

IV. UNIA EUROPEJSKA W PROCESIE HISTORYCZNEGO ROZSZERZENIA I FUNDAMENTALNYCH REFORM INSTYTUCJONALNYCH

W 2003 r. weszły w końcową fazę realizacji dwa równoległe procesy o kluczowym znaczeniu dla Unii Europejskiej. Z jednej strony proces rozszerzenia Unii o dziesięć państw, przede wszystkim o państwa Europy Środkowej, i z drugiej związany z tym proces reformowania Unii, którego ukoronowaniem miało być przyjęcie przez Konferencję Międzyrządową projektu Traktatu Konstytucyjnego Unii, wypracowanego przez Konwent w sprawie przyszłości Europy. Wśród priorytetów Unii Europejskiej w 2003 r. znajdowała się ponadto realizacja Agendy Lizbońskiej oraz wspólnej polityki imigracyjnej. Cieniem na działalności Unii kładło się napięcie w stosunkach transatlantyckich, wywołane przede wszystkim kryzysem irackim oraz lansowaną przez niektóre państwa Unii, konkurencyjną dla NATO, koncepcją obrony europejskiej.

HISTORYCZNE ZNACZENIE ROZSZERZENIA NA WSCHÓD

Rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw, głównie z Europy Środkowej, do którego doszło 1 maja 2004 r., było największym w historii integracji europejskiej i najdonioślejszym z punktu widzenia politycznego, gdyż definitywnie położyło kres pojałtańskiemu podziałowi Europy. Dziesięć państw europejskich, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia i Węgry, z czego osiem z Europy Środkowej, podpisało 16 kwietnia 2003 r. Traktat Akcesyjny do Unii Europejskiej. Traktat sporządzony został w 21 językach oficjalnych wszystkich państw-stron, czyli 15 państw członkowskich Unii i 10 przystępujących do Unii. Struktura traktatu obejmuje trzy zasadnicze dokumenty: traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej, akt dotyczący warunków przystąpienia oraz akt końcowy. Traktat dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej zawiera trzy artykuły. Pierwszy z nich stwierdza, że dziesięć wymienionych państw staje się członkami Unii Europejskiej. Dwa pozostałe mówią o sposobie wejścia w życie traktatu oraz wskazują języki autentyczne. Warunki członkostwa zostały dokładnie określone w akcie o warunkach przystąpienia oraz dostosowaniu traktatów, czyli w akcie akcesyjnym. Jest to dokument, który składa się z pięciu części dotyczących zasad, zmian w traktatach, postanowień stałych, postanowień tymczasowych oraz postanowień regulujących

wprowadzenie aktu w życie. Postanowienia aktu są uszczegółowione w 18 załącznikach. Ponadto do aktu akcesyjnego dołączonych zostało 9 protokołów. Akt końcowy nie jest częścią składową Traktatu Akcesyjnego i nie stanowi źródła prawa pierwotnego, ale będzie miał znaczenie przy jego interpretacji. Zawiera on 44 deklaracje złożone przez sygnatariuszy traktatu¹.

W Deklaracji Ateńskiej ogłoszonej przez piętnaście państw członkowskich Unii Europejskiej z okazji podpisania Traktatu Akcesyjnego przez państwa przystępujące stwierdzono, że Unia wyraża ich „wspólne postanowienie położenia kresu odwiecznym konfliktom i przewyciężenia przeszłych podziałów kontynentu. Unia wyraża (...) wolę budowania wspólnej przyszłości opartej na współpracy, poszanowaniu różnorodności oraz wzajemnym zrozumieniu”². Traktat Akcesyjny, zatwierdzony uprzednio przez Parlament Europejski, został ratyfikowany przez państwa przystępujące w ramach obowiązujących w nich procedur konstytucyjnych, a także przez wszystkich piętnastu obecnych członków Unii Europejskiej.

17 kwietnia 2003 r., nazajutrz po podpisaniu Traktatu Akcesyjnego przez 10 państw przystępujących do Unii, odbyła się w Atenach konferencja na szczeblu szefów państw lub rządów krajów członkowskich, krajów przystępujących, kandydujących oraz Rosji. We wspólnej deklaracji podkreślono, że „obecne rozszerzenie Unii Europejskiej (...) dowodzi współzależności politycznej i gospodarczej, istniejącej między Unią i jej sąsiadami, zarówno z Południa, jak i ze Wschodu (...) Szefowie państw i rządów potwierdzili, że priorytetem winno być utworzenie obszaru pokoju, stabilności i dobrobytu oraz postępu społecznego, jak też wzmocnienie współpracy w sprawach, które bezpośrednio dotyczą obywateli”³.

Zanim w Atenach państwa przystępujące podpisały Traktat Akcesyjny, 9 kwietnia 2003 r. Parlament Europejski większością głosów wyraził zgodę na rozszerzenie Unii Europejskiej. Procedura wyrażania zgody, oddzielnie przez każde państwo przystępujące, wymagała uzyskania bezwzględnej większości głosów, czyli 314 w 626-osobowym Parlamencie. Głosy za przyjęciem poszczególnych kandydatów kształtowały się między 489 (Czechy) i 522 (Łotwa, Słowenia, Węgry). Polska uzyskała 509 głosów za, 25 przeciw i 31 wstrzymujących się. W debacie poprzedzającej głosowanie członkowie Parlamentu podkreślali fakt, że rozszerzenie UE na wschód położy kres podziałowi kontynentu, podniesie polityczną rangę UE w świecie, wzmocni jej różnorodność kulturową oraz stanowić będzie impuls do wzrostu gospodarczego, a także przyczyni się do stabilności w świecie. Wyrażano obawy, czy rozszerzenie UE o tak dużą liczbę państw nie doprowadzi do paraliżu instytucjonalnego. Wskazywano również na konieczność wypełnienia przez państwa przystępujące kryteriów kopenhaskich⁴.

¹ Zob. *Informacja rządu RP dla Sejmu RP o postanowieniach traktatu akcesyjnego i zadaniach z niego wynikających, przedstawiona przez W. Cimoszewicza, ministra spraw zagranicznych*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 63, s. 16.

² „Documents d’Actualité Internationale” (dalej jako „DAI”), nr 12 z 15 czerwca 2003 r., s. 462; „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 63, s. 86–88.

³ „DAI”, nr 12 z 15 czerwca 2003 r., s. 486–487.

⁴ „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 4, s. 4–5.

W ten sposób wymienione państwa stały się 1 maja 2004 r. nowymi członkami Unii Europejskiej. Powiększyło to liczbę obywateli Unii o blisko 75 mln osób, z czego ponad połowę stanowią Polacy, a jej obszar wzrósł o 740 tys. kilometrów kwadratowych. Dzięki temu Unia Europejska liczy obecnie 25 członków, obejmuje terytorium 3,9 mln kilometrów kwadratowych, zamieszkałych przez ludność liczącą ponad 450 mln. W Unii Europejskiej liczącej 25 państw Polska zajmuje szóste miejsce zarówno pod względem obszaru, jak i liczby ludności⁵.

Jak stwierdził przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, w swym wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim 11 marca 2003 r., ówczesne kraje członkowskie Unii winny szczególną uwagę poświęcić dziesięciu krajom przystępującym do Unii 1 maja 2004 r. i tym, które będą przystępować później. Nakreślił też następująco najbliższe cele rozszerzonej Unii: „Naszą wspólną ambicją winno być – mówił przewodniczący Komisji Europejskiej – sprzyjanie trwałemu wzrostowi, większej spójności, bardziej skutecznej ochronie środowiska, zmniejszanie różnic rozwojowych i na koniec przyjęcie przez wszystkich euro”⁶.

Z wyjątkiem Cypru we wszystkich krajach, które z dniem 1 maja 2004 r. miały przystąpić do Unii Europejskiej, w okresie od 8 marca do 20 września 2003 r. odbyły się referenda; społeczeństwa tych krajów wyraziły w nich aprobatę dla członkostwa w Unii Europejskiej. W referendach wzięło udział około 32,5 mln osób, co stanowiło blisko 57% uprawnionych. Poza Malta, gdzie w referendum wzięło udział 90,9% uprawnionych, w pozostałych krajach uczestniczyło od 45,6% (na Węgrzech) do 72,5% (na Łotwie). Najniższą aprobatę członkostwo w Unii uzyskało na Malcie – 53,6%, a najwyższą na Słowacji – 93,7%. Tylko jednak na Litwie i w Słowenii większość uprawnionych do głosowania, odpowiednio 57% i 54%, powiedziała „tak” dla członkostwa w Unii Europejskiej. Na Węgrzech było to zaledwie 38%, a w Republice Czeskiej 42%⁷.

W Polsce, która podobnie jak i pozostałe państwa kandydujące do Unii Europejskiej ukończyła w grudniu 2002 r. negocjacje akcesyjne, a 16 kwietnia 2003 r. podpisała w Atenach Traktat Akcesyjny, ogólnonarodowe referendum w sprawie jego ratyfikacji odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 r. Przy frekwencji liczącej 58,85% uprawnionych do udziału w referendum, aż 77,45% uczestników opowiedziało się za upoważnieniem prezydenta RP do ratyfikowania traktatu⁸. Prezydent RP uczynił to 23 lipca 2003 r.

Jak wynika z badań opinii publicznej, przeprowadzonych na wiosnę 2003 r., obywatele krajów przystępujących do Unii dość nisko oceniali swoją wiedzę na temat Unii Europejskiej i tylko nieznacznie lepiej – na temat procesu przystąpienia ich krajów do Unii. W obu przypadkach najniżej (około 20%) swoją wiedzę oceniali Estończycy, najwyższej zaś (50–60%) Maltańczycy. Jest rzeczą

⁵ „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 1, s. 3.

⁶ „DAI”, nr 9 z 1 maja 2003 r., s. 366.

⁷ „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 10, s. 3–4.

⁸ „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 64, s. 18.

interesującą, że większość uczestników sondaży uważała, iż członkostwo w Unii Europejskiej będzie bardziej korzystne dla ich kraju niż dla nich osobiście⁹.

Jeszcze jako państwo przystępujące do Unii Polska uczestniczyła w odbywającej się w Rzymie od 4 października do 13 grudnia 2003 r. Konferencji Międzyrządowej, która poświęcona była przygotowaniu kolejnego traktatu Unii Europejskiej na podstawie projektu opracowanego przez Konwent w sprawie przyszłości Europy. Na otwarcie Konferencji Międzyrządowej w Rzymie 4 października 2003 r. zgromadzeni tam szefowie państw i rządów krajów członkowskich, przystępujących i kandydujących do Unii Europejskiej przyjęli deklarację, w której podkreślili fakt, że „bliskie rozszerzenie stanowi wydarzenie historyczne, które wzbogaca Unię w dziedzinie jej tożsamości i kultury, zwiększa możliwość promowania wspólnych wartości oraz podnosi znaczenie i autorytet roli Europy w świecie”¹⁰.

