

Mikołaj Tomaszuk

WYBRANE ZAGADNIENIA UDZIAŁU NIEMIEC W PRACACH NAD TRAKTATEM USTANAWIAJĄCYM KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY I TRAKTAT LIZBOŃSKI

Ostatnie wydarzenia w Europie, których kierunek działań wyznaczają m.in. walka ze skutkami kryzysu gospodarczego, przygotowywanie nowych, pobudzających europejski wzrost Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014–2020, trwająca od 2009 roku implementacja na poziomie wspólnotowym Traktatu z Lizbony, zmiana tego dokumentu powodowana opracowywaniem mechanizmów ściślejszego zarządzania gospodarczego¹ oraz zaangażowanie UE w wydarzenia arabskiej wiosny, pozwalają na utrwalenie przekonania, że rząd Niemiec w dalszym ciągu pełni rolę przywódcy europejskiego w kluczowych dla UE sprawach.

Na taką sytuację składa się kilka czynników. W wyniku zderzenia z kryzysem gospodarczym trudno nie odnieść wrażenia, że rozgrywaną między instytucjami unijnymi a rządami państw członkowskich walkę o przywództwo europejskie wygrywają państwa członkowskie w szczególności Niemcy i Francja², które czynią Komisję Europejską zakładnikiem swoich pomysłów – zmiany traktatów, powołania europejskiego rządu gospodarczego i in. Tym

¹ Chodzi tu m.in. o ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.

² Por.: S. Heffer, *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, Dailymail z dnia 17.08.2011, pobrano z: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2026840/European-debt-summit-Germany-using-financial-crisis-conquer-Europe.html#ixzz1bevFHbK9>, z dnia 10.09.2011; F. Roth, *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302/ November 2009.

samym instytucją państwa na skutek kryzysu gospodarczego wzmacnia się od wewnątrz. Zaś na szczeblu ponadnarodowej kooperacji antykryzysowej państw jej niska efektywność wskazuje w linii prostej na państwo jako głównego koordynatora pokryzysowego porządku. Z punktu widzenia ponadnarodowych i międzyrządowych cech Unii Europejskiej można prognozować, że wzmocnieniu ulegnie międzyrządowa kooperacja zarządzania kryzysem, niekoniecznie w gronie 27 państw członkowskich.

Na lidera unijnych inicjatyw antykryzysowych wyrasta tandem francusko-niemiecki³. Podejmowane przez kanclerz RFN Angelę Merkel oraz prezydenta V Republiki Nicola Sarkozy inicjatywy powołania rządu gospodarczego, brak zgody na emisję obligacji europejskich, porozumienie w sprawie wprowadzenia nowego źródła dochodów budżetu UE, wypracowanie wspólnego mianownika europejskiego porozumienia co do zmiany TL, czy też inicjowanie oszczędnościowych w treści listów wysyłanych przed przystąpieniem unijnych instytucji do rocznego i wieloletniego planowania budżetowego – są odbierane przez inne państwa członkowskie przez pryzmat ukrywania siły Niemiec i słabości Francji, której kondycja gospodarcza bywa określana jako wysoce niestabilna⁴.

Nie bez powodu Niemcy i Francja mogą czuć się w szczególny sposób odpowiedzialne za projekt europejski. Współpraca tych dwóch państw po II wojnie światowej jest przez wielu badaczy przedstawiana jako wzór pojednania na podstawie pokojowej, ponadnarodowej współpracy. Przywódcy tych państw w wielu kryzysowych sytuacjach wynikających ze zmiany politycznych uwarunkowań stosunków międzynarodowych, czy też powstałych na skutek niestabilności rynków, występowali z inicjatywami strategicznych zmian w UE, rozumianych jako odpowiedź na jej wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia, i przejawy niestabilności. Należy wspomnieć o klimacie politycznym towarzyszącym powstaniu Unii Europejskiej, czy też podczas opracowywania strategii rozszerzenia UE i przeprowadzanej jednocześnie konstytucjonalizacji podstaw traktatowych UE.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wkładu Niemiec w zakończoną wejściem w życie Traktatu z Lizbony reformę traktatową. Bez wątpienia państwo, którego minister spraw zagranicznych wypowiada słowa o koniecz-

³ Por. W. Glomb, *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, February 2011, s. 33 i nast. Nazywany w publicystyce: Merkozy.

⁴ Dość wspomnieć, że na skutek utraty najwyższego ratingu przez Francję w duecie Merkozy wzmacnia się pozycja Niemiec, które z większą stanowczością mogą odmawiać wypłaty pomocy finansowej państwom niewdrażającym pakietów ratujących ich finanse publiczne.

nej głębszej federalizacji UE, a następnie odgrywa główną rolę podczas prac Konwentu Europejskiego i w trakcie debaty pokonstytucyjnej, musi mieć opracowaną jednolitą wizję modelu docelowego UE. Pozostaje ona w zasadniczych punktach niezmienna, a poszczególne rządy niemieckie cechuje konsekwencja w jej realizacji. Można zatem wnioskować, że Niemcy, oprócz tego, że są największym płatnikiem netto unijnego budżetu oraz motorem europejskiej gospodarki, czują się w szczególny sposób odpowiedzialne za pomyślność integracji europejskiej. Inne zaś państwa o podobnym potencjale politycznym popierają co do zasady niemieckie propozycje w tych punktach, które zapewniają realizację ich indywidualnych strategii politycznych. Dzięki temu projekt europejski może się rozwijać, zachowując przy tym swą specyfikę łączenia międzyrządowej i wspólnotowej logiki integracyjnej.

1. DEBATA O PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ PRZED ROZSZERZENIEM Z 2004 ROKU

Wejście w życie 1 lutego 2003 roku Traktatu z Nicei (TN) zamknęło otwartą w Amsterdamie dyskusję wśród państw członkowskich UE-15 na temat zmian traktatowych koniecznych do wprowadzenia przed rozszerzeniem z 2004 i 2007 roku. Z drugiej jednak strony, określany mianem „zgniętego kompromisu”, Traktat nicejski dostarczał impulsu do nowej dyskusji na temat reform w Unii, które miały zbudować trwalsze podstawy jej funkcjonowania w poszerzonym gronie państw członkowskich⁵.

Już w trakcie Konferencji Międzyrządowej (IGC)⁶, której prace zakończyły się w grudniu 2000 roku parafowaniem TN, w różnych ośrodkach w Unii Europejskiej toczyły się debaty, które w różny sposób podejmowały tematykę *finalite politique* tej organizacji. Pretekstem do rozmów była m.in.

⁵ Argumentowano przy tym, że rozszerzenie Unii jest dla niej tak dużym wyzwaniem instytucjonalnym, że kwestie sporne, które z niego mogły wynikać, nie zostały dotychczas rozwiązane za pomocą tradycyjnego mechanizmu zmiany, tj. IGC. Stąd poszukiwano innego mechanizmu, decydując się na połączenie metody IGC z poprzedzającą ją Konwentem sprawdzonym jak metoda refleksji europejskiej w trakcie prac nad Kartą Praw Podstawowych. Ten typ argumentacji jest prezentowany w pracy. Por. E.O. Eriksen, J. Fossum, A.J. Menendez (red.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Nomos, Baden-Baden 2003.

⁶ IGC – skrót od Intergovernmental Council – Konferencji Międzyrządowej Przedstawicieli Państw Członkowskich. Instytucja IGC jest wykorzystywana m.in. w procedurze zmiany traktatowej w Unii Europejskiej.

„(...) perspektywa rozszerzenia, [która (przyp. M. T.)] zdestabilizowała tradycyjną równowagę istniejącą w europejskim systemie instytucjonalnym, zapewniającą z jednej strony balans pomiędzy państwami dużymi, małymi i średnimi a instytucjami z drugiej strony. Nasileniu uległa presja na zachowanie równowagi pomiędzy kryterium demograficznym a reprezentatywnością w unijnych instytucjach (Rada UE, KE, PE). Trudne okazało się dalsze funkcjonowanie UE na podstawie zasady jednomyślności, wymuszające konieczność rozszerzenia zakresu przedmiotowego stosowania większości kwalifikowanej”⁷.

Ponadto istnienie „*Nice leftovers*” w postaci niedoprecyzowania zapisów o składzie Komisji Europejskiej, braku odważnej decyzji co do rozszerzenia zakresu zastosowania kwalifikowanej większości w RUE (QMV) oraz przyjęcie mniej przejrzystej definicji większości definicji większości kwalifikowanej sprawiły, że załączona do traktatu deklaracja o przyszłości Unii Europejskiej stała się automatycznie elementem kompromisu nicejskiego umożliwiającego rozszerzenie, ale rozpoczynającego jednocześnie poważniejszą debatę na temat przyszłości Unii, gdy jej skład członkowski przekroczy liczbę 27 państw członkowskich⁸.

Główne zadanie, które miał rozwiązać Traktat nicejski, to utrzymanie jak się okazało w krótkoterminowej perspektywie skuteczności i efektywności Unii, tj. niedopuszczenie do paraliżu decyzyjnego na szczeblu wspólnotowym. Kierunki dalszych, bardziej zasadniczych reform traktatowych precyzowała, przyjęta podczas prezydencji Królestwa Belgii w UE, Deklaracja z Laeken. Jej treść kreśliła ramy debaty Konwentu Europejskiego, który swymi pracami miał objąć doprecyzowanie katalogu kompetencji państw członkowskich i Unii, ustalenie statusu Karty Praw Podstawowych, uproszczenie traktatów

⁷ *Problemy towarzyszące powstaniu Traktatu z Nicei, Zeszyty Analityczne. Deklaracja berlińska i proces konstytucyjny*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, marzec 2007.

