

# Jak przywrócić dynamikę Unii Europejskiej? W poszukiwaniu odpowiedzi na kryzys konstytucyjny w UE

Raport  
demosEUROPA – Centrum  
Strategii Europejskiej



Paweł Świeboda

Zależy nam na Europie



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



**demosEUROPA**  
CENTRUM STRATEGII EUROPEJSKIEJ

# **Jak przywrócić dynamikę Unii Europejskiej?**

## **W poszukiwaniu odpowiedzi na kryzys konstytucyjny w UE**

Paweł Świeboda\*

---

\* Prezes demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej.

*Projekt okładki:*

Natalia Kulka

*Skład i łamanie:*

Robert Janusz, Erjot Studio

*Druk i oprawa:*

Drukarnia Offset-Print

© Copyright by demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2007

Wszystkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszego dokumentu nie może być publikowana, powielana lub przekazywana w jakiegokolwiek formie i za pomocą jakiegokolwiek środków lub przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych lub systemie odczytu poza jej wykorzystaniem dla celów prywatnych i niekomercyjnych z wyłączeniem wszelkich dozwolonych form wykorzystania zgodnych z właściwymi przepisami prawa autorskiego. Każdemu takiemu wykorzystaniu towarzyszyć musi uzyskanie pisemnej zgody Fundacji demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej.

## Spis treści

1. Od porażki referendalnej do odrodzenia traktatu	5
2. Tworzenie dynamiki dla prac nad nowym traktatem	6
3. Główne koncepcje w debacie	9
4. Mapa stanowisk	12
5. Scenariusze	15
6. Metoda	18
7. Model krótkoterminowy	19
8. Usunięcie elementów kontrowersyjnych	20
9. Odpowiedzi na głosy obywateli i przyszłe wyzwania	22
10. Model średnioterminowy	24
11. Model długoterminowy	25
12. Wnioski	27

Podpisany na rzymskim Kapitolu Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy nie był spełnieniem czyichkolwiek marzeń, być może z wyjątkiem przewodniczącego Konwentu Europejskiego. Niewykluczone, że to właśnie **aspiracje stworzenia unii konstytucyjnej były krokiem, który przyczynił się do porażki całego projektu.**

Unia Europejska opiera się na zobowiązaniach umownych podjętych przez państwa członkowskie. Może osiągać dobre wyniki, czerpiąc z politycznej woli wspólnego działania. Nie będzie jednak należycie funkcjonować pozbawiona podstaw prawnych na miarę zadań i wyzwań, którym ma sprostać.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (lub **Traktat konstytucyjny**) miał zapewnić takie ramy. Był owocem demokracji dyskusyjnej, ale nie zdał egzaminu demokracji bezpośredniej. Elity usiłowały sprawić, by ich projekt stał się projektem społeczeństw. Okazało się, że jest to zbyt mało i zbyt późno. Elity również straciły zainteresowanie samym projektem i nie wniosły politycznej determinacji do kampanii referendalnych. Dla przywódców przyjęcie Traktatu konstytucyjnego było tak oczywiste, że zapomnieli, iż trzeba zabiegać o poparcie. **W konsekwencji Unia Europejska nie jest już projektem elit i nie stała się jeszcze projektem społeczeństw.**

Tym samym pytanie o dalsze losy traktatu jest zarówno pytaniem o przywrócenie Unii Europejskiej jako projektu elit, jak i o uczynienie go projektem społeczeństw. To właśnie z tej perspektywy należy rozważyć możliwe scenariusze rozwiązań kryzysu konstytucyjnego. Poza wszelką wątpliwością Unia Europejska, powiększona do 27 członków i znajdująca się w coraz bardziej niestabilnym środowisku międzynarodowym, nie może sobie pozwolić na brak nowoczesnego zbioru przepisów prawnych i toczącą się w nieskończoność debatę instytucjonalną.

Traktat konstytucyjny ma oczywiste zalety. Nikt nie zaprzeczy wzrostowi efektywności Unii Europejskiej, który pojawiłby się wraz z rozszerzonym zakresem głosowania większością kwalifikowaną czy tzw. podwójnym kapeluszem ministra spraw zagranicznych jako jednoczesnego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Traktat wyeliminowałby strukturę filarową Unii i ustanowiłby jej osobowość prawną w świetle prawa międzynarodowego. Zwiększyłby prerogatywy Parlamentu Europejskiego i wzmocnił rządy prawa dzięki dalszemu poszerzeniu kompetencji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Karta Praw Podstawowych zyskałaby moc wiążącą wraz z włączeniem mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. To tylko kilka wartościowych elementów Traktatu konstytucyjnego, które warto wymienić.

## 1. Od porażki referendalnej do odrodzenia traktatu

Warunkiem wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego jest jego ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi w duchu art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej i art. IV-447 Traktatu konstytucyjnego. Kryzys, z którym mamy obecnie do czynienia, nie został przewidziany przez twórców i sygnatariuszy Traktatu konstytucyjnego. Deklaracja numer 30 dołączona do tekstu stanowi, iż kryzysowe spotkanie Rady Europejskiej zostanie zwołane, w wypadku gdyby w ciągu dwóch lat po podpisaniu traktatu cztery piąte państw członkowskich zakończyło proces ratyfikacji, jedno państwo zaś (lub więcej) napotkałoby trudności.

Dotychczas **osiemnaście państw członkowskich z powodzeniem zakończyło procedury ratyfikacyjne. Wiele rządów, które nie przedłożyły tekstu do ratyfikacji, ma do niego życzliwy stosunek.** Nie chcą jednak finalizować procedur formalnych, wiedząc, że nie wejdzie on w życie w obecnym kształcie. Takie stanowisko jest zrozumiałe, choć z pewnością państwa te mogłyby uczynić więcej w celu wypełnienia swoich zobowiązań politycznych. Warto

dodać, iż kolejne porażki ratyfikacyjne nie ułatwiłyby sytuacji. W każdym razie negatywne wyniki referendum we Francji i w Niderlandach oraz chłodny stosunek do traktatu w przynajmniej trzech innych państwach członkowskich – Zjednoczonym Królestwie, Polsce i Czechach – mają decydujący wpływ na cały proces.

Rada Europejska w czerwcu 2005 r. rozpoczęła publiczną debatę na temat traktatu i przyczyn jego odrzucenia w referendach. Szefowie państw i rządów uzgodnili, że w pierwszej połowie 2006 r. zostanie dokonana całościowa ocena debat narodowych i dopiero wówczas zostaną podjęte dalsze decyzje<sup>1</sup>. Według tego scenariusza, Rada Europejska w czerwcu 2006 r. ustanowiła kolejny harmonogram, zobowiązujący niemieckie przewodnictwo w pierwszym półroczu 2007 r. do przedłożenia raportu na temat stanu dyskusji o Traktacie konstytucyjnym, proponującego zarazem możliwe ścieżki postępowania. Raport zostanie poddany pod dyskusję Rady Europejskiej, która zadecyduje o dalszych działaniach. Niezbędne uzgodnienia w sprawie procesu reform mają zostać podjęte najpóźniej w drugim półroczu 2008 r.<sup>2</sup>

**Przyszłość traktatu jest kluczowa z wielu powodów.** Najważniejszym z nich są pilne zadania w polityce

<sup>1</sup> Deklaracja szefów państw i rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, 18 czerwca 2005 r.

<sup>2</sup> Rada Europejska w Brukseli, 15–16 czerwca 2006 roku, konkluzje prezydencji.

wewnętrznej i zewnętrznej, które wymagają sprawnych ram instytucjonalnych. Potrzeba sformułowania wspólnej polityki energetycznej, unowocześnienia jednolitego rynku i kontynuacji procesu rozszerzenia to tylko niektóre z ważnych zadań czekających Unię w najbliższym czasie. Unia Europejska musi także wypracować nową jakość w swoich działaniach w polityce zagranicznej. To właśnie w tej dziedzinie Traktat konstytucyjny wprowadzał najistotniejsze innowacje. Unia traci na ich braku, utrzymując przestarzałą kulturę prowadzenia polityki zagranicznej, w której stolice sprawują pełnię tradycyjnie pojmowanej władzy i wspólnotowa zasada dzielenia się suwerennością ma nadal ograniczony zasięg. Usprawnienia funkcjonalne w sposobie planowania i realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, zaproponowane w trakcie przewodnictwa Austrii i Finlandii, są niewystarczające. Komisja i Rada nie współpracują blisko ze sobą i nic się w tej sprawie zasadniczo nie zmienia, dopóki ich funkcje będą się nakładać, a instytucje, personel i kierownictwa pozostaną odrębne. Niezbędny jest bardziej jednoznaczny postęp.