Sprawa rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć państw, które już podpisały traktaty akcesyjne, oraz o dalsze państwa stanowiła treść specjalnego rozdziału wniosków prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Salonikach 19 i 20 czerwca 2003 r. oraz w Brukseli 12 grudnia 2003 r. W odniesieniu do dziesięciu krajów przystępujących Rada Europejska stwierdziła w Salonikach, że w razie opóźnienia w dostosowaniu się nowych członków do wymogów Unii „Komisja zdecydowana jest (...) podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zachowania właściwego funkcjonowania wszystkich polityk Unii w rozszerzonej Europie”¹¹. Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli 12 grudnia 2003 r., odnosząc się do kwestii członkostwa Bułgarii i Rumunii, stwierdziła we wnioskach, że będzie ono możliwe w 2007 r., jeżeli kraje te będą gotowe. W roku 2004 mają się zakończyć rokowania z tymi krajami, a w 2005 dojdzie do podpisania z nimi traktatu akcesyjnego.

W przypadku Turcji uznano, że najwłaściwsze będzie uzależnienie przyspieszenia rokowań akcesyjnych z tym krajem od jego zaangażowania w skuteczne uregulowanie konfliktu cypryjskiego. Rada odnotowała postęp w kwestii członkostwa Turcji, potwierdzając, że zamierza podjąć decyzję pozytywną lub negatywną odnośnie do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tym krajem w grudniu 2004 r. Rada Europejska stwierdziła, że umożliwienie przyjęcia do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. zjednoczonego Cypru „poważnie przyczyniłoby się realizacji aspiracji Turcji”. Dodajmy, że premier Turcji, Recep Tayyip Erdogan, prezentując 18 marca 2003 r. program rządowy w parlamencie, stwierdził, że podczas oficjalnych wizyt przedstawicieli rządu tureckiego w krajach Unii Europejskiej otrzymali oni zapewnienie, iż w grudniu 2004 r. rozpoczną się negocjacje akcesyjne Turcji z Unią Europejską¹².

Institucje Unii Europejskiej rozpoczęły po szczycie w Brukseli konkretne przygotowania do włączenia państw przystępujących do członkostwa w Unii.

⁹ Ibidem.

¹⁰ „DAI”, nr 1 z 1 stycznia 2004 r., s. 8.

¹¹ *Spotkanie Rady Europejskiej w Salonikach, 19–20 czerwca 2003 r. Wnioski Prezydencji, „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 64, s. 85–88.*

¹² „DAI”, nr 11 z 1 czerwca 2003 r., s. 454.

Komisja Europejska ogłosiła 18 grudnia 2003 r. strategię rozdziału między dziesięć krajów przystępujących środków pochodzących z funduszy strukturalnych, funduszy spójności oraz funduszy pomocy technicznej na lata 2004–2006. Dla Polski przewidziano w sumie z tych trzech funduszy 12 636 mln euro. Dla porównania dla Węgier – 3 183 mln euro, a dla Republiki Czeskiej 2 509 mln euro¹³. Natomiast w latach 2007–2013 Polska powinna otrzymać z Brukseli około 70 mld euro, czyli 10 mld euro rocznie w ramach pomocy strukturalnej¹⁴.

W związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej o dziesięć nowych państw naturalne staje się pytanie, jakie są zamiary Unii, jeśli chodzi o pozostałe państwa europejskie, inaczej mówiąc, jakie przewiduje się granice geograficzne Unii. Nikt nie proponuje w samej Unii rozszerzenia jej o kraje pozaeuropejskie. Poza premierem Włoch, Silvio Berlusconi, żaden polityk europejski nie zaprasza do Unii Rosji. Wszystkie inne państwa europejskie znajdują zapewne wcześniej czy później swoje miejsce w Unii. Występując 11 marca 2003 r. przed Parlamentem Europejskim, przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi stwierdził, że „zjednoczenie Europy, zapoczątkowane obecną falą rozszerzenia, nie będzie mogło być uznane za zakończone, dopóki kraje bałkańskie nie staną się członkami Unii Europejskiej”¹⁵. Potwierdzając, że „przyszłość Bałkanów Zachodnich leży w Unii Europejskiej”¹⁶, Rada Europejska zauważyła jednocześnie, iż szybkość realizacji tego celu zależy od krajów regionu¹⁷. Poważnym wyzwaniem dla Unii Europejskiej są natomiast stosunki z krajami sąsiedzkimi, które w najbliższym czasie nie mają szans na członkostwo w Unii Europejskiej, takimi jak Ukraina, Białoruś i Mołdowa, bądź w ogóle nie staną się członkami Unii, jak Rosja. Związków Unii z jej najbliższym otoczeniem dotyczy Tytuł VIII projektu Traktatu Konstytucyjnego. Z państwami sąsiedzkimi Unia ma zamiar rozwijać stosunki uprzywilejowane, tworząc obszar dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, oparty na wartościach Unii i charakteryzujący się ścisłą oraz pokojową współpracą.

Potwierdzeniem tych intencji Unii był szczyt Unia–Ukraina, jaki 7 października 2003 r. odbył się w Jalcie z udziałem Silvio Berlusconiego i Leonida Kuczmy. We wspólnej deklaracji ogłoszonej po szczycie stwierdza się: „Ukraina przypomniała swój długoterminowy cel strategiczny, jakim jest pełna integracja z UE. Unia uznała europejskie aspiracje Ukrainy, akceptując jej europejski wybór (...) Debatowaliśmy na temat inicjatywy UE *Poszerzona Europa – nowe sąsiedztwo* i byliśmy zgodni, że wielka liczba nowych możliwości, jakie ona stwarza, i nowych środków, jakie się z tym wiążą, powinny ułatwić stopniowe uczestnictwo Ukrainy w rynku wewnętrznym UE, jak też w jej programach i politykach, biorąc pod uwagę cele i priorytety strategiczne, jakie Ukraina sobie nakreśliła”¹⁸.

¹³ Ibidem.

¹⁴ „Rzeczpospolita” z 18 lutego 2004 r., s. B2.

¹⁵ „DAI”, nr 9 z 1 marca 2003 r., s. 366.

¹⁶ Wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej złożyła 21 lutego 2003 r. Chorwacja.

¹⁷ „Revue Élargissement”, nr 57 z 12 stycznia 2004 r., s. 1.

¹⁸ „DAI”, nr 23 z 1 grudnia 2003 r., s. 848–850.

Jak pisał niedawno we francuskim dzienniku „Le Figaro” Bernard Bot, minister spraw zagranicznych Holandii, kraju, który 1 lipca obejmie prezydencję w Unii Europejskiej, niektórzy obawiają się, że rozszerzenie dokona się ze szkodą dla skuteczności Unii, ale zdaniem ministra są to obawy przesadzone. Rozszerzenie oczywiście spowoduje pewne problemy, ale struktura instytucjonalna Unii powinna stawić im czoła, jeżeli państwa członkowskie Unii zachowają ducha kompromisu¹⁹.

Inni politycy z krajów Unii Europejskiej również generalnie oceniają pozytywnie rozszerzenie Unii. Premier Grecji, Kostas Simitis, w artykule opublikowanym 16 kwietnia 2003 r. w „Le Monde” stwierdził, że dzień podpisania w Atenach przez 10 państw Traktatu Akcesyjnego przejdzie do historii jako data największego rozszerzenia Unii Europejskiej, spełnienie marzeń całego pokolenia o zjednoczeniu kontynentu europejskiego. Zdaniem premiera Grecji rozszerzenie powinno stać się okazją do podjęcia decyzji o wzmocnieniu autonomii i roli Unii na arenie międzynarodowej. We wspólnym artykule kanclerza Niemiec G. Schrödera, premiera Szwecji G. Perssona oraz premiera Węgier P. Medgyessyego, opublikowanym 16 kwietnia 2004 r. przez węgierski dziennik „Nepszabadsag”, czytamy, że wraz z rozszerzeniem narodzi się demokratyczna Unia 25 państw i zlikwidowany zostanie podział polityczny kontynentu europejskiego na Wschód i Zachód, a zarazem bolesny podział narodów Europy po drugiej wojnie światowej. Premier Belgii Guy Verhofstadt stwierdził, że po 13 latach od upadku muru berlińskiego rozszerzenie „jest najbardziej hojnym projektem politycznym i najlepiej promuje współczesną historię”²⁰. Noëlle Lenoir, minister ds. europejskich we Francji, podkreślała, że Traktat Akcesyjny podpisany przez 10 państw stanowi zwieńczenie długiego procesu transformacji politycznej i gospodarczej państw Europy Środkowej i Wschodniej, który Francja mocno wspierała od początku²¹.

Bardziej krytycznie oceniają rozszerzenie Unii Europejskiej obywatele krajów Piętnastki. Francuzi, Niemcy, Brytyjczycy, Austriacy i Belgowie są w dużej części, a niekiedy w większości, przeciwni rozszerzeniu i skarżą się, że nie byli w tej kwestii konsultowani²². Liczne komentarze, często krytyczne, ukazały się na temat rozszerzenia na wschód w prasie krajów UE z okazji podpisania przez kraje przystępujące Traktatu Akcesyjnego w Atenach. Zwracano uwagę, że cieniem na tej ceremonii położyły się rozbieżności w Unii Europejskiej w związku z kryzysem irackim. Po 16 kwietnia 2003 r. przeważały jednak opinie pozytywne. Prasa fińska postrzegała rozszerzenie jako szansę na pozyskanie niezbędnych pracowników oraz możliwość przekształcenia basenu Morza Bałtyckiego w najbardziej dynamiczny obszar gospodarczy całej wspólnoty²³. „Daily Telegraph” przypomniał, że przywódcy krajów Piętnastki zdają sobie sprawę z ryzyka, jakie niesie poszerzenie, ale wiedzą, iż dalsze wyłączenie krajów przystępujących

¹⁹ „Le Figaro” z 29 stycznia 2004 r.

²⁰ „Biuletyn Unia Europejska”, MSZ, 18 kwietnia 2003 r., s. 3.

²¹ „Liberation” z 17 kwietnia 2003 r.

²² „RAMSES” 2004, IFRI, Paryż 2003, s. 102.

²³ „Helsingin Sanomat” z 17 kwietnia 2003 r.

z „europejskiej” rodziny byłoby nie do obrony z moralnego i strategicznego punktu widzenia²⁴. Jest rzeczą interesującą, że problematyka rozszerzenia i akcesji nowych państw do UE podejmowana była we Francji niemal wyłącznie w aspekcie funkcjonowania instytucji rozszerzonej Unii i zaistniałych rozbieżności stanowisk w sprawie konfliktu irackiego²⁵.

CZY KONWENT W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY SPROSTAŁ OCZEKIWANIOM?

Decyzję o powierzeniu Konwentowi przygotowania projektu dokumentu w tak ważnej kwestii, jaką jest przyszłość Unii Europejskiej, podjęła Rada Europejska na posiedzeniu w Laeken 14 i 15 grudnia 2001 r. Prace Konwentu zgodnie z Deklaracją z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej dotyczyły następujących zagadnień: określenia ostatecznego kształtu UE; nowego podziału kompetencji między instytucjami Unii i państwami członkowskimi; reformy zasad finansowania Unii oraz usprawnienia procedur podejmowania decyzji²⁶. Ich celem było uczynienie UE bardziej efektywną, przejrzystą i bliższą problemom obywateli. W świetle debaty nad projektem Traktatu Konstytucyjnego na Konferencji Międzypaństwowej nie wydaje się, aby opracowany przez Konwent dokument sprostał oczekiwaniom.

