



Jolanta Kubicka

TRAKTAT KONSTYTUCYJNY UNII EUROPEJSKIEJ

TOM I

ZAŁOŻENIA I KONTROWERSJE
WOKÓŁ PROCESU RATYFIKACJI

Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej
Tom I - Założenia i kontrowersje wokół procesu ratyfikacji

Jolanta Kubicka

**TRAKTAT KONSTYTUCYJNY
UNII EUROPEJSKIEJ**

TOM I –

**ZAŁOŻENIA I KONTROWERSJE
WOKÓŁ PROCESU RATYFIKACJI**

SZCZECIN 2015

Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej
Tom I - Założenia i kontrowersje wokół procesu ratyfikacji

Tytuł książki naukowej:

Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej
Tom I – Założenia i kontrowersje wokół procesu ratyfikacji

Autor: Jolanta Kubicka

Komitet Naukowy:

Prof. UG dr hab. Sylwia Pangsy-Kania, Prof. dr hab. Włodzimierz Szpringer,
Prof. zw. dr hab. Jerzy Kisielnicki, Prof. UW dr hab. Grzegorz Karasiewicz,
Prof. UZ dr hab. Arkadiusz Świadek

Recenzent naukowy:

Prof. UW Dariusz Milczarek, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego

Projekt okładki: Tomek Przewrocki

Korekta językowa, skład oraz druk: Jacek Storm

Wydawca:

Naukowe Wydawnictwo IVG
Szczecin

www.wydawnictwoivg.pl

e-mail: biuro@wydawnictwoivg.pl

ISBN 978-83-62062-65-2 Książka

ISBN 978-83-62062-66-9 eBook



Ilość stron: 188

Ilość ark. wydawniczych: 8.29

Miejsce i data wydania: Szczecin 2015

Drukarnia: Groupivg.com

© Copyright by Groupivg.com 2015 POLAND

Printed in Poland by groupivg.com

www.groupivg.com biuro@groupivg.com



SPIS TREŚCI

Wstęp	4
Rozdział I Kontrowersje wokół Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej a proces jego ratyfikacji	10
1.1. Trudności na etapie tworzenia projektu traktatu konstytucyjnego.....	11
1.2. Przyszłość Unii Europejskiej a projekt konstytucji	14
1.3. Kontrowersje związane z traktatem konstytucyjnym mogące mieć wpływ na wynik ratyfikacji	16
1.3.1. Kontrowersje wokół nazewnictwa dokumentu: konstytucja czy traktat?	16
1.3.2. Traktat konstytucyjny a zdolność integrowania	28
1.3.3. Kontrowersje wokół treści traktatu konstytucyjnego.....	38
1.4. Poparcie społeczne dla postanowień zawartych w traktacie konstytucyjnym	52
Rozdział II Założenia procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego i początek jego realizacji	60
2.1. Wybór sposobu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego.....	61
2.1.1. Droga parlamentarna a referendalna.....	61
2.1.2. Wcześniejsze doświadczenia referendalne a ratyfikacja traktatu konstytucyjnego.....	78
2.1.3. Referenda akcesyjne a referenda konstytucyjne w nowych krajach członkowskich	83
2.1.4. Argumenty za i przeciw referendum w sprawie unijnego traktatu konstytucyjnego	92
2.2. Proces ratyfikacji traktatu w poszczególnych państwach członkowskich.....	97
2.2.1. Poparcie dla traktatu wśród społeczeństw krajów członkowskich	97
2.2.2. Podstawowe założenia procedury ratyfikacji traktatu konstytucyjnego	121
2.2.3. Harmonogram ratyfikacji w poszczególnych krajach członkowskich i początek jego realizacji.....	131
Zakończenie	175
Spis wykresów	173
Spis tablic	174
Bibliografia	175

WSTĘP

Publikacja stanowi historyczne ujęcie i analizę obszernych rozważań nad procesami integracji europejskiej w świetle rzeczywistych i potencjalnych zmian traktatowych, które próbowano wprowadzać na różnych etapach rozwoju Unii Europejskiej w latach 2004-2006 w związku z próbą ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej – kluczowego etapu dla procesów integracji, który jednak nie zakończył się sukcesem, co miało i ma znaczący wpływ na dalsze etapy integracji.

W niniejszej książce przeanalizowano uwarunkowania procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej, którego ratyfikacja, co prawda nie powiodła się ale cały przebieg jego powstania oraz próby ratyfikacji pokazały rzeczywisty poziom integracji, problemy, przed którymi stanęła Unia Europejska na ówczesnym etapie rozwoju.

Publikacja w tej części (Tom I) stanowi obszerny i unikalny materiał historyczny i archiwalny, gdyż powstawała w trakcie trwania analizowanych procesów w oparciu o unikalny materiał źródłowy, obecnie w znacznej części niedostępny. Miało to wpływ na formę i styl analizy.

