

JANUSZ JÓZEF WĘC
Kraków

PROJEKT TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO OBRADY KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWEJ POD AUSPICJAMI PREZYDENCJI WŁOSKIEJ

Idea zwołania konferencji międzyrządowej, poświęconej gruntownej reformie Unii Europejskiej, zapisana została w dwóch odrębnych deklaracjach przyjętych przez szefów państw lub rządów w Nicei (2000 r.), a następnie w Laeken (2001 r.). W deklaracji nr 23 w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, zawartej w Akcie Końcowym załączonym do traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 r., kraje członkowskie Unii wezwane zostały do rozpoczęcia „bardziej wnikliwej i szerszej zakrojonej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej” z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, a więc zarówno przedstawiciele instytucji i organów wspólnotowych, jak i reprezentantów parlamentów krajów członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego. Przedmiotem debaty miały być zagadnienia nierozstrzygnięte przez dotychczasowe konferencje międzyrządowe, w tym podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, status Karty Praw Podstawowych, uproszczenie traktatów, rola parlamentów narodowych w architekturze europejskiej i tzw. deficyt demokracji. Po przeprowadzeniu debaty, w 2004 r. winna zostać zwołana nowa konferencja międzyrządowa, która zajęłaby się gruntowną reformą Unii Europejskiej¹.

W ślad za tym Rada Europejska obradująca w dniach 14-15 grudnia 2001 r. w Laeken przyjęła deklarację przewidującą powołanie Konwentu nad przyszłością Europy, który winien „utorować drogę” do wspomnianej konferencji międzyrządowej. W deklaracji sprecyzowane zostały zasadnicze cele przyszłej reformy Unii Europejskiej. Obok spraw wymienionych już w deklaracji nicejskiej, reforma ta miała objąć takie zagadnienia, jak: uproszczenie instrumentów prawnych i procedur stanowienia prawa, podział uprawnień między instytucjami wspólnotowymi, a także zbliżenie instytucji i organów wspólnotowych do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Autorzy deklaracji z Laeken nie ukrywali

¹ Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, w: Traktat z Nicei, zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, <http://www.msz.gov.pl/>, s. 76-77.

również, że tak szeroko zakrojona reforma Unii Europejskiej, w szczególności zamiar uproszczenia i reorganizacji traktatów, mogą „w dłuższej perspektywie” doprowadzić „do opracowania i przyjęcia konstytucji Unii”². Rezultatem prac Konwentu miał być dokument końcowy, zawierający zalecenia (jeśli doszłoby do zawarcia porozumienia) lub różne warianty rozwiązań danej kwestii z wyraźnym wskazaniem stopnia poparcia przez poszczególnych uczestników dla każdej z nich. Wraz z wynikami debat krajowych na temat przyszłości Unii Europejskiej dokument końcowy Konwentu winien stać się „punktem wyjścia do dyskusji” podczas konferencji międzyrządowej, „na której zapadną ostateczne decyzje”³.

Inauguracyjne posiedzenie Konwentu odbyło się 28 lutego 2002 r. w Brukseli⁴. Harmonogram jego prac podzielony został na trzy fazy: fazę słuchania, polegającą na gromadzeniu opinii członków Konwentu i wszystkich zainteresowanych środowisk (luty – lipiec 2002 r.), fazę badawczą, której celem była analiza porównawcza zgłoszonych wniosków i propozycji reformy Unii Europejskiej oraz wypracowanie dokumentu końcowego, zawierającego wstępną wersję traktatu konstytucyjnego (wrzesień – grudzień 2002 r.), i w końcu także fazę projektowania, w czasie której należało uzgodnić ostateczną wersję traktatu konstytucyjnego (styczeń – czerwiec 2003 r.)⁵. 28 października 2002 r. podczas plenarnego posiedzenia Konwentu jego przewodniczący Valéry Giscard d’Estaing przedstawił wstępny projekt traktatu konstytucyjnego, opracowany przez Prezydium⁶. Od tego momentu Prezydium zaczęło wywierać coraz bardziej przemożny wpływ na najważniejsze decyzje w Konwencie, co w dużej mierze przesądziło potem o ostatecznej wersji projektu traktatu konstytucyjnego. W styczniu 2003 r. rozpoczęła się końcowa faza prac Konwentu⁷. Ich pokłosiem był projekt „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, przyjęty przez plenum Konwentu w drodze konsensu 13 czerwca i 10 lipca 2003 r.⁸

² *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, w: *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken, 14-15 grudnia 2001 r.*; *Wnioski prezydencji*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, nr 53, 2002, cz. II, s. 170-172.

³ *Ibidem*, s. 174.

⁴ Inauguracyjne spotkanie Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, Sekretariat Europejski, UKIE, 28.02.2002 r., <http://www.ukie.gov.pl>; Minister Hübner said: the Convention on the Future of the Europe held its inaugural meeting on 28 February 2002, Sekretariat Europejski, UKIE, <http://www.ukie.gov.pl>.

⁵ J. J. Węc, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w pracach Konwentu. Stanowisko Polski*, w: *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, Kraków 2003, s. 125-126.

⁶ Europäischer Konvent. Vorentwurf des Verfassungsvertrages, 22.10.2002, sygn. CONV 369/02, s. 8-18.

⁷ 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.

⁸ *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003.

18 lipca 2003 r. Valéry Giscard d'Estaing przekazał ten dokument Silvio Berlusconiemu, pełniącemu podówczas funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej. Gdy latem 2003 r. rządy państw członkowskich i kandydujących zapoznały się z projektem, okazało się, że zastrzeżenia wielu z nich były na tyle poważne, iż negocjacje na ten temat w czasie konferencji międzyrządowej stawały się nieodzowne⁹. W tym celu uzgodniono także powołanie przez państwa członkowskie i kandydujące tzw. punktów kontaktowych (*focal points*), które miały ułatwić pracę i przepływ informacji podczas obrad konferencji¹⁰. Zgodnie z art. 48 traktatu o Unii Europejskiej, określającym procedurę rewizji traktatów, we wrześniu 2003 r. swoje opinie na temat konferencji międzyrządowej oraz samego projektu traktatu konstytucyjnego zgłosiły także Komisja Europejska, Parlament Europejski i Europejski Bank Centralny¹¹. Po wydaniu przez nie pozytywnych opinii 29 września 2003 r. Rada Ogólna i Stosunków Zewnętrznych podjęła decyzję o zwołaniu konferencji na 4 października 2003 r. do Rzymu. Konferencja miała się zatem rozpocząć kilka miesięcy wcześniej niż przewidywała deklaracja nicejska, ale z drugiej strony – jak się później okazało – obradowała ona też dłużej niż pierwotnie zakładano. Rokowania konferencji toczyły się pod auspicjami dwóch prezydencji: włoskiej (lipiec – grudzień 2003 r.) i irlandzkiej (styczeń – czerwiec 2004 r.). Przedmiot niniejszego artykułu jest rekonstrukcja przebiegu obrad i dyskusji nad pozainstytucjonalnymi postanowieniami projektu traktatu konstytucyjnego w okresie prezydencji włoskiej.

KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA. PREZYDENCJA WŁOSKA

4 października 2003 r. podczas spotkania w Rzymie przywódcy 25 państw członkowskich i kandydujących, przewodniczący Parlamentu Europejskiego oraz przewodniczący Komisji Europejskiej dokonali uroczystego otwarcia konferencji międzyrządowej. Uczestnicy posiedzenia wzięli najpierw udział w ogólnej debacie na temat znaczenia przyszłej konstytucji dla Europy, a następnie ustalili wstępny harmonogram rokowań. Na zakończenie obrad wydali deklarację, w której przyjęcie traktatu konstytucyjnego określili jako niezbędny warunek ukształtowania „Europy bardziej jednolitej, transparentnej, demokratycznej, skuteczniejszej w działaniu i bliższej obywatelom; Europy, przywiązującej duże znaczenie do wartości uniwersalnych przede wszystkim przez współpracę z multilateralnymi organizacjami międzynarodowymi oraz dbającej o utrzymanie silnych i wyważonych stosunków

⁹ The Intergovernmental Conference (dalej: IGC) 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency, <http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1>, s. 2.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, s. 3-5.

transatlantyckich”. Z drugiej strony autorzy deklaracji wyrazili nadzieję, że „rokowania w sprawie konstytucji zakończą się jeszcze przed mającymi się odbyć w czerwcu (2004 r.) wyborami do Parlamentu Europejskiego, tak aby Europejczycy mogli pójść do wyborów, znając w pełni przyszłą architekturę Unii”¹². Na zakończenie posiedzenia prezydencja włoska przedstawiła wstępny harmonogram prac konferencji międzyrządowej. Przewidywał on dwa spotkania szefów państw lub rządów zorganizowane w ramach sesji Rady Europejskiej i zaplanowane na 16-17 października oraz 12-13 grudnia 2003 r., a także pięć spotkań ministrów spraw zagranicznych w ramach posiedzeń Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, wyznaczonych na 14 i 27 października, 18 oraz 28-29 listopada (ewentualnie 28-30 listopada), a także 9 grudnia 2003 r.¹³

Już podczas pierwszego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych 25 państw członkowskich i kandydujących w Rzymie prezydencja włoska wezwała wszystkie delegacje, aby najpóźniej do 20 października 2003 r. przygotowały propozycje poprawek dotyczące kwestii pozainstytucjonalnych. Poprawki miały się ograniczać do „niezbędnego minimum”, ale mogły także obejmować postanowienia części III projektu traktatu konstytucyjnego¹⁴. Republika Federalna Niemiec i Włochy jako jedyne państwa nie zgłosiły wówczas żadnych propozycji. W odróżnieniu od nich wszystkie kraje, w tym nawet Francja, zaproponowały zmiany w opracowanym przez Konwent projekcie traktatu konstytucyjnego¹⁵. Poprawki przedstawiły także Komisja Europejska oraz Rada ds. Gospodarki i Finansów¹⁶. Ta ostatnia przygotowała nawet cały pakiet zmian, odnoszących się do polityki gospodarczej i pieniężnej, a także finansów i budżetu Unii Europejskiej¹⁷. Sprawy pozainstytucjonalne były rozpatrywane w czasie czwartego, piątego i szóstego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych w październiku, listopadzie i grudniu 2003 r., a także podczas sesji Rady Europejskiej w grudniu 2003 r.