⁸ Nie należy zapominać, że dzięki zawartemu kompromisowi wokół przepisów TN rozszerzenie UE z 2004 i 2007 było w ogóle możliwe. W kontekście przepisów TN duże państwa członkowskie: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania oraz Hiszpania traciły np. prawo do obsadzania dwóch foteli komisarzy. Strata ta miała zostać zrekomensowana m.in. zmianą definicji większości kwalifikowanej w Radzie. Nicejskie rozwiązania – system głosów ważonych – nie odpowiadał m.in. Niemcom i Francji. Przywódcy tych państw obawiali się utraty wpływów w Radzie; przeciągania w czasie procesu decyzyjnego ze względu na większą liczbę państw członkowskich i system głosowania wymuszający zmianę polityki koalicyjnej. Jak pokazują późniejsze opracowania większość obaw się nie potwierdziła i proces decyzyjny odbywał się sprawniej w gronie poszerzonej UE, a z prawa weta korzystały chętniej państwa UE-15 niż nowi członkowie.

bez zmiany ich znaczenia oraz włączenie parlamentów krajowych w systemie decyzyjnym Unii⁹.

Prace Konwentu zostały poprzedzone żywą debatą polityczną i intelektualną na temat przyszłości UE i kształtu jej podstaw traktatowych. Wypowiedzi ministra spraw zagranicznych Niemiec J. Fischera, premiera Królestwa Belgii G. Verhofstad'a, prezydenta V Republiki Francji J. Chiraca, premiera Zjednoczonego Królestwa T. Blaira i innych europejskich przywódców ujawniają różne punkty widzenia na zasadnicze kierunki rozwoju Unii. Łączy troska, z jaką ci politycy podchodzili do projektu europejskiego, oraz troska o nieutrącenie swojej pozycji w zmienionej rozszerzeniem UE¹⁰. Analiza wystąpień tych polityków jest koniecznym elementem zrozumienia powodów niezamknięcia procesu reform w ramach TN, wytyczenia kierunków prac Konwentu ds. Przyszłości Europy zmaterializowanych w Traktacie Ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

12 maja 2000 roku na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie minister spraw zagranicznych RFN J. Fischer w wystąpieniu skierowanym do studentów nt. aktualnej kondycji Unii Europejskiej, Europy w nowym millenium, przedstawił uznawaną za pierwszy głos w debacie, koncepcję utworzenia federacji europejskiej¹¹. J. Fischer słusznie wskazywał, że w kontekście rozszerzenia Unia musi dokończyć proces transformacji, aby nie stracić swej efektywności i spójności. Stąd – zdaniem J. Fischera – istnieje potrzeba wzmocnienia instytucji i zróżnicowania integracji. Określając wyzwania na najbliższe lata dla integracji europejskiej, J. Fischer wskazywał na rozszerzenie – zachowanie zdolności do działania poprzez zainicjowanie integracji politycznej, dyferencjację integracji w kontekście zróżnicowania jej państw członkowskich oraz konieczność przeanalizowanie skuteczności jednej z powszechniej stosowanej metodzie wypracowywania decyzji w UE – metody J. Monnet'a, która

⁹ Rozszerzenie UE było *de facto* katalizatorem głębszych zmian w UE. Zanim jednak doszło do podpisania TN przywódcy europejscy zastanawiali się nad innymi wariantami pogodzenia procesu rozszerzenia z pogłębieniem integracji europejskiej. Další bieg wydarzeń był realizacją scenariusza pogłębiania integracji europejskiej wraz z realizacją strategii rozszerzenia.

¹⁰ Tym samym rozszerzenie było największym katalizatorem zmian w UE i jako otoczenia systemowego odegrało ważną rolę w zmianie wewnątrzsystemowej UE.

¹¹ J. Fischer, *From confederacy to federation-thoughts on the finality of European integration*. Speech at the Humboldt University in Berlin, 12.05.2000, pobrano ze strony: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_en.rtf, z dnia 20.09.2007. Zob. również P. Buras, *Dyskusja o finalite politique Unii europejskiej. Przegląd stanowisk*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 8.01.

– w przekonaniu J. Fischera – ze względu na wpisaną jednomyślność decyzyjną¹² mogła być zawodna w poszerzonym gronie państw członkowskich.

Federacja europejska w opinii szefa niemieckiego MSZ miała być systemem parlamentarnym, który opierałby się na traktacie konstytucyjnym regulującym, zgodnie z zasadami federalizmu, kwestie podziału kompetencji suwerennej władzy między państwa a Unię. Parlament Europejski w wyniku reformy miałby składać się z dwóch izb, gdzie drugą izbę stanowić miała zreformowana Rada Unii Europejskiej. Taki scenariusz zakładał wzmocnienie ponadnarodowego wymiaru instytucjonalnego poprzez wzrost znaczenia Komisji Europejskiej i poszerzenie zakresu spraw należących do katalogu wyłącznych kompetencji Unii. J. Fischer zdawał sobie sprawę z tego, że wdrożenie w życie zaproponowanej przez niego koncepcji nie nastąpi w wyniku jednego aktu reformującego, lecz wymaga rozłożenia w czasie na dwa, trzy etapy pośrednie. Analiza prac Konwentu Europejskiego, IGC 2003–2004 oraz IGC 2007 przygotowanej przez prezydentkę niemiecką wskazuje na konsekwentne zaangażowanie RFN w wyznaczanie kierunków reformy UE oraz ich materializację w konkretnych przepisach traktatowych. Mimo to, że ostateczny kompromis – osiągnięty najpierw w ramach TKE, a następnie w formule TL – został wypracowany na podstawie prezentowanych również przez inne państwa pomysłów na reformę UE, to w wielu zasadniczych punktach można zauważyć skuteczne przeforsowanie przez niemieckich negocjatorów ich pomysłów na UE. Wynikały one z wcześniej zaplanowanych, czy to w prawie UE czy w programach krajowej polityki europejskiej, strategicznych celów, bez których spełnienia projekt europejski mógł dla Niemiec stracić na swej atrakcyjności.

Głównym komentatorem też J. Fischera był prezydent Francji J. Chirac, który swój punkt widzenia na UE–25 zaprezentował podczas przemówienia przed Bundestagiem w czerwcu 2000 r. Głos ówczesnego prezydenta Francji, ze względu na uwypuklenie znaczenia i roli państw członkowskich w procesie integracji europejskiej, był odbierany jako chęć wzmacniania metody międzyrządowej. Dostrzegając wagę rozpoczętej debaty, dla której jednym z motywów było zbliżające się rozszerzenie Unii, J. Chirac opowiadał się podobnie jak J. Fischer za reorganizacją traktatów w celu ich większej przejrzystości i spójności. Nie widział on zagrożenia w możliwości pogłębienia integracji w ramach koalicji kilku państw członkowskich. Elementem konsolidującym tak rozumianej Europy wielu prędkości miała być Karta Praw Podstawowych oraz dookreślenie przy użyciu zasady subsydiarności kompetencji własnych

¹² Np. w kontekście obowiązku jednomyślnej ratyfikacji nowych traktatów.

Unii. J. Chirac, opowiadając się za demokratyzacją struktur unijnych, postulował głębsze reformy instytucjonalne, których celem ostatecznym miała być taka struktura, w jakiej głównymi elementami byłby Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Rola Komisji Europejskiej sprowadzałaby się do pełnienia funkcji czynnika moderującego, inicjującego współpracę państw. Ostatni zaś głos w ważnych kwestiach miał należeć do PE i Rady¹³.

Zakreślone wyżej scenariusze przyszłości UE były skutecznie forsowane przez te państwa podczas prac Konwentu Europejskiego, szczególnie podczas tzw. fazy rozstrzygnięć. Wielu polityków, oceniając zaangażowanie Francji i Niemiec w prace tego gremium, dostrzegało ożywienie we wzajemnych relacjach. Po okresie jedynie poprawnych relacji sojusz ten okazał się na tyle trwały, że mimo fiaska ratyfikacyjnego TKE, tandem francusko-niemiecki wywierał wpływ na dyskusję o UE bez TKE i o kształcie mandatu na IGC z 2007 roku. Warto zwrócić uwagę, że mimo precedensów w historii integracji europejskiej powtarzania ratyfikacji traktatu w państwie, w którym występowały trudności z jego przyjęciem, np. w Irlandii, TN później TL, również dzięki braku nacisków z Berlina, ratyfikacji TKE nie powtórzono we Francji. Wysiłek państw i instytucji UE skoncentrował się na wytyczeniu scenariuszy i kierunków zmian w UE bez TKE, ale z Francją i z zachowaniem kompromisowego charakteru przepisów w wielu zasadniczych obszarach, m.in. w ramach pakietu instytucjonalnego.

Warto jednak przypomnieć, iż zaangażowanie Berlina i Paryża w prace Konwentu nie odpowiadało wszystkim członkom tego gremium. W opinii wielu komentatorów w pracach Konwentu dominowali przedstawiciele państw członkowskich, zwłaszcza Niemcy i Francuzi. Propozycje wysuwane przez przedstawicieli instytucji Unii Europejskiej nie zawsze znalazły odzwierciedlenie w przyjętym PTKE¹⁴. Wpłynęło to na sceptyczny ton wypowiedzi przedstawicieli instytucji, zwłaszcza KE odnośnie projektu nowego traktatu. Obecność i aktywność ministrów spraw zagranicznych w Konwencie wpłynęła w znaczący sposób na większą legitymację dla jego prac. Jednak tym samym Konwent upodobił się do konferencji międzyrządowej, częściej stosując

¹³ Precyzyjnie o debacie politycznej przed Konwentem Europejskim pisze A. Podraza. Autor szczegółowo przedstawia stanowiska prezentowane przez wszystkie państwa członkowskie UE oraz te wyrażane przez państwa do niej aspirujące. Zob. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007. A. Peters w książce *Elemente eine Theorie. Verfassung Europa*, Duncker & Humblot, Berlin 2004, wskazuje zaś m.in. na formalno-prawne ramy debaty przedkonstytucyjnej.

