

JANUSZ JÓZEF WĘC  
Kraków

## KRYZYS KONSTYTUCYJNY W UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany został 29 października 2004 r. w Rzymie przez szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych dwudziestu pięciu krajów członkowskich Unii Europejskiej. Został on zawarty na czas nieokreślony (art. IV-446 TK) i podlega ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. IV-447 ust. 1 TK). Winien on wejść w życie 1 listopada 2006 r. pod warunkiem, że rządowi Republiki Włoskiej zostałyby złożone do depozytu wszystkie dokumenty ratyfikacyjne lub w przeciwnym wypadku pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo, które jako ostatnie spełni ten wymóg (art. IV-447 ust. 2 TK)<sup>1</sup>. Jednocześnie deklaracja nr 30 w sprawie ratyfikacji traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej, stanowi, że jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu, zostanie on ratyfikowany przez 4/5 państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, wówczas sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską<sup>2</sup>.

### REFORMA USTROJU UNII EUROPEJSKIEJ W TRAKTACIE KONSTYTUCYJNYM

Reforma ustroju Unii Europejskiej w traktacie konstytucyjnym obejmuje przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego. Skutkiem tego winno być istotne uproszczenie struktury i zasad jej funkcjonowania; rozszerzenie wspólnej aksjologii Unii przez włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego i stworzenie podstaw prawnych dla przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka

<sup>1</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 208-209.

<sup>2</sup> *Deklaracja w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, s. 458.

i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 r.; uproszczenie struktury prawa pierwotnego Unii, katalogu źródeł prawa (jeden katalog źródeł prawa), procesu podejmowania decyzji (jednolite procedury decyzyjne) oraz całej struktury Unii (likwidacja struktury filarowej); umocnienie legitymacji demokratycznej Unii przez uporządkowanie lub nieznaczną modyfikację zasad życia demokratycznego (demokratycznej równości, demokracji przedstawicielskiej i demokracji uczestniczącej), ale przede wszystkim poprzez wzmocnienie roli parlamentów narodowych oraz władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich w procesie legislacyjnym Unii; rozbudowę bazy instytucjonalnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także zwiększenie spójności działań podejmowanych w ramach dotychczasowych trzech filarów Unii, zwłaszcza w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>3</sup>.

Wprowadzając zmiany instytucjonalne i ustrojowe, traktat konstytucyjny zasadniczo potwierdza charakter Unii Europejskiej określony już w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r. Z drugiej strony, nadaje on jednak Unii Europejskiej status organizacji międzynarodowej i przyznaje państwom członkowskim prawo do wystąpienia. Jeżeli traktat konstytucyjny wejdzie w życie, to przyszła Unia Europejska będzie organizacją międzynarodową, „częściowo zintegrowaną”, a „częściowo międzyrządową”. Nie będzie ona ani federacją, ani konfederacją, lecz tak jak dotąd czymś pośrednim między państwem związkowym a związkiem państw<sup>4</sup>.

Przyszła Unia Europejska będzie organizacją międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego i jednocześnie organizacją o charakterze ponadnarodowym. Traktat konstytucyjny potwierdza atrybuty ponadnarodowości, którymi charakteryzuje się obecna Wspólnota Europejska, ale także je umacnia przez wyraźne wyodrębnienie obszarów należących do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, nadanie statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa Unii przed prawem państw członkowskich, dalszą rozbudowę podstaw aksjologicznych Unii i uprawnień jej instytucji o charakterze ponadnarodowym. W ślad za tym przyszła Unia Europejska będzie dysponować następującymi atrybutami ponadnarodowości: po pierwsze, będzie stanowić prawo wiążące dla państw członkowskich oraz osób fizycznych i prawnych, niektóre normy prawne zaś będą bezpośrednio skuteczne i będą miały pierwszeństwo wobec norm prawa krajowego; po drugie,

<sup>3</sup> Traktat konstytucyjny przewiduje nadanie przyszłej Unii Europejskiej osobowości prawnej (art. I-7 TK), zastąpienie traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i traktatu o Unii Europejskiej oraz aktów i traktatów, które je uzupełniły lub zmieniły – jednym traktatem, czyli traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (art. IV-437 ust 1-2 TK), a także uniwersalną sukcesję przyszłej Unii wobec Wspólnoty Europejskiej i obecnej Unii Europejskiej (art. IV-438 ust. 1 TK) por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, s. 11, 203-204; por. też J. Barcz, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 40-41; C. Mik, *Unia Europejska i źródła jej prawa w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego*, w: *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, pod red. C. Mika, Toruń 2004, s. 37, 44-45.

<sup>4</sup> T. Oppermann, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2005, s. 18-19.



decyzje podejmowane przez instytucje Unii będą stanowione zasadniczo większością kwalifikowaną i będą wiążące także dla tych państw członkowskich, które się im sprzeciwiają; po trzecie, Unia będzie posiadać autonomię sądową, wyrażającą się w działalności i uprawnieniach Trybunału Sprawiedliwości, którego jurysdykcja winna być obowiązkowa i nie może być wyłączona; po czwarte, będzie ona wyposażona w instytucje i organy o charakterze ponadnarodowym, w których zasiada niezawisły i niezwiązany żadnymi instrukcjami personel; po piąte, winna ona dysponować autonomią finansową; po szóste, będzie ona posiadać traktatowo zagwarantowany katalog kompetencji wyłącznych, a także dotychczasowy dorobek wspólnotowy (*acquis communautaire*); po siódme, będzie ona nie tylko wspólnotą gospodarczą, ale także w dużym zakresie unią polityczną, opierającą się na własnym katalogu wartości, znacznie rozszerzonym na mocy traktatu konstytucyjnego (m.in. Karta Praw Podstawowych, perspektywa przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 r.).

Z drugiej strony jednak, Unia Europejska będzie nadal organizacją międzypaństwową. Dążeniom do dalszej rozbudowy infrastruktury ponadnarodowej w Unii Europejskiej traktat wyznacza bowiem bardzo wyraźne granice. Po pierwsze, „władcami traktatu” pozostają nadal państwa członkowskie, Unia nie posiada zaś kompetencji do rozszerzania własnych kompetencji (kompetencji-kompetencji), co oznacza, że podobnie jak dotąd będzie ona zdana na przekazywanie jej dodatkowych uprawnień przez państwa członkowskie zasadniczo w drodze rewizji traktatów. Po drugie, traktat wyklucza posiadanie przez Unię kompetencji domniemanych, co oznacza, że w razie wątpliwości domniemanie przemawiać będzie zawsze na rzecz państw członkowskich. Po trzecie, rozszerzeniu ulegają postanowienia określające zasadę pomocniczości oraz zasadę ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich, co służy wzmocnieniu ich pozycji wobec Unii Europejskiej. Po czwarte, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych zwierzchnictwo terytorialne Unii będzie nadal ograniczone do obszaru stosowania traktatu, z wyjątkami określonymi w tymże traktacie. Po piąte, Unia nie będzie posiadać także pełnego zwierzchnictwa personalnego nad obywatelami Unii. Obywatelstwo Unii nie zastępuje bowiem, lecz ma jedynie charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, choć obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkowi przewidzianym w traktacie<sup>5</sup>.