Formalna konieczność podjęcia decyzji w sprawach instytucjonalnych w Unii wynika z prawnego wymogu **zmniejszenia Komisji** po akcesji 27. państwa członkowskiego oraz **ograniczenia liczby posłów do Parlamentu Europejskiego**

w następnej kadencji. Jednocześnie jednak te dwie kwestie, a zwłaszcza pozostające do przesądzenia kształt Komisji Europejskiej, nie stanowią wystarczającej motywacji dla unijnych przywódców, aby podjęli oni ogromny wysiłek uzgodnienia nowego traktatu. Instytucjonalne zaległości muszą być załatwione w najbliższym czasie. Byłoby znacznie lepiej uregulować je w szerszych i całościowych ramach traktatowych, choć możliwa jest także indywidualna decyzja. Należy sobie wyobrazić, że w wypadku niezgodnienia nowego traktatu niezbędne zmiany instytucjonalne zostałyby uwzględnione w odrębnym protokole. Jednak jego ratyfikacja byłaby raczej ponurym wydarzeniem, a nie przejawem europejskiej wizji.

## 2. Tworzenie dynamiki dla prac nad nowym traktatem

W pierwszych tygodniach niemieckiego przewodnictwa w sposób zauważalny wzrasta dynamika zdarzeń prowadzących do podjęcia na nowo problemu traktatu. **Państwa członkowskie w coraz większym stopniu zdają sobie sprawę, że jeżeli nie uda się znaleźć wyjścia z obecnego impasu, będzie on w dalszym ciągu wywierać negatywne skutki na funkcjonowanie Unii.** Państwa, które ratyfikowały traktat, a w szczególności rządy Hiszpanii

i Luksemburga, które przeprowadziły krajowe referenda w tej sprawie, oczekują, że ich decyzje będą uszanosowane. Jednocześnie są one w stanie zaakceptować, aczkolwiek niechętnie, że traktat nie wejdzie w życie dokładnie w takim kształcie, w jakim został podpisany. Jest to już pewne osiągnięcie.

**W czerwcu 2007 r. zostanie zakończony wyjątkowo intensywny okres wyborczy w Unii Europejskiej.** Będzie to dobry moment, aby wezwać do poczucia solidarności za przyszłość Unii Europejskiej. **Francja i Holandia są w pełni świadome, że w celu odzyskania wpływu na bieg europejskiej polityki muszą przyczynić się do znalezienia pozytywnego wyjścia z obecnego kryzysu.** Nowy szwedzki rząd ma stanowisko bardziej przychylne wobec traktatu niż poprzedni i może wydać deklarację w tej sprawie wiosną 2007 r. Oczekująca na przejście przewodnictwa w Unii Portugalia podkreśla przywiązanie do treści Traktatu konstytucyjnego. Podobnie przedstawia się sprawa w Irlandii, wiodącej prym w ostatniej fazie Konferencji Międzyrządowej, na której uzgodniono tekst traktatu, oraz w Danii. Stawia to w szczególnej sytuacji Zjednoczone Królestwo, Polskę i Czechy. **Jest ważne, aby te trzy państwa zdały sobie sprawę, iż dalsze „chowanie się”**

**za francuskim i holenderskim sprzeciwem wobec Traktatu jest niemożliwe.** W tym momencie wszyscy muszą ponownie wyłożyć na stół swoje karty.

**Zmieniająca się dynamika polityczna znajduje także odzwierciedlenie w ewolucji punktu widzenia Komisji Europejskiej, która przez długi czas wydawała się zadziwiająco zbieżna z podejściem brytyjskim, cechującym się niskim stopniem zaangażowania.** Przewodniczący Barroso był gorącym orędownikiem dwutorowego podejścia, polegającego na poszukiwaniu możliwości działania proponowanych przez obecne traktaty i podejmowaniu debaty na temat przyszłości Traktatu konstytucyjnego z udziałem obywateli. W ostatnim czasie Komisja zmodyfikowała swoje stanowisko. Przewodniczący Barroso, przemawiając w połowie października 2006 r. w Chatham House w Londynie, wymienił kilka powodów, dla których reforma instytucjonalna jest niezbędna, m.in. konieczność poprawy procesu decyzyjnego, zapewnienie większej spójności działań zewnętrznych, stworzenie warunków dla dalszego rozszerzenia Unii, a także zmniejszenie dystansu między Unią Europejską a jej obywatelami. *W Strategii rozszerzenia*<sup>3</sup> Komisja wskazuje to jeszcze dobitniej, argumentując, że reformy instytucjonalne są potrzebne nie tylko

<sup>3</sup> Komisja Europejska, *Strategia rozszerzenia UE i główne wyzwania na lata 2006–2007*, 08.11.2006.



do dalszego rozszerzenia Unii, ale również w celu poprawy efektywności procesu decyzyjnego w ramach dzisiejszej UE.

**Parlament Europejski w dalszym ciągu opowiada się za kompromisem z 2004 r., gdyż potencjalnie najbardziej skorzystałby on w przyszłości na przyjęciu tekstu i jego wejściu w życie.** Niedawno parlamentarna komisja ds. konstytucyjnych przyjęła raport w sprawie koniecznych reform instytucjonalnych służących poprawie zdolności UE do integracji z nowymi państwami członkowskimi. W kontekście rozszerzenia Komisja przygotowała projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego, ponawiającej wsparcie Parlamentu dla Traktatu konstytucyjnego, zapewniającego większość kluczowych mechanizmów umożliwiających dalsze rozszerzenie. Rezolucja w sposób czytelny powołała się na konieczność osiągnięcia kompromisu w sprawach konstytucyjnych przed wyborami parlamentarnymi w 2009 r.<sup>4</sup>

Okres refleksji zakończył się, a jednocześnie stało się jasne, że pomysł **Europy projektów** nie może samodzielnie animować politycznej dynamiki w Unii. Komunikat opublikowany przez Komisję Europejską 10 maja 2006 r. *A Citizens' Agenda. Delivering Results for Europe*<sup>5</sup>

podkreśla, że priorytetem Unii powinno być zapewnienie konkretnych korzyści jej obywatelom oraz lepsze wytłumaczenie tego opinii publicznej. Koncepcja Europy projektów **była pożyteczną próbą poprawy atmosfery w Unii, ale sama w sobie nie zawierała obietnicy politycznego przełomu.** W pewnym sensie Europa projektów to działanie w ramach Unii, której istotą zawsze były projekty funkcjonalne. Stąd też cele takie jak lepsza ochrona unijnych obywateli za granicami czy Europejski Instytut Technologii, widniejące na liście przekazanej przez austriackie przewodnictwo Radzie Europejskiej w czerwcu w 2006 r., są pomysłami z unijnej agendy, nie zaś wielkimi projektami na przyszłość. **Aby myśleć na dużą skalę, co jest niezbędne, jeśli Unia za 50 lat ma być czymś więcej niż globalną Wenecją, wielkie pomysły muszą powracać na agendę.** Europa projektów pomoże w tym procesie, ale jej konsekwencją musi być unowocześnienie zasad gry w Unii i wyższy poziom ambicji.

**Koniunktura dla poszukiwania wyjścia z impasu poprawiła się również na skutek umiarkowanych rezultatów wzmocnienia integracji na drodze istniejących traktatów.** Koncepcja ta była entuzjastycznie lansowana przez

<sup>4</sup> Komisja Parlamentu Europejskiego ds. Konstytucyjnych, projekt raportu w sprawie instytucjonalnych aspektów zdolności Unii Europejskiej do integracji nowych państw członkowskich (2006/2226(INI)), 12.10.2006.

<sup>5</sup> Komisja Europejska, *A Citizens' Agenda. Delivering Results for Europe*, COM (2006) 211 final, Bruksela 10.05.2006.

Francję, która 24 kwietnia 2006 r. przedłożyła zestaw propozycji zmierzających do usprawnienia funkcjonowania UE bez zmian traktatowych. Głównym celem było zapewnienie działania całej operacji niezależnie od terminu, w jakim postanowiono zająć się przyszłością traktatu. Stąd też pomysłem na poprawę skuteczności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa miała być lepsza współpraca między wysokim przedstawicielem a Komisją Europejską. W rzeczywistości okazało się, że ograniczenie rywalizacji między-instytucjonalnej, będącej naturalnym skutkiem nakładania się kompetencji, jest trudniejsze niż myślano. Podobnie działania mające na celu wykorzystanie art. 42 TUE w celu przeniesienia obszaru współpracy policyjnej i sądowniczej w sprawach karnych do reżimu wspólnotowego napotkały sprzeciw znacznej większości państw członkowskich.

**Niektóre stolicy były sceptyczne wobec inicjowania debaty mogącej utrudnić wypracowanie całościowego rozwiązania kwestii nowego traktatu. Inne natomiast skorzystały z okazji, aby powrócić do starego stanowiska.**

Michael McDowell, irlandzki minister sprawiedliwości, podkreślał, że „cała dziedzina współpracy sądowniczej w sprawach karnych stanowi obszar narodowej suwerenności, cechujący się najwyższym stopniem wrażliwości”.