¹⁴ PTKE – skrót od Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

zamiast deliberatywnych metod osiągnięcia konsensu, metody przetargu między największymi graczami Unii Europejskiej. Ograniczono tym samym możliwość prowadzenia negocjacji w ramach następującej po Konwencji konferencji międzyrządowej, której cel prac mógł zostać osiągnięty po uwzględnieniu zdania przede wszystkim delegacji niemieckiej w myśl stanowiska „wszystko albo nic”.

Innym przykładem powyższych zależności były spotkania na linii przewodniczący – Rada Europejska, co istotnie wpłynęło na reprezentację interesów dużych państw w nowym traktacie poprzez wcześniejsze budowanie koalicji, które skonstruowane były klasycznymi metodami prowadzenia negocjacji dyplomatycznych, blokujących reprezentacje interesów innych aktorów¹⁵. Poza tym Valéry G. d’Estaing prowadził często rozmowy bilateralne z przywódcami tylko niektórych państw członkowskich, w tym przede wszystkim RFN i Francji. Konwent poszerzał także znacznie swój mandat, już określony Deklaracją z Laeken¹⁶. Mimo zachęty do opracowania kilku propozycji zmian, które miały być *back grantem* dla IGC z 2003–2004, przewodniczący Konwentu często wyrażał przekonanie, że podstawą do większej legitymacji i pozytywnego odbioru przez opinię publiczną będzie opracowanie jednego dokumentu, przybierającego nazwę traktatu konstytucyjnego.

Główne zastrzeżenia wobec Konwentu były kierowane pod adresem jego przewodniczącego, który ograniczał możliwość zgłaszania poprawek, selekcyjując je według własnego uznania. Mimo ustaleń o sposobie głosowania poszczególnych propozycji w Konwencji, większość zapisów była przyjmowana w drodze konsensu, którego podstawy nie zostały „dookreślone”. Tym samym średnie i małe państwa członkowskie zarzucały Konwentowi, a przede wszystkim jego przewodniczącemu, manipulację polityczną polegającą na odejściu od rozumienia konsensu według zasady negatywnej jednomyślności sprowadzającej się do przyjmowania zapisów przy braku sprzeciwu ze strony członków Konwentu. W ostatniej fazie jego prac można było zaobserwować przesunięcia ośrodka decyzyjnego w ramy tzw. triumwiratu, składającego się

¹⁵ Por.: P. Maignette, *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, [w:] P. Maignette (red.), *La grande Europe*, Editions de l’Université de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2004, s. 52 i nast.

¹⁶ Poszerzenie mandatu odbyło się zgodnie z zasadą *more Europe*, którą usprawiedliwiała wola polityczna zainteresowanych podmiotów: państw członkowskich, instytucji UE i organizacji pozarządowych motywowanych nieuchronnością poszerzenia UE, ale i zagrożonych kryzysem delegitymizacji. Por. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Atla 2, Wrocław 2004, s. 143.

z przewodniczącego i jego zastępców, jak i hiperaktywność przedstawicieli z Francji i Niemiec.

Należy zatem przyznać rację Paulowi Maignette, konkludującemu, że – mimo podjętych deklaracji i początkowych wysiłków, których celem było zbudowanie szerokiej legitymacji dla Konwentu – im bardziej prace Konwentu obejmowały swym zasięgiem kwestie instytucjonalne zasadnicze dla pozycji państw członkowskich, tym różnica między Konwentem a tradycyjną metodą zmiany traktatowej, przy użyciu mechanizmu IGC, zacierała się. Stąd IGC wiązała się Konwentem w tym samym stopniu, co Konwent był związany przyszłą IGC¹⁷.

Obserwowano również wzrost aktywności organu o silnej międzyrządowej cesze – Rady Europejskiej – oraz przejęcie negocjacji w obszarze polityki i pakietu instytucjonalnego przez państwa członkowskie, zwłaszcza te o mocnej pozycji w Unii – Francję i Niemcy. W kontekście tej instytucji oś sporu między dużymi a małymi państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską wyznaczała propozycja forsowana przez tego pierwszego aktora, powołania prezydenta Unii Europejskiej, który miał stać na czele Rady Europejskiej, koordynując jej prace. Małe i średnie państwa członkowskie oraz Komisja Europejska sceptycznie odnosiły się do tej propozycji słusznie obawiając się, że nowa funkcja wzmocni państwa członkowskie, szczególnie te duże kosztem reprezentacji interesów Komisji Europejskiej. Komisja zaś opowiadała się za wzmocnieniem swojej pozycji poprzez dostosowanie do nowych warunków procesu integracji, poszerzenie zastosowania metody wspólnotowej. Ta propozycja stała w opozycji wobec pomysłów wzmocnienia elementów metody międzyrządowej, której rzecznikami były m.in. Francja i Zjednoczone Królestwo.

Mimo deklaracji Przewodniczącego Konwentu, skoncentrowanej wokół chęci pogodzenia tych dwóch tendencji, jego pozycja względem tych trzech państw była słaba, co znalazło odzwierciedlenie w poszczególnych zapisach propozycji nowego traktatu. Musiał on bowiem liczyć się ze zdaniem przedstawicieli dużych państw, które dbały o to, aby nowy porządek instytucjonalny odzwierciedlał ich dotychczasowe wpływy rozumiane jako *political leadership*, definiowane przede wszystkim przez wielkość transferów dokonywanych do budżetu Unii.

¹⁷ P. Maignette, op. cit., s. 54 i 55.

2. MIĘDZY TKE A TL

Niedokończona ratyfikacja Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz poszerzenie składu członkowskiego Unii Europejskiej o 12 nowych państw członkowskich skutkowało koniecznością głębszej refleksji nad kierunkiem koniecznych zmian w Unii. Tym samym jednoczesne pogłębianie integracji europejskiej i poszerzanie składu członkowskiego UE o prawie połowę nowych państw członkowskich nie powiodło się, a wpływu rozszerzenia na ratyfikację TKE we Francji i w Niderlandach nie sposób nie dostrzec.

W wyniku negatywnej ratyfikacji TKE wiele stolic europejskich postuloowało opracowanie nowego traktatu, gdyż uważano, że Traktat z Nicei jest „za mało pojemny”, aby objąć swym zasięgiem 27 państw członkowskich i być podstawą do myślenia o dalszym rozszerzaniu Unii¹⁸. Stąd też przesłanki do opracowania koniecznych zmian w Traktacie z Nicei należy szukać w tej samej motywacji, która legła u podstaw zwołania Konwentu ds. Przyszłości Europy. Sytuacja na początku 2007 roku była tak różna od tej w 2002 roku, że podstawą prac pozostał nieprzyjęty traktat, w którym dokonano kilku drobnych zmian. Ponadto trudno sobie wyobrazić sytuację, w której dwa państwa zawierające kompromis polityczny przy podpisywaniu TN, *de facto* umożliwiający rozszerzenie UE, zrezygnują z podnoszonych wówczas postulatów przewartościowania ich pozycji politycznej w Radzie UE, która – jak wspomniano – miała zrekompensować ich „polityczne straty” w Komisji Europejskiej, Parlamencie Europejskim i samej Radzie.

Podczas czerwcowego szczytu Rady Europejskiej w 2005 roku szefowie państw lub rządów podjęli decyzję o rozpoczęciu okresu refleksji nad dalszym kierunkiem wprowadzania zmian w Unii Europejskiej, a *de facto* nad Traktatem konstytucyjnym. Kluczową rolę podczas okresu refleksji miały, zdaniem Rady Europejskiej, odegrać instytucje UE, w tym przede wszystkim Komisja Europejska¹⁹. Wszystkie strony opowiedziały się za kontynuowaniem raty-

¹⁸ Zob. G.S. Brinker, M. Jopp, L. Lenka (red.), *Leitbilder fort he Future of the European Union, Dissenting Promoters of Unity*, Baden-Baden 2011.

¹⁹ Komisja w komunikacie do unijnych instytucji podjęła próbę oceny sytuacji po fiasku ratyfikacyjnym TKE we Francji i w Holandii. Po pierwsze stwierdza, że jest mało prawdopodobne, aby TKE wszedł w niezmienionej postaci w życie. Tym samym Komisja nie opowiadała się za powtórzeniem referendum w tych państwach. Ponadto Komisja w tzw. Raplocie „D” podkreśla, że nie jest jego celem ratowanie TKE, lecz umożliwienia szerokiej dyskusji nad przyszłością Unii. Zwraca się uwagę na malejącą akceptację TKE wśród obywateli. Komisja przestrzega również przed obwinianiem Unii i jej instytucji za całe zło wynikające z nieratyfikowanego dokumentu. Zachęca tym

fikacji, mimo sprzeciwu Francji i Holandii²⁰. Okres refleksji miał trwać do połowy 2006 roku. Jednakże decyzją szczytu Rady Europejskiej z czerwca 2006 roku czas ten został wydłużony, a ciężar podsumowania okresu refleksji w sprawozdaniu oceniającym wnioski z debaty miał spocząć na Prezydencji Niemiec w pierwszym półroczu 2007 roku.

Sytuację polityczną²¹ w UE komplikował fakt, że oprócz nieratyfikowanego traktatu²² Unia musiała zmierzyć się z trudnościami gospodarczymi. Dość wspomnieć o problemach związanych z liberalizacją rynku wewnętrznego w zakresie przepływu usług, czy też z problemami natury politycznej, jak dalszy brak jednego głosu w polityce zagranicznej²³. Brak TKE oznaczał tym

bardziej do podjęcia rzetelnego dialogu z obywatelami, którego podstawowym efektem ma być bieżąca i rzetelna informacja o Unii i jej działaniach. Celem wypełnienia tych deklaracji treścią Komisja zobligowała państwa członkowskie do inicjowania i/lub stymulowania na różnych szczeblach debat europejskich, które miały dać KE możliwość wsłuchania się w głos obywateli. Por. *Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D: dla demokracji, dialogu i debaty, Komunikat KE do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*, Bruksela 13 X 2005, COM(2005)494 końcowy. W odpowiedzi na „plan D” Komisji Europejskiej Rada Europejska na szczycie w czerwcu 2006 roku z zadowoleniem przyjęła toczącą się debatę nad przyszłością UE, jednocześnie zwróciła słuszną uwagę na fakt, że zaangażowanie Unii w zapewnienie większej demokratyzacji, przejrzystości i skuteczności swoich struktur wykracza poza okres refleksji. Ponadto Rada zobowiązała prezydencję z I poł. 2007 roku do przedstawienia na szczycie czerwcowym sprawozdania, które powinno zawierać ocenę stanu dyskusji nad TKE oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń. W tym samym dokumencie Rada Europejska wezwała do przyjęcia 25 marca 2007 roku w Berlinie deklaracji politycznej przywódców UE określającej europejskie wartości i ambicje, Rada Europejska w Brukseli, Konkluzje Prezydencji, Bruksela 15–16 czerwca 2006 r.