Określony w traktacie nowy ład aksjologiczny, opierający się na obowiązujących prawach podstawowych, stwarza istotne przesłanki dla zbliżenia Unii

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat por. *ibidem*, s. 18-19, 239-240, 272-282; K. Hailbronner, G. Jochem, *Europarecht I. Grundlagen und Organe*, Stuttgart 2005, s. 7-14; K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 440-442; szerzej na temat traktatu konstytucyjnego por. G. Milton, J. Keller-Noellet, *The European Constitution. Its Origins, Negotiation and Meaning*, London 2005; M. Longo, *Constitutionalising Europe. Processes and Practices*, Aldershot 2006.

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 potwierdza dotychczasowe dążenia do zbudowania w przyszłości „wspólnoty narodów”, o tyle Karta Praw Podstawowych stwarza przesłanki dla umocnienia Unii Europejskiej jako „wspólnoty wartości”, stojącej na straży praw człowieka. Stworzenie podstawy prawnej dla przyszłego przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 r. ma natomiast niezwykle istotne znaczenie dla dalszego spójnego rozwoju ochrony praw podstawowych w Europie. Ponadto rozszerzenie katalogu wspólnych wartości Unii Europejskiej, włączenie Karty Praw Podstawowych, perspektywa przystąpienia Unii do wspomnianej konwencji, a także stworzenie przesłanek dla umocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji – nie tylko umacniają aksjologię Unii, ale także potwierdzają dążenia sygnatariuszy traktatu konstytucyjnego do dalszego wzmocnienia metody wspólnotowej w Unii Europejskiej.

Zasadniczo traktat potwierdza również filozofię integracji, obowiązującą już od wejścia w życie traktatu z Maastricht, a 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. Dookreślenie i uzupełnienie zasad regulujących stosunki między Unią a państwami członkowskimi, doprecyzowanie obowiązujących dotąd zasad podziału kompetencji, a także samo wprowadzenie traktatowego podziału kompetencji między obu stronami, potwierdzają charakter relacji istniejących między strukturami ponadnarodowymi a suwerennością państwową i narodową, polegający na ich wzajemnym przenikaniu się i uzupełnianiu. Spośród zasad regulujących stosunki między Unią Europejską a państwami członkowskimi istotne znaczenie ma nadanie po raz pierwszy statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa Unii przed prawem państw członkowskich, a także rozszerzenie postanowień o ochronie tożsamości narodowej państw członkowskich. Natomiast wśród zasad podziału kompetencji szczególnie ważne jest uściślenie przepisów o kompetencjach powierzonych Unii, a także rozszerzenie postanowień określających zasadę pomocniczości<sup>6</sup>.

W obrębie systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej traktat konstytucyjny umacnia zarówno instytucje współpracy międzyrządowej, jak i instytucje ponadnarodowe, potwierdzając dotychczasową filozofię integracji o wzajemnym przenikaniu się i uzupełnianiu elementów metody wspólnotowej i międzyrządowej. Na korzyść współpracy międzyrządowej działa przede wszystkim znaczące wzmocnienie pozycji Rady Europejskiej przez nadanie jej statusu instytucji i wyraźnych uprawnień decyzyjnych (ale nie legislacyjnych), a także wyodrębnienie i umoc-

<sup>6</sup> J. J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 68-86.



nienie funkcji jej przewodniczącego. Niezwykle istotne z tego punktu widzenia jest również włączenie parlamentów narodowych do procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej przez ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania jako instrumentu, służącego monitorowaniu sposobu przestrzegania zasady pomocniczości. Z drugiej strony, rozszerzenie zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów<sup>7</sup> na czterdzieści cztery nowe przypadki oznacza znaczące wzmocnienie metody wspólnotowej w procesie podejmowania decyzji. Jednak w wielu obszarach integracyjnych, z wyjątkiem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dotyczą one przede wszystkim przyjmowania przepisów wykonawczych. Głosowanie jednomyślne utrzymane zostało natomiast zasadniczo w dziesięciu obszarach odnoszących się pośrednio lub bezpośrednio do suwerenności lub interesów narodowych państw członkowskich, w szczególności zaś we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w polityce podatkowej, a także w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych<sup>8</sup>.

Dalszemu rozwojowi ponadnarodowej bazy instytucjonalnej i legislacyjnej sprzyja przede wszystkim wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w systemie instytucjonalnym. Umocnienie roli Parlamentu Europejskiego jest następstwem uznania procedury współdecydowania za zasadniczą procedurę legislacyjną, rozszerzenia materialnego zakresu jej zastosowania, nadania Parlamentowi prawa do wybierania przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także zwiększenia uprawnień Parlamentu w następujących procedurach: uchwalania rocznego budżetu, wieloletnich ram finansowych, zwykłej i uproszczonej rewizji traktatu konstytucyjnego oraz dobrowolnego wystąpienia z Unii. Wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej wynika ze zwiększenia jej uprawnień w następujących procedurach: uchwalania rocznego budżetu, wielostronnego nadzoru oraz unikania nadmiernego deficytu. Niezwykle istotne znacznie ma także znaczące wzmocnienie pozycji przewodniczącego Komisji w procedurze powoływania jej kolegów. Rozszerzenie uprawnień legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej oznacza również

<sup>7</sup> Rada Ministrów to nowa nazwa Rady Unii Europejskiej ustanowiona w traktacie konstytucyjnym.

<sup>8</sup> W. Wessels, *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, „Integration” 2004, z. 3, s. 166-167; *Eine Verfassung für Europa. Die Beschlussfassungsverfahren der Union*, <http://europa.eu/scadplus/constitution/majority—de.htm>, s. 1-11. W porównaniu z projektem Konwentu, traktat konstytucyjny przywraca w dziesięciu ważnych przypadkach głosowanie jednomyślne w miejsce większości kwalifikowanej, przewidywanej w tymże projekcie, co znacząco wzmacnia pozycję państw członkowskich, a w ślad za tym również współpracę międzyrządową w przyszłej Unii Europejskiej por. J. Falke, *Verbesserung, Verwässerung oder Stillstand? Das Ergebnis der Regierungskonferenz im Vergleich zum Konvent*, w: U. Liebert, J. Falke, A. Maurer (eds.), *Postnational Constitutionalisation in the New Europe. Postnationaler Verfassungsprozess im neuen Europa*, Baden-Baden 2006, s. 141-145; szerzej na temat okoliczności ustanowienia i ewolucji metody wspólnotowej por. Y. Devuyst, *The European Union at the Crossroads. The EU's Institutional Evolution from the Schuman Plan to the European Convention*, Brussels 2003, s. 23-24, 45-85.

istotne wzmocnienie metody wspólnotowej w przyszłej Unii Europejskiej. Umocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest skutkiem nieznacznego rozszerzenia jego kompetencji, pozwalającego na większą efektywność jego działań, objęcia jego jurysdykcją Rady Europejskiej, organów i jednostek organizacyjnych Unii, a także zwiększenia uprawnień jednostek (osób fizycznych i prawnych) w zakresie ochrony prawnej. Zmiany w procedurze powoływania Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości ograniczają dotychczasowy wpływ odpowiednio Rady Unii Europejskiej lub rządów państw członkowskich, a tym samym działają na korzyść zwolenników rozwiązań ponadnarodowych. Ponadnarodową infrastrukturę instytucjonalną i legislacyjną w Unii Europejskiej wzmacnia także nadanie ministrowi spraw zagranicznych Unii rangi funkcjonariusza europejskiego (jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej) i wyposażenie go w prawo do inicjatywy ustawodawczej. Również rozszerzenie kompetencji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w całym procesie podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz nadanie Europejskiemu Bankowi Centralnemu statusu instytucji zostaje powiązane ze zwiększeniem uprawnień Rady Europejskiej, a także nadaniem statusu traktatowego i wzmocnieniem pozycji Eurogrupy<sup>9</sup>.