W ślad za tym w czasie trzeciego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich i kandydujących, zwołanego 27 października 2003 r. do

¹² Regierungskonferenz (dalej RK) 2003. Erklärung von Rom, Brüssel, 6. Oktober 2003, sygn. CIG 3/03, s. 2.

¹³ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Vorläufiger Zeitplan, Brüssel, 6. Oktober 2003, CIG 5/03, Anlage, s. 1.

¹⁴ IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 5.

¹⁵ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen, einschließlich von Änderungsvorschlägen zum Bereich Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 24. Oktober 2003, CIG 37/03, s. 1-18.

¹⁶ *Ibidem*, s. 2.

¹⁷ Już we wrześniu 2003 r. podczas nieformalnego posiedzenia Rada ds. Gospodarki i Finansów zakwestionowała wiele postanowień projektu traktatu konstytucyjnego, w tym m.in. uprawnienia Parlamentu Europejskiego w postępowaniu prowadzącym do przyjęcia wieloletnich ram finansowych, a także kompetencje Komisji Europejskiej w procedurze dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego, por. IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 6-7.

Brukseli, prezydencja włoska przedłożyła notę zawierającą propozycje aż stu siedemdziesięciu dziewięciu zmian, które dotyczyły dziewięćdziesięciu jeden postanowień projektu traktatu konstytucyjnego w sprawach pozainstytucjonalnych, w tym gospodarczych i finansowych. Podzieliła je ona na dziewięć zasadniczych kategorii. Były to: preambuła, sprawy ogólne, finanse i budżet, polityka gospodarcza i pieniężna, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, działania zewnętrzne, inne polityki unijne, wzmocniona współpraca, rewizja traktatu konstytucyjnego¹⁸. Z listy poprawek wyłączone zostały natomiast sprawy związane ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obroną, ale znalazły się na niej niektóre kwestie dotyczące procedury podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów¹⁹. W obliczu tak ogromnej liczby poprawek podczas wspomnianego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych nie osiągnięto nawet wstępnego porozumienia. Było ono natomiast pierwszą okazją do zapoznania uczestników konferencji międzyrządowej z pełnym katalogiem zmian zaproponowanych przez poszczególne delegacje²⁰.

Dalszy postęp w rokowaniach miała przynieść, jak się spodziewano, zamknięta sesja (konklawe) ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich i kandydujących, zwołana w dniach 28-29 listopada 2003 r. do Neapolu. W okresie jednego miesiąca, jaki upłynął od poprzedniego posiedzenia poświęconego debacie nad kwestiami pozainstytucjonalnymi, prezydencja włoska dokonała analizy i weryfikacji wspomnianych stu siedemdziesięciu dziewięciu propozycji, zgłoszonych przez delegacje poszczególnych państw członkowskich i kandydujących, a także Komisję Europejską oraz Radę ds. Gospodarki i Finansów. Pozwoliło to na zredukowanie wszystkich pozainstytucjonalnych i instytucjonalnych spraw spornych do pięćdziesięciu sześciu. W ślad za tym podczas konklawe w Neapolu prezydencja przedłożyła uczestnikom posiedzenia notę zawierającą propozycję czterdziestu ośmiu poprawek do projektu traktatu konstytucyjnego i ośmiu otwartych jeszcze kwestii spornych²¹. Zaproponowane poprawki zostały sprecyzowane w specjalnym załączniku do noty prezydencji włoskiej²². Prezydencja traktowała je jedynie jako *sui generis* próbę bilansu dotychczasowych prac

¹⁸ Odłąbną kategorię stanowiły tzw. pozostałe sprawy, wśród których znalazły się m.in. klauzula o dobrowolnym wystąpieniu z Unii Europejskiej, rola parlamentów narodowych w protokołach o parlamentach narodowych oraz zasadzie pomocniczości i proporcjonalności, kwestia obszarów północnych lub słabo zaludnionych, a także sprawa protokołu o Euratomie, por. RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 18.

¹⁹ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 1-18.

²⁰ IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 6-7.

²¹ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel: Vorschlag des Vorsitzes, Brüssel, 25. November 2003, CIG 52/03, s. 1-13.

²² RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 1-56.

konferencji, wychodząc z założenia, iż nie mogą być one wiążące, „dopóki nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie całego projektu konstytucji”²³. Spośród ośmiu kwestii spornych za najbardziej kontrowersyjne prezydencja uznała sześć spraw o charakterze instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym: definicję większości kwalifikowanej, skład Komisji Europejskiej, minimalną liczbę mandatów do Parlamentu Europejskiego, treść preambuły, procedurę uchwalania rocznego budżetu, a także postępowanie w sprawie przyjmowania wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej po 2013 r. O ile jednak możliwości ominięcia raf politycznych w dwóch ostatnich sprawach wydawały się realne, o tyle w pierwszych czterech kwestiach szanse na szybkie osiągnięcie kompromisu były niewielkie. Jednak również w odniesieniu do dwóch ostatnich spraw prezydencja włoska wykazywała zdumiewający brak zdecydowania; nie przedstawiła bowiem na razie żadnych propozycji rozwiązań ani w sprawie zmiany zasad głosowania w Radzie Ministrów²⁴ nad wieloletnimi ramami finansowymi po 2013 r., ani na temat roli Parlamentu Europejskiego w procedurze uchwalania rocznego budżetu Unii Europejskiej²⁵.

Preambuła i sprawy ogólne

Jeśli chodzi o preambułę, to przedstawiciele Polski, Hiszpanii, Irlandii, Malty, Portugalii, Słowacji, Czech i Litwy zaproponowali odwołanie się w niej do antycznej filozofii greckiej, prawa rzymskiego, a także judeochrześcijańskich korzeni i racjonalistycznych tradycji Europy. Propozycjom tym kategorycznie sprzeciwiły się jednak Turcja i Cypr²⁶. Do spraw ogólnych prezydencja włoska zakwalifikowała wartości i cele Unii Europejskiej, zasady życia demokratycznego, a także podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi²⁷. Niektóre, choć odosobnione, delegacje domagały się podniesienia do rangi wartości Unii Europejskiej praw mniejszości narodowych i etnicznych (Węgry) lub zasady równości kobiet i mężczyzn (Szwecja)²⁸. Dążeniom Węgier ostro sprzeciwiły się jednak Słowacja i Łotwa ze względu na znaczny udział mniejszości narodowych w ogólnej liczbie ludności tych państw²⁹. Grecja wystąpiła z postulatem, aby

²³ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03, s. 1-2.

²⁴ Od tego miejsca używana będzie nowa nazwa Rady Unii Europejskiej, przewidywana w projekcie traktatu konstytucyjnego.

²⁵ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03, s. 6.

²⁶ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 3.

²⁷ *Ibidem*, s. 3-5.

²⁸ *Ibidem*, s. 3.

²⁹ *Ibidem*.

nowymi celami Unii Europejskiej były także działania zmierzające do utworzenia pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej, ochrona zdrowia obywateli oraz polityczne strategie, określające zasady rozwoju spójności gospodarczej i społecznej (art. I-3)³⁰. Belgia zgłosiła inicjatywę zagwarantowania w traktacie konstytucyjnym ochrony celów socjalnych we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej³¹. Odnośnie do zasad życia demokratycznego Unii Europejskiej Portugalia i Słowenia zaproponowały wprowadzenie do projektu zasady równości państw, podlegającej poszanowaniu przez Unię na równi z zasadą równości obywateli (art. I-44). Natomiast Słowacja wystąpiła z postulatem dookreślenia zapisu dotyczącego warunków zgłaszania inicjatywy obywatelskiej poprzez ustalenie konkretnej liczby państw członkowskich, niezbędnej do przedłożenia Komisji Europejskiej odpowiedniego wniosku w tej sprawie (art. I-46). Grecja zgłosiła propozycję, aby Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich był wybierany w wyborach bezpośrednich, a nie mianowany przez Parlament Europejski, jak przewidywały to traktat z Maastricht, amsterdamski, nicejski i projekt traktatu konstytucyjnego (art. I-48). Austria domagała się przyznania „centralnej roli władzom lokalnym i regionalnym” w realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zaś Holandia, Hiszpania i Finlandia sprzeciwiły się nadaniu Unii Europejskiej uprawnień do uchwalania ustaw europejskich w tej dziedzinie (art. III-6)³². Jeśli chodzi o podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, to wiele delegacji kwestionowało postanowienie projektu traktatu konstytucyjnego o zaliczeniu turystyki do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Domagały się one włączenia tego obszaru do kompetencji dzielonych (Grecja) lub kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających (Polska, Hiszpania, Francja, Portugalia, Łotwa, Malta, Litwa, Słowacja i Cypr)³³.

Podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych w Neapolu prezydencja włoska zaproponowała, a następnie w czasie grudniowej sesji Rady Europejskiej w Brukseli powtórzyła, że prawa mniejszości narodowych oraz zasada równości kobiet i mężczyzn powinny być podniesione do rangi wartości Unii Europejskiej zgodnie ze wspomnianymi postulatami Węgier i Szwecji (art. I-2)³⁴. W tym samym trybie rząd włoski odrzucił wspomniane żądanie Grecji w sprawie ustanowienia nowych celów Unii Europejskiej, ale z drugiej strony zaakceptował inicjatywę Belgii, proponując wprowadzenie do traktatu konstytucyjnego klauzuli socjalnej, przewidującej, że Unia przy określaniu i realizacji polityk i działań, o których mowa

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, s. 4.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 4; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003). Addendum I zum Vorschlag des Vorsitzes, Brüssel, 9. Dezember 2003, CIG 60/03 ADD 1, s. 5.

w części III, będzie brała pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego (art. III-2 a)³⁵. Jednocześnie prezydencja włoska odrzuciła postulaty niektórych delegacji dotyczące demokracji uczestniczącej (Słowacja) i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Grecja), ale przyjęła, choć nie podczas konklawe neapolitańskiego, lecz dopiero w czasie grudniowej sesji Rady Europejskiej w Brukseli, propozycję Portugalii i Słowenii w sprawie poszanowania zasady równości państw członkowskich Unii. Propozycja ta została jednak zmodyfikowana w ten sposób, że połączono ją, co wydawało się logiczniejsze, z zapisami projektu o poszanowaniu tożsamości narodowej państw członkowskich (art. I-5, ust. 2), a nie jak oczekiwali wnioskodawcy z zasadą równości obywateli (art. I-44)³⁶.

W sprawie realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, określonych w zasadach ogólnych części III, prezydencja włoska podczas konklawe w Neapolu zaproponowała, a następnie w czasie posiedzenia Rady Europejskiej 12-13 grudnia 2003 r. w Brukseli powtórzyła, kompromisowe rozwiązanie, mające pogodzić rozbieżne stanowiska poszczególnych delegacji. Nie przyznała ona wprawdzie „centralnej roli” w realizacji takich usług „władzom lokalnym i regionalnym”, jak chciała Austria, a nieoficjalnie także Republika Federalna Niemiec, ale nie pozbawiła również Unii Europejskiej uprawnień do uchwalania ustaw europejskich w tej dziedzinie, czego stanowczo domagały się Holandia, Hiszpania i Finlandia. W ślad za tym do znowelizowanej wersji art. III-6 rząd włoski wprowadził zarówno odwołanie się do zasady poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich (art. I-5), jak też wskazał, że ustawy europejskie, ustanawiające zasady i określające środki niezbędne dla realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, nie powinny naruszać kompetencji państw członkowskich do zlecenia i finansowania takich usług (art. III-6)³⁷.

Prezydencja włoska wyszła także naprzeciw oczekiwaniom Polski, Hiszpanii, Francji, Portugalii, Malty, Cypru Litwy, Łotwy i Słowacji w sprawie zaliczenia turystyki do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających Unii Europejskiej, ale jednocześnie sprzeciwiła się postulatowi Grecji w sprawie włączenia jej do kompetencji dzielonych (art. I-16). Pierwszą propozycję w tej sprawie rząd włoski zawarł w nocie przedłożonej ministrom spraw zagranicznych

³⁵ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel., CIG 52/03 ADD 1, s. 26; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)...., CIG 60/03 ADD 1, s. 37.

³⁶ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)...., CIG 60/03 ADD 1, s. 6.

³⁷ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel., CIG 52/03 ADD 1, s. 47; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)....., CIG 60/03 ADD 1, s. 58.

podczas konklawe w Neapolu³⁸. Po nieznaczących zmianach przedstawionych w nocy z 1 grudnia 2003 r., powtórzył ją w czasie sesji Rady Europejskiej 12-13 grudnia tegoż roku w Brukseli³⁹. Nowo wprowadzony do projektu traktatu konstytucyjnego art. III-181a stanowił, że Unia winna uzupełniać działania państw członkowskich w sektorze turystycznym, w szczególności poprzez wspieranie konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw. Działania Unii miały polegać na zachęcaniu do tworzenia korzystnego środowiska dla rozwoju przedsiębiorstw w tym sektorze, a także na wspieraniu współpracy między państwami członkowskimi, w szczególności poprzez wymianę dobrych praktyk. Środki przeznaczone do uzupełnienia działań podejmowanych w państwach członkowskich, służących realizacji celów, o których była mowa w niniejszym artykule, ale z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, miały natomiast ustanawiać ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe⁴⁰.

Finanse i budżet Unii. Polityka gospodarcza i pieniężna

Wśród spraw wymienionych w tych dwóch kategoriach znalazły się poprawki dotyczące budżetu i finansów, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, polityki gospodarczej i pieniężnej, działalności Europejskiego Banku Centralnego, a także funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Niektóre, choć odosobnione delegacje, wystąpiły z inicjatywą ustanowienia „prawdziwego systemu zasobów własnych” Unii Europejskiej, czyli budżetu w pełni niezależnego od składek krajów członkowskich (Belgia). Rada ds. Gospodarki i Finansów zaproponowała, aby projekt traktatu konstytucyjnego obok wielkości zasobów własnych Unii określał także górną granicę wydatków planowanych w wieloletnich ramach finansowych (art. I-52 ust. 5)⁴¹. Niektóre delegacje zgłosiły wspomniane już tutaj poprawki dotyczące procedury uchwalania wieloletnich ram finansowych po 2013 r. i rocznego budżetu Unii Europejskiej⁴².

Jeśli chodzi o politykę gospodarczą i pieniężną Unii Europejskiej, to Francja domagała się „wzmocnienia wszystkich instrumentów” sprzyjających „wzrostowi

³⁸ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 37.

³⁹ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Tourismus, Brüssel, 1. Dezember 2003, CIG 56/03, s. 1-2; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)., CIG 60/03 ADD 1, s. 48.

⁴⁰ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 48.

⁴¹ RK 2003. Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 5.

⁴² *Ibidem*, s. 5-6.

gospodarcemu i spójności społecznej”, wskazując w szczególności na konieczność usprawnienia koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia państw członkowskich, rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną w polityce podatkowej i społecznej oraz „instytucjonalizacji posiedzeń na szczycie” Unii Europejskiej poświęconych polityce społecznej. Postulatowi temu kategorycznie sprzeciwiła się jednak Wielka Brytania, proponując nawet podobnie jak podczas obrad Konwentu anulowanie postanowień projektu traktatu konstytucyjnego o kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia (art. I-11 ust., 3 art. ust. 1-4). Rada ds. Gospodarki i Finansów, a także delegacje Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Irlandii i Czech wypowiedziały się za tym, aby w razie stwierdzenia, że polityki gospodarcze państw członkowskich nie są zgodne z ogólnymi kierunkami zalecanymi przez Radę Ministrów lub zagrażają należytemu funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej Komisja Europejska nie kierowała ostrzeżenia wprost do danego państwa, jak przewidywał projekt traktatu konstytucyjnego, lecz, podobnie jak dotąd, wystosowywała odpowiednie zalecenie do Rady Ministrów (art. III-71 ust. 4). Ponadto Rada ds. Gospodarki i Finansów oraz delegacje Hiszpanii, Portugalii, Danii i Czech zaproponowały, aby Komisja Europejska kierowała swoją opinię do Rady Ministrów, a nie bezpośrednio do danego państwa członkowskiego, gdyby uznała, że w takim państwie istnieje już lub może wystąpić nadmierny deficyt budżetowy (art. III-76 ust. 5)⁴³.

Rada ds. Gospodarki i Finansów, a także Hiszpania i Belgia domagały się rozszerzenia zakresu spraw, nie mających zastosowania wobec państw członkowskich objętych derogacją, a określonych w art. III-91 ust. 2, o następujące przypadki: decyzje europejskie ustanawiające wspólne stanowiska w kwestiach szczególnie istotnych dla Unii Gospodarczej i Walutowej na forum właściwych międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych (art. III-90 ust. 1), a także środki mające na celu zapewnienie jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych (art. III-90 ust. 3)⁴⁴. Swój sprzeciw w tej sprawie wyraziła Wielka Brytania, nie należąca do strefy euro. Rada ds. Gospodarki i Finansów, Hiszpania, Belgia, Francja i Austria zaproponowały również, aby rozszerzyć zakres spraw, w których zawieszono miało być prawo głosu państw członkowskich objętych derogacją, a określonych w art. III-91 ust. 2, o następujące przypadki: zalecenia kierowane do państw członkowskich należących do strefy euro, w ramach wielostronnego nadzoru, w tym programów stabilności i ostrzeżeń (art. III-71 ust. 4), środki odnoszące się do nadmiernych deficytów państw

⁴³ RK 2003, Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 7.

