

z kolei motywację krajów starej unii do reformowania drogich systemów zabezpieczenia społecznego, ponieważ stanowią one coraz to mniej istotną słabą stronę ich konkurencyjności (przynajmniej w wymiarze wewnątrzunijnym). W świetle powyższej argumentacji wydawałoby się, że czas (w tym przede wszystkim rosnąca z nim zamożność obywateli nowych krajów członkowskich – i w konsekwencji wyższe koszty pracy), działa na niekorzyść ewentualnego pogłębiania procesów integracyjnych – przynajmniej w sferze uwspólnotowienia polityki społecznej.

Z tej perspektywy dyrektywa Bolkesteina traci swoją moc i potencjalną siłę rażenia. Zamiast odgrywać rolę strategicznego instrumentu w służbie pogłębiania integracji i kreowania nowego kształtu Europy w nadchodzących dziesięcioleciach, staje się po prostu realizacją zamierzeń sprzed pół wieku o swobodnym przepływie usług.

RAFAŁ RIEDEL  
Opole

#### ABSTRACT

*Business entities operating on the European market experience considerable difficulties with rendering services outside their respective countries. This is caused mainly by the necessity to adhere to local regulations whose often unjustified aim is to protect the local market from foreign competition.*

*Implementation of the service directive and the first years of its functioning will bring an answer to the question whether the so-called Bolkestein directive (from the name of Frits Bolkestein – a former member of the European Commission) will have an impact on the process of European integration.*

*Potentially, changes induced by the service directive can be compatible – in terms of scale and significance – to the introduction of the euro as a currency that replaced the national currencies in twelve countries of the European Union. This might be so on condition that the neo-functional theory of European integration proves correct and the spill-over mechanism induces integration in related spheres.*

*The presented study is a reflection on the service directive in two aspects: to what extent it can be an instrument of enhancing integration, and in what respects it is just a legal act passed to reduce a backlog.*

### DEKLARACJA BERLIŃSKA<sup>1</sup>

Kulminacyjnym elementem przypadających podczas prezydencji Niemiec w UE obchodów pięćdziesiątej rocznicy zawarcia traktatów rzymskich<sup>2</sup> było przyjęcie

<sup>1</sup> Określenie „deklaracja berlińska” ma charakter obiegowy. Oficjalnie dokument nosi tytuł „Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich”. Tekst dokumentu we wszystkich oficjalnych językach UE opublikowany został na stronie internetowej prezydencji niemieckiej [www.eu2007.de](http://www.eu2007.de), na stronie Rady [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu) oraz Biuletynie UE nr 3/2007. W serwisie internetowym prezydencji dostępne są także zapisy przemówień wygłoszonych podczas uroczystości podpisania deklaracji berlińskiej oraz innych oficjalnych wystąpień polityków niemieckich w ramach sprawowania prezydencji.

<sup>2</sup> Dnia 25 III 1957 r. w Rzymie podpisane zostały Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Traktat o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Europejska Wspólnota Gospodarcza przemianowana została na Wspólnotę Europejską na mocy Traktatu z Maast-

okolicznościowej deklaracji. Uroczyste podpisanie tego aktu odbyło się w ramach nieformalnego spotkania przywódców państw członkowskich dnia 25 marca 2007 r. w Berlinie. Wybór miejsca głównych obchodów rocznicowych, a w szczególności podpisania deklaracji jest wynikiem zabiegów dyplomatycznych Niemiec; dzięki temu umacnia się wizerunek Berlina jako symbolu przewyciężenia podziału kontynentu<sup>3</sup>. Akceptacja niemieckiej propozycji przez pozostałych członków Unii Europejskiej stanowi pośrednio także uznanie wkładu Niemiec w proces integracji europejskiej<sup>4</sup>.