Drugą część (Tom II), który zostanie opublikowany odrębnie, stanowi analizę dalszych historycznych etapów reformy traktatowej z tego samego okresu lat 2005-2006 ze szczególnym uwzględnieniem „kryzysu konstytucyjnego” jaki nastąpił po negatywnym wyniku referendum we Francji i Holandii w odniesieniu do Traktatu konstytucyjnego UE oraz prób jego uratowania poprzez przejście do traktatu lizbońskiego i ostatecznego fiaska tych prób reformy traktatowej Unii Europejskiej, której skutki są istotne nie tylko z perspektywy historycznej ale także w świetle obecnych wyzwań przed jakimi stoi Unia Europejska coraz częściej związanych z kryzysami i koniecznością ich rozwiązywania.

Z tej perspektywy przypomnienie jak Unia Europejska poradziła sobie z „kryzysem konstytucyjnym” może wskazywać kierunek i być pomocne w rozwiązywaniu obecnych i przyszłych kryzysów i wyzwań, które jak się wydaje, mogą być znacznie bardziej skomplikowane niż w przeszłości.

Z drugiej strony fakt, iż nie doszło do reformy traktatowej w latach 2005-2006 w sposób istotny może zaważyć na trwałości Unii Europejskiej w nadchodzących latach co widać już obecnie, iż wszelkie inicjatywy dotyczące wychodzenia poszczególnych krajów ze strefy euro czy z samej Unii Europejskiej, które

pojawiają się co jakiś czas, a stanowiłyby poważne zagrożenie dla jedności tego ugrupowania są łatwiejsze do realizacji w sytuacji braku ściślejszej integracji z jaką mielibyśmy do czynienia w ujęciu zarówno prawnym jak i faktycznym, gdyby do procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego doszło.

Zatem zdarzenia jakie miały miejsce w związku z próbami reform traktatowych oraz ratyfikacji traktatu konstytucyjnego mają, pomimo upływu czasu od ich wystąpienia, istotne znaczenie dla procesów integracji, a w przyszłości mogą mieć jeszcze większy wpływ na spójność Unii Europejskiej, jej siłę i jedność w świetle coraz poważniejszych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń jakimi są: kryzysy zadłużenia i finansów publicznych w niektórych krajach UE jak: Grecja czy wojna na Ukrainie, z którymi Unia Europejska nie do końca jest w stanie sobie poradzić. Ponadto trzeba liczyć się z tym, iż w świetle coraz to nowych problemów w Europie jak: nieograniczony napływ migrantów na kontynent europejski, co skutkuje tworzeniem nielegalnych obozowisk we Francji i nieradzeniem sobie z problemem czy też z drugiej strony budowaniem ogrodzeń przed migrantami przez rząd Węgier, Unia Europejska w takiej formie jak obecnie może nie poradzić sobie z tak poważnymi problemami. Także zagrożenia zewnętrzne jak ISIS czy wojna na Ukrainie, stawia Unię Europejską w zupełnie nowych, nieznanych uwarunkowaniach, gdzie dotychczasowy model integracji, mimo wszystko oparty na luźniejszych zależnościach między krajami członkowskimi może nie wytrzymać nacisków zewnętrznych i wewnętrznych wynikających z tego rodzaju zagrożeń.

Stąd powrót do analizy zdarzeń z lat 2004-2006, ówczesnej próby reformy traktatowej jest w pełni uzasadniony, gdyż może okazać się, że dopiero teraz Unia Europejska dojrzeje do takiego pogłębienia integracji, jaki proponował traktat konstytucyjny a następnie po modyfikacji traktat lizboński. Będzie to widoczne dopiero w najbliższych latach czy zwiększające się problemy wewnętrzne i zewnętrzne, niezależne od Unii, z którymi jednak będzie musiała się zmierzyć, spowodują pogłębienie integracji w sposób jaki proponował traktat konstytucyjny czy lizboński, czy też dojdzie do osłabienia procesów integracji, czy nawet rozpadu jej struktur, czy innych przekształceń.

Może się też okazać, iż ówczesny „kryzys konstytucyjny” i fiasko reformy traktatowej, które stanowiło pewną porażkę w procesach integracji, okaże się także z obecnej perspektywy zbawienne, gdyż być może zbyt pogłębiona integracja przejawiająca się wspólnym traktatem konstytucyjnym, stanowiłaby obecnie i w przyszłości zbyt sztywne ramy, i barierę w elastycznym dostosowy-

waniu się Unii Europejskiej do zmieniających się warunków otoczenia, i nowych wyzwań.

