



Analizy *natolińskie*

1(1)/2005

RAFAŁ TRZASKOWSKI

Traktat Konstytucyjny *Możliwe scenariusze rozwoju sytuacji*

Debata na temat Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Unii Europejskiej wkracza w decydującą fazę. 29 października 2004 roku w Rzymie odbyło się uroczyste podpisanie Traktatu przez szefów rządów i państw wszystkich 25 członków Unii. 12 stycznia 2005 roku Parlament Europejski uchwalił rezolucję na temat Traktatu Konstytucyjnego, w której zlecił jego ratyfikację (nie ma ona mocy wiążącej prawnie, ma jednakże istotną wymowę polityczną). Większość państw członkowskich podjęło, bądź jest właśnie w trakcie podejmowania decyzji na temat formy i terminu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego, w niektórych z nich rozpoczyna się debata polityczna dotycząca kontrowersyjnych jego zapisów.

1. Perspektywa ratyfikacji – referenda w 25 państwach członkowskich

W dziesięciu z 25 państw UE (Czechach, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Luksemburgu, Polsce, Portugalii oraz Wielkiej Brytanii) zapowiedziano już referendum w sprawie Traktatu Konstytucyjnego. W przypadku dwóch kolejnych państw (Słowenii i Łotwy) referendum jest prawdopodobne. We wszystkich wyżej wymienionych państwach (poza Belgią i Holandią) referendum będzie miało moc wiążącą prawnie.

W chwili obecnej w państwach członkowskich Unii Europejskiej, większość partii politycznych, zarówno rządzących jak i opozycyjnych, nawołuje do ratyfikacji Traktatu.

Sytuacja taka ma miejsce na przykład we Włoszech, w Holandii, w Portugalii, w Danii, w Luksemburgu, a po zmianie stanowiska Partido Popular również w Hiszpanii.¹ W Niemczech partią, która przeciwstawia się przyjęciu Traktatu jest CSU; bawarscy chadecy argumentują, że jest on sprzeczny z postanowieniami niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Maastricht i odbiera niemieckiemu parlamentowi podstawowe kompetencje w zakresie demokratycznej reprezentacji własnych obywateli. Warunkiem akceptacji CDU/CSU dla Traktatu jest m.in. zmiana niemieckiej konstytucji, zwiększająca uprawnienia kontroli Bundestagu nad rządem federalnym w polityce europejskiej. Przeciwno ratyfikacji Traktatu, z całkowicie odmiennych powodów, opowiedziała się między innymi część francuskich socjalistów, brytyjscy konserwatyści oraz czeski ODS.

Były francuski premier Laurent Fabius i popierająca go frakcja w obozie francuskich socjalistów od początku twierdzili, że Traktat Konstytucyjny nie jest wystarczająco ambitny w obszarze socjalnym i że w związku z tym należy go odrzucić i negocjować zapisy dalej idące. Szef Partii, François Hollande, był natomiast zdania, że Traktat należy poprzeć. W tym kontekście trzeba jednak nadmienić, że obaj politycy walczą w partii o przywództwo i sprawę Traktatu traktują w dużej mierze instrumentalnie. Co prawda w wewnątrz-partyjnym referendum, które odbyło się 1 grudnia 2004 roku, większość (58%) działaczy partii socjalistycznej opowiedziała się w końcu za poparciem Traktatu Konstytucyjnego, niemniej jednak francuscy socjaliści byli i nadal są w tej kwestii mocno podzieleni.² Brytyjscy konserwatyści i ODS są natomiast zdania, że Traktat daje podstawy dla budowania quasi-federacji (a nawet super-państwa) oraz że jego zapisy (zwłaszcza katalog praw i obowiązków unijnych obywateli zawarty w Kartce Praw Podstawowych) stanowią próbę narzucenia całemu kontynentowi gorsetu socjalistycznych wartości.