W trakcie Rady Europejskiej w grudniu

2006 r., podczas której dyskutowano nad możliwymi usprawnieniami instytucjonalnymi w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, stało się jasne, że tak ostrożne podejście zaowocuje niewielkim postępem. **Było oczywiste, że jakakolwiek próba wprowadzenia nowych elementów przewidzianych w Traktacie konstytucyjnym przez jego „rozszerzenie”, czy to na drodze protokołu, czy też porozumienia między-instytucjonalnego, nie zdobędzie wystarczającego poparcia.** Zachowanie obowiązujących traktatów jako podstawy prawnej dla Unii Europejskiej czy też tak zwane „zrywanie wisienek” (*cherry-picking*) w postaci przyjęcia jedynie wybranych zapisów Traktatu konstytucyjnego to dwa podejścia, które nie mają szans na akceptację państw członkowskich.

### 3. Główne koncepcje w debacie

W trakcie dyskusji zgłoszono wiele koncepcji zreformowania Traktatu konstytucyjnego w trakcie obecnie trwających kadencji unijnych instytucji. Z pewnością osiemnaście państw członkowskich, które ratyfikowały Traktat konstytucyjny, opowiada się za szybkim rozwiązaniem na podstawie konsensu osiągniętego w 2004 r. Ten wymóg prowadzi do działań, których istotą jest zmniejszenie objętości tekstu

w miejsce poszukiwania nowych odpowiedzi i rozwiązań. Częściowo dzieje się tak z uwagi na oczekiwanie, że właśnie ograniczenie ambicji traktatu najbardziej przysłuży się Francji i Niderlandom w ich wewnętrznej debacie. Reprezentatywny dla obecnego stanu francuskiej debaty jest punkt widzenia wyrażony przez Nicolasa Sarkozy'ego, który popiera uzgodnienie minitraktatu. Włoski minister spraw zagranicznych D'Alema zaprezentował szerszą, ale podobnej natury wizję rdzenia traktatu. Jest jednak jasne, że **między poszczególnymi wersjami traktatu w wersji mini czy też jego rdzenia istnieją znaczące różnice.**

Nicolas Sarkozy, francuski minister spraw wewnętrznych i kandydat na prezydenta<sup>6</sup>, zaproponował we wrześniu 2006 r. przyjęcie dokumentu ograniczającego się do kwestii instytucjonalnych. Byłoby to rozwiązanie przejściowe, w którego następstwie zostałyby niezwłocznie zwołany Konwent w celu przygotowania nowego tekstu traktatu podstawowego. **Taki zmniejszony minitraktat połączony z Konwentem byłby zaproszeniem do ciągnącego się w nieskończoność procesu rokowań.** Gdyby podążać za tokiem myślenia Sarkozy'ego, przewidywane szybkie zwołanie Konwentu oznaczałoby, że wszystkie najważniejsze zagadnienia zostałyby odłożone

do czasu kolejnej tury rozmów, a jedynie niezbędne kwestie miałyby jakąkolwiek szansę uzgodnienia na obecnym etapie.

**Zwolennicy minitraktatu opowiadają się za pozostawieniem w tekście pakietu instytucjonalnego, choć z pewnymi modyfikacjami.** Przykładowo Sarkozy zasugerował utrzymanie zakresu stosowania większości kwalifikowanej i procedury współdecydowania w formie, w jakiej definiuje ją Traktat konstytucyjny, jak również zasady podwójnej większości odnoszącej się do systemu głosowania. Jest także za pozostawieniem stałego przewodnictwa w Radzie Europejskiej i stanowiska ministra spraw zagranicznych UE. W jego ocenie, mechanizmy demokracji przedstawicielskiej, zasada subsydiarności i zapisy dotyczące wzmocnionej współpracy są newralgicznymi składnikami możliwego minikompromisu. Co ważne, Sarkozy odniósł się do kwestii **przyszłego składu Komisji Europejskiej.** Jego zdaniem, minitraktat mógłby śladem Traktatu konstytucyjnego odłożyć decyzję do 2014 r., zachowując tymczasowo zasadę jeden komisarz, jeden kraj członkowski. W dłuższej perspektywie Sarkozy proponuje, aby Komisja była tworzona na zasadzie zmiennej rotacji lub opierała się na kolegium wybranym przez przewodniczącego.

<sup>6</sup> N. Sarkozy, przemówienie wygłoszone 08.09.2006 w brukselskim think-tanku *Friends of Europe*.

**Ta sugestia jest odbiciem szerszego nurtu w ramach francuskiej debaty w sprawie budzącej największe niepokoje spośród postanowień traktatu dotyczących Komisji.** Günter Verheugen, wiceprzewodniczący Komisji i komisarz odpowiedzialny za sprawy przemysłu, również wyraził wątpliwość, czy małe państwa członkowskie powinny mieć własnych komisarzy: „Małe kraje członkowskie więcej skorzystałyby na posiadaniu zastępcy komisarza w ważnej dziedzinie niż komisarza odpowiedzialnego za obszar o marginalnym znaczeniu.”<sup>7</sup>.

**Bardziej klasyczną wersję minitraktatu** popiera Jo Leinen, przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego, który opowiada się za włączeniem zapisów Części I, II i IV obecnego projektu i jedynie tych zapisów Części III, które mają innowacyjną naturę. Taki scenariusz pozwoliłby na zachowanie rdzenia traktatu i umożliwiłby ratyfikację parlamentarną<sup>8</sup>.

**Całościowy plan B proponuje Andrew Duff**, poseł do Parlamentu Europejskiego, który słusznie wzywa do odpowiedzi na problemy zgłoszone w trakcie debaty konstytucyjnej<sup>9</sup>. Jego zdaniem, Traktat konstytucyjny jest warunkiem poprzedzającym zaistnienie spójnej wewnętrznie i silnej zewnętrznie Unii Europejskiej.

Mając przy tym świadomość, że traktat nie wejdzie w życie w uzgodnionym kształcie, **proponuje odświeżenie kompromisu z 2004 r.** Konstytucyjny rdzeń traktatu, czyli Części I i II, które nie były źródłem kontrowersji w trakcie procesu ratyfikacyjnego, ma zostać zachowany. Mandat dla nowej Konferencji Międzyrządowej, mogącej się zebrać w 2008 r., winien ograniczać się do zmian Części III i IV.

Andrew Duff proponuje zmianę struktury traktatu. Oznaczałoby to, po pierwsze, rozbudowanie hierarchii norm, sprawiające, że Część III miałaby charakter pomocniczy wobec Części I, po drugie zaś, przesunięcie Karty Praw Podstawowych do aneksu traktatu, nie pozbawiając jej prawnie wiążącej natury. Hierarchia Części I i III byłaby wynikiem zróżnicowania procedur modyfikacji – tradycyjna, wymagająca Konwentu poprzedzającego Konferencję Międzyrządową dla Części I, oraz uproszczona, wiążącą się z koniecznością poparcia czterech piątych państw członkowskich dla Części III. Co ciekawe, do zmiany Karty potrzebnych byłoby pięć szóstych państw członkowskich. Nie jest pewne, czy to rozwiązanie zmierza w stronę większej przejrzystości i prostoty. Co więcej, wprowadzenie tak zawitej hierarchii norm w obrębie prawa pierwotnego byłoby dość kłopotliwe z prawnego punktu widzenia.

<sup>7</sup> *Small EU states do not need full commissioners*, EUObserver, 04.01.2007.

<sup>8</sup> J. Leinen, konferencja prasowa w Brukseli, 19.09.2006.

<sup>9</sup> A. Duff, *Plan B: How to Rescue the European Constitution*, „Notre Europe Studies and Research” No52.

Część III, według Andrewa Duffa, powinna stać się przedmiotem dalszych negocjacji, a punktem wyjścia winien być kompromis osiągnięty w 2004 r. przez Konwent. **Duff sugeruje pięć obszarów priorytetowych dla przyszłych zmian: zarządzanie ekonomiczne, model społeczny, polityka ochrony środowiska, rozszerzenie i system finansowy.** W związku z tym, że państwa strefy euro mają więcej doświadczenia w prowadzeniu polityki gospodarczo-walutowej, powinny otrzymać od Unii większy zakres odpowiedzialności w celu doprowadzenia do większej spójności polityki ekonomicznej i uczynienia polityki fiskalnej bardziej zdyscyplinowaną. Andrew Duff sugeruje umieszczenie w traktacie odniesień do celów agendy lizbońskiej. Zarządzanie ekonomiczne z pewnością wzmocniłoby wymiar wspólnotowy, a Komisja – w miejsce Rady – stałaby się odpowiedzialna za wdrażanie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz postanowień agendy lizbońskiej.

W tej samej kategorii należy także umieścić **pomysł zgłoszony przez Centrum Polityki Stosowanej w Monachium, aby punktem wyjścia prac był traktat z Nicei, a kluczowe innowacje Traktatu konstytucyjnego umieścić w tradycyjnym traktacie rewizyjnym.** Zaletą tego rozwiązania jest stworzenie wrażenia,

że dokonuje się standardowa ewolucja prawa pierwotnego UE. Tym samym można uniknąć debat na temat konstytucyjnego charakteru projektu. Z drugiej strony, skoro ten sam rezultat prawny można osiągnąć dzięki całościowemu i mającemu lepszą strukturę traktatowi, dlaczego decydować się na krok wstecz?