⁴⁴ Zgodnie z art. III-91 ust. 1 państwami objętymi derogacją były kraje członkowskie Unii Europejskiej, w odniesieniu do których Rada Ministrów zdecydowała, że nie spełniają warunków niezbędnych do przyjęcia euro, por. *Projekt Traktatu...*, s. 123.

członkowskich należących do strefy euro (art. III-76 ust. 6-8 i 11), a także zniesienie derogacji wobec danego państwa członkowskiego (art. III-92 ust. 2). Tej propozycji sprzeciwiły się natomiast delegacje Polski, Wielkiej Brytanii i Węgier⁴⁵. Ponadto Komisja Europejska zgłosiła postulat ujednoczenia czasu trwania kadencji przewodniczącego Rady Ministrów i przewodniczącego Eurogrupy (art. 1-2 protokołu Eurogrupy)⁴⁶.

Podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych w Neapolu prezydencja włoska zgłosiła, a w czasie grudniowej sesji Rady Europejskiej w Brukseli powtórzyła, propozycję Rady ds. Gospodarki i Finansów, Hiszpanii i Belgii, dotyczącą rozszerzenia zakresu spraw, nie mających zastosowania wobec państw członkowskich objętych derogacją, a określonych w art. III-91 ust. 2, o następujące przypadki: decyzje europejskie ustanawiające wspólne stanowiska w kwestiach szczególnie istotnych dla Unii Gospodarczej i Walutowej w ramach właściwych międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych (art. III-90 ust. 1), a także środki mające na celu zapewnienie jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych (art. III-90 ust. 3). W podobnym, dwufazowym, trybie prezydencja wniosła poprawkę Rady ds. Gospodarki i Finansów, Hiszpanii, Belgii, Francji i Austrii, dotyczącą rozszerzenia zakresu spraw, określonych w art. III-91 ust. 2, w których zawieszono miało być prawo głosu państw członkowskich objętych derogacją o następujące przypadki: zalecenia kierowane do państw członkowskich należących do strefy euro, w ramach wielostronnego nadzoru, w tym programów stabilności i ostrzeżeń (art. III-71 ust. 4), a także środki odnoszące się do nadmiernych deficytów państw członkowskich należących do strefy euro (art. III-76 ust. 6-8 i 11)⁴⁷.

Jednocześnie prezydencja odrzuciła propozycję Francji w sprawie wzmocnienia instrumentów, mających sprzyjać wzrostowi gospodarczemu i spójności społecznej. Z dezaprobatą odniosła się również do postulatów Rady ds. Gospodarki i Finansów, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Irlandii i Czech w sprawie sposobu ostrzegania państwa członkowskiego, którego polityka gospodarcza byłaby niezgodna z ogólnymi kierunkami zalecanymi przez Radę Ministrów lub zagrażałaby należytemu funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej. Ponadto analogicznie potraktowała ona inicjatywę Rady ds. Gospodarki i Finansów, Hiszpanii, Portugalii, Danii i Czech, dotyczącą sposobu informowania państwa członkowskiego o istnieniu lub możliwości wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego.

⁴⁵ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 9.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 10.

⁴⁷ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 17-18; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003), CIG 60/03 ADD 1, s. 23-24.

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

W odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości delegacja polska proponowała określenie statusu i kompetencji komitetu ds. wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (art. III-162). Zwracała uwagę na brak w projekcie traktatu konstytucyjnego bliższych szczegółów na temat sposobu rozstrzygania sporów o właściwość pomiędzy państwami członkowskimi we współpracy sądowej w sprawach karnych (art. III-171 ust. 1). Jej wątpliwości wzbudzał także zapis o konieczności ustanawiania na podstawie europejskich ustaw ramowych minimalnych norm dotyczących praw jednostek w postępowaniu karnym w sprawach o wymiarze transgranicznym (art. III-171 ust. 2). Wraz z delegacją fińską domagała się ona również anulowania postanowienia projektu traktatu konstytucyjnego, przewidującego ustanawianie na mocy europejskich ustaw ramowych minimalnych norm, określających przestępstwa oraz sankcje w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. III-172 ust. 1). Ponadto delegacja polska wystąpiła z inicjatywą sformułowania na nowo treści art. III-174 ust. 3 w sposób jednoznacznie wykluczający możliwość prowadzenia przez Eurojust jakichkolwiek czynności procesowych w postępowaniach karno-sądowych, dotyczących poważnej przestępczości, obejmującej dwa lub więcej państw członkowskich Unii Europejskiej⁴⁸.

Czechy domagały się dookreślenia kompetencji Unii Europejskiej przy zawieraniu umów z państwami trzecimi na temat ponownego przyjęcia do państw pochodzenia, obywateli przebywających bez zezwolenia na jej terytorium (art. III-168 ust. 3). Słowacja wypowiedziała się za ograniczeniem harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich we współpracy sądowej w sprawach cywilnych w sposób niezbędny dla funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. III-170). Wielka Brytania wskazywała na trudności związane z zasięgiem działania i możliwymi kosztami realizacji postanowień, dotyczących współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art. III-170) i karnych (art. III-171). Wraz z Austrią sprzeciwiała się ona także nadaniu Eurojustowi uprawnień do wszczynania ścigania karnego prowadzonego przez właściwe organy krajowe (art. III-174 ust. 1-2). Ponadto niezwykle dużo emocji wzbudziła decyzja Konwentu o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej. Delegacje Wielkiej Brytanii, Irlandii, Finlandii i Słowacji zasadniczo sprzeciwiały się utworzeniu tego organu. Wątpliwości z powodu nadania mu zbyt dużych uprawnień artykułowały natomiast Austria, Czechy i Łotwa. Jedyne Holandia wypowiedziała się za koniecznością dalszego umocnienia roli Prokuratury Europejskiej (art. III-175 ust. 1-3). Wreszcie delegacja brytyjska zakwestionowała, i tak znacznie ograniczone, uprawnienia przyznane

⁴⁸ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 10-11.

Trybunałowi Sprawiedliwości we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. III-283)⁴⁹.

Prezydencja włoska odrzuciła zdecydowaną większość wspomnianych poprawek, w tym wszystkie postulaty delegacji polskiej. W załącznikach do not przedłożonych w czasie posiedzenia ministrów spraw zagranicznych w Neapolu i podczas grudniowej sesji Rady Europejskiej w Brukseli znalazły się jedynie dwie spośród nich. W ślad za postulatami wielu delegacji podczas konklawe neapolitańskiego prezydencja wystąpiła z propozycją ograniczenia uprawnień Prokuratury Europejskiej do zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Jednak podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli prezydencja powróciła do postanowień zawartych w projekcie traktatu konstytucyjnego, proponując jedynie ich modyfikację. Zgodnie z nową poprawką przedstawioną przez rząd włoski Rada Europejska mogłaby, w momencie ustanowienia Prokuratury Europejskiej lub później, przyjąć decyzję europejską, rozszerzającą uprawnienia tego organu na sprawy przewidywane w projekcie traktatu konstytucyjnego, a mianowicie zwalczanie poważnych przestępstw o wymiarze transgranicznym, a także dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem, w razie potrzeby w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców poważnych przestępstw, dotyczących więcej niż jedno państwo członkowskie. Wszelako stosowna decyzja europejska Rady Europejskiej wchodziłaby w życie dopiero po zaakceptowaniu jej przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. III-175 ust. 1-4)⁵⁰. Jednocześnie prezydencja włoska w czasie konklawe ministrów spraw zagranicznych w Neapolu zaproponowała, a podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli potwierdziła, słowacką poprawkę dotyczącą zmniejszenia ilości środków przewidzianych w art. III-170 ust. 2, które określałyby współpracę sądową w sprawach cywilnych, w sposób zapewniający należyte funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁵¹.

Działania zewnętrzne i inne polityki

Nieco mniej uwag i poprawek zgłosiły poszczególne delegacje w odniesieniu do działań zewnętrznych oraz innych obszarów działalności Unii Europejskiej. Wśród spraw wymienionych w kategorii „działania zewnętrzne” znalazły się umowy

⁴⁹ *Ibidem*, s. 11-12.

⁵⁰ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 21; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 28. Projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał, że powyższe uprawnienia nadane byłyby Prokuraturze Europejskiej na mocy ustawy europejskiej Rady Ministrów, stanowiącej jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. III-175, ust. 1-2), por. *Projekt Traktatu...*, s. 165.