Przygotowanie okolicznościowego dokumentu zapowiedziane zostało podczas szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r., kiedy to mimo upływu zaordynowanej „fazy refleksji”<sup>5</sup> nie udało się wypracować rozwiązania kryzysu wywołanego odrzuceniem w referendach we Francji i w Holandii Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Sprawującym prezydencję w pierwszym półroczu 2006 r. Austriakom udało się wprawdzie wznowić dyskusję nad przyszłością traktatu konstytucyjnego, jednak koncepcyjne wypracowanie drogi wyjścia z kryzysu powierzone zostało Niemcom przejmującym przewodnictwo w UE w pierwszej połowie 2007 r. Państwo to uzyskało zatem mandat Wspólnoty na opracowanie (po dogłębnych konsultacjach z pozostałymi członkami) propozycji rozwiązania zaistniałej sytuacji<sup>6</sup>. Wezwanie do przyjęcia deklaracji politycznej w związku z pięćdziesiątą rocznicą podpisania traktatów rzymskich miało przede wszystkim służyć określeniu „europejskich wartości i ambicji”, ale także stanowić potwierdzenie wspólnego zobowiązania do ich przestrzegania<sup>7</sup>.

Stosownie do tego zalecenia program prezydencji niemieckiej precyzował, że podczas rocznicowego spotkania przywódców państw członkowskich (głów państw i szefów rządów) oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego ogłoszona zostanie wspólna deklaracja odwołująca się do europejskich wartości i celów „dla potwierdzenia łączącej ich woli dalszego rozwiązywania stojących przed nimi zadań”<sup>8</sup>.

Wiązane z rocznicowym dokumentem oczekiwania były poważne. Sygnalizowano w szczególności analogie z rezolucją z Mesyny z 1955 r., która stanowiła impuls dla przewyciężenia kryzysu procesu integracji po odrzuceniu przez francuskie Zgromadzenie Narodowe Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej<sup>9</sup>. Deklaracja berlińska miałaby prowadzić do rozwiązania kryzysu instytucjonalnego, stanowiąc zarówno punkt wyjścia dla nowego zdefiniowania istoty

richt z 1992 r. Traktaty rzymskie poprzedzał Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 18 IV 1951 r., zwany traktatem paryskim, który wygasł z dniem 25 VII 2002 r.

<sup>3</sup> Por. wystąpienie kanclerz A. Merkel w Parlamencie Europejskim dnia 17 I 2007 r.

<sup>4</sup> Por. wystąpienie *A stronger Europe for a successful globalisation* przewodniczącego Komisji Europejskiej J. M. Barroso na uroczystości podpisania deklaracji berlińskiej.

<sup>5</sup> Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Rada Europejska – 16-17 czerwca 2005 r.), SN 117/05, Bruksela 18 czerwca 2005.

<sup>6</sup> Rada Unii Europejskiej, Konkluzje prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 15-16 czerwca 2006 r., 10633/1/06, część III Z myślą o przyszłości, pkt 47 i 48.

<sup>7</sup> Konkluzje prezydencji, pkt 49.

<sup>8</sup> „Europa – razem do sukcesu. Program prezydencji niemieckiej” 1 stycznia-30 czerwca 2007, s. 2.

<sup>9</sup> Zob. tytułem przykładu debatę plenarną w Parlamencie Europejskim z udziałem kanclerza Austrii W. Schüssela w dniu 20 VI 2006 r., a także Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach, COM/2006/0211 końcowy.

integracji i tożsamości europejskiej w duchu sformułowanego przez Merkel postulat *Neubegründung*<sup>10</sup>, jak i konkretne działania zmierzające w perspektywie ku przyjęciu nowych regulacji traktatowych Unii Europejskiej. Pojawiły się w szczególności głosy, że deklaracja mogłaby stanowić preambułę przyszłego traktatu podstawowego UE. Deklaracja stanowić miała także kolejną inicjatywę służącą społecznej popularyzacji idei integracji europejskiej wobec utrzymującego się obojętnego bądź niechętnego nastawienia ludności wielu państw członkowskich.