#### 4. Mapa stanowisk

Dotychczas Traktat konstytucyjny ratyfikowało osiemnaście państw członkowskich. Ta liczba przemawia na korzyść zachowania w maksymalnym możliwym stopniu jego zawartości. Traktat uzyskał ponadto aprobatę ponad dwóch trzecich członków Parlamentu Europejskiego, którzy ocenili, iż stanowi on „dobry kompromis, będący znaczącym postępem w stosunku do obowiązujących traktatów”<sup>10</sup>. W każdym razie, według włoskiego ministra spraw zagranicznych Massimo D’Alemy, **punktem wyjścia do dalszej dyskusji jest Traktat konstytucyjny, a nie traktat nicejski, nawet w zmienionym kształcie**<sup>11</sup>. Państwa członkowskie, które ratyfikowały traktat, są często skłonne do poszerzenia pola kompromisu, który może objąć społeczny wymiar Unii Europejskiej. Podkreślają jednak, iż złożenie sensownej koncepcji

<sup>10</sup> M. de Vigo, *Raport Corbetta*, styczeń 2005.

<sup>11</sup> M. D’Alema, *A Second Chance for Europe*, 27.10.2006.

możliwych przyszłych poprawek do Traktatu konstytucyjnego powinno znaleźć się w gestii Francuzów i Holendrów.

Dyskusja we **Francji** toczy się głównie w obrębie kampanii poprzedzającej wybory prezydenckie. Prezydent Chirac i premier de Villepin stonowali wypowiedzi dotyczące przyszłości Europy. Minister do spraw europejskich Catherine Colonna zaproponowała podejście dwuetapowe<sup>12</sup>. Po pierwsze, podkreśliła konieczność poprawy funkcjonowania instytucji wspólnotowych na bazie istniejących traktatów. Po drugie, w jej opinii reforma instytucjonalna powinna postawić sobie za główny cel poprawę zdolności decyzyjnych Unii Europejskiej przez wzmocnienie wszystkich trzech elementów ram instytucjonalnych – Rady, Komisji i Parlamentu. W głos Francji trzeba będzie się pilnie wsłuchiwać po drugiej turze wyborów prezydenckich w maju.

W **Niderlandach** sytuacja jest bardziej skomplikowana, zważywszy na trudne rozmowy koalicyjne, gdyż niektórzy uczestnicy mają silnie międzyrządowe poglądy na kwestię integracji europejskiej. Holendrzy z prezentacją stanowiska z pewnością będą czekać do ostatnich dni niemieckiego przewodnictwa. Minister spraw zagranicznych ustępującego rządu, Ben Bot, przedłożył swoją wizję

zmniejszonego traktatu, który jednocześnie zawierałby nowe elementy związane z politykami UE<sup>13</sup>. Minister Bot byłby gotów zrezygnować z Części II, gdyby UE w całości przystąpiła do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Traktat skoncentrowałby się na politykach szczególnie istotnych z punktu widzenia obywateli, w tym na bezpieczeństwie energetycznym, walce z przestępczością zorganizowaną, polityce zagranicznej i ochronie środowiska. W traktacie podstawowym powinny także zostać zapisane podstawowe parametry dotyczące polityki rozszerzenia UE.

**Zjednoczone Królestwo** nigdy nie było entuzjastycznie nastawione wobec nowych traktatów, choć za czasów Tony'ego Blaira nastąpiło przesunięcie w stronę europejskiego środka ciężkości. Gdyby istniała taka możliwość, Brytyjczycy woleliby nie odnosić się do kwestii przyszłości traktatu aż do wyboru nowego parlamentu w 2009 lub 2010 r. Jeśli dojdzie do zmiany władzy, nie ma powodów, dla których Gordon Brown nie miałby zająć konstruktywnego stanowiska. Brown będzie twardym negocjatorem i uzyska wiele ustępstw – Karta Praw Podstawowych będzie dołączona do tekstu jako aneks, a w miejsce nazwy ministra spraw zagranicznych pojawi się wersja opisowa tej funkcji.

<sup>12</sup> C. Colonna, wystąpienie w dniu 29.08.2006 podczas dorocznego spotkania ambasadorów w Paryżu.

<sup>13</sup> *The Hague wants safeguards against EU powers in new treaty*, EUObserver, 13.11.2006.

Zjednoczone Królestwo nie jest skłonne do przedstawiania własnych pomysłów na przerwanie obecnego impasu konstytucyjnego, argumentując, iż ta rola należy do Francuzów i Holendrów. Oświadczenia składane przez premiera Blaira i ministra Hoona prowadzą do wniosku, iż dla Wielkiej Brytanii minitraktat byłby dobrym punktem wyjścia do dalszej dyskusji. Również Gordon Brown jako przyszły premier może być zwolennikiem takiej ewentualności. Mając na uwadze wybory powszechne w 2009 lub 2010 r., wolałby uniknąć referendum w sprawie nowego traktatu. Z tego względu może on opowiedzieć się za pomysłem wprowadzenia poprawek do istniejących ram instytucjonalnych, co nie będzie oznaczać konieczności przeprowadzenia referendum w Zjednoczonym Królestwie ani we Francji.

Do analizy pozostają zatem dwa państwa środkowoeuropejskie – **Polska i Czechy**. Drugie z nich stanowi trudniejszy przypadek, gdyż dopiero od niedawna ma nowy rząd, a jego Prezydent przedstawia wizję Unii Europejskiej „na wstecznym biegu”. Pograżone w wewnętrznej polityce Czechy nie są aktywnym uczestnikiem europejskiej debaty konstytucyjnej. Punkt widzenia Pragi na Traktat konstytucyjny – widziany z perspektywy europejskiej – to najczęściej sceptyczna ocena prezydenta Vaclava Klause, który ogłosił już fiasko traktatu.

Stanowisko **Polski** jest mniej zrozumiałe nawet dla krajowej opinii publicznej. Rząd nie przejawia zbyt dużej aktywności w prezentacji poglądów na temat nowego traktatu, choć zgadza się z tezą, iż jest on potrzebny do właściwego funkcjonowania Unii. Polska opowiada się za jego bardziej zwartym i mniej konstytucyjnym charakterem. Takie założenie mogłoby wydawać się wewnątrznie sprzeczne, ale w istocie oznacza jedynie traktat pozbawiony takich elementów jak słowo ‘konstytucyjny’ w nazwie czy też artykuł na temat prymatu prawa unijnego. Polska ma jednak dodatkowego problem, którym jest przywiązanie do nicejskiego systemu głosowania. Dotychczas rząd nie wypowiedział się publicznie, czy zamierza odnieść się do tej sprawy, ale nie przejawiał także nagłego przyływu entuzjazmu dla systemu podwójnej większości, zaproponowanego w Traktacie konstytucyjnym. **Rząd będzie musiał postępować ostrożnie, zważywszy na bezprecedensowy poziom społecznego poparcia dla członkostwa w Unii**. Nie może zatem pozwolić sobie na starcie z opinią publiczną w sprawach europejskich, które stały się jedną z kluczowych wartości dla polskiego społeczeństwa. Poziom akceptacji społecznej dla Traktatu konstytucyjnego jest wysoki, choć koalicja rządowa twierdzi, iż jest to kwestia całkowicie intuicyjna.

**Dania, Portugalia i Irlandia** są znacznie bardziej przychylne wobec Traktatu konstytucyjnego. Wprawdzie irlandzki rząd przełożył termin referendum, ale premier Ahern ocenia, że konstytucja jest kluczowa dla powodzenia rozszerzonej Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

**Dania** popiera integralność tekstu Traktatu konstytucyjnego, podkreślając znaczenie przewidzianych w nim mechanizmów i instrumentów. Ostatnie komentarze premiera Rasmussena i ministra spraw zagranicznych Moellera dowodzą, iż Dania byłaby również skłonna zaakceptować rozwiązanie kompromisowe, pozwalające na bardziej sprawne bieżące zarządzanie sprawami unijnymi<sup>15</sup>. Premier Rasmussen zasugerował, że po latach wielkich projektów nadszedł czas, aby skupić się na zapewnieniu konkretnych korzyści obywatelom<sup>16</sup>.

**Portugalia** w dalszym ciągu uznaje Traktat konstytucyjny za zrównoważony kompromis, ale jest skłonna wykorzystać zapisy obowiązujących traktatów do wprowadzenia praktycznych usprawnień do metod działania Unii. Jej stanowisko będzie zapewne podlegało zmianom wraz ze zbliżaniem się dnia objęcia przez to państwo przewodnictwa w Unii.

## 5. Scenariusze

**Możliwe są trzy podstawowe scenariusze prac, prowadzących do wypracowania i uzgodnienia nowego traktatu w najbliższym czasie**, i wiele scenariuszy pośrednich. **Zależą one wyłącznie od horyzontu czasowego**. Są to scenariusze krótko-, średnio- i długoterminowe. Odpowiedź na pytanie, który z nich będzie realizowany, zależy od okoliczności i woli politycznej w Unii Europejskiej.