⁵¹ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 22. RK 2003; Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 29.

handlowe i wspólna polityka handlowa. Natomiast w kategorii „inne obszary działalności Unii” umieszczono pomoc publiczną przyznawaną przez państwa członkowskie, spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, fundusze strukturalne, wspólną politykę rolną, rybołówstwo, zdrowie publiczne i kulturę. Hiszpania zaproponowała, aby Parlament Europejski nie wyrażał zgody, lecz był jedynie konsultowany przy zawieraniu umów handlowych między Unią Europejską a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. III-227 ust. 7 e). Szwecja zgłosiła postulat, aby przy ustanawianiu środków niezbędnych do realizacji wspólnej polityki handlowej nie stosować „procedury ustawodawczej”, co było równoznaczne z zamiarem ograniczenia roli Parlamentu Europejskiego w tej dziedzinie (art. III-217 ust. 2)⁵². Polska wystąpiła z propozycją rozszerzenia na „wszystkie terytoria, (...) które ucierpiały wskutek podziału Europy po drugiej wojnie światowej” – postanowień zawartych w tzw. artykułach niemieckich, uznających przyznawanie pomocy przez rząd niemiecki gospodarce niektórych regionów RFN, „dotkniętych podziałem Niemiec”, za zgodne z regułami konkurencji obowiązującymi we wspólnym rynku (art. III-56 ust. 2 c) lub dopuszczających stosowanie środków w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, „o ile są one niezbędne w celu skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec dla gospodarki niektórych regionów Republiki Federalnej dotkniętych tym podziałem” (art. III-141)⁵³. Szwecja domagała się wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego prawa związków zawodowych do organizowania akcji solidarnościowych w kilku krajach Unii Europejskiej pod warunkiem, że akcja taka zainicjowana w danym państwie członkowskim byłaby zgodna z jego prawem krajowym (art. III-35)⁵⁴. Hiszpania i Portugalia zgłosiły postulat zmiany art. III-119 o funduszach strukturalnych w sposób gwarantujący spójność jego postanowień z procedurą uchwalania wieloletnich ram finansowych. Finlandia i Litwa wypowiedziały się za rozszerzeniem zadań Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w taki sposób, aby mógł on wspierać współpracę między regionami Unii Europejskiej a krajami sąsiadującymi z tym ugrupowaniem integracyjnym (art. III-118). Domagały się one również stworzenia nowych podstaw prawnych dla rozwoju współpracy transgranicznej między Unią Europejską a państwami trzecimi (art. III-116). Grecja i Francja postulowały zmianę postanowień projektu traktatu konstytucyjnego o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w sposób uwzględniający interesy terytoriów wyspiarskich, zwłaszcza tych ustawicznie narażanych na trwałe trudności naturalne i borykających się z problemami demograficznymi (art. III-116 do 120)⁵⁵. Komisja Europejska, popierana

⁵² RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 12.

⁵³ *Ibidem*, s. 13.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 14.

przez delegację Szwecji, zaproponowała zmianę postanowień art. III-123 w sposób uwzględniający potrzebę przeprowadzenia reformy wspólnej polityki rolnej⁵⁶. Francja zgłosiła postulat, aby rozszerzyć działalność Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowia publicznego. W jej przekonaniu do zadań Unii powinno należeć także monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie, a także stworzenie pacjentom danego państwa członkowskiego możliwości korzystania z usług medycznych na wysokim poziomie w innym państwie członkowskim (art. III-179 ust. 1)⁵⁷.

Podobnie jak w przypadku obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, prezydencja włoska odrzuciła zdecydowaną większość zmian zaproponowanych przez poszczególne delegacje, w tym także wszystkie poprawki delegacji polskiej. Podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych w Neapolu prezydencja zgłosiła, a w czasie grudniowej sesji Rady Europejskiej w Brukseli powtórzyła, projekt deklaracji, mającej stanowić załącznik do traktatu konstytucyjnego, a przewidującej, że wymienione w art. III-107 dziedziny polityki społecznej powinny należeć „zasadniczo do kompetencji państw członkowskich”. Natomiast podejmowane w tych dziedzinach działania wspierające i koordynujące Unii Europejskiej winny mieć jedynie uzupełniający charakter oraz powinny służyć wzmocnieniu współpracy między tymi państwami, a nie harmonizacji ich różnorodnych regulacji prawnych⁵⁸. W podobnym, dwufazowym trybie prezydencja przedłożyła, a następnie jedynie powtórzyła, propozycję wprowadzenia zmian redakcyjnych do art. III-217 ust. 2, mówiącego o ustanawianiu środków niezbędnych do realizacji wspólnej polityki handlowej⁵⁹. W czasie konklawe neapolitańskiego prezydencja zaproponowała, zgodnie z postulatem Francji, rozszerzenie działalności Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowia publicznego w sposób pozwalający na monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie (art. III-179 ust. 1). Jednocześnie podczas grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli prezydencja sprecyzowała uprawnienia państw członkowskich w tej dziedzinie. Miały one odpowiadać nie tylko za organizację i świadczenie usług zdrowotnych oraz opiekę

⁵⁶ *Ibidem*, s. 15.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 29; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 40.

⁵⁹ Zgodnie z projektem traktatu konstytucyjnego ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe miały ustanawiać środki niezbędne do realizacji wspólnej polityki handlowej. Prezydencja zaproponowała, aby ustawy europejskie lub europejskie ustawy ramowe ustanawiały środki określające ramy realizacji wspólnej polityki handlowej (art. III-217 ust. 2), por. *Projekt Traktatu...*, s. 193; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 54; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 67.

medyczną, jak przewidywał projekt Konwentu, ale także za określanie polityki ochrony zdrowia publicznego. Ponadto do obowiązków państw członkowskich należałoby zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną, a także podziałem środków, które zostały im przyznane (art. III-179 ust. 7)⁶⁰.

Prezydencja włoska wyszła także naprzeciw oczekiwaniom Grecji i Francji w sprawie zmiany postanowień art. III-116 o spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w sposób uwzględniający interesy terytoriów wyspiarskich, zwłaszcza tych ustawicznie narażanych na trwałe trudności naturalne i borykających się z problemami demograficznymi. Pierwszą propozycję w tej sprawie rząd włoski zawarł w nocy przedłożonej ministrom spraw zagranicznych podczas konklawe w Neapolu⁶¹. Po dalszych zmianach zawartych w nocy z 1 grudnia 2003 r., a następnie powtórzonych w nocy przedstawionej podczas sesji Rady Europejskiej 12-13 grudnia tegoż roku w Brukseli, poprawki wprowadzone do art. III-116 polegały na tym, że wśród regionów objętych działaniami Unii, których celem miało być wzmocnienie jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, główną uwagę należało poświęcić obszarom, cierpiącym na skutek poważnych lub trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, w szczególności najbardziej na północ wysuniętym regionom o bardzo słabym zaludnieniu, a także określonym regionom wyspiarskim, transgranicznym i górskim⁶².

Rewizja traktatu konstytucyjnego. Wzmocniona współpraca

Projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał dwie procedury rewizji Konstytucji: uproszczoną i zwykłą. Procedura uproszczona miała polegać na wykorzystaniu tzw. specyficznych lub powszechnych klauzul przejściowych⁶³. Specyficzne klauzule przejściowe (*passerelle*) mogły być „stosowane wyłącznie w konkretnie zdefiniowanych obszarach działalności” Unii (stąd ich nazwa) i „przewidywały z reguły zmianę procedury podejmowania decyzji w ściśle określonych sprawach”⁶⁴. Powszechne klauzule przejściowe (*passerelle*) stwarzały możliwość za-

⁶⁰ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 34-35; Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 45-46.

⁶¹ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 30.

⁶² RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Brüssel, 1. Dezember 2003, CIG 55/03, s. 1-2; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 41.

⁶³ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Vertragsrevision, Brüssel, 11. November 2003, CIG 46/03, s. 1.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 1-2.

stępowania głosowania jednomyślnego przez głosowanie większością kwalifikowaną i szczególnej procedury legislacyjnej przez zwykłą procedurę legislacyjną. Klauzule te mogły być stosowane jedynie w odniesieniu do części III Konstytucji. Rada Europejska mogła podjąć, z własnej inicjatywy oraz jednomyślnie, decyzję europejską upoważniającą Radę Ministrów do stanowienia większością kwalifikowaną w dziedzinach lub przypadkach, w których stanowiła ona dotąd jednomyślnie. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską w tej sprawie miały być przekazywane parlamentom narodowym nie później niż cztery miesiące przed podjęciem takiej decyzji. Ponadto Rada Europejska mogła podjąć, z własnej inicjatywy oraz jednomyślnie, po co najmniej sześciomiesięcznym okresie rozpatrywania, decyzję zezwalającą na przyjęcie ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, w przypadkach, w których obowiązywała dotąd szczególna procedura ustawodawcza. Rada Europejska miała stanowić w tej sprawie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i poinformowaniu parlamentów narodowych (art. I-24 ust. 4)⁶⁵. Poza tym projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał stosowanie powszechnej klauzuli *passerelle* we wzmocnionej współpracy, umożliwiającej zastępowanie głosowania jednomyślnego przez głosowanie większością kwalifikowaną i szczególnej procedury legislacyjnej przez zwykłą procedurę legislacyjną. Rada Ministrów, stanowiąc jednomyślnie zgodnie z postanowieniami art. I-43 ust. 3 i z własnej inicjatywy, mogła podjąć decyzję o stanowieniu większością kwalifikowaną lub zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przy czym w tym ostatnim przypadku niezbędna była również konsultacja z Parlamentem Europejskim (art. III-328)⁶⁶.