W 2003 r. Konwent zbierał się czternaście razy, odbywając ostatnie posiedzenie 10 lipca. Jednakże już 20 czerwca 2003 r. Rada Europejska, obradująca w Salonikach w składzie poszerzonym o szefów państw lub rządów dziesięciu krajów przystępujących do Unii Europejskiej, otrzymała od przewodniczącego Konwentu, Valéry’ego Giscarda d’Estaing, niekompletny wprawdzie, ale zawierający najważniejsze postanowienia projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy²⁷. Projekt spotkał się generalnie z pozytywnym przyjęciem szefów państw i rządów zgromadzonych w Salonikach, co znalazło wyraz we wnioskach prezydencji z tego spotkania. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła projekt, uznała go za historyczne dokonanie na rzecz realizacji celów integracji europejskiej, oznaczające wypełnienie przez Konwent zadania, jakie postawił przed nim szczyt w Laeken. Rada Europejska uznała, że „Konstytucja zostanie podpisana przez państwa członkowskie możliwie najszybciej po 1 maja 2004 r.”²⁸

Niezależnie od pozytywnej oceny projektu Traktatu Konstytucyjnego, wielu uczestników szczytu w Salonikach, w tym szefowie rządów Polski i Hiszpanii, nie ukrywali, że wymagał on będzie dalszej pracy. Francja i Niemcy zaproponowały natomiast w Salonikach, aby projekt uznany został przez przywódców 25

²⁴ „Daily Telegraph” z 17 kwietnia 2003 r.

²⁵ „Biuletyn Unia Europejska”, op. cit., s. 10.

²⁶ *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 56, s. 16–22.

²⁷ *Projet de Traité instituant une Constitution pour l’Europe. La Convention européenne*, Doc. CONV 820/03, Bruksela, 20 czerwca 2003 r.

²⁸ „Monitor Integracji Europejskiej” 2003, nr 64, s. 78.

państw, które uczestniczyć będą w Konferencji Międzyrządowej, za „dobrą podstawę wyjściową do opracowania konstytucji” i przyjęty możliwie szybko przez konferencję, najlepiej do końca 2003 r.²⁹ Przedstawiony przez Konwent dokument cieszył się również poparciem największej obecnie frakcji w Parlamencie Europejskim, Europejskiej Partii Ludowej³⁰. Nadzieję, że projekt traktatu Konferencja Międzyrządowa przyjmie w wersji przedstawionej przez Konwent lub maksymalnie do niej zbliżonej, wyraziło prezydium Konwentu. Podobne stanowisko zajął minister spraw zagranicznych Francji³¹.

Od początku wydawało się to jednak niemożliwe. Wiele kluczowych zapisów projektu, które znalazły się tam wbrew woli licznych uczestników Konwentu, nie miało szans na uzyskanie akceptacji wszystkich przedstawicieli rządów 25 państw. Niektóre z nich miały inną wizję UE niż proponowana przez Konwent. Wynikało to z tego, że wbrew zapowiedziom przewodniczącego Konwentu, Valéry'ego Giscarda d'Estaing, iż uczestnicy Konwentu występować będą wyłącznie we własnym imieniu, co miało być przejawem zmiany w porównaniu z dotychczasowym sposobem uzgadniania projektów traktatów UE, niektóre państwa delegowały do Konwentu swoich ministrów spraw zagranicznych. Uczyniły to po to, aby zagwarantować sobie już w projekcie Konwentu dogodnie uregulowania, a następnie na Konferencji Międzyrządowej domagać się jedynie ich utrzymania, argumentując, że nie można dezawuować pracy tak szacownego gremium. Poza Belgią, której rząd przez cały czas reprezentował w Konwencie minister spraw zagranicznych, Louis Michel, w końcu 2002 r. wysłały do Konwentu swoich ministrów spraw zagranicznych Niemcy i Francja, w lutym 2003 r. Grecja, a w marcu 2003 r. Hiszpania.

Pojawienie się w Konwencie Joschki Fischera i Dominique'a de Villepin, ministrów spraw zagranicznych odpowiednio Niemiec i Francji, zostało uznane przez pozostałych uczestników za wydarzenie sensacyjne, zapowiadało podjęcie przez oba te państwa próby narzucenia Konwentowi dogodnych dla nich rozwiązań, co oznaczało, że Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła się, zanim do niej formalnie doszło 4 października 2003 r.³² Francja i Niemcy, fetując 40-lecie podpisania Traktatu Elizejskiego, zaproponowały 15 stycznia 2003 r. podstawowe rozwiązania instytucjonalne, które znalazły się następnie w projekcie Traktatu Konstytucyjnego, dotyczące Rady Europejskiej, w tym między innymi jej stałej prezydencji, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów, działań zewnętrznych Unii oraz roli parlamentów narodowych w kontroli decyzji Unii³³.

W końcu 2002 r. i na początku 2003 r. doszło do innych jeszcze wydarzeń, które rzutowały na prace Konwentu. Gdy Irlandia w wyniku drugiego referendum ogólnonarodowego z 19 października 2002 r., jako ostatnia z Piętnastki, ratyfikko-

²⁹ „Rzeczpospolita” z 20 czerwca 2003 r.

³⁰ „Le Monde” z 1 lipca 2003 r.

³¹ *Un entretien avec Dominique de Villepin*, „Le Figaro” z 10 lipca 2003 r.

³² A. Dauvergne, *L'Europe en otage? Histoire secrète de la Convention*, Paris 2004, s. 124 i 131.

³³ „DCI. Bulletin d'actualités” z 16 stycznia 2003 r., s. 2–5.

wała Traktat o UE z Nicei, który wszedł w życie 1 lutego 2003 r., proponowane przez Konwent rozwiązania, odmienne od postanowień Traktatu z Nicei, zmierzały do rewizji tego traktatu. Gdyby jednak do rewizji Traktatu o UE z Nicei nie doszło, będzie on podstawą działania rozszerzonej do 25 państw Unii Europejskiej. Wydarzeniem, które musiało wpłynąć na prace Konwentu w ostatnich sześciu miesiącach jego działalności w 2003 r., było zakończenie 13 grudnia 2002 r. w Kopenhadze negocjacji akcesyjnych z dziesięcioma państwami przystępującymi do Unii i podpisanie z nimi 16 kwietnia 2003 r. w Atenach Traktatu Akcesyjnego. Dało to uczestnikom Konwentu, pochodzącym z tych państw, większe poczucie przynależności do rodziny europejskiej i tym samym stworzyło szansę większej aktywności w prowadzonych w Konwencie debatach. Jak napisał zgryźliwie jeden z francuskich komentatorów prac Konwentu: „już nie obawiają się podnosić głosu, a nawet chętnie tłumaczą «starym», jak powinna funkcjonować Europa”³⁴.

W lutym 2003 r. Valéry Giscard d'Estaing przedstawił szesnaście pierwszych artykułów projektu traktatu, które wywołały liczne głosy sprzeciwu. Formulowano zwłaszcza zarzut, że „Konstytucja ustanawia Unię (...) w łonie której koordynowane są polityki państw członkowskich i która realizuje niektóre wspólne kompetencje według modelu federalnego”. 28 marca 2003 r. przewodniczący Konwentu otrzymał list podpisany przez szesnastu przedstawicieli rządów krajów średnich i małych uczestniczących w Konwencie, w którym przedstawiali zasady, na jakich winna opierać się reforma instytucjonalna Unii. List wyrażał wotum nieufności wobec głównych propozycji francusko-niemieckich. Wśród sygnatariuszy listu nie było przedstawiciela polskiego rządu, co komentowano jako wyraz dążenia Polski, aby zaliczać ją do grupy dużych państw w Unii³⁵.

Ważnym sygnałem wskazującym, w jakim kierunku pójdą w Konwencie propozycje Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga w odniesieniu do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej, była wspólna deklaracja szefów państw i rządów tych krajów przyjęta na spotkaniu w Brukseli 29 kwietnia 2003 r. Wychodząc z założenia, że „wraz z rozszerzeniem i opracowaniem Traktatu Konstytucyjnego Unia Europejska stanie się jutro silniejsza, ale także bardziej zróżnicowana”, uczestnicy spotkania wyrazili przekonanie, iż Unia Europejska winna być zdolna do wypowiedzania się jednym głosem i odgrywania w pełni swej roli na scenie międzynarodowej. Unia powinna dysponować wiarygodną polityką bezpieczeństwa i obrony, gdyż bez niej nie będzie możliwa wiarygodna działalność dyplomatyczna. Zdaniem państw uczestniczących w spotkaniu w Traktacie Konstytucyjnym proponowanym przez Konwent powinny być w tym celu zapisane następujące zasady: możliwość wzmocnionej współpracy w dziedzinie wojskowej, generalna klauzula solidarności i wspólnego bezpieczeństwa, sformułowanie nowych zadań misji petersberskich, utworzenie europejskiej agencji rozwoju i nabywania zdolności wojskowych, utworzenie europejskiego kolegium bezpieczeństwa i obrony. W deklaracji przewidziano ponadto szereg konkretnych

³⁴ Ibidem, s. 125 i 146.

³⁵ Ibidem, s. 175.

inicjatyw uczestniczących w spotkaniu krajów, umożliwiającym im udział w operacjach prowadzonych w ramach Unii Europejskiej lub NATO³⁶.

Projekt traktatu, uzupełniony po szczycie w Salonikach przez Konwent o dwie dalsze części, przekazany został 18 lipca 2003 r. prezydencji włoskiej przez Valéry'ego Giscarda d'Estaing. Przekazując projekt, przewodniczący Konwentu stwierdził z emfazą i lekką przesadą, co następuje: „Myślę, że nasz projekt konstytucji stanowi najdalej idący postęp, jaki Europa dwudziestu pięciu lub dwudziestu siedmiu państw będzie zdolna uczynić w najbliższych pięćdziesięciu latach”³⁷. Włochy sprawujące prezydencję w Unii Europejskiej w drugim półroczu 2003 r. chciały zakończyć Konferencję Międzyrządową już w grudniu 2003 r., pomimo że szczyt w Laeken przewidywał jej odbycie dopiero w 2004 r. Pragnęły tego z dwóch powodów: aby ograniczyć możliwość wnoszenia poprawek do projektu, zwłaszcza ze strony państw przystępujących, które dopiero 1 maja 2004 r. miały stać się formalnie pełnoprawnymi członkami Unii, oraz aby traktat przyjęć podczas włoskiej prezydencji i w ten sposób nazwać go Nowym Traktatem Rzymskim w ślad za Traktatami Rzymskimi z 1957 r., stanowiącymi podstawę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

Podobne stanowisko wyraziło prezydium Konwentu w ogłoszonej w Rzymie 18 lipca 2003 r. deklaracji. Stwierdzono tam, że Valéry Giscard d'Estaing zaapelował do prezydencji włoskiej, aby w grudniu 2003 r. zakończyła Konferencję Międzyrządową przyjęciem projektu Traktatu Konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent. Według słów przewodniczącego Konwentu, po Traktacie Rzymskim, konstytucja rzymska stanowiłaby ważny wkład Włoch jako państwa założyciela w proces integracji. Z deklaracji wynika, że prezydium Konwentu zakładało podpisanie konstytucji 9 maja 2004 r., po wejściu do Unii dziesięciu nowych członków, a przed czerwcowymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. W deklaracji podkreślano, że przyjmując traktat, UE czyni decydujący krok w kierunku unii politycznej, która będzie unią zarówno obywateli, jak i państw³⁸.