Według **pierwszego**, kluczowe decyzje w sprawie nowego traktatu będą podjęte w czerwcu 2007 r. podczas przewodnictwa niemieckiego. Nie dotyczyłyby one wszystkich szczegółowych spraw, lecz zarysowywały zasadnicze ramy porozumienia politycznego. Naturalnie ten scenariusz zakłada, iż **Traktat konstytucyjny będzie podstawą nowego kompromisu. Pewne postanowienia byłyby usunięte z tekstu, a inne dodane**. Meritum traktatu stałoby się przedmiotem pertraktacji w czasie Konferencji Międzyrządowej za przewodnictwa portugalskiego, nowy zaś traktat byłby ratyfikowany przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Ten scenariusz oznaczałby koniec impasu w Unii na wczesnym etapie i uzgodnienia dotyczące tematów instytucjonalnych przed wyborami

<sup>14</sup> B. Ahern, wystąpienie w National Forum on Europe, 22.06.2006.

<sup>15</sup> P. S. Moeller, wywiad w „Berlingske Tidende”, 27.03.2006.

<sup>16</sup> A. F. Rasmussen, wystąpienie podczas otwarcia debaty na temat duńskiego stanowiska w sprawie przyszłości Europy, 30.01.2006.



do Parlamentu Europejskiego. Pomogłoby to uniknąć zmutnych negocjacji w kwestii zmniejszenia Komisji Europejskiej zgodnie z postanowieniami traktatu z Nicei. Jakakolwiek inna ewentalność, na przykład uzupełnienie obowiązujących traktatów lub rozpoczęcie negocjacji od nowa, oznaczałaby brak kompromisu w przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że niemieckie przewodnictwo musi działać niezmiernie ostrożnie, aby wspólnie z partnerami uzyskać zrównoważone porozumienie. Katastroficzne wizje, mające się ziszczyć w sytuacji fiaska negocjacji traktatowych, nie byłyby szczególnie efektywne. Zostały już przetestowane w przeszłości i nigdy nie przyniosły zakładanego rezultatu. W wypadku osiągnięcia kompromisu w 2007 r. jest szansa na pomyślny finał procesu ratyfikacji. **Berlin będzie musiał wykazać się elastycznością w negocjacjach w celu zachęcenia innych państw członkowskich do aprobaty porozumienia.** Jeśli Niemcy utrzymają sceptyczny stosunek wobec zmian w tekście, demonstrowany w czasie Konferencji Międzyrządowej w latach 2003–2004, perspektywy na porozumienie znacząco się zmniejszą. **„Ucieczka do przodu” nie może sprowadzić się do rozwiązań mających doraźny charakter.** Nie należy zapominać, że w szczególności w państwach takich jak Holandia opinia publiczna stała się bardziej sceptyczna wobec niektórych aspektów integracji europej-

skiej. Nie wolno udawać, że nie dostrzega się tego zjawiska. **Dlatego też rozwiązanie musi charakter trwały.**

**Z pewnością przesądzenie formy ratyfikacji tekstu byłoby nierozsądne.** Obawa przed ponownym referendum w jedynym (lub większej liczbie) państwie członkowskim oznacza, że stajemy się więźniami oportunistów politycznych i ryzykujemy zniechęcenie obywateli na długie lata. **W końcu jedną z przyczyn odrzucenia traktatu we Francji i Holandii było postrzeganie go jako symbolu odległej i folgującej własnym słabościom Brukseli.** Punktem wyjścia procesu powinno być założenie, iż referendum może być jedną z form ratyfikacji, szczególnie w Holandii, gdzie negatywny rezultat był jednoznacznym odrzuceniem traktatu. Nieodzwonne jest zadanie sobie pytania o to, co mogłoby zachęcić obywateli do poparcia tekstu. Z pewnością sytuacja ta musiałaby prowadzić do **wzbogacenia treści, a nie jej ujęcia,** gdyż trudno sobie wyobrazić przekonanie obywateli do traktatu, jeśli pozbawi się go właściwej substancji. Przywódcy powinni wypisać na ścianie sali, będącej areną Konferencji Międzyrządowej, hasło „Obywatele, głupcze”, jeśli chcą osiągnąć porozumienie, które przejdzie publiczny sprawdzian. Z pewnością nie uda się rozwiązać wszystkich wątpliwości zgłoszonych przez obywateli. Nie ma na to szans. **Kryzysowy kontekst nie sprzyja**

natychmiastowemu rozpoczęciu wielkich i nowych przedsięwzięć, na przykład w sferze obronności. Niemniej, niezbędny jest postęp w kluczowych obszarach, aby przygotować dogodny grunt dla bardziej ambitnych zamierzeń w nieodległej przyszłości.

Drugi scenariusz zakłada, że niemieckie przewodnictwo będzie zmuszone do rozpoczęcia otwartego procesu negocjacji w sprawie nowego traktatu, co oczywiście zostanie połączone z dyskusjami na temat przeglądu budżetowego, planowanymi na lata 2008 i 2009. Byłyby to niezmiernie złożone i często chaotyczne rozmowy, ale wbrew wielu obawom łączne traktowanie tych dwóch ważkich spraw może zaowocować nowymi możliwościami osiągnięcia kompromisu. Nikt nie zdołałby uzyskać jednocześnie wszystkich zamierzonych celów. Płatnicy netto zainteresowani traktatem musieliby liczyć się z większym zaangażowaniem materialnym. Chcąc zmienić strukturę budżetu UE, Wielka Brytania byłaby zobligowana do spełnienia obietnicy i zgody na otwarcie dyskusji w sprawie rabatu. **Możliwe, że Polska i Czechy musiałyby się pogodzić z częściową renacjonalizacją Wspólnej Polityki Rolnej, jeśli będzie im zależało na realizacji postulatów dotyczących traktatu.** Byłyby to trudne i bolesne negocjacje. Warto zrobić wszystko, aby uniknąć tego scenariusza.

Z drugiej strony, jest to jednak lepsze wyjście niż dalsze odkładanie kwestii traktatowych.

Natomiast trzeci scenariusz zakłada, że jedno (lub więcej) państwo członkowskie nie dopuszcza do uzgodnienia nowego traktatu, co prowadzi do wydłużonego okresu niestabilności i fiaska rozmów w sprawie przeglądu budżetowego. Dalsze rozszerzenie UE zostaje zahamowane, a państwa członkowskie decydują się na tworzenie mniejszych grup służących konkretnym celom, przy jednoczesnym zachowaniu UE jako najmniejszego wspólnego mianownika. **Sytuacja ta doprowadziłaby w perspektywie 8–10 lat do wznowienia wysiłków na rzecz unowocześnienia podstaw prawnych Unii. Zostałyby podjęte próby wzmocnienia wymiaru demokratycznego całego procesu i poszukiwania bardziej ambitnych odpowiedzi na wspólne wyzwania.** Członkowie nowego Konwentu zostaliby wybrani przez parlamenty, a decyzję w sprawie nowego unijnego traktatu podjęto by w ogólnounijnym referendum.

Zarysowane scenariusze są oparte na ocenie woli politycznej, która może – ale nie musi – zaistnieć w danym czasie. Owa wola polityczna składa się nie tylko z oglądu świata i wizji przywódców politycznych, ale również musi wyrażać punkt widzenia obywateli.

Lista prezentowanych tu scenariuszy nie jest uwarunkowana odmiennymi podejściami do zawartości merytorycznej traktatu. Gdyby tak było, liczba teoretycznych wariantów dalszego rozwoju wypadków byłaby wręcz niemożliwa do policzenia.

**Możliwości przewyciężenia obecnego kryzysu są w rzeczywistości znacznie bardziej ograniczone. Uwarunkowania polityczne wykluczają rozwiązania skrajne – zarówno radykalną zmianę tekstu, jak i jedynie nieznaczne poprawki.** Wariant pierwszy sprowadziłby się do „rozsupłania” wypracowanego kompromisu. Doprowadziłby również do poszukiwania nowych koncepcji, co dodatkowo zmniejszyłoby szanse na wypracowanie kompromisu. Wariant drugi oznaczałby nieuszanowanie decyzji wyborców we Francji i w Holandii.

Przykładem odpowiedzi na dwa nieudane referenda jest pomysł deklaracji lub protokołu dodatkowego do tekstu, na przykład w sprawach społecznych. **Problem polega na tym, że odrzucenie traktatu było znacznie bardziej złożonym zjawiskiem niż wcześniejsze negatywne głosowania w Danii i Irlandii.** Trudniej jest jednoznacznie wskazać przyczyny społecznego sprzeciwu, którymi dla Duńczyków i Irlandczyków były zapisy w sprawie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa

i Obrony czy też jednolitej waluty. Znacznie mniej prawdopodobne byłoby także oczekiwanie na masowe ponadpartyjne poparcie dla nowego tekstu, jakie pojawiło się w Danii i Irlandii przy poprzednich okazjach.