W zwykłej procedurze zmiany traktatu konstytucyjnego rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja Europejska mogły przedkładać Radzie Ministrów propozycje zmiany traktatu konstytucyjnego. Rada Ministrów przekazywała je Radzie Europejskiej i notyfikowała parlamentom narodowym. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, podjęłaby zwykłą większością głosów decyzję, w której opowiedziałaby się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwoływałby konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów krajów należących do Unii, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie polityki pieniężnej konsultowany byłby także Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatrywałby propozycje zmian i przyjmowałby w drodze konsensu, zalecenie dla konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Rada Europejska mogłaby także zwykłą większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, gdy zakres proponowanych zmian nie uzasadniał jego zwołania (art. IV-7 ust. 1-2)⁶⁷.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 2-3.

⁶⁶ Por. *Projekt Traktatu...*, s. 249-250.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 259.

Już podczas trzeciego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych 27 października 2003 r. niektóre delegacje zażądały rezygnacji z klauzuli *passerelle*, umożliwiającej przechodzenie od głosowania jednomyślnego do trybu większości kwalifikowanej w uproszczonej procedurze rewizji określonych obszarów części III projektu traktatu konstytucyjnego⁶⁸. Wiele delegacji zgłosiło zastrzeżenia wobec ograniczonej roli parlamentów narodowych w uproszczonej procedurze zmiany części III projektu traktatu konstytucyjnego (klauzula *passerelle* art. I-24 ust. 4)⁶⁹. Grecja i Komisja Europejska wypowiedziały się za uproszczeniem zwykłej procedury zmiany traktatu konstytucyjnego⁷⁰. Hiszpania domagała się ograniczenia roli Parlamentu Europejskiego w tej procedurze⁷¹. Wraz z Polską postulowała ona również wyłączenie powszechnej klauzuli *passerelle* ze wzmocnionej współpracy (art. III-328). Wątpliwości wobec możliwości stosowania wspomnianej klauzuli we wzmocnionej współpracy wyrażała również delegacja brytyjska⁷². Węgry, Czechy i Słowenia wystąpiły natomiast z inicjatywą podniesienia z 1/3 do 1/2 liczby państw członkowskich Unii Europejskiej niezbędnych do skutecznego zawiązania wzmocnionej współpracy (art. I-43 ust. 2)⁷³.

Sporna kwestia klauzul przejściowych była także rozpatrywana w czasie czwartego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych zwołanego 18 listopada 2003 r. do Brukseli. Prezydencja włoska wypowiedziała się wówczas za tym, aby sprawę specyficznych klauzul przejściowych rozstrzygnąć w toku dalszej dyskusji nad procedurą podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów, ponieważ pozostawała ona w bezpośrednim związku z zagadnieniem możliwego rozszerzania tej procedury na inne obszary działalności Unii Europejskiej⁷⁴. Jednocześnie prezydencja zaproponowała, aby w razie korzystania z powszechnych klauzul przejściowych można było stosować procedurę *nhil obstat* na wzór protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności. Oznaczało to, że ich użycie mogło być zablokowane w drodze sprzeciwu wyrażonego w określonym terminie przez co najmniej 1/3 parlamentów narodowych⁷⁵. Ponadto prezydencja włoska, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom niektórych delegacji, głównie Grecji i Komisji Europejskiej, zgłosiła nową inicjatywę, mającą na celu uproszczenie zwykłej procedury zmiany traktatu konstytucyjnego (art. IV-7 ust. 1-2). Uproszczenie to dotyczyłoby wszystkich lub tylko części postanowień Tytułu III, określających

⁶⁸ RK 2003. Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, Brüssel, 24. Oktober 2003, CIG 38/03, s. 3.

⁶⁹ RK 2003. Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 16-17.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 16.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ RK 2003. Vermerk des Vorsitizes für die Delegationen. Vertragsrevision..., s. 3.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 3.

polityki i działania wewnętrzne Unii Europejskiej (III-Tytuł III), ale pod warunkiem, że nie prowadziłoby to do rozszerzenia kompetencji Unii przewidzianych w traktacie konstytucyjnym. Projekt zmian mógłby przedkładać rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja Europejska. Następnie Rada Europejska, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, podejmowałaby decyzję europejską, wchodzącą w życie zgodnie ze wspomnianą wyżej procedurą *nihil obstat* albo po zatwierdzeniu jej przez wszystkie państwa członkowskie według ich wymogów konstytucyjnych⁷⁶. Wprawdzie podczas wspomnianego posiedzenia ministrowie spraw zagranicznych nie osiągnęli ostatecznego porozumienia w żadnej ze spraw, jednak wiele wskazywało na to, że propozycje prezydencji włoskiej szły „we właściwym kierunku”⁷⁷.

W ślad za tym podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych 28-29 listopada 2003 r. w Neapolu prezydencja włoska zaproponowała zmianę uproszczonej procedury rewizji traktatu konstytucyjnego przy wykorzystaniu powszechnych klauzul przejściowych przez wzmocnienie roli parlamentów narodowych za pośrednictwem procedury *nihil obstat*, a także zmianę zwykłej procedury rewizji traktatu konstytucyjnego, w odniesieniu do wszystkich lub tylko części postanowień Tytułu III, określających polityki i działania wewnętrzne Unii (III-Tytuł III). Istotnym zastrzeżeniem przy zastępowaniu głosowania jednomyślnego przez głosowanie większością kwalifikowaną oraz szczególnej procedury legislacyjnej przez zwykłą procedurę legislacyjną miało być to, że nie mogło się ono odnosić do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (art. IV-7a ust. 1-3)⁷⁸. Zmiana zaproponowana dla zwykłej procedury rewizji traktatu konstytucyjnego miała polegać na jej uproszczeniu przez stworzenie możliwości podejmowania decyzji europejskich przez Radę Europejską, stanowiącą kwalifikowaną większością głosów, o ile takie decyzje nie zwiększałyby kompetencji przyznanych Unii w traktacie konstytucyjnym i zostałyby zatwierdzone przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. IV-7b ust. 1-3)⁷⁹. W przekonaniu prezydencji włoskiej zmiana taka czyniłaby również zbyteczne zbyt częste zwoływanie konferencji międzyrządowych⁸⁰. Jednocześnie w czasie neapolitańskiego konklawe prezydencja włoska zaproponowała anulowanie klauzuli *passerelle* we wzmocnionej współpracy, określonej w art. III-328, co było zgodnie z oczekiwaniami delegacji polskiej i hiszpańskiej, które wspierała w tej sprawie delegacja

⁷⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁷⁷ IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 7.

⁷⁸ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 38.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 39; por. też RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03, s. 9-10.

⁸⁰ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03, s. 9-10.

brytyjska⁸¹. Z drugiej strony prezydencja nie zaakceptowała jednak propozycji Węgier, Czech i Słowenii w sprawie podniesienia z 1/3 do 1/2 liczby państw członkowskich niezbędnych do skutecznego zawiązania wzmocnionej współpracy.

Podczas sesji Rady Europejskiej zwołanej 12-13 grudnia 2003 r. do Brukseli prezydencja włoska wystąpiła z inicjatywą wprowadzenia dalszych zmian w uproszczonej i zwykłej procedurze rewizji traktatu konstytucyjnego. Pierwsza modyfikacja miała polegać na wprowadzeniu wymogu akceptacji ze strony wszystkich parlamentów narodowych decyzji europejskich Rady Europejskiej w uproszczonej procedurze rewizji traktatu konstytucyjnego przy wykorzystaniu powszechnych klauzul przejściowych (procedura *nihil obstat*). Wszelkie inicjatywy podejmowane w tej sprawie przez Radę Europejską miały być przekazywane parlamentom narodowym. Jeżeli jeden z parlamentów narodowych notyfikowałby swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego przekazania, decyzja europejska Rady Europejskiej nie zostałaby przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska mogłaby przyjąć taką decyzję (art. IV-7a ust. 1-3)⁸². Istotą drugiej modyfikacji winno być ustanowienie wymogu jednomyślności (a nie kwalifikowanej większości) przy podejmowaniu decyzji europejskich przez Radę Europejską w zwykłej procedurze rewizji traktatu konstytucyjnego, w odniesieniu do wszystkich lub tylko części postanowień Tytułu III, określających polityki i działania wewnętrzne Unii (art. IV-7b ust. 1-3)⁸³. Jednocześnie prezydencja włoska powtórzyła swoją propozycję zgłoszoną już podczas konklawe neapolitańskiego, dotyczącą anulowania klauzuli przejściowej we wzmocnionej współpracy⁸⁴.