Prezydium rekomendowało przedłożony projekt jako sukces prac Konwentu, podkreślając, że ustanawia on „niezbędną równowagę między narodami oraz państwami, nowymi i dawnymi, między instytucjami, między marzeniem i rzeczywistością”. Podkreślano, że jest to projekt kompletny nawet w szczegółach, bez opcji, projekt łączący we wspólnym interesie. Głównych zalet projektu upatrywano w tym, że:

- potwierdza prawa obywateli, inkorporując Kartę Praw Podstawowych;
- zwraca Unię w kierunku obywateli, stwarzając im nowe możliwości udziału;
- ustanawia jasny i przejrzysty podział kompetencji między Unią i państwami członkowskimi;
- ustanawia przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

³⁶ „DAI”, nr 12 z 15 czerwca 2003 r.

³⁷ A. Dauvergne, op. cit., s. 308.

³⁸ „DAI”, nr 21 z 1 listopada 2003 r.

- przewiduje stopniowy rozwój wspólnej polityki zagranicznej i obronnej z ministrem spraw zagranicznych na czele, który działa i przemawia w imieniu Europy, oraz powstanie europejskiej agencji ds. zbrojeń;
- polepsza koordynację gospodarczą między krajami euro w celu zapewnienia stabilności wspólnej waluty;
- wyposaża Unię w stabilne, demokratyczne i skuteczne instytucje;
- czyni z Parlamentu Europejskiego głównego ustawodawcę Unii, który tworzy prawo wraz z Radą Ministrów;
- nadaje Radzie Ministrów oblicze i trwałość, a jej przewodniczącemu – rangę organizatora działań państw;
- z Komisji Europejskiej czyni główny motor i głównego wykonawcę, ucieleśniającego wspólny interes europejski³⁹.

Oczywiście nie wszyscy podzielali pogląd prezydium Konwentu na temat doskonałości przedłożonego projektu. Przemawiając 3 września 2003 r. w Parlamencie Europejskim, przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, oceniając projekt, stwierdził, że stanowi on jedynie doskonałą podstawę do sporządzenia ostatecznego tekstu konstytucji. Romano Prodi przewidywał, że podczas Konferencji Międzyrządowej, która będzie debatować nad projektem Traktatu Konstytucyjnego, dojdzie do starcia między zwolennikami przyjęcia projektu Konwentu bez zmian i zwolennikami jego całkowitej zmiany przez państwa uczestniczące.

Debata w Konwencie, odbywająca się już w przedłużonym czasie jego prac po szczycie w Salonikach, zakończona 10 lipca, miała bardzo ożywiony przebieg. Przedstawiciele rządów niektórych państw, ale także parlamentarzyści narodowi różnych opcji politycznych, w ostatniej chwili chcieli wtłoczyć do projektu traktatu odpowiadające im rozwiązania. Francuzi byli przeciwni wspólnej polityce w dziedzinie usług kulturalnych i podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną w sprawach umów handlowych dotyczących kultury, technik audiowizualnych oraz służby zdrowia. Niemcy, zwolennicy większości kwalifikowanej w jak największej liczbie dziedzin, żądali jednomyślności w odniesieniu do imigracji. Sprzeciwiali się także włączeniu postanowień Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej do Traktatu Konstytucyjnego. Brytyjczycy domagali się zapisu, że decyzje w sprawach gospodarczych i finansowych, prawa karnego, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony zapadają w drodze konsensusu. Odrzucali zapisy dotyczące „współpracy strukturalnej” oraz „ściślejszej współpracy”⁴⁰.

Projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy jest wynikiem prac prowadzonych przez szesnaście miesięcy przez Konwent Europejski w sprawie przyszłości Europy⁴¹. Ma bardzo rozbudowaną strukturę⁴². Zawarte w nim

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ A. Dauvergne, op. cit., s. 284–306.

⁴¹ Zob. J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003; S. Parzymies, *Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 3–4, s. 9–39.

⁴² *Projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Konwent Europejski. Sekretariat*, CONV 850/03, Bruksela, 18 lipca 2003 r.

postanowienia mają charakter rekomendacji przyjętych w drodze konsensusu, chociaż należy powiedzieć, że nie we wszystkich kwestiach konsensus został osiągnięty, jeśli rozumieć przez to brak sprzeciwu ze strony któregośkolwiek uczestnika Konwentu. Projekt liczy 465 artykułów, pogrupowanych w czterech częściach, które dzielą się na tytuły, rozdziały, a te z kolei w części trzeciej jeszcze na sekcje i podsekcje. Część pierwsza, dotycząca celów, kompetencji i instytucji Unii, zawiera 59 artykułów. Część druga obejmuje Kartę Praw Podstawowych Unii i liczy 54 artykuły, część trzecia, licząca 342 artykuły, dotyczy polityk unijnych i funkcjonowania Unii, a czwarta, licząca 10 artykułów, zawiera postanowienia ogólne i końcowe. Do projektu traktatu dołączonych jest pięć protokołów i trzy deklaracje uzupełniające postanowienia traktatu. Protokoły dotyczą: roli parlamentów narodowych w UE, stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, reprezentacji obywateli w PE oraz w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów, Eurogrupy oraz zmiany traktatu dotyczącego Euratomu, deklaracje natomiast – reprezentacji obywateli w PE oraz ważenia głosów w Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów, utworzenia europejskiej służby działań zewnętrznych, trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym traktatu.

Wraz z wejściem w życie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy wygaśnie traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i traktat ustanawiający Unię Europejską oraz akty i traktaty je uzupełniające. Unia Europejska stanie się sukcesorem Wspólnot Europejskich i obecnej Unii we wszystkich prawach i obowiązkach, zarówno wewnętrznych, jak i wynikających z porozumień międzynarodowych zawartych przed wejściem w życie Traktatu ustanawiającego konstytucję na mocy traktatów, protokołów i wcześniejszych aktów, łącznie z aktywami i pasywami Wspólnot i Unii oraz ich archiwami. W mocy pozostają postanowienia instytucji Unii, przyjęte na mocy wymienionych wyżej traktatów i aktów. Jako źródło interpretacji prawa Unii utrzymane będzie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Prezentację tekstu dokumentu należy zacząć od artykułu 1 części I, który dotyczy ustanowienia Unii. Czytamy tam mianowicie, że „Odzwierciedlając wolę obywateli i państw Europy zbudowania wspólnej przyszłości, niniejsza konstytucja ustanawia Unię Europejską”⁴³. Wprowadzenie do obiegu w kontekście dyskusji na temat przyszłości Unii Europejskiej pojęcia konstytucji nie jest przypadkowe, gdyż wyraża polityczną wolę polityków, stojących dzisiaj na czele niektórych państw członkowskich Unii, zmierzających do przyspieszenia procesu przekształcania Unii w strukturę federalną. Tak więc termin ten użyty został przez Konwent w znacznym stopniu na wyrost. Giuliano Amato, jeden z dwóch wiceprzewodniczących Konwentu, stwierdził na konferencji prasowej, która odbyła się po zakończeniu prac Konwentu, że jego życzeniem było wyposażenie Unii w konstytucję, ale jako człowiek, który znaczną część życia poświęcił odróżnianiu konstytucji od traktatów, uważa, iż przedłożony tekst jest, biorąc pod uwagę procedury rewizyjne, traktatem międzynarodowym⁴⁴.

⁴³ Ibidem, s. 3.

⁴⁴ A. Dauvergne, op. cit., s. 307–308.

Preambuła składa się z sześciu akapitów, w których przypomniano cywilizacyjne korzenie Europy, podstawy i cele jej zjednoczenia, wspólne wartości, wokół których integrują się narody europejskie, potwierdzono unię w różnorodności. Ta część stała się przedmiotem ostrej krytyki, gdyż apelując do sygnatariuszy przyszłego traktatu konstytucyjnego, aby „inspirowali się dziedzictwem kulturalnym, religijnym i humanistycznym Europy”, nie odwołuje się do wartości chrześcijańskich w rozwoju cywilizacji europejskiej. Tego domaga się Stolica Apostolska, a także niektóre państwa członkowskie, jak Hiszpania, Irlandia i Włochy oraz przystępująca do Unii Polska.

Projekt wymienia natomiast inne wartości leżące u podstaw Unii, zawiera Kartę Praw Podstawowych, definiuje warunki przynależności do Unii oraz określa symbole Unii, flagę, hymn, dewizę, walutę i święto Unii. Flaga Unii przedstawia dwanaście złotych gwiazd ułożonych kółkiem na niebieskim tle. Hymnem Unii jest fragment *Ody do Radości* z Dziewiątej Symfonii Ludwiga van Beethovena. Dewiza Unii brzmi: Unia w różnorodności. Walutą Unii jest euro. 9 maja będzie obchodzony w całej Unii jako Dzień Unii.

Najważniejsze kwestie dotyczące Unii Europejskiej uregulowane zostały w I części projektu traktatu i nic dziwnego, że jednocześnie wokół tej części koncentruje się zdecydowana większość zastrzeżeń i krytyk, jakie są formułowane w związku z projektem. Zmiany, jakie się w projekcie proponuje, dotyczą przede wszystkim instytucji Unii. Jeśli zostaną zaakceptowane, zaczną one obowiązywać dopiero w 2009 r. w odniesieniu do Komisji Europejskiej i systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Ponadto dotyczyć będą przewodnictwa w Radzie Europejskiej i w Radzie Ministrów oraz ustanowienia służby europejskiej dla działań zewnętrznych Unii z ministrem spraw zagranicznych na czele.

Traktat Konstytucyjny ustanawia Unię Europejską, której państwa członkowskie przyznają kompetencje dla osiągnięcia wspólnych celów. Unia koordynuje polityki państw członkowskich i realizuje w trybie wspólnotowym przekazane jej kompetencje. Jest otwarta dla wszystkich państw europejskich, respektujących jej wartości, takie jak godność ludzka, wolność, demokracja, równość, państwo prawa oraz poszanowanie praw człowieka, i angażujących się w ich wspólne promowanie. Są to wartości wspólne państwom, których społeczeństwo charakteryzuje się pluralizmem, tolerancją, sprawiedliwością, solidarnością i niedyskryminacją. Celem Unii jest według traktatu zapewnienie pokoju, jej wspólnych wartości oraz dobrobytu jej narodów. Unia jest dla jej obywateli obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych oraz jednolitym rynkiem, gdzie panuje wolna konkurencja.

Na szczególną uwagę zasługują postanowienia dotyczące stosunków między Unią i państwami członkowskimi. Opierają się one na poszanowaniu tożsamości narodowej państw członkowskich, związanej z ich strukturą polityczną i konstytucyjną, łącznie z autonomią regionalną i lokalną, poszanowaniu podstawowych funkcji państwa, szczególnie tych, które zapewniają jego integralność terytorialną, porządek publiczny oraz bezpieczeństwo wewnętrzne.

