

NUMER SPECJALNY · STYCZEŃ 2007

Nowa Europa

PRZEGŁĄD NATOLIŃSKI

*Jakie reformy
dla Unii Europejskiej?*

GRUSZCZAK
RECZKIN

*Obszar
wolności
i bezpieczeństwa*

TRZASKOWSKI

*Co dalej
z instytucjami?*

ŻUKOWSKI

*Jak traktujemy
eurotraktat?*

OSICA

*Polityka
zagraniczna
i obronna*

nowa
EUROPA
PRZEGŁĄD • NATOLIŃSKI

*Jakie reformy
dla Unii Europejskiej?*

NUMER SPECJALNY 2007

Nowa **EUROPA**

PRZEGŁĄD • NATOLIŃSKI

przewodniczący rady programowej / Editor

JACEK SARYUSZ-WOLSKI

rada programowa / Advisory Board

IAIN BEGG (*The London School of Economics and Political Science*) • **STANISŁAW BIERNAT** (*Uniwersytet Jagielloński*) • **GIANNI BONVICINI** (*Istituto Affari Internazionali, Rome*) • **THOMAS CHRISTIANSEN** (*European Institute of Public Administration, Maastricht*) • **CHRISTIAN FRANCK** (*Trans European Policy Studies Association, Brussels*) • **ANDRZEJ HARASIMOWICZ** (*Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*) • **ANDRÁS INOTAI** (*Institute for World Economics, Budapest*) • **HELMUT JUROS** (*Uniwersytet Kard. S. Wyszyńskiego*) • **JERZY KŁOCZOWSKI** (*Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin*) • **JĘDRZEJ KRAKOWSKI** (*Uniwersytet Śląski*) • **FRIIS LYKKE** (*Confederation of Danish Industries, Copenhagen*) • **JÖRG MONAR** (*Sussex European Institute*) • **ALFRED PIJPERS** (*The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael*) • **JEAN-LOUIS QUERMONNE** (*Institut D'Etudes Politiques, Grenoble*) • **WOJCIECH ROSZKOWSKI** (*Posel Parlamentu Europejskiego, Collegium Civitas*) • **PAWEŁ SAMECKI** (*Narodowy Bank Polski*) • **JO SHAW** (*The University of Edinburgh*) • **KAZIMIERZ SOBOTKA** (*Instytut Europejski w Łodzi*) • **RENATA STAWARSKA** (*Akademia Ekonomiczna w Poznaniu*) • **ALEXANDER STUBB** (*Posel Parlamentu Europejskiego*) • **JOSE TORREBLANCA** (*Elcano Royal Institute for International Affairs*) • **LOUKAS TSOUKALIS** (*Hellenic Foundation for European and Foreign Policy*) • **ÁLVARO VASCONCELOS** (*The Institute for Strategic and International Studies, Lisbon*) • **WILLIAM WALLACE** (*The London School of Economics and Political Science*) • **WERNER WEIDENFELD** (*Center for Applied Policy Research*) • **JOSEPH WEILER** (*New York University School of Law*) • **WOLFGANG WESSELS** (*University of Cologne*) • **EDMUND WNUK-LIPIŃSKI** (*Collegium Civitas*) • **ANNA ZIELIŃSKA-GŁĘBOCKA** (*Uniwersytet Gdański*)

redaktor naczelny / Executive Editor

MAREK A. CICHOCKI

zespół redakcyjny / Editorial Team

ARTUR GRUSZCZAK • MAREK KOZAK • OLAF OSICA • KAROL RECZKIN
MACIEJ SZPUNAR • RAFAŁ TRZASKOWSKI
PRZEMYSŁAW ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN
UL. NOWOURSYNOWSKA 84, 02-797 WARSZAWA
NOWAEUROPA@NATOLIN.EDU.PL
WWW.NATOLIN.EDU.PL
ISSN 1734-3828



MAREK A. CICHOCKI

- 4 **Reforma Unii Europejskiej – polska perspektywa**

TOMASZ ŻUKOWSKI

- 6 **Jak traktujemy eurotraktat? Sondaże opinii
o stosunku Polaków do eurokonstytucji**

RAFAŁ TRZASKOWSKI

- 29 **Traktat konstytucyjny – status quo
oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji**

RAFAŁ TRZASKOWSKI

- 46 **Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy
– analiza poszczególnych reform instytucjonalnych**

OLAF OSICA

- 66 **W stronę unii obronnej? Przyszłość EPBiO
po fiasku traktatu konstytucyjnego**

OLAF OSICA

- 80 **Wspólna polityka czy wspólne instytucje?
Przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego**

ARTUT GRUSZCZAK, KAROL RECZKIN

- 102 **Przyszłość traktatu konstytucyjnego a obszar
wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE
– uwagi do szkicu polskiego stanowiska**

KAROLINA CZERWIŃSKA

- 123 **Traktat konstytucyjny – zmiany w zakresie polityki
społecznej i polityki zatrudnienia**

Reforma Unii Europejskiej

polska perspektywa

ZAWIESZENIE RATYFIKACJI TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO oznacza przedłużanie się sytuacji niepewności w Unii Europejskiej, która pojawiła się w wyniku rozszerzenia w 2004 roku. Wprawdzie Unia posiada obecnie wystarczające podstawy traktatowe dla swej działalności, jednak w dłuższej perspektywie czasowej konieczna jest jej reforma instytucjonalna. Należy przyjąć, że presja niektórych państw Unii, by reaktywować traktat konstytucyjny, będzie na tyle duża, że utrzymanie dotychczasowych rozwiązań lub ich kosmetyczna modyfikacja okażą się niemożliwe. Należy także uwzględnić fakt, że dalsze rozszerzenie Unii przestało być istotnym kontekstem dla dyskusji o traktacie konstytucyjnym. Niektóre państwa Unii uzależniają przyjęcie następnych państw od krajowego referendum, co na dłuższy czas może zamknąć perspektywę dalszego rozszerzenia. Na taką możliwość może również wskazywać dyskusja nad „absorpcyjną/integracyjną zdolnością UE”. Oznacza to, że dotychczasowa relacja między rozszerzeniem i pogłębieniem Unii, która stanowiła główną oś debat przed 2004 rokiem, przestała być wyznacznikiem dla dyskusji nad traktatem konstytucyjnym.

Nie tylko reformy instytucjonalne zdecydują o kształcie Unii; w dużej mierze zdecyduje o tym również przegląd unijnego budżetu oraz polityk, które są finansowane z niego. Trzeba pamiętać, że debata nad dalszym losem traktatu może zbiec się w 2008/2009 roku ze średnio-terminowym przeglądem budżetu Unii. Dlatego kwestie budżetowe będą determinować do pewnego stopnia stanowiska w debacie konstytucyjnej, tym bardziej że przygotowania do przeglądu budżetu już się rozpoczęły zarówno w krajach członkowskich jak i w Komisji Europej-

skiej. Dla Polski, która jest beneficjentem tzw. starych polityk Unii (tj. polityka rolna i spójności) przegląd o takim charakterze będzie szczególnie ważny.

W tej sytuacji priorytetem Polski powinno być podjęcie próby rozwiązania jednego, zasadniczego problemu – sposobu podejmowania decyzji w Radzie. Można także podjąć dyskusję nad uściśleniem pewnych reform, jak relacja między Komisją i Parlamentem, rola Ministra Spraw Zagranicznych czy szersza definicja klauzuli solidarności.

Traktat konstytucyjny na pewno nie przeprowadza rewolucji i nie należy przeceniać a tym bardziej mitologizować jego znaczenia. Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska potrzebuje reformy traktatowej. Traktat konstytucyjny nie rozwiąże jednak większości problemów, które stoją przed Unią Europejską. Problemy te są bowiem związane bardziej z coraz większą liczbą państw członkowskich i coraz bardziej egoistycznie nastawioną polityką największych państw członkowskich. A na te przypadłości nie ma prostej recepty instytucjonalnej.

Traktat konstytucyjny wprowadza wiele istotnych reform, które usprawnią funkcjonowanie Unii Europejskiej. Wiele jego zapisów poddaje się jednak różnej interpretacji zarówno ze względu na wyznawane poglądy, jak i na niejasność niektórych sformułowań. Traktat konstytucyjny w przyjętej do ratyfikacji formie charakteryzuje się kilkoma istotnymi słabościami. Przede wszystkim rozwiązania traktatu nie uwzględniają w wystarczającym stopniu nowych wyzwań (globalizacja, ambicje UE jako aktora politycznego w świecie), a także doświadczeń funkcjonowania rozszerzonej Unii 25 państw. Zachodzi poważna obawa, że niektóre rozwiązania np. instytucjonalne mają charakter ideologiczny i nie stanowią odpowiedzi na realne potrzeby rozszerzonej Unii. W nadmiernym stopniu traktat preferuje polityczne znaczenie państw dużych w Unii, prowadząc do zachwiania dotychczasowej wewnętrznej równowagi w Radzie.

Niektóre rozwiązania nadmiernie upolityczniają ponadnarodowe instytucje unijne, co w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, w której system Unii Europejskiej stanie się znacznie mniej przewidywalny i podatny na wewnętrzne spory kompetencyjne.

*sondaże opinii o stosunku Polaków
do eurokonstytucji*

* Poparcie polskiej opinii publicznej dla idei europejskiej konstytucji nie przekłada się jednak na poparcie wynegocjowanego traktatu konstytucyjnego.

* Zdecydowana większość Polaków nie zna tekstu traktatu konstytucyjnego i nie ma wyraźnych opinii na temat zawartych w nim konkretnych rozwiązań.

* W odniesieniu do konkretnych zapisów traktatu konstytucyjnego Polacy najbardziej negatywnie oceniają ograniczenie liczby komisarzy. Entuzjazmu nie budzi stworzenie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych Unii oraz stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej. Umiarkowanie podoba się również możliwość tworzenia mniejszych koalicji i podejmowania współpracy w gronie węższym niż cała Wspólnota. Niepokój

Polaków budzą więc zmiany osłabiające rolę państw członkowskich i - przynajmniej potencjalnie - zmniejszające solidarność Wspólnoty.

* Kwestia reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej np. wprowadzenie podwójnej większości (z polskiej perspektywy jeden z kluczowych punktów spornych w wynegocjowanym traktacie konstytucyjnym) nie jest jednak uważana przez większość Polaków za priorytetową sprawę w dyskusji o przyszłości Unii. Argumenty merytoryczne dotyczące znaczenia traktatu konstytucyjnego dla funkcjonowania unijnych instytucji znacznie mniej trafiają do przekonania opinii publicznej.

* Większość Polaków uważa, że wobec trudności w ratyfikacji traktatu konstytucyjnego państwa powinny ponownie wynegocjować jego treść.

* Wyniki referendum we Francji i Holandii w 2005 roku spowodowały w Polsce wyraźny wzrost sceptycznej postawy wobec tekstu traktatu konstytucyjnego. Nie jest pewne, czy Polacy przyjęliby traktat, gdyby został on obecnie poddany pod referendum.

I.

BADANIA OPINII PUBLIKOWANE W MEDIACH W CIĄGU OSTATNICH kilku miesięcy są zgodne. Większość ankietowanych Polaków deklaruje pozytywny stosunek do konstytucji UE. Taki wynik przyniósł często przywoływany w debacie publicznej raport Instytutu Spraw Publicznych „Polacy o Unii Europejskiej i Traktacie Konstytucyjnym”¹. Na pytanie *Czy Unii Europejskiej potrzebna jest konstytucja, czy też nie?* „tak” odpowiedziało ponad dwie trzecie (68%) ankietowanych, „nie” – jedna szósta (16%). Reszta (16%) uchyliła się od odpowiedzi. Bardzo podobny rezultat uzyskał również Eurobarometr. Wedle jego raportu² zwolennikami eurotraktatu było trzy piąte (62%) Polaków, zaś przeciwnikami – 16%³.

To oznacza jednak, że nasi rodacy są zadeklarowanymi zwolennikami traktatu konstytucyjnego (jego treść znają – podobnie jak społeczeństwa innych krajów Unii – słabo⁴) i że powiedzieliby obecnemu projektowi eurokonstytucji referendalne „tak”. Oba pytania nie mierzą wcale stosunku do dokumentu przyjętego w Rzymie w październiku 2004 r. ani – tym bardziej – zachowań ludzi w ewentualnym głosowaniu dotyczącym ratyfikacji traktatu. Ustalają co innego – stosunek ludzi do idei, ogólnej koncepcji konstytucji dla Europy⁵, czy wręcz ich nastawienie do najszerzego problemu: posiadania przez Unię jakiejś trwałej, prawnej podstawy funkcjonowania.

O bardzo ograniczonej przydatności pytania Eurobarometru⁶ świadczą najlepiej odpowiedzi, jakich na nie udzielono w latach 2004–2006 w Hiszpanii, Holandii, Francji i Luksemburgu, a więc w krajach, które w ubiegłym roku przeprowadziły referenda w sprawie przyjęcia, bądź odrzucenia traktatu konstytucyjnego.

Tab.1.Opinia publiczna o idei konstytucji dla UE

	jesień 2004		wiosna 2005		jesień 2005		wiosna 2006	
	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie
25 krajów UE	68	17	61	23	63	21	61	22
W tym:								
Francja	70	18	60	28	67	21	62	27
Hiszpania	72	13	63	16	62	13	63	13
Holandia	73	20	53	38	62	34	59	35
Luksemburg	77	14	60	20	69	20	64	24
POLSKA	73	11	61	17	60	19	62	16

Źródło: Eurobarometr, raporty EB62, EB63, EB64 i EB65

Uwaga: odpowiedzi „tak” i „nie” nie sumują się do 100%; pozostały odsetek ankietowanych nie miał w tej kwestii wykrystalizowanego zdania.

Jak widać, w całym badanym okresie we wszystkich czterech państwach mieliśmy do czynienia z bardzo wyraźną, stabilną przewagą odpowiedzi akceptujących ideę eurotraktatu.

A jak wyglądały wyniki referendum w rzeczywistości?

- 20 lutego 2005 r. w Hiszpanii – przy niezbyt wysokiej jak na ten kraj frekwencji (42%) – „tak” powiedziało 77% głosujących, „nie” 17% (pozostałe 6% nie wybrało żadnej odpowiedzi).
- 29 maja (realizacja wiosennego, standardowego badania Eurobarometru dobiegała właśnie końca) we Francji głosowało prawie 70% uprawnionych; „tak” powiedziało ponad 45%, „nie” – niespełna 55%.
- 1 czerwca w Holandii przy frekwencji 62% „tak” wybrało 38%, „nie” – 62%.
- 10 lipca w Luksemburgu przy udziale 99% uprawnionych (głosowanie było obowiązkowe) „tak” powiedziało 56,5%, zaś „nie” – 43,5%.

Tylko w Hiszpanii odsetek zwolenników i przeciwników idei konstytucji dla UE znany z ankiety był podobny do rezultatów realnego głosowania. W pozostałych trzech krajach rzecz miała się zupełnie inaczej. Okazało się, że realni przeciwnicy konkretnego projektu traktatu konstytucyjnego są znacznie liczniejsi od ankietowych przeciwników idei eurokonstytucji. W Holandii i Francji oponenti traktatu zdecydowanie wygrali, zaś w Luksemburgu stanowili blisko połowę głosujących. Czy można znaleźć lepszy dowód na niewielką użyteczność analizowanego pytania Eurobarometru i na skalę ryzyka związanego z interpretowaniem jego wyników?

Bardziej przydatne rezultaty dały odpowiedzi na inne pytanie zadawane przez Eurobarometr. Próbowano mierzyć w nim nie stosunek do generalnej „idei konstytucji”, ale opinie na temat jej aktualnego, projektu, który ankietowani znali⁷.

Wedle uzyskanych wyników zwolennicy traktatu cały czas przeważali (mniej lub bardziej wyraźnie) nad jego przeciwnikami w prawie wszystkich krajach członkowskich Unii. Wyjątek stanowiły jedynie Wielka Brytania i Czechy. Stosunkowo wysoki (ale malejący) odsetek badanych nie miał zdania w tej sprawie, co w oczywisty spo-

sób wiązało się z niewielką wiedzą europejskich społeczeństw o projekcie eurokonstytucji.

Tab.2.Opinia publiczna o projekcie konstytucji europejskiej

	jesień 2004		wiosna 2005		jesień 2005		wiosna 2006		jesień 2006	
	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie	tak	nie
kraje UE, które nie ratyfikowały Traktatu	49	16	48	28	53	29	47	29	53	28
W tym:										
Francja	48	17	46	44	59	31	51	35	56	31
Hiszpania	56	7	-	-	-	-	-	-	-	-
Holandia	63	11	49	43	58	32	53	39	51	31
Luksemburg	57	12	50	28	-	-	-	-	-	-
POLSKA	43	16	54	20	58	21	56	17	63	14

Źródło: Eurobarometr, EBS214, EB63, EB64, EB66 First Results.

Uwaga: odpowiedzi „tak” i „nie” nie sumują się do 100%; pozostały odsetek ankietowanych nie miał w tej kwestii wykrystalizowanego zdania.

Tak sformułowane pytanie umożliwiło badaczom z Eurobarometru dostrzeżenie narastającego społecznego krytycyzmu wobec traktatu w czasie krajowych kampanii referendalnych. Jednak także i ten sposób pomiaru stosunku do konstytucji europejskiej nie pozwala precyzyjnie prognozować rezultatów referendum. Badania przeprowadzone we Francji i Holandii w maju 2005 r. informowały ciągle o przewadze zwolenników traktatu. Zaniżały także odsetek jego oponentów w Luksemburgu.

Wygląda na to, że Eurobarometr nie użył dotąd metod badawczych pozwalających precyzyjnie ustalać układ sił pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami ratyfikacji traktatu przed krajowymi referendum.

Jak zatem to uczynić? Czy takie metody istnieją? We Francji i Holandii udało się osiągnąć ten cel bardzo prosto: pytając wprost obywateli, czy i jak będą głosować. W obu krajach ośrodki demoskopijne regularnie mierzące referendalne preferencje społeczeństwa uchwyciły zmianę trendu i zyskanie przewagi przez osoby zamierzające powiedzieć „nie”. Stało się tak między marcem a kwietniem 2005 roku⁸, a więc dobre kilka tygodni przed rozpoczęciem wiosennego badania Eurobarometru, które ciągle dawało w obu krajach niewielką przewagę stronnikom traktatu.

Trzeba jednak pamiętać, że takie proste pomiary są precyzyjne przy ustalaniu referendalnych preferencji tylko w warunkach (przynajmniej względnej) równorzędności obu stron sporu w debacie publicznej. Inaczej ich wyniki zostaną mniej lub bardziej odkształcone przez mechanizm poprawności politycznej⁹.

Nie ulega też wątpliwości, że proste pytania o zachowania referendalne nie są żadnym, socjologicznym *wunderwaffe*. Nie pozwalają wyjaśnić (a zwłaszcza przewidzieć) zmiany trendów preferencji. Tu wymagane są pogłębione analizy, najlepiej mierzące całe krajowe pole polityki wraz z głównymi liniami sporu i podziałami socjopolitycznymi.

Szkoda, że Eurobarometr, jedyny ośrodek demoskopijny badający systematycznie nastroje w całej Unii, nie informuje regularnie w swych raportach ani o tym, czy mieszkańcy 25 państw chcieliby uczestniczyć w referendum dotyczących projektu konstytucji dla UE¹⁰ i jak by w nich głosowali, ani o tym, jak linie podziałów związane ze stosunkiem do traktatu konstytucyjnego układają się na 25 krajowych polach polityki.

Badania Eurobarometru mogą być za to przydatne przy analizowaniu opinii na temat skutków wejścia w życie tego dokumentu oraz przy ustalaniu motywów jego popierania i odrzucania.

Spółeczny wizerunek traktatu dla UE kreślony przez odpowiedzi respondentów Eurobarometru jest jednoznacznie optymistyczny. Z wprowadzeniem unijnej konstytucji – czytamy w raportach – związane są bardzo pozytywne oczekiwania¹¹. Problem w tym, że nie jest do końca jasne, na ile pytania te mierzą stosunek do konkretnej propozycji traktatu konstytucyjnego, na ile zaś (co bardziej prawdopodobne) przede wszystkim ogólną „ideę Eurotraktatu”.

Problem tkwi także i w tym, że inne badania rejestrują mniej jednoznaczny wizerunek traktatu¹². Np. w Polsce w połowie roku 2005 spon-taniczne skojarzenia związane z traktatem nie były wcale jednoznaczne: te pozytywne przeważały nad negatywnymi tylko nieznacznie¹³. Opinia publiczna, uznając za korzystną dla kraju większość nowych, wymienionych w badaniu, elementów traktatu (m. in. wyeksponowanie katalogu

praw człowieka i obywatela, uproszczenie procesu decyzyjnego, wprowadzenie mechanizmu inicjatywy obywatelskiej, zwiększenie wpływu parlamentów poszczególnych państw członkowskich), sygnalizowała swój niepokój z powodu wejścia w życie innych rozwiązań. Jak pisze Anna Giza-Poleszczuk „najbardziej negatywnie odbieraną zmianą jest ograniczenie liczby komisarzy i wskazanie, że nie każde państwo członkowskie będzie miało swojego komisarza (...). Entuzjazmu nie budzi stworzenie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych Unii oraz stanowiska Przewodniczącego Rady Europejskiej. Umiarkowanie podoba się nam również możliwość tworzenia mniejszych koalicji i podejmowania współpracy w gronie węższym niż cała Wspólnota. Niepokój budzą w nas więc, podobnie jak we wszystkich poprzednich przypadkach, zmiany osłabiające rolę państw członkowskich, czy - przynajmniej potencjalnie - zmniejszające solidarność Wspólnoty”¹⁴. O nasilającej się polaryzacji polskiej opinii publicznej w kwestii tworzenia nowych, wspólnych instytucji politycznych informuje także raport ISP¹⁵.

Niespójny obraz przynosi też analiza stosunku polskiej opinii publicznej do przedstawionych jej argumentów za i przeciw eurokonstytucji. Z jednej strony Polacy akceptują konieczność istnienia sprawnych struktur organizujących współpracę państw Unii, z drugiej – obawiają się związanego z tym ryzyka osłabienia niezależności Polski. Chcą solidarnego wsparcia ze strony instytucji unijnych i bogatszych państw lękając się z drugiej strony ich egoizmu, możliwości wykorzystania, trwałszego uzależnienia. Są gotowi do kompromisów w związku z ryzykiem potencjalnej izolacji, ale nie zgadzają się na nadmierne ustępstwa.

Najliczniej akceptowanymi argumentami „za” są: „jeśli się już jest w Unii Europejskiej to trzeba grać zespołowo” (60%), „powinniśmy być solidarni z innymi krajami Europy, każdy musi trochę ustąpić” (60%), „Polska nie powinna spowalniać integracji Unii” (56%). Już mniej popularne były argumenty dotyczące skutków przyjęcia traktatu (dostosowanie do wyzwań współczesnego świata, uproszczenie systemu prawnego, umocnienie UE na arenie międzynarodowej)¹⁶.

Najpopularniejszymi argumentami przeciw są brak odwołania do wartości chrześcijańskich (zgadza się z tym 37% badanych), przekonanie, że „traktat to czysta biurokracja, mnoży tylko przepisy” (36%) i że „wzmocni instytucje Unii kosztem państw członkowskich” (35%). Wskazywano też, rzadziej, że traktat „oznacza odstępianie od ustaleń z Nicei”, wreszcie że „buduje superpaństwo”¹⁷.

Porównanie popularności różnych argumentów świadczy o tym, że – jak czytamy w raporcie Pentora – „Polacy postrzegają traktat w kategoriach ‘ideowych’, utożsamiając go z samą ideą integracji. Dlatego też w największym stopniu ulegają argumentacji (zarówno za jak i przeciwko przyjęciu traktatu) o charakterze ‘emocjonalnym’ (...). Argumenty merytoryczne odwołujące się do praktycznej roli traktatu w funkcjonowaniu UE są znacznie mniej przekonujące”¹⁸. Sprzężenie społecznego stereotypu traktatu z ogólną wizją Unii wyjaśnia w znacznym stopniu jego niespójność. Bez wątpienia wiąże się ona ze sprzecznościami w postrzeganiu przez Polaków samej UE¹⁹.

Jakie były motywy popierania i odrzucania przez mieszkańców państw unijnej „25-ki” traktatu dla UE?²⁰. W końcu roku 2004 i wiosną roku 2005 argumenty „za” wymieniane spontanicznie przez ankietowanych dotyczyły głównie jego kluczowego znaczenia dla dalszego rozwoju Unii oraz usprawnienia pracy europejskich instytucji. Do rzadszych deklaracji odrzucania traktatu motywowały przede wszystkim obawy związane z ograniczeniem narodowej suwerenności oraz brak informacji.

Spójrzmy teraz na motywy popierania, bądź odrzucania unijnej Konstytucji przez Polaków. Wedle Eurobarometru w latach 2004-2005 były one podobne do dominujących w innych państwach członkowskich Unii. Zwolennicy traktatu mówili o przyszłości Europy, usprawnieniu unijnych instytucji. Częściej niż gdzie indziej padał argument: „nie słyszałem o nim nic negatywnego”. Przeciwników motywowały – znów podobnie jak w innych krajach – obawy, że zagrożona będzie polska suwerenność oraz brak informacji (także tych pozytywnych).

Specyfika polskiej (a także słowackiej) krytyki Eurotraktatu to dość częste przypominanie braku traktatowych odwołań do chrześcijańskich korzeni UE²¹.

Dominujący w społecznym dyskursie dobry wizerunek eurokonstytucji nie oznacza, by wdrożenie nowego traktatu było dla ludzi kwestią szczególnie istotną. Okazuje się, że reformowanie struktur Unii nie jest uważane przez europejską opinię publiczną za priorytet. Za sprawy „najważniejsze, którymi Unia Europejska powinna zająć się w pierwszej kolejności” uważano w społeczeństwach 25 krajów walkę z biedą oraz wykluczeniem społecznym (jesienią 2005 r. na liście trzech priorytetów umieściło je 44% ankietowanych mieszkańców 25 państw UE), walkę z bezrobociem (43%), utrzymywanie pokoju i bezpieczeństwa w Europie (28%), walkę ze zorganizowaną przestępczością oraz handlem narkotykami (25%), walkę z terroryzmem (23%) i ochronę środowiska (20%). „Reformowanie instytucji Unii Europejskiej oraz sposobu, w jaki funkcjonują” wskazało jako jeden z trzech priorytetów tylko 5% pytanych, co lokowało ten cel na bardzo dalekim 13 miejscu wśród 15 działań przedstawionych ankietowanym przez badaczy²².

Taki werdykt ma – bez wątpienia – związek ze schematami ludzkiego myślenia (opinia publiczna chętniej koncentruje swą uwagę na „konkretach”, niż wpływających na ich przebieg procedurach i strukturach). Z drugiej strony jest jednak świadectwem braku oddolnej presji na instytucjonalne zmiany w Unii.

Z czego wynikała społeczna wizja traktatu konstytucyjnego zarejestrowana przez badania demoskopijne w roku 2004 i w początkach 2005? Wydaje się, że większość Europejczyków oceniała wówczas projekt traktatu na podstawie elitarnej, nastawionej na konsens debaty toczącej się w instytucjach politycznych oraz w przychylnych na ogół projektowi mediach. Działo się to w oderwaniu od głównych tematów debat politycznych toczących się w ich państwach. W konsekwencji społeczeństwa postrzegały kwestię eurotraktatu niezależnie od wewnętrznych podziałów socjopolitycznych, a zarazem w bardzo

silnym związku z ogólnym stosunkiem do Europy i Unii Europejskiej²³. Sprzyjało to budowaniu w krajowych debatach parlamentarnych i medialnych „poprawnościowej” presji na rzecz poparcia (a w konsekwencji – ratyfikacji) traktatu²⁴. Występowała ona wówczas w prawie całej Unii Europejskiej (za wyjątkiem kilku państw, w tym zwłaszcza Wielkiej Brytanii) przyczyniając się do łatwej ratyfikacji traktatu przez parlamenty przy braku większego zainteresowania opinii publicznej postrzegającej nowy projekt przez pryzmat swego stosunku do Unii.

Mechanizm „spirali milczenia” wpłynął także na dość jednostronny przebieg kampanii referendalnej w Hiszpanii oraz jej rezultat: wysoką przewagę „tak” przy niskim poinformowaniu obywateli o treści eurotraktatu oraz relatywnie niskiej frekwencji. Sprzyjały temu wysokie oceny rezultatów członkostwa tego kraju w UE oraz poparcie traktatu przez największe partie lewicy i prawicy²⁵.

Wydaje się, że podobny model dyskursu (a w konsekwencji – słabo zorientowana i bardzo przychylna traktatowi opinia publiczna) występowały w początkowych fazach debaty konstytucyjnej także we Francji, Holandii i Luksemburgu. Uaktywnienie się w toku obywatelskiej, demokratycznej dyskusji różnych – odmiennych w swym stosunku do eurotraktatu – środowisk społecznych i politycznych doprowadziło jednak w tych krajach do zmiany tej, dotąd dość stabilnej, formuły.

Debata o traktacie „zstała” na krajowe pole rywalizacji politycznej, zaś „eurokonstytucyjna” oś sporu – po „odklejeniu się” w znacznym stopniu od linii współpracy i podziałów wyznaczanej przez stosunek do Unii – zaczęła współgrać z wewnątrz krajowymi podziałami społeczno-politycznymi ulegając w konsekwencji modyfikacji. Zmieniło to jakościowo oddziaływanie mechanizmu „eurotraktatowej spirali milczenia”.

Efektem zasygnalizowanych tu jedynie, bardzo złożonych, procesów był wzrost społecznej krytyki konkretnego projektu traktatu (nie oznaczający wcale odrzucania samej Unii), a ostatecznie – kryzys procesu ratyfikacji²⁶.

Z badań przeprowadzonych już po referendach²⁷ wynika, że o ich rezultatach rozstrzygnęły czynniki związane ze specyfiką krajowych scen politycznych²⁸. Wystąpiły tu jednak i podobieństwa. We wszystkich trzech krajach zwolennicy „tak” kierowali się przede wszystkim – wedle ich własnych ocen – ogólnymi (dobrymi) opiniami o Unii. We wszystkich trzech kluczowe znaczenie dla stronników „nie” miała sytuacja społeczna i ekonomiczna w ich krajach. Interesujące, że we Francji i Holandii był to czynnik najważniejszy, zaś w Luksemburgu ustąpił pierwszeństwa innemu – krytycznej ocenie eurokonstytucji²⁹.

II.

Co z dotychczasowych rozważań wynika dla naszej, krajowej debaty nt. stosunku społeczeństwa do eurokonstytucji? Wnioski wydają się oczywiste:

Po pierwsze, Polacy są zainteresowani posiadaniem przez Unię traktatu określającego prawne podstawy jej działania. Chcą Unii efektywnej i solidarnej. Większość z nich nie ma także nic przeciw nazwaniu takiego aktu „konstytucją”.

Po drugie, większość Polaków poparłaby zmiany usprawniające obecnie obowiązujące, europejskie reguły gry.

Wiadomo także – **po trzecie** – że wiedza Polaków (podobnie jak innych nacji) nt. projektu traktatu jest niewielka, a jego wizerunek – niespójny, sprzężony silnie z ogólnym stosunkiem do Unii Europejskiej.

Dodać do tego trzeba, że – **po czwarte** – sprawa reform strukturalnych UE jest dla polskiej opinii publicznej (a także dla społeczeństw pozostałych krajów 25-ki) stosunkowo mało ważna.

Poparcie większości Polaków dla idei eurotraktatu – to kolejny, już ostatni wniosek – nie oznacza automatycznie (podobnie jak w przypadku Francuzów, czy Holendrów) ich akceptacji dla projektu konstytucji dla UE przyjętego w Rzymie jesienią 2004 r. i poddanego procesowi ratyfikacji. Dużym ryzykiem obciążone byłyby także próby wnioskowania

o wynikach ewentualnego referendum na podstawie drugiego z pytań „Eurobarometru”, tego o konkretny, znany badanym projekt konstytucji. Jak uczą doświadczenia innych krajów, również i one nie pozwalają dokładnie prognozować zachowań ludzi. Znacznie lepsze rezultaty przynosi pytanie najprostsze: o udział w referendum i zamierzony przez nich sposób głosowania.

Zobaczmy zatem, co w tej kwestii mówią polskie eurosondaże? Przyjrzyjmy się wynikom badań dostępnym w debacie publicznej. Na początek kilka zdań na temat frekwencji. Jej wysokość ma w Polsce – przypomnijmy – bardzo duże znaczenie. Aby rezultat referendum w sprawie eurotraktatu był wiążący, powinna ona przekroczyć połowę ogółu uprawnionych do głosowania.³⁰ Z sondaży CBOS z lat 2004-5 wynika, że tak wysoki poziom uczestnictwa w głosowaniu nie byłby łatwy do osiągnięcia. Odsetek osób deklarujących jednoznacznie („zdecydowanie tak”) udział w referendum wahał się bowiem w granicach 1/3-2/5 ogółu uprawnionych i miał tendencję lekko spadkową. Zamiarowi pójścia do urn sprzyjały lepsze wykształcenie oraz pozytywny stosunek do UE. Był to rezultat wyraźnie niższy niż w sondażach tego samego ośrodka prowadzonych przed referendum w sprawie akcesji do Unii. Odsetek „zdecydowanie tak” wynosił wówczas 60-65%.³¹

Tab.3. Gdyby w Polsce odbywało się referendum
w sprawie przyjęcia europejskiej konstytucji, to czy wziął(ęła)by Pan(i) w nim udział?

	VII '04	XI '04	II '05	IV '05	V '05	VI '05
zdecydowanie tak	42	42	42	34	38	33
raczej tak	22	22	24	24	23	21
raczej nie	15	13	10	15	12	16
zdecydowanie nie	13	13	12	14	15	15
trudno powiedzieć	9	10	12	13	12	14

Źródło: Opinie o ratyfikacji europejskiej konstytucji, CBOS, komunikat 105 z 2005 r.

Wedle danych CBOS, wśród osób deklarujących zamiar głosowania (uwzględniono także odpowiadających „raczej tak”) przeważali zwolennicy przyjęcia (ratyfikacji) traktatu. Ich pozycja nie była jednak stabilna.

Latem roku 2004 stanowili ponad połowę potencjalnych uczestników referendum, zimą 2004-5 około 2/3, w maju 2005 – 3/5³², zaś miesiąc później już tylko nieco ponad 2/5. Na wysokim poziomie (między 1/3 a 1/4) utrzymywała się też liczba osób wahających się, jak głosować.

Tab.4. Jak głosował(a)by Pan(i) w referendum w sprawie przyjęcia europejskiej konstytucji?
(odpowiedzi osób zamierzających uczestniczyć w referendum)

	VII '04	XI '04	II '05	IV '05	V '05	VI '05
za	56	68	64	56	60	43
przeciw	22	11	7	15	14	24
trudno powiedzieć	22	21	29	29	26	33

Źródło: Opinie o ratyfikacji europejskiej konstytucji, CBOS, komunikat 105 z 2005 r.

Dość podobne rezultaty jak CBOS uzyskiwały także Pentor, OBOP i sopocka PBS³³, wyraźnie inne (równe wpływy obu obozów, a od wiosny 2005 r. wyraźna przewaga przeciwników traktatu) – Polska Grupa Badawcza³⁴.