²⁰ Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Rada Europejska 16–17 VI 2005, D/05/3.

²¹ Ów kryzys bywał określany przejściową porażką TKE, utknięciem w miejscu i in.

²² Oprócz omówionych w dalszej części pracy koncepcji wyjścia z kryzysu ratyfikacyjnego TKE rozważano trzy inne scenariusze: 1. Porozumienie wszystkich państw wokół tekstu, który znacząco odbiegałby od tekstu TKE; 2. Trwałe zablokowanie państw i wydłużenie okresu refleksji podczas gdy Unia funkcjonowałaby dalej na podstawie Traktatu z Nicei; 3. Pat negocjacyjny wynikający z przedłużających się negocjacji nad zmianami instytucjonalnymi przy braku realnej możliwości osiągnięcia porozumienia i braku woli do postawienia weta. Por. L. Jesień (red.), *Aktualny stan debaty nad Traktatem Konstytucyjnym w państwach europejskich*, Materiały studialne PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 5, kwiecień 2007, Warszawa 2007, s. 7.

²³ O. Osica, rozważając możliwości działania w obszarze WPZiB po fiasku TKE, proponuje: wzmocnienie strategicznego dialogu między państwami członkowskimi, roz-

samym odłożenie w czasie koniecznych zmian w UE, których wprowadzenie w życie pozwoliłoby na uwzględnienie głosu Europy w świecie oraz podniesienie autorytetu jej instytucji wśród obywateli państw członkowskich²⁴. Jednocześnie brak efektywności decyzyjnej mógł krępować Unię, gdy jej skład członkowski osiągnął liczbę 27 państw członkowskich. To sprawiło, że podobnie jak podczas prac IGC 2003–2004, a także w ostatniej fazie Konwentu w grze zwyciężał egoizm narodowy krępujący decyzyjność²⁵, co w przypadku wzrastającej globalizacji gospodarczej oraz nacisków na utrzymanie standardów socjalnych nie wróżyło dobrze Unii, która chce być liderem gospodarczym w świecie²⁶.

Wielu europeistów, mimo braku TKE, nie mówiło o kryzysie projektu europejskiego, gdyż podzielano pogląd, że system polityczny Unii osiągnął stan równowagi instytucjonalnej i materialnej oraz jest w sposób pożądanym legitymizowany pod względem normatywnym, jak i całkowitym²⁷. Stąd brak TKE nie był dla Unii Europejskiej żadnym kryzysem konstytucyjnym, bo jej system polityczny jest konstytucyjnie nasycony. Traktat konstytu-

szerzenie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela o prowadzenie posiedzeń Rady ds. Ogólnych, zreformowanie funkcjonowania Rady ds. Ogólnych oraz rozszerzenie kompetencji przedstawicielstw Komisji w krajach trzecich o zadania polityczne. Por. O. Osica, *Wspólna polityka czy wspólne instytucje? Przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński”, Numer specjalny 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007, s. 81.

²⁴ Por. J. Leinen, *Die Kosten die Nicht-Verfassung*, IPG 1/2007, s. 140 i 142. Autor wskazuje na inne obszary wzmacniane za pomocą rozwiązań konstytucyjnych. W tym między innymi to: polityka zagraniczna i obronna, wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityka gospodarcza i polityka socjalna. Brakiem wynikającym z niew wejścia w życie TKE będzie również zachowanie dotychczasowej pozycji ustrojowej Parlamentu Europejskiego, który nadal nie będzie miał wpływu na wydatki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej; w ramach współdecyzji PE będzie nadal wyrażał swoje zdanie w małej ilości obszarów legislacyjnych; a w ramach kompetencji kreacyjnych nie będzie mógł zgłaszać wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej. Proces decyzyjny z perspektywy rozwiązań zawartych w TKE, nadal pozostanie w oddaleniu od obywateli, którzy nie będą mieli możliwości wystąpienia z inicjatywą obywatelską, ich parlamenty narodowe pozostaną poza obszarem wpływu na decyzje podejmowane w ramach kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich.

²⁵ Dość wspomnieć o negocjacjach Perspektywy finansowej na lata 2007–2013 oraz na brak wspólnego stanowiska na szczycie G20 w roku 2007.

²⁶ Por. A. Schwall-Düren, *Wie weiter mit der EU? Wege aus der Krise*, „Integration” 2006, nr 1, s. 28.

²⁷ A. Moravcsik, *What can we Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, „Politische Vierteljahrschrift” 2006, nr 2, s. 219–241; A. Moravcsik, *Europe without Illusions*, Prospect 112, Juli 2005, s. 4.

cyjny w tej argumentacji nie wnosił do tego systemu żadnych zasadniczych treści, bez których dalsze funkcjonowanie Unii byłoby niemożliwe. Nie zmieniło to faktu, że mimo braku formalnych przesłanek opracowania nowego traktatu, istniała polityczna konieczność nowej refleksji nad UE²⁸. Przykład debaty o TKE w poszczególnych państwach członkowskich pokazuje, że więcej było w niej politycznej ekonomii aniżeli argumentacji opartej na konkretnych rozwiązaniach traktatowych²⁹.

Jednak stawką przy debacie pokonstytucyjnej, oprócz konieczności przystosowania instytucji Unii do działań w poszerzonym gronie państw członkowskich, była konieczność „wyjścia z twarzą” z kryzysu konstytucyjnego oraz pilna zmiana równowagi sił w Unii podkreślająca większy wpływ na jej działania przez państwa większe. Okres refleksji pokonstytucyjnej pozwolił na pojawienie się bardziej szczegółowych planów wyjścia z kryzysu politycznego³⁰. Warto zwrócić uwagę również na fakt, że zdecydowanie się na realizację reformy ustroju Unii za pomocą traktatu reformującego pozwalało na uniknięcie asumptu politycznego do powtórzenia referendum we Francji

²⁸ W podobnym tonie wypowiada się S. Hix argumentując, iż porażka ratyfikacji nie była dla Unii Europejskiej stanem kryzysowym, gdyż jej system osiągnął stan równowagi instytucjonalnej jak i substancjalnej. Jednakże legitymacja społeczna tego systemu, zdaniem S. Hix'a musi być koniecznie wzmocniona, tak aby w dłuższej perspektywie utrzymać efektywność i stabilność Unii. Zauważa on, że po tym jak ustanawia się konstytucyjną architekturę należy podjąć konkretne decyzje o wkładzie ideologicznym nowego aparatu w system decyzyjny. Mowa tu o polityzacji struktury europejskiej, która powinna przebiegać w sprzyjających warunkach jak np. w obecności konkurujących ze sobą programów politycznych; konkurujących ze sobą kandydatów na wybieralne stanowiska. Polityzacja, wymusza tym samym deliberację polityki, co przyczynia się do budowania i zmiany społecznych przekonań o możliwościach dokonywania wyborów politycznych. Por. S. Hix, *Why the EU needs left-right politics, Politics the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Paper, Nr 19/2006, Pobrano ze strony www.notre.europe.asso.fr z dnia 10.10.2007.

²⁹ Np. upadek TKE dla J. Olsena to potknięcie, z którego należało wyciągnąć odpowiednie wnioski. Niestabilność systemu unijnego nie jest dla niego zagrożeniem, wręcz przeciwnie. Dalsze reformy Unii, których celem ma być pogłębianie integracji i rozszerzanie jej dorobku poprzez zapraszanie do UE nowych państw członkowskich, będzie możliwe tylko i wyłącznie pod warunkiem, że odejdzie się od realizacji scenariusza „one size fits all”. Utrzymanie heterogeniczności Unii jest bowiem jedną z recept na zbudowanie jej jedności i zapewnienie skutecznej legitymacji pochodzącej od państw członkowskich. Por. J.P. Olsen, *The Political Organization of Europe: Differentiation and Unification*, Arena Working Paper, 23/2005, s. 20.

³⁰ Zob. H. Marhold, *Von der Währungsunion zur gescheiterten Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999–2008)*, *Integration* 1/2011, s. 16–18.

i w Holandii. Jak zauważa J. Barcz: „(...) „Tradycyjne” (...) traktaty rewizyjne (...) nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach”³¹.

W okresie refleksji pokonstytucyjnej na forum debaty pojawiało się wiele koncepcji kontynuowania reformy ustrojowej UE. Wśród wielu do najważniejszych zaliczyć należy: koncepcję cherry picking – „wyciągania wisienki”³²; wykorzystania ówczesnych podstaw traktatowych pozwalających na czasowe usprawnienie systemu Unii³³, koncepcję „twin-track

³¹ J. Barcz, *Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów, 11 lipca 2007 r.*, Warszawa 2007, s. 4.

