



# FORUM

## *natolińskie*

2(10)/2007

## Reforma Unii Europejskiej

### *Polska perspektywa*

Główne tezy raportu<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Pełna wersja raportu „Jakie reformy dla Unii Europejskiej” ukazała się jako specjalny numer kwartalnika „Nowa Europa”, styczeń 2007. Raport dostępny jest w wersji elektronicznej na stronie [www.natolin.edu.pl](http://www.natolin.edu.pl)

rozszerzeniem i pogłębieniem Unii, która stanowiła główną oś debat przed 2004 rokiem, przestała być wyznacznikiem dla dyskusji nad traktatem konstytucyjnym.

Nie tylko reformy instytucjonalne zdecydują o kształcie Unii; w dużej mierze zdecyduje o tym również przegląd unijnego budżetu oraz polityk, które są finansowane z niego. Trzeba pamiętać, że debata nad dalszym losem traktatu może zbiec się w 2008/2009 roku ze średnioterminowym przeglądem budżetu Unii. Dlatego kwestie budżetowe będą determinować do pewnego stopnia stanowiska w debacie konstytucyjnej, tym bardziej że przygotowanie do przeglądu budżetu już się rozpoczęły zarówno w krajach członkowskich jak i w Komisji Europejskiej. Dla Polski, która jest beneficjentem tzw. starych polityk Unii (tj. polityka rolna i spójności) przegląd o takim charakterze będzie szczególnie ważny.

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

## **I. Postawy społeczne w Polsce wobec idei eurokonstytucji**

Polacy w większości pozytywnie podchodzą do idei europejskiej konstytucji, którą rozumieją jako jednolitą i trwałą podstawę prawną dla funkcjonowania rozszerzonej Unii Europejskiej (68%). Trudno jednak uznać to poparcie za równoznaczne z poparciem dla traktatu konstytucyjnego, którego treść Polacy znają bardzo słabo.

Podobnie jak obywatele innych krajów członkowskich Polacy umiarkowanie interesują się problemem reformy unijnych instytucji (czyli pierwszą częścią traktatu konstytucyjnego). O wiele więcej uwagi przyciągają sprawy związane z konkretnymi politykami Unii i ich dalszą ewolucją – np: subwencje, bezpieczeństwo, energetyka, migracje, ekologia, walka z bezrobociem, etc.

Polacy zgadzają się z postulatem usprawnienia struktur organizujących współpracę państw Unii, z drugiej jednak strony obawiają się osłabienia niezależności Polski i dominacji silniejszych państw. Zapewne dlatego wśród propozycji zmian instytucjonalnych zawartych w traktacie najmniej entuzjazmu w Polsce budzi propozycja zmniejszenia liczby komisarzy, powołanie Ministra Spraw Zagranicznych oraz Przewodniczącego Rady Europejskiej. Oceniając perspektywy rozwiązania kwestii traktatu konstytucyjnego Polacy są w większości umiarkowani i nastawieni koncyliacyjnie – każda ze stron powinna trochę ustąpić (60%). Uważają także, że nie należy spowalniać dotychczasowego tempa integracji (56%). Zapewne to umiarkowane stanowisko sprawia, że w większości Polacy oczekują, iż przy dalszych trudnościach z ratyfikacją traktatu należy ponownie usiąść do stołu negocyjacyjnego, by uzgodnić nowy tekst eurokonstytucji (44% za, 22% przeciw).

W przypadku rozpisania w Polsce referendum w sprawie obecnego traktatu konstytucyjnego należy założyć, że bardzo trudno będzie zmobilizować wyborców tak, aby uczestnictwo w referendum przekroczyło wymagane 50%. Nie jest też wcale rozstrzygnięte, czy liczba zwolenników traktatu byłaby większa od jego przeciwników.

> Więcej na ten temat zob.

Tomasz Żukowski, „Jak traktujemy eurotraktat? Sondaże opinii o stosunku Polaków do eurotraktatu” – specjalny numer „Nowej Europy” [http://www.natolin.edu.pl/publikacje\\_ne.html](http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html)

## II. Możliwe scenariusze rozwiązywania problemu traktatu konstytucyjnego

W obecnej sytuacji za nierealistyczne należy uznać przyjęcie traktatu konstytucyjnego w formie zaakceptowanej w 2004 roku. Możliwość przyjęcia traktatu przez część państw członkowskich i stworzenie bardziej ścisłego kręgu integracji w mniejszym gronie także należy uznać za mało prawdopodobną.