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony

Przy okazji opracowywania propozycji poprawek w sprawach pozainstytucjonalnych (do 20 października 2003 r.) wiele delegacji wyraziło swoje opinie na temat wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Prezydencja włoska potraktowała ewentualne zmiany w tej dziedzinie jako „jeden z centralnych tematów” obrad konferencji międzyrządowej i zarządziła w tej sprawie odrębne negocjacje⁸⁵.

⁸¹ Skutkowało to skreśleniem art. III-328 oraz wprowadzeniem wymogu jednomyślnego podejmowania decyzji przez Radę Ministrów w sprawie nawiązania i realizacji wzmocnionej współpracy (art. III-325 ust. 2, art. 326 ust. 2), por. RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03, s. 13; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 54-55.

⁸² RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 49.

⁸³ *Ibidem*, s. 50.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 68.

⁸⁵ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Nichtinstitutionelle Fragen..., CIG 37/03, s. 1.

W pierwszym dniu obrad konklawe neapolitańskiego uzgodniono jedynie wstępne porozumienie w sprawie klauzuli o wzajemnej pomocy w polityce obronnej, a także reguł współpracy strukturalnej. Ułatwił je w dużej mierze kompromis ustalony dzień wcześniej między Niemcami, Francją i Wielką Brytanią, dotyczący zasad funkcjonowania współpracy strukturalnej⁸⁶. W ślad za tym prezydencja włoska zaproponowała w Neapolu, zgodnie m.in. z postulatami Polski, rozszerzenie zakresu obowiązywania i doprecyzowanie klauzuli o wzajemnej obronie w sposób wykluczający naruszenie zobowiązań państw członkowskich Unii Europejskiej należących równocześnie do NATO. Klauzula ta miała się odnosić do wszystkich państw członkowskich, a nie, jak zakładał projekt traktatu konstytucyjnego, tylko do krajów nawiązujących ściślejszą współpracę w dziedzinie wzajemnej obrony. Zobowiązania podjęte na podstawie wspomnianej klauzuli miały być „zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z uczestnictwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami” winna nadal stanowić „podstawę ich zbiorowej obrony” (art. I-40 ust. 7). Jednocześnie prezydencja wystąpiła z inicjatywą anulowania art. III-214 ust. 1-4 projektu traktatu konstytucyjnego, określającego warunki przystąpienia danego państwa członkowskiego do ściślejszej współpracy w dziedzinie wzajemnej obrony oraz procedurę udzielenia takiemu państwu pomocy i wsparcia, jeżeli na swoim terytorium stałoby się ono ofiarą zbrojnej agresji⁸⁷.

Ponadto podczas konklawe w Neapolu prezydencja włoska zgłosiła postulat dostosowania *mutatis mutandis* postanowień o współpracy strukturalnej do zasad wzmocnionej współpracy w celu nadania jej „bardziej integracyjnego charakteru” w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁸⁸. W odróżnieniu od postanowień projektu traktatu konstytucyjnego współpraca strukturalna miała mieć stały charakter (art. I-40 ust. 6). Natomiast decyzja europejska, ustanawiająca tę współpracę i określająca listę uczestniczących w niej państw członkowskich, byłaby podejmowana przez Radę Ministrów, stanowiącą kwalifikowaną większość głosów, po konsultacji z ministrem spraw zagranicznych Unii, a nie przez zainteresowane państwa członkowskie, jak przewidywał projekt traktatu konstytucyjnego. Winno to nastąpić w terminie trzech miesięcy od momentu notyfikowania Radzie Ministrów, ministrowi spraw zagranicznych Unii i Komisji Europejskiej zamiaru nawiązania takiej współpracy przez państwa członkowskie, spełniające kryteria i przyjmujące zobowiązania w zakresie zdolności obronnych, wymienione w protokole o stałej współpracy strukturalnej. Jeżeli dane państwo członkowskie chciałoby przystąpić do takiej współpracy w terminie późniejszym, winno poinformować o tym Radę Ministrów, a nie Radę Europejską, jak przewidywał projekt traktatu

⁸⁶ IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 8.

⁸⁷ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 24.

⁸⁸ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03, s. 8.

konstytucyjnego. Rada Ministrów, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów i po wysłuchaniu ministra spraw zagranicznych Unii, podejmowałaby decyzję potwierdzającą jego udział w stałej współpracy strukturalnej. Do współpracy tej odnosiłyby się postanowienia o wzmocnionej współpracy właściwe dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a określone w art. III-325 ust 2 i art. III-326 ust. 2 projektu traktatu konstytucyjnego (art. III-213 ust. 1-4)⁸⁹.

W czasie szóstego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich i kandydujących 9 grudnia 2003 r. w Brukseli prezydencja włoska przedłożyła szczegółowy dokument, zawierający poprawki do projektu traktatu konstytucyjnego w części dotyczącej klauzuli o wzajemnej obronie i stałej współpracy strukturalnej. Ministrom spraw zagranicznych nie udało się jednak uzgodnić ostatecznego kompromisu na temat treści wspomnianej klauzuli. Kraje neutralne lub prowadzące politykę neutralną sprzeciwiły się bowiem „ewentualnemu automatyzmowi” w stosowaniu klauzuli o wzajemnej pomocy w polityce obronnej⁹⁰. Konsens osiągnięto natomiast w sprawie stałej współpracy strukturalnej, choć, w odróżnieniu od uzgodnień neapolitańskich, wprowadzono do niej dwie bardzo istotne zmiany. Były to: możliwość zawieszenia państwa uczestniczącego we współpracy strukturalnej i prawo do dobrowolnego wycofania się danego państwa z takiej współpracy⁹¹. Poprawki dotyczące klauzuli o wzajemnej obronie i stałej współpracy strukturalnej prezydencja włoska powtórzyła następnie podczas sesji Rady Europejskiej w dniach 12-13 grudnia 2003 r. w Brukseli⁹².

W ślad za wspomnianymi zmianami decyzję europejską w sprawie zawieszenia państwa, które przestało spełniać kryteria lub nie było w stanie wypełniać zobowiązań wynikających z takiej współpracy, miała podejmować Rada Ministrów, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, przy czym w głosowaniu mogliby brać udział tylko członkowie Rady Ministrów reprezentujący państwa uczestniczące, ale z wyjątkiem zainteresowanego państwa członkowskiego (art. III-213 ust. 4). Każde uczestniczące państwo członkowskie, pragnące wycofać się ze stałej współpracy strukturalnej, musiałyby notyfikować swoją decyzję Radzie Ministrów, która przyjmowałaby do wiadomości, że uczestnictwo zainteresowanego państwa w takiej współpracy zakończyło się (art. III-213 ust. 5). Ponadto w art. III-213

⁸⁹ RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel..., CIG 52/03 ADD 1, s. 23.

⁹⁰ IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 9.

⁹¹ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Verteidigung, Brüssel, 2. Dezember 2003, CIG 57/03, s. 2; RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Verteidigung, Brüssel, 5. Dezember 2003, CIG 57/1/03, REV 1, s. 2-3.

⁹² Jedyną modyfikację stanowiły zapisy, że stała współpraca strukturalna nie narusza postanowień art. III-210 w sprawie realizacji misji petersberskich (art. I-40 ust. 6), zaś ściślejsza współpraca w dziedzinie wzajemnej obrony „nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony określonych państw członkowskich” (art. I-40 ust. 7), por. RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 31-35.

znalazły się także postanowienia dotyczące procedury podejmowania decyzji w dziedzinie stałej współpracy strukturalnej (art. III-213 ust. 6).

Natomiast projekt protokołu w sprawie stałej współpracy strukturalnej stanowił, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony winna zapewniać Unii Europejskiej zdolność operacyjną, opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia mogłaby korzystać z tych środków w misjach petersberskich, przeprowadzanych poza Unią, a mających na celu utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i wzmocnienie międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zadania te powinny być wykonywane z wykorzystaniem potencjału wojskowego zapewnianego przez państwa członkowskie zgodnie z zasadą „jednolitych sił zbrojnych” (*single set of forces*). Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony nie powinna wpływać na specyficzny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony „niektórych” państw członkowskich. Winna ona natomiast szanować wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązania tych państw członkowskich, które uważają, że ich wspólna obrona powinna być realizowana w NATO, który stanowił nadal „podstawę zbiorowej obrony” jego członków, a także że jest ona zgodna ze wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony przyjętą przez tę organizację.