## 6. Metoda

Jeśli nowy traktat ma być uzgodniony przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w połowie 2009 r. niezbędna jest **sprawna metoda działania, łącząca skuteczność z przejrzystością.** W najbliższych miesiącach nie będzie miejsca na nowy Konwent. **Nawet tradycyjna Konferencja Międzyrządowa nie będzie w stanie zapewnić pożądanego rezultatu. W konsekwencji niezbędne stanie się wypracowanie porozumienia przez szefów państw i rządów oraz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego.** Będą ich wspierać wyznaczeni pełnomocnicy, tzw. punkty kontaktowe w stolicach. Służby prawne Sekretariatu Rady powinny być odpowiedzialne za przedstawianie propozycji zapisów nowego tekstu. Parlamenti krajowe powinny być na bieżąco informowane o toczących się negocjacjach. Przewodnictwo musi zostać wyposażone w nowoczesne centrum komunikacyjne, zapewniające obywatelom pełną informację o przebiegu prac.

**Istotny składnik metody pracy musi wynikać z uważnego wsłuchiwania się w sygnały i oczekiwania zgłoszone przez obywateli podczas debaty ratyfikacyjnej, a w szczególności w trakcie kampanii referendalnych.** Propozycje poprawek powinny być bezpośrednio czerpane ze szczegółowych i przemyślanych analiz sygnałów płynących od obywateli. Pracom nad traktatem towarzyszyłoby Forum Obywatelskie, dzięki czemu powstałby stały kanał komunikacyjny ze społeczeństwami służący tłumaczeniu procesu rewizji traktatu. Źródłem inspiracji dla Forum Obywatelskiego powinna być udana debata publiczna zainicjowana przez rząd Danii oraz podobne przedsięwzięcia w innych krajach, jak również działania Parlamentu Europejskiego patronującemu cyklowi konferencji z udziałem posłów do Parlamentu Europejskiego i parlamentarzystów narodowych.

## 7. Model krótkoterminowy

Jedynym praktycznym wyjściem z obecnego kryzysu w rozsądnej perspektywie czasowej jest **relatywnie niewielka modyfikacja Traktatu konstytucyjnego, odpowiadająca na obecne wyzwania oraz uzupełniona o pewną liczbę kluczowych elementów odzwierciedlających priorytety obywateli.** Powinno

to być zadanie realizowane pod hasłem „Traktat konstytucyjny minus/plus”, w ramach którego tekst byłby skrócony, ale pojawiłyby się również nowe zapisy będące odbiciem debaty publicznej w trakcie procesu ratyfikacji. Zarówno elementy „minus”, jak i „plus” mają za cel ustanowienie równowagi między życzeniami państw, które już ratyfikowały traktat, a tych krajów – w tym Francji i Holandii – które odebrałyby zwykle przeformułowanie tekstu jako oznakę braku szacunku dla demokratycznej woli wyrażonej przez ich społeczeństwa.

Nowe działania składałyby się z **sześciu elementów:**

- usunięcia konstytucyjnych ozdobników z tekstu takich jak nazwa Traktat konstytucyjny, preambuła, artykuł w sprawie prymatu prawa unijnego i tytuł ministra spraw zagranicznych,
- przesunięcia Części II i Karty Praw Podstawowych do Aneksu I traktatu,
- wyjęcia najistotniejszych elementów Części III, bez których Część I nie byłaby spójna, i połączenia ich w jeden dokument – pozostałe elementy Części III powinny zostać dołączone do traktatu jako Aneks II,
- wzmocnienia zapisów w sprawie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa,
- dodania nowych zapisów w sprawie polityki społecznej, polityki energetycznej, ochrony środowiska, rozszerzenia Unii i polityki sąsiedztwa,

– wzmocnienia zapisów dotyczących życia demokratycznego w Unii, w tym w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego, zasady subsydiarności i roli parlamentów krajowych.

## 8. Usunięcie elementów kontrowersyjnych

Nazwa Traktat konstytucyjny była adekwatnym opisem zawartości tekstu przyjętego w 2004 r. Niemniej prace nad traktatem i jego prezentacja odbywały się w nader pompatycznej formie. Była to próba przeforsowania ducha europejskiego, w sytuacji gdy jest na to ewidentnie za wcześnie.

Nikomu nie podobał się tekst **preambuły**, która dodatkowo wzbudziła kontrowersje w związku z brakiem odniesień do chrześcijańskiego dziedzictwa Europy. Znacznie lepszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z tekstu lub powtórzenie preambuły z traktatu z Nicei, która ma wszystkie najważniejsze elementy oraz walor, że już ją ratyfikowano. Dla niektórych państw członkowskich problematyczny był artykuł na temat prymatu prawa unijnego. Można z niego zrezygnować, uwzględniając, że orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dawno potwierdziły nadrzędny charakter prawa UE w dziedzinach, w których państwa

członkowskie przekazały swoje kompetencje Unii. Nazwa **minister spraw zagranicznych** może być pozostawiona w kształcie obowiązującym obecnie – „wysoki przedstawiciel UE”. Naturalnie te poprawki miałyby głównie charakter kosmetyczny, a jednak dla niektórych państw wystarczająco istotne. Jednym z rozważanych pomysłów jest także elastyczna formuła, pozwalająca na **dobrowolne ratyfikowanie preambuły** przez tych, którzy utożsamiają się z jej treścią. Jest to wyobrażalne i byłoby odzwierciedleniem nowej rzeczywistości coraz bardziej złożonej Unii, choć jednocześnie mogłoby zrodzić niepotrzebne wrażenie różnic tożsamościowo-kulturowych pomiędzy państwami członkowskimi.

**Instytucjonalny pakiet zawarty w Traktacie konstytucyjnym musiałby zostać zachowany w zasadzie w całości**, jeśli działania prowadzące do uzgodnienia nowego tekstu mają zakończyć się sukcesem. Dotyczy to nowych stanowisk stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz ministra spraw zagranicznych – niezależnie od ostatecznej nazwy tej funkcji – jak również powiększenia obszaru stosowania większości kwalifikowanej na podstawie systemu głosowania opartego na podwójnej większości, wprowadzenia mechanizmów demokracji bezpośredniej i kształtu Komisji.

Biorąc pod uwagę zasadę równej rotacji, wprowadzoną w Traktacie konstytucyjnym w celu ograniczenia wielkości Komisji Europejskiej, nie ulega wątpliwości, że **największe kraje członkowskie mogą czuć się pokrzywdzone** sytuacją, w której przez pewien czas nie będą miały swojego komisarza. Zasada równej rotacji ma jednak swoje zalety i jest najważniejszym elementem kompromisu osiągniętego w 2004 r. Powinna zatem zostać zachowana. **Największe państwa członkowskie miałyby jednak słuszność, domagając się zmiany zapisów w odniesieniu do trzech kluczowych stanowisk w Unii**, które faktycznie wymagają odpowiedniej wagi politycznej. Państwa te mogą opowiadać się za przyznaniem swoim obywatelom najważniejszych funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i ministra spraw zagranicznych w celu zrównoważenia oczywistych korzyści wynikających ze składu Komisji dla małych państw członkowskich. Dodatkowe zapisy w tej sprawie w nowym traktacie powinny naturalnie pozostawiać Radzie Europejskiej swobodę podjęcia innej decyzji i nominowania obywatela dowolnego kraju, jeśli uzna takie rozwiązanie za stosowne.

**Część II, Karta Praw Podstawowych, jest jedną z największych innowacji ostatnich lat. Jej prawnie wiążący charakter ma istotne znaczenie. Karta**

**konsoliduje normatywny charakter Unii Europejskiej i ma kluczowe znaczenie w kontekście przyszłych rozszerzeń.** Wszystkie państwa członkowskie powinny dołożyć starań, aby zachować ją w obecnym kształcie i sprawić, aby w nowym tekście odgrywała znaczącą rolę. Usunięcia karty nie da się w łatwy sposób wytłumaczyć żądaniami obywateli wysuwanymi w trakcie kampanii referendalnych. Jest wręcz odwrotnie. Obywatele francuscy i holenderscy byli z reguły skłonni patrzeć przychylnie na traktat z uwagi na zawartą w nim kartę. Można przewidzieć zaproponowanie przez Konferencję Międzyrządową środka zaradczego, którego celem byłoby osiągnięcie większej zwartości tekstu, czego domagają się państwa sceptyczne wobec traktatu takie jak Polska oraz zwiększenie szans ratyfikacyjnych w Wielkiej Brytanii tradycyjnie zdystansowanej wobec karty. **Przesunięcie karty do aneksu i zawarcie jedynie wzmianki na jej temat w zasadniczym tekście nie wpłynęłoby na prawny status zapisów, ale pomogłoby zmienić sposób przedstawiania traktatu w reagującej alergicznie na kartę Wielkiej Brytanii.**

Część III traktatu to głównie scalenie w jeden tekst zapisów istniejących traktatów. Pewne artykuły są rozwinięciem postanowień zawartych w Części I. Niektóre mają charakter nowatorski, podczas gdy inne są zwykłym przeformułowaniem

zapisów obecnych traktatów. **Celowe byłoby przesunięcie nowych elementów do głównego dokumentu i umieszczenie pozostałej części w Aneksie II.** Kluczowe zapisy w sprawie utworzenia i funkcjonowania polityk wewnętrznych powinny także zostać zintegrowane z zasadniczym tekstem, na przykład art. III-130 w sprawie *modus operandi* rynku wewnętrznego.