Większość frakcji w Parlamencie Europejskim, Partia Ludowa (EPP-ED), Socjaliści i Liberałowie od początku opowiadała się za ratyfikacją Traktatu, choć w ramach frakcji były partie gotowe złamać dyscyplinę (deputowani skrzydła konserwatywnego ED z EPP-ED czy część francuskich socjalistów). W rezolucji z 14 października 2004 Parlament Europejski proponował, aby wybrać symboliczny termin ratyfikacji Traktatu, która mogłaby dokonać się we wszystkich państwach Unii Europejskiej równocześnie (na przykład między 5 a 8 maja w 60. rocznicę zakończenia drugiej wojny światowej). Jako wersję minimum Parlament zaproponował, aby Traktat został ratyfiko-

wany do końca 2006 roku. Parlament wezwał Radę Ministrów do wypracowania skoordynowanego stanowiska w tej kwestii oraz do opracowania strategii informacyjnej zmierzającej do przedstawienia Traktatu Konstytucyjnego w sposób przystępny, zrozumiały i obiektywny. Bardziej ambitne sformułowania, które postulowały zobowiązanie wszystkich rządów państw członkowskich do popierania Traktatu, przepadły w dyskusji w komisji konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego. 12 stycznia 2005 roku Parlament zdecydowaną większością głosów (500 za, 137 przeciw, przy 40 głosach wstrzymujących się)³ przyjął kolejną rezolucję, w której wezwał kraje członkowskie do

Były francuski premier Laurent Fabius od początku twierdził, że Traktat Konstytucyjny nie jest wystarczająco ambitny w obszarze socjalnym i że w związku z tym należy go odrzucić i negocjować zapisy dalej idące.

ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego.

Dwóch brytyjskich politologów, Aleks Szczerbiak i Paul Taggart, opracowało model, który może ułatwić przewidzenie wyników referendum.⁴ Zmienne, które w tym modelu znajdują zastosowanie, to poparcie dla Traktatu, poparcie dla integracji europejskiej i percepcja korzyści z niej płynących, wynik w poprzednim referendum europejskim (jeżeli takie się odbyło), stopień zainteresowania, poinformowania oraz wiedzy na temat Traktatu, stopień poparcia dla krajowych partii politycznych i ich wiarygodność, etc. W poniższej tabeli przedstawiono niektóre z tych danych po to, aby

z zilustrować obecną sytuację w państwach członkowskich. Autorzy modelu dotyczącego referendum w Unii Europejskiej postawili, między innymi następujące tezy:

- Czym większe poparcie dla Unii Europejskiej tym większe prawdopodobieństwo pozytywnego werdyktu w sprawie Traktatu Konstytucyjnego.
- Czym wyższy poziom wiedzy na temat Traktatu tym większy odsetek ludzi, którzy pójdą głosować.
- Czym wyższa wiarygodność elity nawołującej do głosowania tym większe prawdopodobieństwo głosowania na TAK i odwrotnie.
- Czym bardziej jasny przekaz od partii politycznych tym większe prawdopodobieństwo głosowania na TAK bądź na NIE.
- Czym bardziej kontrowersyjna kwestia tym większa partycypacja w referendum.

Tabela 1, - Referenda w sprawie Traktatu Konstytucyjnego w 25 Krajach Członkowskich