³² Tzw. „wyciąganie wisienki” z obowiązujących traktatów motywowane było koniecznością usprawnienia funkcjonowania polityk europejskich poprzez wykorzystanie zapisów ówczesnych traktatów bądź przez ratowanie wybranych postanowień traktatu konstytucyjnego. Por. R. Trzaskowski, *Traktat konstytucyjny – status quo oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, Numer specjalny styczeń 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007, s. 36. Celem tego podejścia było odwołanie się do pozaprawnych skutków aktu konstytucyjnego, jednak w inny sposób niż poprzez ustanowienie traktatu konstytucyjnego. Głównym motywem było przede wszystkim pokazanie obywatelom korzyści z integracji, przy takim dostosowaniu instytucji, aby utrzymać lub podnieść ich dotychczasową efektywność. Praktyczne usprawnianie funkcjonowania Unii można bowiem osiągnąć za pomocą zmiany regulaminów poszczególnych instytucji, czy też na drodze jednomyślnej decyzji państw członkowskich w Radzie UE, bez obowiązku ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich (MT).

³³ Są to m.in.: 1. Wykorzystanie klauzuli *passarelle* na podstawie art. 137 ustęp 2 TWE w obszarze zmiany procedury głosowania na kodecyzję z rezygnacją z jednomyślności w Radzie np. w odniesieniu do polityki społecznej, 2. Wzmocnienie za pomocą zmiany regulaminów pracy, międzyinstytucjonalnych sieci między Radą i Komisją w obszarze polityki zagranicznej np. poprzez wyodrębnienie Rady ds. Ogólnych i nadanie uprawnienia do jej stałego przewodnictwa Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który mógłby również objąć funkcję wiceprzewodniczącego Komisji w miejsce Komisarza ds. Zagranicznych, 3. Dalsze kroki w kierunku umocnienia transparentności Rady, 4. Umocnienie praw kontrolnych i do bycia informowanym Parlamentu Europejskiego w obszarze komitologii, 5. Wzmocnienie gospodarczych, finansowych i politycznych instrumentów koordynacyjnych w ramach autonomii instytucjonalnej Eurogrupy, Implementacja protokołu ws roli parlamentów narodowych w unijnym procesie prawodawczym w ramach zasady subsydiarności. Por. A. Lieb, A. Maurer, N. Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar, Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 07*, April 2008, SWP Berlin, s. 6. Jednak A. Maurer przestrzega o granicy nieformalnych zmian, które łatwo można przekroczyć, gubiąc po drodze sens integracji oraz doprowadzając do jeszcze większego chaosu instytu-

approach”³⁴, koncepcję „mini traktatu”³⁵, koncepcję „wzmocnionej współpracy”³⁶.

cyjnego i niekorzystnej atmosfery wśród państw członkowskich. Ponadto większość reform koniecznych do wprowadzenia z punktu widzenia TKE wymaga jednorodnej zgody państw członkowskich i ewentualnej ratyfikacji zgodnie z ich porządkami konstytucyjnymi. Por. A. Maurer, *Die EU-Verfassung: Optionen nach dem Scheitern*, Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2005, s. 167.

³⁴ Tzw. podwójne podejście zakładało po pierwsze – maksymalne wykorzystanie obowiązujących regulacji traktatowych, celem wprowadzenie rozwiązań ułatwiających współpracę w poszerzonym gronie państw członkowskich. Po drugie zaś – skoncentrowanie się na celach, których realizacja pozwoliłaby na uwiarygodnienie się Unii w oczach obywateli jako organizacji skutecznie odpowiadającej na wyzwania globalizacji. A. Kremer wskazuje, że za projekty pozwalające odbudować zaufanie opinii publicznej do UE można uznać: zwiększenie roli parlamentów narodowych, wdrażanie efektywnej polityki imigracji i polityki energetycznej, utworzenie Europejskiego Instytutu Technologicznego oraz dalsze reformy gospodarcze i dokończenie budowy rynku wewnętrznego. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2008, s. 23.

³⁵ Opcja przyjęcia tzw. „mini traktatu” była odpowiedzią na dwa skrajne scenariusze dalszej ratyfikacji. Utrzymanie dotychczasowych ram prawnych UE z dostrzeżeniem propozycji TKE, ale na podstawie TN podjęcie raz jeszcze debaty o ewentualnej konieczności zmian. Zwolennikami tej drugiej opcji były: Polska i Republika Czeska, które również podczas prac nad mandatem dla IGC 2007 formułowały swoje stanowiska polityczne na bazie niezadowolenia m.in. z pakietu instytucjonalnego TKE. Koncepcja „mini traktatu” oznaczała wydzielenie z traktatu konstytucyjnego części pierwszej i drugiej zawierającej najważniejsze zmiany instytucjonalne oraz poddanie ich ratyfikacji tylko przez parlamenty narodowe. Jednakże pojawiały się pytania dotyczące kwestii ostatecznego statusu KPP oraz reform III i IV części przewidzianych w TKE. Planowany sposób ratyfikacji omijałby legitymację referendalną wykorzystaną np. we Francji i w Niderlandach.

³⁶ Oś koncepcji wyznacza możliwość wykształcenia się na podstawie traktatu konstytucyjnego tzw. „rdzenia Europy”, grupy państw, w których ratyfikacja została formalnie zakończona. „Możliwość reformy ustrojowej UE prowadząca do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich; wśród takich możliwości można byłoby z kolei wyróżnić takie, które mieściłyby się w ramach prawnych UE – na przykład wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy – oraz takie, które pozostawiałyby wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię), względnie prowadziłyby wprost do fragmentacji procesu integracji (zróżnicowania statusu państw członkowskich)”. Por. J. Barcz, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 18.

Wielostronność scenariuszy wyjścia z kryzysu prokonstytucyjnego ożywczo wpływała na ton debaty okresu refleksji. Jednak – jak się okazuje – w sytuacjach na pozór trudnych i bez wyjścia najlepszym sposobem ich przezwyciężenia jest realizacja zamierzeń za pomocą najbardziej dostępnego i akceptowanego dla wszystkich scenariusza. O konieczności uporządkowania okresu refleksji mówili ministrowie spraw zagranicznych UE podczas spotkania 27 i 28 maja 2006 roku w austriackim Klostenburgu pod Wiedniem. Przystano na propozycję Prezydencji Austrii, aby podjąć konkretny plan na potrzeby ostatecznego przyjęcia nowego traktatu. Plan ten został podjęty przez prezydencję niemiecką, która zasadniczo podzielała przekonanie, że sposobu wyjścia z kryzysu konstytucyjnego należy szukać w poszczególnych zapisach TUE – art. 48 TUE, a nie na drodze pozatraktatowej. Punkt wyjścia oparty został na rozwiązaniach TKE, co miało ułatwić prowadzenie prac przygotowawczych do sporządzenia mandatu na Konferencję Międzyrządową Państw Członkowskich planowaną na drugą połowę 2007 roku.

3. PREZYDENCJA NIEMIEC W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W I POŁOWIE 2007 ROKU

Prace przygotowujące mandat Konferencji Międzyrządowej Przedstawicieli Państw Członkowskich w sprawie opracowania zmian w traktatach były prowadzone przez rząd Republiki Federalnej Niemiec, który w pierwszej połowie 2007 roku sprawował prezydencję w Unii Europejskiej. Od Niemieckiej Prezydencji oczekiwano odegrania ważnej roli związanej z przygotowaniem dalszych prac w ramach procesu zmiany traktatowej. Jej główne kierunki wytyczone na potrzeby prowadzonych negocjacji nie odbiegały zasadniczo od tych określonych przez Konwent i konferencję międzyrządową 2003–2004. Kanclerz RFN, prowadząc politykę stolic, przyjęła zasadę, że podstawą do rozmów będzie TKE, w którym wszystko może ulec zmianie, z wyjątkiem pakietu instytucjonalnego. Traktat konstytucyjny został zatem uznany za „wspólny mianownik” dalszych rozmów. Skutkowało to również tym, że podstawą do nich nie był Traktat z Nicei, którego potencjał koalicyjny w Radzie charakteryzował się nadreprezentacją państw małych i średnich. TKE jawi się w tym kontekście jako wyższy stopień rozwoju Unii, którego podstawy zostały wypracowane w gronie możliwie jak najszerszym, którego efektów prac nie można było uznać za martwe.

W pracach przygotowawczych IGC brało udział, podobnie jak w poprzednim przypadku, 27 stolic europejskich. Jednakże status 12 państw z rozszerzenia Unii z 2004 i 2007 roku uległ zmianie: z państw kandydackich

zaproszonych do stołu negocyjacyjnego – na państwa o pełnych prawach członkowskich. Zmiana statusu tych państw miała bezpośredni wpływ na większą niż wówczas śmiałość w prezentowaniu odmiennego stanowiska dotyczącego sposobu głosowania w Radzie. Z punktu widzenia UE-15 wysunięta przez polski rząd propozycja pierwiastkowego obliczania głosów w Radzie koniecznych do podjęcia decyzji spełniała przesłanki uznania jej za eurosceptyczną, hamującą postęp integracji europejskiej³⁷.

Przewodniczącą Unii w I poł. 2007 roku Niemcy wybrały inną strategię negocyjacyjną, która miała zostać zwieńczona na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2007 przyjęciem szczegółowego mandatu na Konferencję Międzyrządową³⁸. „Była to droga negocjacji prowadzonych w wąskiej grupie wysłanników państw, czyli negocjacje w stylu klasycznej dyplomacji, w tym zarówno spotkania dwustronne, jak i – nieliczne – spotkania wszystkich wysłanników³⁹. W tym celu państwa członkowskie wyznaczyły po dwóch przedstawicieli nazywanych, w zależności od dokumentu, Sierpami lub *focal points*”⁴⁰. W odróżnieniu od poprzednich konferencji międzyrządowych pismem z początku 2007 roku Kanclerz Federalna Angela Merkel zaproponowała utworzenie

³⁷ Rezygnacja z pierwiastka przez polską delegację na szczycie Unii Europejskiej, oprócz faktu uznania tego kroku za nastawienie pro integracyjne, zdeterminowała kształt Traktatu z Lizbony poprzez ustalenie licznych okresów przejściowych aż do roku 2020. Jednocześnie tzw. kompromis lizboński wpłynął na pozycję państw małych i średnich, które poczuły się bardziej dowartościowane w Unii. Po drugie kompromis zakreślony w czerwcu 2007 roku, został poszerzony o drobne, aczkolwiek istotne z punktu widzenia państw małych i średnich, zmiany instytucjonalne. Nie byłyby one możliwe do przeprowadzenia, gdyby nie problemy z ratyfikacją nowego traktatu przede wszystkim w Irlandii, ale również w Niemczech, Republice Czeskiej, Polsce, Szwecji oraz w Wielkiej Brytanii.