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że traktat konstytucyjny nie rozstrzyga wielu kwestii, jakie były dyskutowane w czasie obrad Konwentu w latach 2002-2003 i konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004. Reforma ustrojowa Unii Europejskiej charakteryzuje się zatem pewnymi ułomnościami. Utrzymana bowiem zostaje Europejska Wspólnota Energii Atomowej jako odrębna organizacja międzynarodowa w rozumieniu prawa międzynarodowego, choć stanowiący jej podstawę prawną traktat rzymski z 25 marca 1957 r. ulega modyfikacji na mocy protokołu nr 36, załączonego do traktatu konstytucyjnego (art. 1-12 protokołu)<sup>10</sup>. Zachowane zostają także podstawowe osobliwości i specyfika wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Wszelako zasadniczym, jak się wydaje, mankamentem traktatu konstytucyjnego jest to, że w najmniejszej mierze nie rozwiązuje on problemu deficytu demokracji oraz zbliżenia instytucji i organów wspólnotowych do obywateli państw

<sup>9</sup> K. A. Wojtaszczyk, *Instytucje w systemie politycznym Unii Europejskiej*, w: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, pod red. K. A. Wojtaszczyka, Warszawa 2005, s. 17-29; J. J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej...*, s. 86-93; *idem*, *Sprawa traktatu konstytucyjnego w pierwszej fazie obrad konferencji międzyrządowej 2003-2004. Zagadnienia instytucjonalne*, w: *Polska polityka integracyjna po akcesji do Unii Europejskiej*, pod red. J. M. Fiszera, Warszawa 2006, s. 168-189; J. J. Węc, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w pracach Konwentu w sprawie przyszłości Europy*, (cz. I), „Społeczeństwo i Polityka” 2006, nr 2; *idem*, *Reforma systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej w pracach Konwentu w sprawie przyszłości Europy* (cz. II), „Społeczeństwo i Polityka”, 2006, nr 3; R. Trzaskowski, *Dynamika systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 336-370, 372-379.

<sup>10</sup> *Protokół zmieniający traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*, w: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, s. 393-396.



członkowskich, choć potwierdza trwałe dążenie Unii Europejskiej w tym kierunku, co wyraża się m.in. w inkorporacji Karty Praw Podstawowych, we wzmocnieniu roli parlamentów narodowych, a także wprowadzeniu instytucji inicjatywy obywatelskiej. Przede wszystkim jednak traktat nie likwiduje deficytu demokracji w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego. Było niewątpliwie pewnym paradoksem, że najdalej idące propozycje dotyczące przezwyciężenia deficytu demokracji w działalności Parlamentu Europejskiego, zgłaszane podczas obrad Konwentu, ograniczały się w zasadzie do wprowadzenia, przewidywanej już przez traktat amsterdamski z 2 października 1997 r., jednolitej dla wszystkich państw członkowskich procedury wyborczej. Miała ona umożliwić m.in. tworzenie ponadnarodowych „europejskich list wyborczych” i głosowanie na wspólnych „europejskich kandydatów”, a w ślad za tym przyczynić się do rozwoju systemu partyjnego, prawa partyjnego, a także tożsamości europejskiej. Jednak nawet te propozycje nie doczekały się realizacji. Z drugiej strony, należy wszakże zauważyć, że o ile Unia Europejska pozostanie nadal jedynie wspólnotą państw członkowskich i, co jest niezwykle prawdopodobne, nie ulegnie przekształceniu w federację, to kompetencje Parlamentu Europejskiego będą zapewne nadal jedynie funkcją uprawnień pozostałych instytucji tworzących trójkąt decyzyjny Unii, a mianowicie Rady Ministrów i Komisji Europejskiej<sup>11</sup>.

#### PROCES RATYFIKACJI TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO

Traktat konstytucyjny jest efektem trwających, z przerwami, niemal dwadzieścia pięć miesięcy obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (28 lutego 2002 r. – 10 lipca 2003 r.), a następnie także konferencji międzyrządowej (4 października 2003 r. – 18 czerwca 2004 r.). Procedura ratyfikacyjna rozpoczęła się już w 2004 r., przy czym pierwszymi państwami członkowskimi, które zatwierdziły traktat były: Litwa (11 listopada) i Węgry (20 grudnia). W ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2005 r. uczynił to Parlament Europejski (12 stycznia), a także siedem dalszych państw członkowskich: Słowenia (1 lutego), Hiszpania (20 lutego), Włochy (6 kwietnia), Grecja (19 kwietnia), Słowacja (11 maja), Austria (25 maja) i RFN (27 maja)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Włączenie parlamentów narodowych do procesu legislacyjnego Unii Europejskiej w powiązaniu z nadaniem wyraźnych uprawnień decyzyjnych Radzie Europejskiej skłoniło niektórych badaczy do sformułowania tezy, że w traktacie konstytucyjnym trójkąt decyzyjny: Rada Unii Europejskiej – Komisja Europejska – Parlament Europejski został zastąpiony przez pięciokąt decyzyjny: Rada Europejska – Rada Ministrów – Komisja – Parlament Europejski – parlamenty narodowe, „w ramach którego środek równowagi” uległ przesunięciu w kierunku Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych por. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004, s. 213.