Uwarunkowania te odbiły się na procesie negocjowania treści deklaracji, rodząc poważne wyzwania dla odpowiedzialnej za jej przygotowanie dyplomacji niemieckiej. Przyjęty dokument stanowi zatem odzwierciedlenie mozolnie wypracowanego kompromisu między państwami członkowskimi, godząc przede wszystkim stanowiska państw, które już ratyfikowały traktat konstytucyjny<sup>11</sup>, państw które odrzuciły ten akt (Francji i Holandii) oraz tych, które zgłaszają wobec niego liczne zastrzeżenia<sup>12</sup>. Skalę trudności przy wypracowaniu porozumienia obrazuje okoliczność, iż tekst modyfikowany był niemal do ostatniej chwili<sup>13</sup> i upubliczniony został dopiero bezpośrednio przed samym berlińskim szczytem<sup>14</sup>. Rokowania prowadzone były w zaproponowanym przez stronę niemiecką trybie: na wniosek prezydencji każde z państw członkowskich wyznaczyło dwie osoby kontaktowe, tzw. szerpów, poprzez których zasadniczo prowadzone były poufne konsultacje bilateralne<sup>15</sup>. W pracach nad deklaracją aktywnie uczestniczyły także Komisja Europejska i Parlament Europejski<sup>16</sup>. Treść i przesłanie deklaracji stanowiły również przedmiot konsultacji prowadzonych między poszczególnymi państwami członkowskimi<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> Zob. Regierungserklärung der CDU-Vorsitzenden, Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel MdB, am 11. Mai 2006 zur Europapolitik im Deutschen Bundestag, Stenographisches Bericht, www.bundestag.de

<sup>11</sup> Traktat ratyfikowało 18 państw członkowskich, są to: Austria, Belgia, Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy. Niemcy znajdują się obecnie w szczególnym położeniu z uwagi na formalne zawieszenie skuteczności ratyfikacji traktatu w 2006 r. w wyniku postanowienia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który badając skargę konstytucyjną w odniesieniu do ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy uzależnił rozstrzygnięcie spornych kwestii od przyszłych losów tego aktu prawnego.

<sup>12</sup> Zastrzeżenia odnośnie do traktatu konstytucyjnego wyrażają Wielka Brytania, Polska i Czechy. Ponadto traktatu nie ratyfikowały jeszcze: Dania, Irlandia, Portugalia i Szwecja.

<sup>13</sup> Sukcesem zakończyły się przede wszystkim zabiegi Hiszpanii o uwzględnienie problematyki nielegalnej imigracji.

<sup>14</sup> Tekst niemiecki opublikowany został po raz pierwszy na stronie internetowej *Europa-Bewegung Deutschland* 23 marca, tego samego dnia fragmentaryczny przekład opublikowała Polska Agencja Prasowa.

<sup>15</sup> A. Merkel w wystąpieniu *Die Zukunft der Europäischen Union* podczas otwarcia Międzynarodowego Forum Fundacji Bertelsmanna dnia 22 IX 2006 r. wyjaśniała: *Wir werden hier ja auch eine politische Erklärung vorbereiten, bei der ich darum bitte, dass wir sie im Prozedere möglichst einfach und in den Worten möglichst inhaltsreich gestalten. Es ist nicht immer so, dass das perfekte Beteiligungsverfahren zum prägnantesten Ergebnis führt. Insofern müssen wir Wege und Möglichkeiten finden, auch wirklich die Fragen anzusprechen, die uns bewegen.*

<sup>16</sup> Prezydencja współpracowała w tym zakresie z przewodniczącym PE i szefami frakcji politycznych. Komisja Europejska wyznaczyła podobnie jak państwa członkowskie osoby kontaktowe.

<sup>17</sup> Szerzej odnośnie do procedury negocjowania tekstu: Informacja ministra spraw zagranicznych na temat stanowiska Polski w debacie nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz

Zastosowane procedury uzgodnień, jak i utrzymywanie tekstu deklaracji w tajemnicy spotkało się nie tylko z krytyką ze strony opozycji w *Bundestagu* (*inakzeptable Geheimdiplomatie*)<sup>18</sup>, ale także w Parlamencie Europejskim („negocjacje w katakumbach Urzędu Kanclerskiego”)<sup>19</sup>. Zwrot ku tradycyjnym mechanizmom dyplomatycznym – uprawniony co do zasady na gruncie współpracy o charakterze międzyrządowym – skutkował pewną niespójnością działań z postulatem zwiększenia przejrzystości funkcjonowania Unii Europejskiej. Konsekwencją zastosowanych procedur był także brak szerokiej debaty społecznej nad treścią i przesłaniem ideowym deklaracji. Dwumiesięczne negocjacje rocznicowego tekstu traktowane były jednak przede wszystkim jako próba sprawności zaproponowanych przez prezydencję mechanizmów komunikacji w ramach poszerzonej UE przed przejściem do negocjowania zasad ukształtowania odnowionych podstaw traktatowych Unii Europejskiej<sup>20</sup> – priorytetowego i nieporównywalnie poważniejszego zadania stojącego przed sprawującymi przewodnictwem Niemcami.

Kontrowersje negocjacyjne zaważyły także na wyborze formuły sygnowania aktu. Tu upatrywana jest rzeczywista przyczyna odstąpienia od planowanego pierwotnie uroczystego składania podpisów przez przywódców wszystkich 27 państw członkowskich, choć organizatorzy starali się raczej uwypuklić techniczne uwarunkowania tej decyzji (zapewnienie rozsądnego czasu trwania ceremonii). W konsekwencji podczas oficjalnej uroczystości w berlińskim Muzeum Niemieckiej Historii podpisy pod dokumentem złożyły trzy osoby: kanclerz Angela Merkel jako przewodnicząca Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej, dalej Hans-Gert Pöttering – przewodniczący Parlamentu Europejskiego oraz stojący na czele Komisji Europejskiej José Manuel Barroso. Włączenie Komisji, a w szczególności Parlamentu Europejskiego zaproponowane zostało jeszcze w 2006 r. dla wzmocnienia demokratycznej legitymacji dokumentu<sup>21</sup>, który redakcyjnie ujęty został z perspektywy obywateli Unii Europejskiej („My, obywatele Unii Europejskiej”), a nie państw członkowskich czy instytucji unijnych. Forma sygnowania aktu wyeksponowała także wymiar wspólnotowy i zgodność wszystkich głównych politycznych aktorów integracji. Nie zatarało to jednak wątpliwości odnośnie do rezygnacji z otwartego wyrażenia jedności przez wszystkie państwa członkowskie. Gospodarze wprawdzie argumentowali, że zastosowane rozwiązanie odpowiada przyjętemu uzusowi i nie wpływa na charakter płynących z deklaracji zobowiązań, jednak zdaniem krytyków konsekwencją tego posunięcia prezydencji jest obniżenie rangi dokumentu w wymiarze symbolicznym, a politycznie umożliwienie poszczególnym państwom członkowskim dystansowania się od treści deklaracji<sup>22</sup>.

---

projektem deklaracji berlińskiej z dnia 2 III 2007 r., zapis posiedzenia dostępny na stronach internetowych Sejmu [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>18</sup> Debata w *Bundestagu* dnia 22 III 2007 r., [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

<sup>19</sup> Debata w PE poświęcona deklaracji berlińskiej z udziałem kanclerz A. Merkel dnia 28 III 2007 r.

<sup>20</sup> Zob. wypowiedź kanclerz A. Merkel na konferencji prasowej dnia 25 III 2007 r.

<sup>21</sup> Rede von Präsident Barroso vor dem Europäischen Parlament zur Tagung des Europäischen Rates am 15./16. Juni 2006, Europäisches Parlament, Straßburg, den 14. Juni 2006, SPEECH/06/373. Zob. także Address by the President of the European Parliament on the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome.

<sup>22</sup> W Polsce na mankamenty przyjętego rozwiązania wskazywali m.in. B. Geremek, M. Cichocki, P. Buras. Zob. doniesienia PAP z 25 III 2007 r.

Oparty na trudnym kompromisie rocznicowy manifest zredagowany został zwięźle i stosunkowo komunikatywnie. Postulat odhermetyzowania tekstu i wyjścia poza urzędową terminologię prowadził w nieunikniony sposób do pewnych uproszczeń, a rozbieżności wynikające z tłumaczenia na poszczególne języki oficjalne mają niekiedy nie tylko stylistyczny, ale i merytoryczny charakter.