Projekt traktatu przewiduje sześć instytucji Unii: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości.

Nastąpiło poszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, który wspólnie z Radą Ministrów wykonywał będzie funkcje legislacyjne i budżetowe, jak też funkcje kontroli politycznej oraz doradcze. Ważną i nową prerogatywą Parlamentu Europejskiego jest wybór przewodniczący Komisji Europejskiej na wniosek Rady Europejskiej przyjęty większością kwalifikowaną. Parlament Europejski zatwierdza również cały skład Komisji Europejskiej. Maksymalna liczba członków Parlamentu Europejskiego wynosić będzie 736.

Rada Europejska staje się w pełni instytucją UE. Daje niezbędne impulsy rozwojowe Unii oraz określa kierunki i priorytety jej ogólnej polityki, ale nie jest ciałem prawotwórczym. W jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jej przewodniczący oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej. W jej posiedzeniach uczestniczy także minister spraw zagranicznych Unii. Rada Europejska zbiera się raz na kwartał, a razie potrzeby odbywa posiedzenia nadzwyczajne. Swoje decyzje podejmuje w drodze konsensusu poza przypadkami, kiedy traktat przewiduje inny sposób podejmowania decyzji. Znosi się przewodnictwo rotacyjne Rady Europejskiej i ustanawia przewodnictwo stałe. Przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji Europejskiej nie uczestniczą w głosowaniach w Radzie Europejskiej.

Rada Ministrów składa się z przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu ministerialnym. Rada działa w charakterze organu prawotwórczego oraz organu do spraw ogólnych. Swoje funkcje prawotwórcze i budżetowe wykonuje wspólnie z Parlamentem Europejskim. Swoje decyzje podejmuje na zasadzie większości kwalifikowanej z wyjątkiem przypadków, w których Traktat Konstytucyjny przewiduje inny sposób podejmowania decyzji. Podstawową formacją Rady Ministrów jest Rada Spraw Zagranicznych, która opracowuje polityki zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków nakreślonych przez Radę Europejską. Przewodniczy jej minister spraw zagranicznych Unii. Mianuje go w głosowaniu na zasadzie większości kwalifikowanej Rada Europejska za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, gdyż równocześnie jest on jednym z wiceprzewodniczących Komisji, w której odpowiada za stosunki zewnętrzne i koordynację innych aspektów zewnętrznych działań Unii.

Wielce kontrowersyjne dla wielu państw członkowskich i przystępujących, zwłaszcza w porównaniu z postanowieniami Traktatu Nicejskiego w tej samej kwestii, są proponowane przez Konwent rozwiązania dotyczące większości kwalifikowanej. Przewidują one, że „kiedy Rada Europejska lub Rada Ministrów podejmują decyzję większością kwalifikowaną, większość tę stanowi połączona większość państw członkowskich, reprezentujących co najmniej trzy piąte ludności Unii”. Oznacza to, że za decyzją winno się opowiedzieć 13 z 25 państw członkowskich Unii reprezentujących 60% ludności Unii. Jeśli Rada Europejska lub Rada Ministrów nie podejmują decyzji na wniosek Komisji Europejskiej lub ministra zagranicznych, wówczas wymagana większość kwalifikowaną stanowi dwie trzecie państw i co najmniej trzy piąte ludności Unii. W projekcie traktatu proponuje się, aby ten sposób podejmowania decyzji wszedł w życie od 1 listopada 2009 r., po kolejnych wyborach do Parlamentu Europejskiego. W Nicei

uzgodniono natomiast, że dla podjęcia decyzji większością kwalifikowaną głosów konieczne jest zgromadzenie trzech elementów: zwykłej większości państw, dysponujących 72,27% głosów ważonych i zamieszkanym przez 62% ludności Unii. Polska, której w Nicei przyznano 27 głosów ważonych, podobnie jak Hiszpanii, i tylko o dwa mniej niż Francji, Niemcom, Wielkiej Brytanii i Włochom, uzyskalaby w ten sposób istotny wpływ na proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, zwłaszcza dzięki możliwości blokowania niekorzystnych dla niej decyzji. Dlatego też obok Polski także Hiszpania zapowiedziała, że będzie się domagać na Konferencji Międzyrządowej utrzymania nicejskiego systemu większości kwalifikowanej. Jeszcze przed zamknięciem prac Konwentu przedstawicielki rządów Polski i Hiszpanii, Danuta Hübner i Ana Palacio, skierowały apel w tej sprawie do prezydium Konwentu, mając poparcie przedstawicieli rządów szesnastu innych państw. Sygnatariusze petycji domagali się, aby wprowadzenie tych zmian opóźnić co najmniej do 2012 r., ale prezydium Konwentu apelu nie uwzględniło⁴⁵.

Kolejne kontrowersje dotyczą Komisji Europejskiej, a ściślej jej składu. Nowe postanowienia, jeśli chodzi o skład Komisji Europejskiej, miałyby obowiązywać od 1 listopada 2009 r. Komisja Europejska miałaby się składać z przewodniczącego, ministra spraw zagranicznych pełniącego funkcję wiceprzewodniczącego oraz z trzynastu komisarzy europejskich, a także z komisarzy bez prawa udziału w głosowaniu wybieranych według systemu równej rotacji między państwami członkowskimi. Wzrasta polityczna rola przewodniczącego Komisji, którego wybiera Parlament Europejski i który mianuje komisarzy, przydziela im obowiązki, a także może zażądać dymisji komisarza.

Poszerzone zostają kompetencje Trybunału Sprawiedliwości, między innymi w odniesieniu do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz niektórych aspektów polityki zagranicznej. Ponadto dopuszcza się w określonych kwestiach dostęp do Trybunału osób fizycznych lub prawnych.

Obok sześciu głównych instytucji Unii Europejskiej, projekt traktatu przewiduje jeszcze inne instytucje i organy. Należą do nich: Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy oraz organy doradcze, takie jak Komitet Regionów oraz Komitet Gospodarczy i Społeczny.

Projekt traktatu wyróżnia trzy rodzaje kompetencji Unii: wyłączne, dzielone, wspierające. W wykonywaniu swoich kompetencji przyznanych przez konstytucję Unia Europejska wykorzystywać będzie szerszą niż dotychczas gamę instrumentów prawnych. Są one następujące:

- ustawa europejska, czyli akt ustawodawczy o charakterze ogólnym, wiążący w całości i bezpośrednio stosowany w każdym państwie członkowskim;
- ustawa ramowa europejska, czyli akt ustawodawczy wiążący w zakresie przewidzianego w nim celu każde państwo, do którego jest adresowany, pozostawiając władzom krajowym decyzje co do wyboru formy i środków osiągnięcia tego celu;

⁴⁵ „Życie Warszawy” z 14–15 czerwca 2003 r.

- rozporządzenie europejskie – akt o zastosowaniu ogólnym, nie mający charakteru ustawodawczego, służący wdrożeniu aktów ustawodawczych i niektórych specyficznych postanowień konstytucji. Może być bądź w całości obowiązkowe i stosowane w każdym państwie członkowskim, bądź też wiązać państwo członkowskie, do którego jest adresowane, w odniesieniu do celu, jaki ma osiągnąć, pozostawiając władzom krajowym decyzję co do wyboru formy i środków osiągnięcia tego celu;
- decyzja europejska – akt nie mający charakteru ustawodawczego, który obowiązuje w całości, a kiedy określa adresatów, to obowiązuje tylko ich;
- zalecenia i opinie przyjęte przez instytucje Unii, nie mające charakteru wiążącego.

Ustawy europejskie i ustawy europejskie ramowe przyjmowane są na wniosek Komisji Europejskiej wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Ministrów w trybie zwyczajnej procedury ustawodawczej. Rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie, czyli akty nie mające charakteru ustawodawczego, wydają Rada Ministrów i Komisja Europejska. Rada Ministrów i Komisja oraz Europejski Bank Centralny, jeśli został do tego upoważniony, wydają zalecenia.

Trzecia część projektu traktatu, odnosząca się do polityk i funkcjonowania Unii, jest najbardziej obszerna.

Polityki i działania wewnętrzne Unii dotyczą rynku wewnętrznego Unii, który definiuje się jako „obszar bez granic wewnętrznych, gdzie zgodnie z postanowieniami konstytucji zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitałów”, oraz obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdzie odstępuje się od kontroli osób na granicach wewnętrznych, realizując jednocześnie wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i równym traktowaniu obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców.

Do najważniejszych należą postanowienia projektu traktatu dotyczące działań zewnętrznych Unii. Mają one na celu wypromowanie Unii Europejskiej do rangi supermocarstwa o zasięgu globalnym, upowszechniającego demokratyczne wartości, prawa człowieka, pokój i międzynarodowe bezpieczeństwo. Unia Europejska określa oraz realizuje Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, która obejmuje wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Kluczową rolę we WPZiB odgrywa minister spraw zagranicznych Unii, który wnosi wkład w wypracowanie WPZiB, a także zapewnia wdrożenie decyzji europejskich, uchwalonych przez Radę Europejską i Radę Ministrów. Reprezentuje on także Unię na zewnątrz w sprawach związanych ze WPZiB, prezentując stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. W realizacji swego mandatu minister spraw zagranicznych ma do dyspozycji europejską służbę działań zewnętrznych, która współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich⁴⁶. Służbę taką, pozostającą pod kierownictwem ministra spraw zagranicznych, tworzyć będą, w przypadku pozostawienia

⁴⁶ *Deklaracja w sprawie utworzenia europejskiej służby działań zewnętrznych*, CONV 850/03, op. cit., s. 143.

w Traktacie Konstytucyjnym tego zapisu, urzędnicy odpowiednich wydziałów sekretariatu generalnego Rady Ministrów i Komisji oraz osoby delegowane przez krajowe służby dyplomatyczne. Decyzje europejskie dotyczące WPZiB Rada Ministrów podejmuje jednogłośnie. Jeśli w głosowaniu nad przyjęciem decyzji wstrzyma się od głosu co najmniej jedna trzecia członków, reprezentujących co najmniej jedną trzecią ludności Unii, decyzja nie zostaje przyjęta.

Państwa członkowskie, które wypełniają wyższe kryteria zdolności wojskowych i chcą podjąć bardziej wiążące zobowiązania w tej dziedzinie w celu realizacji bardziej wymagających misji, ustanawiają między sobą strukturalną współpracę. Dla wszystkich państw członkowskich otwarta jest natomiast bez ograniczeń ściślejsza współpraca w dziedzinie wzajemnej obrony. W Traktacie Konstytucyjnym podkreśla się, że postanowienia te w niczym nie naruszają – w przypadku zainteresowanych państw członkowskich – ich praw i obowiązków wynikających z Traktatu Północnoatlantyckiego.

Nowym i ważnym atrybutem Unii Europejskiej jest zdolność traktatowa. Unia może zawierać umowy międzynarodowe z jednym lub wieloma państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, jeśli przewiduje to Traktat Konstytucyjny lub jeśli zawarcie umowy jest niezbędne dla realizacji, w ramach polityk Unii, jednego z celów ustalonych przez traktat, jest przewidziane w wiążącym akcie prawnym Unii bądź dotyczy aktu wewnętrznego Unii. Umowy zawarte przez Unię wiążą jej instytucje i państwa członkowskie. Unia może zawierać umowy o stowarzyszeniu z jednym lub wieloma państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Umowy te tworzą stowarzyszenie, w którym istnieją wzajemne prawa i obowiązki, wspólne działania i obowiązują szczególnie procedury.