<sup>12</sup> W Hiszpanii 20 lutego 2005 r. odbyło się w tej sprawie referendum konsultacyjne, w którym 76,73% głosujących zaakceptowało traktat konstytucyjny. Natomiast 28 kwietnia i 18 maja tegoż roku

Mimo to prawdziwy zwrot w procesie ratyfikacyjnym nastąpił na przełomie maja i czerwca 2005 r. wskutek dość zaskakujących wyników referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii. 29 maja 2005 r. 54,87% głosujących we Francji, a 1 czerwca tegoż roku 61,6% głosujących w Holandii – odrzuciło traktat konstytucyjny<sup>13</sup>. Zaskakująco duża była również frekwencja w obu referendach, która wyniosła we Francji 69,9%, w Holandii zaś – 62,38%. Niewątpliwie istotny jest także fakt, że traktat został odrzucony w dwóch państwach założycielskich Wspólnot Europejskich. Negatywne wyniki referendum we Francji i w Holandii wywołały poważny kryzys polityczny w Unii Europejskiej. W tej sytuacji 18 czerwca 2005 r. szefowie państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej przyjęli w Brukseli deklarację, stwierdzającą, że odrzucenie traktatu przez Francję i Holandię nie zagraża „zasadności kontynuacji procesów ratyfikacyjnych”, a także wzywającą poszczególne państwa członkowskie do „szerokiej debaty z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych” na temat procesu jego ratyfikacji. W razie potrzeby miała być także dokonana zmiana harmonogramu ratyfikacji w tych państwach członkowskich, które jeszcze jej nie zakończyły. W końcu deklaracja zapowiadała także zwołanie w połowie 2006 r. specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej, poświęconego ocenie wspomnianej debaty, a także osiągnięciu porozumienia w sprawie kontynuacji procesu ratyfikacji<sup>14</sup>.

Po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii proces ratyfikacji był kontynuowany. W 2005 r. traktat zatwierdziły Łotwa (2 czerwca), Cypr (30 czerwca), Malta (6 lipca) i Luksemburg (10 lipca), w 2006 r. zaś uczyniły to Belgia (8 lutego) i Estonia (9 maja)<sup>15</sup>. Z drugiej strony jednak, niektóre państwa członkowskie postanowiły odroczyć na czas nieokreślony termin planowanego referendum (Dania, Portugalia, Wielka Brytania, Irlandia, Polska i Czechy). Inne przesunęły datę jego przyjęcia przez parlament (Finlandia i Szwecja)<sup>16</sup>. W Słowacji mimo wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu przez parlament, Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę skargę trzynastu obywateli, 14 lipca 2005 r. wydał orzeczenie o zawieszeniu procedury ratyfikacyjnej i konieczności przeprowadzenia

---

traktat zatwierdziły odpowiednio Kongres Deputowanych i Senat por. *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, <http://de.wikipedia.org/wiki/Vertrag>, s. 14-15; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego*, [http://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja\\_dla\\_Europy](http://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja_dla_Europy), s. 5.

<sup>13</sup> To ostatnie referendum miało charakter konsultacyjny por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5; *Vertrag über eine Verfassung für Europa...*, s. 14-15.

<sup>14</sup> *Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, Bruksela, 18 czerwca 2005, „Monitor Europejski” 2005, nr 14, <http://www1.ukie.gov.pl/>, s. 1.

<sup>15</sup> W Luksemburgu 10 lipca 2005 r. odbyło się referendum konsultacyjne, przy czym już 28 czerwca tamtejszy parlament przyjął traktat w pierwszym czytaniu, 25 października 2005 r. zaś w drugim por. *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 11, 14-15; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5.

<sup>16</sup> Przegląd prasy, <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/news.nsf/>, s. 2.



referendum w tej sprawie<sup>17</sup>. Natomiast w RFN prezydent Horst Köhler postanowił wstrzymać się ze złożeniem podpisu na dokumentach ratyfikacyjnych aż do momentu wydania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeczeń w sprawie dwóch skarg złożonych przez przeciwników traktatu<sup>18</sup>. Do połowy 2006 r. procedura ratyfikacyjna została zatem ostatecznie zakończona w trzynastu państwach członkowskich.

16 grudnia 2005 r. deputowani do Parlamentu Europejskiego Andrew Nicholas Duff (Wielka Brytania) i Johannes Voggenhuber (Austria) w imieniu komisji ds. konstytucyjnych Parlamentu opracowali raport, który miał wytyczać kierunek dalszego postępowania w procesie ratyfikacyjnym. 19 stycznia 2006 r. Parlament Europejski, zdecydowaną większością 385 głosów, przy 125 głosach przeciwnych, przyjął raport Duffa i Voggenhubera, proponując wykorzystanie trwającego okresu „refleksji” do wznowienia dyskusji nad traktatem konstytucyjnym w powiązaniu z szerszą debatą publiczną nad przyszłością integracji europejskiej. Dialog taki winien „zmierzać do wyjaśnienia, pogłębienia i zdemokratyzowania porozumienia w sprawie konstytucji, a także odpowiedzieć na krytykę oraz znaleźć rozwiązania w kwestiach, które nie spełniły oczekiwań”. Wszelako mógłby on przyczynić się do przezwyciężenia kryzysu konstytucyjnego tylko wtedy, gdyby udział w nim wzięły zarówno instytucje europejskie, jak też parlamenty krajowe i regionalne, władze lokalne, partie polityczne, partnerzy społeczni, społeczeństwo obywatelskie, środowiska akademickie oraz przedstawiciele środków masowego przekazu. Parlament Europejski wezwał również członków Rady Europejskiej do przyjęcia indywidualnej oraz zbiorowej odpowiedzialności za wprowadzenie traktatu konstytucyjnego w życie. Zaproponował, aby wnioski z okresu „refleksji” zostały sformułowane najpóźniej w drugiej połowie 2007 r. oraz aby „podjąć wtedy jasną decyzję w sprawie dalszego postępowania odnośnie do konstytucji”. Z zadowoleniem przyjęte zostało także do wiadomości oświadczenie rządu niemieckiego, wyrażającego zamiar podjęcia w pierwszej połowie 2007 r., w czasie sprawowania przez RFN przewodnictwa w Unii Europejskiej, nowych inicjatyw dotyczących ratyfikacji traktatu konstytucyjnego<sup>19</sup>.

Jednocześnie Parlament Europejski podzielił opinię autorów raportu, że teoretycznie rzecz biorąc Unia Europejska ma do wyboru cztery warianty wyjścia z kryzysu. Pierwszy z nich zakładał wprowadzenie nieznacznych poprawek do traktatu, w postaci specjalnych załączników o charakterze wyjaśniającym i uzupełniającym, które wychodziłyby naprzeciw oczekiwaniom Francji i Holandii. Drugi

<sup>17</sup> Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego UE, [http://europa.korba.pl/konstytucja\\_dla\\_europy](http://europa.korba.pl/konstytucja_dla_europy), s. 1; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5.

<sup>18</sup> Skargi takie złożył deputowany CSU Peter Gauweiler i adwokat Mario Schmid por. *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 10.

<sup>19</sup> Parlament Europejski (dalej – PE) 2004-2009. *Raport na temat fazy refleksji: struktura, tematy i ramy oceny debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej* (2005/2146 (INI)), 16 XII 2005, A6-0414/2005, s. 3-10; PE 2004-2009. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie okresu refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej* (2005/2146 (INI)), 19 I 2006, P6\_TA(2006)0027, s. 1-7.

wariant przewidywał dokonanie zasadniczych zmian w całym traktacie i gruntowne przerehabrowanie jego treści. Trzeci wariant sprowadzał się do włączenia wybranych fragmentów Konstytucji do obecnie obowiązujących traktatów. Natomiast istotą czwartego wariantu była całkowita i ostateczna rezygnacja z wejścia traktatu w życie. Zdaniem Parlamentu najlepszym rozwiązaniem byłoby „zachowanie obecnej wersji tekstu, chociaż byłoby to możliwe tylko wtedy, gdyby podjęto istotne działania na rzecz uspokojenia i przekonania opinii publicznej”. Zupełnie nie do przyjęcia byłaby natomiast „strategia oparta na selektywnym wdrażaniu konstytucji”, ponieważ naruszyłaby ona konsensus, dzięki któremu udało się stworzyć równowagę zarówno między instytucjami wspólnotowymi, jak też pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W efekcie strategia taka mogłaby jedynie pogłębić kryzys konstytucyjny<sup>20</sup>.