Jakie wnioski da się wyciągnąć z tak różnych rezultatów? Pokazują one, że – po pierwsze – uzyskane wyniki zależą w bardzo dużym stopniu od metod i procedur stosowanych przez ośrodki³⁵. Mówią także – po drugie – że bardzo duży wpływ na preferencje Polaków miały referenda we Francji i Holandii. Przyczyniły się one – nie tylko w naszym kraju³⁶ – do skokowego wzrostu liczby przeciwników ratyfikacji eurotraktatu.

To dlatego pomiędzy początkiem maja i czerwca odsetek referendalnego „tak” spadł w CBOS o 17 punktów, zaś procent „nie” – wzrósł o 10. Stąd wyraźny przyrost liczby przeciwników traktatu w kolejnych sondażach PGB oraz zrównywanie się popularności „tak” i „nie” w czerwcowym badaniu sopockiej PBS dla „Gazety”. To dlatego na początku czerwca 28% osób pytanych przez CBOS o skutki referendum we Francji i Holandii stwierdziło, że stało się dobrze, zaś 25% – że źle. Pozostali (47%) wybrali „trudno powiedzieć”.³⁷

Zwraca uwagę, że tuż po referendach we Francji i Holandii najwięcej krytyków eurokonstytucji zaobserwowano w Polsce (inaczej niż

wcześniej) w środowiskach elitarnych, najbardziej podatnych na nowe trendy w debacie publicznej, często opiniotwórczych.³⁸

Można przyjąć, że w końcu maja i w czerwcu – w związku z sygnałami napływającymi z Paryża i Amsterdamu – nastąpiła w Polsce skokowa zmiana społecznej percepcji wzoru „eurokonstytucyjnej poprawności”. Formuła „jesteś za Unią, to znaczy – jesteś za traktatem” spychająca (zgodnie z mechanizmem „spirali milczenia”) znaczną część krytyków projektu w bierność i milczenie została zastąpiona bardziej spluralizowanymi stereotypami, w tym także – legitymizującymi silniej niż dotąd sceptycyzm wobec eurotraktatu.

Czy był to proces trwały? Poczynając od drugiej połowy 2005 r., a więc po wyciszeniu polskiej debaty na temat traktatu konstytucyjnego, ośrodki demoskopijne nie pytają regularnie o zachowania Polaków w ratyfikacyjnym euroreferendum (a jeśli pytają, to nie zawsze prezentują publicznie wyniki).

Badania poświęcone stosunkowi naszych rodaków do ratyfikacji traktatu konstytucyjnego pojawiają się w mediach stosunkowo rzadko. Na podstawie niepełnych danych (obejmujących również pomiary dotąd nie publikowane) można powiedzieć, że wyniki zależały od sposobu zadania pytania. Gdy pytano o odrzucenie lub ratyfikację traktatu przez Polskę, przeważały deklaracje przychylne eurokonstytucji. Gdy jednak spytano o „doprowadzenie do uchwalenia konstytucji europejskiej w obecnym kształcie” przeważyli przeciwnicy tego kroku³⁹.

Przyjrzyjmy się dokładniej temu ostatniemu pytaniu zadanemu we wrześniu 2005 r., a więc tuż przed wyborami parlamentarnymi, przez Pracownię Badań Społecznych.⁴⁰ Poparcie dla konstytucji UE zadeklarowało 22% ankietowanych, przeciwnego zdania było 34%. Pozostali (44%) wybrali „trudno powiedzieć, nie wiem”. Najwięcej przeciwników projektu eurotraktatu „w obecnym kształcie” odnotowano wśród kadr kierowniczych (54%) i osób z wyższym wykształceniem (51%). Sceptycy przeważali także pośród zwolenników wszystkich, liczących się partii (za wyjątkiem SLD), we wszystkich kategoriach wieku (najmniej

wyraźnie – pośród młodzieży) oraz wszystkich grupach społeczno-zawodowych (najmniej wyraźnie – wśród uczniów i studentów). Miejsce zamieszkania nie różnicowało opinii⁴¹.

Czyżby przedwyborczy, wrześnieowy pomiar sopockiej Pracowni potwierdził tendencję zapoczątkowaną w Polsce kilka miesięcy wcześniej, po referendum we Francji i Holandii? Na ile mogła przyczynić się do tego – w świetle dostępnych danych tylko hipotetycznego procesu – przedwyborcza debata w mediach (w której – jak pamiętamy – tematyka europejska znalazła się na dalszym planie)? Na ile – debata pomiędzy partiami, w której przeciwnicy ratyfikacji projektu eurotraktatu przeważali nad zwolennikami takiego kroku⁴² (ale głosy dotyczące owej kwestii nie były dobrze słyszane, zagłuszały je spory dotyczące innych kwestii)?

A jak jest dziś? Jakie byłyby wyniki ewentualnego, przeprowadzonego dzisiaj referendum w sprawie projektu eurokonstytucji? Brak aktualnych, upublicznionych wyników badań na temat stosunku Polaków do ratyfikacji traktatu nie pozwala odpowiedzieć, jak skończyłoby się hipotetyczne referendum w tej sprawie przeprowadzone w ciągu najbliższych tygodni.

Braku tego nie zastąpią wiosenne badania „Eurobarometru” i Instytutu Spraw Publicznych. Upewniają one nas jedynie, że stosunek Polaków do ogólnej idei eurotraktatu oraz ich generalne opinie o jego projekcie (nie przekładające się prosto na zachowania wyborcze) są pozytywne, zaś pomiędzy jesienią ubiegłego a wiosną tego roku – nie zmieniły się jakościowo⁴³.

Żeby powiedzieć coś więcej, potrzebne są nowe, pogłębione badania pozwalające umiejscowić uczestników i obserwatorów eurokonstytucyjnej debaty w polu polskiej polityki, przeanalizować relacje pomiędzy stosunkiem opinii publicznej do traktatu konstytucyjnego i do Unii a głównymi, polskimi podziałami socjopolitycznymi.

Znany jest natomiast stosunek Polaków do nowego etapu europejskiej debaty nad przyszłością konstytucji, rozpoczętej po porażce trak-

tatu konstytucyjnego we Francji i Holandii. Jak wiadomo, wejście w życie traktatu wymaga jego przyjęcia przez wszystkie kraje członkowskie. Co robić, gdy dokument zaakceptowało już kilkanaście państw, zaś dwa inne odrzuciły go w referendum?

Czy należy nadal ratyfikować obecną wersję projektu? A może zarzucić wszelkie prace nad nowym traktatem konstytucyjnym zadowalając się obowiązującym obecnie traktatem z Nicei? Czy wreszcie – to trzeci z wariantów – podjąć na nowo dyskusję nad traktatem dla UE?

Do niedawna w Brukseli i w niektórych ważnych europejskich stolicach przeważał pogląd: „ratyfikować dalej”. Z kolejnych badań Eurobarometru⁴⁴ wynika, że opinia publiczna jest innego zdania: trzeba zacząć nowe negocjacje nad treścią traktatu! Jesienią 2005 r. za renegocjacjami było 49% obywateli 25 państw UE, wiosną 2006 r. – 47%. Za kontynuacją ratyfikacji – odpowiednio 22% i 23%, rezygnacją z traktatu – po 13% badanych w obu terminach. Oceny Polaków były bardzo podobne do unijnej średniej⁴⁵. Zbliżone rezultaty przynosi wiosenny raport ISP. Najwięcej ankietowanych (44%) wybierało opcję – napisać nowy traktat konstytucyjny. Za dalszym procesem ratyfikacji traktatu opowiadało się 22%). Jeszcze mniej (13%) wybierało odpowiedź – przestać się zajmować konstytucją.⁴⁶

Dobrze więc, że na czerwcowym spotkaniu 25 ministrów spraw zagranicznych postanowiono przedłużyć „okres refleksji nad przyszłością unijnych instytucji”. Nie rozstrzygnięto przy tym, czy pisać nowy dokument, czy tylko poprawiać obecne.

¹ Raport zlecony przez Departament Unii Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Badania zrealizowano w kwietniu 2006 r. Źródło: www.isp.org.pl

² *Standard Eurobarometer 65/Spring 2006. First Results*, TNS Opinion & Social, July 2006. Badania zrealizowano w terenie w marcu-kwietniu 2006 a opublikowano w lipcu. Źródło: ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. Badania Eurobarometru są zamawiane i koordynowane przez Dyрекcję Generalną Komunikacji Komisji Europejskiej (polskie raporty krajowe są opracowywane dla Reprezentacji Komisji Europejskiej w Polsce).

³ Pytanie brzmiało: *Jaka jest Pana(i) opinia na temat każdego z poniższych stwierdzeń? Dla każdego stwierdzenia proszę powiedzieć, czy jest Pan(i) za czy przeciw. Konstytucja dla Unii Europejskiej* (w wersji angielskiej: *What is your opinion on each of the following statements? Please tell me for each statement, whether you are for it or against it. A constitution for the European Union*).

⁴ Świadczą o tym zgodnie wyniki wielu badań. Patrz zwłaszcza: The Future Constitutional Treaty. Special Eurobarometer 214/Wave 62.1/November 2004, TNS Opinion & Social, March 2005 oraz raport *Polacy wobec Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej* z badań zrealizowanych 3-15 czerwca 2005 r. dla UKIE przez Pentor (źródło: www.pentor.pl35872.xml?doc_id=11280).

Jesienią 2004 r. do dobrej znajomości TK przyznawało się 11% badanych z 25 państw UE (EB214, s. 3). Wiosną roku następnego – 13%. Odsetek ten był wówczas wyraźnie wyższy jedynie w Holandii (34%), Francji (27%) i Luksemburgu (24%) a więc krajach, w których toczyła się intensywna debata referendalna. Znamienne, że w Hiszpanii, gdzie zdominowana przez jedną ze stron dyskusja przed lutowym referendum nie wzbudziła szczególnego zainteresowania opinii publicznej (co zaowocowało niezbyt wysoką frekwencją), subiektywne poczucie dobrego poinformowania o treści TK było wiosną 2005 r. znacznie niższe (13%). Nie sprzyjało mu także zatwierdzanie eurokonstytucji przez parlament, bez szerszej debaty publicznej. W Niemczech, w których badanie EB63 odbyło się w tym samym miesiącu co ratyfikacja traktatu, o dobrej znajomości treści tego aktu mówiło jedynie 11% ankietowanych (patrz: *Standard Eurobarometer 63/Spring 2005*, TNS Opinion & Social, September 2005, s. 138). W Polsce dużą wiedzę o treści traktatu dla UE deklarowało jesienią roku 2004 8% badanych, wiosną 2005 - 8%, zaś wiosną roku 2006 – 7%. (patrz: EB214, EB63 oraz *Standardowy Eurobarometr 65/wiosna 2006. Raport krajowy Polska*, TNS Opinion & Social, 2006, s. 54). Wedle realizowanego w tym samym czasie badania dla Instytutu Spraw Publicznych o dobrej znajomości TK mówiło 15% ankietowanych (ISP, s.8).

W raporcie Pentora dla UKIE z 2005 r. czytamy, że „wiedza o Traktacie Konstytucyjnym jest w niewielkim stopniu rozpowszechniona w społeczeństwie. Stąd brak skrystalizowanych postaw co do oceny samego dokumentu i jego konsekwencji. Odnosząc się spontanicznie do tego dokumentu Polacy przede wszystkim wskazywali na brak wiedzy. Nie istnieje żadna jednolita, a nawet dominująca opinia o Traktacie” (s.29). Warto tu dodać, że dokładniejsze analizy obiektywnego poziomu znajomości treści TK przeprowadzone jesienią 2004 r. sytuowały Polskę w środku stawki badanych 25 państw. (EB214, s. 6).

Trzeba pamiętać, że kwestia nieznajomości TK jest częścią szerszego problemu. Wg tegorocznych badań jakościowych Eurobarometru społeczeństwa państw UE cechuje „prawie zerowa wiedza i zrozumienie funkcjonowania Unii, jej instytucji oraz ich roli (...). Instytucjonalne działania Unii oraz sposób podejmowania decyzji to dziedziny, w których panuje prawie całkowita ignorancja”. Patrz: *Obywatele Europy i jej przyszłość. Badanie jakościowe w 25 państwach członkowskich, Eurobarometr 2006*, s. 15.

⁵ Podkreślają to wyraźnie w swoich raportach badacze z Eurobarometru. Np. „It is important to emphasise that this question measures the extent to which people

agree with the concept of a Constitution for the European Union and that it is not an evaluation of the content of the current Constitution that is under discussion. Thus, the results should not be seen as an intention of how citizens would vote if referenda were to be organised in certain countries nor linked directly to the outcome of referenda that have already been held.” *Standard Eurobarometer 65/Spring 2006. First Results, TNS Opinion & Social*, July 2006, s. 24. Nie inaczej pisze autor opracowania dla Instytutu Spraw Publicznych: „Wyrażane poparcie społeczne dla konstytucji europejskiej jest podyktowane w dużej mierze znaczeniem, jakie polska opinia publiczna nadaje samej idei konstytucji. Konstytucja jest postrzegana przez Polaków jako coś ważnego, dobrego i nadrzędnego, co porządkuje przestrzeń prawną, w której przychodzi żyć obywatelom” (ISP, s.8)

- ⁶ A także dość podobnego doń pytania polskiego Instytutu Spraw Publicznych.
- ⁷ Pytanie brzmiało: *Na podstawie tego, co Pan(i) wie, czy jest Pan(i) za, czy przeciw Konstytucji Europejskiej? (According to what you know, would you say that you are in favour of or opposed to the European Constitution?)*. Zadawane było jedynie w tych krajach członkowskich UE, które jeszcze nie ratyfikowały TK (jesienią 2004 r. – we wszystkich 25, wiosną roku 2005 w 19, jesienią 2005 – w 12, jesienią 2006 – w 10 oraz na Cyprze) i nie zawsze omawiane w raportach „Eurobarometru”. We wstępnych wersjach (First Results) ostatnich trzech standardowych raportów (EB63-EB65) w punkcie poświęconym TK przedstawiono wyłącznie poglądy ludzi nt. idei konstytucji dla UE. Odpowiedzi na pytanie o aktualny projekt TK analizowane były w raporcie ze specjalnego badania poświęconego przyszłości Traktatu Konstytucyjnego (EBS214). Pojawiają się też w pełnych raportach z badań standardowych (EB63, EB64) oraz we wstępnym raporcie z badań z jesieni 2006 r. *Standard Eurobarometer 66/Autumn 2006. First Results, TNS Opinion & Social*, December 2006.
- ⁸ Patrz np. badania BVA dla „L’Express” i TNS NIPO dla RTL Nieuws.
- ⁹ Presję poprawności politycznej (i powiązany z nim mechanizm „spirali milczenia”) omawiam dokładniej w innym opracowaniu. TOMASZ ŻUKOWSKI, *Polska wobec integracji europejskiej – droga do referendum*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2/2003, s. 125-128. Szerzej o problemie: ELISABETH NOELLE-NEUMAN, *Spirala milczenia*, Poznań 2004 oraz MACIEJ MROZOWSKI, *Media masowe. Władza, rozrywka i biznes*, Warszawa 2001, rozdz. 10.
- ¹⁰ O zamiar uczestnictwa w referendum pytano kilka razy. W roku 2004 w badaniu EB Flash 161 oraz EBS214 (frekwencję w Hiszpanii szacowano wówczas na 36%, we Francji – na 51%, Holandii – na 42%), zaś wiosną 2005 r. w standardowym badaniu EB63. Pytanie zadawano w krajach, w których przewidywano przeprowadzenie referendum.
- ¹¹ Jesienią 2005 r. 64% badanych mieszkańców 25 krajów UE sądziło, że po przyjęciu TK Unia stanie się bardziej demokratyczna (odmiennego zdania było 20%), zdaniem 61% bardziej skuteczna, w opinii 56% będzie funkcjonować bardziej przejrzysto, zdaniem 69% stanie się silniejsza w świecie, 64% - bardziej konkurencyjna pod względem gospodarczym, zaś 54% - bardziej wrażliwa społecznie.

(EB64, s. 130-131). Bardzo podobnie na pytania Eurobarometru odpowiadali nasi rodacy (EB65PL, s. 55). Pozytywne oceny skutków wejścia w życie traktatu przyniosły również cytowane już badania Instytutu Spraw Publicznych (ISP, s. 10).

- ¹² Co ma niewątpliwie związek z mierzeniem w nich szerszego spektrum wątków debaty publicznej dotyczącej plusów i minusów eurotraktatu. Warto tu zwrócić uwagę, że niektóre kwestie (także te wywołujące szczególnie ostre spory wśród polityków i ekspertów) są poddawane osądowi opinii publicznej (mierzonemu przez ośrodki demoskopijne) bardzo rzadko. Dzieje się tak również w Polsce. Np. o kwestię nadrzędności prawa (krajowe, czy europejskie) budzącą wielkie emocje w debatach sejmowych spytano chyba tylko raz. Odpowiadając na pytanie *Jak Pan(i) sądzi: które prawo powinno mieć w Polsce pierwszeństwo? Czy konstytucja Unii Europejskiej i unijne ustawy służące wykonywaniu powierzonych Unii zadań, czy też konstytucja Polski?* 9% badanych wybrało opcję „pierwszeństwo powinny mieć konstytucja europejska i ustawy unijne”, zaś 77% „prawa Unii powinny być stosowane w Polsce tylko wtedy, gdy są zgodne z mającą tu pierwszeństwo polską konstytucją”. Badanie OBOP z 25-27 października 2004 r. dla „Rzeczpospolitej”. „Rzeczpospolita” z 11 grudnia 2004 r. Nie zmierzono także stosunku europejskiej i polskiej opinii publicznej do sporu o nowe zasady głosowania w Unii, choć z ekspertyz wiadomo, że może on jakościowo zmienić strategię stosowane przez jej członków sprzyjając – inaczej niż w dotychczasowej praktyce funkcjonowania Unii – budowaniu trwałych koalicji przez największe państwa. Szerzej nt. tej kwestii: MIKOŁAJ JASIŃSKI, *Nicea, konstytucja, kompromis – o znaczeniu procedur w zgromadzeniach decyzyjnych*, „Decyzje”, 1/2004, s. 81-118. Patrz także propozycje Wojciecha Słomczyńskiego i Karola Życzkowskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego przedstawione m.in. w „Rzeczpospolitej” z 30 stycznia 2004 r.

- ¹³ A. Giza-Poleszczuk, relacjonując zeszłoroczne badania dla UKIE, pisze: „okazuje się, że nasze spontaniczne skojarzenia są bardzo rozproszone; że nie istnieje żaden wspólny, podzielany sposób myślenia o tym dokumencie” (s.21). W tabelce umieszczonej w tekście jej opracowania 23% tych skojarzeń określono jako pozytywne, 20% - negatywne, 11% - neutralne, 24% - jako brak informacji (s.20). Patrz: ANNA GIZA-POLESZCZUK, *Co Polacy myślą o Europie?*, UKIE 2005.

- ¹⁴ ANNA GIZA-POLESZCZUK, ibidem, s. 28. Zestawienie ocen wszystkich kwestii – s. 30.

- ¹⁵ Tab. 5, s. 8.

- ¹⁶ ANNA GIZA-POLESZCZUK, s. 28

- ¹⁷ ANNA GIZA-POLESZCZUK, s. 32

- ¹⁸ Raport Pentora dla UKIE, s. 35

- ¹⁹ Definiuje je raport Pentora dla UKIE: „W postrzeganiu przez Polaków Unii Europejskiej zaznacza się kilka sprzeczności: * obawa o utratę suwerenności i niezależności, ale też dostrzeganie konieczności organizowania się państw w większe struktury wobec globalnych problemów i zagrożeń, którym indywidualnie nie są w stanie sprostać, * oskarżenia pod adresem państw założycielskich Unii o chęć wykorzystania słabszych członków, paraliż decyzyjny i dbanie o par-

tykularne interesy, i jednoczesna postawa roszczeniowa wobec Wspólnoty – żądanie pomocy finansowej na rozwój, wyrównanie poziomu życia mieszkańców Unii etc., * strach przed ‘drenażem mózgów’, a zarazem waga możliwości nauki i pracy w całej Unii – chęć zdobycia wykształcenia za granicą i żądanie otwarcia rynków” (s. 35)

²⁰ Szeroko mówią o tym raporty z badań EBS214 i EB63.

²¹ Raporty z badań EBS214 i EB63.

²² EB64, s. 99.

²³ Podobnie było w Polsce: Jak czytamy w raporcie Pentor dla UKIE „wobec drastycznego braku wiedzy Polacy postrzegają Traktat Europejski ściśle przez pryzmat dotychczasowych doświadczeń z Unią Europejską. Nieznacznie przeważające postawy pozytywne są zapewne efektem pozytywnego nastawienia do samej idei integracji europejskiej i posługiwania się tą miarą przy ocenie unijnych dokumentów” (s.35).

²⁴ Opierała się ona przede wszystkim na argumentie, że poparcie dla Unii powinno prowadzić do akceptacji służącego jej rozwojowi traktatu.

²⁵ Nt. wyników tego referendum patrz: *The European Constitution: post-referendum survey in Spain (21-22 February 2005)*, *Flash Eurobarometer 168*, EOS Gallup Europe, March 2005.

²⁶ Po głosowaniach zaobserwowane procesy uległy odwróceniu. Stosunek Francuzów i Holendrów do aktualnego projektu TK (odrzuconego przez nich w referendum) uległ poprawie (patrz tab. 2). Miało to zapewne związek z powrotem do „poprawnościowego” modelu debaty eurokonstytucyjnej dominującego w ich krajach przed rozpoczęciem krajowych kampanii referendalnych.

²⁷ *The European Constitution. Post-referendum survey in France (30-31 may 2005)*. *Flash Eurobarometer 171*, TNS Sofres c/o EOS Gallup Europe, June 2005. *The European Constitution. Post-referendum survey in The Netherlands (2-4 June 2005)*. *Flash Eurobarometer 172*, TNS Sofres c/o EOS Gallup Europe, June 2005. *The European Constitution: post-referendum survey in Luxembourg (11-18 July 2005)*, *Flash Eurobarometer 173*, TNS Sofres c/o EOS Gallup Europe, July 2005.

²⁸ We Francji zadecydowało sprzężenie w debacie problemu eurotraktatu z kluczowymi kwestiami polityki wewnętrznej związanymi z podziałem „liberalnie-socjalnie”. Najistotniejszymi motywami głosowania „nie” było przekonanie o nadmiernym liberalizmie projektu, jego zbyt słabych odwołaniach do Europy socjalnej. Szczególnie ważne było upowszechnienie się opinii, że nowy kształt instytucjonalny Unii będzie miał (sprzyjając przemieszczaniu się przedsiębiorstw do innych państw i napływowi siły roboczej z zewnątrz) negatywny wpływ na sytuację na krajowym rynku pracy. Wzrosło też przekonanie, że „nie” jest dobrą formą sprzeciwu wobec rządu i partii. Wzmocniony przez „socjałów” i krytyków politycznych elit obóz przeciwników traktatu przeważał nad jego zwolennikami motywowanymi głównie wizją silnej, sprawnej Unii (i wpływowej Francji) umocnionej – dzięki nowej eurokonstytucji – w relacjach z USA. W Holandii głosowaniu „nie” w rosnącym stopniu sprzyjały obawy przed utratą narodowej suwerenności, na

wysokim poziomie utrzymywało się poczucie braku informacji. Ciekawe zjawiska wystąpiły także w holenderskim obozie zwolenników TK: zmalała w nim siła oddziaływania argumentu, że nowy akt wzmocni demokrację w Europie (Patrz EB63, FE171, FE172). Z kolei w Luksemburgu zaobserwowano konsolidację obozu zwolenników TK wokół spraw ponadnarodowych (chodziło przy tym raczej o ogólne oceny Unii niż treści traktatu). Obóz krytyków (ludzi młodych, gorzej wykształconych, pracowników fizycznych) eksponował – podobnie jak we Francji – kwestie społeczne, w tym skutki dyrektywy Bolkensteina. (FE173).

²⁹ “Comparing the Luxembourg results with those from France and the Netherlands enables us to observe, first of all, the consolidation of the supranational factor (Europe) as a key driver for the ‘Yes’ camp; and secondly, it seems that Luxembourgers opposing the Constitution reject it as such in a larger proportion than those defending the ‘No’ in the Netherlands and above all in France - 35% in Luxembourg, against 20% in France and 21% in the Netherlands.” (FE 173, s.17)

³⁰ Art. 73 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, DzU nr 57, poz. 507 z późniejszymi zmianami.

³¹ Większość analityków na podstawie kilkunastoletnich doświadczeń w badaniu aktywności politycznej w III RP uważa, że osoby mówiące ankietnikom, że „raczej będą głosować” w rzeczywistości na ogół tego nie czynią. Frekwencję należy zatem szacować na poziomie zbliżonym do deklaracji „zdecydowanie tak” (w wypadku, gdy kampaniom nie towarzyszy intensywna debata, a nawet nieco niżej). Warto tu zauważyć, że badacze „Eurobarometru” na podstawie pytania zadanego w maju 2005 ocenili frekwencję referendalną w Polsce jeszcze niżej – na 28%. EB63, s. 149

³² Jak łatwo sprawdzić, zmierzony przez CBOS procent osób zapowiadających poparcie TK w referendum są wyższe od odsetków badanych deklarujących – wedle Eurobarometru – swą akceptację znanego im projektu konstytucji dla UE. A oto najprostsze wytłumaczenie tej różnicy. Jak przed chwilą wspomniano, krytycy Unii (i traktatu) rzadziej zamierzali uczestniczyć w głosowaniu. Dlatego w podpróbce CBOS prezentowanej w tabeli 4 wielu z nich po prostu nie ma, co wzmacnia obóz aprobujący ratyfikację traktatu.

³³ **Jak głosował(a)by Pan(i) w referendum?**

(odpowiedzi osób, które zadeklarowały udział w referendum)

	przed referendum w Holandii i Francji				po referendach	
	PENTOR dla UKIE				OBOP dla TVP	PBS dla „GW”
	II '05	III '05	IV '05	V '05	2.VI. '05	4-5.VI '05
za	60	56	62	60	51	40
przeciw	10	11	13	12	29	35
trudno powiedzieć	30	32	25	28	20	25

Źródło: Raport „Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej –maj – czerwiec 2005” zamieszczony na internetowych stronach UKIE (www.ukie.gov.pl)

³⁴ **Gdyby w najbliższą niedzielę odbywało się referendum nt. europejskiego traktatu konstytucyjnego, głosował(a)by Pan(i)?**

	XI '04	I '05	II '05	III '05	IV '05	V '05	VI '05
za	28	29	27	29	27	24	21
przeciw	30	30	28	32	37	35	43
nie wiem	42	41	45	39	36	41	36

Źródło: www.pgb.org.pl.

- ³⁵ Pogłębiona analiza źródeł owych różnic to temat na odrębne opracowanie. Jego przygotowanie wymagałoby dostępu do wielu szczegółowych informacji nt. metod pracy i wyników badań wymienionych tu firm demoskopijnych.
- ³⁶ Podobne zjawisko odnotowano także w innych państwach. Wedle sondażu przeprowadzonego w czerwcu 2005 r. przez agencję S.C.&C dla największego czeskiego dziennika „Mlada Fronta Dnes” za przyjęciem TK opowiadało się zaledwie 19% Czechów, a 29% było przeciw (depesza PAP z 13 czerwca 2005 r.). Z badania, które przeprowadził 7-9 czerwca (a więc kilkanaście dni po ratyfikacji eurokonstytucji przez niemiecki parlament) instytut TSN Infratest dla tygodnika „Der Spiegel” wynikało, że „gdyby w Niemczech odbyło się referendum na temat konstytucji Unii Europejskiej, 43% obywateli głosowałoby przeciwko jej przyjęciu. Za konstytucją głosowałoby natomiast 40% ankietowanych. 15% pytanych nie miało zdania” (depesza PAP z 12 czerwca 2006 r.). Także w Danii badania zrealizowane po referendum we Francji a przed głosowaniem w Holandii zarejestrowały przewagę przeciwników TK. „Według ankiety opublikowanej w piątek przez dziennik ‘Borsen’ 39,5 proc. Duńczyków odrzuca dziś konstytucję, podczas gdy tylko 30,8 proc. ją popiera. 29,7 proc. wyborców w Danii się waha. (...) Liczba przeciwników konstytucji w porównaniu z poprzednim sondażem wzrosła aż o połowę! Tymczasem jeszcze dwa tygodnie temu za konstytucją było 45 proc. Duńczyków (...) Od Europy po francuskim ‘nie’ odwracają się też Norwegowie. Wedle nowego sondażu dla ‘Verdens Gang’ tylko 35,5 proc. popiera dziś ewentualne wejście do Unii, podczas gdy 45 proc. je odrzuca. Co czwarty Norweg, który do niedawna był zwolennikiem członkostwa, przeszedł albo na stronę obozu przeciwników Europy, albo do niezdecydowanych”. Cyt. za: *Francja i Holandia zarażają* (oprac. RS), wydanie internetowe „Gazety Wyborczej” z 3 czerwca 2005 r.
- ³⁷ *Opinie o ratyfikacji europejskiej konstytucji, komunikat 105 z 2005 r., czerwiec 2005 r.* Pytanie brzmiało: *Kilka dni temu odbywały się referenda w sprawie konstytucji europejskiej we Francji i Holandii. Czy, Pana(i) zdaniem, dobrze czy źle się stało, że Francuzi i Holendrzy odrzucili w referendum konstytucję europejską?*
- ³⁸ W cytowanym przed chwilą raporcie CBOS czytamy, że „stosunkowo najbardziej sceptycznie nastawione do tego dokumentu są, jak się wydaje, osoby najlepiej wykształcone – spośród potencjalnych uczestników referendum mających wyższe wykształcenie tyle samo chce głosować za przyjęciem eurokonstytucji (33%) co za jej odrzuceniem (33%). Wśród przedstawicieli kadry kierowniczej

i inteligencji nieznaczną przewagę mają nawet przeciwnicy przyjęcia tego dokumentu (37% do 35%)”

³⁹ Pierwsze z tych pytań mogło być odczytywane jako dotyczące bądź konkretnego projektu traktatu, bądź „idei eurokonstytucji”. Drugie doprecyzowywało, o jaki wybór chodzi („obecny kształt”). Stąd jego wartość prognostyczna wydaje się większa.

⁴⁰ Zadała je Pracownia Badań Społecznych w ramach badania *Zadania dla nowej koalicji* zrealizowanego na zlecenie tygodnika „Newsweek”. Źródło: www.pbsdga.pl

⁴¹ Tamże.

⁴² KRZYSZTOF CEBUL, *Wizja Polski w Unii Europejskiej w kampanii parlamentarnej (wybory – jesień 2005). Analiza programów i stanowisk partii politycznych*, raport przygotowany na zlecenie DA UKIE. Cyt. za komunikatem *Społeczne poparcie dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej wrzesień– październik 2005* zamieszczonym na stronach internetowych UKIE.

⁴³ Patrz tabele 1 i 2 z tego opracowania.

⁴⁴ Pytanie brzmiało: “13 countries have ratified the European Constitution, but France and the Netherlands voted “no”. Which of the following best describes your view ...?”

⁴⁵ EB64, s. 131, EB65 PL, s.55

⁴⁶ ISP, s. 9

Traktat konstytucyjny

status quo oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji

* Traktat konstytucyjny muszą przyjąć wszystkie państwa członkowskie Unii.

* Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w obecnej wersji może być kontynuowana:

- takie rozwiązanie popierają kraje, które już ratyfikowały traktat;
- trudno wyobrazić sobie jednak powtórzenie referendum we Francji oraz Holandii;
- traktat może zostać odrzucony przez następne państwa, przede wszystkim Danię, Wielką Brytanię, Czechy;
- scenariusz kontynuowania procesu ratyfikacji jest mało prawdopodobny.

* Wybranie z tekstu traktatu konstytucyjnego tego, co najlepsze i najmniej kontrowersyjne:

- jest to rozwiązanie preferowane przez kraje, które odrzuciły lub mogą odrzucić całość traktatu konstytucyjnego;
- pozwala ono bardziej praktycznie podejść do dalszego reformowania Unii (zależnie od konkretnych, rzeczywistych potrzeb);
- dla Polski poważny problem stwarza powszechna i zgodna wśród zwolenników takiego selektywnego podejścia do



traktatu opinia, że zapisane w nim zmiany instytucjonalne stanowią nienaruszalny pakiet;

- słabsza legitymizacja demokratyczna, pojawia się zarzut wprowadzania rozwiązań traktatu „tylnymi drzwiami” i za plecami obywateli.

*** Mini traktat**

- oznacza wydzielenie pierwszej części traktatu konstytucyjnego (zawierającej rozwiązania instytucjonalne) i poddanie jej ratyfikacji przez parlamenty narodowe;
- dalsze reformy Unii zostałyby odłożone do 2009 roku.

*** Zmiana obecnego tekstu traktatu konstytucyjnego:**

- jest to rozwiązanie politycznie trudne do przeprowadzenia;
- należy liczyć się z silnym oporem państw, które ratyfikowały już traktat i tych, które na traktacie najwięcej korzystają;
- uzyskanie większej legitymizacji przede wszystkim w stosunku do społeczeństw i państw, które odrzuciły lub mogą odrzucić obecny traktat oraz wobec tych, które nie uczestniczyły na pełnych prawach w opracowaniu traktatu (nowi członkowie Unii).

*** Wzmocniona współpraca:**

- ukształtowanie się oddzielnej grupy państw, które przyjęły traktat („rdzeń Europy”) jest bardzo mało prawdopodobne;
- możliwe jest natomiast, że wobec przedłużającego się kryzysu konstytucyjnego i przy selektywnym podejściu do traktatu konstytucyjnego mogą formować się różne grupy państw współpracujące ze sobą ściślej w różnych obszarach poza strukturą Unii (przykład traktatu z Prüm).

I. OBECNY STAN RATYFIKACJI TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO

ABY RATYFIKACJA TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO MOGŁA SIĘ dokonać, konieczna jest zgoda wszystkich bez wyjątku państw członkowskich¹.