W grę wchodzi trzy scenariusze. **Pierwszy scenariusz** zakłada opracowanie mini traktatu, który *de facto* byłby bardzo zbliżony do pierwszej części traktatu konstytucyjnego, a więc również zawierałby niekorzystne dla Polski rozwiązania instytucjonalne dotyczące podziału głosów w Radzie. Mini traktat nie posiadałby prawdopodobnie preambuły,

mógłby natomiast być wyposażony w dodatkowe protokoły, np. o społecznym charakterze Europy i/lub o nienaruszalności suwerennego charakteru państw członkowskich.

**Drugi scenariusz**, na pierwszy rzut oka najbardziej dla Polski korzystny, to wybranie z traktatu konstytucyjnego najmniej kontrowersyjnych rozwiązań i przyjęcie ich drogą porozumienia między państwami i między unijnymi instytucjami. W ten sposób ominięty by został problem kontynuacji procesu ratyfikacyjnego. Państwa kierowałyby się zasadą realnych potrzeb przy wprowadzaniu konkretnych rozwiązań. Wiąże się z tym jednak niebezpieczeństwo utraty kontroli nad takimi zmianami ze strony Unii jako całości oraz „sterowności” całego systemu integracji europejskiej. Ponieważ zmiany takie nie byłyby już elementami całego, kompleksowego planu, ich skutki mogłyby mieć także bardziej nieprzewidywany charakter.

Wreszcie **ostatni scenariusz** przewiduje rozpoczęcie prac nad zupełnie nowym traktatem, który miałby charakter dokumentu podstawowego zjednoczonej Europy. Jego zaletą byłaby na pewno większa legitymizacja, gdyż przy jego opracowaniu na pełnych prawach uczestniczyliby nowi członkowie Unii włącznie z Rumunią i Bułgarią.

> Więcej na ten temat zob.

Rafał Trzaskowski, „Traktat Konstytucyjny – status quo oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji” – specjalny numer „Nowej Europy” [http://www.natolin.edu.pl/publikacje\\_ne.html](http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html)

### III. Reforma instytucjonalna

Pierwsza część traktatu konstytucyjnego obejmuje zmiany instytucjonalne. Dotychczas większość wysiłków dotyczących ratyfikacji traktatu skupiona była właśnie na zmianach instytucjonalnych, podczas gdy problem sposobu realizowania poszczególnych polityk unijnych znajdował się wyraźnie w cieniu debaty instytucjonalnej. Ten punkt ciężkości na zmianach w funkcjonowaniu instytucji Unii uzasadniany jest często tym, że po rozszerzeniu mają się one znajdować w głębokim kryzysie. Nowy system ważenia głosów nie rozwiąże problemów świadczących o pewnej niewydolności procesu podejmowania decyzji. Problemy te bowiem wynikają z liczby państw członkowskich oraz ze

zmieniającego się klimatu politycznego w Unii. W dyskusji nad kierunkiem reform instytucjonalnych należy więc w większym stopniu uwzględnić: a) dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania instytucji po 2004 roku; b) realne potrzeby wynikające rozwoju poszczególnych, konkretnych polityk Unii Europejskiej.

Traktat konstytucyjny wprowadza wiele istotnych reform, które usprawnią funkcjonowanie Unii Europejskiej. Jego główną zaletą jest konsolidacja obecnie istniejących traktatów oraz uproszczenie unijnego systemu instytucjonalnego, np. przez zmniejszenie liczby procedur decyzyjnych. Należy także popierać zmiany wzmacniające rolę parlamentów narodowych w procesie legislacji europejskiej, mając jednak świadomość, iż zależy ona przede wszystkim od krajowych rozwiązań i krajowej kultury politycznej krajów członkowskich.

Ocena niektórych reform instytucjonalnych wprowadzonych przez traktat zależy od wyznawanych poglądów na temat przyszłości integracji. Zwolennicy pogłębiania metody wspólnotowej oraz wszyscy ci, którzy zgadzają się z tezą, że państwa relatywnie słabe powinny szukać wsparcia w instytucjach ponadnarodowych, poprą takie reformy jak zwiększenie prerogatyw Parlamentu Europejskiego czy częstsze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną. Zwolennicy metody międzyrządowej mogą mieć tutaj odmienne zdanie. Parlament Europejski z reguły staje po stronie słabszych państw członkowskich i broni ortodoksji jednolitego rynku, na czym powinno nam zależeć. Czasem jednakże biorą w nim górę zwolennicy anachronicznych rozwiązań gospodarczych lub ideologicznych.