Nową i bardzo pożyteczną formą współpracy wpisaną do Traktatu Konstytucyjnego jest klauzula solidarności. Traktat Konstytucyjny zawiera postanowienia dotyczące jej realizacji. Klauzula działa w przypadku, jeśli państwo członkowskie jest celem ataku terrorystycznego bądź ofiarą katastrofy przyrodniczej lub spowodowanej przez siły ludzkie. W takiej sytuacji inne państwa członkowskie zobowiązane są przyjść mu z pomocą na prośbę jego władz politycznych.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony oznacza stopniowe definiowanie polityki wspólnej obrony, która powinna doprowadzić do wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, wypowiadając się jednomyślnie, tak postanowi. Zapis ten stanowi pierwszy krok w kierunku stworzenia konkurencyjnej wobec Sojuszu Północnoatlantyckiego europejskiej struktury wspólnej obrony. Wśród państw członkowskich Unii i przystępujących do Unii, upatrujących głównie we współpracy transatlantyckiej w dziedzinie obrony gwarancji dla swego bezpieczeństwa, ten zapis Traktatu Konstytucyjnego budzi wątpliwości. Zastrzeżenia do niego wyraziła między innymi Polska. W projekcie traktatu stwierdza się jednak, że „realizując ściślejszą współpracę w zakresie wzajemnej obrony, państwa członkowskie ściśle współpracują z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego”⁴⁷.

⁴⁷ *Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy*, CONV 850/03, op. cit., s. 17: art. I-40 oraz s. 95: art. III-214.

Członkiem Unii Europejskiej może być każde państwo europejskie, które szanuje wartości Unii i złoży prośbę o przyjęcie do Rady Ministrów. Rada podejmuje decyzję jednomyślnie po wysłuchaniu opinii Komisji i aprobachie ze strony Parlamentu Europejskiego. Warunki i tryb przyjęcia są przedmiotem porozumienia między państwami członkowskimi i państwem kandydującym, które podlega ratyfikacji przez umawiające się strony. Większością czterech piątych członków, na wniosek jednej trzeciej państw, bądź Parlamentu Europejskiego lub Komisji i z aprobatą Parlamentu Europejskiego, Rada Ministrów może podjąć decyzję stwierdzającą istnienie ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii. Każde państwo członkowskie może, zgodnie z uregulowaniami Traktatu Konstytucyjnego, wystąpić z Unii Europejskiej.

W części czwartej i końcowej Traktatu Konstytucyjnego stwierdza się, że traktat stosowany będzie na obszarze państw członkowskich Unii oraz we francuskich departamentach zamorskich, na Azorach, Maderze i na Wyspach Kanaryjskich.

Rząd każdego państwa członkowskiego Unii, Parlament Europejski i Komisja Europejska mogą przedłożyć Radzie Ministrów projekt rewizji Traktatu Konstytucyjnego.

Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy po przyjęciu przez Konferencję Międzyrządową będzie ratyfikowany w każdym państwie członkowskim zgodnie z obowiązującymi w nim zasadami konstytucyjnymi. Będzie on zawarty na czas nieokreślony i zredagowany w 20 językach oficjalnych państw członkowskich Unii. Tekst traktatu w każdym z tych języków będzie tekstem autentycznym.

KONTROWERSJE WOKÓŁ PROJEKTU TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Projekt Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy stanowił podstawę do dyskusji na trwającej od 4 października do 13 grudnia 2003 r. Konferencji Międzyrządowej w sprawie nowego traktatu UE. Projekt nie uzyskał jednak aprobaty szefów państw lub rządów 25 krajów, 15 członków Unii i 10 do niej przystępujących, którzy uczestniczyli w posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli, i jest przedmiotem dalszych konsultacji, które prowadzi prezydencja irlandzka. Winą za ten stan rzeczy media generalnie obarczają Hiszpanię i Polskę, które sprzeciwiły się przyjęciu zaproponowanej przez Konwent w artykule I-24 projektu Traktatu Konstytucyjnego omówionej wyżej formuły podwójnej większości w przypadku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Zaproponowany przez Konwent sposób podejmowania decyzji podwójną większością miałby zapobiec narzucaniu swej woli w Unii przez małe państwa. Hiszpania i Polska stały na stanowisku, że należy utrzymać zawartą w Traktacie Nicejskim o UE formułę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Uważają ją za korzystniejszą nie tylko dla siebie, gdyż daje im liczbę głosów ważonych (27) tylko o dwa mniejszą niż liczba głosów ważonych, którymi dysponują największe państwa (Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy), ale również dla wszystkich

państw średnich i małych w Unii, gdyż gwarantuje większą równowagę w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną.

Odejście od systemu nicejskiego zwiększyłyby wpływ Niemiec na podejmowanie decyzji, a zmniejszyłyby wpływ Polski i Hiszpanii. W porównaniu z ustaleniami nicejskimi, propozycja Konwentu zmniejsza siłę Polski w Radzie Ministrów z 8,13% do 6,72% (mierzonej wskaźnikiem Banzhalfa), przy jednoczesnym zmniejszeniu siły blokowania Polski (mierzonej wskaźnikiem Colemana). Liczba koalicji wygrywających, dla których Polska będzie kluczowym uczestnikiem, również ulegnie zmniejszeniu z 72,81% do 34,5%⁴⁸.

Jest to tym bardziej ważne, że właśnie decyzje podejmowane większością kwalifikowaną obejmują według projektu Konwentu coraz więcej dziedzin, między innymi budżet, w tym podział środków na rolnictwo, czy też na pomoc dla regionów biednych. Możliwość wpływu na podejmowanie decyzji w tych sprawach i ich blokowania, gdy są niekorzystne dla danego państwa, stanowiłaby o jego pozycji w Unii Europejskiej liczącej 25 państw. System nicejski, który daje większą możliwość w procesie decyzyjnym Hiszpanii i Polsce oraz generalnie państwom średnim i małym, jest przewidziany w ratyfikowanym już przez wszystkie państwa członkowskie Unii i stanowiącym obowiązujące *acquis communautaire* dla państw przystępujących Traktacie Nicejskim o UE.

W Deklaracji Rzymskiej przyjętej 4 października 2003 r. z okazji otwarcia Konferencji Międzyrządowej szefowie państw i rządów krajów członkowskich, przystępujących i kandydujących potwierdzili gotowość wyposażenia Unii Europejskiej w tekst konstytucyjny bazujący na równości państw, narodów i obywateli, dający jej możliwość skutecznego i spójnego działania na scenie międzynarodowej. Wyrazili jednocześnie przeświadczenie, że negocjacje w sprawie Traktatu Konstytucyjnego zakończą się przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, przewidzianymi na czerwiec 2004 r., dając obywatelom Unii możliwość udziału w wyborach z pełną świadomością, o jaką przyszłą Unię Europejską chodzi. W deklaracji podkreślono, że przyjęcie nowego Traktatu Konstytucyjnego będzie ważnym etapem w procesie tworzenia Unii bardziej scalonej, przejrzystej, demokratycznej, skutecznej i bliskiej obywatelom, ożywionej wolą upowszechniania wartości uniwersalnych, przede wszystkim dzięki współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz solidności i równowadze w stosunkach transatlantyckich⁴⁹.

Powszechne w prasie niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej oskarżenia Hiszpanii i Polski o niedopuszczenie do uchwalenia konstytucji europejskiej⁵⁰ nie mają podstaw chociażby z dwóch względów. Po pierwsze, kwestia

⁴⁸ „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 6, s. 13.

⁴⁹ „DAI”, nr 1 z 1 stycznia 2004 r., s. 8.

⁵⁰ „Liberation” z 17 grudnia 2003 r. W artykule zatytułowanym *Kto zabił Konstytucję* Alain Lipietz napisał: „Polska i Hiszpania? Prawica katolicka i proamerykańska? Coś bardziej głębokiego, wielkim zwycięzcą Konferencji Międzyrządowej w Brukseli, który zatopił proces ustanawiający i narzucił utrzymanie nieszczęsnego Traktatu Nicejskiego, jest zasada międzyrządowości. Zwycię-

sposobu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną nie była jedyną propozycją zawartą w projekcie traktatu wywołującą kontrowersję, tyle tylko że pozostałe nie były przedmiotem poważnej dyskusji w Brukseli. Kontrowersyjne były również takie kwestie, jak skład Komisji Europejskiej, brak nawiązania do chrześcijańskiego dziedzictwa w preambule traktatu, utrzymanie jedności w niektórych sprawach związanych ze współpracą sądową, polityką zagraniczną, zagadnieniami podatkowymi, kontrolą budżetu Unii i innymi, specyficznymi dla poszczególnych krajów kwestiami. Po drugie, jakkolwiek na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli tylko Hiszpania i Polska, poparte przez Wielką Brytanię, zgłosiły sprzeciw wobec zawartego w projekcie Konwentu sposobu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, to warto przypomnieć, że w czasie redagowania projektu przedstawiciele aż osiemnastu państw w Konwencie podpisali list do przewodniczącego wyrażający sprzeciw wobec tej propozycji. Prawdą jest natomiast, że dziewięć państw, które wraz z Polską przystępują do Unii Europejskiej, gotowych było w Brukseli przyjąć projekt Traktatu Konstytucyjnego w wersji zaproponowanej przez Konwent. Premier Węgier Péter Medgyessy publicznie poparł stanowisko Niemiec w kwestii głosowania w Unii. Premierzy Czech, Słowacji i Węgier deklarowali gotowość przystąpienia ich krajów do „twardego jądra”, gdyby takie powstało w przypadku odrzucenia zaproponowanego przez Konwent projektu Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej⁵¹.

O ile stanowisko Niemiec można jeszcze zrozumieć, o tyle trudniej jest zrozumieć stanowisko Francji. Niemcy od czasu zjednoczenia starają się uzyskać w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej znaczenie, które odpowiada ich potencjałowi demograficznemu i ekonomicznemu oraz ich znaczeniu jako głównego płatnika netto do budżetu Unii. Francja do niedawna skutecznie się temu sprzeciwiała, stojąc na stanowisku, że cztery główne państwa Unii powinny mieć we wszystkich instytucjach decyzyjnych – Radzie Ministrów, Parlamencie Europejskim i Komisji – równą liczbę miejsc i głosów. Po raz pierwszy uległa naciskom Niemiec, godząc się na to, aby po zjednoczeniu posiadały w Parlamencie Europejskim 99 miejsc, natomiast Francja, Wielka Brytania i Włochy po 87 miejsc. Podczas szczytu Unii Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Niemcy domagały się, aby ich potencjał demograficzny znalazł odbicie również w podziale głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej. Ostatecznie zgodziły się jednak na zaproponowany przez Francję system podziału głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej, zapisany w załączonej do Traktatu Nicejskiego o UE Deklaracji w sprawie poszerzenia UE⁵².