Publikacja stanowi zatem z jednej strony ujęcie historyczne, z drugiej próbę przypomnienia ważnego etapu w procesie integracji oraz jest rodzajem refleksji nad tymi wydarzeniami z dzisiejszej perspektywy, przy czym niniejszy – pierwszy TOM stanowi wprowadzenie do zagadnień procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w świetle jego założeń i kontrowersji wokół tego rodzaju dokumentu jakim była propozycja konwentu stworzenia i ratyfikacji dokumentu, co do swojej istoty prawnej będącego czymś pomiędzy traktatem a konstytucją.

Zatem niniejsza publikacja odwołuje się w swojej pierwszej części do analizy tych dwóch rodzajów aktów prawnych w ujęciu porównawczym a jednocześnie stanowi próbę ustalenia, czym właściwie tak naprawdę traktat konstytucyjny był w świetle jego charakteru prawnego i czy zasługiwał na miano konstytucji.

Aby to rozstrzygnąć należało przeanalizować co rozumiemy pod pojęciem konstytucja w sensie: formalnym, materialnym i normatywnym. Następnie należało odpowiedzieć: *Czy Unia Europejska miała materialną czy formalną konstytucję, czy miała konstytucję w sensie normatywnym?*

Rozważania w publikacji opierają się także na standardach nowoczesnego konstytucjonalizmu, przyjmującego, że społeczeństwo samo określa w konstytucji formę i treść wspólnoty politycznej. W ten sposób realizuje swoje prawo do samostanowienia względem porządku władzy oraz jest źródłem władzy publicznej.

Teoretyczna analiza zawarta w niniejszej publikacji dotyczy nie tylko różnic między traktatem a konstytucją ale także charakteru umowy jakim *de facto* był ten nowy akt prawny - traktat konstytucyjny, pod wieloma względami nietypowy i niepodobny do jakiegokolwiek wcześniejszego dokumentu.

Te rozważania należało odnieść w dalszej kolejności do specyfiki samej Unii Europejskiej i jej podstawowego porządku prawnego, opartego na zawieraniu prawnomiędzynarodowych traktatów, natomiast konstytucja wymagałaby zaawierania przez społeczność europejską.

Problemy i rozważania podjęte w niniejszej publikacji, skoncentrowane wokół pytania: *„traktat czy konstytucja?”* nie są jedynie kwestią formalną ale stanowią o podstawach prawnych funkcjonowania Unii Europejskiej, które musiałyby ulec diametralnej zmianie. Istniało także ryzyko *„over - constitutionalisation”* – „przekonstytucjonalizowania” prawa unijnego.

Tego rodzaju kwestie teoretyczne zawarto w pierwszej części niniejszej publikacji, które są w pewnym stopniu uniwersalne i nadal aktualne w kontekście nie tylko „konstytucji europejskiej” czy „konstytucji dla Europy”, ale jakichkolwiek reform teraz lub w przyszłości w odniesieniu do podstawowego porządku prawnego Unii Europejskiej.

Publikacja zawiera również inne ważne aspekty reformy traktatowej z punktu widzenia „konstytucjonalizmu” europejskiego: co do momentu zmiany konstytucyjnej „*constitutional moment*” czy tradycji konstytucyjnej „*constitutional tradition*” w świetle wspólnych konstytucyjnych tradycji krajów członkowskich Unii Europejskiej, które mogłyby zapoczątkować integrację narodowych konstytucji.

Publikacja stanowi także analizę takich zagadnień jak: konstrukcja traktatu konstytucyjnego, preambuła, a także sama treść zaproponowanego dokumentu.

Tego rodzaju rozważania teoretyczne są przydatne w odniesieniu do wszelkich zmian w obszarze porządku prawnego Unii Europejskiej, rozważań teoretycznych nad zmianami prawnotraktatowymi oraz wszelkich innych z obszaru prawa unijnego także obecnie.

Przy okazji rozważań podjętych w niniejszej publikacji pojawia się także inne ważne pytanie: „*Czy Unia ma osobowość prawną?*”.

W publikacji przypomniano, iż w związku z traktatem konstytucyjnym pojawiły się tak ważne sprawy jak: nowe stanowisko ministra spraw zagranicznych UE czy inny ważny dokument jak: Karta Praw Podstawowych.

Przechodząc z kolei od części teoretycznej do części merytorycznej w publikacji przeanalizowano ówczesne nastroje społeczne w odniesieniu do proponowanych zmian porządku prawnego Unii Europejskiej wśród obywateli krajów członkowskich, a w szczególności co do znajomości treści oraz poparcia dla postanowień zawartych w traktacie konstytucyjnym. Zgromadzono i porównano unikalny materiał ze źródeł pierwotnych i wtórnych analiz prawnych, badań socjologicznych i politologicznych, poprzedzających proces ratyfikacji traktatu konstytucyjnego co stanowi unikalny historyczny wkład do rozważań na ten temat w literaturze polskiej oraz europejskiej.

Rozważania w tej części dotyczyły także podstaw prawnych w poszczególnych krajach członkowskich na jakich należałoby oprzeć analizę zgodności jakiegokolwiek traktatu z konstytucją danego kraju - Członka Unii Europejskiej.