Do dnia dzisiejszego traktat konstytucyjny został ratyfikowany w 15 państwach członkowskich (w Hiszpanii i Luksemburgu w drodze referendum), w Holandii i Francji traktat został odrzucony w ogólnonarodowych referendach. Proces ratyfikacji w Czechach, Danii, Irlandii, Portugalii, Polsce, Szwecji i Wielkiej Brytanii² bezterminowo wstrzymano, Finlandia natomiast zapowiedziała ratyfikację traktatu pod koniec 2006 roku podczas swojego przewodnictwa w Unii Europejskiej. Można więc założyć, że w styczniu 2007 roku traktat konstytucyjny będzie ratyfikowany przez 18 z 27 państw członkowskich.³

Tab. 1 : Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Procedura	Data	Wcześniejsze referenda europejskie
Austria	Parlamentarna (Nationalrat i Bundesrat)	Ratyfikowana przez Nationalrat: 11.05.2005 Ratyfikowana przez Bundesrat: 25.05. 2005	1994: akcesja
Belgia	Parlamentarna (Parlament i Senat + Zgromadzenie regionalne i wspólnot językowych)	Ratyfikowana przez Senat: 28.04.2005. Ratyfikowana przez Parlament: 19.05. 2005 Ratyfikowana przez zgromadzenia regionalne i zgromadzenia wspólnot językowych w czerwcu 2005	NIE
Cypr	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament 30.06.2005	NIE
Czechy	Referendum Brak decyzji co do terminu		2003: akcesja
Dania	Referendum	Referendum przełożone (bez wyznaczenia daty)	1972: akcesja 1986: Jednolity Akt Europejski 1992: Traktat z Maastricht (dwa razy) 1998: Traktat amsterdamski 2000: euro

Estonia	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament 9.05.2006	2003: akcesja
Finlandia	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament 5.12.2006	Referendum konsultacyjne: 1994: akcesja
Francja	Referendum	Referendum 29.05. 2005 wynik negatywny! (NIE: 54,68%; frekwencja: 69,34%)	1972: poszerzenie EWG 1992: Traktat z Maastricht
Grecja	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament 19.04.2005	NIE
Hiszpania	Parlamentarna (Kongres I Senat) + referendum konsultacyjne	Referendum 20.02.2005: 76,7% za.Frekwencja: 42,3%. Zatwierdzona przez Parlament: 28.04.2005 Zatwierdzona przez Senat: 18.05.2005	NIE
Holandia	Parlamentarna + referendum konsultacyjne	Referendum 01.06. 2005: wynik negatywny! (NIE: 61,6%; frekwencja: 62,8%)	NIE
Irlandia	Parlamentarna + referendum	Referendum przełożone (bez wyznaczenia daty)	1972: akcesja 1986: Jednolity Akt Europejski1992: Traktat z Maastricht 1998: Traktat amsterdamski 2001 i 2002: Traktat nicejski
Litwa	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 11.11.2004	2003: akcesja
Luksemburg	Parlamentarna + referendum konsultacyjne	Zatwierdzona przez Parlament (pierwsze czytanie) 28.06.2005. Referendum 10.07.2005: 56,52% za, 43,48% przeciw. Ostatecznie ratyfikowana przez Parlament 25.10. 2005 (57 głosów za, 1 przeciw).	NIE
Łotwa	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 02.06.2005	2003: akcesja
Malta	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 6.07.2005	2003: akcesja
Niemcy	Parlamentarna (Bundestag i Bundesrat)	Ratyfikowana przez Bundestag: 12.05.2005. Ratyfikowana przez Bundesrat: 27.05.2005. Brak podpisu Prezydenta, proces ratyfikacji nieukończony.	NIE
Polska	Brak decyzji	Ewentualne referendum przełożone (bez wyznaczenia daty)	2003: akcesja
Portugalia	Referendum	Referendum przełożone (bez wyznaczenia daty)	NIE

Słowacja	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 11.05.2005	2003: akcesja
Słowenia	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 01.02.2005	2003: akcesja
Szwecja	Parlamentarna	Referendum przełożone (bez wyznaczenia daty)	Referenda konsultacyjne 1994: akcesja 2003: euro
Węgry	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 20.12.2004	2003: akcesja
Wielka Brytania	Parlamentarna	Proces ratyfikacji parlamentarnej zawieszony	1975: dalsze członkostwo w EWG
Włochy	Parlamentarna	Ratyfikowana przez Parlament: 25.01.2005, a przez Senat 06.04.2005	Referendum konsultacyjne 1989: ewentualny projekt konstytucji

Tabela ze strony: http://europa.eu/constitution/ratification_en.htm

Zgodnie z początkowymi ustaleniami państw członkowskich do połowy roku 2007 miał trwać tzw. okres refleksji, podczas którego państwa członkowskie miały zastanowić się nad przyszłością traktatu. W czasie szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w Brukseli 15 i 16 czerwca 2006 roku szefowie rządów i państw członkowskich podjęli decyzję, aby kontynuować okres refleksji. Unijni przywódcy doszli do porozumienia, według którego najpóźniej do drugiej połowy 2008 roku (po wyborach we Francji i Holandii, podczas francuskiego przewodnictwa) podjęta zostanie decyzja na temat przyszłości traktatu konstytucyjnego. Rząd niemiecki natomiast postawił sobie za cel przygotowanie, podczas swojego przewodnictwa w pierwszej połowie 2007 roku, raportu sugerującego możliwe scenariusze rozwoju sytuacji. Państwa członkowskie zgodziły się także z koniecznością przygotowania deklaracji politycznej na pięćdziesięciolecie traktatów rzymskich, w której określone zostaną cele i ambicje dzisiejszej Unii⁴. Nie należy jednak oczekiwać, by przed pierwszą turą wyborów prezydenckich we Francji prezydencja niemiecka przedstawiła jakiegokolwiek konkretne propozycje.⁵ Do tego czasu odbywać się będą wyłącznie konsultacje. Rząd niemiecki zamierza negocjować sposób rozwiązania problemu konstytucyjnego dopiero w maju i czerwcu 2007 roku.⁶

Konkluzje z czerwcowego szczytu Rady Europejskiej są dowodem na to, że państwa członkowskie nie były jednomyślne, co do przyszłości traktatu.⁷ Wszyscy zgadzają się z koniecznością usprawniania unijnych polityk. Na szczycie państwa członkowskie porozumiały się bez problemu co do szeregu kroków, które należy przedsięwziąć w tak różnych obszarach jak bezpieczeństwo wewnętrzne, polityki zewnętrzne, strategia lizbońska czy polityka energetyczna. Niemniej jednak nie do końca udało się ustalić, czy proces ratyfikacji powinien być kontynuowany za wszelką cenę. W konkluzjach ze szczytu wyrażono, co prawda, nadzieję, że uda się zakończyć proces ratyfikacji traktatu zgodnie z postanowieniami z czerwca 2005 roku. Jest jednak jasne, że decyzja o przedłużeniu trwania okresu refleksyjnego nie przyczyni się do przyśpieszenia procesu ratyfikacji traktatu w tych państwach, które na razie zdecydowały się na jego zawieszenie. Ustalenia podjęte na czerwcowym szczycie doprowadziły jednak do tego, że traktat konstytucyjny nie został uznany za „martwy”, jak tego chcieli niektórzy, i debata na jego temat nadal toczy się w Unii Europejskiej.

Zagadnienie reformy instytucji powróciło ze zdwojoną siłą do debaty europejskiej w drugiej połowie 2006 roku. 8. września głos w sprawie przyszłości Unii zabrał minister spraw wewnętrznych Francji, Nicolas Sarkozy⁸. Odnosząc się do swojego poprzedniego wystąpienia w lutym w Berlinie⁹, zaproponował uzgodnienie „mini-traktatu”, który objąłby najważniejsze postanowienia pierwszej części traktatu konstytucyjnego dotyczące reformy instytucjonalnej¹⁰. Według ministra taki mini-traktat mógłby zostać szybko wynegocjowany i poddany pod głosowanie w parlamentach narodowych. Dopiero później, po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku, można byłoby podjąć dyskusję na temat dalszej reformy instytucji. Wystąpienie Sarkozy’ego spotkało się ze sporym odzewem w Europie.

II. SCENARIUSZE

Obecnie rysują się cztery możliwe scenariusze wyjścia z kryzysu spowodowanego odrzuceniem traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii:

1. Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w obecnej formie będzie kontynuowana w siedmiu państwach, które tego jeszcze nie uczyniły, a w Holandii i we Francji referendum zostałoby powtórzone (być może po dołączeniu do traktatu klauzul, które byłyby reakcją na konkretne obawy związane z integracją, wyartykułowane przez obywateli tych państw w czasie kampanii referendalnej).

Trudno wyobrazić sobie powtórzenie referendów we Francji i w Holandii, jak miało to miejsce w 1992 roku w przypadku Traktatu z Maastricht w Danii i w 2000 roku w przypadku Traktatu Nicejskiego w Irlandii.¹¹ W Danii i Irlandii obywatele odrzucili traktaty przede wszystkim ze względu na ich konkretne zapisy (polityka zagraniczna i obronna, otwieranie granic wewnętrznych i wprowadzenie wspólnej waluty w przypadku Danii oraz polityka obronna w przypadku Irlandii). Wystarczyło więc zapewnić, że integracja w tych dziedzinach nie będzie dotyczyć obu państw, by traktaty mogły być ponownie przedłożone do akceptacji obywatelom duńskim i irlandzkim.

Obecnie sytuacja jest inna. Po pierwsze, traktat konstytucyjny nie rozszerza integracji na nowe obszary. Po drugie, Francuzi, i w mniejszym stopniu Holendrzy, odrzucili traktat z powodów, które mają niewiele wspólnego z jego zawartością. W związku z powyższym trudno zapewnić tym państwom wyłączenia z wybranych obszarów politycznych, czy też zagwarantować wyjątkowy status, co miałoby usprawiedliwić ponowne zorganizowanie referendum w tej samej sprawie. Co więcej, większość polityków zarówno francuskich, jak i holenderskich sprzeciwia się wszelkim pomysłom zmierzającym do powtórzenia referendów. Tak więc wydaje się, że pomysły forsowania obecnego traktatu w niezmienionej formie coraz bardziej rozmiągają się z wymaganiami politycznych realiów¹².

2. Usprawnianie funkcjonowania polityk europejskich poprzez wykorzystywanie zapisów dzisiejszych traktatów bądź ratowanie niektórych wybranych postanowień traktatu konstytucyjnego (tzw. *cherry-picking*).

„Priorytetami Unii winna być poprawa wyników w zapewnianiu praktycznych korzyści obywatelom europejskim i lepsze wyjaśnianie korzyści, które już zapewnia”.¹³ Ten cytat z programu reform dla UE przygotowanego przez prestiżowe brytyjskie centrum analiz Center for European Reform oddaje najlepiej filozofię tego podejścia. Według brytyjskich analityków wejście traktatu w życie w niezmienionej formie jest obecnie mało prawdopodobne, dlatego też należy się skupić na praktycznym usprawnieniu funkcjonowania Unii Europejskiej. Eksperci od wielu lat zwracają uwagę na to, że niektóre reformy dotyczące unijnych polityk, czy też funkcjonowania instytucji (np. częstsze odwoływanie się do głosowania większościowego, zwiększenie kompetencji przewodniczącego Komisji wobec kolegium komisarzy lub jawność prac Rady Ministrów) mogą być wprowadzone dzięki wewnętrznej reorganizacji pracy tych instytucji lub też w drodze jednomyślnej decyzji wszystkich państw członkowskich. Co więcej, w odniesieniu do niektórych postanowień traktatu już obecnie mamy do czynienia z praktyką odwoływania się do nich, mimo że formalnie nie są one jeszcze częścią unijnego prawa.

Komisja Europejska w swoim dokumencie z 10 maja 2006 roku zaproponowała w gruncie rzeczy podobne podejście. Unia Europejska, nie rozstrzygając przyszłości traktatu konstytucyjnego, powinna się raczej skupić na poprawianiu efektywności unijnych polityk (*delivery*).¹⁴ W swoim dokumencie Komisja przedstawiła cały szereg usprawnień, które już dziś można byłoby wprowadzić w życie, zwłaszcza w obszarze jednolitego rynku, bezpieczeństwa wewnętrznego i polityki zagranicznej. Równocześnie Barroso zapowiedział przygotowanie znacznie bardziej szczegółowego planu działań. Podejście Komisji zostało skrytykowane przez największe grupy polityczne w Parlamencie Eu-

ropejskim. W odpowiedzi przewodniczący Komisji opowiedział się za podejściem dwutorowym „*twin-track approach*”, czyli poprawie funkcjonowania unijnych polityk przy równoczesnej kontynuacji procesu ratyfikacji obecnego traktatu.

Można także wyobrazić sobie podejście znacznie bardziej ambitne od tego, które proponuje Komisja – próbę ratowania niektórych postanowień traktatu poprzez uzgodnienia między państwami członkowskimi i unijnymi instytucjami (w drodze podpisania porozumienia międzyinstytucjonalnego)¹⁵. Należy jednak zauważyć, że wcielenie w życie niektórych postanowień traktatu w razie braku jego ratyfikacji jako całości wymagałoby zgody wszystkich państw członkowskich, a państwa, w których traktat został odrzucony, musiałyby podejmować zobowiązania sprzeczne z wolą swojego społeczeństwa wyjątkowo ostrożnie. Politycy entuzjastycznie nastawieni do traktatu konstytucyjnego z całą mocą sprzeciwiają się takim rozwiązaniom bojąc się, że zmniejszyłoby to presję na ratyfikację całego dokumentu w niezmienionej formie. Właśnie dlatego rząd niemiecki blokuje wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do imigracji i walki z terroryzmem. Przyjęcie takiego rozwiązania udowodniłoby bowiem, że można skutecznie reformować unijny porządek instytucjonalny bez wprowadzenia w życie traktatu konstytucyjnego w całości.

3. Renegocjacja traktatu konstytucyjnego – nowy traktat czy nowe „opakowanie” starego traktatu?

Kolejną możliwością jest podjęcie wysiłku renegocjacji całego traktatu. Wydaje się, że jeżeli politycy chcieliby uczciwie potraktować swoich obywateli to jest to najbardziej sensowne rozwiązanie. Tego typu podejście rodzi jednak wiele problemów. Przede wszystkim należałoby podjąć decyzję, czy powinien być to krótki traktat regulujący kwestie aksjologiczne i instytucjonalne, czy całościowy dokument odnoszący się do szczegółów unijnych polityk. W tym kontekście pojawia się także pytanie, czy w ogóle ten traktat, całkowicie na wyrost, powinien

nosić nazwę konstytucji.¹⁶ Po drugie, należałoby odpowiedzieć sobie na pytanie, w jaki sposób zwiększyć szansę jego ratyfikacji (jak odnieść się do obaw części unijnych obywateli dotyczących kwestii takich, jak choćby skutki poszerzenia, polityka społeczna, etc)? Po trzecie natomiast, bardzo trudno byłoby ustalić ponad wszelką wątpliwość, które zmiany instytucjonalne są naprawdę niezbędne.

Renegocjacja traktatu może oznaczać dwie rzeczy – podjęcie próby negocjowania wszystkiego od początku lub potraktowanie jego obecnej wersji jako punktu wyjścia. Znacznie bardziej prawdopodobna jest druga opcja – w takim wypadku pojawi się jednak problem, jakie zapisy obecnego traktatu są tak naprawdę nienaruszalne? Na przykład nowy premier Włoch Romano Prodi, Nicolas Sarkozy, czy premier Luksemburga Jean-Claude Juncker twierdzą, że większość zapisów traktatu powinna zostać zachowana. Dla uspokojenia wyborców we Francji i Holandii wystarczyłoby dodanie protokołu socjalnego (w którym zawarto minimalny katalog praw pracowniczych) oraz ewentualnie deklaracji dotyczącej przyszłego poszerzenia Unii. Większość unijnych polityków zdaje się jednak przychylić do opinii, że traktat konstytucyjny ma stać się punktem wyjścia do negocjacji nad nowym tekstem, powinien ulec poważnym zmianom, bo sama zmiana nazwy (używając żargonu marketingowego – swoisty *rebranding*) nie wystarczy¹⁷.

Ostatnio coraz więcej zwolenników zyskuje pomysł wynegocjowania tzw. „**mini-traktatu**”, zgłoszony przez Nicolasa Sarkozy’ego. W rzeczywistości takie podejście może być także interpretowane jako wariant pierwszego scenariusza omawianego w tym opracowaniu (ponowne przyjęcie traktatu po jego odrzuceniu we Francji i Holandii). Zwolennicy tego rozwiązania chcą tak naprawdę ratować wszystkie najważniejsze zapisy traktatu konstytucyjnego (najczęściej z jego części pierwszej)¹⁸, a negocjować tylko sposób ponownego zaprezentowania go francuskim i holenderskim wyborcom. Sarkozy zaproponował, aby postanowienia instytucjonalne traktatu konstytucyjnego zostały ratyfikowane w parla-

mentach narodowych¹⁹, natomiast rozmowy na temat dalszych koniecznych reform można by podjąć dopiero po roku 2009. Minister opowiada się za tym, aby za kilka lat wrócić do bardziej dogłębnej reformy instytucjonalnej, między innymi przez podjęcie następujących tematów: reformy składu Komisji (przewodniczący sam wybierałby swoich współpracowników), wprowadzenia specjalnej większości super-kwalifikowanej w miejsce jednomyślności w najbardziej kontrowersyjnych obszarach unijnego prawodawstwa (takich jak choćby podatki), zmiany zasad konstruowania unijnego budżetu, czy śmiałej reformy dotyczącej wyborów do Parlamentu Europejskiego.²⁰

Wielu europejskich polityków zaczęło się skłaniać do rozwiązania kryzysu konstytucyjnego w sposób zaproponowany przez Sarkozy'ego. Włoski premier Romano Prodi zgodził się z ideą opracowania „mini-traktatu”, twierdząc, że trzeciej części traktatu w obecnej formie nie da się poddać pod głosowanie²¹. Prodi poparł także pomysł zgłoszony przez swojego ministra spraw wewnętrznych, wiceprzewodniczącego konwentu Giuliano Amato, by utworzyć specjalną grupę mędrców, która miałaby się zająć przygotowaniem wstępnych propozycji²². Grupa spotkała się na swoim pierwszym posiedzeniu 29 i 30 września 2006 roku w Rzymie i odniosła się pozytywnie do koncepcji Sarkozy'ego.

Mimo wypowiedzi wielu niemieckich polityków, w tym Angeli Merkel, według których traktat konstytucyjny powinien stać się jedynym punktem wyjścia do dyskusji na temat rozwiązania problemu konstytucyjnego, ostrożne poparcie dla idei zawartych w wystąpieniu Sarkozy'ego wyraziło także kierownictwo Europejskiej Partii Ludowej (na swoim spotkaniu w Brukseli 18 września). Nawet deputowani niemieccy, którzy do tej pory raczej opowiadali się za próbą forsowania traktatu w jego obecnej postaci gotowi są rozważyć pomysł okrojenia traktatu do najbardziej istotnych jego postanowień i poddanie go pod głosowanie w parlamentach narodowych²³. Mimo że kanclerz Merkel w swoim wystąpieniu przed Fundacją Bertelsmanna, 23 września 2006 roku,

sprzeciwiła się wszelkim minimalistycznym pomysłom na rozwiązanie problemu konstytucyjnego oraz wyraziła daleko idący sceptycyzm co do zasadności powołania tzw. „Grupy Mędrców”²⁴, wygląda na to, że Niemcy pogodzili się już z tym, że utrzymanie traktatu w całkowicie niezmienionej formie, jako niemożliwa do zaakceptowania przez Francuzów, jest nierealistyczne.

Wielu specjalistów zanegowało wykonalność głównych postulatów Sarkozy’ego. Po pierwsze, wskazywano na, że konieczne zmiany nie składałyby się wcale na mini-traktat. Aby naprawdę poszerzyć zakres zastosowań głosowania większościowego bądź procedury współdecydowania, nowy traktat musiałby także objąć wiele postanowień trzeciej części traktatu konstytucyjnego, tam bowiem idee zawarte w części pierwszej doczekały się prawdziwego rozwinięcia. Po drugie, uzgodnienie nowego traktatu (zawierającego dużą część postanowień traktatu konstytucyjnego) bez ogólnonarodowego referendum mogłoby we Francji być potraktowane jako próba oszukania i zignorowania woli wyborców.

Zwolennicy też Sarkozy’ego znaleźli jednak sposób na rozwiązanie problemów prawnych. Pojawiła się propozycja, aby ratyfikować wyłącznie część pierwszą i drugą z zastrzeżeniem, że nie odnoszą się one do części trzeciej, ale tylko do obecnie istniejących traktatów. Skoro na przykład w części pierwszej zapisano, że procedura współdecydowania jest zwykłą procedurą ustawodawczą, to powinna zacząć obowiązywać w obecnych traktatach. Ewentualne dodatkowe konieczne reformy zawarte w części trzeciej można wprowadzić do traktatów (np.: Europejska Służba Działań Zewnętrznych) za pomocą dodatkowych zapisów. Państwom, które ratyfikowały już traktat konstytucyjny przedstawiono by do zatwierdzenia dodatkowy protokół (nieco modyfikujący ratyfikowany przez nie wcześniej dokument)²⁵.

Niezależnie od tego czy wersja Sarkozy’ego stanie się podstawą do rozwiązania dylematu konstytucyjnego, czy też nie, nie sposób nie do-

cenie wagi inicjatywy francuskiego ministra. Po pierwsze, rozpoczęła ona na nowo debatę nad traktatem dając czytelny sygnał, że są we Francji ważne siły polityczne, które będą chciały go ratować, nawet wbrew werdyktowi obywateli. Tym samym zwolennicy traktatu dostali w swe ręce poważny oręż. Jeżeli Francja ratyfikuje „mini-traktat”, postawi inne państwa niezbyt przychylnie do niego nastawione w trudnej sytuacji. Zwłaszcza, iż rząd niemiecki wysłał sygnały, że dla niego najważniejsze jest zdanie Paryża, a z innymi opiniami będzie się liczył w znacznie mniejszym stopniu. Po drugie, Sarkozy zmusił francuską lewicę do podjęcia tematu i uczynił z niego jeden z punktów spornych francuskich wyborów prezydenckich, co będzie miało znaczenie dla całej europejskiej debaty²⁶.

4. „Wzmocniona współpraca”

Przy omawianiu możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji należy poświęcić trochę miejsca możliwości utworzenia awangardy przez państwa, które chciałyby pogłębiać integrację bez oglądania się na inne. Tego typu scenariuszem od dawna straszono państwa członkowskie, które nie były do końca zadowolone z ostatecznego kształtu, jaki przybrał traktat konstytucyjny²⁷. W europejskiej debacie często padał argument, że ten, kto nie ratyfikuje traktatu, znajdzie się poza głównym nurtem integracji. W dalszym ciągu niektórzy unijni politycy, jak Guy Verhofstadt czy Claude Juncker, używają tego typu rozumowania jako straszaka w odniesieniu do państw, które w obecnej sytuacji uważają kontynuowanie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego za bezcelowe. Gdyby traktat odrzuciły na przykład wyłącznie Wielka Brytania, Dania i Czechy można byłoby sobie teoretycznie wyobrazić, że reszta państw wiąże się traktatem pozostawiając tę trójkę poza nowym ugrupowaniem²⁸. Po fiasku referendum w dwóch państwach założycielskich (Francji i Holandii) oraz niechętnym stanowisku Francji wobec umacniania metody wspólnotowej należy na wstępie odrzucić jako nierealistyczną opcję utworzenia tzw. twardego jądra integracji w oparciu o państwa założycielskie²⁹.

Z negatywnym przyjęciem w Unii spotykają się także plany utworzenia swoistej awangardy przy udziale największych państw członkowskich³⁰. W obecnym stadium zaawansowania integracji europejskiej trudno sobie wyobrazić spójną grupę państw, które chciałyby pogłębiać integrację w wielu dziedzinach jednocześnie³¹. Trudno także na poważnie brać pomysły utworzenia forpoczty państw założycielskich w polityce społecznej. Cała dyskusja o tzw. „dumpingu socjalnym” ma na celu zmuszenie nowych państw członkowskich do podnoszenia podatków od przedsiębiorstw. Gdyby państwa założycielskie, bądź państwa strefy euro, chciały harmonizować swoje podatki oraz nałożyć na siebie kaganiec jeszcze wyższych obciążeń socjalnych ich konkurencyjność względem pozostałych państw członkowskich oraz reszty świata spadłaby do zera.

W zaistniałej obecnie sytuacji wyobrazić sobie można natomiast wykorzystywanie traktatowych postanowień o „wzmocnionej współpracy” do pogłębiania integracji przez daną grupę państw w określonej wąskiej dziedzinie, jak koordynacja polityki ekonomicznej w oparciu o strefę euro, czy też polityka kulturalna. Zapisy traktatowe w tej materii są jednak bardzo rygorystyczne, a ich celem jest zapobieganie rozwarstwieniu Unii. Co najważniejsze, „wzmocniona współpraca” w wersji traktatowej musi pozostać otwarta na wszystkie państwa członkowskie i nie może naruszać unijnego dorobku prawnego. Znacznie bardziej niebezpieczna jest próba pogłębiania integracji poza unijnymi ramami instytucjonalnymi, funkcjonowanie tego typu współpracy nie jest bowiem ograniczone żadnymi zapisami traktatowymi. Przykład takiego działania stanowi tzw. porozumienie z Prüm (nazywane także Schengen III) zawarte między Niemcami, Francją, Hiszpanią, Austrią i państwami Beneluksu, którego celem jest ściślejsza współpraca w zwalczaniu terroryzmu (wymiana danych biometrycznych, kodów DNA etc.).

Reasumując, niebezpieczny dla Polski scenariusz utworzenia twardego rdzenia integracji w oparciu o zapisy traktatu konstytucyjnego jest nierealistyczny. Takie plany stanowią straszak dla państw najmniej entuzjastycznie nastawionych do nowego traktatu.³² Pogłębianie integracji

w wybranych dziedzinach przez różne grupy państw będzie się pewnie dokonywać, ale w związku z obostrzeniami traktatowymi nie stanowi to dla Polski zagrożenia. Niebezpieczne natomiast są wszelkie próby nawiązywania ściślejszej współpracy poza ramami traktatowymi.

-
- ¹ W Protokole do traktatu konstytucyjnego zapisano, że gdyby w jednym państwie członkowskim lub w większej ich liczbie odrzucono traktat w referendum, to Rada Europejska podejmie decyzję, co dalej w takiej sytuacji robić. W takim zapisie nie ma nic rewolucyjnego, ponieważ szefowie rządów i państw zawsze rozpatrują kwestie kontrowersyjne. Oczywiście nadużyciem, żeby nie powiedzieć szkolnym błędem, jest interpretowanie tego protokołu jako klauzuli pozwalającej na wejście traktatu w życie po ratyfikacji przez cztery piąte państw członkowskich. Tego typu pomysły pojawiły się co prawda w wersji traktatu przygotowanej przez ekspertów Komisji Europejskiej podczas obrad Konwentu (tzw. projekt „Penelope”), ale zostały one natychmiast odrzucone przez większość jego uczestników. Co prawda belgijski premier Guy Verhofstadt skłania się do takiej interpretacji, ale należy to raczej uznać za wybieg taktyczny.
 - ² W pierwszych pięciu z powyżej wymienionych państw zapowiedziano przeprowadzenie referendum.
 - ³ Bułgaria i Rumunia przyjmują traktat konstytucyjny w traktatach akcesyjnych.
 - ⁴ W marcu 2007 r.
 - ⁵ Kwiecień 2007 r.
 - ⁶ Tylko przyspieszone wybory w Wielkiej Brytanii (Gordon Brown decyduje się na przedłużenie mandatu) mogłyby skłonić Niemców do dalszego wstrzymania się przed proponowaniem konkretnych rozwiązań w maju 2007 r..
 - ⁷ Konkluzje Prezydencji, Bruksela, 16.04.2006, 10633/06 CONCL 2.
 - ⁸ Intervention de M. Nicolas Sarkozy devant Amis de l'Europe, Bruxelles, 08.09.2006. http://www.friendsofeurope.org/download/Sarkozy_080906.pdf
 - ⁹ W fundacji Konrada Adenauera, 16 lutego 2006 r.
 - ¹⁰ M. in.: wybór Komisji przez Parlament Europejski, zmianę systemu ważenia głosów, poszerzenie zakresu zastosowań głosowania większościowego i procedury współdecydowania, zmianę systemu przewodnictwa (z wyborem stałego przewodniczącego Rady Europejskiej włącznie) czy wybór ministra spraw zagranicznych Unii.
 - ¹¹ Notabene coraz większy odsetek zarówno Holendrów, jak i Francuzów deklaruje, że odrzuciłoby traktat w kolejnym referendum.
 - ¹² Dla przykładu: liberalny poseł do Parlamentu Europejskiego Andrew Duff proponuje forsować obecny traktat po dodaniu do niego nowych zapisów, które według niego spełniałyby oczekiwania unijnych obywateli (dotyczące pięciu kluczowych obszarów: polityki społecznej, energetycznej, rozwojowej, walki ze

- zmianami klimatycznymi oraz reformy unijnych finansów). Patrz: ANDREW DUFF, *Plan B, How to rescue the EU Constitution*, „Notre Europe”, 18.10.2006.
- ¹³ Center for European Reform, *Europa 2010 – Program Reform dla UE*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2(14), 2006, s. 53–65.
- ¹⁴ EUROPEAN COMMISSION, *A Citizens' Agenda Delivering Results for Europe*, Com (2006) 211 final, Bruksela, 10.5.2006.
- ¹⁵ Do traktatu nicejskiego dołączono protokół (nr.3) mówiący o tym, że za pomocą porozumień międzyinstytucjonalnych nie powinno się do unijnego porządku prawnego wprowadzać zmian lub uzupełnień (zwraca na tę kwestię uwagę MARIA KENING-WITKOWSKA w swoim artykule *Czas decyzji, które mogą zawrócić na losach państw* w „Rzeczpospolitej” z 29 maja 2006 roku). Większość specjalistów (patrz choćby: I. EISELT, P. SŁONIMSKI, *Sub-Constitutional Engineering: Negotiation, Content and Legal Value of Interinstitutional Agreements in the EU*, „European Law Journal”, 12(2), marzec 2006) jest jednak zgodna, że protokół ten ma znaczenie wyłącznie deklaratywne. Najlepszym dowodem na potwierdzenie tej tezy jest ostatnio podpisane porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące budżetu na lata 2007–2013, które w bardzo istotny sposób zmienia prerogatywy unijnych instytucji.
- ¹⁶ Coraz więcej unijnych polityków wydaje się przekonanych do tego, że nazwanie traktatu konstytucją było błędem. Dla przykładu z dużą dobitnością podczas konklawe w Klosterneubergu wypowiadała się na ten temat fińska minister spraw zagranicznych Erkki Tuomioja. Podobne stanowisko zajął ostatnio Nicolas Sarkozy.
- ¹⁷ W tym kontekście pojawia się pytanie, czy podstawą kompromisu ma być obecna struktura traktatów, czy też nowy traktat (oparty na literalnych zapisach traktatu konstytucyjnego) powinien te same treści zapisać w innej, uproszczonej formie.
- ¹⁸ Część druga jest kontrowersyjna, przede wszystkim dla Brytyjczyków.
- ¹⁹ Poza Danią i Irlandią, gdzie i tak nie obyłoby się bez przeprowadzenia narodowego referendum.
- ²⁰ Sarkozy proponuje, aby europejskie grupy polityczne negocjowały swój ponadnarodowy program polityczny, konstruowały europejskie listy wyborcze i deklarowały kandydata na przewodniczącego Komisji.
- ²¹ W wywiadzie dla „Le Monde” z 13 września.
- ²² W skład grupy weszli między innymi: Giuliano Amato, Jean-Luc Dehaene, Paavo Lipponen, Wim Kok, Otto Schily, Wolfgang Schauble, Karl Lamers, Dominique Strauss-Kahn, Michel Barnier, Antonio Vitorino, Inigo Mendez de Vigo, Chris Patten, Margot Wallstrom i Danuta Hubner.
- ²³ Natomiast szef komisji konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego, Jo Leinen, zwrócił się do Komisji Europejskiej z prośbą o przygotowanie specjalnego raportu na temat kosztów związanych z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego. Komisja podjęła się tego zadania.
- ²⁴ Pani kanclerz powtórzyła swój sprzeciw wobec próby „odchudzenia” traktatu podczas spotkania z Prezydentem Jacquesem Chirackiem w Paryżu (12 paździer-

nika), równocześnie potwierdzając jednak, że Niemcy i Francuzi powinni pracować ręką w rękę.

- ²⁵ Istnieje już na to precedens z czasów negocjowania umów EFTA.
- ²⁶ Najbardziej prawdopodobna kandydatka lewicy na stanowisko Prezydenta Republiki Ségolène Royal zanegowała główną tezę Sarkozy'ego twierdząc, że przeprowadzenie reformy instytucjonalnej nie powinno być warunkiem wstępnym do przeprowadzenia poważnej debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej.
- ²⁷ Ostatnio często straszą takim scenariuszem rozmaici publicyści - patrz choćby C. OCHMAN, *Konstytucja umarła, niech żyje konstytucja*, „Rzeczpospolita”, 07.06.2006.
- ²⁸ Notabene taka opcja byłaby prawnie bardzo karkołomna, o ile w ogóle wykonalna, zainteresowane państwa musiałby wycofać obecnie funkcjonujące traktaty - szerzej patrz: B. DE WITTE, *Proces ratyfikacji i możliwość wyjścia z kryzysu z perspektywy prawnej*, „Nowa Europa”, 1/2005.
- ²⁹ Wystarczy ponadto przypomnieć niechętnie reakcje Holendrów i Włochów na pomysł kanclerza Schroedera, aby po fiasku referendum zwołać na naradę sześć państw założycielskich. Z taką tezą zgadza się większość poważnych ośrodków analitycznych, patrz choćby: Federal Trust, *Flexibility and the Future of the EU*, October 2005.
- ³⁰ Pomysły utworzenia awangardy w oparciu o Niemcy, Francję, Włochy, Wielką Brytanię, Hiszpanię i Polskę zgłaszał francuski minister spraw wewnętrznych, nie kryjący swoich prezydenckich ambicji, Nicolas Sarkozy - patrz choćby wystąpienie w Fundacji Adenauera w Berlinie 16 lutego 2006 roku.
- ³¹ Należy do tego przypomnieć, że traktaty zabraniają ściślejszej integracji w dziedzinach, w których UE nie ma kompetencji.
- ³² Podobnego zdania jest choćby TOMASZ GRZEGORZ GROSSE, *Poszerzenie UE a zmiana instytucjonalna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2(14), 2006.

Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy

analiza poszczególnych reform instytucjonalnych

- * Reformy instytucji, które prowadzą do uproszczenia dotychczasowych zapisów traktatowych, leżą w interesie Polski i UE.
- * Korzystne jest także wzmocnienie roli parlamentów narodowych (wzrost w odniesieniu do legitymizacji narodowej europejskiej legislacji), chociaż rola ta w większym stopniu zależy od krajowych regulacji i krajowej kultury politycznej niż od zapisów traktatu konstytucyjnego.
- * Korzystne jest także dla Polski zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w kwestiach budżetowych. Natomiast w kwestiach legislacyjnych rozszerzenie kompetencji PE może być już bardziej kontrowersyjne. W tej dziedzinie zapisy traktatu idą dość daleko.
- * W interesie Polski leży silna, efektywna Komisja, ale już niekoniecznie Komisja „upolityczniona”, np. przez silny polityczny nadzór PE, czy upolitycznionego przewodniczącego Komisji.
- * Nowy mechanizm głosowań większościowych (tzw. podwójna większość) jest dla Polski niekorzystny, utrudnia bowiem możliwość

budowania odpowiednich dla nas koalicji w kluczowych obszarach takich jak: 1) wolny przepływ usług (dyrektywa usługowa), 2) polityka wschodnia, 3) fundusze strukturalne (solidarność).

* Traktat w większym zakresie wprowadza „personalizację” polityki Unii ustanawiając silnego Przewodniczącego Rady, ministra spraw zagranicznych, Przewodniczącego Komisji o wyrazistym politycznym profilu. Krzyżowanie się ich kompetencji może prowadzić do konfliktów oraz do obniżenia przewidywalności w funkcjonowaniu Unii.