³⁸ Sukces Prezydencji Niemiec miało wyznaczać załatwienie trzech spraw: 1. Porozumienie co do istoty treści nowego traktatu; 2. Osiągnięcie konsensusu w odniesieniu do czasu potrzebnego na sfinalizowanie sprawy – celem było „wstawienie pociągu europejskiego” na właściwe tory przed wyborami do PE w 2009 roku; 3. Porozumienie dotyczące procedury określającej, jakimi metodami należy się posłużyć dla osiągnięcia celu, Por. R. Schweppe, *Priorytety Niemiec w Radzie UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007, s. 24.

³⁹ Zadanie, przed którym stanęły Niemcy nie należało do łatwych. Co prawda nie zachodziła konieczność ożywienia debaty nad zmianą traktatową, lecz jej konkretyzacji w konkretny plan z rozpisaniem ram czasowych i określenia substancji nowego traktatu.

⁴⁰ A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji...*, op. cit., s. 23. Negocjacje w odróżnieniu od obrad Konwentu były prowadzone w zaciszu gabinetów bez udziału czynnika publicznego, bez ogłaszania na zewnątrz wyników prowadzonych rozmów.

maksymalnie dwóch *focal points*, które w praktyce miały stać się generalnym forum prac nad przygotowywanym mandatem dla IGC. Ponadto negocjacje nowego traktatu reformującego odbywały się przy wsparciu przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, na podstawie bezpośredniego kontaktu stolic, tzw. polityka stolic. Ponadto po stronie innych aktorów biorących udział w negocjacjach zostały utworzone tzw. stoliki eksperckie, których zadaniem było udzielanie porad *focal points*. Terminarz spotkań w ramach tej drugiej struktury został ustalony na przełomie kwietnia i maja 2007 roku. Podstawą prac ekspertów była ankieta przygotowana przez sekretariat ds. negocjacji Prezydencji. Odpowiedzi na 12 pytań miały dookreślić ewentualne życzenia, oczekiwania, punkty graniczne stanowisk politycznych poszczególnych państw członkowskich⁴¹. Wśród zagadnień, o które pytano, znalazły się m.in. następujące:

- 1) utrzymanie zaproponowanej w TKE jednolitej (bez wyraźnego podziału na filary) struktury Unii wraz z zapisami o nadaniu jej osobowości prawnej,
- 2) utrzymanie pierwszej części TKE jako zasadniczego punktu odniesienia nowego traktatu,
- 3) rezygnacja z tzw. konstytucyjnej formuły językowej dla nowego traktatu – analogicznej do państwowej,
- 4) rezygnacja z zapisów o symbolice Unii Europejskiej,
- 5) rezygnacja z traktatowego zapisu o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym,
- 6) status Karty Praw Podstawowych jako części zwartej nowego traktatu lub dodanie jej w załączniku powiązany specjalnym protokołem,
- 7) utrzymanie pakietu instytucjonalnego zapisanego w TKE,
- 8) utrzymanie innych reform z TKE jako głównego punktu odniesienia dla nowego traktatu,
- 9) dodanie do nowego traktatu zapisów o bezpieczeństwie energetycznym i ochronie klimatu,
- 10) ugruntowanie traktatowe kopenhaskich kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej,
- 11) podkreślenie w traktacie europejskiego modelu socjalnego,
- 12) dodanie specjalnych reguł *opting out* i specjalnych reguł dla wzmocnionej współpracy w specjalnych obszarach⁴².

⁴¹ Przygotowując się do objęcia przewodnictwa w Radzie, Niemcy wyznaczyły tzw. czerwone linie potencjalnego kompromisu umożliwiającego dalsze prace nad reformą Unii, nie tylko w gronie 18 państw, które ratyfikowały TKE, lecz wspólnie ze wszystkimi członkami UE.

⁴² Por. A. Lieb, A. Maurer, N. Ondarza, (Hg.), op. cit., s. 8.

Co do większości punktów wśród państw członkowskich udało się zbudować kompromis z szerokim marginesem negocjacyjnym. Większość państw wyrażała zgodę na rezygnację z zapisów traktatowych o symbolach Unii Europejskiej⁴³. Również zdecydowana większość państw, przyjaciół rozwiązania konstytucyjnego, opowiadała się za utrzymaniem pakietu instytucjonalnego. Przeciwnego zdania była Polska z pasywnym wsparciem Republiki Czech. Podtrzymywanie stanowiska polskiej delegacji w odniesieniu do zachowania w nowym traktacie instytucjonalnych i decyzyjnych rozwiązań nicejskich istotnie wpłynęło na ostateczny kształt kompromisu lizbońskiego. Rozkłada on w czasie wprowadzenie w życie niektórych zapisów systemu decyzyjnego, jak również umożliwia innym państwom w trakcie ratyfikacji TL zaspokajanie ich roszczeń w postaci dodatkowych okresów przejściowych⁴⁴. Stosunkowo wiele państw opowiadało się za traktatowymi zapisami uelastyczniającymi integrację europejską – klauzula *opting out* – i/lub modyfikującymi zapisy o wzmocnionej współpracy. Mniejsze, aczkolwiek znaczące koalicje formułowaly się wokół kwestii związanych z rezygnacją z zapisów traktatowych o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym⁴⁵, a także wokół ostatecznego statusu Karty Praw Podstawowych⁴⁶.

Ponadto Niemcy dążyły z sukcesem do politycznej mobilizacji państw zaliczanych do grona przyjaciół TKE⁴⁷, co znacznie ułatwiało prowadzenie przygotowań do czerwcowego szczytu Rady Europejskiej. Działania Prezy-

⁴³ Za wyjątkiem Królestwa Belgii i Luksemburga.

⁴⁴ W szczególności dotyczy to Irlandii i Republiki Czech.

⁴⁵ Tu liderem była Wielka Brytania, Niderlandy z poparciem Republiki Czech, oraz pasywnego poparcia udzielała RFN.

⁴⁶ Zjednoczone Królestwo i Polska, a także Republika Czech, co umożliwiło złożenie podpisu pod traktatem przez Prezydenta Republiki Czech Vaclava Klauusa – państwa te wynegocjowały tzw. protokół brytyjski ws. Karty Praw Podstawowych.

⁴⁷ Do spotkania państw „przyjaciół TKE” doszło 26 stycznia 2007 w Madrycie. Do tego grona zaliczano 16 państw, które ratyfikowały TKE oraz dwa państwa przychylnie ratyfikacji – Irlandia i Portugalia. Państwa te podpisały się pod deklaracją za zachowaniem zasadniczej treści TKE w kontekście prac nad nowym traktatem. Był to wyraźny sygnał przeciwko opcji mini traktatu i odkładaniu dalszych zmian na okres późniejszy. Por. B. Wojna, *Przyjaciele Traktatu Konstytucyjnego – wnioski ze spotkania w Madrycie*, Biuletyn PISM, nr 6 (420) z 31 stycznia 2007 r. Rząd Hiszpanii wraz z partnerami z innych państw podzielał opinię, że TKE jest żmudnie wynegocjowanym wzajemnie powiązaniem pakietem kompromisowym i zasadnicze zmiany w nim mogły by naruszyć równowagę państw osiągniętą w TKE. Stąd zmiany są możliwe, lecz winny one mieć charakter kosmetyczny pozwalający innym państwom na przyjęcie TKE. Stąd poparcie dla krótkiej Konferencji Międzyrządowej, która prace powinna rozpocząć jeszcze przed wakacjami 2007 roku.

dencji z początku 2007 roku polegały: po pierwsze, na zapewnieniu francuskich i holenderskich partnerów, że nie będą zachęcane do powtórzenia procedury ratyfikacyjnej TKE w ich państwach⁴⁸. Po drugie, na zbadaniu nastawienia do zmian tych państw, które nie rozpoczęły bądź nie zakończyły wówczas procedury ratyfikacyjnej TKE. Po trzecie, wysondowaniu, jakie emocje panują w tych państwach, które traktat już ratyfikowały i niekoniecznie chciały zrezygnować z zawartych w nim zapisów. Stąd przyznać trzeba, że na początku 2007 roku Unia stanęła przed ważnym testem solidarności i dojrzałości europejskiej jej przywódców⁴⁹. Dla RFN było jasne przekonanie, że wszyscy członkowie Unii, w świetle traktatu konstytucyjnego, w bardziej lub w mniej znaczący sposób, muszą dokonać przeformułowania swoich stanowisk politycznych⁵⁰.

⁴⁸ Zob. H. Marhold, op. cit., s. 18.

⁴⁹ Deklaracja Berlińska z założenia nie miała być długim dokumentem. W pierwszej części planowano retrospektywne ujęcie sukcesu europejskiego, jakim jest pokój, dobrobyt i bezpieczeństwo, które od 2004 roku jest również udziałem państw Europy Środkowej i Wschodniej. Drugą część dokumentu uznano ze względu na przyszłość Europy za ważniejszą, gdyż jej przedmiotem było określenie, jak ma wyglądać dalsze europejskie porozumienie. Ostatecznie Deklaracja Berlińska podpisana w 50 rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich dość zdawkowo podejmuje temat reformy traktatowej. W części trzeciej sygnatariusze dokumentu podejmują zobowiązanie, które przyjmie postać mapy drogowej dla Europy, że wspólnie do czasu wyborów do PE w 2009 r. rozpoczną działania, mające na celu odnowienie fundamentu Unii Europejskiej. Por. *Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, Berlin, marzec 2007. Dokument analizowany z punktu widzenia charakteru Unii Europejskiej dostarcza nam wiedzy na temat jej priorytetów i wartości, które chce umacniać. Autor zwraca uwagę na deklarację poszanowania suwerenności państw członkowskich, a także podkreślenie dualnego charakteru Unii przez współistnienie państw członkowskich i instytucji europejskich. Nowym polem działalności politycznej Unii ma być zgodnie z deklaracją polityka energetyczna, powiązana z aktywnością międzynarodową w dziedzinie zwalczania zmian klimatycznych.