Kolejnym unikalnym elementem rozważań w ramach niniejszej publikacji jest analiza podstawy prawnej i możliwości przeprowadzenia referendum

w odniesieniu do traktatu konstytucyjnego czy innego podobnego dokumentu w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej, a także zgoda na przeniesienie dalszych kompetencji narodowych na szczebel unijny w oparciu o konstytucje narodowe.

Są to także rozważania uniwersalne, które mogą okazać się przydatne w sytuacji konieczności przeprowadzenia referendum w jakiegokolwiek innej zmianie traktatowej czy w innym obszarze podstawowego porządku prawnego UE.

Następnym niezwykle ważnym zagadnieniem związanym z procesem ratyfikacji traktatu konstytucyjnego ale zarazem uniwersalnym jest kwestia czy i w jakiej formie dopuszczalne jest przeprowadzenie referendum, czyli dylemat: „*Ogólnoeuropejskie referendum czy wyłącznie referenda krajowe?*”.

W publikacji rozważania czysto teoretyczne przenikają się z analizą socjologiczno-politologiczno-społeczno-ekonomiczną dotyczącą poparcia dla proponowanego traktatu konstytucyjnego, zarówno dla samej formy referendalnej jak i zawartości traktatu.

Zatem publikacja ma charakter interdyscyplinarny – zawiera aspekty prawne oraz społeczno-ekonomiczne zmian traktatowych Unii Europejskiej w ujęciu historycznym.

W niniejszym I Tomie rozważań nad podstawowymi planowanymi zmianami porządku prawnego Unii Europejskiej w latach 2005-2006, zawarto także analizę podstawowych założeń procedury ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, czy ratyfikacja wymagałaby bezwzględnej większości poparcia wśród krajów członkowskich.

Istotna była także próba przewidzenia, czym mogłoby grozić niezatwierdzenie dokumentu w którymkolwiek kraju. Tego rodzaju rozważaniom poświęcono część publikacji analizując pozycję danego kraju członkowskiego Unii Europejskiej i ewentualny wpływ nie tylko na proces ratyfikacji ale przyszłość Unii w sytuacji, gdyby doszło do odrzucenia traktatu w którymś z nich.

W ramach badań opartych o źródła pierwotne i wtórne zarówno publikacje i materiały z Unii Europejskiej, jak i z poszczególnych krajów członkowskich, stawiano i analizowana kolejne hipotetyczne pytania, które miały stanowić predykcję co do rozwoju wydarzeń i skutków procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w Unii Europejskiej, takich jak: „ratyfikacja negatywna”, sposób nowelizacji traktatu w sytuacji jego niezatwierdzenia.

Kolejnym, jednym z ostatnich zagadnień przeanalizowanych w ramach badań nad procesem ratyfikacji traktatu konstytucyjnego w latach 2005-2006

w ujęciu historycznym, była kwestia harmonogramu ratyfikacji w poszczególnych krajach członkowskich oraz analiza nastrojów panujących przed rozpoczęciem procesu ratyfikacji.

Prezentowana publikacja, a właściwie I TOM kompleksowej analizy zmian podstawowego porządku prawnego Unii Europejskiej jakim miała być ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej w latach 2005-2006 stanowi unikalny, interdyscyplinarny materiał badawczy oparty na wszechstronnej analizie źródeł pierwotnych i wtórnych z okresu, którego dotyczy, połączeniu aspektów prawnych, społecznych, ekonomicznych planowanych zmian porządku prawnego Unii, aktualny i ważny także obecnie.

ROZDZIAŁ 1

Kontrowersje wokół Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej w świetle procesu ratyfikacji

Od momentu powstania Unia Europejska kilkakrotnie modyfikowała swoje traktaty założycielskie, czego przykładem może być traktat nicejski. Kolejne traktaty wiązały się z następującymi po sobie etapami rozwoju Unii w zakresie pogłębiania integracji oraz poszerzania Unii.

Traktat konstytucyjny był jednak radykalną drogą modyfikacji dotychczasowych traktatów, chociażby dlatego że powstawał nie na zwykłej drodze dochodzenia do konsensusu na forum instytucji unijnych ale w nowo utworzonym ciele jakim był Konwent. Z drugiej strony nastąpiło odejście od dyskusji „za zamkniętymi drzwiami” i upubliczniono rozważania nad tym dokumentem.

Debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej zawsze wzbudzały wiele emocji wśród polityków unijnych, przedstawicieli rządów państw członkowskich czy krajów kandydujących szczególnie kiedy odbywały się na dużym stopniu ogólności, na poziomie wizji, idei czy koncepcji. Debaty bez ukierunkowania na stworzenie, podpisanie i wprowadzenie w życie określonego dokumentu prowadziły zwykle w kierunku mało konkretnym i idealistycznym.