I. REFORMY KORZYSTNE, ZARÓWNO Z PUNKTU WIDZENIA UNII EUROPEJSKIEJ JAKO CAŁOŚCI, JAK RÓWNIEŻ INTERESU POLSKI

TRAKTAT KONSTYTUCYJNY ZAWIERA WIELE ISTOTNYCH REFORM instytucjonalnych, które należy ocenić pozytywnie zarówno z punktu widzenia Unii Europejskiej jako całości, jak również interesu Polski. Takich zmian można wyróżnić kilka:

1. Uproszczenie traktatów, a w szczególności:

- likwidacja dotychczasowego podziału polityk w Unii na tzw. trzy filary integracji europejskiej;
- zmniejszenie liczby procedur legislacyjnych (zaniechanie żargonowego nazewnictwa – zamiast procedury współdecydowania czy też dyrektyw wprowadzono terminy bardziej zrozumiałe dla obywateli, np. zwykła procedura ustawodawcza, ustawa ramowa).

Reformy zmierzające do uproszczenia traktatów na pewno przyczyniają się do większej przejrzystości unijnego porządku prawnego, po części spełniając ważny postulat przybliżania Unii obywatelom. Niemniej jednak są to zmiany w dużej mierze „marketingowe”, ich znaczenie dla funkcjonowania Unii jako całości nie jest duże. Cóż z tego, że

formalnie zniknie struktura filarowa, skoro sposób podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa nadal będzie się różnił od trybu podejmowania decyzji w politykach „wspólnotowych”.

2. Postanowienia zwiększające rolę parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym

Traktat konstytucyjny nie wzmacnia roli parlamentów narodowych w zasadniczy sposób. Procedura alarmowa pozwalająca parlamentom narodowym na zwrócenie uwagi Komisji wówczas gdy naruszona byłaby ich zdaniem zasada subsydiarności, wzmacnia legitymizację procesu decyzyjnego. Parlamente narodowe byłyby formalnie konsultowane w procesie inicjowania unijnego prawodawstwa. Co prawda, nawet w przypadku uruchomienia tej procedury, Komisja Europejska i tak nie będzie miała obowiązku wycofania danego projektu ustawy, niemniej jednak wprowadzenie w życie tego typu zapisów uczyniłoby parlamente narodowe bezpośrednimi uczestnikami unijnego procesu decyzyjnego.¹ Zdaniem większości specjalistów mechanizm alarmowy mógłby zostać wprowadzony w życie nawet bez ratyfikacji traktatu konstytucyjnego.

3. Rotacja przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej

Przewodnictwo grupowe w wersji zaproponowanej przez traktat konstytucyjny w bardzo niewielkim stopniu zmienia *status quo*. Każde z trzech państw grupy przez pół roku nadal przewodniczyłoby wszystkim wcieleniom Rady, a już przecież obecnie państwa przewodniczące po sobie kolejno w Unii ściśle ze sobą współpracują (na przykład przy ustalaniu agendy). Przewodnictwo w Radzie ds. Ogólnych (sprawowane przez ministra spraw zagranicznych) oraz przewodnictwo w Radzie Europejskiej są natomiast znacznie bardziej kontrowersyjne i wymagają osobnego omówienia.

4. Zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w procedurze budżetowej

O ile zwiększenie roli Parlamentu w procesie podejmowania decyzji le-

gislacyjnych może być postrzegane z polskiego punktu widzenia jako kontrowersyjne, o tyle wzmocnienie jego prerogatyw budżetowych – już nie. Parlament Europejski zawsze zajmuje stanowisko opowiadające się za większym, bardziej ambitnym unijnym budżetem, co powinno być zgodne ze opinią każdego polskiego rządu. Jeżeli chodzi o strukturę wydatków – stanowisko zajmowane podczas ostatnich negocjacji budżetowych (Perspektywa Finansowa 2007-13) jasno dowodzi, że Parlament Europejski jest sojusznikiem państw opowiadających się za tym, aby w unijnym budżecie zagwarantować dosyć środków do realizacji wszystkich unijnych priorytetów.

5. Skład Komisji Europejskiej

Traktat konstytucyjny zakłada zmniejszenie składu Komisji do takiej liczby członków, która odpowiada dwóm trzecim liczby państw członkowskich. Równocześnie wprowadzono by zasadę równorzędnej rotacji. Zasada ta oznacza, że każde państwo członkowskie, którego obywatel nie będzie członkiem Komisji w danej kadencji, będzie miało zagwarantowane prawo zgłoszenia swojej kandydatury w kadencji następnej. Z punktu widzenia nowych państw członkowskich ważne jest, że zagwarantowano, iż po wejściu traktatu konstytucyjnego w życie każde państwo będzie mogło nominować do pracy w pierwszej Komisji swojego obywatela. Ma to pierwszorzędne znaczenie dla legitymizacji tej instytucji w krajach, które nie są jeszcze przyzwyczajone do instytucji ponadnarodowych. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja zwiększenia efektywności prac Komisji jest warta poparcia, zwłaszcza przy zagwarantowaniu okresu przejściowego. Rodzi się pytanie, jak powinna zareagować Polska na pomysły Sarkozy'ego zmierzające do tego, aby to przewodniczący Komisji wybierał swoich współpracowników. Francuzi nieformalnie przyznają, iż popierają takie rozwiązanie, ponieważ dzięki niemu duże państwa (w tym Polska?) w praktyce miałyby gwarancje, że ich przedstawiciel znajdzie się w kolegium.²

Ocena niektórych reform wprowadzonych przez traktat konstytucyjny – przede wszystkim znacznego wzmocnienia Parlamentu Europejskiego (a zwłaszcza jego roli w procedurze legislacyjnej), czy też poszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną w dużej mierze zależy od wyznawanych poglądów. Inaczej przyjmie te zmiany zwolennik dalszego pogłębiania integracji, a inaczej suwerenista. Jeżeli jednak ktoś wyznaje pogląd, że największym sojusznikiem Polski i nowych państw członkowskich (w walce o większy budżet, więcej liberalizacji, ukończenie budowy jednolitego rynku etc.) są instytucje ponadnarodowe, to powinien poprzeć te rozwiązania. Jeżeli ktoś opowiada się jednoznacznie za międzyrządową logiką integracji, wierząc, że Polska jest już obecnie na tyle silna, że potrafi skutecznie bronić swoich racji w „koncercie narodów”, może mieć ambiwalentny, bądź wręcz negatywny stosunek do zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego w procedurze legislacyjnej oraz częstszego odwoływania się do głosowania większością kwalifikowaną.

6. Zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego w procedurze legislacyjnej i implementacji unijnego prawodawstwa

Traktat konstytucyjny dokonuje prawdziwej rewolucji, jeżeli chodzi o wzmocnienie Parlamentu Europejskiego w unijnym systemie podejmowania decyzji. Procedura współdecydowania (przemianowana na zwykłą procedurę ustawodawczą) miałaby stać się regułą przy podejmowaniu decyzji.³ Tym samym Parlament Europejski zostałby w pełni równorzędnym współlegislatorem w większości obszarów objętych unijnym ustawodawstwem. Traktat konstytucyjny mówi wprost o tym, że „Parlament Europejski wspólnie z Radą Ministrów pełni funkcje ustawodawczą i budżetową” (Art. I-20 (1)). Zwykła procedura ustawodawcza miałaby obowiązywać w ponad 30 nowych dziedzinach (54 nowe podstawy prawne). Parlament negocjowałby z Radą w obszarach zupełnie nowych bądź w politykach, gdzie dotychczas państwa człon-

kowskie zaledwie się z nim konsultowały (dla przykładu wspólna polityka rolna i rybołówstwa, polityka energetyczna, ochrona własności intelektualnej lub współpraca sądowa i policyjna). Deputowani zyskaliby także wpływ na dziedziny, w których do tej pory Parlament nie miał absolutnie nic do powiedzenia, takie jak wspólna polityka handlowa oraz ewentualnie polityka społeczna (ochrona pracowników czy warunki zatrudnienia) i fiskalne aspekty polityki ochrony środowiska.⁴

Równolegle – dzięki temu, że traktat konstytucyjny przeprowadza hierarchizację norm – Parlament (w artykule I-36) uzyskałby także wpływ na proces implementacji unijnego prawodawstwa przez Komisję Europejską (tzw. procedurę komitologii), który podlegał nadzorowi Rady.⁵ Do tej bowiem pory Parlament był tylko i wyłącznie informowany na ten temat przez Komisję Europejską, a jego opinia nie miała mocy prawnej.⁶

7. Zwiększenie liczby decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną

Traktat konstytucyjny kontynuuje trend odchodzenia od jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Unii. W artykule I-23 (3) ustalono najważniejszy zapis w tej materii, zgodnie z którym głosowanie większością kwalifikowaną ma być regułą, a nie wyjątkiem przy podejmowaniu decyzji. W wyniku ostatecznego kompromisu głosowanie większością kwalifikowaną zostało wprowadzone w 28 nowych obszarach, między innymi w dziedzinach takich jak: własność intelektualna (poza kwestiami dotyczącymi języków oficjalnych UE), ustalanie zasad rządzących procesem konstruowania unijnego budżetu, polityka kulturalna, wyznaczanie nowych zadań dla Europejskiego Banku Centralnego, pomoc państwom trzecim oraz ustanawianie wyspecjalizowanych izb sądowniczych. Najważniejszą zmianą jakościową było bez wątpienia rozciągnięcie głosowania większością kwalifikowaną na całą przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Większościowo mają być podejmowane decyzje dotyczące współpracy administracyjnej w sprawach wewnętrznych, kontroli granic, polityki azylowej

i migracyjnej, współpracy sądowniczej w sprawach cywilnych (poza prawem rodzinnym), współpracy sądowniczej w sprawach kryminalnych, współpracy policyjnej (poza współpracą operacyjną).

Bez wątpienia należy dokładnie przyjrzeć się konkretnym obszarom, w których doszło do odejścia od jednomyślności przy podejmowaniu decyzji. Traktat konstytucyjny nie zmienia jednak *status quo* w dziedzinach, gdzie dalsze odchodzenie od jednomyślności mogłoby dla Polski łączyć się z poważnymi konsekwencjami finansowymi (chodzi tu głównie o politykę socjalną i podatkową).

II. REFORMY NIEKORZYSTNE DLA POLSKI

System ważenia głosów

Nie ulega wątpliwości, że nowy system ważenia głosów byłby dla Polski niekorzystny. W systemie nicejskim Polska jest tak samo pożądanym członkiem konstruktywnych koalicji jak inne duże państwa. Jej głos liczy się na równi z głosem Francji czy Włoch. Zasada podwójnej większości w praktyce odbierałby Polsce i Hiszpanii status dużego państwa. Wprowadzenie nowego systemu doprowadziłoby do fundamentalnej zmiany równowagi sił w Unii na rzecz państw o największej populacji, głównie Niemiec⁷. Co więcej, jeżeli traktować Radę Ministrów jako ciało, w którym reprezentowane są interesy państw, a nie bezpośrednio obywateli, jak to ma miejsce w Parlamencie Europejskim, wprowadzenie systemu podejmowania decyzji opartego bezpośrednio o kryterium populacji nie jest specjalnie przekonujące.⁸

Nowy system ważenia głosów w dużej mierze podważa najważniejszą zasadę, która legła u podstaw idei podejmowania decyzji w systemie wspólnotowym – idei, która preferowała zasadę legitymizacji wypracowanego konsensusu. Większość kwalifikowana była trudna do osiągnięcia dlatego by w razie odwołania się do głosowania, dana decyzja cieszyła się jak najszerzym poparciem wśród państw członkowskich. Nowy system obniża stopień legitymizacji decyzji poprzez ułatwienie jej po-

dejmowania, co w każdym nie-federalnym ustroju zagraża stabilności. Oprócz tego odwołania się do czynnika demograficznego rodzi wiele skomplikowanych problemów praktycznych związanych z określaniem populacji każdego kraju członkowskiego na potrzeby głosowania: np. jak traktować osoby z podwójnym obywatelstwem, bądź diaspory żyjące poza Unią.⁹

System podwójnego ważenia głosów zmniejsza także możliwości ewentualnego blokowania przez Polskę niekorzystnych decyzji i, co najważniejsze, osłabia siłę koalicji państw biednych oraz krajów zainteresowanych polityką wschodnią i bezpieczeństwem energetycznym¹⁰ (składającej się głównie z państw małych, a więc w systemie opartym o demografię mających mało do powiedzenia).¹¹ System podwójnego ważenia wzmacnia także koalicję państw, które sprzeciwiają się planom dokończenia budowy jednolitego rynku (dyrektywa usługowa), czy też opowiadają się za wprowadzaniem restrykcyjnego prawodawstwa ograniczającego konkurencyjność unijnej gospodarki (na przykład dyrektywa o czasie pracy). Na przykład dla zablokowania planów dalszego rozważania dyrektywy usługowej, czy też planów wprowadzania dyrektywy o czasie pracy w systemie nicejskim wystarczy koalicja Polski i Wielkiej Brytanii wsparta zaledwie o sześć nowych państw członkowskich (Czechy, Słowację, Litwę, Łotwę, Estonię i Słowenię)¹². W systemie podwójnej większości do takiej koalicji należałoby dokooptować kolejne cztery państwa członkowskie (na przykład Węgry, Holandię, Irlandię i Finlandię), co znacznie utrudniłoby blokowanie niekorzystnych gospodarczo posunięć.¹³

W Unii Europejskiej państwa członkowskie rzadko uciekają się do formalnego wyrażenia sprzeciwu wobec większości (zaledwie w 10-25% wszystkich przypadków, w których dochodzi do głosowania), prawie nigdy nie utworzono formalnie koalicji blokującej. Co więcej, w latach 1995-2000 państwem najczęściej blokującym proces podejmowania decyzji były Niemcy, tuż za nimi plasowały się Szwecja, Wielka Brytania, Włochy i Holandia. Państwa biedniejsze, które w największym

stopniu odczuwały dobrodziejstwa integracji, blokowały decyzje Rady Ministrów zdecydowanie najrzadziej.¹⁴ Niemniej jednak wszyscy eksperci są zgodni, że oficjalne dane procentowe bywają mylące – wszystkie decyzje są podejmowane niejako ‘w cieniu’ zasad rządzących podziałem głosów.¹⁵ Państwa o mniejszym potencjale mają znacznie mniejszy wpływ na nieformalny proces podejmowania decyzji, który odbywa się w grupach roboczych. W momencie, kiedy staje się jasne, że dana propozycja nie ma poparcia wśród większości państw, eksperci przestają ją forsować poszukując rozwiązań kompromisowych.¹⁶

Oczywiście wpływu na proces podejmowania decyzji nie można zredukować do samej liczby głosów ważonych, istotne są jakość argumentów, siła perswazji, czy doświadczenie negocjatorów. W Radzie dominuje logika deliberacji, a nie bezkompromisowego przetargu – państwa członkowskie niezwykle rzadko stawiają swoich partnerów w sytuacji bez wyjścia. Jeżeli tylko dana delegacja wykazuje chęć poszukiwania rozwiązania kompromisowego – państwa rzadko uciekają się do formalnego głosowania. Małe kraje, które jednakże wykazują się zdolnościami do przedstawiania swoich racji w kontekście europejskim, posługując się przekonującymi argumentami, często mają znacznie większe znaczenie w Radzie niż wynikałoby to z liczby głosów, jaką dysponują.¹⁷ Niemniej jednak liczba głosów, jakie przypisane są do danego państwa, ma znaczenie absolutnie zasadnicze, zwłaszcza dla nowego państwa członkowskiego, które dopiero uczy się zasad rządzących wspólnotowymi negocjacjami.

Wbrew niektórym opiniom twarda obrona nicejskiego systemu ważenia głosów w trakcie ostatniej konferencji międzyrządowej była zachowaniem nie tylko uzasadnionym, ale także całkowicie naturalnym.

Dzięki twardemu stanowisku Polski podczas Konferencji Międzyrządowej dołączono do traktatu konstytucyjnego deklarację oraz projekt decyzji Rady, która miała zwiększyć wpływ na podejmowanie decyzji państw nie zgadzających się z opinią większości. Największym proble-

mem jest interpretacja sposobu funkcjonowania dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego. Gdyby klauzula działała automatycznie (powołanie się na nią doprowadzałyby do natychmiastowego zablokowania decyzji) oraz nie było ograniczeń w czasie (zmiana deklaracji wymagałaby jednomyślnej zgody 25 państw członkowskich), wtedy należałoby uznać wynik negocjacji za sukces. Eksperci są jednak zgodni, że wprowadzenie do traktatu mechanizmu zabezpieczającego było tylko zabiegiem pozwalającym rządowi polskiemu zachować twarz. Powołanie się na klauzulę może tylko i wyłącznie spowolnić podejmowanie decyzji, która w ostatecznym rachunku i tak byłaby podejmowana w oparciu o progi wyjściowe 55/65. Notabene trzeba zauważyć, że nowy system głosów po wprowadzeniu do traktatu klauzuli zabezpieczającej, przestał być bardziej przejrzysty od obecnie obowiązującego,¹⁸ co przecież stanowiło główny argument przemawiający za jego wprowadzeniem w życie.

Podnosząc kwestię ważenia głosów należy przede wszystkim zakwestionować tezę, która głosi poszerzenie Unii Europejskiej o kolejne państwo będzie niemożliwe bez wejścia w życie traktatu konstytucyjnego (bądź bez uzgodnienia daleko idącej reformy instytucjonalnej). Gdyby rzeczywiście poszerzenie było niemożliwe bez traktatowo usankcjonowanego konkretnego podziału głosów w odniesieniu do wszystkich nowoprzyjmowanych państw członkowskich, niemożliwe byłoby w 1995 roku poszerzenie o Austrię, Finlandię i Szwecję. W Traktacie z Maastricht nie przewidziano podziału głosów dla nowych państw członkowskich i wszelkie dostosowania należało wprowadzić dopiero w traktacie akcesyjnym.

Traktat nicejski został zaprojektowany dla Unii Europejskiej liczącej najwyżej 27 państw członkowskich.

Postanowienia dotyczące składu Komisji jasno mówią o tym, że Komisja liczyć będzie po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego do momentu, w którym do Unii wejdzie 27. państwo.

Artykuł 4 Protokołu dotyczącego poszerzenia, dołączonego do Traktatu nicejskiego stanowi, że po osiągnięciu takiego stanu, liczba komisarzy musi być zmniejszona w stosunku do liczby państw członkowskich, a rotacja komisarzy musi uwzględnić tzw. zasadę egalitarności, tzn. opierać się na równych zasadach dla wszystkich państw. Protokół zakłada, że dokładną liczbę komisarzy i szczegółowe zasady ich rotacji określi jednomyślnie Rada UE (zachowując ścisłą równość przy ustalaniu kolejności pełnienia mandatu oraz wymóg, aby skład kolejnych Komisji w zadowalający sposób odzwierciedlał spektrum demograficzne i geograficzne ogółu państw członkowskich).

Podział głosów ważonych (liczba głosów przyznanych każdemu państwu, jak i – co ważniejsze – progi dotyczące zarówno kwalifikowanej większości głosów jak i mniejszości blokującej) również zostały określone dla 27 państw.

Liczbę komisarzy można zmienić bez konieczności zwoływania konferencji międzyrządowej i ratyfikacji tej decyzji w państwach członkowskich – **wystarczy do tego prosta (choć jednomyślna) decyzja Rady**. Stanowi o tym artykuł 213 (1) TWE (Liczba członków Komisji może zostać zmieniona przez Radę działającą jednomyślnie).

Głosy ważne oraz skład Parlamentu Europejskiego **można dostosować na mocy traktatu akcesyjnego** (oczywiście musi być na to zgoda wszystkich państw członkowskich, ratyfikacja traktatu akcesyjnego przez każde z nich oraz Parlament Europejski). Artykuł 49 TUE (dotyczący akcesji) stwierdza, że Rada ustanawia warunki przyjęcia danego państwa akcesyjnego i co ważniejsze – decyduje o warunkach koniecznych **dostosowań do traktatów**.¹⁹

Populacja Chorwacji (4,4 miliona) mieści się między populacją Irlandii (4 miliony) a Finlandii (5,2 miliona). Oba państwa na mocy Traktatu nicejskiego mają w Radzie 7 głosów, a więc liczba głosów przyznanych

Chorwacji byłaby taka sama. Do tego należałoby dopasować progi QMV oraz mniejszość blokującą. Tego typu adiustacje miały już miejsce w historii Wspólnot (choćby słynny kompromis z Joaniny z roku 1994 w momencie przyjmowania do UE Szwecji, Austrii i Finlandii) choć rzecz jasna zmiana progów prowadzi zwykle do wielu kontrowersji.

Co najważniejsze, wbrew szeroko rozpowszechnionym obawom obecny system podejmowania decyzji funkcjonuje bez większych zakłóceń²⁰. Obserwatorzy i praktycy są na ogół zgodni, że wszelkie ewentualne problemy związane z podejmowaniem decyzji w warunkach poszerzenia wynikają z liczby państw, a nie systemu ważenia głosów. Ciężko jest porozumieć się ze wszystkimi delegacjami, negocjacje odbywają się częściej w kuluarach niż na sali posiedzeń, negocjowanie w gronie setki osób jest bowiem praktycznie niemożliwe. Niektórzy uczestnicy posiedzeń Rady twierdzą nawet, że paradoksalnie po poszerzeniu łatwiej jest podejmować decyzje – państwa członkowskie rezygnują bowiem z długiego i bezowocnego prezentowania swoich stanowisk na rzecz rzeczywistego rozwiązywania problemów.

Dwa lata po poszerzeniu jest jeszcze za wcześnie, żeby dokonywać wiążących ocen funkcjonowania całego systemu instytucjonalnego Unii, jednakże już teraz można pokusić się o pewne wnioski. Na pewno system nicejski nie doprowadził Rady do paraliżu decyzyjnego. Mimo że olbrzymia większość kontrowersyjnych decyzji politycznych została podjęta jeszcze przed poszerzeniem, ostatnio udało się rozwiązać tak trudne problemy, jak finansowanie unijnego budżetu²¹, czy zawrzeć wstępny kompromis w sprawie dyrektywy usługowej. Nie spełniły się także obawy, że nowe państwa członkowskie mogą być odpowiedzialne za częste blokowanie decyzji – w roku 2005 najczęściej decyzje były blokowane przez stare państwa członkowskie (Belgia 5 razy zablokowała decyzje i 5 razy się wstrzymała). Z nowych państw członkowskich 2 razy zablokowała decyzje tylko Litwa (Polska natomiast wstrzymała się 2 razy, a Łotwa, Litwa i Estonia raz).²²

Zachowanie państw członkowskich w Radzie UE podczas głosowań kwalifikowaną większością głosów

Państwo członkowskie	Głosy wstrzymujące się	Sprzeciw
Austria	4	4
Belgia	5	5
Cypr	0	0
Czechy	0	0
Dania	0	5
Estonia	1	0
Finlandia	0	1
Francja	1	1
Grecja	3	0
Hiszpania	4	3
Holandia	0	2
Irlandia	0	2
Litwa	1	2
Luksemburg	2	4
Łotwa	1	0
Malta	0	0
Niemcy	5	2
Polska	2	0
Portugalia	0	2
Słowacja	0	0
Słowenia	0	0
Szwecja	2	3
Węgry	0	0
Wielka Brytania	3	1
Włochy	3	2

Należy zastanowić się nad tym, czy możliwy będzie powrót do debaty na temat systemu głosów ważonych i ewentualnie podjęcie kolejnej próby dotyczącej wprowadzenia systemu opartego o pierwiastek kwadratowy²³. Taki system podziału głosów ma wiele zalet – przede wszystkim posiada jasne, klarowne uzasadnienie matematyczne – opiera się na ścisłych podstawach matematycznych i może być łatwo ekstrapolowany w przypadku kolejnego poszerzenia. System ten na pewno jest prostszy od nicejskiego, a zarazem bardziej reprezentatywny i sprawiedliwy niż system podwójnego ważenia głosów²⁴. Brytyjski matematyk dawno wykazał, że wpływ każdego obywatela na wynik głosowania w Radzie będzie bowiem taki sam, jeżeli waga głosów danego kraju w Radzie UE

będzie w przybliżeniu proporcjonalna do pierwiastka z liczby jego obywateli, nie zaś do liczby obywateli²⁵. Ze względu na to, że w wypadku renegocjacji całego tekstu traktat konstytucyjny będzie stanowił punkt wyjścia, nie wystarczy jedynie krytykować nowego systemu ważenia głosów i bronić systemu nicejskiego, który większość państw członkowskich uważa za zbyt skomplikowany i przeszacowujący wpływy Hiszpanii i Polski. Jeżeli Polska chce być skuteczna w walce o wpływy w poszerzonej Unii, powinna wyjść z własną konstruktywną propozycją.

Wydaje się jednak, że w obecnej sytuacji politycznej (kiedy większość państw członkowskich twierdzi, że pakiet instytucjonalny zawarty w traktacie konstytucyjnym nie powinien podlegać negocjacjom) **trudno będzie wrócić do kwestii ważenia głosów. Polsce nie uda się tego dokonać w pojedynkę.** Otwarcie pakietu instytucjonalnego doprowadziłoby do niekończących się negocjacji, a tego chcą uniknąć wszyscy – nawet nasi potencjalni sojusznicy²⁶. Państwa, które podzielają diagnozę polskiego rządu (np. Szwecja, Finlandia), nie uważają rozwiązań instytucjonalnych za najważniejsze, gdyż nie interesują one obywateli. Dlatego nie optują one za odłożeniem problemów instytucjonalnych na później, ale wręcz przeciwnie – są za jak najszybszym ich uzgodnieniem (jak najszybszą ratyfikacją mało kontrowersyjnej w ich mniemaniu części pierwszej) po to, aby móc skoncentrować się na tym, co naprawdę ważne (polityki, budżet, itd.). Według takiego toku rozumowania nierozwiązany problem instytucjonalny uniemożliwia podjęcie innych naprawdę ważnych reform.

III. REFORMY, KTÓRYCH WPŁYW NA UNIJNY PROCES DECYZYJNY TRUDNO JEDNOZNACZNIE OCENIĆ

1. Przewodniczący Rady Europejskiej

Traktat konstytucyjny stanowi, że państwa członkowskie Unii Europejskiej (w głosowaniu większością kwalifikowaną) wybierać będą spośród swojego grona na dwa i pół roku przewodniczącego Rady Europejskiej,

z możliwością powtórzenia mandatu. Zadaniem przewodniczącego będzie przygotowywanie i przewodniczenie pracom Rady Europejskiej oraz sprawowanie nadzoru nad wprowadzaniem w życie decyzji uchwalonych przez Radę. Przewodniczący reprezentować będzie Unię na arenie międzynarodowej, choć codzienne prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej zarezerwowane byłoby dla europejskiego ministra spraw zagranicznych, który zostanie powołany równoległe z przewodniczącym.²⁷

Wprowadzenie nowego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej do unijnego porządku instytucjonalnego może usprawnić koordynację unijnej polityki, mieć porządkujący wpływ na opracowywanie jej strategicznego wymiaru, zapewnić Radzie Europejskiej potrzebną ciągłość instytucjonalną, przyczynić się do zwiększenia spójności prac oraz spełniać ważną rolę reprezentacyjną w kontaktach z unijnymi partnerami. Może się jednak okazać, że taki pozytywny scenariusz się nie ziści, oraz że wprowadzenie nowego stanowiska do unijnego porządku prawnego nie tylko wpłynie na naruszenie panującej w nim równowagi, ale wręcz zachwieje jego spójnością. Dopiero czas pokaże, czy przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji byliby w stanie uzgodnić między sobą niekonfliktowy sposób współdziałania oraz taki podział obowiązków, który pozwoliłby im uniknąć sporów kompetencyjnych. Nie da się wykluczyć, że współistnienie tak wielu instancji decyzyjnych pogorszyłoby w praktyce koordynację unijnej polityki. Nie jest do końca jasne, kto byłby odpowiedzialny za koordynowanie i zapewnienie kontynuacji prac Rady Europejskiej oraz wszystkich kolejnych składów Rady Ministrów. Dopiero praktyka pokazałaby także, czy przewodniczący Rady przyczyniłby się do zacieśnienia kontroli państw członkowskich nad codziennym rozwojem integracji europejskiej (wzmocnienie metody międzyrządowej) czy raczej działałby w duchu wspólnotowym, nie poddając się naciskom żadnego z państw członkowskich, promując interes Unii jako całości.²⁸

Wielu konstytucjonalistów obawia się jednak, że wprowadzenie do unijnego porządku prawnego stanowiska przewodniczącego Rady Eu-

ropejskiej przyczyniłoby się raczej do osłabienia tzw. metody wspólnotowej i samej Komisji Europejskiej²⁹. Niektórzy federaliści są usatysfakcjonowani tym, że ostateczny tekst traktatu nie wyklucza możliwości ewentualnego połączenia dwóch funkcji – przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przewodniczącego Komisji³⁰. Jest to jednak dowód pewnej naiwności – trudno bowiem sobie wyobrazić zgodę państw członkowskich na takie rozwiązanie, nawet w odległej przyszłości. Tak czy inaczej, większość ekspertów jest zgodna, że nie do końca da się przewidzieć wpływ tej reformy na funkcjonowanie unijnego systemu podejmowania decyzji i że bardzo wiele zależy może od indywidualnych cech osoby, która miałaby piastować to stanowisko³¹.

2. Sposób wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej

Traktat konstytucyjny stanowi, że kandydat na przewodniczącego Komisji powinien pochodzić z partii, która uzyska większość polityczną w Parlamencie Europejskim. Uzależnienie wyboru przewodniczącego Komisji od układu politycznych sił w Parlamencie Europejskim można oceniać różnie. Z jednej strony nowe rozwiązanie przyniesie skutki zdecydowanie pozytywne. Dzięki niemu Komisja zdobywa większy stopień politycznej legitymizacji – na jej polityczny kształt wpływ ma bowiem instytucja pochodząca z wyborów bezpośrednich. Z drugiej jednak strony tendencja zmierzająca do upolitycznienia Komisji może być postrzegana negatywnie, jako zamach na jej neutralność. Siła i skuteczność Komisji w dużej mierze jest uzależniona od tego, czy państwa członkowskie postrzegają ją jako instytucję niezależną. Nadanie Komisji określonego profilu politycznego przez uzależnienie wyboru jej przewodniczącego od jego partyjnej afiliacji może doprowadzić do upolitycznienia kolegium, a tym samym do zmniejszenia zaufania państw członkowskich do jego poczynąń.

Proces wyboru José Barroso na przewodniczącego Komisji jest dowodem na to, jak bardzo problematyczne jest upolitycznianie Komisji.³² W czasie przesłuchań samego przewodniczącego, jak i kandydatów na

komisarzy, niektóre siły w Parlamencie Europejskim potraktowały ich jak politycznych adwersarzy. Stało się tak dlatego, że w związku z zapisami traktatu, Barroso w oczach większości socjalistów i zielonych stał się kandydatem chadeckiej większości. Upolitycznienie sporu i samej Komisji Europejskiej doprowadziło do tego, że przez wielu nie jest ona już traktowana jak neutralny rozjemca, ale jako czynnik w pełni polityczny. Tego typu rozumowanie narusza filozofię metody wspólnotowej. Komisja Europejska, jeżeli ma efektywnie spełniać rolę niezależnego inicjatora unijnej polityki oraz bezstronnego strażnika traktatów, musi być postrzegana jako niezależnej instytucji o charakterze technokratycznym, a nie – twór polityczny.

Trend ten zostałby jeszcze wzmocniony, gdyby, tropem rozumowania Sarkozy'ego, europejskie partie polityczne przed wyborami do Parlamentu Europejskiego ogłaszały, kogo popierają na stanowisko przewodniczącego Komisji. Powstaje pytanie, czy reformy zmierzające w tę stronę, mimo niezaprzeczalnych zalet, takich jak wzmocnienie demokratycznej legitymizacji Komisji, nie naruszyłyby jednak fundamentów metody wspólnotowej. Komisja Europejska, jeżeli ma efektywnie spełniać rolę niezależnego inicjatora unijnej polityki oraz bezstronnego strażnika traktatów, musi być postrzegana jako niezależna instytucja o charakterze technokratycznym. Reforma Komisji, zarówno ta zawarta w traktacie, jak i ta postulowana przez niektórych europejskich polityków, rodzi więcej pytań niż daje nam odpowiedzi. Co najważniejsze jednak: upolitycznienie Komisji może przyczynić się do fundamentalnej zmiany filozofii integracji.

¹ Szerzej: I. COOPER, *The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", 44(2), 2006.

² Obecny zapis art. I-26 (ust. 6 a) traktatu konstytucyjnego o zasadach **równej** rotacji wyklucza takie rozwiązanie (*różnica między całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli danych dwóch państw członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji*).