⁵⁰ W priorytetach Prezydencji Niemcy wskazywały, że „projekt europejskiego Traktatu konstytucyjnego przewiduje istotny postęp dla Europy nakierowanej na wartości i sprawiedliwej w dziedzinie społecznej, zapewniającej więcej praw obywatelskich, umacniającej współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, określającej lepsze rozgraniczenie kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, zapewniającej mocniejszy udział parlamentów narodowych oraz mocniejszą politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa. Traktat konstytucyjny czyni Unię Europejską bardziej demokratyczną, zdolniejszą do działania, efektywniejszą i bardziej transparentną (...)”. Por. *Priorytety Prezydencji Niemieckiej. Pkt. I Zdolna do działania Wspólnota – rozwijanie UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007, s. 116.

Efekty prac w tzw. *focal points* przedstawiono w raporcie Prezydencji z 6 czerwca 2007 roku⁵¹. Na jego podstawie można było przystąpić do konstruowania mandatu dla konferencji międzyrządowej, która miała zostać zwołana jeszcze przez Prezydencję Portugalską w lipcu 2007 roku. Polityka konfesjonalu wraz z polityką stolic prowadzone przez Angelę Merkel we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady pozwoliły na redukcję punktów do dyskusji podczas zbliżającego się szczytu Unii Europejskiej oraz na dodanie jeszcze czterech punktów spornych. Tym samym „w grze negocjacyjnej” pozostały kwestie symboliki Unii, pierwszeństwa prawa wspólnotowego, zmian terminologicznych, statusu KPP. Dodane punkty to: ostateczny kształt polityki bezpieczeństwa i obrony⁵², zmiana podziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską⁵³, rola parlamentów narodowych⁵⁴ i sposób głosowania w Radzie⁵⁵.

4. KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA 2007 R.

Podstawę do rozpoczęcia negocjacji w ramach Rady Europejskiej stanowił raport prezydencji wraz z propozycją mandatu na IGC⁵⁶. Bezpośrednio przed szczytem Prezydencja Niemiec przekazała państwom członkowskim dodatkowy kwestionariusz, który miał jej dać rozeznanie w sprawach, które mogły pojawić się jako nowe stanowiska stolic w sprawie prac nad nowym traktatem⁵⁷.

⁵¹ Por. A. Lieb, A. Maurer, N. Ondarza, (Hg.), op. cit., s. 8 i 9.

⁵² Punkt zgłoszony przez Wielką Brytanię.

⁵³ Punkt zgłoszony przez rząd Republiki Czech.

⁵⁴ Punkt zgłoszony przez Holandię.

⁵⁵ Punkt zgłoszony przez Rzeczpospolitą Polską i podtrzymywany w trakcie szczytu czerwcowego oraz podczas prac IGC. Polska propozycja skłaniała się ku pierwiastkowemu sposobowi obliczania odsetka ludności państw w Radzie Unii Europejskiej.

⁵⁶ Raport ten był przedmiotem obrad ostatniej rundy *focal points* na początku czerwca 2007. Po zaprezentowaniu jego zawartości Sierpom został przekazany państwom członkowskim, aby te na jego podstawie kreśliły swoje stanowiska negocjacyjne na szczyt Unii.

⁵⁷ W kwestionariuszu zadano pytania m.in. o wolę powrotu do tradycyjnej metody zmiany traktatów poprzez traktat zmieniający; o wolę dokonania zmian terminologicznych w nowym traktacie w szczególności tych o wydziwisku symbolicznym quasi państwowym jak np. „konstytucja”; o rezygnację z zapisu traktatowego o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym; oraz o status Karty Praw Podstawowych. A. Kremer wskazuje również na fakt, że kwestionariusz nie zawierał tematów zgłaszanych jako nowe tematy dyskusji m.in. kwestie ochrony klimatu, wprowadzenia kry-

Wielu aktorów szczytu Rady Europejskiej już w trakcie prac *focal points*, czy też spotkań „szerpów” deklarowało, że w stosunku do TKE możliwe są tylko kosmetyczne zmiany, które nie mogły w żadnej mierze naruszyć kompromisu zawartego podczas Konwentu i IGC 2003–2004. Stanowisko Polski było również punktem odniesienia do analizy wyniku prac Rady Europejskiej, a także stanowiło główną oś analizy kompromisu lizbońskiego, który wpisany w Traktat z Lizbony w istotny sposób kształtuje dynamikę zmiany traktatowej do 2020 roku.

Ważną rolę w kreśleniu kompromisów podczas szczytu odegrała kanclerz RFN Angela Merkel oraz prezydent Francji Nicolas Sarkozy. Nie bez znaczenia pozostawały wcześniej poczynione ustalenia na spotkaniach „Szerpów” i *focal points*. Umożliwiło to ograniczenie katalogu roszczeń przy jednoczesnym nakreśleniu spraw, co do których wszystkie stolice wyraziły zgodę. Tym samym więcej uwagi można było poświęcić takim kwestiom spornym jak pierwiastek, Karta Praw Podstawowych, kształt Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, liczba deputowanych w Parlamencie Europejskim i in. Ostatecznie, wbrew przeciekom o zerwaniu szczytu, czy też zawarciu porozumienia bez Polski, szczyt zakończył się w sobotę 23 czerwca 2007 roku przyjęciem konkluzji, do których dołączono mandat na konferencję międzyrządową. Wypracowanemu kompromisowi towarzyszyło przekonanie, że prace IGC mają skoncentrować się na uszczegółowieniu i redakcyjnym opracowaniu politycznych ustaleń z czerwca 2007 roku. W szczególności tyczyło się to ustalonych reform instytucjonalnych. Konferencja międzyrządowa przedstawicieli państw członkowskich rozpoczęła się niezwłocznie po szczycie 23 lipca 2007 roku w Brukseli. Podstawą jej prac był mandat, którego konstrukcja pokazywała jednoznacznie, iż celem nadrzędnym było uniknięcie sytuacji, w której podczas IGC pojawiają się nowe żądania państw członkowskich, mogące utrudnić przyjęcie nowego dokumentu. Stąd też dokument nie zawierał żadnych *left overs*. Dokument, nazywany przez A. Merkel mandatem specjalnej troski, precyzyjnie określał kierunki zmian w stosunku do TKE. Precyzja przy sporządzaniu mandatu, jak również dające się odczuć zmęczenie permanentnym okresem refleksji pozwalały Radzie Europejskiej na zakreszenie wąskich ram czasowych. Prezydencja miała przedstawić IGC uzgodniony tekst traktatu w takim terminie, aby ta mogła zakończyć swoje

teriów kopenhaskich do materii traktatowej, wymiaru socjalnego Unii Europejskiej, polityki energetycznej. Por. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 26.

prace jeszcze w 2007 roku, co umożliwiłoby dokonanie ratyfikacji traktatu do 2009 roku.

5. KONKLUZJE

Podpisanie 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie Traktatu Lizbońskiego (TL) formalnie rozpoczęło procedurę jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej⁵⁸. Warto zwrócić uwagę na dyskusję wokół TL w Niemczech. Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe w wyroku z 30 czerwca 2009 roku⁵⁹ wydał dość zawiły w skutkach prawnych wyrok uzależniający zgodę na podpis pod ustawą ratyfikacyjną prezydenta RFN od przyjęcia przez Bundestag specjalnej ustawy regulującej, zabezpieczającej kompetencje parlamentu związkowego w sprawach związanych z Unią Europejską. Tym samym Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania postawione we wniosku dwóch polityków niemieckich i określił zasady reprezentowania interesu Niemiec na forum UE oraz zasady konsultacji stanowiska rządu z parlamentem. Trybunał wypowiedział się również na temat zasad pierwszeństwa unijnego prawa na terenie RFN⁶⁰. Jeszcze przed zakończeniem kadencji 2005–2009 Bundestag

⁵⁸ Określony w art. 48 TUE formalny mechanizm zmiany traktatowej podlega konieczności ratyfikacji nowego i/lub zmienionego traktatu przez wszystkie państwa członkowskie Unii zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. I tak na przykład w Polsce na mocy Konstytucji z kwietnia 1997 uchwałę o sposobie ratyfikacji umowy międzynarodowej, której przedmiotem jest przeniesienie części, nie w całości kompetencji władczych na rzecz organizacji międzynarodowej, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Posłowie mają do wyboru dwie metody: 1. Ratyfikacja na drodze parlamentarnej lub 2. Na drodze referendum ogólnokrajowego. Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 roku, a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 34.

⁵⁹ Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009; A. Schmidt, *The raison d'être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions to the finalite of the EU, Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue*, TEPSA, Bruxelles 2009.

⁶⁰ Generalna teza TK brzmi, że TL jest zgodny z Konstytucją RFN, wymagane jest jednak wzmocnienie odpowiedzialności parlamentu w niemieckim systemie koordynacji polityki europejskiej. Parlament będzie musiał każdorazowo udzielać zgody na wejście prawa unijnego w życie na terenie Niemiec w obszarze prawa karnego czy misji zagranicznych. Zob. *Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 VII 2009, s. A11; *Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 1 VII 2009, s. 8; J. Rokita, *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z dnia 30–31 VI 2009, s. 2; H. Marhold, op. cit., s. 19 i nast.

przyjął stosowną ustawę, a prezydent Horst Koehler złożył pod ustawą ratyfikującą swój podpis. Ustawa kompetencyjna w Niemczech w znaczący sposób ugruntowała pozycję Bundestagu w kształtowaniu niemieckiej polityki europejskiej. Z punktu widzenia zwiększenia legitymacji dla jakiegokolwiek oficjalnego stanowiska RFN na forum UE ma to duże znaczenie. Ma to duże znaczenie szczególnie w kontekście odgrywania przez Niemcy czołowej roli w opracowywaniu dla UE i wdrażaniu scenariuszy wyjścia z kryzysu gospodarczego.