Dokument łączy w swej treści ujęcie retrospektywne w formie bilansu osiągnięć minionego półwiecza integracji europejskiej oraz prospektywne poprzez wskazanie wyzwań – o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym – stojących przed Unią Europejską i wymagających podjęcia wspólnych działań. Deklaracja stanowi ponadto syntetyczny wykład podstaw aksjologicznych Unii Europejskiej. Wyeksponowane zostały przede wszystkim pozytywne procesy integracji i potencjał Unii Europejskiej po finalizacji akcesji dwunastu nowych państw członkowskich.

Wstępna część deklaracji nawiązuje do genezy projektu europejskiego jako „wspólnoty pokoju”. Po przyjęciu dwunastu nowych członków twierdzenie o przewyżczeniu podziału Europy ma w deklaracji berlińskiej nieporównywalnie głębszy wydźwięk niż jego starszy odpowiednik w preambule Traktatu ustanawiającego Unię Europejską. Historyczne znaczenie przypisać należy uznaniu wkładu w dzieło zjednoczenia także nowych państw członkowskich. Proces integracji europejskiej osadzony zostaje zatem w szerszym niż zazwyczaj kontekście, uwzględniającym także odmienne uwarunkowania we wschodniej części kontynentu, a państwa Europy Środkowo-Wschodniej tracą w wymiarze symbolicznym piętno „późnego przybyścza”. We wstępie deklaracji wyrażone jest jednakże w pewnym sensie symboliczne zamknięcie etapu integracji odwołującego się do traumatycznych doświadczeń XX w., natomiast ujęta w trzech numerowanych jednostkach redakcyjnych zasadnicza treść dokumentu bilansuje aktywa Unii Europejskiej w obliczu aktualnych wyzwań, które powinny stanowić „odnowione” *ratio* wspólnego działania.

Tekst nie jest wolny od kwestii kontrowersyjnych, choć nie wprowadzono w zasadzie żadnych nowych elementów wykraczających poza obowiązujące traktaty i utrwalony dorobek integracji, jak również przyjęte już ustalenia polityczne. Pragmatyczne wystrzeżenie się konkretyzowania zagadnień drażliwych umożliwiło osiągnięcie kompromisu, naraziło jednak deklarację berlińską na zarzuty nadmiernej ogólnikowości.

Poczynając od sfery gospodarczej, dokument zawiera pochwałę europejskiego modelu społecznego, łączącego sukces gospodarczy i odpowiedzialność społeczną. Stanowi ona odpowiedź na rozpowszechnione przede wszystkim w społeczeństwach zachodnioeuropejskich obawy przed pogorszeniem warunków pracy i jakości życia. Wśród państw członkowskich panują jednakże istotne rozbieżności co do założeń tego modelu i jego konkretnego ukształtowania, a obecne uprawnienia wspólnotowe wydają się zbyt wąskie, by „zachowanie europejskiego ideału społecznego” mogło stać się konstytutywnym projektem dla odnowy Unii Europejskiej<sup>23</sup>. Doceniona została także wspólna waluta choć wprowadzono ją dotąd w zaledwie trzynastu państwach, a perspektywy rozszerzenia strefy euro na wszystkie państwa członkowskie są nikłe<sup>24</sup>. Wyrażenie uznania dla wspólnej waluty

<sup>23</sup> Szerzej na temat ograniczonych możliwości budowania społecznej akceptacji i poczucia przynależności na bazie europejskiego modelu społecznego zob. S. Seeger, *Communicating European Values – The German EU Presidency and the Berlin Declaration*, C.A.P.-Aktuell, nr 6/2007, s. 4-5.

<sup>24</sup> Wspólnej waluty nie przyjęły Wielka Brytania, Szwecja i Dania. Nowe państwa członkowskie natomiast nie mają możliwości wyboru – wszystkie zostały zobowiązane w traktatach akcesyjnych do przyjęcia euro.

jako środka integracji nie może zatem zostać odczytane jako sygnał gotowości jej przyjęcia ze strony sceptycznie nastawionych członków UE<sup>25</sup>.