- ³ Zwykła procedura ustawodawcza miałaby obowiązywać w ponad 2/3 wszystkich przypadków, w których Unia Europejska podejmuje decyzje, a więc w dwa razy większej liczbie przypadków niż dotychczas.
- ⁴ Szerzej choćby: PARLAMENT EUROPEJSKI, *Postępowanie pojednawcze i procedura współdecyzji, przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego*, DV/547830PL.doc, Listopad 2004, s. 41-44.
- ⁵ Szerzej: J.C.PIRIS, *The Constitution for Europe, A Legal Analysis*, Cambridge, 2006, s. 73-76.
- ⁶ Tego typu rozwiązanie wchodzi jednak obecnie w życie (w formie tzw. komitetu zarządzającego z kontrolą Parlamentu Europejskiego) w wyniku negocjacji przeprowadzonych między unijnymi instytucjami.
- ⁷ R.E. BALDWIN, *Trial to Failure: History of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future*, February 2006, A. MOBERG, *Voting rules in the EU Constitutional Treaty and the balance of power* (nieopublikowana analiza – samizdat version), R. BALDWIN, M. WIDGERN, *Winners and losers under various dual majority rules for the EU's Council of Ministers*, "Center for European Policy Studies Policy Brief", No. 50, kwiecień 2004. W polskiej literaturze, w związku z interesującą interpretacją idei politycznej poprawności rzadko się zwraca na to uwagę. Wyjątkiem są prace krakowskich matematyków – Słomczyńskiego i Życzkowskiego oraz ostatni artykuł TOMASZA GRZEGORZA GROSSE, *Poszerzenie UE a zmiana instytucjonalna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2(14), 2006.
- ⁸ Nawet w Bundesracie obowiązuje system głosów ważonych, a nie system podwójnego ważenia, Westfalia dysponuje w nim 6 głosami – podobnie jak Dolna Saksonia – mimo ponad dwukrotnie wyższej liczby ludności.
- ⁹ Szerzej patrz: S.KARAGIANNIS, *Le Conseil des ministres w: Le traité établissant une constitution pour l'Europe, analyses & commentaires*, [red.] V.CONSTANTINESCO, Y.GAUTIER, V.MICHEL, Strasbourg, 2005, s. 158-159.
- ¹⁰ Szerzej patrz: R. TRZASKOWKI, *Dlaczego bronimy Nicei? – głosowanie w Radzie Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 4, 2003.
- ¹¹ W podwójnym ważeniu głosów do tego, aby decyzja mogła zostać podjęta, musi ją poprzeć większość państw (55%), reprezentujących większość unijnej populacji (65%). Ponieważ w tym systemie wszystkie państwa są sobie równe (mają jeden głos), dużego znaczenia nabiera czynnik demograficzny, który jest determinujący dla określenia prawdziwego wpływu na proces decyzyjny.
- ¹² Koalicja taka dysponowałaby 94 głosami na 90 koniecznych do zablokowania decyzji.
- ¹³ Taka koalicja reprezentowałaby zaledwie 32,4% unijnej ludności zamiast wymaganych 35,1%, ale mogłaby zablokować decyzję, ponieważ reprezentowałaby 12 z 25 państw członkowskich (a więc dokładnie wymaganą liczbę).
- ¹⁴ M. MATILA, *Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Council of Ministers*, "European Journal of Political Research", 43, 2004. Do podobnych wniosków w swoich badaniach doszli HELLEN WALLACE, FIONA HAYES-RENSHAW

- I WIM VAN AKEN, *When and why the EU Council of Minister votes explicitly*, "Journal of Common Market Studies", 44(1), 2006.
- ¹⁵ Szerzej: R. TRZASKOWSKI, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa, 2005, s. 88-91.
- ¹⁶ H. WALLACE et.al. ibid; M.WESTLAKE, D.GALLOWAY [red.], *The Council of the European Union*, wyd. 3, Londyn 2004, s.254.
- ¹⁷ Patrz choćby: J.LEWIS, *Is the Council Becoming an Upper House?* w: N.JSBKO, C.PARSONS [red.] *The State of the European Union, Vol 7., With US or Against US? European Trends in American Perspective*, Oxford, 2006, s.155-157.
- ¹⁸ J.C. PIRIS, op.cit., s. 104-105.
- ¹⁹ Ostatnio podobne stanowisko prezentuje także rząd Chorwacji – patrz wypowiedź minister spraw zagranicznych Kolindy Grabar-Kitarović podczas wystąpienia przed Parlamentem Europejskim 5 października 2006, Euobserver, 09.10.2006.
- ²⁰ Patrz choćby: D. DINAN, *Governance and Institutional Developments: In the Shadow of the Constitutional Treaty*, „Journal of Common Market Studies, Annual Review”, 44, 2006.
- ²¹ W tym konkretnym przypadku decyzja podejmowana była jednomyślnie.
- ²² A. MAURER, *Reforming the Council-Modelling Facet of a Multi-Actor System*. A. MAURER, *How Does the Council Work (or not)?* in: G. DURAND [red.] *After the Annus Horribilis, a Review of the EU Institutions*, EPC Working Paper No.22, January 2006.
- ²³ Takie rozwiązanie zaproponowała Szwecja podczas Konferencji Międzyrządowej roku 2000. Podobne propagowali polscy matematycy z UJ Słomczyński i Życzkowski, *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza matematyczna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2(7), 2004.
- ²⁴ Patrz choćby: D. FELSENTHAL, M. MACHOVER: *Analysis of QM Rules in the Draft Constitution for Europe Proposed by the European Convention*, Preprint, 2003.; C.BIESBART, L. BOVENS, S.HARTMANN, *A Utilitarian Assessment of Alternative Decision Rules in the Council of Ministers*, "European Union Politics", 6 (4).
- ²⁵ L.S.PENROSE, *The Elementary Statistics of Majority Voting*, „Journal of the Royal Statistical Society”, 109(1), 1946.
- ²⁶ Gdyby Francuzi podjęli się jednak renegotjacji problemu składu Komisji, tym samym integralność pakietu instytucjonalnego mogłaby zostać podana w wątpliwość.
- ²⁷ Nawet zagorzali zwolennicy ustanowienia stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, jak choćby Jean-Claude Piris, wskazują na możliwość zaistnienia wyniszczających sporów kompetencyjnych między Przewodniczącym Rady Europejskiej a ministrem spraw zagranicznych, J.C. PIRIS, op.cit., s.94.
- ²⁸ Szerzej na ten temat: R.TRZASKOWSKI, *Ćwiczenie wyobraźni, próba oceny traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa”, 1/2005, s. 150-154. P. CRIG, *Institutional Structure: A Delicate Balance*, „European Constitutional Law Review”, 1, 2005, s. 56, M. DONY, E.BRIBOSIA, [red.], *Commentaire de la constitution de l'Union européenne*, Bruksela, 2005, s.143-144.

- ²⁹Patrz choćby JAAP DE ZWAAN, *The Role of the European Commission Over the Years: Changes and Challenges*, J.W DE ZWAAN, JAN H. JANS, F.A. NEISSEN, S.BLOCKMANS, [red.], *The European Union – An Ongoing Process of Integration*, Liber Amicorum Alfred E.Kellermann, T.M.C. Asser Press, Haga, 2004., czy L.W.GORMLEY, *Disturbing or Rebalancing Powers within the European Union*, ibid., s.52.
- ³⁰A.DUFF, *The Struggle for European Constitution*, Federal Trust, 2005, s. 85-89.
- ³¹Patrz choćby: A.LAMASSOURE, *Histoire Secrète de la Convention Européenne*, Paryż, 2004, s.379.
- ³²Szerzej: T.BEUKERS, *The Baroso Drama, Enhancing Parliamentary Control Over the European Commission and the Member States, Constitutional Development Through Practice*, "European Constitutional Law Review", 2, 2006.

W stronę unii obronnej?

przyszłość EPBiO po fiasku traktatu konstytucyjnego

- * Wspólna polityka obronna to ten obszar współpracy, gdzie fiasko traktatu konstytucyjnego jest najmniej widoczne. Zapisane w traktacie rozwiązania albo istnieją formalnie poza nim (Europejska Agencja Obrony i Grupy Bojowe), albo stały się przedmiotem praktyki politycznej Unii (klauzula solidarności)
- * Traktat konstytucyjny nie przekształca UE w unię obronną. Dlatego też wpisana do niego klauzula wzajemnej obrony na wypadek agresji zbrojnej na terytorium UE jest zapisem martwym, który powinien zostać usunięty.
- * Fasadowość klauzuli wzajemnej obrony wzmacnia znaczenie klauzuli solidarności na wypadek ataku terrorystycznego lub katastrof naturalnych. Klauzula ta może w przyszłości stanowić polityczną podstawę, na jakiej UE przekształci się w unię obronną.
- * Traktat stwarza natomiast solidne podstawy pod oddolny proces powstawania polityki obronnej. Instrumentem do jej budowy jest stała współpraca strukturalna, realizowana poprzez udział w pracach Europejskiej Agencji Obrony oraz tworzenie Grup Bojowych.

* Oddolny proces integracji potencjałów obronnych niektórych państw członkowskich może mieć istotny wpływ na charakter wspólnej polityki zagranicznej.

* Zapisana w traktacie możliwość powierzania grupie państw prowadzenia operacji w imieniu całej UE może prowadzić do instytucjonalizacji wzmocnionej współpracy we wspólnej polityce zagranicznej i jej rozdrobnienia.

EUROPEJSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY JEST NAJMNIEJ zinstytucjonalizowanym obszarem współpracy w ramach UE, a przez to najmniej naruszonym po upadku traktatu konstytucyjnego. Pozostaje ona wyłączną domeną państw członkowskich, w których gestii leżą narodowe zdolności wojskowe oraz policyjne. Główne kontrowersje związane z EPBiO nie dotyczą sporów kompetencyjnych wewnątrz Unii, lecz relacji z Sojuszem północnoatlantyckim.

Najważniejsze zmiany przyjęte podczas obrad konwentu i konferencji międzyrządowej mogą więc zostać wprowadzone nawet w sytuacji braku traktatu konstytucyjnego. Przykładem jest tu Europejska Agencja Obrony, powołana do życia instrumentem wspólnej akcji w lipcu 2004 r., lub stała współpraca strukturalna, realizowana poprzez tworzenie Grup Bojowych.

Nie oznacza to jednak, że brak traktatu konstytucyjnego zupełnie nie wpływa na sposób funkcjonowania EPBiO. Zgodnie z protokołem 23 dołączonym do traktatu¹ warunkiem dopuszczenia do stałej współpracy strukturalnej jest udział w pracach EAO oraz w tworzeniu Grup Bojowych. Brak tej regulacji może sprzyjać zarówno zwiększaniu się dystansu między państwami o różnym potencjale obronnym (duże kraje mogą zacząć „śrubować” kryteria udziału we współpracy), jak i osłabiać zapał do reformy sił zbrojnych. Funkcjonowanie EAO poza ramami traktatowy-

mi oznacza bowiem, iż realizacja celów zależy wyłącznie od dobrej woli członków Agencji w wywiązywaniu się z podjętych zobowiązań.²

Najistotniejsze pytanie dotyczące przyszłości EPBiO nie wiąże się jednak z jej instytucjonalnym kształtem, ile kierunkiem ewolucji tego obszaru współpracy. Zapisy traktatu konstytucyjnego sugerowały możliwość nabycia przez Unię cech organizacji obrony zbiorowej na wzór NATO. Upadek Traktatu możliwość tę przekreśla, stwarzając zarazem solidny fundament pod rozwój europejskiej obrony metodą oddolną, poprzez konsolidację potencjałów obronnych państw członkowskich, oraz w oparciu o klauzulę solidarności.

INTERPRETACJA I – ODRZUCENIE KONCEPCJI WSPÓLNEJ OBRONY

W centrum dyskusji nad EPBiO od początku lat 90. dominuje pytanie o to, czy UE ma poprzestać na rozwoju cywilnych i wojskowych zdolności do zarządzania kryzysami, czy też ma zmierzać w stronę unii obronnej, posiadającej klauzulę wzajemnej pomocy na wypadek agresji zbrojnej na terytorium jednego z członków. Tę drugą możliwość sugeruje traktat konstytucyjny, choć czyni to w sposób bardzo nieprzejrzysty i ryzykowny.

Zgodnie z art. I-16 traktatu konstytucyjnego³ „Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i wszystkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, *w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obrony, która może prowadzić do wspólnej obrony.*” Art. I-41(2) precyzuje tę zasadę dodając, „jeśli Rada Europejska, jednomyślnie tak zadecyduje.”⁴ Uwagę zwracają tu dwie rzeczy: rozróżnienie między polityką obronną a wspólną obroną oraz założenie, że polityka obronna ma prowadzić do wspólnej obrony.

Oba sformułowania są odbiciem ciągnącego się od lat sporu między opcją „europejską” a „atlantycką” w łonie Unii. Ta pierwsza chcia-

łaby widzieć UE jako organizację, która stopniowo nabywa cech unii obronnej, ta druga widzi w tym procesie zagrożenie dla misji Sojuszu północnoatlantyckiego. Dodatkowym czynnikiem, wspierającym pozycję opcji atlantyckiej, jest obecność państw neutralnych. Dlatego od początku lat 90. UE rozwija jedynie *politykę obronną*, rozumianą jako koncepcja, struktury oraz zasoby na potrzeby operacji kryzysowych (tzw. misji petersberskich). Kwestia wspólnej obrony pozostaje nadal domeną NATO.

W praktyce jednak owo rozróżnienie ma dzisiaj charakter przede wszystkim polityczny. Zmiana sytuacji bezpieczeństwa w Europie po 1989 r. spowodowała bowiem, iż tradycyjna koncepcja sojuszu jako instytucji wspólnej obrony terytorium państwa przed agresją zbrojną traci na praktycznym znaczeniu. Pojęcie „obrony” zostało koncepcyjnie oderwane od granic terytorium kraju i przeniosło się w sferę obrony *bezpieczeństwa obywateli i interesów państwa*. Tak rozumiana *obrona* realizowana jest poprzez *politykę obronną* tj. działania poza terytorium sojuszu, w formule misji utrzymania i zaprowadzania pokoju w rejonach zapalnych, lub obalania reżimów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa sojuszników. Uelastycznieniu uległa też interpretacja „agresji zbrojnej”, a wraz z nią natura klauzuli wzajemnej obrony. Ogromną rolę, zdaniem niektórych negatywną, odegrało w tym względzie odwołanie się do art. 5 traktatu waszyngtońskiego w odpowiedzi na ataki terrorystyczne na Nowy Jork i Waszyngton.

W kontekście NATO proces zacierania się odrębności polityki obronnej i wspólnej obrony oznacza, że tzw. misje „out-of-area” czy też misje poza artykułem 5 (ang. non-article-5 missions) mają dzisiaj większe znaczenie dla bezpieczeństwa sojuszników, obrony ich społeczeństw i interesów, niż tradycyjna misja obrony przed agresją zbrojną. W kontekście rozwoju EPBiO oznacza to proces odwrotny: rosnące zaangażowanie w zarządzanie kryzysowe poza obszarem Wspólnoty czyni problem wspólnej obrony mało istotnym z praktycznego punktu widzenia.

Pochodną tej sytuacji jest utrwalająca się rywalizacja między UE a NATO, która – wbrew popularnym wyobrażeniom – nie dotyczy prawa do wykonywania klauzuli wzajemnej obrony, o której mówi art. 5 traktatu waszyngtońskiego, lecz prawa do działania w imieniu Europy podczas misji zarządzania kryzysami oraz obrony jej bezpieczeństwa (a nie terytorium).

Prace konwentu oraz konferencji międzyrządowej podtrzymały ciągłość myślenia o europejskiej obronie, którą określa spór o stosunek do NATO. Kontrowersje wzbudził więc przygotowany przez konwent projekt artykułu 40(7):

„Do czasu podjęcia przez Radę Europejską decyzji zgodnie z ustępem 2 niniejszego artykułu, ustanawia się ściślejszą współpracę państw UE w dziedzinie wzajemnej obrony. W ramach tej współpracy, jeżeli jedno z uczestniczących w niej państw członkowskich stanie się ofiarą zbrojnej agresji na swoim terytorium, pozostałe państwa członkowskie udzielają mu pomocy i wsparcia, wojskowego i innego, stosując wszelkie dostępne im środki, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Realizując ściślejszą współpracę w zakresie wzajemnej obrony, państwa członkowskie ściśle współpracują z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego.(...)”

W wyniku negocjacji prowadzonych w ramach konferencji międzyrządowej artykuł ten radykalnie zmieniono, ale – co ciekawe – jedynie pod kątem uniemożliwienia ściślejszej współpracy w tym obszarze, zachowując natomiast klauzulę wzajemnej pomocy. Nowa wersja art.I-40 (7) (po ponownej numeracji art. I-41(7)) mówi:

„Jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą agresji zbrojnej na swoim terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych.

Nie ma to wpływu na specyficzny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie są zgodne z zadaniami wynikającymi z uczestnictwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum jej wykonywania.”

W świetle dyskusji lat 90. kiedy większość państw sprzeciwiała się wpisaniu klauzuli wzajemnej pomocy na wypadek agresji do traktatów, zmiana ta jest dość zaskakująca. Pierwszy akapit artykułu stanowi bowiem kopię artykułu 5 zmodyfikowanego traktatu brukselskiego z 1954 r. o Unii Zachodnioeuropejskiej. Istota i zarazem kuriozalność zmiany projektu konwentu polega na tym, że choć wszystkie (a nie jedynie te biorące udział w ściślejszej współpracy) państwa członkowskie mają obowiązek przyjscia sobie z pomocą⁵ to z obowiązku tego nie wynika, że UE staje się sojuszem obronnym. O tym zadecydować może dopiero Rada Europejska (zgodnie z art. I-41(2)). Innymi słowy, art. I-41(7) traktatu konstytucyjnego wprowadza klauzulę wzajemnej obrony na wypadek agresji przy braku formalnej zgody, a nawet w sytuacji politycznego sprzeciwu wobec zawiązania unii obronnej.

Absurdalność tego rozwiązania jest oczywista i stanowi przykład fasadowej zmiany, za którą nie kryje się chęć pogłębiania integracji, lecz usatysfakcjonowanie wszystkich stron sporu. W ten sposób debatę nad jedną z najważniejszych kwestii polityki europejskiej pozbawia się realnego oparcia. W zamian powstaje niebezpieczna iluzja „niby gwarancji”, która akurat w tym obszarze współpracy nie powinna mieć miejsca.

INTERPRETACJA II – NARODZINY UNII OBRONNEJ

Idea europejskiej obrony jako trzeciego filaru Wspólnot – obok Europejskiej Współpracy Gospodarczej oraz Europejskiej Współpracy

Politycznej – była od początku zorientowana na budowę wspólnoty politycznej, a nie sojuszu wojskowego, którego zadaniem byłoby odstraszenie i obrona Europy przed najazdem zbrojnym. Plan Plevana, przewidujący powołanie do życia Europejskiej Współpracy Obronnej, powstawał bez udziału personelu wojskowego. Wynikało to z przekonania Jeana Monneta, iż europejska obrona jest „zasadniczo kwestią polityki.”⁶ Motyw ten przewijał się również wyraźnie na początku lat 90., kiedy Francja i Niemcy tworzyły Eurokorpus oraz uzgadniały kształt WPZiB w traktacie z Maastricht. Dał on o sobie znać także w czasie kryzysu irackiego i prac konwentu europejskiego. Francusko-niemiecko-belgijsko-luksemburski szczyt w Tervuren z kwietnia 2003, na którym jego uczestnicy ogłosili powstanie Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony był kolejną próbą stworzenia unii obronnej poprzez odgórną decyzję kilku członków.⁷ Próba ta zakończyła się fiaskiem.

Porażka nie oznaczała jednak fiaska projektu unii obronnej, lecz jedynie metody jego realizacji. Traktat konstytucyjny wprowadził bowiem solidne podstawy tworzenia unii obronnej w oparciu o inną koncepcję, która może być realizowana nawet bez konstytucji.

Zakłada ona po pierwsze uruchomienie oddolnego procesu budowy unii obronnej, bliskiego założeniom funkcjonalnej teorii integracji europejskiej. Upraszczając, według zwolenników tego podejścia proces integracji politycznej poprzedzony był zacieśnianiem unii gospodarczej. Jej efekty rozprzestrzeniały się w miarę upływu lat na kolejne obszary (tzw. *spill-over effect*). Przekładając to współpracę obronną, narzędziem budowy unii obronnej jest tu integracja na poziomie wojskowym; tj. bazy przemysłowej, jednostek oraz struktur dowódczych. Po drugie, oparciem dla tej koncepcji jest klauzula solidarności na wypadek ataku terrorystycznego, a zatem celem tak rozumianej unii obronnej jest ochrona bezpieczeństwa i interesów Europy (a nie jej terytorium).

W takim ujęciu kluczową instytucją dla integracji zdolności wojskowych państw członkowskich jest Europejska Agencja Obronna. Jej

główna misja polega na wspieraniu Rady i państw członkowskich w poprawianiu zdolności obronnych w obszarze zarządzania kryzysami oraz podtrzymanie rozwoju EPBiO. Szczegółowy mandat obejmuje dbanie o koordynację oraz realizację Europejskiego Planu na Rzecz Zdolności (ECAP), koordynację projektów zbrojeniowych, a także działanie na rzecz powstania europejskiej bazy zbrojeniowej. W ten sposób EAO potencjalnie staje się potężnym politycznym narzędziem scalania ekonomicznych podstaw funkcjonowania europejskich sił zbrojnych.⁸ Jest też naturalnym wsparciem instytucjonalnym dla Rady obradującej na szczepku ministrów obrony narodowej.

Polityczną podstawą, na jakiej ma dokonać się integracja zdolności militarnych, a zarazem celem powołania Grup Bojowych, są tzw. misje petersberskie określające rodzaj operacji kryzysowych, do których ma być zdolna Unia. Traktat konstytucyjny powiększył ich katalog o misje rozbrojeniowe, misje doradztwa i pomocy wojskowej, stabilizacyjne oraz służące przeciwdziałaniu terroryzmowi.⁹ W ten sposób w obszarze zainteresowania EPBiO znalazły się wszystkie operacje poza działaniami stricte wojennymi na dużą skalę. Brak traktatu nie ma w tym względzie większego znaczenia, bowiem podejmowane misje zależą wyłącznie od oceny zagrożeń oraz rozwoju posiadanych zdolności.

Mechanizmem budowania unii obronnej i selekcji jej członków w oparciu o ich działania na forum EAO oraz GB jest wspomniana stała współpraca strukturalna. Pierwotna wersja art. 40(7) projektu konwentu zakładająca tworzenie unii obronnej za pomocą *ściślejszej współpracy* została więc poniekąd wprowadzona tylnymi drzwiami: różny jest jedynie kontekst wynikający z innej metody integracji.

Siła tych trzech elementów, dzięki którym może nastąpić proces oddolnej integracji części potencjałów obronnych państw członkowskich ma oparcie we współpracy, jaka już ma miejsce. Dotyczy to nie tylko współpracy przemysłowej w ramach konsorcjum EADS, OCCAR czy LoI¹⁰, ale i kooperacji wojskowej między sztabami oraz jed-

nostkami państw członkowskich.¹¹ Znaczenie tego rodzaju współpracy rośnie w miarę wzrostu zaangażowania UE w misje petersberskie. Co warto podkreślić, Grupy Bojowe są pierwszym projektem woj-skowym realizowanym w ramach politycznych UE z udziałem nowych państw członkowskich.

Opisany powyżej oddolny proces budowy unii obronnej posiada dużą autonomię względem regulacji traktatowych, które w większym stopniu sankcjonują jego naturę, niż wyznaczają granice działania. Może więc mieć konsekwencje dla polityki zagranicznej UE wobec obszarów znajdujących się na mapie potencjalnego zaangażowania operacyjnego Unii.

Użycie jednostek pod sztandarem UE wymaga jednomyślnej decyzji Rady (art. I-41(4)). Traktat umożliwił jednak powierzenie wykonania danej misji grupie państw członkowskich posiadających odpowiedni potencjał (art. III-310(1)) w celu ochrony wartości Unii i służenia jej interesom (art. I-41(5)). Decyzja w tej sprawie zapada jednomyślnie. Nie ma więc możliwości, aby grupa państw „sama sobie zleciła wykonanie danej misji”. Co więcej, grupa ta musi informować o przebiegu operacji na wniosek państwa członkowskiego, a w sytuacji pojawienia się „istotnych konsekwencji” lub zmiany celu, zakresu i warunków misji Rada podejmuje stosowne decyzje na szczeblu europejskim (art. III-310(2)). Choć brak traktatu konstytucyjnego możliwość taką formalnie oddala, treść art. III-310 dobrze oddaje kierunek myślenia o naturze EPBiO. Stworzenie odrębnego reżimu prawnego dla aspektu *politycznego* operacji, związanego z podejmowaniem decyzji oraz dla aspektu *operacyjnego*, który się wiąże z jej realizowaniem, jest odpowiedzią na potrzebę elastyczności w działaniach Unii. Regulacja ta wydaje się jednak zbędna, bowiem w praktyce nie ma aż tak wielu państw chętnych do udziału w operacjach, a powstawanie koalicji chętnych jest poniekąd wpisane w logikę działania operacyjnego EPBiO. Usankcjonowanie tego zwyczaju rodzi jednak pytanie o jego długofalowe konsekwencje. Częste *branie* odpowiedzialności

za operacje przez stałą grupę państw może oznaczać faktyczne *przejęcie* odpowiedzialności za EPBiO w wymiarze już nie tylko operacyjnym, ale i politycznym. Sprzyja temu wyodrębnienie europejskich sztabów strategicznych, do których zalicza się obecnie sztaby Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Grecji i Włoch, oraz sprzeciw atlantycko zorientowanych członków UE wobec rozwoju autonomicznych względem NATO zdolności do prowadzenia operacji w Sztapie Wojskowym UE. Czynnikiem sprzyjającym instytucjonalizacji jednej lub kilku „koalicji chętnych” jest też dyskusja nad budżetem EPBiO. Ponieważ nie ma szans na wpisanie go w ramy budżetu Wspólnot, pojawia się pomysł ustanowienia go poza nimi przy zastosowaniu innego mechanizmu podziału kosztów między państwa członkowskie.¹² Gdyby kiedykolwiek doszło do budowy unii obronnej taka instytucjonalizacja współpracy będzie miała ogromne konsekwencje nie tylko polityczne, ale i strategiczne.

Metoda oddolnej integracji w obszarze EPBiO napotyka jednak na jedno istotne ograniczenie. Rozbudowa potencjału pod kątem misji petersberskich i postępująca integracja potencjałów obronnych same z siebie nie spowodują zawiązania się unii obronnej. Potrzebna jest szersza koncepcja polityczna i/lub wspólne zagrożenie. Fasadowość klauzuli wzajemnej obrony na wypadek agresji zbrojnej (art. I-41(7)) oznacza, że prawnoinstytucjonalną podstawą tworzenia unii obronnej może stać się jedynie *klauzula solidarności* na wypadek ataku terrorystycznego. Taka interpretacja wydaje się na pierwszy rzut oka nieuprawniona, bowiem klauzula ta przynależy bardziej do obszaru współpracy w sprawach wewnętrznych i sprawiedliwości niż do polityki obronnej (choć w jej uruchomienie zaangażowane są gremia EPBiO). Jednak kiedy się na nią patrzy od strony koncepcyjnej, doskonale wpisuje się ona w jedyne rodzaje *obrony*, jaki jest istotny dla wielu członków Unii. Zgodnie z art. I-43: „1. Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź

katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione przez państwa członkowskie, w celu:

- zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium państw członkowskich;
- ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej w przypadku ataku terrorystycznego,
- wspierania państw członkowskich na ich terytorium, na wniosek ich władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego, (...)”

Sposób uruchomienia klauzuli solidarności reguluje z kolei art. III-329, który przewiduje m. in. wspomaganie Rady przez Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, wspierany przez struktury powstałe w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Upadek traktatu konstytucyjnego nie tyle zatem pozbawia klauzulę wzajemnej pomocy na wypadek agresji zbrojnej jakiegokolwiek znaczenia dla rozwoju EPBiO, co zwiększa znaczenie klauzuli solidarności. Choć formalnie oba artykuły, tj. I-41(7) i I-43, nie będą obowiązywać, klauzula solidarności znalazła już swoje praktyczne zastosowanie po ataku terrorystycznym w Madrycie.¹³ Zawarty bowiem w art.- I-43(7) opis zagrożenia – zbrojna agresja na terytorium – oraz brak procedury uruchomienia tego zapisu czyni go martwą literą. Natomiast sposób, w jaki art. I-43 definiuje zagrożenia, jak i sposób jego aktywowania (decyzja Rady w oparciu o wytyczne Komitetu Polityki i Bezpieczeństwa) czyni go użyteczną formalno-prawną podstawą pod przyszłe funkcjonowanie unii obronnej. Brak umocowania traktatowego może wręcz sprzyjać elastycznej interpretacji zapisów klauzuli i służyć za podstawę działania z użyciem środków wojskowych poza obszarem Unii. Skala zagrożenia i wola polityczna państw będzie tu jedynym ograniczeniem dla jej stosowania.

Opisany projekt unii obronnej jest jakościowo odmienny od klasycznego sojuszu obronnego, którym UE nigdy nie będzie. Nie ma też

takiej potrzeby, co wynika zarówno z faktu istnienia NATO, jak i zmiany w myśleniu o zagrożeniach.¹⁴ Podstawą takiej unii jest postrzeganie bezpieczeństwa w kategoriach polityki i zasobów niezbędnych do jej realizacji, a nie strategii (jak to ma miejsce w sojuszu północnoatlantyckim). Solidarność sojusznicza będzie zatem pochodną stopnia integracji między państwami, a nie lęku przed wspólnym zagrożeniem.

KONTEKST POLSKI

Osłabienie zapisu art. I-41 (7) traktatu konstytucyjnego o klauzuli wzajemnej obrony na wypadek zbrojnej agresji zostało przedstawione jako zwycięstwo opcji atlantyckiej nad europejską w debacie o europejskiej obronie. Rzeczywiście, jeżeli uznać, że dyskusja powinna koncentrować się na ryzyku najazdu na terytorium Unii, zapis ten powinien zostać albo wyrzucony z traktatu konstytucyjnego, ponieważ powiela istotę zobowiązań w ramach NATO, lub uzupełniony o procedurę jego użycia w zgodzie z zasadami NATO.

Kiedy się jednak spojrzy na interesy poszczególnych państw oraz zagrożenia, przed jakimi stoją, fasadowość artykułu I-40(7) przy mocnej pozycji art. I-43 jest rozwiązaniem korzystnym przede wszystkim dla tych krajów, które względu na zagrożenia i własne interesy chcą czerpać profity zarówno z Unii, jak i NATO. Członkowie UE należący do Sojuszu, dla których terroryzm stanowi realne zagrożenie otrzymali więc dodatkowe gwarancje bezpieczeństwa. Państwa, dla których Sojusz północnoatlantycki stanowi fundament bezpieczeństwa, komfortu takiego nie mają: klauzula solidarności nie odnosi się do zagrożeń, które przed nimi stoją (np. bezpieczeństwa energetycznego), bowiem ich myślenie w całości koncentrowało się na NATO i obawach przed osłabieniem pozycji Sojuszu względem Unii. To samo dotyczy sztabu operacyjnego UE, którego brak wzmacnia znaczenie wybranych sztabów narodowych dla prowadzenia autonomicznych operacji zarządzania kryzysami. Czas pokaże, czy ta transakcja była opłacalna.

Na tym tle widać długofalowe konsekwencje fiaska polskiego projektu dotyczącego bezpieczeństwa energetycznego. Porażka traktatu konstytucyjnego w jego obecnej formie oraz dogodny kontekst polityczny (gazowy spór Rosji z Ukrainą) stworzył szansę na renegocjację klauzuli solidarności pod kątem np. bezpieczeństwa dostaw gazu. Wprawdzie ze względu na brak wspólnej struktury przesyłowej i unijnych uregulowań prawnych stworzenie traktatowej podstawy pod realizację tej klauzuli nie było możliwe. Można jednak ten rodzaj bezpieczeństwa uczynić przedmiotem politycznej solidarności poprzez wpisanie obowiązku powstrzymania się od działań mogących naruszyć bezpieczeństwo innych państw UE: Polska przegrała więc pierwszą bitwę o nadanie przyszłej unii obronnej kształtu i charakteru uwzględniającego polskie interesy.

Natomiast wciąż pozostała możliwość wywarcia tego wpływu w sposób oddolny poprzez uczestnictwo w Europejskiej Agencji Obrony, Grupach Bojowych oraz zaangażowanie wojskowe w operacjach unijnych. Przystąpienie do europejskiego kodeksu postępowania w przetargach na uzbrojenie, budowa grupy bojowej z Niemcami oraz udział w misjach w Kongu i Libanie są więc decyzjami chwilowo ratującymi polski wpływ na EPBiO. W dłuższej perspektywie wpływ ten musi zyskać trwałe oparcie w postaci instytucjonalnej współpracy z kilkoma wybranymi partnerami.

¹ Zob. protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu I-41(6) i artykułu III-312 Konstytucji.

² Zob. M. TRYBUS, *The New European Defence Agency: A contribution to a common European security and defence policy and a challenge to community aquis?*, "Common Market Law Review", 43, 2006, s. 693-695.

³ Teksty artykułów na podstawie Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej C 310/149.

⁴ Oba artykuły są w istocie powtórzeniem art. 17 TUE: „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii,

w tym *stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony*, jeśli Rada Europejska tak zadecyduje.”

- ⁵ Istnieje sformułowanie o wiele mocniejsze niż przewiduje to art. V traktatu waszyngtońskiego, gdzie strony zobowiązują się podjąć akcję, jaką „uznają za konieczną”.
- ⁶ S. DUKE, *The Elusive Quest for European Security. From EDC to CFSP*, Macmillan Press, 2000, p. 18.
- ⁷ Tekst deklaracji szczytu w: „Nowa Europa-Przegląd Natoliński”, 2(2), 2006.
- ⁸ Dokument określający zadania EAO: COUNCIL JOINT ACTION 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency.
- ⁹ Zgodnie z art. III-309 misje te obejmują: wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju oraz misje służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju i stabilizacji po konfliktach. Misje te mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach. Zob. także P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Interwencji: stan, perspektywy, interesy Polski*, „Nowa Europa-Przegląd Natoliński”, 2(2), 2005, s. 90.
- ¹⁰ Na państwa współpracujące w ramach OCCAR (Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Wielka Brytania i Szwecja) oraz LoI (Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Wielka Brytania i Szwecja) przypada 90% produkcji w sektorze zbrojeniowym. Zob. Raport końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej VIII – „Obrona” dla Konwentu Europejskiego, w: J. BARCZ, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 230.
- ¹¹ Do wielonarodowych jednostek ze wspólnym Sztabem Generalnym zalicza się EUROKORPUS (Francja, Niemcy, Luksemburg, Hiszpania i Belgia); EUROFOR (jednostki lądowe - Hiszpania, Włochy, Francja, Portugalia), EUROMARFOR (jednostki morskie - Hiszpania, Włochy, Francja, Portugalia); Europejska Grupa Powietrzna (Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania), Centrum Dywizji Wielonarodowej (Niemcy, Belgia, Holandia i Wielka Brytania), oraz Korpus niemiecko-holendersko-brytyjski.
- ¹² V. PERTHES, S. MAIR (red.), *Europäische Aussen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspraesidentschaft*, SWP, Berlin, September 2006, s. 17.
- ¹³ A. MAURER, op. cit., s. 24.
- ¹⁴ P. ŻURAWSKI VEL GRAJEWSKI, op. cit. 89.

Wspólna polityka czy wspólne instytucje?

przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego

- * Nie ma koniecznego związku między reformą instytucji a skutecznością wspólnej polityki zagranicznej w przyszłości. Skuteczność wspólnej polityki zagranicznej jest przede wszystkim funkcją lojalności i solidarności państw członkowskich.
- * Reforma instytucjonalnych podstaw wspólnej polityki zagranicznej powinna mieć charakter ewolucyjny.
- * Proponowane przez traktat konstytucyjny osłabienie roli narodowych prezydencji w we wspólnej polityce zagranicznej może ograniczyć wpływ mniejszych państw na tę politykę oraz zmniejszyć ich zainteresowanie problemami ponadregionalnymi.
- * Ustanowienie ministra spraw zagranicznych na zasadach zapisanych w traktacie konstytucyjnym nie oznacza wcale uwspólnotowienia (czyli przekazania Brukseli) polityki zagranicznej. Nie ma możliwości „przegłosowania” państwa członkowskiego wbrew jego woli w sprawach dotyczących polityki zagranicznej, które są wyłączone spod jurysdykcji ETS i kontroli PE.
- * Kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych krzyżują się w kwestiach zewnętrznych, co

może prowadzić do konfliktów i blokad kompetencyjnych. Należy rozważyć, czy pomysł ustanowienia Przewodniczącego Rady Europejskiej jest rzeczywiście niezbędny.

* Minister Spraw Zagranicznych, wyposażony w potężny instrument, jakim będzie Europejska Służba Działań Zewnętrznych, może zbyt-
nio osłabić pozycję Komisji sprowadzając ją do roli sekretariatu odpowiedzialnego za funkcjonowanie jednolitego rynku.

* W tym sensie traktat wzmacnia możliwość wpływu dużych państw na politykę zagraniczną, poprzez wzmocnienie jej międzyrządowego charakteru.