Debaty na temat przyszłości Unii były w różnych okresach podyktowane różnymi motywacjami. Powodem debat były: konieczność wynikająca ze zmian, jakim podlega Unia, przeciwdziałanie sceptycyzmowi społecznemu co do dalszej integracji, stawianie czoła wyzwaniom związanym z rolą Unii Europejskiej w świecie.

Debaty ogólne nad przyszłością UE sprowadzały się do odpowiedzi na pytania¹:

- *Jakie są cele Unii?*
- *Jak sprawić, aby Unia była bardziej sprawna i efektywna?*
- *Jak sprawić, aby Unia była silniejsza wewnętrznie i zewnętrznie?*
- *Jakimi metodami do tego doprowadzić?*

¹ A. Stubb: Debating the Future of the European Union: From Leaken to IGC 2004, College of Europe, Collegium, No 23 Spring 2002, s.7.

Odpowiedzi na te i podobne pytania szukali twórcy unijnej konstytucji, nie tylko na poziomie ogólności ale poprzez konkretne szczegółowe propozycje w różnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej.

1.1. Trudności na etapie tworzenia projektu traktatu konstytucyjnego

29 października 2004 r. w Rzymie podpisano Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który od tego momentu stał się przedmiotem procesu ratyfikacji².

Różne były opinie na temat projektu traktatu, chociaż podkreślano szczególnie sam fakt stworzenia takiego dokumentu, co już samo w sobie, uważano za sukces Unii Europejskiej, jej krajów członkowskich oraz jej obywateli. Dokument dawał nadzieję na wzmocnienie procesów integracyjnych oraz wyznaczał nowe kierunki dla tych procesów³. Podkreślano, że jej przyszłe przyjęcie byłoby doniosłym wydarzeniem, porównywalnym z podpisaniem traktatów rzymskich i utworzeniem EWG w 1957 r.⁴ Ta analogia może nie być już tylko symboliczna, gdyby w 2007 r. w 50-tą rocznicę ich podpisania udało się także doprowadzić do porozumienia w kwestii zakończenia ratyfikacji konstytucji unijnej, czego życzą sobie na drugim od „kryzysu konstytucyjnego” szczycie w Brukseli 15-16 czerwca 2006 r.⁵

Nie należy zapominać, że projekt traktatu konstytucyjnego powstał w wyniku długotrwałego procesu negocjacji, sporów i poszukiwania kompromisów między państwami członkowskimi, instytucjami unijnymi i innymi grupami

² Konwent – reformy Unii – interesy Polski, Zarys dyskusji na konwersatorium Fundacji „Polska w Europie” Europie dniu 25 lipca 2002 r., „Polska w Europie” nr 4/2002.

³ J. Truszczyński: Nie zaprzepaściliśmy szansy, „Monitor Unii Europejskiej” nr 1/2004.

⁴ Co konstytucja europejska oznacza dla W. Brytanii, „Biuletyn Europejski”, nr 2/2004.

M. Paszyński: Traktat konstytucyjny – od Brukseli do Brukseli, „Wspólnoty Europejskie” nr 7/2004.

⁵ na temat postanowień szczytu w Brukseli z 2006 r. patrz: Rozdział IV, podpunkt 4.3.2.

nacisków politycznych poprzez przedstawicieli na forum Konwentu Europejskiego⁶.

Wracając do historii powstawania traktatu konstytucyjnego 25 listopada 2003 roku Grupa Robocza ds. Korekty Prawnej i Językowej przedstawiła poprawiony projekt traktatu, w którym do wynegocjowania pozostało jeszcze kilka kluczowych spraw, w tym kwestie instytucjonalne⁷.

Po nieudanym szczycie w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.) związanym z brakiem konsensusu co do systemu głosowania⁸, nastąpił pierwszy większy kryzys na forum unijnym w kwestii projektu traktatu konstytucyjnego. Rozważano wówczas trzy scenariusze, zawierające nawet dość radykalne pomysły⁹:

- pierwszy scenariusz - blokada instytucjonalna i przekształcenie Unii w strefę wolnego handlu;
- drugi scenariusz - realizacja Unii o wielu prędkościach wokół takich kwestii jak: strefa euro czy układ z Schengen, co oznaczałoby pewną porażkę czy uwstecznienie, w zakresie procesów integracji w rozumieniu wspólnej idei bez podziałów i miałyby negatywne efekty dla integracji ekonomicznej i politycznej;
- trzeci scenariusz - dalsze poszukiwanie kompromisu między krajami członkowskimi Unii na bazie traktatu konstytucyjnego.

Właśnie ten trzeci scenariusz został wprowadzony w życie zarówno w roku 2003, jak i obecnie po porażce w referendum we Francji i Holandii.

⁶ M.A. Cichoński, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski: Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy – analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych, „Analizy Natolińskie” 2005.