Kolejny przykład kontrowersji to redakcyjne zrównanie nielegalnej imigracji z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną we fragmencie odwołującym się do kwestii bezpieczeństwa, które złagodzone nieco zostało następującą dalej deklaracją zaangażowania w przeciwdziałanie patologiom, które leżą u podstaw ruchów migracyjnych do Unii Europejskiej.

Z perspektywy władz polskich najbardziej problematyczne było odrzucenie postulatu zawarcia w treści deklaracji odwołania do chrześcijaństwa jako fundamentu tożsamości europejskiej<sup>26</sup>. To drugie już – po negocjacjach traktatu konstytucyjnego – niepowodzenie przy próbie formalnego uznania konstytucyjnej/kształtującej roli chrześcijaństwa w procesie integracji kontynentu, skłania do uznania szans realizacji tego polskiego postulatu w przyszłości za minimalne.

Nie powinno dziwić, że w całym tekście nie ma najmniejszej wzmianki o podstawowych bolączkach stanowiących wyznacznik obecnego kryzysu w Unii Europejskiej: o deficycie demokratycznym, niewystarczającym kapitale zaufania społecznego obywateli UE wobec procesu integracji, o sporach kompetencyjnych czy problemach związanych z przeprowadzeniem reform instytucjonalnych wynikających z zakłócenia procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Tym razem intencją nie było bowiem ukazanie Unii Europejskiej „stojącej na rozdrożu”, jak to miało miejsce w deklaracji z Laeken z końca 2001 r., ale jednoznacznie pozytywne przesłanie. Drażliwa kwestia dalszego rozszerzania UE ukryta została w III części za deklaracją „otwartości” i redakcyjnie spięta z „umacnianiem wewnętrznego rozwoju UE”. Deklarowana gotowość współpracy z partnerami zewnętrznymi na rzecz demokracji, stabilności i dobrobytu nie musi odnosić się jedynie do oddalonych państw rozwijających się, ale także w podtekście sygnalizować w relacjach sąsiedzkich wybór innych niż pełne członkostwo opcji. Tak szeroka interpretacyjnie formuła jest akceptowalna zarówno dla orędowników przyjmowania kolejnych państw, jak i tych, którzy priorytetowo traktują pogłębianie procesu integracji.

Odpowiedź na wewnętrzne problemy Unii Europejskiej zawiera ujęte w końcowej części dokumentu zgodne zapewnienie o wspólnej gotowości do podjęcia wyzwania odnowienia wspólnego fundamentu Unii Europejskiej do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.<sup>27</sup> To „ważne i niezbędne” zdaniem A. Merkel postanowienie stanowi z uwagi na największy stopień konkretyzacji centralny element deklaracji berlińskiej.

Uderza przede wszystkim podyktowane względami pragmatycznymi przemilczenie traktatu konstytucyjnego. Zastosowana formuła o „odnowie wspólnego fundamentu” (niem. *erneuerte gemeinsame Grundlage*, ang. *renewed common*

<sup>25</sup> L. Jesień, *Deklaracja berlińska z okazji 50 rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich*, Biuletyn PISM, nr 15/2007.

<sup>26</sup> Brak odwołania do chrześcijaństwa spotkał się z ostrą krytyką ze strony Benedykta XVI w przemówieniu do biskupów z państw unijnych 24 III 2007 r. Do chrześcijańskich korzeni Europy nawiązała natomiast w swoim wystąpieniu podczas uroczystości sygnowania aktu kanclerz A. Merkel.

<sup>27</sup> W wersji niemieckiej: *Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.*

basis, fr. *des bases communes rénovées*) umożliwia interpretację zgodnie z preferencjami odbiorcy. Niezależnie od tego redakcyjnego kompromisu rezygnacja z określeń „konstytucja” i „konstytucyjny” odpowiada aktualnemu stanowi dyskusji nad przyszłymi traktatowymi podstawami Unii, bowiem nawet przy maksymalnej realizacji postulatu zachowania „substancji” traktatu konstytucyjnego odrzucenie kontrowersyjnego nazewnictwa wydaje się w zasadzie przesądzone.