## 9. Odpowiedzi na głosy obywateli i przyszłe wyzwania

Zapisy w sprawie **Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa** stanowią jedną z najistotniejszych innowacji Traktatu konstytucyjnego. Powinny być nie tylko zachowane, ale także wzmocnione, aby odzwierciedlić rosnące znaczenie spójności unijnego głosu na arenie międzynarodowej. Najistotniejszą pozostałością po poprzedniej Konferencji Międzrządowej jest zasada jednomyślności, którą stosowałyby Rada Europejska i Rada UE przy podejmowaniu europejskich decyzji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. **Ponowne prace nad tekstem stanowią okazję do podjęcia próby przyjęcia jako zasady głosowania większością**, która mogłaby wejść w życie po upływie okresu przejściowego i zawierać „hamulec bezpieczeństwa”, pozwalający państwom członkowskim

na przywrócenie jednomyślności w wypadku spraw dotyczących strategicznego interesu narodowego.

**Do tekstu traktatu należy również dodać wiele nowych przepisów w celu znalezienia odpowiedzi na obawy i oczekiwania zgłoszone przez obywateli podczas kampanii ratyfikacyjnej.** Najważniejsze z nich będą przepisy dotyczące **polityki społecznej**. W Unii Europejskiej wzrasta świadomość potrzeby zbudowania **nowej równowagi między otwartą, liberalną gospodarką funkcjonującą bez kompleksów na arenie światowej a wzmocnieniem poczucia bezpieczeństwa obywateli.** Są jednak rozbieżne poglądy w sprawie tego, czy nowy konsens wymaga zmiany przepisów traktatowych. Traktat powinien mówić o potrzebie *flexicurity* na rynku pracy, łączącej elastyczność w polityce zatrudnienia i wzmocnienie ochrony przed skutkami globalizacji. Byłoby optymalnie, gdyby **Komisja Europejska uzyskała mandat do przedkładania wiążących rekomendacji dla państw członkowskich w odniesieniu do niezbędnych korekt polityk społecznych.** W tym kontekście warto podjąć próbę odejścia od zasady jednomyślności w niektórych aspektach polityki społecznej, w których jest ona w dalszym ciągu przewidziana w Traktacie konstytucyjnym. Uzasadnienie dla takiej modyfikacji wiąże się ze wzrostem znaczenia obszaru

polityki społecznej w nowym pakiecie. Państwa członkowskie pragnące harmonizować polityki społeczne powinny mieć ułatwioną ścieżkę korzystania z zasad wzmocnionej współpracy.

W nowym traktacie konieczne jest stworzenie **nowego rozdziału poświęconego polityce energetycznej**. Wskazywałby on na kluczowe znaczenie polityki energetycznej dla funkcjonowania Unii. Wprowadzałby zasadę koordynacji polityk dotyczących kształtowania bilansu energetycznego w poszczególnych państwach członkowskich. Podkreślałby wagę liberalizacji rynków i tworzenia podstaw wspólnego działania w relacjach z państwami-producentami energii takimi jak Rosja, Algieria czy Norwegia. Nowy rozdział ustanowiłby wspólne planowanie strategicznej infrastruktury transportowej. Zwiększyłby nacisk na wzajemną solidarność przez nałożenie na Komisję Europejską zadania nadzoru nad dostawami dla państw członkowskich, które doświadczałyby trudności wynikających z innych powodów niż zakłócenia w kontraktach handlowych.

**Cele dotyczące ochrony środowiska, podobnie jak polityki energetycznej, powinny zostać w przejrzysty sposób określone w traktacie.** Odpowiedź na zmiany klimatyczne jest podstawowym

wyzwaniem dla Unii Europejskiej i wspólnoty międzynarodowej. Fakt ten musi znaleźć odzwierciedlenie w traktacie. Ważne jest, aby cel wydajności energetycznej został jednoznacznie zapisany w tekście, podobnie jak wola osiągnięcia odpowiednich międzynarodowych zobowiązań służących zapobieżeniu zmianom klimatycznym. Badania opinii publicznej<sup>17</sup> wskazują, że obywatele oczekują, iż Unia Europejska będzie lepiej wypełniać swoje zadania w dziedzinie ochrony środowiska.

Nowy traktat powinien zawierać **cały rozdział poświęcony rozszerzeniu UE**, potwierdzający przywiązanie do polityki otwartych drzwi, a jednocześnie podkreślający potrzebę rygorystycznej warunkowości i wewnętrznej konsolidacji Unii przed każdym kolejnym rozszerzeniem. Innymi słowy, część sformułowań dotyczących zdolności integracyjnej Unii z konkluzji Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. powinna trafić do nowego traktatu.

Nowy traktat powinien bardziej szczegółowo wyrazić **zasady i instrumenty wzmocnionej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**. Traktat konstytucyjny zawiera zapis o stosunkach z krajami sąsiedzkimi w art. I-57, który nie jest wystarczająco precyzyjny w kwestii natury przyszłych porozumień, lecz mówi jedynie o „wzajemnych prawach i obowiązkach, jak również

<sup>17</sup> Badanie Eurobarometru „Przyszłość Europy”, maj 2006.



możliwości wspólnego podejmowania działań”. Komisja Europejska zaproponowała niedawno zawarcie porozumienia nowej generacji z Ukrainą, całościowego i jednocześnie ewolucyjnego w swoim zakresie. Rozpoczęcie negocjacji w tej sprawie planowane jest na 2007 r. Nowy traktat powinien zatem stwierdzać potrzebę tego rodzaju postanowień umownych z niektórymi krajami sąsiedzkimi w celu wzmocnienia ich więzów z UE.

Nowy traktat powinien ponadto wzmocnić zapisy dotyczące **życia demokratycznego w Unii** dzięki trzem rodzajom dostosowań. Po pierwsze, cenne byłoby zreformowanie sposobu wyboru członków Parlamentu Europejskiego przez wprowadzenie okręgów jednomandatowych oraz przynależności kandydatów do partii europejskich. Po drugie, przewodniczący Komisji Europejskiej powinien być wybierany przez Parlament Europejski. Po trzecie, muszą zostać wzmocnione mechanizmy subsydiarności i proporcjonalności zawarte w protokole do traktatu. Na ich mocy Komisja Europejska zostałaby zobligowana do zmiany bądź wycofania propozycji legislacyjnej, która jest uznawana przez co najmniej jedną trzecią parlamentów krajowych za stojącą w sprzeczności z zasadą subsydiarności.

## 10. Model średnioterminowy

Jest możliwe, aczkolwiek z pewnością niepożądane, że dyskusje prowadzone podczas przewodnictwa niemieckiego nie zakończą się zgodą co do sposobu postępowania ani zawartości nowego traktatu UE. **W tej sytuacji UE musiałaby podjąć jeszcze jeden wysiłek w celu zdefiniowania parametrów reform polityk i instytucji w trakcie prezydentury francuskiej w drugiej połowie 2008 r., równoległe z planowanymi debatami na temat przeglądu budżetu UE<sup>18</sup>.** Traktat konstytucyjny stałby się ponownie punktem wyjścia, ale tym razem zakres kwestii poddanych pod dyskusję byłby znacznie szerszy. Oznacza to, że cała debata miałaby większy ładunek polityczny, co zwiększyłoby ryzyko całkowitego fiaska, gdyby i ta próba trafiła na grząski grunt.

**Sytuacja ta niesłaby ze sobą jednocześnie dodatkowe możliwości skonstruowania niezbędnego kompromisu. Żadne z państw członkowskich nie miałyby szansy na sukces na obydwu frontach.** Kraje o silnych przekonaniach w sprawach traktatowych i grające o wysoką stawkę w negocjacjach finansowych będą musiały określić swoje priorytety. Kraje korzystające ze środków polityki spójności będą

<sup>18</sup> Do zwolenników połączenia dyskusji nad reformą instytucjonalną i śródkresowym przeglądem budżetu na lata 2007–2013 należą Pervenche Berès, szef Komisji ds. Gospodarczych i Walutowych Parlamentu Europejskiego. Por. *Can the Constitution Be Saved. If so, how and by whom?*, „EPC Policy Dialogue”, 13.09.2006.

podlegać silnej presji partnerów, zważywszy na tendencję do przeorientowania budżetu na cele związane z modernizacją i reformą gospodarczą oraz złagodzenie społecznych kosztów globalizacji. Ponadto, gdyby fundusze zostały skupione w krajach pragnących pogłębiania procesu integracji, co byłoby z pewnością uzasadnione ich wyższym poziomem zaangażowania w projekt integracyjny, być może maruderzy byliby skłonni na nowo przemyśleć swoje stanowisko. Z pewnością fundusz spójności mógłby zostać w uzasadniony sposób ograniczony do tych państw członkowskich, które kontynuują marsz ku wspólnej walucie, zgodnie z pierwotnymi założeniami.

**Pakiet instytucjonalny byłby na nowo otwarty, a największe państwa członkowskie zażądałyby ustępstw w zamian za kontynuowanie przez nie wsparcia dla projektu integracyjnego.** Pojawiłaby się tendencja do nadawania instytucjom bardziej wyrazistych kształtów i wzmocnienia roli przewodniczącego Rady Europejskiej.