⁷ J.M.de Areilza: Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej a nowy ustrój europejski, w: E. Popławska (pod red.): Konstytucja dla rozszerzającej się Europy, Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2000, s.65-82.

⁸ K.A. Wojtaszczyk, J. Kamiński, M. Zwierzchaczewska (pod red.): Reforma instytucjonalno-prawna Unii Europejskiej – stanowiska państw członkowskich, Uniwersytet Warszawski, Zakład Instytucji Europejskich, Wyd. Elipsa Warszawa 2003, s.30-153.

⁹ S. Parzymies: Wkład Polski w przygotowanie traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4/2004, s.52.

W grudniu 2003 r. oskarżano Polskę i Hiszpanię o niedopuszczenie do uchwalenia projektu konstytucji europejskiej. W odpowiedzi na tego typu oskarżenia podawano następujące argumenty¹⁰:

- w projekcie traktatu było wiele różnych spraw budzących kontrowersje, ale nie były one przedmiotem rozważań na szczycie w Brukseli z 2003 r., tak jak kwestie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, które zaważyły na wynikach tego szczytu;
- chociaż Polska i Hiszpania wyraziły sprzeciw w tej kwestii, przy poparciu W. Brytanii, to jednak wcześniej – na etapie redagowania projektu przedstawiciele osiemnastu państw w Konwencji podpisali list do przewodniczącego, wyrażający sprzeciw wobec tej propozycji.

Na niekorzyść Polski działał fakt, że pozostałe 9 spośród krajów przygotowujących się wówczas do członkostwa w UE zadeklarowało chęć przyjęcia projektu traktatu podczas wspomnianego szczytu w Brukseli.

Już w tym momencie pojawiły się głosy, że traktat konstytucyjny może zostać przyjęty, jeżeli zostanie ratyfikowany przez większość krajów, niekoniecznie przez wszystkie. Jak wiemy proces ratyfikacji nie został zawieszony po odrzuceniu traktatu przez Francję i Holandię ale zdecydowano o kontynuowaniu ratyfikacji.

Najlepiej byłoby, gdyby dyskusja nad traktatem konstytucyjnym pozbawiona była emocji politycznych ale oparta na analizie szans jakie ten dokument miał wnieść i obowiązków, które nakładał¹¹.

¹⁰ S. Parzymies: Wkład Polski w przygotowanie traktatu konstytucyjnego..., op. cit., s.52, 54, 60.

M.A. Cichoński, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski: Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy..., op. cit.

¹¹ T. Traguth, W. Wessels: The Constitutional Treaty within the Fusion Trend? Expectations and Consequences, "Integration" 4/2003.

1.2. Przyszłość Unii Europejskiej a projekt konstytucji

W obliczu zaistniałych problemów z ratyfikacją, warto podkreślić, że traktat konstytucyjny właściwie nie wnosił rewolucyjnych zmian merytorycznych w działaniu UE. Trzeba pamiętać, że traktat w zasadzie niewiele zmieniał w obszarze działania rynku wewnętrznego¹². Przejmował bez większych zmian merytorycznych to co było zapisane w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Traktat konstytucyjny natomiast sporo zmieniał w samej strukturze Unii - nadawał jej osobowość prawną, upraszczał mechanizmy decyzyjne, system instrumentów prawnych¹³. Wnosił również wiele elementów w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości z III filaru. Traktat konstytucyjny tworzył też mocne struktury w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁴. Istotne było także wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wprowa-

¹² J. Pietras: Polska na rynku wewnętrznym UE w pierwszym roku członkostwa, w: J. Barcz (pod red.): Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk sektorowych, materiały z konferencji zorganizowanej przez Departament MSZ Katedrę Prawa Europejskiego SGH w Warszawie, seria „Poznaj traktat konstytucyjny” nr 2, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s.13; E. Kawecka-Wyrzykowska: Postanowienia dotyczące rynku wewnętrznego oraz wspólnej polityki handlowej, w: J. Barcz (pod red.): Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk sektorowych, materiały..., op. cit., s.18-24.

¹³ A. Michalski, M. Heise: European Convention on the Future of Europe, An Analysis of the Official Positions of EU Members, Future Member States, Applicant and Candidate States, Netherlands Institute of the International Relations “Clingendael Institute”, Hague, April 2003, p.9-18; Ch. Landfried: Difference as a Potential for European Constitution Making, EUI Working Papers, European Forum Series, Robert Schuman Centre for Advanced Studies RSCAS No 04/2005, p.5-9; B. Flynn: Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe – Can it Deliver on Expectation?, ARENA – European Institute of Public Administration, “Working Paper” 2005/W/07, <http://www.eipa.nl>.