Francuzi twierdzą dzisiaj, że Traktat Nicejski o UE, będący konsekwencją kohabitacji Chirac–Jospin, jest złym rozwiązaniem, nie wyraża w przyjętym

żonym jest marzenie o nowej wspólnocie obywateli, Europie”, by dodać: „Zdrada» Polski usprawiedliwi odstąpienie od pomocy rozwojowej dla Europy Wschodniej, skazanej na los, jaki jej wyznacza Europa dwóch prędkości: strefy poddostawców o niskiej płacy i słabej legislacji dotyczącej ochrony środowiska”.

⁵¹ „Bulletin Quotidien” z 17 grudnia 2003 r., s. 23–24.

⁵² J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (red.), *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 167.

systemie decyzyjnym w sposób demokratyczny znaczenia poszczególnych państw i narodów i był potrzebny jedynie po to, aby otworzyć drogę rozszerzeniu Unii na wschód. Godzą się więc na zawarty w projekcie traktatu zaproponowanym przez Konwent system podwójnej większości kwalifikowanej, który daje przewagę Niemcom w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Nie znamy politycznych racji, które skłoniły Francję do zmiany stanowiska wobec Traktatu Nicejskiego o UE, chyba że przyjmiemy, iż Francja uświadomiła sobie, że tylko we współpracy z Niemcami będzie mogła dalej odgrywać w Unii kluczową rolę, jaka odgrywała w przeszłości. Na podstawie Traktatu Nicejskiego w Unii liczącej 25 państw tandem francusko-niemiecki dysponuje 16% wszystkich głosów ważonych, natomiast na podstawie projektu Konwentu uzyskałaby 20%⁵³.

Musi jednak budzić zdziwienie, że Francja, która z takim uporem zabiegała w imię zachowania równowagi w Unii, aby rozszerzenie Unii Europejskiej dokonało się na warunkach zaproponowanych przez nią w Nicei, z chwilą gdy już do tego doszło, domaga się zmiany warunków, na których narody krajów przystępujących, w tym Polski, wyraziły zgodę na integrację z Unią Europejską. Traktat Nicejski o UE został ratyfikowany przez wszystkich piętnastu obecnych członków Unii Europejskiej i obowiązuje od 1 lutego 2003 r. Stał się częścią *acquis communautaire*, które państwa przystępujące zobowiązane zostały, na podstawie kryteriów kopenhaskich z 1993 r., zaakceptować w momencie podpisania traktatów akcesyjnych 16 kwietnia 2003 r. Uczyniły to, ich traktat został już ratyfikowany przez piętnaście państw członkowskich Unii i przez konstytucyjnie upoważnione do tego władze każdego z nich i nikt bez ich zgody postanowień Traktatu Nicejskiego i stanowiących jego integralną część załączników nie jest w stanie zmienić.

Wielu prominentnych przedstawicieli Unii Europejskiej, jak przewodniczący Parlamentu Europejskiego Pat Cox i przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, przekonywało Irlandczyków o potrzebie ratyfikowania w drugim referendum Traktatu Nicejskiego, podkreślając jego walory. Nic takiego nie zaszło w okresie od 16 grudnia 2000 r., czyli od daty uchwalenia Traktatu Nicejskiego, do 13 grudnia 2003 r., czyli daty posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli, która miała przyjąć Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, co uzasadniałoby zmianę nicejskiego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Proponowane przez Francję i Niemcy odrzucenie nicejskiego systemu głosowania na zasadzie większości kwalifikowanej zmierza do zapewnienia sobie monopolu blokowania niekorzystnych dla tych obu państw decyzji i pozbawienia takich możliwości innych członków Unii. Tymczasem przypadek naruszenia przez oba kraje Paktu Stabilności podważa zaufanie do nich jako przykładowych członków Unii ze strony pozostałych państw członkowskich.

Komentarze po nieudanym szczycie UE w Brukseli nie były przesadnie pesymistyczne. Jak napisał francuski dziennik „Liberation”, „niepowodzenia ostatniego szczytu należy bardzo żałować, ale nie jest to *Apocalypse Now*. Z dużą

⁵³ „Le Nouvel Économiste” z 12–18 grudnia 2003 r.

dozą pewności można iść o zakład, że za trzy lub sześć miesięcy, dzięki dyplomatycznej pomysłowości i inżynierii instytucjonalnej, zostanie znalezione rozwiązanie do przyjęcia, a kryzys rozpocznie nowy etap budowy europejskiej”⁵⁴. Z kolei Valéry Giscard d’Estaing nawoływał do spokoju, stwierdzając, że najlepszym czasem do ponownej debaty na temat Traktatu Konstytucyjnego będzie koniec 2004 r. lub początek roku 2005, po okresie refleksji, która wyciszy antagonizmy i przed 2009 r. doprowadzi do porozumienia. Jego zdaniem z czasem Hiszpania i Polska przyłączą się do zasady podwójnej większości, gdyż doświadczenia zdobyte po 1 listopada 2004 r. w toku realizacji Traktatu Nicejskiego upewnią oba państwa, że instytucje ustanowione przez ten traktat nie gwarantują dobrego funkcjonowania Unii Europejskiej złożonej z dwudziestu pięciu lub dwudziestu siedmiu członków. Tak podzielona Unia, o osłabionym duchu solidarności, z rotacyjną prezydencją, rozdętą Komisją i Parlamentem o ograniczonych kompetencjach, nie będzie, jego zdaniem, w stanie podejmować decyzji niezbędnych dla jej istnienia i postępu, co nie będzie służyć interesom nowych członków. Valéry Giscard d’Estaing uważa, że w interesie Polski leży jej powrót do Trójkąta Weimarskiego⁵⁵.

Generalnie ocenia się, że w sytuacji powstałej po nieudanym szczycie w Brukseli, której zdaniem niektórych ekspertów można było uniknąć, gdyby „pogłębienia”, czyli reformy traktatów, dokonano przed rozszerzeniem, a więc bez udziału państw przystępujących,⁵⁶ możliwe są w kwestii Traktatu Konstytucyjnego trzy scenariusze. Pierwszy zakłada blokadę instytucjonalną i przekształcenie Unii w strefę wolnego handlu. Drugi przewiduje realizację programu Unii o wielu szybkościach przede wszystkim wokół kwestii euro, obrony, Schengen, co w efekcie oznaczałoby zniweczenie rozszerzenia i powrót do idei konfederacji europejskiej François Mitterranda o negatywnych dla Europy konsekwencjach w sferze ekonomicznej i politycznej. Wreszcie trzeci to dalsze poszukiwanie kompromisu między 25 państwami członkowskimi Unii na podstawie projektu Traktatu Konstytucyjnego wypracowanego przez Konwent, co wydaje się rozwiązaniem najrozsądniejszym⁵⁷. Polski minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz tak skomentował wyniki szczytu w Brukseli w sprawie Traktatu Konstytucyjnego: „Jedną z przyczyn niepowodzenia szczytu w Brukseli polegała na tym, że nasi partnerzy sądzili, że polskie stanowisko jest przetargowe, że zgodzimy się na jakąś kompensatę za ustępstwa w dziedzinie głosowania. My mówimy o sprawach zasadniczych – o wizji modelu UE, o relacjach między państwami członkowskimi. Nie chodzi nam o rozwiązania handlowo-techniczne. Tego stanowiska nie zmienimy”⁵⁸.

⁵⁴ „Liberation” z 18 grudnia 2003 r.

⁵⁵ „Le Figaro” z 19 grudnia 2003 r.; „Le Monde” z 19 grudnia 2003 r.

⁵⁶ Jean-Claude Casanova pisał w „Le Monde” 3 lutego 2004 r., że jedną z przyczyn niepowodzenia debaty nad Traktatem Konstytucyjnym jest wcześniejsze rozszerzenie Unii, za co winą obciąża Niemców, „którzy chcieli wymazać swoją winę wobec Polaków i Czechów”.

⁵⁷ Por. *Quelle Europe après le fiasco de Bruxelles?*, „Le Figaro” z 23 grudnia 2003 r.

⁵⁸ „Trybuna” z 24–25 stycznia 2004 r.

Z dniem 1 stycznia 2004 r. na pół roku sprawę wynegocjowania Traktatu Konstytucyjnego UE na podstawie projektu Konwentu wzięła w swoje ręce Irlandia, która sprawuje prezydencję w Unii. Irlandia uczyniła kwestię Traktatu Konstytucyjnego priorytetem swojej prezydencji. Dominuje opinia, aby nie przyspieszać nadmiernie procesu negocjacji, zważywszy, że zarówno w odniesieniu do systemu głosowania większością kwalifikowaną, jak i składu Komisji, czyli w dwóch najważniejszych sprawach, Traktat Nicejski o UE obowiązywał będzie i tak od 1 listopada 2004 r. do 1 listopada 2009 r. Być może jest to czas na poszukiwanie kompromisu, a także sprawdzenie, czy system nicejski jest zły, jak niektórzy twierdzą, czy też dobry i będzie służył Unii.

Pewien wpływ na decyzje w tych sprawach mogą mieć wyniki wyborów parlamentarnych w Hiszpanii w marcu 2004 r., wyborów do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2004 r. i powołanie nowej Komisji Europejskiej, a także wyniki ewentualnych przyspieszonych wyborów parlamentarnych w Polsce. Niektóre państwa członkowskie UE grożą, że jeżeli zbyt długo nie będzie decyzji w sprawie projektu Traktatu Konstytucyjnego zaproponowanego przez Konwent, grozi to podjęciem prób tworzenia „twardego jądra” Unii lub grup pionierskich w takich na przykład dziedzinach, jak obrona, wymiar sprawiedliwości czy gospodarka. Za takim rozwiązaniem opowiedzieli się po szczycie w Brukseli prezydent Francji Jacques Chirac i premier Belgii Guy Verhofstadt, ale był mu przeciwny kanclerz Niemiec Gerhard Schröder, który uważa, że takie rozwiązanie można by rozważać dopiero po definitywnym odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego, a tymczasem należy odbyć z Polską „bardziej intensywną dyskusję”⁵⁹. Poszukiwanie kompromisu w sprawie Traktatu Konstytucyjnego UE trwa i nie jest wykluczone, że zostanie on osiągnięty jeszcze w 2004 r.

Bardzo interesujące stanowisko w tej kwestii zajął niedawno Bernard Bot, minister spraw zagranicznych Niderlandów. Uznał, że wyniki Konwentu powinny pozostać podstawą konstytucji europejskiej i że winna ona być uchwalona do końca 2004 r., czyli w czasie prezydencji niderlandzkiej w Unii, która przypada na drugą połowę tego roku. Zdecydowanie wypowiedział się przeciwko idei grup pionierskich jako sprzecznej z duchem kompromisu, siejącej niezgodę oraz powodującej nieporozumienia, odrzucającej tych, którzy nie mieszczą się w czołowym peletonie, z którymi być może peleton nie będzie się liczył. Stwierdził, że obywatele Europy chcą dokonać w pełni wolnego wyboru konstytucji, w której zapisane będą interesy i zasady drogie ich krajom, i przeciwni są temu, aby ich rządy musiały ustępować przed groźbą odrzucenia, gdyż trwałość Traktatu Konstytucyjnego zależeć będzie od stopnia jego akceptacji przez całą ludność europejską⁶⁰.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ „Le Figaro” z 29 stycznia 2004 r.

