i rządów państw członkowskich protokołów z posiedzeń Rady Ministrów rozpatrującej wnioski ustawodawcze. Również Trybunał Obrachunkowy był zobowiązany do przesyłania swoich rocznych sprawozdań równocześnie z przekazaniem ich do Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów. Konferencja Komisji ds. europejskich działających w parlamentach narodowych (*COSAC*) mogła przedkładać pod rozagę Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji Europejskiej wszelkie uwagi, które uznałyby za właściwe. *COSAC* mogła również organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. Uwagi przedkładane przez Konferencję nie wiązałyby parlamentów narodowych¹⁰⁶.

Wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji udało się osiągnąć przez ustanowienie mechanizmu konsultacji z obywatelami, tj. obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, potwierdzenie ramowych uwarunkowań dla wykształcenia się europejskiego prawa wyborczego i europejskiego prawa partyjnego, a także wspomnianą już wyżej inkorporację Karty Praw Podstawowych do projektu traktatu konstytucyjnego. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza miała być zgłaszana przez co najmniej milion osób, pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich, w sprawach, w których zdaniem obywateli wykonanie Konstytucji wymagało uchwalenia aktu prawnego (art. 46, ust. 4). Odnośnie do partii politycznych na poziomie europejskim projekt powtarzał postanowienia zawarte w traktacie amsterdamskim i nicejskim, że partie te przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli (art. 45, ust. 4), zaś ich status, w szczególności zasady dotyczące ich finansowania, określa ustawa europejska (art. III-233)¹⁰⁷.

¹⁰⁶ *Projekt Traktatu, op.cit.*, s. 263-265.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 41, 42, 207.

XII UWAGI KOŃCOWE

Dnia 18 czerwca 2004 r., po dziewięciu miesiącach dramatycznych negocjacji, przywódcy 25 krajów członkowskich Unii Europejskiej podczas posiedzenia w Brukseli przyjęli traktat konstytucyjny. Tylko nieznacznie odbiegał on od projektu przygotowanego przez Konwent. Oficjalne podpisanie traktatu ma nastąpić jesienią 2004 r. w Rzymie. Najważniejsze zmiany wprowadzone do traktatu konstytucyjnego w czasie szczytu w Brukseli polegały na modyfikacji głosowania w trybie tzw. podwójnej większości, na którą miało się odtąd składać co najmniej 55% głosów państw, reprezentujących co najmniej 65% ludności, utrzymaniu do 2014 r. zasady, że każde państwo desygnuje jednego komisarza do Komisji Europejskiej z pełnym prawem do głosowania, wprowadzeniu tzw. prezydencji grupowej w Radzie Ministrów, która miała być sprawowana równocześnie przez trzy państwa w ciągu 18 miesięcy, a także zachowaniu zasady, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obronna Unii nie będzie kolidowała z działalnością NATO w Europie.

Projekt traktatu konstytucyjnego potwierdzał wypracowany już w poprzednich latach model integracji oparty na wzajemnym przenikaniu się pierwiastków neofunkcjonalnych z elementami liberalnej współpracy międzyrządowej. Umocnienie bazy legislacyjnej i instytucjonalnej dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over* nastąpiło w wyniku uznania i rozszerzenia podstawowych zasad demokracji jako wartości Unii Europejskiej, inkorporacji Karty Praw Podstawowych do projektu traktatu konstytucyjnego, nadania Unii Europejskiej osobowości prawnej, dalszego wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości, uczynienia z procedury współdecydowania i procedury głosowania większością kwalifikowaną dominujących procedur w procesie legislacyjnym i w procesie podejmowania decyzji, ustanowienia urzędu ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej, likwidacji struktury filarowej Unii Europejskiej, przyjęcia deklaracji w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, przyjęcia protokołu w sprawie Eurogrupy, w celu zacieśnienia współpracy krajów należących do Unii Ekonomicznej i Walutowej, a także ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Umocnieniu bazy legislacyjnej i instytucjonalnej dla neofunkcjonalnego procesu *spill-over* towarzyszyło dalsze wzmocnienie współpracy międzyrządowej w procesie integracyjnym, wyrażające się przede wszystkim we wzroście znaczenia Rady Europejskiej, wprowadzeniu klauzuli o możliwości dobrowolnego wystąpienia państw członkowskich z Unii Europejskiej, przyjęciu protokołu o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, przyjęciu protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także utrzymaniu liberalnej współpracy międzyrządowej jako dominującej zasady w realizacji celów w obszarach należących dotąd do II i III filaru. Projekt nie rozwiązywał problemu tzw. deficytu demokracji, choć potwierdził trwałe dążenie Unii Europejskiej w tym kierunku (instytucja inicjatywy obywatelskiej, podstawy europejskiego prawa wyborczego i partyjnego, Karta Praw Podstawowych).

ABSTRACT

The article reconstructs the debate on the reform of the European Union that took place during the assembly of the European Convent. The work of the Convent resulted in a draft of the constitutional treaty in July 2003, which was approved by the leaders of the member states of the EU at the session in Brussels in June 2004. The author focuses on the following issues: the future functional model of the EU, axiology of the EU, division of competence between the Union and the member states, the legal personality of the EU, the tightening of collaboration between the member states, juridical instruments and procedures of decision making, a new division of competence among the institutions of the EU, a reform of the 2nd and 3rd pillar of the EU, ways of overcoming the so called deficiency of democracy.



ZJEDNOCZONE NIEMCY

BILANS PRZEMIAN EKONOMICZNYCH, SPOŁECZNYCH I POLITYCZNYCH (1990-2002)

Praca zbiorowa pod redakcją
Piotra Kalki i Jadwigi Kiwerskiej

Seria Studium Niemcoznawcze Instytutu Zachodniego
nr 79

Streszczenie w języku niemieckim

Str. 410

Praca jest efektem badań prowadzonych przez interdyscyplinarny zespół pracowników Instytutu Zachodniego, dotyczących różnych aspektów funkcjonowania Republiki Federalnej Niemiec od momentu zjednoczenia w 1990 r. do 2002 r. Przedmiotem zainteresowania stały się trzy główne płaszczyzny: ekonomiczna, społeczna i polityczna. Zdecydowano się skoncentrować właśnie na zagadnieniach z tych dziedzin uważając, że mają one kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju demokracji niemieckiej, wzmacniania potencjału gospodarczego i społecznego RFN, postępów integracji europejskiej, wreszcie kształtowania się nowej roli Niemiec na arenie międzynarodowej. Opisano zatem proces gospodarczej integracji obu części Niemiec, przemiany w sferze społecznej, w systemie partyjnym oraz w sposobie zachowań wyborczych, przedstawiono również kontynuację i nowe elementy w polityce zagranicznej. Dzięki temu udało się dokonać wartościowego i wyczerpującego bilansu dokonań, osiągnięć i porażek zjednoczonych Niemiec zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w integrującej się Europie.