Państwo członkowskie	Referendum	Ewentualna data	Poparcie dla TK (11.2004)	Poparcie dla idei TK 10.2004 (07.2004) ⁱ	Poparcie dla członkostwa w UE ⁱⁱ	Stopień poinformowania o TK wg. samych respondentów ⁱⁱⁱ	Odsetek prawidłowych odpowiedzi na 4 zadane pytania merytoryczne
Dania	Tak	Przełom 2005/2006 po wyborach parl. w 2005	44% za 26% przeciw 30% nie wie	44% (62%) za	61% (neg. 13%)	33% (+2)	44,8%
Francja	Tak	Druga połowa 2005 (prawdopodobnie czerwiec)	48% za 17% przeciw 35% nie wie	70% (85%) za	56% (neg. 14%)	34% (+8)	55%
Irlandia	Tak	Przełom 2005/2006	28% za 5% przeciw 67% nie wie	61% (81%) za	77% (neg. 4%)	38% (+10)	50,2%
Luksemburg	Tak	Pierwszy raz od 1937 roku, 10.07.2005.	57% za 12% przeciw 31% nie wie	77% (88)% za	85% (neg. 4%)	43% (+8)	53,3%
Holandia	Tak (niewiązące)	Wiosna 2005	63% za 11% przeciw 26% nie wie	73% (72%) za	75% (neg. 9%)	25% (+1)	45,8%
Portugalia	Tak	10.04. 2005	40% za 7% przeciw 53% nie wie	61% (81%) za	59% (neg. 9%)	29% (+12)	38,5%
Hiszpania	Tak	20 Luty 2005	56% za 7% przeciw 37% nie wie	72% (93%) za	72% (neg. 7%)	24% (+4)	49%
Wielka Brytania	Tak	2006/po wyborach	20% za	49% (51%) za	38%	33% (+9)	45,3%

		parl. w 2005	30% przeciw 50% nie wie		(neg. 22%)		
Czechy	Tak	Pierwszy raz w historii - Czerwiec 2006/ wybory parl.	39% za 20% przeciw 42% nie wie	63% (65%) za	45% (neg. 10%)	21% (-5)	30,5%
Polska	Tak		43% za 16% przeciw 41% nie wie	73% (71%) za	50% (neg. 8%)	32%	45,8%
Belgia	Raczej nie?		70% za 13% przeciw 17% nie wie	81% (86%) za	73% (neg. 6%)	38% (+11)	51,3%
Łotwa	Brak decyzji		41% za 16% przeciw 43% nie wie	61% (63%) za	40% (neg. 14%)	24% (-9)	28,5%
Austria	Raczej nie		44% za 25% przeciw 31% nie wie	67% (78%) za	46% (neg. 18%)	31% (-3)	49%
Finlandia	Raczej nie		42% za 24% przeciw 33% nie wie	58% (76%) za	48% (neg. 16%)	11% (-2)	58,5%
Słowacja	Raczej nie		61% za 11% przeciw 28% nie wie	71% (70%) za	57% (neg. 4%)	20% (-3)	25,5%
Włochy	Nie		72% za 10% przeciw 18% nie wie	73% (94%) za	57% (neg. 14%)	31% (+7)	59,5%
Niemcy	Nie		54% za	79% (81%) za	60%	30% (+4)	55%

			17% przeciw 28% nie wie		(neg. 12%)		
Cypr	Nie		23% za 10% przeciw 67% nie wie	74% (83%) za	52% (neg. 15%)	35% (-8)	43,3%
Estonia	Nie		32% za 11% przeciw 56% nie wie	64% (57%) za	52% (neg. 10%)	22% (-1)	36,5%
Grecja	Nie		34% za 11% przeciw 55% nie wie	69% (89%) za	61% (neg. 9%)	25% (+3)	46,7%
Malta	Nie		31% za 13% przeciw 56% nie wie	66% (75%) za	45% (neg. 17%)	37% (0)	36,8%
Szwecja	Nie		27% za 25% przeciw 48% nie wie	50% (50%) za	48% (neg. 24%)	35% (+6)	54%
Litwa	Traktat ratyfikowany w Parlamencie 11.11.2004, 84 głosy za, 4 przeciw, 3 wstrzymujące.		51% za 11% przeciw 38% nie wie	73% (76%) za	69% (neg. 6%)	24% (-9)	47,8%
Węgry	Traktat ratyfikowany w Parlamencie 21.12.2004, 304 głosy za, 9 przeciw.		60% za 9% przeciw 31% nie wie	62% (90%) za	49% (neg. 10%)	32% (-2)	45%
Słowenia	Traktat ratyfikowany w Parlamencie 01.02.2005, 79 głosy za, 7 przeciw, 4 wstrzymujące.		60% za 9% przeciw 31% nie wie	(80%) 87% za	52% (neg. 5%)	38% (-10)	39%