KWESTIA IRAKU GŁÓWNĄ PRZYCZYNĄ NAPIĘCIA W STOSUNKACH TRANSATLANTYCKICH

Kryzys iracki i związane z tym różnice zdań w sprawie metod walki z terroryzmem między Stanami Zjednoczonymi oraz Francją i Niemcami, a także niektórymi innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, zdominowały stosunki transatlantyckie w roku 2003. Najostrzej różnice zdań wystąpiły na początku 2003 r., w okresie poprzedzającym interwencję amerykańsko-brytyjską w Iraku, kiedy to Francja, Niemcy i Rosja organizowały koalicję sprzeciwu wobec działań amerykańsko-brytyjskich. Czynnikiem, który wyraźnie podniósł poziom napięcia, była reakcja niektórych państw Unii, zwłaszcza Francji, na opublikowany w dniu 30 stycznia 2003 r. tzw. list ośmiu, czyli deklarację poparcia szefów rządów Danii, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz Czech, Polski i Węgier dla polityki prezydenta Busha wobec Iraku. Prezydent Francji Jacques Chirac pozwolił sobie na niezwykle ostrą krytykę środkowoeuropejskich sygnatariuszy listu, apelując do nich, aby siedzieli cicho, pomijając milczeniem fakt, że większość sygnatariuszy listu stanowiły państwa członkowskie Unii Europejskiej. Tym, co dodatkowo rozsierdziło Francję i Niemcy, było poparcie dla polityki USA wobec Iraku ze strony dziesięciu państw tzw. Grupy Wileńskiej.

Wszystkie te wydarzenia, jeśli nawet nie oznaczały wyraźnej zmiany układu sił w procesie reformowania Unii Europejskiej, to na pewno stworzyły nową sytuację i nowy klimat pracy w Konwencji, który wkroczył w fazę redagowania tekstu projektu Traktatu Konstytucyjnego. Komentując poparcie krajów przystępujących dla Stanów Zjednoczonych w kwestii Iraku Jacques Delors, były przewodniczący Komisji Europejskiej, stwierdził nie bez racji, że dla tych krajów „polityka to Sojusz, a gospodarka to Unia Europejska” i nawoływał do realizmu i nieoczekiwania, iż zdarzy się w Unii Europejskiej instytucjonalny cud, jeśli nie będzie politycznej woli, aby taki cud się zdarzył, gdyż jeszcze nigdy bez politycznej woli nie dokonał się żaden postęp instytucjonalny⁶¹.

Unia Europejska poświęciła wiele uwagi kwestii Iraku. 27 stycznia 2003 r. odbyło się na ten temat posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, na którym ustalono, że państwa Unii będą w tej kwestii zajmować jednolite stanowisko. 4 lutego 2003 r. Rada wystosowała oficjalne *démarche* do władz irackich. Na wniosek prezydencji greckiej 17 lutego odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w sprawie Iraku. Jego celem było zbliżenie stanowisk państw Unii w odniesieniu do kryzysu irackiego. Kwestia ta od pewnego już czasu wywoływała kontrowersje nie tylko między USA i niektórymi państwami Unii, ale również w łonie samej Unii. W konkluzjach Rady Europejskiej z nadzwyczajnego spotkania w Brukseli podkreślono stanowczość Unii w dążeniu do rozwiązania problemu nierozprzestrzeniania broni masowej zagłady, podporządkowując jednak działania w tej dziedzinie decyzjom Rady Bezpieczeństwa ONZ. Nie odrzucając rozwiązania siłowego wobec Iraku, opowiedziano się

⁶¹ „La Tribune” z 14 marca 2003 r.

jednak za jego zastosowaniem wyłącznie w ostateczności. W przyjętej deklaracji stwierdza się: „celem Unii w sprawie Iraku pozostaje całkowite i skuteczne rozbrojenie tego kraju zgodnie ze stosownymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza rezolucją 1441. Chcielibyśmy osiągnąć ten cel w sposób pokojowy. Jest rzeczą jasną, że tego chcą narody Europy. (...) Jesteśmy zdecydowani działać ze wszystkimi naszymi partnerami, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, w celu doprowadzenia do rozbrojenia Iraku, pokoju i stabilności w regionie oraz zapewnienia godnej przyszłości wszystkim narodom, które tam żyją”⁶².

Na nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej do Brukseli 17 lutego 2003 r. nie zaproszono, mimo protestów Wielkiej Brytanii, państw przystępujących do Unii, co było swego rodzaju karą za poparcie większości z nich dla polityki amerykańskiej. Dopiero nazajutrz, 18 lutego 2003 r., poinformowano je o stanowisku Unii, które to stanowisko wszystkie państwa przystępujące akceptowały.

W sierpniu 2003 r. prezydencja włoska UE ogłosiła komunikat prasowy, w którym potępiła „barbarzyński zamach na Narody Zjednoczone (w Bagdadzie) i to w chwili, gdy Narody Zjednoczone poproszone zostały o wzmocnienie swej obecności i roli w odbudowie kraju”⁶³.

Tematem październikowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli oprócz spraw gospodarczych były konsekwencje kryzysu irackiego. We wnioskach prezydencji wyrażono nadzieję, że „konflikt zakończy się z minimum cierpień i strat w ludziach” i podkreślono, że Unia opowiada się za „integralnością terytorialną, suwerennością, stabilnością polityczną oraz całkowitym i efektywnym rozbrojeniem Iraku na całym jego terytorium”. Przypomniano również potrzebę umocnienia partnerstwa transatlantyckiego, które pozostaje podstawowym priorytetem strategicznym Unii Europejskiej⁶⁴. Potrzebę konsolidacji partnerstwa transatlantyckiego podkreślono 4 grudnia 2003 r. na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich NATO i UE w Brukseli. We wspólnej deklaracji stwierdzono, że „NATO i UE mają wspólne interesy strategiczne. Działając razem na rzecz osiągnięcia identycznych celów strategicznych, obie instytucje umacniać będą bezpieczeństwo i stabilność w Europie i poza Europą. W nowym kontekście strategicznym XXI wieku jest bardziej niż kiedykolwiek ważne, aby NATO i UE «pozostały zjednoczone w ramach ścisłego partnerstwa opartego na zaufaniu»”⁶⁵.

Na swym posiedzeniu w Brukseli 12 grudnia 2003 r. Rada Europejska przyjęła dokument zatytułowany *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska strategia bezpieczeństwa*⁶⁶. W dokumencie czytamy, że działając wspólnie, Unia Europejska i Stany Zjednoczone mogą stanowić wspianą siłę w służbie dobra

⁶² „DAI”, nr 7 z 1 kwietnia 2003 r., s. 264.

⁶³ „DAI”, nr 20 z 20 sierpnia 2003 r.

⁶⁴ „7 jours Europe” z 25 marca 2003 r., s. 1.

⁶⁵ „DAI”, nr 2 z 15 stycznia 2004 r., s. 50.

⁶⁶ *Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité. Document proposé par Javier Solana et adopté par les chefs d'État et de gouvernement, réuni en Conseil européen à Bruxelles, le 12 décembre 2003.*

w świecie. Równocześnie stwierdza się, że jako związek 25 państw o liczbie ludności przekraczającej 450 mln osób i produkcji stanowiącej jedną czwartą światowego produktu krajowego brutto, Unia Europejska jest bez wątpienia aktorem o zasięgu światowym i jest gotowa dzielić odpowiedzialność za międzynarodowe bezpieczeństwo i budowę lepszego świata.

W roku 2003 Unia Europejska rozwijała generalnie dużą aktywność w stosunkach międzynarodowych. 27 marca 2003 r. odbyło się w Atenach XI spotkanie na szczeblu ministerialnym między UE i Wspólnotą Andyjską, 28 marca również XI spotkanie między UE i Grupą z Rio, a 12 maja XIX spotkanie konferencji ministerialnej Dialogu San José z Unią. Były to rutynowe spotkania w ramach współpracy Unii Europejskiej z krajami Ameryki Łacińskiej⁶⁷. 5 czerwca 2003 r. prezydencja grecka UE ogłosiła deklarację, w której wyraziła swoje zatroskanie łamaniem praw człowieka na Kubie i wezwała państwa członkowskie Unii do ograniczenia stosunków z tym krajem. Do deklaracji przyłączyły się państwa przystępujące do Unii, kandydujące, stowarzyszone oraz członkowie Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁶⁸. Fidel Castro w wystąpieniu z okazji 50. rocznicy rewolucji kubańskiej 26 lipca 2003 r. nazwał działania państw Unii i pozostałych państw skandalicznymi i potraktował je jako przejaw arogancji⁶⁹.

W maju, czerwcu i lipcu 2003 r. Unia Europejska odbyła szereg spotkań na szczycie lub na szczeblu ministerialnym z partnerami zewnętrznymi. Przede wszystkim wymienić należy szczyt Unia–Rosja w Sankt Petersburgu 31 maja, następnie szczyt Unia–USA 25 czerwca w Waszyngtonie, szczyt Unia–Bałkany 21 czerwca w Salonikach oraz konferencję eurośródziemnomorską na Krecie 26 i 27 maja 2000 r.⁷⁰

Jakkolwiek sprawa przyjęcia projektu Traktatu Konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent zdominowała obrady szczytu Unii Europejskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r., to nie wyczerpała całej problematyki, która była przedmiotem obrad szczytu. Dużo uwagi poświęcono kwestiom imigracji, granic Unii i azylu, rozszerzeniu Unii, polityce gospodarczej i zatrudnienia, stosunkom zewnętrznym, WPZiB, EPBiO. O globalnych aspiracjach UE świadczy zajęcie przez szczyt stanowiska, nie po raz pierwszy zresztą, wobec sytuacji na Bliskim Wschodzie, w Iraku, Iranie, Korei Północnej, Timorze Wschodnim, Myanmarze, na Kubie i w Afryce Środkowej. Przyjęto raport w sprawie walki z terroryzmem oraz deklarację w sprawie nierozprzestrzeniania broni masowej zagłady⁷¹.

Reasumując, należy podkreślić, że prezydencja grecka, a zwłaszcza prezydencja włoska UE, czyniły starania, aby wzmocnić znaczenie Unii w stosunkach zewnętrznych, podejmując w tym celu efektywne działania na arenie międzynarodowej. Wyrażało się to w dążeniu do poprawy stosunków transatlantyckich, zacieśnianiu współpracy z państwami basenu Morza Śródziemnego, działaniach

⁶⁷ „DAI”, nr 13 z 1 lipca 2003 r., s. 536–539.

⁶⁸ „DAI”, nr 16 z 15 sierpnia 2003 r., s. 667.

⁶⁹ „DAI”, nr 18 z 15 września 2003 r., s. 661–663.

⁷⁰ „DAI”, nr 17 z 1 września 2003 r., s. 704–706, 707–709, 728–736.

⁷¹ „DAI”, nr 17 z 1 września 2003 r., s. 687–689.

na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie oraz konsolidacji stosunków z Rosją, Ukrainą i państwami bałkańskimi. Szczególnie w sytuacji trwania kryzysu irackiego i zagrożenia ze strony terroryzmu międzynarodowego prezydencja włoska starała się odtworzyć klimat zaufania i współpracy ze Stanami Zjednoczonymi.