Korzyścią płynącą z łącznego potraktowania kwestii reformy instytucjonalnej oraz przeglądu unijnego budżetu byłoby także **usprawnienie procedury uzgadniania wieloletnich ram, wiążące się z likwidacją zasady jednomyślności** w wyniku kompromisu w sprawie reformy unijnych finansów.

**Dyskusje nie zostałyby sfinalizowane przed rozpoczęciem następnego cyklu instytucjonalnego.** Konieczne stałoby się znalezienie rozwiązania przejściowego, w zgodzie z zapisami traktatu z Nicei w sprawie zmniejszenia Komisji Europejskiej i dostosowania liczby miejsc w Parlamencie Europejskim. Byłaby to debata pełna kontrowersji, która wywarłaby piętno na całym procesie reform.

**Ostateczny rezultat będzie „zgniłym kompromisem”, przyjętym przez wszystkich niechętnie i z poczuciem winy.** Mając jednak świadomość, że bałkańscy aspiranci czekają u progu, a sytuacja międzynarodowa coraz bardziej się komplikuje, Unia będzie zmuszona do zrobienia kroku naprzód.

## **11. Model długoterminowy**

**Jeśli próba jednoczesnej reformy polityk i instytucji nie przyniesie rezultatów, podczas następnej kadencji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego nie zostanie podjęta żadna poważna reforma traktatu.** Będzie to oznaczać zawieszenie procesu rozszerzenia, gdyż Unia nie będzie w stanie spełnić wstępnego warunku instytucjonalnej gotowości na przyjęcie nowych członków ogłoszonego

ponownie podczas Rady Europejskiej w grudniu 2006 r. Unia Europejska stanie się najmniejszym wspólnym mianownikiem między państwami członkowskimi, które rozpoczną ściślejszą pracę w mniejszych grupach.

**Strefa euro stanie się bardziej spójnym jądrem Unii, z silniejszą pozycją międzynarodową, wzmocnioną dodatkowo przez status euro jako waluty światowych rezerw. Współpraca w strefie euro zostanie poszerzona o wymiar społeczny. Jej członkowie osiągną porozumienie w sprawie modelu *flexicurity*, co otworzy drogę dla harmonizacji instrumentów polityki społecznej. Państwa strefy euro mogą podjąć decyzję o zawarciu we własnym gronie odrębnego traktatu w celu wyznaczenia zasad polityki makroekonomicznej. Rezultatem byłaby unia bez Unii, a do powstania zjawiska dodatkowo przyczyniałyby się rosnące wyzwania globalizacji.**

Powstaną inne ramy dla bliższej współpracy między państwami członkowskimi i nie wszystkie z nich będą pokrywać się z członkostwem w strefie euro. Inicjatywy z zakresu polityki zagranicznej będą podejmowane przez największe państwa członkowskie, z każdorazowym udziałem Francji, Niemiec i Zjednoczonego

Królestwa. Unia będzie w dalszym ciągu się powiększać, a po zakończeniu procesu rozszerzenia wraz z akcesją Gruzji w 2025 r. nastąpi proces wewnętrznej konsolidacji, w wyniku czego zostanie odzyskana spójność, a państwa członkowskie na nowo zaczną przejawiać chęć inwestowania w instytucje ponadnarodowe.

Model grup państw członkowskich posuwających proces integracji do przodu jest niemal tak stary jak proces rozszerzenia. Zyskał popularność wraz z perspektywą rozszerzenia Unii na znacznie biedniejsze i mniejsze państwa Europy Środkowej i Wschodniej, częściowo także z racji obaw przed skutkami dla spójności Unii i do pewnego stopnia ze względu na rosnącą złożoność coraz szerszej Unii. **Jeśli proces reform traktatowych ponownie zostanie zahamowany w 2007 i 2008 r., należy się spodziewać, że zróżnicowana integracja stanie się w znacznie większym stopniu normą, a nie wyjątkiem.** Ta idea była szczególnie mocno akcentowana w debacie francuskiej. W przyszłości może być postrzegana jako rozwiązanie problemu odrzucenia Traktatu konstytucyjnego przez Francję. Niektórzy członkowie francuskich elit opiniotwórczych będą w dalszym ciągu opowiadać się za zaangażowaniem w „zupełnie nowe przedsięwzięcie, obok już istniejącego”<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Prof. Renaud Dehousse, dyrektor Centre for European Studies, Science Po, Paris, *Can the Constitution be Saved? If so, how and by whom?*, EPC Policy Dialogue, 13.09.2006.

## 12. Wnioski

Unia Europejska wymaga nowoczesnego i całościowego zbioru zasad. Dostosowane ramy instytucjonalne będą tylko jednym z elementów nowego systemu zarządzania w Unii. Potrzeba wzmocnionych postanowień dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest paląca. Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do obszaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Jeśli UE ma ambicje, aby docierać do obywateli, musi mieć rezultaty, co jest uzależnione od właściwego określenia polityk europejskich. Ponieważ obywatele w niewielkim stopniu interesują się ramami instytucjonalnymi, minitraktat nie spełniłby ich oczekiwań i nie odpowiedzialby na potrzeby zgłoszone podczas kampanii ratyfikacyjnych.

**Podczas prac nad nowym tekstem konieczne będzie osiągnięcie kompromisu pomiędzy wolą obniżenia poziomu ambicji w niektórych obszarach a nagłą potrzebą znalezienia odpowiedzi na wyzwania chwili w innych.** Jednym z warunków wstępnych będzie praca na bazie istniejącego tekstu Traktatu konstytucyjnego. „Rozsąpłanie” pakietu instytucjonalnego będzie

oznaczać fiasko negocjacji. W odniesieniu do innych kwestii możliwe jest wykreślenie niektórych zapisów i dodanie nowych w celu odzwierciedlenia stanu publicznej debaty i udzielenia lepszej odpowiedzi na nowe wyzwania.

**Najlepszym rozwiązaniem byłoby sformułowanie nowego tekstu traktatu przed końcem 2007 r. i podjęcie próby jego ratyfikacji do połowy 2009 r.** Jeżeli okaże się to niemożliwe, świat nie stanie w miejscu. Koniec roku 2008, a zatem uzgodniony harmonogram na rozstrzygnięcie kwestii traktatu, jest bardziej realistycznym scenariuszem. Przegląd budżetu UE stworzy poważną szansę na podniesienie stawki w odniesieniu do traktatu. Jeżeli i to nie przyniesie rozwiązania, Unię czeka dłuższy okres introwertycznej pauzy, w ramach której dynamika zmieni się nie do poznania, a intymny charakter związków z pierwszych lat integracji będzie w taki czy inny sposób odzyskany. Mając na uwadze skalę współczesnych wyzwań, optymalnym scenariuszem jest z pewnością przeprowadzenie i zakończenie dyskusji w rozsądnym terminie. Im bliżej czerwca 2007 r., tym łatwiej będzie ocenić, czy taki scenariusz jest w rzeczywistości realny.

**demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej** to niezależny, międzynarodowy ośrodek badawczy. Centrum zajmuje się analizą strategicznych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej oraz jej polityk. Celem prac badawczych Centrum jest definiowanie możliwych odpowiedzi na wyzwania, jakie stoją przed Unią Europejską, państwami członkowskimi oraz obywatelami Europy. Centrum stanowi forum intelektualnej debaty, której przedmiotem są polityczny, społeczny i ekonomiczny wymiar integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych.

Jednym z kluczowych celów Centrum jest promocja zaangażowanej i jednoznacznie proeuropejskiej orientacji Polski jako kraju członkowskiego UE. Działania demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej oparte są na przekonaniu, że aktywna rola Polski w Europie najlepiej służyć będzie interesom Jej obywateli oraz polskim przedsiębiorstwom.

demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej jest wydawcą raportów, analiz i opracowań na temat polityk europejskich, prezentujących konkluzje interaktywnych dyskusji, konferencji i seminariów.

demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej  
ul. C. Śniegockiej 10/12  
00-430 Warszawa, Polska  
Tel: + 48 601 888 929  
E-mail: [demoseuropa@demoseuropa.eu](mailto:demoseuropa@demoseuropa.eu)  
[http: www.demoseuropa.eu](http://www.demoseuropa.eu)

Wsparcie  
finansowe



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

**demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej**

ul. C. Śniegockiej 10/12

00-430 Warszawa

Polska

Tel: + 48 601 888 929

E-mail: [demoseuropa@demoseuropa.eu](mailto:demoseuropa@demoseuropa.eu)

http: [www.demoseuropa.eu](http://www.demoseuropa.eu)

**Konrad-Adenauer-Foundation in Poland**

ul. J. Dąbrowskiego 56

02-561 Warszawa

Polska

Tel: + 48 22 845 9330

E-mail: [kas@kas.pl](mailto:kas@kas.pl)

http: [www.kas.de](http://www.kas.de) / [www.kas.pl](http://www.kas.pl)