* Wobec fiaska traktatu konstytucyjnego należy:

- 1) wzmocnić strategiczny dialog między państwami członkowskimi;
- 2) rozszerzyć kompetencje Wysokiego Przedstawiciela o prowadzenie posiedzeń Rady ds. Ogólnych;
- 3) zreformować funkcjonowanie Rady ds. Ogólnych;
- 4) rozszerzyć kompetencje przedstawicielstw Komisji w krajach trzecich o zadania polityczne.

* Działaniom Polski w reformowaniu instytucjonalnych podstaw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinna przyświecać zasada zachowania równowagi między Radą a Komisją.

I. KRYTERIUM OCENY

OCENA ZMIAN WPROWADZONYCH PRZEZ TRAKTAT USTANAWIAJĄCY konstytucję dla Europy w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) zależy od sposobu rozumienia integracji europejskiej, a także oceny dotychczasowych słabości Unii Europejskiej w działaniach na forum międzynarodowym.

Niniejsza analiza przyjmuje kilka założeń, których wspólnym mianownikiem jest przekonanie, że między instytucjonalnym a politycznym sukcesem WPZiB nie ma bezpośredniej relacji.

Tworzenie i rozwój wspólnych instytucji ma sens tylko wtedy, gdy procesowi temu towarzyszy wzmocnienie wspólnej woli politycznej państw. W przeciwnym razie wartość nowych instytucji ulega szybkiej deprecjacji. Państwom członkowskim niejednokrotnie łatwiej było zgodzić się na tworzenie wspólnych instytucji niż uzgodnić wspólne działania. Sytuacja ta – mimo dużego postępu a także wielu bezsprzecznych sukcesów WPZiB – towarzyszy ewolucji Wspólnot od końca lat siedemdziesiątych, czyli narodzin Europejskiej Współpracy Politycznej. Utrzymywanie się tego stanu rzeczy tworzy realne zagrożenie dla wizerunku i sprawności UE w polityce zagranicznej.

Po pierwsze, pogłębia to „deficyt realizacji”¹ – społeczeństwa otrzymują kolejne twory prawno-instytucjonalne, które okazują się niezdolne do sprostania oczekiwaniu spójnej i sprawnej polityki. Postrzeganie WPZiB przez pryzmat kolejnych ambitnych konstrukcji traktatowych powoduje, że nawet autentyczne pozytywne zmiany w działaniu Wspólnot nie są powodem do satysfakcji, lecz źródłem kolejnych rozczarowań. Kryzys iracki, który rozwijał się poza mechanizmami i instytucjami UE, w żadnej mierze nie wykazał ułomności rozwiązań traktatowych WPZiB, a mimo to przesądził o poczuciu fiaska tej polityki. Można śmiało założyć, że gdyby podobny kryzys powtórzył się po przyjęciu traktatu konstytucyjnego poczucie zawodu byłoby tylko większe, być może nawet skompromitowałoby całą ideę WPZiB.

Po drugie, niemożność sprostania przez instytucje stawianym im wymogom przyczynia się do ugruntowania na zewnątrz wizerunku Unii jako organizacji niezdolnej do konsekwentnego działania. Dla państw trzecich najistotniejszy jest mandat i wsparcie polityczne dla Sekretarza

Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB (SG/WP), a nie to, jaką pozycję zajmuje on w strukturach Unii. Kijowska wyprawa Javiera Solany w 2004 roku była tego wymownym przykładem. Skuteczność WP/SG jest zatem przede wszystkim funkcją lojalności i solidarności członków Unii.

Po trzecie, reforma instytucji WPZiB bywa niejednokrotnie łączona z kwestią rozszerzenia. Aby móc skutecznie działać na forum międzynarodowym większa UE potrzebuje nowych – w domyśle lepszych – mechanizmów. Twierdzenie to jest prawdziwe jedynie w części. Zwiększenie liczby członków UE bez wątpienia wydłuża uzgadnianie polityk. Problem ten ma jednak przede wszystkim charakter polityczny, a nie instytucjonalny. Z jednej strony do UE dołączyły kraje, które ze względu na swe doświadczenia historyczne prezentują często odmienny punkt widzenia niż starzy członkowie. Z drugiej zaś, rozszerzenie zwiększyło liczbę państw małych, które tradycyjnie obawiają się dominacji państw dużych.² Rozszerzenie jest zatem głównie wyzwaniem dla politycznej spójności, a nie efektywności działań Wspólnoty. Dotyczy to, tak delikatnych kwestii jak solidarność czy poczucie realnego wpływu na politykę instytucji oraz państw członkowskich. Myśląc o ewentualnych zmianach nie można zatem zapominać, że o ich akceptacji lub odrzuceniu decyduje nie tylko zawartość merytoryczna rozwiązań, ale i kontekst polityczny, w którym są one dyskutowane. Odwołując się ponownie do kryzysu irackiego można zaryzykować twierdzenie, iż wiele obaw wobec projektu traktatu konstytucyjnego (formułowanych m. in. w Polsce) wynikało ze sposobu postępowania tandemu francusko-niemieckiego. Zmiana stylu działania członków Unii – przywództwo w miejsce dowodzenia – mogłaby zatem przynieść o wiele większy postęp w obszarze WPZiB niż najbardziej wyrafinowane rozwiązania instytucjonalne.

Być może nadszedł moment, aby zawiesić rozwój instytucji do czasu, aż zostanie osiągnięte wspólne myślenie o polityce. Nie oznacza to zahamowania zmian. Ich przeprowadzenie powinno mieć jednak

charakter korekcyjny, a nie rewolucyjny, a także wynikać z porozumień między instytucjami a także państwami, a nie być wynikiem nowych traktatów. Wszelkie zmiany muszą mieć na względzie nie tylko efektywność i wydajność WPZiB, ale także jej wymiar wewnętrzny związany z budowaniem wspólnoty politycznej.

II. TRAKTAT KONSTYTUCYJNY A WPZiB – OCENA

Najważniejsze zmiany wprowadzone przez traktat konstytucyjny dotyczą z jednej strony rozwiązań systemowych – zniesienie prezydencji narodowych w polityce zagranicznej i podziału na filary, drugiej – nowych funkcji i instytucji: Przewodniczącego Rady Europejskiej, ministra spraw zagranicznych oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Prezydencje w polityce zagranicznej

System rotacyjnych prezydencji jest powszechnie uznawany za jedną z głównych przeszkód dla sprawnego funkcjonowania UE w polityce międzynarodowej. Zaburza on ciągłość działania oraz powoduje zagubienie partnerów Unii, którzy co pół roku muszą rozmawiać z przedstawicielami innych państw. Oba zarzuty są w dużej mierze zasadne. Bez wątpienia każda prezydencja koncentruje się na sprawach istotnych z własnego punktu widzenia, często o charakterze regionalnym. Prezydencje „małych” państw są więc szansą na zwrócenie Unii uwagi na problemy, które „duzi” uważają za mniej istotne. Prawdą jest również, że w sytuacjach kryzysów małe państwa mogą nie mieć wystarczającej siły i umiejętności do sprostania wyzwaniom, choć nieuprawnione wydaje się automatyczne przypisywanie tych zdolności państwom dużym. Dotychczasowy sposób funkcjonowania prezydencji ma zatem bez wątpienia szereg mankamentów z punktu widzenia działań zewnętrznych Unii.

Niewątpliwą zaletą wynikającą z istnienia systemu prezydencji jest natomiast wewnątrzunijny wymiar WPZiB związany z budowaniem

zgody politycznej i solidarności państw. Ma to szczególne znaczenie w obliczu podziału między nowych i starych członków Unii. Jeżeli UE ma stać się wspólnotą polityczną, musi posiadać zdolność do sprawnego reagowania na potrzeby swych członków, a zatem sprzyjać procesowi komunikacji i negocjacji między nimi. System prezydencji w obszarze WPZiB jest niedoskonałym, ale istotnym warunkiem utrzymania tej zdolności. Instytucjonalna sprawność UE w zakresie polityki zagranicznej przyniesie poprawę działania tylko wtedy, gdy będzie jej towarzyszyć przekonanie państw, że mają one realny wpływ na jej kształt. Co więcej, prosta likwidacja prezydencji mogłaby również doprowadzić do spadku zainteresowania kwestiami polityki międzynarodowej wśród państw członkowskich UE, dla których przewodnictwo jest jedyną w swym rodzaju szansą na wyjście poza własną regionalną perspektywę.

Wydaje się również, że z punktu widzenia zewnętrznych aktorów, przede wszystkim USA, Rosji i Chin, problemem jest nie tyle konieczność negocjowania ze zmieniającymi się prezydenturami, lecz z państwami małymi, których nie uważa się za równoprawnych partnerów rozmowy.

Traktat konstytucyjny zniósł zatem prezydencję państw oddając ją w ręce Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ministra SZ. W praktyce zmiany zapisane w traktacie nie są jednak konsekwentne. Traktat konstytucyjny nie tyle bowiem likwiduje prezydencję, co zmienia jej charakter.³ Po pierwsze, prezydencje zostają zniesione tylko w obszarze WPZiB i tylko na poziomie Rady Europejskiej i Rady UE, lecz już nie na poziomie grup roboczych. Po drugie, ponieważ przewodnictwo w UE zostaje utrzymane dla wszystkich innych spraw, które często krocą ze sobą implikacje dla polityki zagranicznej (np. bezpieczeństwo wewnętrzne) prezydencja miałaby nadal możliwość wpływania na WPZiB. I wreszcie, tzw. system grupowych prezydencji (sprawowanych przez trzy państwa) jest w istocie rzeczy utrzymaniem dotychczasowego

rozwiązania – każde z trzech państw sprawowałoby prezydencję przez pół roku. Potencjalny zysk w postaci usprawnienia działania WPZiB byłby zatem mniejszy, niż obiecują to zapisy traktatu.

Oslabienie filarów

Drugą istotną zmianą systemową jest zniesienie podziału na filary: pierwszy – wspólnotowy, drugi – związany z WPZiB oraz trzeci odnoszący się do spraw wewnętrznych i sprawiedliwości. W przypadku WPZiB oznacza to koniec rozbicia polityki zagranicznej między Komisję i Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych oraz Radę i jej SG/WP. W rzeczywistości jednak dwufilarowość polityki zagranicznej nie jest zlikwidowana, lecz jedynie osłabiona za pomocą unii personalnej SG/WP, który – pod postacią ministra SZ – staje się wiceprzewodniczącym Komisji oraz Komisarzem SZ. Jak zauważa Brain Crowe, utworzenie stanowiska ministra SZ nie tyle łączy funkcję SG/WP i Komisarza pod jednym dachem, co daje dwie oddzielne funkcje jednej osobie.⁴ WPZiB pozostaje bowiem obszarem, w którym nadal istnieją obok siebie dwa porządki prawne – wspólnotowy oraz międzyrządowy.

Wbrew zatem temu, co sugeruje art. I-6 traktatu⁵ zasada prymatu prawa wspólnotowego nie odnosi się do WPZiB (jak również WPBiO).⁶ Formułowane niekiedy obawy, iż traktat konstytucyjny ogranicza suwerenność państw członkowskich w polityce zagranicznej nie mają więc podstaw. Polityka zagraniczna (a także kwestie obronne) pozostają domeną współpracy międzyrządowej – nie ma możliwości przegłosowania państwa, decyzje są wyłączone spod jurysdykcji ETS, a PE nie ma efektywnej kontroli nad działaniami Unii w tym obszarze (jest jedynie informowany i konsultowany). Jak stwierdza Ricardo Gosalbo Bono „w przeciwieństwie do porządku prawnego Wspólnoty, *acquis* WPZiB Unii może być zmieniane lub modyfikowane w każdej chwili bez ograniczeń a zasada nieodwracalności (transferu praw i zobowiązań z porządku prawnego państw członkowskich do TWE) nie dotyczy regulacji w obszarze WPZiB.”⁷

Na tle decyzji z Amsterdamu i Nicei traktat nie wprowadza zatem niczego, co oznaczałoby uwspólnotowienie WPZiB. Ujednolicenie instrumentów WPZiB ma charakter w dużej mierze kosmetyczny – za pojęciem „decyzji europejskiej” kryje się w istocie stary zestaw prawnych instrumentów powiększony o kolejne typy działań.⁸

Rewolucji nie ma także w sposobie podejmowania decyzji.⁹ Artykuł III-300(1) stwierdza, iż decyzje europejskie odnoszące się do obu polityk podejmowane są przez Radę jednomyślnie. Utrzymana została także zasada tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Zgodnie z tą zasadą państwo, które wstrzymuje się od głosu, nie jest zobowiązane do podporządkowania się decyzji europejskiej, ale akceptuje, iż wiąże ona Unię (III-300(1)). Jeśli od głosu wstrzymają się członkowie Rady reprezentujący 1/3 państw, decyzja w ogóle nie wchodzi w życie. Przypadki, w których Unia podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów są wyliczone w artykule III-300.2. Odnoszą się one do działań lub stanowisk Unii będących realizacją:

- decyzji europejskich Rady Europejskiej (podejmowanych jednomyślnie);
- inicjatyw ministra SZ;
- lub gdy sama Rada przyjmuje decyzję europejską, która realizuje inną decyzję europejską;
- oraz gdy Rada mianuje specjalnego przedstawiciela do konkretnych kwestii politycznych (np. wysłannika na Bałkany).

W porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami traktat wprowadza dwie modyfikacje dotyczące rozszerzenia katalogu przypadków, w których Rada na zasadzie odstępstwa od reguły podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Dotyczy to, po pierwsze, decyzji europejskiej określającej „działania lub stanowiska Unii, zgodnie z propozycją ministra spraw zagranicznych Unii, przedłożoną w wyniku specjalnego wniosku, który Rada Europejska skierowała do niego z własnej inicjatywy lub z inicjatywy ministra” (III-300(2)b)). Jednak, nawet wtedy, członkom przysługuje prawo weta: „Głosowanie nie dochodzi do

skutku, jeżeli członek Rady oświadcza, że z istotnych względów polityki krajowej, które musi określić, zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji przyjmowanej większością kwalifikowaną. Minister spraw zagranicznych Unii poszukuje, w ścisłej konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, odpowiedniego dla tego państwa członkowskiego rozwiązania. Jeżeli rozwiązanie nie zostanie znalezione, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia jednomyślnie decyzji europejskiej.” (III-300(2)d).

Po drugie, zgodnie z artykułem I-40(7) Rada Europejska może jednomyślnie zadecydować, że w przypadkach innych niż wyliczone we wspomnianym art. III-300(2) będzie podejmować decyzje większością kwalifikowaną (art. III-300(3)).

Mimo prób uelastycznienia procesu podejmowania decyzji za pomocą głosowania większością kwalifikowaną, na żadnym etapie jej podejmowania nie ma możliwości narzucenia państwom członkowskim rozstrzygnięcia, które nie leży w ich interesie.¹⁰ Warto wszakże pamiętać, że mimo istniejących już w Traktacie z Amsterdamu możliwości głosowania kwalifikowaną większością głosów zasada ta nigdy nie została jeszcze użyta i nie ma powodu, aby uważać, że „praktyka, zgodnie z którą postęp dokonywany jest na drodze konsensusu ulegnie zmianie jeżeli i kiedy TK wejdzie w życie.”¹¹

Przewodniczący Rady

Funkcja Przewodniczącego Rady, który ma reprezentować UE na zewnątrz (art. I-22) jest bezpośrednio związana ze zniesieniem systemu rotacyjnych prezydencji. Funkcja ta była od początku obrad Konwentu kością niezgody między małymi a dużymi państwami członkowskimi. Te ostatnie – Francja, Wielka Brytania i Hiszpania, a później także Niemcy – widziały w tym szansę na nadanie prezydencji wyraźnego profilu. Przewodniczący miał zatem mieć silną pozycję, aby współkształtować strategię działań UE w sprawach międzynarodowych

(m.in. brać udział w spotkaniach G8). Małe państwa widziały w tym jednak zagrożenie dla pozycji przewodniczącego Komisji i tym samym zwichnięcie równowagi instytucjonalnej na rzecz Rady Europejskiej.

Ostateczny kompromis uzyskano więc, z jednej strony, kosztem uprawnień przewodniczącego, którego rola została ograniczona do przewodniczenia, stymulowania dyskusji i promowania Unii.¹² Miał on być wybierany kwalifikowaną większością głosów na okres dwóch i pół roku (z możliwością drugiej kadencji) i nie mógł sprawować mandatu narodowego. Z drugiej zaś strony, wzmocnieniu uległa pozycja Przewodniczącego Komisji, o którego wyborze decydować miał Parlament Europejski.

O ile kompromis między dużymi a małymi państwami pozwolił na zachowanie równowagi między RE a KE, o tyle w żadnej mierze nie przyczynił się on do wyraźnego rozgraniczenia kompetencji przewodniczącego RE i ministra SZ. Pierwotną intencją tzw. projektu ABC (Aznara, Blaira i Chiraca) było bowiem nie tylko osłabienie Komisji w obszarze WPZiB, ale także faktyczne wchłonięcie kompetencji SG/WP przez przewodniczącego RE.¹³ Ponieważ nie udało się to wskutek sprzeciwu małych państw, a także Niemiec¹⁴, ostateczne rozwiązanie jest wynikiem „zgniłego kompromisu”. Zgodnie z art. I-22(2) formalnie słabszy przewodniczący RE jest odpowiedzialny za reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa „bez uszczerbku dla uprawnień ministra spraw zagranicznych Unii”. Nie trudno sobie jednak wyobrazić, iż sytuacja ta może prowadzić do napięć i rywalizacji kosztem spójności i efektywności WPZiB, a zatem przynieść skutek odwrotny do zamierzonego.¹⁵

Minister spraw zagranicznych

Zastąpienie funkcji SG/WP ministrem SZ miało służyć dwom celom. Z jednej strony jest to związane z likwidacją prezydencji. Minister zastępowałby prezydencję w Radzie Spraw Zagranicznych (utworzonej jako osobne gremium, a nie jak ma to miejsce do tej pory jako jeden

z formatów Rady ds. Ogólnych), a zatem zapewniał ciągłość WPZiB. Miałby też współpracować z Przewodniczącym RE, choć jak wspomniano podział zadań i kompetencji jest w tym wypadku niesprecyzowany.

Z drugiej strony funkcja ministra miała być odpowiedzią na instytucjonalne rozbieżności WPZiB między Radę – SG/WP a Komisarza ds. SZ. Dlatego minister został dokooptowany do składu Komisji w randze zastępcy przewodniczącego Komisji a zarazem objął funkcję komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Uwzględniając jednak, iż fuzja I i II filaru w obszarze WPZiB dotyczy jedynie unii personalnej – a nie porządku prawnego ani sposobu podejmowania decyzji, które pozostają odmienne dla działania Komisji i Rady – jedynymi, acz istotnymi, zmianami wynikającymi z powołania ministra jest zwiększenie spójności działań Komisji i Rady, a także nadanie działaniom tej drugiej wyrazistszego profilu politycznego.

O ile ogólny kierunek myślenia w tym wypadku wydaje się być zasadny, utworzenie funkcji ministra rodzi pytania o pozycję Komisji w systemie instytucjonalnym Unii a także o przyszłość metody wspólnotowej. Minister byłby bowiem wiceprzewodniczącym Komisji, a zarazem zająłby miejsce Komisarza ds. SZ. Choć jego powołanie odbywa się w uzgodnieniu z Przewodniczącym Komisji jest on wybierany przez państwa członkowskie kwalifikowaną większością głosów.¹⁶ Formalnie rzecz biorąc wykonując swe obowiązki jako wiceprzewodniczący Komisji minister byłby związany procedurami występującymi w Komisji. Nie wiadomo jednak jak minister zachowa się w przypadku różnicy interesów między Radą a Komisją.¹⁷ Wydaje się, iż zarówno sposób mianowania ministra, a także fakt, iż o jego politycznej sile zadecyduje solidarność państw członkowskich (odpowiada on także za WPBiO) powodują, iż bardziej realna jest groźba „umiędzycznawiania” prac Komisji, niż „uwspólnotawiania” prac Rady. Ucierpiałby na tym bez wątpienia prestiż Przewodniczącego Komisji, a także całej Komisji. Zakres kompetencji ministra – wzmocnionego strukturalnie

przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych – obejmuje bowiem także obszary istotne dla działań zewnętrznych Unii jak polityka handlowa, czy pomocowa.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Z powołaniem funkcji ministra SZ wiąże się ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czyli *quasi* ministerstwa spraw zagranicznych. Miałaby się ona składać po jednej trzeciej z pracowników Rady, Komisji i państw członkowskich (dyplomatów oddelegowanych). Idea ESDZ idealnie wpisuje się w zamiar nadania WPZiB większej wyrazistości politycznej, a także usprawnienia koordynacji i spójności działania. Z pomocą ESDZ rozsiane po świecie przedstawicielstwa KE zostałyby przekształcone w quasi-ambasady UE, które wypełniałyby nie tylko zadania leżące w gestii Komisji, ale i Rady. W ten sposób przedstawicielstwa mogłyby odgrywać znaczącą rolę polityczną związaną z kształtowaniem relacji z partnerami Unii.

Podobnie jak w przypadku stworzenia stanowiska ministra ustanowienie ESDZ ma jednak ogromne implikacje dla równowagi instytucjonalnej w UE w obszarze WPZiB. Dotyczy to zarówno relacji między Radą a Komisją, jak i polityk unijnych na styku spraw zagranicznych i wewnętrznych (np. bezpieczeństwo, kwestie handlowe). W ESDZ koncentrowałaby się także wiedza i zdolności analityczne związane z szeroko pojętą polityką zagraniczną, w tym z zarządzaniem kryzysowym.¹⁸ Wpływ ESDZ na formułowanie i realizację polityki – za pośrednictwem ministra – byłby zatem na tyle znaczący, że ESDZ stałaby się jednym z najbardziej wpływowych graczy instytucjonalnych w Unii.¹⁹

O faktycznej roli ESDZ zadecyduje jej umiejscowienie w strukturach Unii. Grevi i Cameron proponują, aby nie była ona częścią „ani Rady, ani Komisji, lecz nową *sui generis* organizacją, która jednakże nie powinna być nową instytucją z oddzielnym budżetem.”²⁰ Gdyby założenie to dało się zrealizować, byłoby ono rozwiązaniem idealnym. Wydaje się jednak, że w praktyce będzie o to trudno. Nawet jako struktura

wirtualna, której budżet byłby w gestii Komisji (zatem i ministra SZ jako jej wiceprzewodniczącego), a działania określone przez Sekretariat Rady, ESDZ będzie z upływem czasu wzmacniać swą autonomię. Sprzyjać temu może także horyzontalne podejście do WPZiB: w ESDZ znalazłyby się nie tylko dotychczasowe gremia WPZiB i WPBiO z Rady – Dyrekcja Generalna stosunków zewnętrznych, Komitet Polityki i Bezpieczeństwa, Jednostka Planistyczna oraz Sztab Wojskowy (Centrum sytuacyjne pozostałoby prawdopodobnie oddzielnie ze względu na jego znaczenie dla WSiSW) – ale i Komisji – Relex (co wynika z faktu zastąpienia Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych przez ministra), a także geograficzne wydziały z Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia (Turcja, Zachodnie Bałkany) oraz Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju.²¹

Gdyby ESDZ znalazła się strukturalnie bliżej Rady mogłoby to *de facto* oznaczać zredukowanie Komisji do roli sekretariatu odpowiedzialnego za funkcjonowanie jednolitego rynku, a w dłuższej perspektywie – osłabienie metody wspólnotowej.²² Pytanie o miejsce ESDZ jest zatem w istocie rzeczą pytaniem o to, czy bliższy ciału ministra będzie stół Komisarza czy Przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych.

Wnioski

Przy ocenie zmian zaproponowane w traktacie konstytucyjnym uwagę zwracają trzy rzeczy. Po pierwsze, głównym motywem działań konwentu i konferencji międzyrządowej było usprawnienie – spójność i koordynacja – podstaw prawnych i instytucjonalnych WPZiB. Po drugie, cel ten osiągnięto w wyniku kompromisów, które likwidując źródła starych problemów otworzyły zarazem nowe pola napięć. I wreszcie, kontekst polityczny towarzyszący konferencji międzyrządowej (kryzys iracki), a także *quasi* autorytarny styl przewodniczenia obradom konwentu spowodowały, że nowe fundamenty WPZiB zostały już na starcie naruszone przez wzrost nieufności i rywalizacji między państwami członkowskimi.

Z punktu widzenia spójności i wyrazistości działań UE w obszarze WPZiB rozwiązania przyjęte w traktacie zdają się zatem obiecywać mniej, niż można było oczekiwać. Część rozwiązań ma charakter kosmetyczny (ujednolicenie instrumentów, zwiększenie stosowania QMV) lub niepełny (grupowe prezydencje, zniesienie filarów). Inne zmiany rozwiązują wprowadzone istniejące problemy, ale w zamian otwierają pola dla nowych konfliktów (przewodniczący RE a minister spraw zagranicznych). Te zaś, które autentycznie zmierzają w kierunku usprawnienia funkcjonowania WPZiB (minister spraw zagranicznych), robią to kosztem równowagi instytucjonalnej w UE (ESDZ).

Stosując kryterium modelu integracyjnego całokształt rozwiązań należałoby uznać za osłabiający wspólnotowy, czy też ponadnarodowy charakter WPZiB na rzecz metody międzyrządowej. Biorąc pod uwagę system ważenia głosów oraz zastąpienie w roli prezydencji narodowej reprezentowania UE na zewnątrz przez przewodniczącego RE wybieranego większością kwalifikowaną, WPZiB pod rządami traktatu konstytucyjnego wydaje się także wzmacniać pozycję największych państw członkowskich. Jednocześnie – patrząc pod kątem procesu formułowania i realizacji WPZiB – traktat zwiększa tzw. „brukselizację WPZiB”, czyli znaczenie gremiów decyzyjnych znajdujących się na stałe w Brukseli.²³ Jest to przede wszystkim związane z funkcją ministra SZ oraz powstaniem ESDZ.

III. CO DALEJ?

Choć rozwiązania idealne są z różnych względów niemożliwe, fiasko referendów we Francji i Holandii oraz przedłużający się okres refleksji nad traktatem konstytucyjnym stwarza szansę na poprawę funkcjonowania WPZiB. Pod warunkiem wszakże, że debata skoncentruje się na przemyśleniu podstaw politycznych i instytucjonalnych WPZiB, a nie na zastanawianiu się jak „mechanicznie” ocalić maksymalnie dużą część istniejących zapisów traktatu.

Punktem wyjścia do takiej dyskusji powinny być dwie rzeczy. Po pierwsze relacje między rozwiązaniami instytucjonalnymi (sprawność mechanizmów) a ich implikacjami politycznymi (budowa wspólnoty politycznej). Po drugie relacja między celami polityk a metodami ich realizacji. Ten drugi obszar nie odnosi się bezpośrednio do debaty konstytucyjnej i jest związany z realizacją celów zarysowanych w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Niemniej błędem byłoby myślenie o instytucjach WPZiB w oderwaniu od konkretnych polityk. To bowiem konkretne działania lub ich brak zadecydują o tym, czym będzie w przyszłości WPZiB.

Upadek projektu traktatu konstytucyjnego oznacza, że żadna z istotnych zmian zapisanych w traktacie nie może wejść w życie w obecnym kształcie. W wypadku niektórych rozwiązań jest to wiadomość dobra, w innych już niekoniecznie. Rezygnacja z funkcji Przewodniczącego RE wydaje się ze wszech miar korzystna. Jak wspomniano funkcja ta jest rozwiązaniem wprowadzającym niepotrzebne zamieszanie do konstrukcji WPZiB, a także wywołującym negatywne reakcje mniejszych państw. Inaczej wygląda sytuacja z ministrem SZ, którego brak powoduje załamanie się całej konstrukcji traktatu związanej z nadaniem polityce zagranicznej większej spójności i skuteczności. Minister nie tylko nie będzie mógł przewodniczyć Radzie Spraw Zagranicznych²⁴, ale i nie będzie miał podwójnego umocowania w Radzie i Komisji.²⁵ Zachowanie podziału kompetencji między pierwszy i drugi filar w obszarze WPZiB uniemożliwia też stworzenie ESDZ.

Zmiany będące sensowną odpowiedzią na słabości instytucjonalne WPZiB można wszakże próbować ocalić co do ich istoty. Dotyczy to przede wszystkim relacji między Radą a Komisją, a także SG Rady a państwami członkowskimi. Zrobić to można za pomocą rozwiązań międzyinstytucjonalnych i międzyrządowych. Ich zaletą jest to, że nie burzą one równowagi między poszczególnymi instytucjami, które muszą zgodzić się na pewne ograniczenia swej roli w imię spójności polityk.

Nie jest to rzecz łatwa, bowiem każde ustępstwo musi być zrekompen-sowane przyrostem znaczenia w innym obszarze. Wywoła to też pojedynek na ekspertyzy prawne, w których każda ze stron będzie bronić swych prerogatyw. „Perspektywa prawna” może być zatem istotną przeszkodą dla realizacji rozwiązań akceptowalnych z „perspektywy politycznej”.²⁶ Z drugiej strony, tego typu porozumienia są od lat siedemdziesiątych stałym elementem rozwoju Wspólnot i często w sposób nieformalny, a zatem nie naruszający traktatów, pozwalały na konieczne dopasowania ram instytucjonalnych.²⁷

Spśród propozycji rozwiązań²⁸, pojawiających się w debacie, wyróżnić można te, które szukają wyjścia z obecnego pata za pomocą zmiany praktyki oraz te, które mogą mieć charakter formalny, a zatem ewentualnie przybrać postać porozumień międzyinstytucjonalnych.

Propozycje rozwiązań zmierzających w stronę zmiany praktyki działania państw i instytucji dotyczą zintensyfikowania nieformalnego (formuła ‘gymnich’) dialogu na tematy strategiczne, którym UE – paradoksalnie – nie poświęca, aż tak dużo czasu.²⁹ Brak ministra SZ można by także zrekompen-sować poprzez dobrowolne przekazywanie mu przez prezydencję przewodnictwa w posiedzeniach Rady w sprawach związanych z jego zakresem działania.³⁰ Ciekawy wydaje się również postulat zwiększenia udziału tzw. „grup kontaktowych” – czyli faktycznie wzmocnionej współpracy politycznej – w obszarze WPZiB.³¹

Mimo ogólnej słuszności powyższych postulatów, wydaje się jednak, że bez dostosowań o charakterze instytucjonalnym nie uda się zmienić praktyki państw i organów Unii. Przede wszystkim wiąże się to z koniecznością dalszej reformy działania Rady ds. Ogólnych, o której wspominał raport Trumpfa/Pirisa, przyjęty przez Radę Europejską w grudniu 1999 r.³² Rada ds. Ogólnych, którą tworzą ministrowie spraw zagranicznych musi stać się ciałem zajmującym się wyłącznie kwestiami polityki zagranicznej (co nie jest regułą) oraz faktycznie pełnić rolę głównego koordynatora w obszarze WPZiB. Wymaga to także jasnego

podziału zadań pomiędzy Radę ds. Ogólnych, COREPER i Komitet Polityki i Bezpieczeństwa (PSC). Ten ostatni na co dzień obraduje w formule stałych przedstawicieli, a kilka razy do roku w starej formule Komitetu Politycznego złożonego z dyrektorów politycznych MSZ-ów, którzy powinni dyskutować przede wszystkim o kwestiach strategicznych (co jest rzadkością).

Mimo dokonanych w minionych latach korekt Rada ds. Ogólnych nadal przypomina zatem „wielogłowego potwora”, nad którym nikt nie sprawuje kontroli, a już na pewno nie szefowie dyplomacji, przeciążeni ilością spraw i spotkań.³³ Ustanowienie Rady Spraw Zagranicznych w traktacie konstytucyjnym było sensowną odpowiedzią na problemy Rady ds. Ogólnych, co warto ocalić. Byłoby to też bez wątpienia wzmocnienie pozycji SG/WP, który mógłby w sposób nieformalny przewodniczyć jej niektórym posiedzeniom.

Także współpraca między Komisją a Radą może ulec wzmocnieniu poprzez przedkładanie wspólnych propozycji, wspólne podróże czy też większe włączenie urzędników w prace obu gremiów w obszarze WPZiB.³⁴ Dotyczyć to powinno przede wszystkim ‘upolitycznienia’ przedstawicielstw Komisji w krajach trzecich poprzez dokoopowanie do nich ‘politycznych referentów’, co było jednym z założeń planowanej ESDZ.³⁵ Lepszą organizację i koordynację prac gremiów zaangażowanych we WPZiB wymusza dokument koncepcyjny Komisji przedłożony Radzie Europejskiej w czerwcu 2006, co sugeruje, iż rozwiązania te są możliwe także z prawnego punktu widzenia.³⁶ Być może istnieje także możliwość porozumienia Rady, Komisji i PE w sprawie wprowadzenia rozwiązania ocalającego istotę funkcji ministra SZ, czyli tzw. „podwójny kapelusz”.³⁷ Warto jednak pamiętać, że głównym problemem związanym z koordynacją WPZiB nie były spory personalne i kompetencyjne między SG a Komisarzem SZ, lecz „rywalizacja kolejnych prezydencji niechętnych przekazywaniu odpowiedzialności za zarządzanie WPZiB i kierowanie pracami Rady”.³⁸

Poszukując rozwiązań międzyinstytucjonalnych trzeba mieć jednak świadomość, iż – wbrew nazwie – nie mają one charakteru technicznego, ale jak najbardziej polityczny związany z funkcjonowaniem Unii. W historii integracji europejskiej porozumienia międzyinstytucjonalne uprzedzały rozwiązania traktatowe i torowały im drogę.³⁹ Doskonałym tego przykładem jest wzrost roli Parlamentu Europejskiego, który za pomocą kolejnych porozumień umacniał swą rolę w procedurze budżetowej, a w konsekwencji w całym systemie instytucjonalnym UE.⁴⁰

Dla oceny rozwiązań międzyinstytucjonalnych ważne jest zatem nie to, czy umacniają one tożsamość polityczną Unii na arenie międzynarodowej, ale jaka w ich wyniku będzie natura samej Unii. To bowiem aspekt wewnętrzny – relacja między instytucjami a państwami członkowskimi – w dużej mierze przesądzi o sukcesie w polityce zagranicznej.

Polskie stanowisko w sprawie rozwoju instytucjonalnych ram WPZiB nie powinno zatem brać pod uwagę długofalową perspektywę polityczną. Zbyt pośpieszne i pochopne wsparcie na pozór technicznych rozwiązań może przesądzić o braku możliwości realizacji tych projektów europejskich, którymi Polska jest szczególnie zainteresowana.

Pomiędzy fiaskiem traktatu konstytucyjnego, co może okazać się niekorzystne dla wspólnej europejskiej polityki zagranicznej, a wejściem w życie rozwiązań proponowanych przez TK, które promowały niespójne lub wręcz szkodliwe zmiany instytucjonalne istnieje duży obszar negocjacji. Jako państwo za duże, aby dzielić obawy małych, ale za małe, aby grać na równi z dużymi, Polska powinna dążyć do rozwiązań gwarantujących przede wszystkim równowagę instytucjonalną w obszarze WPZiB. Rozstrzygnięcia sprzyjające największym graczom – osłabianie roli Komisji na rzecz Rady Europejskiej – z pewnością nadadzą Unii wyraźny profil w polityce międzynarodowej, ale zarazem spowodują koncentrację na kwestiach globalnych, kosztem spraw regionalnych, zwłaszcza dotyczących Europy wschodniej. Skrywanie się za Komisją jako strażnikiem reguł i gwarantem politycznej neutralności uniemożliwi

zaś efektywne zaangażowanie UE w rozwiązywanie problemów, których natura ma charakter *stricte* polityczny.