Znamienne jest także, że w tekście nie pojawia się *expressis verbis* postulat zapewnienia Unii Europejskiej zdolności do działania (efektywności)<sup>28</sup>. Tym samym na dalszy plan odsunięty został drażliwy – szczególnie z polskiej perspektywy – temat zasad podejmowania decyzji, a także dalszego zawężania sfery potencjalnego stosowania weta. W kontekście całego dokumentu postulat ten jednakże daje się wyinterpretować z katalogu stojących przed Unią Europejską wyzwań. Chociażby na obszarze spraw wewnętrznych podejmowano w ostatnim czasie inicjatywy zmierzające do rozszerzenia zakresu rozstrzygnięć większościowych. W tym samym kierunku interpretować można konieczność dostosowania odnowionych podstaw traktatowych do „ducha czasu” w warunkach powiększonego do liczby 27 grona państw członkowskich.

Bezpośrednio z treści deklaracji nie wynika jednoznacznie, jak należy rozumieć wskazanie roku 2009 jako terminu odnowy podstaw UE. Wypowiedzi przywódców państw członkowskich dowodzą występowania znacznych rozbieżności w tej kwestii<sup>29</sup>. Argument wyborów do Parlamentu Europejskiego przesądzały raczej o konieczności nie tyle wynegocjowania, ile zakończenia procesu ratyfikacji tychże nowych podstaw traktatowych do tego czasu – takie stanowisko zajął jasno w swoim okolicznościowym wystąpieniu H.-G. Pöttering<sup>30</sup>. W tym samym kierunku zmierzały wypowiedzi kanclerz A. Merkel potwierdzającej cel przygotowania przez prezydencję niemiecką planu rozstrzygnięć w tej kwestii (*Fahrplan*)<sup>31</sup> i zapowiadającej zwołanie konferencji rządowej na czas sprawowania przewodnictwa przez Portugalię w drugiej połowie roku. Realizacja tego scenariusza oznaczałaby przyspieszenie kalendarza rozwiązywania kryzysu konstytucyjnego w stosunku do ustaleń szczytu w czerwcu 2006 r.<sup>32</sup> i pociągałaby za sobą dalsze konsekwencje. Po pierwsze, względy praktyczne przemawiają w takiej sytuacji za oparciem się na regulacji istniejącego traktatu konstytucyjnego, bo to umożliwiłoby szybsze wypracowanie kompromisu. Po drugie, decyzja o zwołaniu konferencji między-

<sup>28</sup> Postulat ten zaakcentowany został natomiast w wystąpieniach okolicznościowych sygnatariuszy – por. wystąpienia A. Merkel i H.-G. Pötteringa.

<sup>29</sup> Skrajną pozycję zajmował w szczególności prezydent Czech V. Klaus, który niemal do końca sprzeciwiał się wpisaniu konkretnego terminu. Wg prezydenta RP L. Kaczyńskiego do 2009 r. możliwe byłoby jedynie uzgodnienie nowej regulacji traktatowej.

<sup>30</sup> Jak stwierdził: *Wir wollen, dass die Substanz des Verfassungsvertrages, einschließlich unserer gemeinsamen Werte, bis zu den europäischen Wahlen im Juni 2009 rechtlich verbindlich wird!* Zob. Address by the President of the European Parliament on the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome.

<sup>31</sup> Zob. wystąpienia przewodniczącej Rady Europejskiej kanclerz RFN A. Merkel podczas uroczystości podpisania deklaracji.