Badania prowadzone i opublikowane przez Komisję Europejską w ubiegłym roku były bardzo mocno przeszacowane.⁸ W dużej mierze miał na to wpływ rodzaj stawianego pytania – czy uważasz że Unia w ogóle potrzebuje konstytucji, a nie czy jesteś za ratyfikacją konkretnego Traktatu Konstytucyjnego? Na podstawie analizy badań opinii publicznej można postawić tezę, że więcej unijnych obywateli jest w stanie zgodzić się z tym, że Unia potrzebuje dokumentu o charakterze konstytucyjnym niż z koniecznością przyjęcia konkretnego dokumentu, jakim jest sam Traktat Konstytucyjny. Widać jednak dosyć sporą różnicę w opiniach respondentów nawet pomiędzy badaniami z lipca i badaniami z października 2004 (piąta kolumna tabeli), kiedy to w wielu krajach członkowskich rozpoczęła się debata na temat Traktatu Konstytucyjnego. Generalnie w większości krajów UE da się zaobserwować następującą prawidłowość – Czym mniej abstrakcyjna debata na temat unijnej Konstytucji i czym więcej informacji na temat samego Traktatu, tym szybciej spada liczba jego zwolenników. Między lipcem a październikiem poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego najbardziej znacząco spadło na Węgrzech (28 punktów procentowych)⁹ w Hiszpanii i we Włoszech (21), Irlandii, Grecji i Portugalii (20), Danii i Finlandii (18), Francji (15) i Austrii (11). W innych państwach Unii Europejskiej poparcie to spadło o parę punktów procentowych, w Szwecji utrzymywało się na niskim poziomie 50%.

Najbliższe prawdziwe badania opinii publicznej dotyczące stosunku do Traktatu Konstytucyjnego Komisja Europejska opublikowała jednak dopiero w styczniu 2005 roku. Po raz pierwszy respondentom zadano pytanie o poparcie dla konkretnego projektu Traktatu Konstytucyjnego. Okazało się że w porównaniu do badań poprzednio prowadzonych przez Komisję jasno zdefiniowane poparcie dla przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego spadło o średnio 25% (najwięcej bo aż o 51% na Cyprze, 35% na Malcie, 33 w Irlandii, 32% w Estonii, 30% w Polsce) a odsetek niezdecydowanych wzrósł do średnio 35%, w niektórych krajach przekraczając nawet pułap 50% (Irlandia, Cypr, Estonia, Malta, Grecja, Portugalia, czy Wielka Brytania).

Nawet bardzo pobieżna analiza powyższych danych prowadzi do potwierdzenia przypuszczeń formułowanych w oparciu o dotychczasową historię integracji, prognozy unijnych ośrodków naukowych oraz doniesienia prasowe.¹⁰ Największe problemy z ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego w drodze referendum mogą wystąpić w **Wielkiej Brytanii, Irlandii, oraz ewentualnie w Czechach i Danii.**¹¹ Świadczy o tym przede wszystkim poziom wsparcia dla samej idei Traktatu Konstytucyjnego (w Wielkiej Bry-

tanii oraz Irlandii jest on jednym z najniższych w całej UE), jak również stosunek partii opozycyjnych do Traktatu (jest to szczególnie istotne w Wielkiej Brytanii i w Czechach). **Wielka Brytania** jest jedynym państwem członkowskim Unii, w którym odsetek przeciwników Traktatu (30%) jest wyższy niż odsetek jego zwolenników Traktatu (20%). Co więcej, aż 50% mieszkańców wysp jest nadal w tej kwestii niezdecydowanych. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że to właśnie Wielka Brytania i Czechy są jednym z pięciu państw członkowskich (oprócz tego podobny trend zaobserwować możemy w Szwecji, Austrii i na Cyprze), gdzie więcej obywateli jest przekonanych, że