Dalsze losy traktatu konstytucyjnego były także przedmiotem dyskusji ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich podczas zamkniętego posiedzenia w Klosterneuburgu koło Wiednia, zorganizowanego przez prezydencję austriacką w dniach 27-28 maja 2006 r., a mianowicie przed zaplanowanym kilkanaście dni później posiedzeniem Rady Europejskiej w tej sprawie. Wszelako przebieg rozmów ujawnił zasadnicze różnice poglądów między poszczególnymi delegacjami<sup>21</sup>. Dyskusja była kontynuowana podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15-16 czerwca 2006 r. w Brukseli. Podjęto tam wówczas decyzję, że w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka przedstawi Radzie Europejskiej sprawozdanie „oparte na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi”, zawierające „ocenę stanu dyskusji nad traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń”. Na tej podstawie Rada Europejska „najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.”, w okresie sprawowania prezydencji przez Francję, podejmie decyzję „co do sposobu kontynuowania procesu reform”<sup>22</sup>.

#### ISTOTA KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO

Rezultat referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii był zaskakujący tym bardziej, że nie sama treść traktatu konstytucyjnego, ale inne czynniki miały podstawowe znaczenie w obu głosowaniach. Analizy socjologiczne

<sup>20</sup> PE 2004-2009. *Rezolucja...*, s. 4, 6.

<sup>21</sup> Na krótko przed posiedzeniem ministrów spraw zagranicznych stanowiska poszczególnych państw można było podzielić na trzy grupy. Państwa, które już ratyfikowały traktat, a także Niemcy, wypowiadały się za utrzymaniem traktatu i kontynuowaniem procesu ratyfikacji. Niektóre kraje na czele z Francją i Holandią postulowały, aby nie przesądzać w tym momencie o losach traktatu, usprawnić samo funkcjonowanie Unii Europejskiej m.in. przez rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną, głównie w II i III filarze. Inne delegacje, wśród których znalazła się Wielka Brytania i Polska, popierały wprowadzenie ten ostatni postulat, ale równocześnie sprzeciwiały się wprowadzeniu traktatu w życie por. J. Pawlicki, *Klasztorna narada o eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza” 27-28 V 2006, s. 11.

<sup>22</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 15-16 czerwca 2006 r. Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17 VII 2006, 10633/1/06 REV 1, s. 17.



i politologiczne dowodzą, że na liście zasadniczych przesłanek odrzucenia traktatu konstytucyjnego w tych krajach na samym końcu znajdowała się ocena jego postanowień. Pierwszą przesłanką było niezadowolenie społeczeństw Francji i Holandii z polityki wewnętrznej tamtejszych rządów, drugą przyczyną była ocena procesu integracji europejskiej, trzecią przesłanką zaś była krytyka poszczególnych części lub artykułów traktatu. W obu krajach respondenci, którzy odrzucili traktat konstytucyjny, uzasadniali swoją decyzję w pierwszej kolejności niezadowoleniem z polityki społecznej i ekonomicznej tamtejszych rządów, a także oszczędnościami budżetowymi mającymi na celu dotrzymanie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu, przy czym we Francji aż 55% ankietowanych wskazywało także na pogarszającą się od wielu lat sytuację społeczną i brak realnych perspektyw przezwyciężenia stagnacji ekonomicznej. Wśród czynników, mających najistotniejszy wpływ na negatywną ocenę samego procesu integracji europejskiej znajdowała się dezaprobata wobec neoliberalnego kierunku jego rozwoju, finansowe i ekonomiczne następstwa rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r., wzrastająca coraz bardziej obawa przed przyjęciem nowych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Turcji. W Holandii dodatkowym argumentem podnoszonym przez krytyków procesu integracji była pozycja tego kraju jako największego płatnika netto w Unii Europejskiej w przeliczeniu na wysokość PNB<sup>23</sup>. Jeśli chodzi o sam traktat konstytucyjny, to zwłaszcza we Francji jego krytyka oscylowała często między zupełnie przeciwstawnymi ocenami. Podczas gdy opozycyjna Partia Socjalistyczna (*Parti Socialiste – PS*) jako przyczynę niezadowolenia podawała m.in. zbyt słabo rozwiniętą infrastrukturę ponadnarodową i metodę wspólnotową w dziedzinie polityki społecznej, to Front Narodowy (*Front National – FN*) tradycyjnie domagał się wzmocnienia metody międzyrządowej w procesie podejmowania decyzji i obrony interesów narodowych Francji w Unii Europejskiej. Spośród postanowień traktatu najbardziej krytycznie większość respondentów oceniała jego część III jako zbyt skomplikowaną, niejasną i w końcu także nie odpowiadającą francuskiemu pojęciu konstytucji<sup>24</sup>.

Istota kryzysu politycznego, jaki ujawnił się w Unii Europejskiej po niepowodzeniu referendum we Francji i w Holandii, polegała jednak na tym, iż pod znakiem zapytania stanął dalszy rozwój procesu integracji europejskiej zgodny z wizją

<sup>23</sup> W 2003 r. Holandia wpłacała do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, po zbilansowaniu wpłat i uzyskiwanych stamtąd środków finansowych, kwotę równą wysokości 0,43% PNB, RFN i Szwecja – po 0,36% PNB, Francja zaś 0,12% PNB por. M. Jopp, G.-S. Kuhle, *Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, „Integration” 2005, z. 3, s. 258.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 257-261; D. Schwarzer, *Tauziehen um die EU-Verfassung in Frankreich. Die Ratifizierung des Vertrages als Spielball innenpolitischer Auseinandersetzungen*, „SWP-Aktuell” 2004, nr 54, s. 1-8; K. Harpprecht, *Was vom europäischen Projekt bleibt. Nach dem Nein zur EU-Verfassung*, „Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte” 2005, z. 7/8, s. 9-12; L. Fabius, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris 2004.