Przekładając to na konkrety: warte poparcia wydają się wszystkie te propozycje, które zmierzają do ściślejszej współpracy między Sekretariatem Rady a Komisją, a także włączają do niej przedstawicieli państw członkowskich. Tworzenie ESDZ powinno zacząć się od „upolitycznienia” przedstawicielstw Komisji i osobowego wzmocnienia Sekretariatu Rady. „Brukselizacja” WPZiB jest procesem ze wszech miar korzystnym dla nabywania przez UE pamięci instytucjonalnej obejmującej problemy nowych państw członkowskich.⁴¹ Wiąże się on jednak z koniecznością aktywnej obecności Polaków w instytucjach unijnych każdego szczebla, a zatem intensywnego lobbingu rządowego. Jak pokazuje przykład Republiki Federalnej jest to jedno z podstawowych narzędzi kształtowania polityki europejskiej.⁴²

Sensowne wydają się również propozycje rozwiązań sprzyjające lepszemu funkcjonowaniu Rady ds. Ogólnych i szerszemu włączeniu prezydencji narodowych w długofalowe działania Unii. Najważniejsza jest jednak nie liczba dyskusji i ich charakter, ale możliwość ustalania priorytetów. Unia Europejska – podobnie jak i NATO – jest dzisiaj przeciążona wielością spraw i często kwestie drugoplanowe dominują ilościowo nad zagadnieniami priorytetowymi, którym poświęca się zbyt mało uwagi. Tymczasem od zdolności reagowania Unii na sygnały płynące ze strony jej członków zależy, czy będą oni skłonni do powierzania części swych polityk instytucjom unijnym, czy też wybiorą drogę narodową.

¹ *Europa 2010 – program reform dla UE*, Centre for European Reform, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, s. 55.

² Zob. T.G. GROSSE, Poszerzenie Unii Europejskiej a zmiana instytucjonalna, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2(14), 2006, s. 90-102.

³ Znakomitą analizę reformy prezydencji pod rządami TK zob. w: G. MILTON, J. KELLER-NOELLET (with A. BARTOL-SAUREL), *The European Constitution its origins, negotiation and meaning*, John Harper Publishing 2005, s. 75-77.

- ⁴ B. CROWE, s. 3.
- ⁵ „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich.”
- ⁶ Zob. *The CFSP under the EU Constitutional Treaty – Issues of depillarization*, Editorial Comments, “Common Market Law Review”, 42, 2005, s. 325-329.
- ⁷ R. G. BONO, *Some reflections on the CFSP legal order*, “Common Market Law Review”, 43, 2006, s. 358-359.
- ⁸ Problem ten opisuje J. Barcz w: J. BARCZ, red., *Przyszły traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004, s. 231-233. Zob. także BONO, op. cit., s. 364.
- ⁹ Zob. J.-C. PIRIS, *The Constitution for Europe. A legal analysis*, Cambridge 2005, s. 150.
- ¹⁰ Odstępstwa od jednomyślności nie mają zastosowania do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (art. III-300(4)).
- ¹¹ BONO, op. cit., s. 365.
- ¹² JOHN W. SAP, *The European President*, “European Constitutional Law Review”, 1(1), 2005., s. 49.
- ¹³ G. MUELLER-BRANDECK-BOCQUET, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, “EFAR”, 7, 2002, s. 277.
- ¹⁴ J. W. SAP, op. cit.
- ¹⁵ R. TRZASKOWSKI, *Ćwiczenie wyobraźni. Próba oceny traktatu konstytucyjnego*, Nowa Europa, 1 (1), 2005, s. 150-154.
- ¹⁶ Może oznaczać, iż funkcja ta obsadzana byłaby przez jedno z państw „dużych”. J. BARCZ, op. cit., s. 230.
- ¹⁷ Nie bez znaczenia jest także kwestia techniczna związana ze zdolnością ministra do brania udziału w pracach dwóch gremiów.
- ¹⁸ Zob. analizę G. GREVI, F. CAMERON, *Towards an EU Foreign Service*, Issue paper 29, 10.04.05, European Policy Centre, s. 6-7.
- ¹⁹ To z kolei postawiłoby pytania o kontrolę ESDZ przez PE.
- ²⁰ Op. cit, przypis 18.
- ²¹ B. CROWE, *Foreign Minister of Europe*, Foreign Policy Centre, February 2005, s. 7. Zob. także: A. MAURER, S. REICHEL, *Der Europaeische Auswaertige Dienst*, „SWP Aktuell“, 53, November 2004.
- ²² R. TRZASKOWSKI, op. cit., s. 155.
- ²³ S. DUKE, S. VANHOONACKER, *Administrative Governance in the CFSP: Development and Practice*, “EFAR”, 11, 2006, s. 163. G. MUELLER-BRANDECK-BOCQUET określa „brukselizację” jako zjawisko, w którym kompetencje pozostają w rękach państw członkowskich, ale formułowanie i realizacja polityki staje się coraz bardziej zeuropeizowana przez urzędników i służby pracujące na stałe w Brukseli. Dotyczy to także przedstawicieli narodowych. (op. cit., s. 261)

- ²⁴ Wynika to z art. 18 (1) TUE, który wyraźnie stwierdza, iż to „Prezydencja reprezentuje Unię w sprawach objętych wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa.” (zob. także: J.-C. PIRIS, *The Constitution for Europe. A legal analysis*, Cambridge, 2006, s. 148). Potwierdza to także CH. HEUGSEN, którego zdaniem nie ma formalnej możliwości przekazania przewodnictwa w RSZ SG/WP (op. cit., s. 33). Odmiennej opinii prezentuje A. MAURER, op. cit., s. 21.
- ²⁵ Art. 213.2 TWE mówi, iż: „Członkowie Komisji nie mogą, podczas pełnienia swych funkcji, wykonywać żadnej innej zarobkowej lub niezarobkowej działalności zawodowej.” Co zdaniem A. Maurera uniemożliwia mianowanie SG/WP wiceprzewodniczącym KE odpowiedzialnym za stosunki zewnętrzne. (op. cit., s.21)
- ²⁶ Zob. CH. GRANTT, M. LEONARD, op. cit.
- ²⁷ A. MAURER, op. cit., s. 20.
- ²⁸ W tę stronę zacierają propozycje m.in. Christoph Heusgena, b. kierownika sztabu politycznego sekretariatu generalnego Rady, obecnie doradcy kanclerz Angeli Merkel (*Nach den gescheiterten Referenden. Was wird aus dem Aussenminister der Union und dem Europeaischen Auswaertigen Dienst?*, „Integration”, 4, 2005, s. 337-340); CH. GRANTA, MARKA LEONARDA z Centre for European Reform (*How to strenghten EU foreign Policy*, CER policy brief, 30th May, 2006), a także manifest CER pt. *Europa 2010 – program reform dla UE*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2(14), 2006. O możliwościach takich rozwiązań pisze też ANDREAS MAURER (*Nachsitzen, Sitzenbleiben oder Klassenverweis? Realisierungsperspektiven fuer den Europaeischen Vertrag*, SWP-Studie 4, Februar 2006, Berlin). Z polskich propozycji warto wspomnieć publikację Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego: 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, 25 maja 2006..
- ²⁹ CH. GRANT, M. LEONARD, op. cit.
- ³⁰ CH. HEUSGENN, op. cit., s. 33.
- ³¹ CH. GRANT, M. LEONARD, op. cit. . Zob. też V. PERTHES, S. MAIR, red., *Europäische Aussen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspraesidentschaft*, SWP, Berlin, September 2006, s. 18.
- ³² Zob. Presidency Conclusions, Helsinki European Council 10 and 11 December 1999, Annex III: An effective Council for an enlarged Union. Guidelines for reform and operational recommendations.
- ³³ Na temat problemów z funkcjonowaniem Rady ds. Ogólnych zob: R. GOMEZ, J. PETERSOM, *The EU's Impossibly Busy Foreign Ministers: 'No one is In Control'*, „EFAR”, 6, 2001, s. 53-74.
- ³⁴ CH. HEUSGEN, op.cit., s. 338.
- ³⁵ Ibidem.
- ³⁶ *Europa w świecie – jak uzyskać większą spójność, skuteczność i widoczność działań, komunikat Komisji na szczycie RE w czerwcu 2006*, KOM(2006) 278.

³⁷ O takiej możliwości pisze A. MAURER, op. cit., s. 21.

³⁸ B. CROWE, op. cit., s. 4.

³⁹ A. MAURER, op. cit., s. 20.

⁴⁰ ZOB. R. TRZASKOWSKI, *Rola Parlamentu Europejskiego w procedurze budżetowej*, „Nowa Europa”, 1(3), 2006, s. 129-130.

⁴¹ Zob. J. CZAPUTOWICZ, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a traktat konstytucyjny*, „Raporty i Analizy CSM”, 4, 2005, s. 6-8.

⁴² *Lobbing rządowy w instytucjach UE na przykładzie RFN*, raport OSW, maj 2006.

Przyszłość traktatu konstytucyjnego a obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE *uwagi do szkicu polskiego stanowiska*

* Większość nowych inicjatyw dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest realizowana poza istniejącymi ramami prawno-instytucjonalnymi UE: współpraca w ramach G6, traktat z Prüm, inicjatywy współpracy transgranicznej. Może to prowadzić do fragmentaryzacji III filaru.

* Polska powinna zdecydować, czy stawia w przyszłości na takie pozatraktatowe formy współpracy między państwami (niebezpieczeństwo fragmentaryzacji), czy też będzie rzecznikiem jej uwspólnotowienia (niebezpieczeństwo konfliktu ze specyfiką narodowych interesów w tym obszarze).

* Dotychczasowe rozwiązania traktatowe - tzw. klauzula pomocowa - podobnie jak traktat konstytucyjny umożliwiają Radzie podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w większości kwestii dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zwolennikami takich rozwiązań są przede wszystkim Francja i Finlandia.

* Dzięki przyjętemu w 2004 roku przez Radę Europejską Programowi Haskiemu zawieszenie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego czy rezygnacja z jego wdrożenia nie wpływają znacząco na dynamikę współpracy w sprawach wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości UE.

* Traktat wprowadza pewne zmiany, jak wzmocnienie roli PE i parlamentów narodowych, rozszerzenie jurysdykcji ETS, zniesienie konstrukcji filarowej i rozszerzenie zasady współdecydowania, które upraszczają otoczenie prawno-organizacyjne.

* Specyfika tego obszaru integracji podpowiada nam, że - bardziej niż uwarunkowania traktatowe - o postępach w jego tworzeniu decydują takie czynniki, jak wola polityczna i wzajemne zaufanie.

ZNACZNA WIĘKSZOŚĆ ANALITYKÓW OCENIAJĄC POSTĘP, JAKI NIESIE ze sobą traktat konstytucyjny (TK) dla wzmocnienia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (OWBS), godzi się z tezą, że jest to krok znaczący, choć umiarkowany, pozbawiony pierwiastka przełomowości. Ujednolicenie instrumentów prawnych, konstytucyjne potwierdzenie prymatu prawa UE nad prawem krajowym, scalenie zagadnień współpracy horyzontalnej i możliwość spójnych działań zewnętrznych – osiągnięte wskutek likwidacji filarowej struktury Unii – może ułatwić realizację polityki Unii, niemniej trudno traktować je jako panaceum na niedoskonałości, bariery i opóźnienia w procesie tworzenia OWBS¹.

O ile w kontekście nowego traktatu trudno wskazać na autonomiczne interesy Polski wyłącznie w ramach polityki wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych², to ogólny kształt traktatu konstytucyjnego w tej dziedzinie dotychczas nie wzbudzał i nie wzbudza większych kontrowersji z punktu widzenia długofalowego stanowiska naszego kraju.

I.

W ostatnim okresie – po rozszerzeniu w 2004 r. – pojawiły się wyraźne przesłanki negujące zdolność UE w grupie 25 państw do osiągnięcia wyraźnego postępu w procesie tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jest to tendencja, która pojawiła się niezależnie od traktatu konstytucyjnego i jest stymulowana przez państwa zaawansowane w tworzeniu nowych metod i instrumentów i wprowadzaniu ich do współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Polityka tych państw odgrywa tradycyjnie rolę „laboratorium” współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Chodzi tu przede wszystkim o takie kraje jak Belgia, Niderlandy i Luksemburg (Beneluks) oraz Francja i Niemcy. Najważniejszą inicjatywą podjętą przez państwa członkowskie poza ramami prawnymi Unii Europejskiej jest Konwencja z Prüm (27.05.2005 r.), mająca siedmiu sygnatariuszy (Belgię, Holandię, Luksemburg, Francję, Niemcy, Hiszpanię oraz Austrię).³ Konwencja weszła w życie w dniu 23.11.2006 r. w stosunku do trzech państw: Niemiec, Austrii i Hiszpanii. Innym ważnym forum współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest grupa G6, utworzona w 2003 r. z inicjatywy Francji jako grupa G5 i poszerzona w marcu 2006 r. o Polskę. Trzeba mieć również na uwadze nowy traktat Beneluksu o współpracy w zakresie transgranicznych interwencji policyjnych z 8.06.2004 r. (obowiązuje od marca 2005 r.) oraz konwencję o współpracy policyjnej z Europą Południowowschodnią, podpisaną 5.05.2006 r. przez kraje Europy Południowowschodniej (Serbię i Czarnogórę, Bośnię i Hercegowinę, Macedonię, Albanię, Rumunię i Mołdawię) oraz Niemcy i Austrię.

Powyższe inicjatywy są wyrazem niedostatków współpracy na gruncie prawa Unii Europejskiej i przejawem słabości zinstytucjonalizowanej współpracy (jak Europol, Eurojust czy też Frontex) w dziedzinie wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. Inicjatywy te nie

tylko podejmowane są poza ramami prawno-instytucjonalnymi Unii Europejskiej, ale także niektóre z nich wyraźnie wyprzedzają poziom współpracy uzgodniony w UE lub będący przedmiotem dyskusji i obrad.

Taka sytuacja wynika z kilku powodów:

- nowej oceny źródeł zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej i jej państw członkowskich;
- ambiwalentnej polityki wobec cudzoziemców (selektywna integracja oraz zaostrzenie procedur i założeń polityki migracyjnej i azylowej);
- kryzysu modelu zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej;
- niskiego poziomu zaufania między państwami członkowskimi UE;
- pojawiających się trudności w jednoznacznym rozdzieleniu kompetencji filarowych w UE, m.in. w świetle orzeczeń ETS dotyczących prawnokarnych aspektów ochrony środowiska naturalnego (2005), przekazywania danych pasażerów lotniczych do USA (2006), opinii rzecznika generalnego w sprawie *Advocaten voor de Wereld* (charakter decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania), jak również w świetle dyskusji dotyczącej kategorii środka prawnego przyjętego w związku z przechowywaniem danych telekomunikacyjnych;
- różnic na poziomie organizacyjnym, techniczno-operacyjnym, technologicznym i decyzyjnym pomiędzy służbami i organami poszczególnych państw członkowskich.

Tym samym skłonność do współdziałania w węższym gronie państw należących do Unii Europejskiej wynika nie tylko z problemów i przeszkód na płaszczyźnie współpracy unijnej, ale również – a w niektórych sytuacjach przede wszystkim – ze zdolności i gotowości osiągnięcia zaawansowanych celów o charakterze politycznym, technicznym

i operacyjnym. Przy tym należy podkreślić, że charakter współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego UE podtrzymuje prymat interesów państw członkowskich, co nie wyklucza sytuacji, że nawet mimo przyjęcia TK tendencje do regionalizacji współpracy na poziomie decyzyjnym i operacyjnym nie uległyby osłabieniu.

Tab. 1: Fragmentaryzacja współpracy w dziedzinie WSiSW – wyzwania dla Polski:

- Konieczność wypracowania stanowiska wobec Konwencji z Prüm i określenia swojej postawy wobec tego modelu współpracy: czy Polska będzie trwała w dychotomii pomiędzy wsparciem dla stosowania takiej metody wraz z innymi jednoczesnymi członkami G6 i Prüm (sama nie będąc stroną tego ostatniego porozumienia), czy też odegra rolę najbardziej „prowspółnotowego” aktora w tym układzie, starającego się o uczestnictwo w nowym kręgu współpracy jako zwolennik jej uwspółnotownienia i jak największego otwarcia?
- W konfrontacji z powyższymi dylematami niezbędna jest dogłębna i szeroka debata oraz analiza kosztów, korzyści oraz zdolności i potencjału, jakim Polska dysponuje.
- Zadanie związane z członkostwem w G6: określenie własnych priorytetów wraz z opracowaniem skutecznych metod ich promowania poprzez grupę G6 i w jej ramach; ograniczenie się do wyznaczonej Polsce roli „strażnika granicy zewnętrznej” czy też otwarcie na szersze spektrum obszarów współpracy, w których chcemy być aktywni? Stosunek do problemów i interesów innych uczestników, jak np. Hiszpanii zainteresowanej uzyskaniem wielostronnej pomocy w walce z nielegalną imigracją z Afryki; czy Polska będzie zdolna logistycznie i finansowo wesprzeć solidarnie swych partnerów z G6 w rozwiązywaniu ich problemów.

II.

Warto zauważyć, że opisana powyżej tendencja do fragmentacji unijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, szczególnie w odniesieniu do materii III filaru Unii, skłoniła niektórych uczestników procesu integracyjnego do poszukiwań nowych rozwiązań przy

wykorzystaniu istniejących fundamentów prawno-instytucjonalnych. Chodzi tutaj o rezygnację z międzyrządowej formuły współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych i wprowadzenie większości kwalifikowanej w procesie decyzyjnym w III filarze UE. To istotne również w kontekście traktatu konstytucyjnego, który pozostawia niektóre dziedziny działającej jednomyślnie Radzie.

Traktat umożliwia Radzie podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną (czyli tzw. zwykłą procedurą ustawodawczą wynikającą z dyspozycji w art. I-23 ust. 3) w większości kwestii należących do OWBS. Utrzymana została procedura jednomyślności w zakresie prawa rodzinnego, decyzji o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, środków dotyczących współpracy operacyjnej między organami policyjnymi oraz warunków i zasięgu działań transgranicznych prowadzonych przez organy współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Należy zaznaczyć, że w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz współpracy administracyjnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości między państwami członkowskimi oraz między nimi a Komisją – a więc tam, gdzie inicjatywa legislacyjna przysługuje także $\frac{1}{4}$ państw członkowskich – większość kwalifikowana ma podwyższony próg – zgodnie z art. I-25 ust. 2 wynosi on 72% członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii.

Podczas przemówienia w Lizbonie w dniu 8. maja 2006 r. nt. „Umacnianie Europy Obywateli”, przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso wysunął propozycję rezygnacji z międzyrządowej formuły współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych i wprowadzenia większości kwalifikowanej w procesie decyzyjnym w III filarze UE. Odnosząc się do kwestii bezpieczeństwa i podkreślając rosnącą wagę w opinii społecznej oraz poglądach obywateli UE na sprawy zagrożeń ich bezpieczeństwa i skuteczności ich

zwalczania, przewodniczący Barroso poinformował o przygotowywanym komunikacie Komisji w sprawie uwspólnotowienia współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Metodą realizacji tego planu będzie wykorzystanie klauzuli pomostowej ujętej w art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej („Rada, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy Komisji lub państwa członkowskiego, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, może zdecydować, że działania w dziedzinach wskazanych w artykule 29 [współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych oraz zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii] podlegają Tytułowi IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i jednocześnie może określić warunki głosowania, które są z tym związane. Zaleca ona państwom członkowskim przyjęcie tej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”)⁴. Sugestie takiego rozwiązania przedstawiła pod koniec kwietnia 2006 r. Francja, natomiast na początku maja Wielka Brytania⁵ nieoficjalnie zgłosiła możliwość zgody swego rządu na uruchomienie procedury z art. 42 TUE. Zwolennikiem uwspólnotowienia III filaru jest również Finlandia. Jednak spotkanie ministrów spraw zagranicznych w Klosterneuburgu 27-28 maja 2006 r. pokazało, że nie ma na razie dużych szans na jednomyślność w tej sprawie. Również na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Tampere (21-22 września 2006) niemal połowa delegacji państw członkowskich wyraziła się sceptycznie o możliwości skorzystania z procedury „kładki” – Polska jest wymieniana jako jeden z krajów należących do tej właśnie grupy.⁶

Klauzula pomostowa funkcjonuje także w Traktacie Konstytucyjnym i jest określona w art. IV-444 oraz IV-445. Rada, działając jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może przyjmując decyzję upoważniającą ją do stanowienia większością kwalifikowaną w dziedzinach objętych zasadą jednomyślności. Jednak logika traktatu mówi, że chodzi tutaj raczej o „dopełnienie” zwykłej procedury ustawo-

dawczej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, raczej niż o precedensowe „uwpólnotowienie” obszaru, co przewiduje obecnie obowiązująca klauzula pomostowa z art. 42 TUE.

Racjonalność uwpólnotowienia III filaru UE jest podważana przez niektórych ekspertów zwracających uwagę na międzyrządowy charakter współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz specyfikę narodowych interesów w tym obszarze. Uważają oni, że zmiana sposobu głosowania w Radzie nie wpłynęłaby na zmianę zachowawczego stanowiska wielu państw członkowskich, a jedynie zmusiłaby je do budowania mniejszościowych koalicji blokujących zamiast dotychczasowego indywidualnego weta. W rezultacie faktyczny postęp w rozwoju współpracy mógłby być niewielki. Często można jednak usłyszeć formułowanie dylematu: „albo zmiany w podejmowaniu decyzji w III filarze, albo czeka nas więcej inicjatyw typu układu z Prüm”.

Inną możliwość objęcia niektórych dziedzin OBWS głosowaniem większościowym w Radzie daje art. 67 TWE, definiujący tzw. klauzulę amsterdamską w odniesieniu do uwpólnotowienia polityki swobodnego przepływu osób. Rada może jednomyślnie zdecydować o zastosowaniu metody wspólnotowej w dziedzinach dotyczących swobodnego przepływu osób. Wprawdzie klauzula ta miała służyć uwpólnotowieniu polityk w okresie przejściowym pięciu lat od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego (a więc do 1 maja 2004 r.), ale nie wszystkie dziedziny związane ze swobodnym przepływem osób w UE zostały objęte metodą wspólnotową. Tak więc TWE daje możliwość wprowadzenia większości kwalifikowanej w głosowaniach Rady w odniesieniu chociażby do niektórych aspektów polityki imigracyjnej (pobyty długoterminowe, migracje wewnętrzne) lub prawa rodzinnego⁷.

Tab. 2. Klauzula pomostowa w III filarze – uwarunkowania polskiego stanowiska

- nieuregulowana kwestia krajowej ustawy o jurysdykcji ETS w sprawach trzeciofilarowych (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych dotycząca zwalczania przestępczości);
- ocena własnych zdolności do funkcjonowania we wspólnotowym mechanizmie decyzyjnym: potencjał analityczny, rozpoznanie własnych priorytetów i preferencji, aparat administracyjny i koordynacja potrzebna do budowania koalicji większościowych, umiejętność efektywnej gry negocjacyjnej w tym obszarze;
- zależność od całościowej strategii w podejściu do procesu konstytucyjnego i równowagi całego pakietu negocjacyjnego; w scenariuszu, w którym Polska przychylnie odnosi się do propozycji skorzystania z art. 42 TUE, chcąc realizować strategię nakierowaną na realizację reform możliwych bez nowego traktatu i wpisującą się w podejście dostarczania konkretnych efektów niewiele ryzykuje, ponieważ istnieje duże prawdopodobieństwo, że i tak decyzja ta będzie trudna do jednomyślnego podjęcia w wyniku zachowawczej postawy niektórych państw członkowskich (wystarczy przypomnieć doświadczenia negocjacji IGC dotyczące tej dziedziny i prześledzić zmiany, jakich dokonano względem tekstu konwentowego – zmiany o charakterze dodatkowych zabezpieczeń, np. art. III-270 i 271 paragrafy 3 i 4 - oraz stanowiska części delegacji, szczególnie delegacji niemieckiej, niechętnych zbyt zaawansowanemu zrzeczeniu się kompetencji krajowych na rzecz szczebla);
- wyzwanie, jakim byłaby potencjalna procedura krajowej ratyfikacji traktatu;
- wątpliwość: czy zgadzać się na oddanie kompetencji w tej dziedzinie, gdy termin zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, a poprzez to pełny udział we współpracy wspólnotowej, nie jest pewny (procesy te musiałyby być co najmniej równoległe).

Przy tej okazji trzeba również podkreślić, że traktat konstytucyjny utrzymał „klauzulę bezpieczeństwa narodowego” funkcjonującą od początku unijnej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Brzmi ona następująco: „Postanowienia niniejszego rozdziału nie wpływają na wykonywanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich odnośnie przestrzegania prawa i porządku oraz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego”. Ta klauzula stosuje się także do zakresu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, który wyłączony jest z orzekania co do oceny ważności i pro-

porcjonalności działań policji państw członkowskich i innych organów ścigania.

Traktat konstytucyjny znacząco rozszerza uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości rozciągając je na orzekanie o legalności ustaw i ustaw ramowych oraz wydawanie orzeczeń wstępnych co do wykładni przepisów traktatu lub ważności i wykładni aktów pochodnych. Ujednolicenie jurysdykcji Trybunału jest o tyle istotne, że usuwa znaczącą przeszkodę funkcjonującą w obecnym porządku prawnym, mianowicie uzależnienie uznania jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w kwestii orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni podstawowych instrumentów prawa pochodnego w III filarze (decyzje, decyzje ramowe i konwencje) oraz środków wykonawczych do konwencji od oświadczenia złożonego przez państwo członkowskie. Prowadzi to do sytuacji różnicowania standardów prawnej ochrony obywateli poszczególnych państw członkowskich. Warto zaznaczyć, że Polska do dziś takiej deklaracji nie złożyła, a aktualny rząd wycofał projekt takiej deklaracji z Sejmu (złożony jeszcze przez poprzednią koalicję)⁸.

Powracając do trendu fragmentaryzacji współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, trzeba podkreślić, że niektóre zmiany proponowane w traktacie konstytucyjnym – jak choćby uprawnienia Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych do oceny współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz kontroli funkcjonowania niektórych organów (jak np. Europol czy Eurojust) – mogą podzielać hamującą na działania państw członkowskich w kierunku wzmocnienia współpracy i większej zbieżności polityk narodowych. Niektórzy komentatorzy wspominanych na początku form pozaunijnej „ściślejszej współpracy” wskazują, że jednym z motywów zawarcia tych porozumień jest uniknięcie wpływu instytucji wspólnotowych na realizację wspólnych celów w zakresie polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Tymczasem traktat konstytucyjny upoważnia parlamenty narodowe do zapewnienia zgodności wniosków

i inicjatyw ustawodawczych dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (a więc obecnego III filaru UE) z zasadą pomocniczości. Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności otwiera możliwość skierowania projektu aktu prawnego (ustawy, ustawy ramowej lub rozporządzenia europejskiego) do ponownego przeglądu legislacyjnego na wniosek co najmniej $\frac{1}{4}$ głosów przyznanych parlamentom narodowym. Ponadto państwa członkowskie mogą wnieść do Trybunału Sprawiedliwości UE skargę w związku z naruszeniem zasady pomocniczości. Oznacza to nie tylko wydłużenie procedury legislacyjnej (co było i jest główną bolączką procesu decyzyjnego w ramach III filaru UE), ale także rozszerzenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości.

III.

Unia Europejska dysponuje strategiczną platformą działań na rzecz wzmocnienia omawianej współpracy, która w dużej mierze jest zbieżna z celami ujętymi w traktacie konstytucyjnym. Chodzi o **Program Haski**, przyjęty przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r., którego podstawą jest szybko rozwijające się unijny dorobek prawny zawierający instrumenty prawa pochodnego służące osiągnięciu celów traktatowych. Tak więc „zawieszenie” Traktatu Konstytucyjnego i trwający obecnie okres refleksji nie zagrażają w jakimkolwiek stopniu realizacji podstawowych celów w zakresie tworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Warto zatem spojrzeć na traktat konstytucyjny jako menu, z którego można wybrać te propozycje, które będą funkcjonalne pod kątem rozwoju współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ta integracja *à la carte* zależy rzecz jasna od nastawienia państw członkowskich oraz instytucji wspólnotowych, a w praktyce – od woli wykorzystania zaprojektowanych w konstytucji instrumen-

tów i metod realizowania celów ponadnarodowych i ochrony interesów narodowych. Z polskiej perspektywy „wytypować” można kilka zagadnień bezpośrednio związanych z konsekwencjami, jakie ponosimy z racji swojego położenia geograficzno-politycznego (jako państwo leżące na granicy zewnętrznej UE):

1) **zasada solidarności** – pojawia się w różnych miejscach traktatu konstytucyjnego wielokrotnie – istotna w wymiarze politycznym i finansowym – odnośnie polityk kontroli granic, imigracji i azylu, podlegających zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, także na płaszczyźnie finansowej. Stosowanie tej zasady w dużej mierze może zdecydować o zdolności implementacji tych polityk przez państwa członkowskie, szczególnie takie jak Polska, która bez nowych funduszy strukturalnych w dziedzinie OWBS (fundusze na granice, uchodźców, integrację i powroty) nie będzie w stanie wdrożyć swoich zobowiązań z własnych środków. Trzeba jednak zaznaczyć, że uzależnianie wsparcia finansowego ze Wspólnoty od narzucania państwom członkowskim pewnych reguł działania nie wynikających bezpośrednio z *acquis communautaire* nie może stać się praktyką instytucji wspólnotowych.

Z kolei klauzula solidarności określona w art. I-43 traktatu, widziana w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego UE, a zobowiązująca Unię i państwa członkowskie do wspólnych działań w razie ataku terrorystycznego albo też klęski żywiołowej lub katastrofy wywołanej przez człowieka, obarczona jest zasadniczą słabością. Wspólne akcje ograniczone będą do terytorium kraju dotkniętego atakiem (mogą więc wykluczać prowadzenie operacji ponadnarodowych). Państwa mają nie naruszalne prawo do indywidualnego doboru środków, ugrupowania terrorystyczne traktowane są jako „podmioty niepaństwowe”, zaś decyzję o uruchomieniu klauzuli antyterrorystycznej podejmie Rada Ministrów w sposób jednomyślny (możliwość veta ze strony któregośkolwiek

z państw członkowskich). Tak więc możliwości kolektywnej obrony w razie ataku terrorystycznego nie wychodzą poza to, co oferuje członkom NATO Traktat Waszyngtoński.

2) **zarządzanie migracjami międzynarodowymi** – traktat konstytucyjny wzmacnia UE jako obszar bez granic wewnętrznych, wiążąc prawo do swobodnego przemieszczania i przebywania na terytorium państw członkowskich z instytucją obywatelstwa UE oraz jednym z fundamentów obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jakim jest zagwarantowanie braku wszelkiej kontroli osób, bez względu na ich narodowość, przy przekraczaniu granic wewnętrznych państw członkowskich UE. To potencjalnie wzmacnia działania związane z włączeniem nowych państw członkowskich (także Polski) do obszaru Schengen, tworząc dla nich konstytucyjną podstawę.

Jednocześnie szereg regulacji flankowych powinno stać się obszarem zainteresowania naszego kraju, jeśli chodzi o konsekwencje położenia geopolitycznego dla praktycznego zarządzania przepływem osób w UE:

- wspólna przestrzeń azyłowa – jaką formę przybierze jednolity status i procedura azyłowa, jeśli chodzi o podział odpowiedzialności i obowiązków pomiędzy państwa członkowskie?

- zintegrowane zarządzanie kontrolą na granicach zewnętrznych – w traktacie konstytucyjnym mamy do czynienia z pojemnym, ogólnym sformułowaniem o „stopniowym wprowadzaniu zintegrowanego systemu zarządzania granicami” bez określania z góry, jaki ostatecznie kształt ma przyjąć ten system. Przy tej okazji pojawiają się raz po raz przywoływane pomysły o zrealizowaniu tego postulatu w postaci korpusu europejskiej straży granicznej. Pomysł ten jest mocno kontestowany przez grupę państw, na czele z Polską;

- dokumenty tożsamości – traktat konstytucyjny upoważnia Radę działającą jednomyślnie do podejmowania środków dotyczących pasz-

portów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub innych podobnych dokumentów. Otwiera to możliwość nie tylko ujednolicenia systemu identyfikacji i rejestracji osób – obywateli UE oraz legalnych rezydentów – ale także wprowadzenia „europejskiego dowodu tożsamości” (ID card) wyposażonego w identyfikatory biometryczne. W razie wprowadzenia takiego rozwiązania systemowego w skali całej Unii (niektóre państwa członkowskie zmierzają w tym kierunku), powstanie mocny instrument kontroli przepływu osób i zwalczania nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi.

– migracje wewnętrzne – traktat konstytucyjny po raz kolejny oddaje państwom członkowskim wyłączone prawo decydowania, tym razem odnośnie liczby przyjętych obywateli krajów trzecich przybywających spoza Unii Europejskiej w poszukiwaniu pracy, zarówno pracowników najemnych, jak też prowadzących własną działalność gospodarczą. Z punktu widzenia interesów rozwojowych Polski, to instrument „podwójnego przeznaczenia” – z jednej strony gwarantuje możliwość regulowania rynku pracy przez państwa członkowskie (co jednak w przypadku anachronicznego, skostniałego polskiego rynku niekoniecznie może być zaletą), z drugiej strony powoduje nierównowagę na rynku pracy (odpływ wykwalifikowanej siły roboczej, napływ nisko wykwalifikowanych pracowników sezonowych ze Wschodu);

3) **wymiar zewnętrzny** – takie zaakcentowanie eksternalizacji WSiSW, jak ma to miejsce w traktacie konstytucyjnym może być korzystne dla Polski w wymiarze wschodnim, jeśli polityka będzie oparta na partnerskim podejściu do krajów trzecich, tzn. bilans kosztów i korzyści będzie po obu stronach zrównoważony i wielodyscyplinarny (np. nie koncentrujący się tylko na aspektach bezpieczeństwa). Niemniej dotychczasowe działania proponowane przez Komisję napotykają na duży opór w Radzie, co sugeruje, że państwa członkowskie będą kierować się w większym stopniu własnymi interesami, niż tworzyć dyplomatyczny front promujący wspólne rozwiązania. To stwarza dla Polski szansę

kreowania własnych rozwiązań, korzystnych dla jej priorytetowych interesów w polityce zagranicznej (zwłaszcza w wymiarze wschodnim), ale jednocześnie wymaga ścisłej koordynacji działań na poziomie koncepcyjnym, decyzyjnym i wykonawczo-wdrożeniowym. Tak więc np. ułatwienia w polityce wizowej wobec Ukrainy muszą być rozpatrywane w kontekście innych zagadnień stosunków wzajemnych, takich jak kwestie energetyczne, problemy handlowe (eksport polskiego mięsa i jego przetworów) czy potrzeby polskiego rynku pracy.