<sup>32</sup> Wówczas przewidziano, że niezbędne kroki zostaną podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 r. – zob. Konkluzje prezydencji pkt. 48, ten sam horyzont czasowy ujęty został w programie trójstronnej prezydencji niemiecko-portugalsko-słoweńskiej – zob. 18-miesięczny program prezydencji: niemieckiej, portugalskiej i słoweńskiej.

rządowej oznacza rezygnację z metody konwentu, co prowadzi do ograniczenia mechanizmów partycypacji przy kształtowaniu nowego aktu prawnego. W tych okolicznościach priorytetowego znaczenia nabierałoby utrzymanie w możliwie dużym zakresie uzgodnień dokonanych w bardziej demokratycznym trybie przy traktacie konstytucyjnym. Po trzecie deficyt czasowy sprzyjać będzie raczej rozwiązaniom pozwalającym ograniczyć konieczność rozpisywania referendum w państwach członkowskich w ramach procedur ratyfikacyjnych.

Terminu 2009 r. nie powinno się bagatelizować mimo skali trudności przy realizacji wytyczonego celu. Należy bowiem założyć ciągłość zaangażowania ukierunkowanego na jego osiągnięcie także po stronie państw sprawujących kolejno przewodnictwo w Unii Europejskiej. Niemcy wraz z Portugalczycami i Słowęciami sprawują obecnie trójstroną prezydencję<sup>33</sup>. We wspólnym programie działania priorytetowy charakter przypisano kontynuacji procesu reform instytucjonalnych, w tym rozwiązaniu kryzysu konstytucyjnego. Uzgodniono ponadto, że partnerzy będą ze sobą ściśle współpracować podczas sprawowania prezydencji i wspólnie zabiegać o realizację wyznaczonych celów i zamierzeń.

Spór o rozumienie postanowień deklaracji berlińskiej ma wymiar polityczny, taki jest bowiem charakter tego dokumentu, wzmocniony szczególnym kontekstem symbolicznym. Nie jest on wiążący prawnie. Formalnie należy go zakwalifikować do kategorii aktów *sui generis*, wykraczających poza katalog instrumentów przewidzianych w traktatach o UE i WE<sup>34</sup>.

Na płaszczyźnie politycznej deklaracja berlińska stanowić ma źródło *obligation d'engagement* – zobowiązania do dążenia do urzeczywistnienia wskazanych wartości i celów<sup>35</sup>. Uderza jednak, że nie zostali bezpośrednio wskazani adresaci tego zobowiązania („razem podejmujemy wyzwanie”). Z natury i ducha dokumentu wynika, że spoczywa ono zarówno na państwach członkowskich, jak i na organach Unii Europejskiej<sup>36</sup>. W szczególny sposób deklaracja nakłada je na państwa sprawujące w najbliższym czasie przewodnictwo w Radzie<sup>37</sup>. Z deklaracji można jednakże wyinterpretować także postulat skierowany do wszystkich aktorów politycznych i społecznych w Unii Europejskiej, aby w miarę możliwości aktywnie współdziałali na rzecz „odnowy politycznego kształtu Europy”.

RYSZARDA FORMUSZEWICZ

Poznań

<sup>33</sup> Jest to innowacja służąca zapewnieniu ciągłości prac Rady. We wrześniu 2006 r. zmieniony został regulamin Rady, który obecnie stanowi, że co 18 miesięcy nadchodzące trzy kolejne prezydencje sporządzają w bliskiej współpracy z Komisją i po stosownych konsultacjach projekt programu działalności Rady w tym okresie. Zgodnie z tą regulacją Niemcy przedłożyły wraz z Portugalią i Słowenią wspólny program w grudniu 2006 r.

<sup>34</sup> Por. szerzej A. Wyrozumska, *Instrumenty międzynarodowe niewiążące prawnie (soft law lub flexible law)*, w: *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej*, A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), Zakamycze 2005, s. 607-644, tu s. 608.

<sup>35</sup> Por. Komunikat Komisji do Rady Europejskiej – Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach, COM/2006/0211 końcowy.

<sup>36</sup> Z uwagi na rolę organów w procesie rewizji traktatów. Rada zwołuje konferencję po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego oraz – w uzasadnionych sytuacjach Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego (jeśli propozycje dotyczą przemian instytucjonalnych w sferze walutowej).

<sup>37</sup> Por. H. Baddenhausen, Ch. Hellriegel, F. von Harbou, *As you like it: Die Berliner Erklärung*, Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste Nr. 15/2007, S. 1.