przyjętą przez uczestników obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) i konferencji międzyrządowej (2003-2004), którą następnie skodyfikowano w prezentowanym traktacie konstytucyjnym. Było niewątpliwie paradoksem, że od początku kryzysowi temu towarzyszyła ponownie dyskusja na temat ustroju i demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej, która była przecież jedną z przyczyn zwołania Konwentu i konferencji międzyrządowej. Z drugiej strony, dyskusja ta potwierdzała wyrażane już wcześniej opinie wielu autorów, że jedną z podstawowych spraw, których nie udało się w zadowalający sposób rozwiązać w traktacie konstytucyjnym, był problem deficytu demokracji, w tym kwestia wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym przyszłej Unii Europejskiej oraz zbliżenia instytucji i organów wspólnotowych do obywateli Unii<sup>25</sup>. Jeden z twórców teorii liberalnej współpracy międzyrządowej, Andrew Moravcsik, zapowiadał nawet całkowity koniec lansowanej od drugiej połowy lat 40. idei federalizmu w Europie i wzywał do pogodzenia się z dwoma faktami, a mianowicie że Unia Europejska nigdy nie zastąpi państw narodowych, ani też nie uzyska demokratycznej legitymizacji. W jego przekonaniu należałoby zatem utrzymać obecne relacje między Unią a państwami członkowskimi, zrezygnować z traktatu konstytucyjnego i poszukiwać nowych konstruktywnych rozwiązań metodą małych kroków<sup>26</sup>.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii wyzwoliło drzemiące od dawna w świadomości społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej nastroje niezadowolienia z powodu wzrastającego coraz bardziej deficytu demokracji. Ale przy tej okazji wyszły także na jaw inne symptomy kryzysu panującego już od pewnego czasu w Unii, który niektórzy autorzy zaczęli nawet nazywać kryzysem strukturalnym. Najważniejszymi z nich są: po pierwsze, trudności, jakie napotyka Unia w konfrontacji z wyzwaniem procesu globalizacji; po drugie, problemy ekonomiczne i finansowe, a także pogłębienie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym w Unii w wyniku przyjęcia 1 maja 2004 r. dziesięciu nowych państw członkowskich; po trzecie, stagnacja gospodarcza lub problemy z realizacją reform ekonomicznych i społecznych w niektórych państwach członkowskich Unii, związane z koniecznością dotrzymania kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu. Ich konsekwencją jest wzrost antyunijnych nastrojów w tamtejszych społeczeństwach, a w ślad za tym znaczenia partii i ugrupowań politycznych o wyraźnie negatywnym lub nawet wrogim nastawieniu wobec procesu integracji; po czwarte, umocnienie protekcjonizmu państwowego w gos-

<sup>25</sup> J. Barcz, *Przewodnik...*, s. 48. J. J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej...*, s. 100; Attac (Hrsg.), *Das kritische EU-Buch. Warum wir ein anderes Europa brauchen*, Wien 2006; U. Liebert, *Ponadnarodowa debata o konstytucji: wartość dodana traktatu konstytucyjnego dla demokracji?*, w: *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, pod red. M. Czajkowskiego, E. Cziomera, Kraków 2004, s. 36-42.

<sup>26</sup> A. Moravcsik, *Außenansicht. Für ein Europa ohne Illusionen*, „Süddeutsche Zeitung” 14 VII 2005, s. 1-2.



podarce i zahamowanie procesu liberalizacji rynku wewnętrznego, co w naturalny sposób nie sprzyja nie tylko realizacji ambitnych projektów pogłębiania procesu integracji, ale także utrudnia wzrost gospodarczy, przyczynia się do ograniczenia napływu inwestycji, a w efekcie końcowym negatywnie oddziałuje lub wręcz osłabia konkurencyjność Unii w świecie; po piąte, wynikające stąd, a coraz bardziej widoczne, symptomy niepowodzenia Strategii lizbońskiej<sup>27</sup>.

O ile wydarzenia związane z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię ujawniły głęboki kryzys polityczny w Unii Europejskiej, o tyle z prawnego punktu widzenia sytuacja zmieniła się w tym sensie, że traktat ten w obecnym kształcie najprawdopodobniej nie wejdzie już w życie, podstawą działalności Unii będą zaś – być może na razie – obowiązujące dotąd regulacje prawne. Na wypadek, gdyby traktat konstytucyjny nie wszedł w życie autorzy analiz prawnych i politologicznych przewidują co najmniej trzy różne scenariusze rozwoju wydarzeń. Pierwszym z nich byłaby realizacja części założonych w nim reform w ramach obecnych traktatów. Drugi scenariusz polegałby na ponownym podjęciu negocjacji w sprawie rewizji części lub całego traktatu konstytucyjnego. Trzeci scenariusz sprowadzałby się do realizacji niektórych reform, ale na podstawie porozumień pozatraktatowych, lub do wystąpienia z Unii Europejskiej tych państw, które go ratyfikowały, a następnie ponownego utworzenia przez nie Unii, ale na mocy traktatu konstytucyjnego<sup>28</sup>.

Jeśli chodzi o pierwszy scenariusz, to Rada Europejska zgodnie z deklaracją nr 30 w sprawie ratyfikacji traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – mogłaby formalnie stwierdzić, że traktat nie został ratyfikowany, a tym samym procedura ratyfikacyjna dobiegła końca. Wtedy państwa członkowskie, które traktat ratyfikowały, miałyby do wyboru trzy możliwe działania w ramach traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 r. Po pierwsze, mogłyby zrezygnować z reform, przewidzianych w traktacie konstytucyjnym. Jednak realizacja nowych celów integracyjnych byłaby w takich warunkach o wiele trudniejsza aniżeli w ramach traktatu konstytucyjnym. Po

<sup>27</sup> J. Barcz, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Warszawa 2006 (ekspertyza), s. 3-4.

<sup>28</sup> J. Monar, *Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages*, „Integration” 2005, z. 1, s. 20-32; G. L. Tosato, E. Greco, *The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck*, Documenti IAI, Rome, 2004, s. 1-16; A. Maurer, *Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung. Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2005, z. 1, s. 165-184; *idem*, *Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise II*, „SWP Diskussionspapier” 2006, s. 1-123; *idem*, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, „SWP Research Paper” 2006, S 04, s. 1-36; H. Trimbach, S. Beilke, *Die Ratifizierung der Europäischen Verfassung*, „Neue Justiz” 2005, z. 5, s. 206-207; B. de Witte, *The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options. A Legal Perspective*, „EUI Working Paper Law” 2004, nr 16, s. 1-21; D. Göler, M. Jopp, *Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des 'langen Atems'*, „Integration” 2006, z. 2, s. 91-105.