Implementacja TL w dwa lata od wejścia w życie dokumentów egzemplifikuje dynamikę i rozwój UE będącymi wypadkową ścierania się dwóch koncepcji funkcjonowania UE: wspólnotowego i międzyrządowego zarządzania⁶¹. Niechęć do zmian z pewnością wpływa na trwałość dokumentu, który jednak pozostaje otwarty na innowacje systemowe na podstawie jego przepisów⁶². Można zatem wnioskować, że w najbliższych latach będziemy mogli obserwować pozatraktatowe zmiany w UE, które pozwolą jej na zachowanie ciągłego dialogu z otoczeniem systemowym i reagować na zmiany wewnątrz systemu. Można przypuszczać, że nadszedł czas pogłębiania integracji w ramach poszczególnych polityk, możliwy przy założeniu, że odkładamy na bok ambitne plany rozszerzania UE, proponując państwom zainteresowanym akcesją inne formy współpracy, m.in. poszerzanie stref wolnego handlu, czy stowarzyszenia.

Analizując wkład Niemiec w reformę traktatową Unii Europejskiej, można skonstatować, że państwo to – niezależnie od tego, kto stał na czele rządu federalnego – miało jasno sprecyzowane cele strategiczne polityki europejskiej – które konsekwentnie wdrażało na każdym etapie procedury akcesyjnej państw Europy Środkowej i Wschodniej – oraz reformy traktatowe. Do głównych priorytetów niemieckiej polityki europejskiej zaliczyć należy popieranie rozszerzenia UE, konsolidację podstaw traktatowych UE, a przez to jej instytucjonalne uporządkowanie odzwierciedlające wkład i znaczenie RFN w proces integracji europejskiej. Stąd też Niemcy wyraziły zgodę na akcesję na podstawie regulacji TN, uzależniając swoją zgodę od przystąpienia do znacznie większego projektu konstytucjonalizacji, konsolidacji oraz utrwalenia

⁶¹ Por. *Implementacja traktatu lizbońskiego – rok małych kroków i dużych znaków zapytania*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2010/2011*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 107 i nast.

⁶² Autor ma na myśli m.in. nowelizację TL w kontekście zacieśniania integracji gospodarczej, tj. ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.

nia podstaw traktatowych⁶³, mające wzmocnić UE od wewnątrz i w relacjach zewnętrznych.

Zaproponowana w TKE, i przyjęta po kosmetycznych zmianach w TL, wizja UE nie jest jej docelowym modelem, lecz odzwierciedla uzgodnienia o charakterze konstytucyjnym i politycznym będące rezultatem zachowań państw członkowskich mających różne cele polityczne osiągnane w trakcie negocjacji politycznych. Ważną rolę kreatora unijnych rozwiązań, mediatora i konstruktora porozumień w trakcie prac Konwentu i dwóch konferencji międzyrządowych odgrywały Niemcy, które dzięki umiejętnie prowadzonej polityce koalicji formalnych i nieformalnych skutecznie realizowały swój plan działania w odniesieniu do UE.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty:

Decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.

Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D: dla demokracji, dialogu i debaty, Komunikat KE do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 13 X 2005, COM(2005)494 końcowy.

Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Rada Europejska 16–17 VI 2005, D/05/3.

Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.

Opracowania zwarte:

Barcz J. (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007, s. 116.

Barcz J., *Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat reformu-*

⁶³ Chodzi tu o koncentrację na konstruowaniu niezależnego, ponadnarodowego i ponadpaństwowego systemu instytucjonalnego, opartego na ustrojowym akcie konstytucyjnym, zdecydowanie nie tożsamym z tradycyjnie rozumianą konstytucją państwową.

- jący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawnopolityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów, 11 lipca 2007 r., Warszawa 2007.
- Brinker G.S., M. Jopp, L. Lenka (red.), *Leitbilder for the Future of the European Union, Dissenting Promoters of Unity*, Baden-Baden 2011.
- Buras P., *Dyskusja o finalite politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, Warszawa 2006.
- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Atla 2, Wrocław 2004,
- Eriksen E.O., J. Fossum, A.J. Menendez (red.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Nomos, Baden-Baden 2003.
- Fischer J., *From confederacy to federation-thoughts on the finality of European integration*, Speech at the Humboldt University in Berlin, 12.05.2000.
- Glomb W., *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, February 2011.
- Heffer S., *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, „DailyMail” z dnia 17.08.2011.
- Hix S., *Why the EU needs left-right politics, Politics the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, „Notre Europe Policy Paper” 2006, nr 19.
- Jesień L. (red.), *Aktualny stan debaty nad Traktatem Konstytucyjnym w państwach europejskich*, Materiały studialne PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 5, kwiecień 2007, Warszawa 2007.
- Kremer A., *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2008.
- Leinen J., *Die Kosten die Nicht-Verfassung*, IPG 1/2007,
- Lieb A., A. Maurer, N. Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar*, Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 07, April 2008, SWP Berlin,
- Magnette P., *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, [w:] P. Magnette (red.), *La grande Europe*, Editions de l’Université de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2004,
- Marhold H., *Von der Währungsunion zur gescheiterten Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999–2008)*, Integration 1/2011.
- Maurer A., *Die EU-Verfassung: Optionen nach dem Scheitern*, Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2005.

- Moravcsik A., *Europe without Illusions*, „Prospect” 112, Juli 2005.
- Moravcsik A., *What can we Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, „Politische Vierteljahrschrift” 2006, nr 2.
- Olsen J.P., *The Political Organization of Europe: Differentiation and Unification*, „Arena Working Paper” 2005, nr 23.
- Osica O., *Wspólna polityka czy wspólne instytucje? Przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.
- Peters A., *Elemente eine Theorie. Verfassung Europa*, Duncker & Humblot, Berlin 2004.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Roth F., *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302/ November 2009.
- Schmidt A., *The raison d'être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions to the finalite of the EU*, *Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue*, TEPSA, Bruxelles 2009.
- Schwall-Düren A., *Wie weiter mit der EU? Wege aus der Krise*, „Integration” 2006, nr 1.
- Schweppe R., *Priorytety Niemiec w Radzie UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007.
- Trzaskowski R., *Traktat konstytucyjny – status quo oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny styczeń 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.
- Wojna B., *Przyjaciele Traktatu Konstytucyjnego – wnioski ze spotkania w Madrycie*, Biuletyn PISM, nr 6 (420) z 31 stycznia 2007 r.
- Wójtowicz K., *Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.

Artykuły prasowe:

- Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 VII 2009, s. A11;
- Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 1 VII 2009, s. 8; J. Rokita, *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z dnia 30–31 VI 2009, s. 2.
- Implementacja traktatu lizbońskiego – rok małych kroków i dużych znaków zapytania*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2010/2011*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 107 i nast.

STRESZCZENIE

W artykule autor analizuje wkład niemieckiej dyplomacji w najnowsze wydarzenia polityczne i gospodarcze integracji europejskiej. W szerokim kontekście spraw, którymi w ostatnich latach żyje Unia Europejska, np. walką ze skutkami kryzysu gospodarczego, przygotowywaniem nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014–2020, trwającą od 2009 roku implementacją wspólnotową Traktatu z Lizbony, zmianą tego dokumentu motywowaną opracowywaniem mechanizmów ściślejszego zarządzania gospodarczego, wskazać można na przywódczą rolę rządu Niemiec w kluczowych dla UE sprawach.

Dyplomację RFN cechuje w tym względzie konsekwentna, otwarta na zmiany w otoczeniu międzynarodowym UE, pragmatyczna polityka europejska. Obejmuje ona swym zasięgiem zasadnicze dla Unii Europejskiej sprawy, począwszy od jej największego w historii rozszerzenia poprzez reformę traktatową na opracowywaniu scenariuszy zwalczających skutki kryzysu ekonomicznego skończywszy.

Analiza wkładu dyplomacji niemieckiej w wymienione działania UE wskazuje na jej ważną rolę: kreatora unijnych rozwiązań, mediatora i konstruktora przełomowych porozumień. Tym samym dzięki umiejętnie prowadzonej polityce koalicji formalnych i nieformalnych Niemcy skutecznie realizują swój plan działania w odniesieniu do UE, dążąc do maksymalizacji korzyści wynikających z członkostwa w tej organizacji.

SUMMARY

In the article, the author analyzes the input of German diplomacy into the latest political and economic events in the process of the European integration. In the broad context of issues in which the European Union has been involved in the last few years – e.g. the fight with the economic crisis results, the development of new long-term Financial Framework of the European Union for the period of 2014–2020, the implementation of the Lisbon Treaty since 2009, the change of this document motivated by the development of mechanisms of stricter economic management – it is necessary to highlight the leading role of the German government in the key European Union issues.

The diplomacy of the Federal Republic of Germany is characterized by a consistent, open to changes in the international environment of the European

Union, pragmatic European policy. It covers all the issues that are fundamental for the European Union: from the biggest in history enlargement, through the treaty reform, to the development of scenarios of the fight with the results of the economic crisis.

The analysis of the German diplomacy's input in the above-mentioned EU activities shows its important role of a creator of the EU solutions, a mediator and a designer of the crucial agreements. Due to the skillfully carried out policy of formal and informal coalitions, Germany effectively implements its plan of action in the European Union, striving for maximization of benefits resulting from the membership in the organization.