Niektóre postanowienia traktatu trudno jednoznacznie ocenić – dla przykładu trudno przewidzieć, jakie konsekwencje dla przyszłości unijnego systemu decyzyjnego będzie miało wprowadzenie stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej – czy stanie się ono elementem wzmacniającym metodę wspólnotową czy wręcz przeciwnie? Czy rola przewodniczącego nie będzie w dużej mierze zależać od cech charakterologicznych osoby sprawującej to stanowisko? Czy traktat nie przyczynia się tym samym do zwiększenia nieprzewidywalności unijnego systemu instytucjonalnego?

Traktat na pewno zawiera również rozwiązania, które nie są korzystne, zwłaszcza z punktu widzenia Polski. Chodzi tutaj głównie o system podwójnego ważenia głosów, który narusza dotychczasową równowagę wewnątrz Rady i osłabia siłę koalicji o kluczowym znaczeniu ze względu na realizację polskich interesów (liberalizacja usług w Unii, polityka wschodnia, polityka strukturalna). Dotychczasowa praktyka funkcjonowania Rady w poszerzonej Unii nie upoważnia do podważania nicejskiego systemu podejmowania decyzji. Jest natomiast oddzielną kwestią, na ile nicejski system głosowania jest politycznie sprawiedliwy. Należy zastanowić się, czy jest jeszcze czas na to, aby nadal poszukiwać kompromisowego rozwiązania tej kwestii (np. system pierwiastka kwadratowego populacji). Polska nie może tutaj jednak działać sama – aby nasze starania okazały się skuteczne, konieczna jest aktywna postawa prezentująca nasze postulaty oraz poszukiwanie poparcia ze strony państw członkowskich Unii.

Traktat konstytucyjny zmienia dotychczasowy sposób sprawowania prezydencji w Unii, wprowadzając prezydencję grupową (trzy państwa) wyłączając jednocześnie spod jej kompetencji sprawy zagraniczne oraz działania Rady Europejskiej. Nie jest to rozwiązanie korzystne dla Polski, gdyż odbiera jej dodatkowy instrument realnego wpływu na politykę zewnętrzną Unii, jaką była dotąd prezydencja. Również negatywnie może być oceniane postępujące upolitycznianie Komisji, które może prowadzić do osłabienia jej roli jako niezależnego rozjemcy. Polsce powinno zależeć na silnej Komisji Europejskiej, ale Komisji nie upolitycznionej. Z tego właśnie punktu widzenia uzależnienie wyboru przewodniczącego Komisji od politycznej większości w Parlamencie Europejskim jest rozwiązaniem wątpliwym. W kwestii składu Komisji należy wybrać między proponowaną przez traktat zasadą równorzędnej rotacji, a propozycją by Przewodniczący Komisji miał wolną rękę w doborze komisarzy. To drugie rozwiązanie byłoby dla Polski bardziej korzystne.

Jest kwestią coraz bardziej dyskusyjną, na ile zmiany instytucjonalne są koniecznością wymuszoną przez perspektywę dalszego rozszerzania Unii. Na pewno przyjęcie państw, takich jak Chorwacja, może zostać przeprowadzone bez traktatu konstytucyjnego.

Przyjęcie państw dużych, jak Ukraina czy Turcja nie będzie się jednak mogło dokonać bez przeprowadzenia reformy instytucjonalnej.

> Więcej na ten temat zob.

Rafał Trzaskowski, „Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy – analiza poszczególnych reform instytucjonalnych” – specjalny numer „Nowej Europy” [http://www.natolin.edu.pl/publikacje\\_ne.html](http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html)

#### IV. Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony.

Polityka ta jest w najmniejszym stopniu zinstytucjonalizowana w ramach traktatu konstytucyjnego. Większość rozwiązań dotyczących tej polityki funkcjonuje już obecnie poza ramami traktatowymi, jako wynik współpracy państw członkowskich. Z tego powodu dalsza współpraca w tym obszarze, która ma charakter oddolny (np. powoływanie Grup Bojowych oraz utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeniowej) w najmniejszym stopniu dotknięta jest kryzysem konstytucyjnym Unii.