drugie, państwa te mogłyby podjąć próbę realizacji części reform na drodze „pozatraktatowej”, odwołując się do traktatu konstytucyjnego, ale postępując zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi. Zmiany takie już zostały zainicjowane, o czym świadczy utworzenie Europejskiej Agencji Obrony na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z 12 lipca 2004 r. czy też deklaracja Rady Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu z 25 marca 2004 r. Oba akty prawne wyraźnie odwołują się do traktatu konstytucyjnego, chociaż gdy były one uchwalane, traktat konstytucyjny nie był nawet jeszcze podpisany. Analogicznie, choć na mocy porozumień międzyinstytucjonalnych lub rewizji regulaminu, mogłyby zostać dokonane zmiany przewidziane w traktacie konstytucyjnym zwiększające przejrzystość procedury legislacyjnej w Radzie Unii Europejskiej, upraszczające procedurę komitologii, wzmacniające pozycję Parlamentu Europejskiego w procedurze uchwalania rocznego budżetu, zapewniające efektywniejsze wykorzystanie procedury *passerelle* w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, rozszerzające nadzór parlamentów narodowych nad polityką europejską rządów krajowych, a także gwarantujące wprowadzenie pewnej formy inicjatywy obywatelskiej. Z drugiej strony jednak, w zdecydowanej większości przypadków realizacja reform na drodze pozatraktatowej nie byłaby w ogóle możliwa. Dotyczy to zwłaszcza zmian w systemie instytucjonalnym, takich, jak: skład Komisji Europejskiej, nowa definicja większości kwalifikowanej, ustanowienie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej czy też urzędu ministra spraw zagranicznych Unii itd. Po trzecie, część państw członkowskich mogłaby przystąpić do realizacji części reform na podstawie konstrukcji prawnej wzmocnionej współpracy. Byłoby to możliwe w przypadku niektórych zmian przewidywanych przez traktat konstytucyjny dla Unii Gospodarczej i Walutowej czy też III filaru Unii Europejskiej (np. ustanowienia Prokuratury Europejskiej). Z drugiej strony, przy pomocy wzmocnionej współpracy nie dałoby się jednak wprowadzić wspomnianych reform instytucjonalnych ani nawet ustanowić stałej współpracy strukturalnej<sup>29</sup>.

Drugi scenariusz polegałby na podjęciu decyzji o ponownym rozpoczęciu rokowań, których celem byłoby: przyjęcie deklaratoryjnych ustępstw na rzecz państw, które nieratyfikowały traktatu, uzgodnienie wobec nich regulacji wyjątkowych (*opt-out*) lub przeprowadzenie rewizji traktatu konstytucyjnego. Pierwsze rozwiązanie nawiązywałoby do deklaracji sewillskiej Rady Europejskiej z 22 czerwca 2002 r., która ułatwiła ratyfikację traktatu nicejskiego w Irlandii<sup>30</sup>. Należy jednak

<sup>29</sup> Traktat nicejski z 26 lutego 2001 r. uniemożliwia bowiem stosowanie wzmocnionej współpracy w polityce bezpieczeństwa i obrony.

<sup>30</sup> W wyniku dwóch referendum w Irlandii przeprowadzonych w czerwcu 2001 r. i październiku 2002 r., społeczeństwo tego kraju najpierw odrzuciło większością 53,87%, a następnie zaakceptowało traktat nicejski większością 62,89% głosów. Drugie referendum w Irlandii zostało przeprowadzone dopiero po uchwaleniu przez Radę Europejską, obradującą w dniach 21-22 czerwca 2002 r. w Sewilli, specjalnej deklaracji, która stanowiła, że po wejściu w życie traktatu nicejskiego „Irlandia, tak jak wszystkie państwa członkowskie Unii, zachowa prawo podejmowania własnych suwerennych decyzji,



podkreślić, że jego skuteczność w jednym wypadku nie gwarantuje przecież powodzenia w innych przypadkach, zwłaszcza że znaczenie deklaracji jako takich jest niewielkie i mogłoby być mało przekonywujące dla przeciwników traktatu w danym państwie członkowskim. Drugie rozwiązanie odwoływałoby się do porozumienia międzyrządowego szefów państw lub rządów krajów członkowskich z 12 grudnia 1992 r., zawierającego przepisy *opt-out* wobec Danii, które umożliwiły ratyfikację traktatu z Maastricht<sup>31</sup>. Miałyby ono jednak również ograniczony zasięg. Nie mogłoby objąć reform instytucjonalnych, lecz jedynie część polityk unijnych. Zastosowanie regulacji wyjątkowych wobec jednego państwa w danym obszarze mogłoby również pociągnąć za sobą podobne oczekiwania ze strony niektórych państw członkowskich w innych dziedzinach. Ponadto każda regulacja wyjątkowa wobec danego państwa członkowskiego, spełniając wymogi poprawności prawnej, wymagałaby uzgodnienia odrębnego protokołu do traktatu konstytucyjnego, zwołania w tym celu kolejnej konferencji międzyrządowej, choć o ograniczonym porządku obrad, a także nowego procesu ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich. Co się tyczy rewizji traktatu konstytucyjnego, to winna ona być przeprowadzona przez konferencję międzyrządową zwołaną na mocy art. 48 traktatu o Unii Europejskiej. Rada Europejska mogłaby tak określić mandat konferencji, aby zajęła się ona jedynie budzącymi kontrowersje częściami traktatu konstytucyjnego lub całym traktatem konstytucyjnym.

Trzeci scenariusz odnosiłby się do państw, które ratyfikowały już traktat konstytucyjny. Opierałby się on na założeniu, że obowiązujące obecnie regulacje prawne nie stwarzają w zasadzie możliwości wykluczenia z Unii Europejskiej państw, które go nie ratyfikowały. W ślad za tym kraje, które ratyfikowały traktat miałyby do wyboru

---

zgodnie ze swoją konstytucją i prawodawstwem, w sprawach zaangażowania personelu wojskowego w ewentualne uczestnictwo w jakiegokolwiek operacji przeprowadzanej na mocy europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony”. Ponadto Rada Europejska przyjęła do wiadomości Narodową Deklarację Irlandii, która przewidywała m.in., że udział tego kraju w realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej nie wyklucza jego „tradycyjnej polityki neutralności militarnej”, państwo to zaś nie jest związane „żadnym zobowiązaniem do wzajemnej obrony” i nie będzie uczestniczyć „w realizacji jakichkolwiek planów na rzecz stworzenia armii europejskiej” por. *Spotkanie Rady Europejskiej w Sewilli, 21-22 czerwca 2002 r. Wnioski prezydencji*, w: *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002. Wybór dokumentów*, cz. II, „Monitor Integracji Europejskiej” – wydanie specjalne, nr 53, Warszawa 2002, s. 220, 235-237.

<sup>31</sup> W dwóch referendum przeprowadzonych w Danii traktat z Maastricht został najpierw odrzucony większością 50,7% głosów (2 czerwca 1992 r.), a następnie zaakceptowany większością 56,8% głosów (18 maja 1993 r.). Na wynik tego drugiego referendum duży wpływ miało zawarcie 12 grudnia 1992 r. w Edynburgu przez szefów państw lub rządów (nie Radę Europejską) specjalnego porozumienia międzyrządowego, przewidującego m.in. następujące regulacje wyjątkowe (*opt out*) dla Danii: rezygnację z udziału w trzeciej fazie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, status obserwatora w Unii Zachodnioeuropejskiej, bez zamiaru starania się o członkostwo zwyczajne w tej organizacji, a także nieuczestniczenie w przedsięwzięciach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dotyczących aspektów polityki obronnej por. D. O’Keeffe, P. Twomey (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London 1994, s. 349-365.