¹⁴ E. Posel-Częścik: Postanowienia dotyczące bezpieczeństwa w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, Biuletyn nr 27/2005; S. Duke: The Convention, the Draft Constitution and External Relations: Effects and Implications for the European Union and its International Role, European Institute of Public Administration, Working Paper No 2003/ W/2, p.2-4.

dzenie Karty praw podstawowych¹⁵ do traktatu i - co również, a może nawet bardziej istotne - ustanowienie podstawy prawnej dla przystąpienia przyszłej Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka.

Także ostateczny kompromis w zakresie systemu podejmowania decyzji, który traktat proponował, mimo wielu kontrowersji jakie wzbudzał, oceniany był ostatecznie jako system wyważony. Natomiast traktat, niestety, wpisał się w kilka dużych rozbieżności o charakterze strategicznym, które w Unii obserwować można było od pewnego czasu:

- konflikt między kierunkiem liberalnym a „Europą społeczną”;
- stosunku „starych” członków Unii do procesu rozszerzenia zarówno tego z 2004 roku a także przyszyłych np. Turcji (obawy z tym związane i niedostateczna akceptacja społeczna);
- rola przyszłej Unii w relacjach międzynarodowych w skali globalnej.

Traktat konstytucyjny mógł tworzyć podstawy do przezwyciężenia tych problemów, ale jak się okazało właśnie te kwestie stały się przyczyną jego odrzucenia we Francji i Holandii. W związku z zaistniałym początkowo „częściowym” niepowodzeniem w procesie ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, zarysował się podział na:

- kraje, które były „za” projektem;
- kraje, które były „przeciw”: Francja, Holandia;
- kraje, które nie zdążyły się wypowiedzieć.

Przypomnieć w tym miejscu należy, że pierwotnie założono, że wejście w życie traktatu po udanych ratyfikacjach nastąpiłoby 1 listopada 2006 r.

Jednak negatywna reakcja na traktat konstytucyjny we Francji i Holandii świadczyła, zdaniem wielu komentatorów o braku koncepcji przyszłej Unii, ksenofobicznym zamykaniu się w sobie oraz bojaźliwym hamowaniu dalszej liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego. Nawet jeśli nie do końca tak było, to widocznym efektem końcowym stało się jednak zanegowanie traktatu i do-

¹⁵ J. Menkes: Karta Praw Podstawowych a Konstytucja Europy, „Studia Europejskie” nr 2/2001; G.de Melin: The Economic Implications of the Social Provisions of the EU Constitution, March 30, 2005, paper for a conference on “Europe after the Enlargement” CASE, Warsaw April 8 – 9 2005.

prowadzenie do kryzysu wewnątrz Unii Europejskiej. Oczywiście jak widać, Unia może nadal funkcjonować bez traktatu konstytucyjnego. Traktat konstytucyjny był jednak wyrazem pewnego istotnego etapu rozwoju integracji europejskiej i wiele wskazuje na to, że był potrzebny.

1.3. Kontrowersje związane z traktatem konstytucyjnym mogące mieć wpływ na wynik ratyfikacji

Projekt traktatu konstytucyjnego budził wiele kontrowersji prawnych i politycznych. Także w sferze merytorycznej, treść i redakcja wielu przepisów projektu mogły budzić zastrzeżenia, w tym co do możliwości osiągnięcia celów zaproponowanych w deklaracji z Laeken oraz wymienionych we wstępie do projektu traktatu konstytucyjnego¹⁶.

Przed ratyfikacją kraje członkowskie Unii, jak i sami obywatele, stanęli przed trudnym zadaniem wstępnej oceny projektu traktatu, tak aby być w stanie podjąć decyzje „za” czy „przeciw”. Wymagało to właściwego zbilansowania zysków i strat, zalet i wad, od których traktat jak wiele podobnych dokumentów nie jest wolny.

1.3.1. Kontrowersje wokół nazewnictwa dokumentu: konstytucja czy traktat?

Kontrowersje wokół projektu traktatu konstytucyjnego zaczynały się już na poziomie nazewnictwa. Niezależnie od różnych tłumaczeń, że określenie „traktat konstytucyjny” to nie to samo co „konstytucja”, która to forma jest nadrzędna wobec innych norm prawnych¹⁷.

¹⁶ J. Sozański: Wspólnotowe a powszechne prawo traktatów – wzajemne relacje a jedność czy odrębność unormowań i systemów, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2004, s.422.

¹⁷ D. Grimm: Przez konstytucję do integracji, „Nowa Europa” Natolin nr 1/2005.

Nie ulega wątpliwości, że Konwent zrobił złą przysługę integracji europejskiej nazywając wynik swojej pracy „konstytucją”. Nazwa ta sugeruje więcej niż w tym dokumencie zapisano, mimo tego że złagodzone wydzwięk tego określenia dodając słowo „traktat” - „traktat ustanawiający konstytucję dla Europy” - określenie to oznacza, że nie jest to w pełni konstytucja, tylko forma w jej kierunku zmierzająca¹⁸.