Traktat konstytucyjny nie przekształca Unii w unię obronną. Dlatego zawarta w nim klauzula wzajemnej obrony na wypadek agresji zbrojnej na terytorium UE jest *de facto* zapisem martwym, który powinien zostać usunięty. Polska powinna odejść od myślenia o militarnych aspiracjach UE przez pryzmat NATO (czyli uzależniając zgodę na rozwój EPBiO od sytuacji w sojuszu) na rzecz skoncentrowania się na ochronie swych interesów w EPBiO. Oznacza to utrzymanie zaangażowania w poparcie UE: tworzenie Grup Bojowych, a także udział w projektach Europejskiej Agencji Zbrojeniowej.

Dla faktycznego bezpieczeństwa państw członkowskich największe znaczenie ma dzisiaj klauzula solidarności – już w praktyce zastosowana po zamachach w Madrycie. Klauzula ta jest jednak zdefiniowana w traktacie konstytucyjnym w sposób, który odnosi ją do zagrożeń terrorystycznych, klęsk żywiołowych bądź katastrof spowodowanych przez człowieka. Polska powinna podjąć starania o szersze zdefiniowanie klauzuli obejmujące również zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich.

> Więcej na ten temat zob.

Olaf Osica, „W stronę unii obronnej? Przyszłość EPBiO po fiasku traktatu konstytucyjnego” – specjalny numer „Nowej Europy” [http://www.natolin.edu.pl/publikacje\\_ne.html](http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html)

## V. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Traktat konstytucyjny wprowadza kilka zasadniczych zmian odnoszących się bezpośrednio do funkcjonowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Likwiduje narodowe prezydencje w obszarze polityki zagranicznej, co bez wątpienia ograniczy możliwość przynajmniej czasowego (w trybie sześciu miesięcy) odgrywania kluczowej roli przez rządy narodowe w kształtowaniu polityki zagranicznej Unii. Tracą na tym najmniejsze kraje Unii i nowi członkowie.

W zamian wprowadzona zostaje funkcja Ministra Spraw Zagranicznych, usytuowanego w Komisji i w Radzie, wyposażonego w potężny instrument jakim ma być Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Należy oceniać, że *de facto* zmiana ta może przede wszystkim wpłynąć na osłabienie pozycji Komisji w sprawach zewnętrznych, natomiast w mniejszym stopniu sprzyjać europeizacji narodowych polityk zagranicznych prowadzonych przez duże państwa członkowskie. Wraz z powstaniem Europejskiej Służby może z czasem pojawić się w instytucjonalnej konstrukcji Unii nowy, autonomiczny gracz polityczny, skupiający wiedzę i zdolności analityczne wpływające na podejmowane przez Unię decyzje i działania z zakresu polityki zagranicznej. Kluczowe dla roli, jaką może odegrać Służba, będzie jej instytucjonalne umocowanie. Dla Polski optymalnym rozwiązaniem byłoby umieszczenie Służby w sensie instytucjonalnym i finansowym jak najbliżej Komisji. Wydaje się bowiem, że choć w interesie Polski leży utrzymanie możliwie najsilniejszej pozycji w Radzie, to jednocześnie niezbędne jest utrzymanie takich rozwiązań instytucjonalnych, które pozwalałyby otrzymać także wsparcie ze strony silnej Komisji

Oczekiwana korzyścią z wprowadzenia stanowiska ministra oraz Służby może być większa ciągłość zewnętrznych działań Unii Europejskiej. Kierując się podobnym motywem traktat konstytucyjny wprowadza również funkcję prezydenta Rady Europejskiej. Wydaje się jednak, że zupełnie niepotrzebnie przyznaje mu kompetencje zewnętrznego reprezentowania Unii, które będą siłą rzeczy krzyżować się z działaniami ministra. Funkcja prezydenta powinna być jeszcze raz przemyślana, a jego rola być może



ograniczona jedynie do prowadzenia na bieżąco prac związanych z przygotowaniem spotkań Rady Europejskiej.