Stała współpraca strukturalna miała być dostępna dla każdego państwa członkowskiego, które z dniem wejścia w życie traktatu konstytucyjnego, zobowiązywało się (a) działać bardziej intensywnie w celu podniesienia własnych zdolności obronnych przez udział w siłach wielonarodowych, w głównych europejskich programach wyposażenia wojskowego, a także w Agencji ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejskiej Agencji Obrony)⁹³; (b) dostarczyć, najpóźniej do 2007 r., wyspecjalizowane jednostki zbrojne, przeznaczone do udziału w planowanych misjach petersberskich. Miały być one zdolne do podjęcia takich misji w terminie od pięciu do trzydziestu dni, w szczególności misji realizowanych z mandatu ONZ. Winny one prowadzić stosowne operacje przez trzydzieści dni, z możliwością przedłużenia tego okresu do co najmniej stu dwudziestu dni (art. 1). W ślad za tym państwa uczestniczące w stałej współpracy strukturalnej zobowiązywały się m.in. do realizacji następujących celów: (a) osiągnięcia w miarę możliwości zbieżności swoich systemów obronnych przez współpracę w zakresie identyfikacji potrzeb wojskowych, łączenie, zaś w stosownych przypadkach, specjalizację środków i potencjału obronnego, a także zachęcanie do współpracy w dziedzinie szkolenia i logistyki; (b) podjęcia konkretnych środków zapewniających

⁹³ Taka nazwa nadana została przewidywanej w projekcie traktatu konstytucyjnego Agencji Uzbrojenia, Badań i Potencjału Wojskowego na mocy w decyzji Rady Unii Europejskiej 2003/834/WE z 17 listopada 2003 r. W ten sposób Rada Unii Europejskiej, nie czekając na wejście w życie traktatu konstytucyjnego, postanowiła rozpocząć prace zmierzające do utworzenia Agencji, por. RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Verteidigung..., CIG 57/1/03, REV 1, s. 7.

zwiększenie dyspozycyjności, interoperacyjności, elastyczności oraz zdolności do rozmieszczenia sił; (c) udziału w rozwoju programów wyposażenia realizowanych przez Europejską Agencję Obrony (art. 2). Agencja ta miała przyczyniać się do regularnej oceny wkładu państw uczestniczących w stałej współpracy strukturalnej oraz składać co najmniej raz do roku sprawozdanie na ten temat. Oceny te miały być podstawą dla uchwalanych przez Radę Ministrów zaleceń i decyzji europejskich zgodnie z art. III-213 traktatu konstytucyjnego (art. 3)⁹⁴.

UWAGI KOŃCOWE

Wyniki obrad konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej były bardzo umiarkowane. Dlatego, kończące okres przewodnictwa Włoch, posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 12-13 grudnia 2003 r. stało od początku pod złą gwiazdą. Mimo braku nawet wstępnych uzgodnień w kilkudziesięciu kwestiach spornych, wśród których najczęściej kontrowersji budziły nadal takie zagadnienia pozainstytucjonalne i instytucjonalne, jak treść preambuły, skład Komisji Europejskiej, minimalna liczba mandatów w Parlamencie Europejskim oraz definicja większości kwalifikowanej – prezydencja włoska uznała, że najważniejszym problemem, wymagającym rozstrzygnięcia w czasie sesji Rady Europejskiej, powinna być ta ostatnia kwestia. W ślad za tym taktyka rządu włoskiego sprowadzała się do tego, aby najpierw uzgodnić kompromis w sprawie procedury podejmowania decyzji, a dopiero później debatować nad pozostałymi kwestiami spornymi, których rozwiązanie wydawało się łatwiejsze⁹⁵. Spór o procedurę podejmowania decyzji doprowadził jednak do fiaska posiedzenia Rady Europejskiej i kryzysu w obradach samej konferencji międzyrządowej. Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską potwierdzały niepowodzenie rokowań i upoważniały prezydencję irlandzką do kontynuowania konsultacji z rządami państw członkowskich⁹⁶.

Efektom prac konferencji międzyrządowej prowadzonych pod auspicjami prezydencji włoskiej było uzgodnienie wstępnych porozumień w odniesieniu do jedynie dziesięciu pozainstytucjonalnych kwestii spornych. Były to: po pierwsze, podniesienie do rangi wartości Unii Europejskiej praw mniejszości narodowych oraz zasady równości kobiet i mężczyzn; po drugie, wprowadzenie do projektu traktatu konstytucyjnego klauzuli socjalnej, przewidującej, że Unia przy określaniu i realizacji polityk i działań, o których mowa w części III, będzie brała pod uwagę

⁹⁴ RK 2003. Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Verteidigung..., CIG 57/1/03, REV 1, s. 2-9; RK 2003. Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Regierungskonferenz (12.-13. Dezember 2003)..., CIG 60/03 ADD 1, s. 31-35.

⁹⁵ IGC 2003/2004. Negotiations..., s. 9.

⁹⁶ Brussels European Council, 12 and 13 December: Presidency Conclusions, 5381/04, s. 1.

wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, z zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego; po trzecie, poszanowanie zasady równości państw członkowskich Unii Europejskiej przez połączenie jej z zapisami projektu traktatu konstytucyjnego o respektowaniu tożsamości narodowej tych państw; po czwarte, procedura uchwalania wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej; po piąte, podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi w zakresie realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez odwołanie się do zasady poszanowania tożsamości narodowej tychże państw i wskazanie, że ustawy europejskie, ustanawiające zasady i określające środki niezbędne dla realizacji takich usług nie powinny naruszać kompetencji państw członkowskich do ich zlecenia i finansowania; po szóste, zaliczenie turystyki do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających Unii Europejskiej; po siódme, rozszerzenie zakresu spraw, w których zawieszono miało być prawo głosu państw członkowskich objętych derogacją; po ósme, zmniejszenie ilości środków określających współpracę sądową w sprawach cywilnych, w sposób zapewniający prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego; po dziewiąte, rozszerzenie działalności Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowia publicznego w sposób pozwalający na monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesne ostrzeżenie w przypadku takich zagrożeń oraz ich zwalczanie, ale także nadanie państwom członkowskim nowych uprawnień w tej dziedzinie, na mocy których miały one odpowiadać także za określanie polityki ochrony zdrowia publicznego, zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną oraz za podział środków, jakie zostały im przyznane; po dziesiąte, nadanie współpracy strukturalnej statusu stałej współpracy zainteresowanych państw członkowskich i uzależnienie sprawy jej nawiązania od decyzji Rady Ministrów, stanowiącej kwalifikowaną większością głosów, po konsultacji z ministrem spraw zagranicznych Unii Europejskiej. Wszystkie wspomniane porozumienia zostały następnie zaakceptowane przez prezydencję irlandzką i wprowadzone do traktatu konstytucyjnego.

Drugą fazę konferencji międzyrządowej poprzedziły konsultacje bilateralne prowadzone przez prezydencję irlandzką. Pozwoliły one na określenie kierunków i zarysu możliwego kompromisu. Po wznowieniu obrad konferencji międzyrządowej wiosną 2004 r., najbardziej intensywne negocjacje przypadły na maj i czerwiec tegoż roku⁹⁷. Ostateczne rozstrzygnięcie, wspomnianych wyżej, pozainstytucjonalnych i instytucjonalnych kwestii spornych, budzących najwięcej kontrowersji, nastąpiło dopiero podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli

⁹⁷ IGC 2003 – Presidency proposals following the meeting of „focal points” on 4 May 2004, CIG 76/04, s. 1-62; IGC 2003 – Presidency proposal following the ministerial meeting on 24 May 2004, CIG 79/04, s. 21-22; IGC 2003 – Ministerial meeting, Luxembourg, 14 June 2004, CIG 80/04, s. 1-21.

w dniach 17-18 czerwca 2004 r. W drugim dniu swoich obrad Rada Europejska przyjęła traktat konstytucyjny⁹⁸. Nieco ponad cztery miesiące później, 29 października 2004 r. w Rzymie, podpisy pod traktatem złożyli szefowie państw lub rządów oraz ministrowie spraw zagranicznych 25 krajów członkowskich Unii Europejskiej. Traktat konstytucyjny zawarty został na czas nieokreślony i podlegał ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Niektóre kraje postanowiły przyjąć traktat w referendum narodowych. Jednak negatywne wyniki referendum we Francji i Holandii, przeprowadzonych w maju i czerwcu 2005 r., wywołały kryzys polityczny w Unii Europejskiej. Było niewątpliwie paradoksem, że od początku kryzysowi temu towarzyszyła ponownie dyskusja na temat ustroju i demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej, która stała się przeciwieństwem jedną z przyczyn zwołania Konwentu i konferencji międzyrządowej. Z drugiej strony dyskusja ta potwierdziła wyrażane już wcześniej opinie wielu autorów⁹⁹, że jedną z podstawowych spraw, których nie udało się w zadowalający sposób rozwiązać w traktacie konstytucyjnym, był problem tzw. deficytu demokracji oraz zbliżenia instytucji i organów wspólnotowych do obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.

ABSTRACT

The aim of the article is to reconstruct the proceedings and discussion of the inter-government conference during the Italian presidency, on the non-institutional rulings of the constitutional treaty. Among the several dozen disputable issues of a non-institutional nature brought up by the representations of particular governments, the Italian presidency managed to reach a compromise on just ten issues, later accepted by the Irish presidency and eventually introduced to the constitutional treaty. Although the results of the conference held under the auspices of the Italian presidency were rather moderate, they nevertheless made it possible to highlight and outline a feasible compromise to be achieved during the Irish presidency.

⁹⁸ IGC 2003 – Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004, CIG 81/04, 82/04, 83/04, 84/04, 85/04.

⁹⁹ J. Barcz, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 48. U. Liebert, *Ponadnarodowa debata o konstytucji: wartość dodana traktatu konstytucyjnego dla demokracji?*, w: *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, Kraków 2004, s. 36-42, Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Warszawa 2004, s. 169; J. J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni” nr 3, 2004, s. 100.