dwie możliwości. Pierwszą z nich byłoby przystąpienie do realizacji części reform przewidzianych w traktacie przez podpisanie formalnych porozumień pozatraktatowych. Taka forma współpracy poza obowiązującymi traktatami nawiązywałaby w pewnej mierze do koncepcji *Europy à la carte*, czyli formy elastycznej integracji pozwalającej na wybór niektórych polityk i rezygnację z innych polityk unijnych należących do *acquis communautaire*. Jednak zakres takiej współpracy byłby również ograniczony, ponieważ mechanizm wzmocnionej współpracy przyjęty w traktacie amsterdamskim z 2 października 1997 r. oznaczał faktyczną rezygnację z modelu *Europy à la carte*<sup>32</sup>. Mogłaby ona zatem objąć na przykład tzw. współpracę strukturalną w dziedzinie polityki obronnej, ale nie dotyczyłaby większości wspomnianych wyżej reform przewidywanych w traktacie konstytucyjnym. Musiałaby być jednak realizowana z poszanowaniem *acquis communautaire* oraz kompetencji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Państwa, które zdecydowałyby się na taki krok, nie mogłyby korzystać z budżetu, instytucji i organów wspólnotowych, a także procedur i mechanizmów decyzyjnych Unii Europejskiej. W ślad za tym należałoby się liczyć z koniecznością utworzenia zupełnie nowych i odrębnych struktur integracyjnych, działających poza Unią Europejską. Drugą możliwością, choć mającą jedynie teoretyczny charakter, byłoby wystąpienie z Unii Europejskiej państw, które ratyfikowały traktat konstytucyjny, a następnie utworzenie przez te państwa nowej Unii na mocy tegoż traktatu. Nie ulega jednak wątpliwości, że realizacja takiego scenariusza oznaczałoby trwały podział Unii Europejskiej i chociażby dlatego wydaje się on nierealny<sup>33</sup>. Biorąc pod uwagę wszystkie trzy wspomniane wyżej scenariusze rozwoju wydarzeń, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się zwołanie kolejnej konferencji międzyrządowej, dla której punktem wyjścia byłby traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany 29 października 2004 r. Konferencja ta mogłaby się zająć zmianą najbardziej kontrowersyjnych postanowień lub nawet rewizją całego traktatu.

#### UWAGI KOŃCOWE

Podpisanie traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy 29 października 2004 r. w Rzymie miało niewątpliwie wymiar historyczny. Stanowiło zdecydowany przełom w dotychczasowym procesie reformy Unii Europejskiej zapoczątkowanym

<sup>32</sup> A. Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, nr 2, s. 283-295; *idem*, *Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty*, w: K. Neunreither, A. Wiener, *European Integration After Amsterdam*, Oxford 2000, s. 153-174.

<sup>33</sup> Por też Ch. Grant, *What if the British vote no?*, „Foreign Affairs” 2005, nr 3, s. 86-97; P. Hector, *Die Europäische Verfassung. Rechtliche Möglichkeiten, falls ein Mitgliedstaat nicht ratifiziert*, w: *Internationale Gemeinschaft und Menschenrechte*, Festschrift für Georg Ress zum 70. Geburtstag, hrsg. von J. Bröhmer, Köln 2005, s. 497-504; S. Biernat, *Problemy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego*, w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej*, pod red. A. Łazowskiego i R. Ostrihansky'ego, Kraków 2005, s. 81-98; *idem*, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich*, w: *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, pod red. S. Dudzika, Kraków 2005, s. 453-485.



w latach 1996-1997. Ponadto sygnatariusze traktatu konstytucyjnego, wybierając Rzym jako miejsce jego podpisania, chcieli symbolicznie nawiązać do traktatów rzymskich z 25 marca 1957 r., ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, a mających przełomowe znaczenie zarówno dla procesu integracji europejskiej w latach 50., jak też w następnych dekadach. Odwołanie się do formuły „Konstytucji dla Europy” wywołało jednak w społeczeństwach niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej wrażenie, że traktat konstytucyjny nadaje Unii nowe państwowotwórcze funkcje i w dużej mierze przyczyniło się do zaostrzenia kryzysu politycznego. Jeżeli traktat konstytucyjny z 29 października 2004 r. w ogóle wejdzie w życie, to historycy, politolodzy i prawnicy rozstrzygną zapewne w przyszłości na ile uzasadnione są analogie między nim a traktatami rzymskimi z 25 marca 1957 r. Jedno nie ulega jednak już teraz wątpliwości. O ile proces ratyfikacji traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej nigdy nie był zagrożony, o tyle ratyfikacja traktatu konstytucyjnego stała od początku pod złą gwiazdą. Od momentu podpisania tegoż traktatu niezwykle realna była bowiem możliwość nieratyfikowania go w jednym lub nawet kilku państwach członkowskich. Znalazło to swoje potwierdzenie w negatywnych wynikach referendów we Francji (29 maja 2005 r.) i Holandii (1 czerwca 2005 r.). Wywołały one poważny kryzys polityczny w Unii Europejskiej, któremu paradoksalnie towarzyszyła ponownie dyskusja na temat ustroju i demokratycznej legitymizacji Unii; dyskusja, która stała się przecież jedną z przyczyn zwołania Konwentu w sprawie przyszłości Europy i konferencji międzyrządowej.

#### ABSTRACT

*The subject matter of the analysis is the political crisis in the European Union resulted from the rejection of the Treaty Establishing a Constitution for Europe of 29 October 2004 in constitutional referendum in France (29 May 2004) and Holland (1 June 2005). In the first part of the article the author presents fundamental assumptions of constitutional reform of European Union. The second part of the analysis focuses the process of ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe. In the last part of the article the author tries to find the answer, what is the essence of the constitutional crisis in the European Union. What is more the author considers three different way of issue of such crisis.*



## INSTYTUT ZACHODNI W DOKUMENTACH

wybór i opracowanie

**Andrzej Choniawko i Zbigniew Mazur**

Seria Biblioteka Przeglądu Zachodniego nr 21

Poznań 2006, 470 ss., zdjęcia, cena 45 zł

A. Choniawko i Z. Mazur dokonali obszernego wyboru dokumentów przedstawiających historię Instytutu Zachodniego od początków jego istnienia (1944) do czasów niemal współczesnych. Dokumenty pochodzą głównie ze świeżo uporządkowanego zasobu archiwalnego Instytutu i zostały uzupełnione o istotne źródła zaczerpnięte z innych archiwów.

Historia IZ zasługuje na baczniejszą niż dotąd uwagę. W strukturze nauki polskiej zajmuje on miejsce szczególne. W Instytucie prowadzono i publikowano prace z różnych dziedzin (od archeologii, geografii i etnologii przez historię sztuki i socjologię po nauki polityczne i prawo). Celem jednak było nie tyle doskonalenie tych dyscyplin, ile raczej rozpoznanie problemów ważnych z punktu interesu narodowego. Instytut wyrósł z poczucia misji nie tylko naukowej, ale i społecznej, a przesłedzenie tego, jak pojmował i realizował tę misję posiada podstawowe znaczenie dla poznania relacji między władzami komunistycznymi a środowiskami pielęgnującymi tradycje myśli zachodniej.

Autorom zbioru przyświecała idea ukazania historii placówki działającej na styku nauki i polityki. Poprzez dobór źródeł pragnęli nakreślić obraz relacji między środowiskiem IZ a władzami Polski Ludowej.