Wprowadzenie ministra i przewodniczącego nie zmienia dotychczasowego, międzyrządowego charakteru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie ma możliwości przegłosowania jakiegoś państwa członkowskiego przez pozostałych. Zmienia się jednak dotychczasowy układ instytucjonalny w procesie kształtowania i podejmowania decyzji. Dotąd sprawy polityki zagranicznej były przede wszystkim domeną państw członkowskich. Teraz pojawiłoby się dwaj nowi „gracze” – minister ze Służbą Działań Zewnętrznych oraz przewodniczący Rady Europejskiej - którzy z pewnością będą starali się autonomizować.

> Więcej na ten temat zob.

Olaf Osica, „Wspólna polityka czy wspólne instytucje? Przyszłość WPZiB UE po fiasku traktatu konstytucyjnego” – specjalny numer „Nowej Europy” [http://www.natolin.edu.pl/publikacje\\_ne.html](http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html)

## VI. Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej wyraźna staje się tendencja do fragmentaryzacji polityki wewnętrznego bezpieczeństwa Unii. Grupy państw członkowskich podejmują ściślejszą współpracę między sobą poza ramami traktatowymi Unii, uzasadniając to niedostatkami istniejących rozwiązań instytucjonalno-prawnych. Jednak zjawisko to wynika przede wszystkim z braku wzajemnego zaufania oraz odmiennych interesów narodowych. Dlatego zachodzi obawa, że traktat konstytucyjny w niewielkim stopniu będzie mógł zmienić tę tendencję.

Polska stoi więc niezależnie od losów traktatu konstytucyjnego przed wyborem, czy będzie wspierać pozatraktatowe formy współpracy, uczestnicząc w nich selektywnie, czy też będzie wspierać rozwiązania zmierzające do pogłębienia współpracy międzyrządowej, czy wreszcie do ich uwspólnotowienia (tzw. klauzula pomostowa umożliwiająca wprowadzenie nowych reguł podejmowania decyzji w odniesieniu do spraw objętych III filarem). Oznacza to możliwość uwspólnotowienia wybranych obszarów współpracy, a

także możliwość zmiany procedury podejmowania decyzji we wskazanych przypadkach na głosowanie większościowe. Można przypuszczać, że chęć zachowania większej suwerenności w kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego oraz perspektywa wprowadzenia niekorzystnej dla Polski podwójnej większości w Radzie będzie wzmocniać sceptyczne nastawienie Warszawy do uwspólnotowienia tego obszaru.

Biorąc pod uwagę, że poza Polską także kilka innych państw Unii ostrożnie podchodzi do kwestii uwspólnotowienia obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego, przez zastosowanie tzw. mechanizmu kładki, Polska powinna traktować tę kwestię bardziej taktycznie, nie rezygnując jednocześnie z możliwości zastosowania mechanizmu w sytuacjach szczególnych (np. wspólnego zagrożenia państw Unii) w takich obszarach jak walka z terroryzmem czy współpraca policji. Daje to bowiem możliwość odpowiedniego dla danej sytuacji przejścia od długotrwałego procesu podejmowania decyzji jednomyślnie do szybszego procesu podejmowania decyzji większością głosów.

> Więcej na ten temat zob.

Artur Gruszcak i Karol Reczkin, „Przyszłość traktatu konstytucyjnego a Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE” – specjalny numer „Nowej Europy”  
[http://www.natolin.edu.pl/publikacje\\_ne.html](http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html)

### **Wnioski:**

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

Traktat konstytucyjny wprowadza wiele istotnych reform, które usprawnią funkcjonowanie Unii Europejskiej. Wiele jego zapisów poddaje się jednak różnej interpretacji zarówno ze względu na wyznawane poglądy, jak i na niejasność niektórych

sformułowań. Traktat konstytucyjny w przyjętej do ratyfikacji formie charakteryzuje się kilkoma istotnymi słabościami. Przede wszystkim rozwiązania traktatu nie uwzględniają w wystarczającym stopniu nowych wyzwań (globalizacja, ambicje UE jako aktora politycznego w świecie), a także doświadczeń funkcjonowania rozszerzonej Unii 25 państw. Zachodzi poważna obawa, że niektóre rozwiązania np. instytucjonalne mają charakter ideologiczny i nie stanowią odpowiedzi na realne potrzeby rozszerzonej Unii. W nadmiernym stopniu traktat preferuje polityczne znaczenie państw dużych w Unii, prowadząc do zachwiania dotychczasowej wewnętrznej równowagi w Radzie.

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

(Styczeń 2007)

*Opr. Marek A. Cichocki*