Wielu obywateli to jednak nie przekonywało i z powodu samej nazwy mogło głosować przeciwko, zwłaszcza, jeśli nie zapoznało się dokładnie z samym tekstem, co nie było prawdopodobnie takie rzadkie, biorąc pod uwagę objętość i trudny język traktatu. Jedyna nadzieja była w tym, że społeczeństwa potraktują zapisy tego dokumentu bardziej jako traktat niż konstytucja.

Z drugiej strony wydaje się, iż dość szybko duża część obywateli Unii przyzwyczała się do tej nazwy i „konstytucja” nie wywoływała już takich protestów jak początkowo. Termin ten na tyle mocno przywarł do tego dokumentu, iż problem formy prawnej i nazewnictwa właściwie nie jest był możliwy do zmiany. W niektórych krajach podejmowanie kwestii nazewnictwa wywoływało tylko dodatkowe, niepotrzebne dyskusje, nie nad stroną merytoryczną dokumentu, ale jego nazwą co mogło tylko zaszkodzić w procesie jego ratyfikacji¹⁹.

Z drugiej strony, gdyby doszło wówczas do modyfikacji i renegocjacji treści traktatu konstytucyjnego, to bardzo możliwe, że zrezygnowanoby z określenia „konstytucja” – sama zmiana nazwy nie byłaby może taka zła, natomiast występowałyby silne obawy przed jakimikolwiek zmianami tekstu²⁰.

Tymczasem wracając do kampanii przedreferendalnych w krajach, które wybrały taką drogę ratyfikacji, to kontrowersje wokół nazwy dokumentu spowodowały, że trzeba było zajmować się wyjaśnianiem nie tego co projekt zawiera ale tego dlaczego „konstytucja nie jest konstytucją”²¹.

Wspomnieć należy, że na początkowym etapie dyskusji o nowym traktacie dla Unii Europejskiej, wydawało się nieprawdopodobne, żeby niektóre kraje

¹⁸ G. Grevi: *The Europe We Need, Integration and Anlargement*, The European Policy Centre, Working Paper 06/2003, p.10.

¹⁹ B. Donnelly: *Constitution or Constitutional Treaty*, The Federal Trust for Education & Research, February 2005, <http://www.fedtrust.co.uk>.

²⁰ szerzej na ten temat: Rozdział IV.

²¹ S. Parzymies: *Wkład Polski w przygotowanie Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4/2004, s.60.

zgodziły się na użycie terminu „konstytucja” nawet w złagodzonej formie przez dodanie określenia „traktat ustanawiający”. Określenie „konstytucja” było np. dla W. Brytanii rodzajem „tabu” podobnie jak termin „federacja”.

Rodzi się również pytanie, czy nowy dokument europejski rzeczywiście zasługiwał na miano konstytucji - „*Czy konstytucja jest konstytucją?*”.

Termin „konstytucja” jest używany na wiele różnych sposobów (często przeciwstawnych) w politycznych i prawnych dyskusjach. Pluralizm koncepcji terminu „konstytucja” jest problematyczny, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę proces ratyfikacji. Wielość koncepcji rozumienia „konstytucji” prowadzi do bardzo różnych interpretacji procedury ratyfikacyjnej. Różne są narodowe tradycje konstytucyjne w krajach członkowskich²².

Zwraca się uwagę, że oprócz państw swoje konstytucje mają niektóre organizacje międzynarodowe np. agendy ONZ: WHO, UPU czy nawet kluby sportowe, wówczas kiedy za konstytucję uważa się podstawowy zbiór przepisów danej organizacji²³.

Istotne jest zatem, co rozumiemy pod pojęciem „konstytucja”, bo to może wpływać na sukces debaty konstytucyjnej i procesu ratyfikacji.

Ogólna terminologia konstytucyjna wykorzystuje trzy podstawowe koncepcje konstytucji: formalna, materialna i normatywna²⁴. Aby stwierdzić, czy którakolwiek z tych form odpowiada proponowanemu przez Konwent dokumentowi należy wyjaśnić różnice między nimi:

- a. formalna koncepcja konstytucji – rozumiana jest jako zestaw norm prawnych zawartych w tym dokumencie, który powinien spełniać trzy podstawowe warunki: pisemny charakter dokumentu, szczególny charakter konstytucji, odzwierciedlenie w praktyce społecznej. Ponadto „konstytucja” musi wiązać się

²² A.J. Menéndez: Three Conceptions of the European Constitution, ARENA - Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State, University of Oslo, www.sv.uio.no/arena/presentation/Menendez.html, p.4.

²³ Konstytucyjne mity, „Monitor UE” nr 3/2005 – opr. na podst. R. Corbett: Exploding the myths, www.corbett_euro.demon.co.uk.

²⁴ A.J. Menéndez: Three Conceptions of the European Constitution..., op. cit., p.3 - 9, 37.