4) **współpraca w zwalczaniu przestępczości** – traktat konstytucyjny zawiera kilka istotnych propozycji, które mogą usprawnić unijną współpracę, a tym samym zwiększyć skuteczność przeciwdziałania przestępczości (rozumianej jak najszerzej, w tym obejmującej walkę z terroryzmem);

- traktat konstytucyjny dopuszcza udzielenie Europejskiemu Urzędowi Policji (Europolowi) kompetencji do działań operacyjnych – wprawdzie nie w pełni samodzielnych, ale i tak pozwalających na stosowanie środków operacyjnych, z wyjątkiem przymusu. Za większą samodzielnością Europolu opowiadają się od pewnego czasu ministrowie spraw wewnętrznych UE. Prezydencja austriacka przygotowała raport przewidujący wzmocnienie prawnej podstawy działania Europolu (zastąpienie konwencji decyzją) i rozszerzenie jego uprawnień w zakresie rozpoznania i analizy zjawisk przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, choć utrzymujący zarazem pomocniczy charakter Europolu. Prezydencja niemiecka (I półrocze 2007) zapowiedziała podtrzymanie inicjatywy austriackiej i nadanie jej dalszego biegu.

- traktat konstytucyjny przewiduje utworzenie Prokuratury Europejskiej w celu ścigania sprawców przestępstw na szkodę budżetu Unii. Wprawdzie niektóre państwa (np. Austria) nie widzą potrzeby powołania kolejnego urzędu unijnego, niemniej dyskwalifikowanie *ad hoc* tego projektu jest nieuzasadnione. Można tu dostrzec próbę wzmocnienia skuteczności ochrony interesów finansowych Unii poprzez instrumenty

prawnokarne, a nie polityczno-administracyjne (jak to jest obecnie, poprzez OLAF). Takie podejście zasługuje na poparcie.

- traktat konstytucyjny reorganizuje schemat instytucjonalnej współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez powołanie Komitetu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zadaniem Komitetu będzie nie tylko osiąganie horyzontalnych celów współpracy, ale także koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy organami przestrzegania prawa państw członkowskich. Zadaniem Komitetu będzie przekazywanie informacji o jego pracach Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym.

- w końcu, traktat konstytucyjny dopuszcza ewentualność utworzenia – w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz groźnej przestępczości międzynarodowej – unijnej agencji wywiadowczej, podlegającej Komisji. Wprawdzie traktat w innym miejscu zwalnia państwa z obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznają za sprzeczne z podstawowymi interesami swego bezpieczeństwa, niemniej potrzeba powołania unijnego organu o charakterze *clearinghouse* jest mile widziana zarówno przez wiele krajów członkowskich, jak i przez unijnego koordynatora ds. walki z terroryzmem. Polska mogłaby skorzystać z dostępu do takich informacji pod warunkiem wysokiego poziomu zaufania pomiędzy odpowiednimi służbami oraz ekwiwalentnej wymiany informacji. Wspomniane wyżej propozycje Austrii przewidują powierzenie w ramach UE realizacji zadań wywiadowczo-rozpoznawczych w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem Europolowi.

5) **mechanizm ewaluacji** – dla całej UE kluczowy mechanizm dążenia do równego, efektywnego wdrażania zobowiązań, który jest środkiem budowy zaufania, wprowadza większą równowagę i pozwala uzyskać bardziej aktualny obraz efektów prowadzenia polityki. Ważny dla likwidacji „deficytu zaufania” i percepcji opartej o stereotypowe poglądy o nowych państwach członkowskich.

Tab. 3. Zestawienie dziedzin istotnych dla Polski,
wzmocnionych prawnie przez traktat konstytucyjny.

Dziedzina współpracy	Czy konieczny jest nowy traktat?	Rekomendacje dla Polski
Zasada solidarności	NIE, choć ułatwiałby podejmowanie decyzji, nadawał większą przejrzystość celom politycznym, systematyzował prawo unijne	Zaangażować się na rzecz skutecznego wykorzystania funduszy dostępnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 (Dział 3A PF), w tym głównie wdrożenie programu ramowego „Solidarne zarządzanie przepływami migracyjnymi” ze szczególnym uwzględnieniem Funduszu Granic Zewnętrznych; uczestniczyć w projektach misji eksperckich zespołów unijnych mających na celu wsparcie potrzebujących pomocy państw (np. presje migracyjne – Malta, Hiszpania).
Zarządzanie migracjami		Doprowadzić do terminowego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych; aktywnie uczestniczyć w działaniach Agencji FRONTEX; przygotować się do dyskusji o europejskiej straży granicznej (korpusie granicznym) z własnym projektem tak, aby ewentualne uzgodnienia w tej materii były wynikiem inicjatywy polskiej na warunkach przedstawionych przez nasz kraj; dążyć do pełnego sformułowania własnej polityki imigracyjnej i integracyjnej, poprzeć ją umowami z krajami trzecimi (np. umowa o imigracji zarobkowej z Ukrainą), sprawnym aparatem konsularnym – wspieranie inicjatyw unijnych mających na celu wzmocnienie współpracy konsularnej.
Wymiar zewnętrzny		Rozwijać i pogłębiać współpracę oraz dialog w wymiarze regionalnym (granice, polityka wizowa, walka z przestępczością, walka z korupcją) z udziałem sąsiadujących partnerów pozaunijnych przy wykorzystaniu środków finansowych UE (np. ENPI); formy: wymiana doświadczeń i informacji
Walka z przestępczością		Umacniać obecność w Europolu i aktywnie uczestniczyć w dyskusji o jego reformie; inwestować w rozwój technologii baz danych i wspierać przyjęcie zasady dostępności; oprzeć współpracę policyjną o inicjatywy transgraniczne o charakterze regionalnym (jak np. realizowane z Litwą i przygotowywane ze Słowacją i Czechami); przygotować się do skutecznej realizacji transgranicznej współpracy policyjnej w kontekście zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych (Schengen).

Mechanizm oceny		Udzielić wsparcia Komisji Europejskiej w przygotowaniu nowego modelu wzajemnej ewaluacji polityk tak jak przewiduje to Program Haski;; w odniesieniu do systemu ewaluacji Schengen wykorzystać przy tym doświadczenia procesu oceny gotowości nowych krajów członkowskich do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych – działać w tym zakresie na rzecz tworzenia katalogów wspólnych standardów i jasnych kryteriów oceny – szczególnie w odniesieniu do Rumunii i Bułgarii i ich pełnej akcesji do obszaru Schengen.
-----------------	--	---

Niezależnie od wejścia w życie postanowień nowego traktatu liczyć się będzie oczywiście tworzony na bieżąco kształt polityki, jej konkretna zawartość, treść, która będzie budowana na podstawach traktatowych – np. czy zasada solidarności w praktyce umożliwi sprawiedliwy podział pomiędzy państwa członkowskie nierówno rozłożonych kosztów związanych z realizacją polityki? Czy mechanizm ewaluacji będzie równie surowy i skuteczny wobec wszystkich, a nie tylko w odniesieniu do kandydatów i nowych członków UE? Czy uproszczenie konstrukcji prawnej (likwidacja trójfilarowej struktury Unii) nie przeniesie ciężaru debaty politycznej np. na zasadę subsydiarności (co sugeruje wspomniany protokół w sprawie zasady subsydiarności i proporcjonalności)?

IV.

Horyzontalne zmiany, jak wzmocnienie roli PE i parlamentów narodowych, rozszerzenie jurysdykcji ETS, zniesienie konstrukcji filarowej i rozszerzenie zasady współdecydowania to zmiany pozytywne, upraszczające otoczenie prawno-organizacyjne, choć wiele pozostałości po obecnej, pełnej wyjątków strukturze skłania do potraktowania tych zmian jako ewolucyjnych, raczej wpisujących dotychczasowe praktyki w ramy traktatowe, niż zmian o charakterze rewolucyjnym. Także specyfika omawianego obszaru integracji podpowiada nam, że

o postępach w tworzeniu tego obszaru decydują - bardziej niż warunkowania traktatowe - takie czynniki, jak wola polityczna i wzajemne zaufanie.

Jak już zaznaczono na początku: trudno mówić, że nowy traktat jest niezbędny dla dalszego postępu polityki w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pomimo zastoju w procesie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, wiele postanowień zawartych w Programie Haskim, które czerpały z postanowień traktatu konstytucyjnego, jest lub może być realizowanych, co pokazuje zestawienie kilku wybranych, priorytetowych dla Polski obszarów (Tab.3). Bez wdrożenia postanowień traktatu konstytucyjnego nie ucierpi znacząco współpraca policyjna i współpraca sądowa w sprawach karnych, tym bardziej, że dotychczasowe ramy traktatowe wydają się odpowiadać większości krajów zadowolonych z obecnego poziomu zaawansowania współpracy między państwami członkowskimi, natomiast państwa zmierzające do uzyskania wyraźnych postępów podejmują – o czym była mowa na początku – inicjatywy poza ramami traktatowymi Unii Europejskiej⁹.

Wykorzystanie zagadnień związanych ze współpracą w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE jako argumentu na rzecz wskrzeszenia traktatu konstytucyjnego jest zrozumiałe, kiedy popatrzymy na wysoki poziom poparcia opinii publicznej dla współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego UE (patrz badania Eurobarometru). Jednocześnie specyfika tego obszaru integracji europejskiej – w kontekście interesów narodowych, koncepcji bezpieczeństwa oraz pojęcia suwerenności – uzależnia osiągnięcie postępów od woli rządów państw członkowskich. Skoro w wyniku żmudnych negocjacji w ramach konwentu konstytucyjnego, a następnie konferencji międzyrządowej, osiągnięto tak niewiele na drodze do urzeczywistnienia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE,

trudno oczekiwać, by nowe wysiłki na rzecz przyjęcia przez państwa członkowskie traktatu konstytucyjnego, ewentualnie negocjacje dotyczące nowego traktatu na gruncie tego dokumentu, były stymulowane przez rzeczywiste potrzeby i zamierzenia związane z obszarem wolności, bezpieczeństwa i współpracy.

¹ Przykładowe analizy: T. OW CZARSKI, *Traktat konstytucyjny UE – nowe wymiar współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, w: *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, F. JASIŃSKI, K. SMOTER, UKIE, red., Warszawa 2005; F. JASIŃSKI, *Implikacje odrzucenia traktatu konstytucyjnego UE dla obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Implikacje ewentualnego odrzucenia traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej – ocena następstw dla Polski w perspektywie długookresowej*, Instytut Kościuszki, Kraków 2006; J. MONAR, *Justice and Home Affairs in the EU Constitutional Treaty. What Added Value for the Area of Freedom, Security and Justice?*, „European Constitutional Law Review”, 1, 2005; E. GUILD, S. CARRERA, *No Constitutional Treaty? Implications for the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Working Document No 231, 10/06; S. PEREZ, *La disparition du troisième Pilier de l’Union européenne dans le projet de Constitution pour l’Europe, Perspectives Internationales et Européennes*, 2, 2005,

² Bardzo często z perspektywy czasu trudno jest oceniać odizolowane fragmenty traktatu, który był negocjowany, kalkulowany i przyjmowany przez państwa członkowskie jako całościowy pakiet – koszty i korzyści rozkładały się w systemie rekompensowania pewnych niedostatków pomiędzy różnymi tematycznie częściami dokumentu.

³ Zainteresowanie przystąpieniem do konwencji wyraziły także: Włochy, Portugalia, Finlandia i Słowenia.

⁴ Do wykorzystania istniejących klauzul pomostowych zachęcał również kilkakrotnie w swoich sprawozdaniach i rezolucjach Parlament Europejski, ze zrozumiałych względów – potencjalnego wzmocnienia swoich kompetencji przy ewentualnym wprowadzeniu procedury współdecydowania w tym obszarze, Sprawozdanie Duff/Voggenhuber 2005/2146 (INI), z załączoną opinią komisji LIBE oraz Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie postępów poczynionych przez UE w zakresie tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości P6_TA-PROV(2006)0525; omówienie implikacji i wariantów skorzystania z art. 42 TUE można znaleźć w opracowaniu S. PEERSA: *Transferring the Third Pillar*, Statewatch Analysis, May 2006; <http://www.statewatch.org/news/2006/may/analysis-3rd-pill-transfer-may-2006.pdf>; Por. także analizę J. BARCZA: *Problem ujednolicenia reżimu prawnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, październik 2006.

- ⁵ Niuanse podejścia brytyjskiego omawia opracowanie dla House of Commons: v. MILLER, *EU proposal to reform decision-making in Third Pillar areas*, Standard Note SN/IA/4140, 26.09.2006
- ⁶ Za: Agence Europe, 23.09.2006;
- ⁷ Więcej: s. PEERS, op. cit., J. BARCZ, op. cit., s. 4-16.
- ⁸ Chodzi o projekt ustawy w sprawie wyrażenia zgody na złożenie oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (druk sejmowy nr 3722).
- ⁹ Warto przy tej okazji odnotować głos Prezydenta RP LECHA KACZYŃSKIEGO w artykule programowym pt. *Solidarność Europy*, „Dziennik” 28.04.2006, gdzie z jednej strony, w odniesieniu do współpracy w dziedzinie zwalczania przestępczości czytamy, że: „tej współpracy daleko jest, żeby być pełną”, w innym miejscu znajdujemy jednak zastrzeżenie: „...można usprawnić współpracę w dziedzinie spraw wewnętrznych w Unii.[...]Tu jednak potrzebna jest raczej zasada jednomyślności”. <http://www.prezydent.pl/x.node?id=4042713>

Traktat konstytucyjny *zmiany w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia*

* Polityka społeczna i zatrudnienie znalazły się poza głównym nurtem reform podjętych przez traktat konstytucyjny. Zapisy regulujące funkcjonowanie współpracy w tych obszarach zostały przeniesione do konstytucji z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w niemal niezmienionym brzmieniu.

* Pozostawiając Otwartą Metodę Koordynacji poza ramami traktatowymi konwent zrezygnował z nadania impulsu do rozwoju wspólnej polityki społecznej i zatrudnienia. Decyzja ta nie powinna jednak zahamować dotychczasowej współpracy wykorzystującej nieformalne uzgodnieniowe mechanizmy.

* Traktat konstytucyjny nieznacznie rozszerza zakres stosowania dotychczasowego rozwiązania traktatowego - tzw. klauzuli pomostowej, która umożliwia wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w większości kwestii dotyczących polityki społecznej i zatrudnienia.

* Traktat wprowadza pewne zmiany, jak rozszerzenie możliwości zacieśnienia współpracy i koordynacji w ramach wszystkich dziedzin polityki społecznej, rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dotyczącym zabezpieczenia społecznego, klauzula horyzontalna, które upraszczają otoczenie prawno-organizacyjne.



* Specyfika tego obszaru integracji podpowiada, że – bardziej niż uwarunkowania traktatowe – o postępach w jego tworzeniu decydują takie czynniki, jak wola polityczna i wzajemne zaufanie. Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego czy rezygnacja z jego wdrożenia nie wpływają znacząco na dynamikę współpracy w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia.

* Rozwijanie społecznego wymiaru integracji europejskiej jest istotne dla pozyskania zrozumienia i legitymacji społecznej dla dalszej rozbudowy Unii.

OCENIAJĄC ZMIANY TRAKTATOWE PROPONOWANE PRZEZ Konstytucję Europejską w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia należy mieć na uwadze dwie kwestie: legitymację społeczną dla działań Unii i ambicje projektu europejskiego.

Obserwując wyniki referendum konstytucyjnych we Francji i Holandii można by dojść do wniosku, że poziom poparcia społecznego dla dalszego pogłębiania integracji europejskiej wiąże się z zapóźnieniem integracji społecznej na poziomie wspólnotowym względem dynamicznie postępującej integracji gospodarczej. Zacieśnianie współpracy w kwestiach społecznych i zatrudnienia następowało skokowo. Co więcej, przeważnie było niejako wymuszane w sytuacji, gdy brak zmian mógłby rodzić zagrożenia dla swobodnej realizacji projektów integracyjnych o charakterze ekonomicznym (jak np. Unia Gospodarcza i Walutowa)¹. Jak twierdzą eksperci, właściwie dopiero w Strategii Lizbońskiej Rada przyznała, że integracja społeczna jest równie ważna dla przyszłości Unii jak integracja gospodarcza². Tymczasem zaniedbanie społecznego wymiaru współpracy odbija się negatywnie na stosunku obywateli państw członkowskich do Unii. Ograniczona wydolność

poszczególnych rządów w zwalczaniu zjawisk dotyczących zwykłych obywateli, jak choćby bezrobocie, sprzyja narastaniu krytyki wobec Unii. Stopień współzależności istniejących między członkami pozwala obywatelom wiązać proces integracji np. ze złą sytuacją na rynku pracy w danym państwie. Odrzucając traktat konstytucyjny (tk) Francuzi i Holendrzy dali wyraz takiemu nastawieniu. Wśród deklarowanych przez nich przyczyn braku akceptacji dla dokumentu znalazły się właśnie obawy o społeczne konsekwencje pogłębiania procesu integracji idącego w zbyt liberalnym kierunku i niedoceniającego społecznego wymiaru Unii³. Może to przekonywać do twierdzenia, że rozwijanie współpracy w ramach polityki społecznej i zatrudnienia jest istotne dla pozyskania społecznego zrozumienia i poparcia dla dalszej rozbudowy Unii.

Wydaje się, że tego typu zależność była dostrzegana przez państwa członkowskie obradujące w Lizbonie w 2000 r. Realizacja uzgodnionych wtedy strategicznych celów Unii Europejskiej zakłada między innymi modernizację Europejskiego Modelu Społecznego⁴. Osiągnięcie rozmaitych celów częściowych wynikających z tego zadania wymaga bez wątpienia nie lada mobilizacji zarówno na szczeblu krajowym, jak i na forum Unii. W tym kontekście warto jednak wskazać na pewne szczególne uwarunkowania rzutujące na współpracę w przypadku polityki społecznej i zatrudnienia. Wysoka różnorodność rozwiązań występujących w poszczególnych państwach, niezwykle polityczna i społeczna wrażliwość materii oraz wielorakie obawy przed pogłębianiem współpracy podsycone przez rozszerzenie sprawiają, iż państwa członkowskie pilnie strzegą swoich kompetencji. Stąd, według obecnych regulacji, postęp w reformowaniu aktywności Unii w odniesieniu do omawianych dziedzin zależy w przeważającej mierze od woluntarystycznego nastawienia członków ugrupowania. Dlatego też, traktatowe przyzwole nie na dalszą intensyfikację działań w sferze polityki społecznej i zatrudnienia na poziomie wspólnotowym, sprzyjałoby wdrażaniu strategicznych reform lizbońskich.

W rzeczywistości polityka społeczna i zatrudnienie znalazły się poza głównym nurtem reform podjętych przez traktat konstytucyjny. Zapisy regulujące funkcjonowanie współpracy w tych obszarach zostały przeniesione do konstytucji z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) w niemal niezmiennym brzmieniu. Konwent europejski, wbrew opinii grupy roboczej⁵, nie odważył się wprowadzić do konstytucji Otwartej Metody Koordynacji (OMK), która rozwija się jako eksperymentalna forma współpracy m. in. w procesie koordynacji polityki zatrudnienia. Przeciwno usankcjonowaniu i legitymizacji Metody przemawiały dwa zasadnicze argumenty: obawa, iż formalne dopuszczenie takiej formuły współpracy podważy zasadność stosowania metody wspólnotowej w sferach polityki społecznej już nią objętych i/lub zapobiegnie jej zastosowaniu w nowych newralgicznych obszarach; oraz przypuszczenie, iż nadanie OMK formalnego charakteru ograniczy jej podstawowy walor – elastyczność, a tym samym odbierze jej atrakcyjność⁶. Uzasadnienie to można odczytywać jako wyraz zawołanej niechęci państw członkowskich wobec zbyt pospiesznego postępu integracji w kwestiach społecznych. Niechęć ta z kolei może po części wynikać z faktu ścierania się odmiennych wizji społecznego wymiaru Unii. Może jednak także świadczyć o obawach państw członkowskich, że ewentualne koszty koordynacji mogą przewyższyć potencjalne korzyści z niej płynące (jak np. eliminacja rozprzestrzeniania się negatywnych skutków działań jednego państwa w innych państwach – *negative spillover*)⁷. Dając wyraz tym obiekcyjom i pozostawiając OMK poza ramami traktatowymi konwent zrezygnował z nadania impulsu do rozwoju wspólnej polityki społecznej i zatrudnienia. Decyzja ta nie powinna jednak zahamować dotychczasowej współpracy wykorzystującej nieformalne uzgodnieniowe mechanizmy.

Niemniej jednak, wejście traktatu konstytucyjnego w życie nie pozostałoby zupełnie obojętne dla omawianej dziedziny. Stałoby się tak za sprawą kilku poprawek w treści artykułów określających funkcjonowanie tych polityk oraz wskutek wprowadzenia przepisów pośrednio oddziałujących na wszystkie sfery aktywności Unii. Można wskazać nastę-

pujące elementy rzutujące na warunki współpracy w dziedzinie polityki społecznej i zatrudnienia:

- kompetencje Unii - traktat konstytucyjny nie dokonuje przesunięć w podziale kompetencji w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia. Zgodnie z wprowadzoną przez traktat konstytucyjny kategoryzacją kompetencji Unii oba obszary uznać należy za dziedziny podlegające kompetencjom dzielonym (art. I-14, ust. 1-2). Warto jednak podkreślić, że dokument eksponuje koordynację polityk zatrudnienia państw członkowskich jako aktywność szczególną, poświęcając jej oddzielny artykuł (art. I-15, także art. I-12, ust. 3). Przepis ten dopuszcza ponadto inicjowanie przez Unię działań prowadzących także do koordynacji polityk społecznych (art. I-15, ust. 3).

- traktat konstytucyjny rozszerza możliwości zacieśnienia współpracy i koordynacji w ramach wszystkich dziedzin polityki społecznej poprzez art. III-213. Rozwija on bowiem wachlarz oddanych do dyspozycji Komisji instrumentów, mających służyć realizacji celów, jakie Unia stawia sobie w tym zakresie. Oprócz organizacji badań, konsultacji i wydawania opinii Komisja, wspólnie z państwami członkowskimi, mogłaby także wyznaczać kierunki współpracy, formułować wskaźniki służące później monitoringowi i ocenie podejmowanych działań oraz promować wymianę najlepszych praktyk. Jest to odniesienie implícite do Otwartej Metody Koordynacji, której jednak konwent nie włączył do konstytucji. Omawiany zapis właściwie otwiera drogę do objęcia polityki społecznej mechanizmem OMK, dotychczas stosowanym najszerzej w polityce zatrudnienia. Jednakże, biorąc pod uwagę całkowicie dobrowolny i niewiążący prawnie charakter współpracy podejmowanej w ramach Metody, trudno oczekiwać, by zastosowanie artykułu miało przełomowy wpływ na integrację w całej sferze polityki społecznej. Trudno także upierać się, że istnienie zapisu w takiej formie jest niezbędne dla pogłębiania współdziałania państw w tym obszarze. W rzeczywistości pewne inicjatywy koordynacyjne bazujące na OMK rozwijają się już od jakiegoś czasu tam, gdzie istnieje na to

zgoda państw członkowskich (np. w zakresie walki z biedą i wykluczeniem społecznym).

- poszerzenie grona osób objętych art. III-136 dotyczącym zabezpieczenia społecznego to zmiana, która miałaby istotne praktyczne znaczenie dla swobody przepływu pracowników. Obok migrujących pracowników najemnych także osoby prowadzące własną działalność gospodarczą podlegałyby rozwiązaniom umożliwiającym włączenie do podstawy obliczania świadczeń wszystkich okresów składkowych nabytych w różnych państwach, oraz gwarantującym zachowanie prawa do świadczeń i ich wypłaty. Znaczenie tego przepisu potencjalnie osłabia umieszczona dalej klauzula bezpieczeństwa. Zgodnie z nią państwo członkowskie obawiające się, iż proponowana ustawa lub ustawa ramowa będzie szkodzić jego systemowi zabezpieczenia społecznego, może zażądać przedłożenia sprawy Radzie Europejskiej (III-136, ust. 2). Ta w ciągu czterech miesięcy decyduje czy zwrócić się do Komisji z prośbą o przedłożenie nowego projektu czy też wznowić prace RUE nad zakwestionowaną wersją. Traktat nie precyzuje ile razy państwo może powoływać się na tę klauzulę w odniesieniu do jednego projektu. Można domniemywać, że w praktyce zastrzeżenie to mogłoby umożliwić powrót do jednomyślności.

- klauzule horyzontalne - zawarta w art. III-117 klauzula horyzontalna wymaga od Unii, by formułując i wdrażając polityki wymienione w części III traktatu konstytucyjnego uwzględniała kwestie związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, kształcenia i szkolenia, zapewnieniem ochrony socjalnej i ochrony zdrowia ludzkiego, a także zwalczaniem wyłączenia społecznego. Spośród wymienionych dziedzin, jedynie cel zatrudnieniowy posiada obecnie status swego rodzaju celu horyzontalnego (art. 127 TWE, ust 2). Klauzula ta podnosiłaby zatem rangę celów i wartości społecznych i mogłaby przyczynić się do stopniowego wzmocnienia społecznej wrażliwości prowadzonych przez UE polityk. Ma to istotne znaczenie zwłaszcza w sytuacji promowania na poziomie wspólnotowym tzw. zintegrowanego podejścia, mają-

cego uwzględniać interakcje polityki gospodarczej, zatrudnienia i społecznej⁸.

- zwykła procedura ustawodawcza – traktat konstytucyjny utrzymał *status quo* w zakresie podejmowania decyzji w odniesieniu do polityki społecznej i zatrudnienia kwalifikując je do obszaru stosowania zwykłej procedury ustawodawczej (dotychczas procedura współdecydowania, art. 251 TWE), zakładającej głosowanie większością kwalifikowaną. Trzeba jednak pamiętać, że traktat konstytucyjny zastępuje nicejski system głosowania uważanym za niekorzystny dla Polski systemem podwójnej większości. Osłabienie pozycji kraju w nowym systemie negatywnie wpływa na zdolność blokowania niepożądanych decyzji. Ma to istotne znaczenie ze względu na wrażliwy charakter dziedziny oraz kosztowność wdrażania nowych postanowień.

Nadal obowiązywać będą dwa wyjątki od wspomnianej zasady: pewne aspekty funkcjonowania polityki społecznej (sprecyzowane w art. III-210, ust. 1, lit. c, d, f, g), co do których zachowano jednomyślność i specjalną procedurę ustawodawczą oraz wytyczne polityk zatrudnienia, które ustalane są większością kwalifikowaną, ale wedle procedury specjalnej (art. III-206).

- uproszczona procedura zmiany – na mocy art. IV-445 traktatu konstytucyjnego Rada Europejska może jednomyślnie zadecydować o zniesieniu trybu jednomyślnego i specjalnej procedury ustawodawczej w wymienionych wyżej dziedzinach. Niemniej jednak, w przypadku wyłączeń w polityce społecznej w TWE również istniał zapis przewidujący podobne przesunięcie (art. 137, ust. 2 TWE). W odróżnieniu od niego konstytucyjna klauzula pomostowa zezwala na przedstawienie propozycji zmiany nie tylko Komisji, ale też Parlamentowi Europejskiemu i państwom członkowskim, a ponadto odnosi się do wszystkich objętych wyjątkiem punktów, a nie tylko części z nich. Można zatem uznać, że nowy przepis nieco szerzej otwierałby już uchyloną furtkę do zniesienia omawianych wyłączeń. Z kolei w przypadku polityki zatrudnienia klauzula stwarzałaby zupełnie nową możliwość.

Wprowadzenie większościowego trybu głosowania i zwykłej procedury ustawodawczej niosłoby za sobą nieuniknione konsekwencje, wynikające ze zróżnicowania wagi poszczególnych państw w stosunku do głosowania jednomyślnego oraz wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w porównaniu z procedurą specjalną. Choć zgodnie z utrzymanymi przez traktat konstytucyjny zastrzeżeniami żadne korekty nie mogłyby prowadzić do harmonizacji przepisów ani przesunięć w podziale kompetencji. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że odejście od jednomyślności istotnie ograniczyłoby możliwości swobodnego zapobiegania przez Polskę wprowadzaniu ewentualnych niepożądanych postanowień. Obawy dotyczą przede wszystkim potencjalnych kosztów, które mogłyby generować wspólne przepisy np. w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników (art. III-210 ust. 1, lit. c).

Podsumowując można zaryzykować stwierdzenie, że choć traktat konstytucyjny nie miałby przełomowego znaczenia dla organizacji współpracy w obszarze polityki społecznej i zatrudnienia, to jednak stwarzałby pewne nowe możliwości dla jej dalszego rozwoju. Niemniej jednak, zawarte w konstytucji zmiany są ostrożne i wyważone, a częściowo obwarowane różnymi zabezpieczeniami. Być może są one bardziej powierzchowne, niż można by oczekiwać w kontekście społecznych celów Strategii Lizbońskiej i stosunku obywateli państw członkowskich do dalszej integracji.

¹ Pisze o tym między innymi: PHILIPPE POCHET, *The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective*, [w:] JONATHAN ZEITLIN, PHILIPPE POCHET, red., *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment Strategy and Social Inclusion Strategies*, Bruksela: PIE-Peter Lang, 2005, s. 1 i nast.

² EUROPEAN COMMISSION, *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, Bruksela, maj 2004, s. 5.

³ *The European Constitution: Post-referendum survey in France*, Flash Eurobarometer, czerwiec 2005, ss. 17-18; *The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands*, Flash Eurobarometer, czerwiec 2005, ss. 15-16.

- ⁴ *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council 23-24 March 2000, pkt 5. Szczegółowo celem tym zajmuje się Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej 2010, COM (2005) 33 wersja ostateczna.
- ⁵ JAN BARCZ, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 2005, ss. 183-184.
- ⁶ JONATHAN ZEITLIN, 2005, *Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*, "European Governance Paper (EUROGOV)", C-05-04, <http://www.connex-network.org/eurogov/PDF/egp-connex-C-05-04.pdf>, ss. 22-23.
- ⁷ O przesłankach koordynacji patrz: IAIN BEGG, *Economic Reform Governance in the EU and its Limits*, [w:] MARIUSZ-JAN RADŁO, CLIFFORD A. BATES, red., *National Reform Programs. Key to Successful Future of the European Project?*, Warszawa: Polish Lisbon Strategy Forum, Gdańsk Institute for Market Economics, 2006, s. 16.
- ⁸ Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej 2010, COM (2005) 33 wersja ostateczna, ss. 2, 4.



PIĄTY NUMER

nowej EUROPY

poświęcony tożsamości europejskiej

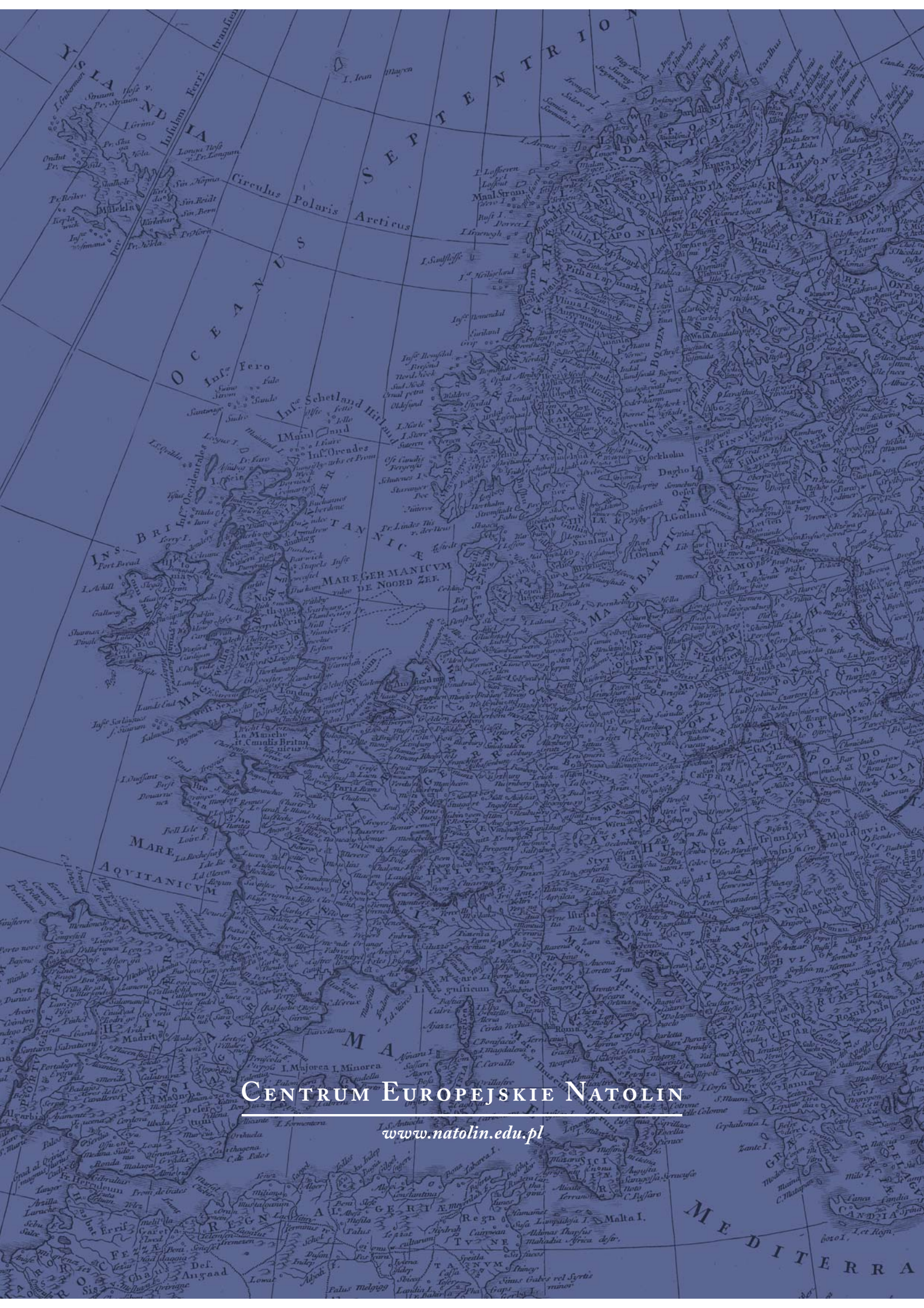
W K R Ó T C E D O N A B Y C I A W K S I Ę G A R N I A C H

DO TEJ PORY UKAZAŁY SIĘ:

- Numer 1(1)2005 poświęcony traktatowi ustanawiającemu konstytucję dla UE
Numer 2(2)2005 poświęcony bezpieczeństwu atlantyckiemu
Numer 1(3)2006 poświęcony finansom UE
Numer 2(4)2006 poświęcony obszarowi wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE

Spisy treści numerów dostępne są na stronie

http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html



CENTRUM Europejskie NATOLIN

www.natolin.edu.pl