Mimo bardzo

pozytywnych wyników sondaży, nie należy wykluczać że wynik referendum będzie negatywny także w Holandii.

członkostwo przyniosło im więcej szkód niż korzyści. W Szwecji zwolenników tej tezy jest aż 47% (też o większej liczbie korzyści popiera tylko 36% respondentów), w Wielkiej Brytanii natomiast 45% (w stosunku do 39% populacji, która twierdzi coś dokładnie odwrotnego). Negatywnego wyniku referendum nie można wykluczyć także w **Irlandii**, różnica między ogólnymi badaniami dotyczącymi potrzeby unijnej konstytucji a badaniami, w których padło py-

tanie o stosunek do konkretnego Traktatu Konstytucyjnego wynosi aż 53%!, w Irlandii jest także jeden z najwyższych odsetków niezdecydowanych respondentów (67%!).

Mimo bardzo pozytywnych wyników sondaży, nie należy wykluczać że wynik referendum będzie negatywny także w **Holandii**. Rząd premier Balkende jest wyjątkowo niepopularny (w związku z brakiem konsultacji z partnerami społecznymi kontrowersyjnego pakietu cięć socjalnych). Równocześnie coraz większą popularność zaczyna zdobywać pogląd, że Holendrzy zbyt dużo dokładają do unijnej kasy (odsetek 77% ludności, która twierdzi, że członkostwo w UE jest korzystne, jak na stare państwa członkowskie, jest relatywnie niski). Negatywny wpływ na wynik referendum może mieć także debata na temat członkostwa Turcji w UE (aż 59% Holendrów jest przeciw). Trzeba jednak pamiętać, że referendum Holandii nie ma umocowania konstytucyjnego i nie jest wiążące prawnie, w parlamencie natomiast jest większość konieczna do ratyfikacji Traktatu. Niemniej jednak, negatywny wynik miałby ogromne znaczenie polityczne.

Pozytywny wynik referendum we **Francji** nie wygląda na zagrożony, ale nie jest też w stu procentach pewny. Należy zauważyć, że w momencie rozpoczęcia kampanii doty-

czącej Traktatu, według badań Eurobarometr-u odsetek jego zwolenników zmalał we Francji o 15%, a w momencie zadania konkretnego pytania o poparcie dla Traktatu Konstytucyjnego o kolejne 22%, osiągając poziom 48%.¹² Różnica między optymistycznymi badaniami lipcowymi i wynikami opublikowanymi w styczniu jest więc ogromna (wynosi 37%). We Francji jest także jeden z najwyższych w Unii odsetków respondentów (14%), którzy jednoznacznie twierdzą, że członkostwo w Unii przyniosło im więcej szkód niż korzyści.¹³ Wiele zależeć miało od stanowiska partii socjalistycznej (której wiarygodność jest obecnie spora). Po pozytywnym wyniku wewnątrzpartyjnego referendum zwiększyła się szansa na ratyfikację Traktatu.¹⁴ Wpływ na wynik referendum we Francji, podobnie jak w Holandii, może mieć także kwestia członkostwa Turcji, gdzie różnice w opinii zauważyć można z kolei w obozie rządzącym.¹⁵ Według wiarygodnych polityków francuskich w Parlamencie Europejskim (Lamassoure, Toubon) z UMP. „Tak” dla Turcji może oznaczać „Nie” dla Traktatu Konstytucyjnego. Dlatego też Prezydent Jacques Chirac z taką energią zabiegał na grudniowym szczycie Rady Europejskiej o to, aby negocjacje z Turcją rozpoczęły się już po francuskim referendum w sprawie Traktatu.

Przyszłość Traktatu Konstytucyjnego nie wygląda na zagrożoną w pozostałych państwach, które zapowiedziały przeprowadzenie referendum: **Luksemburgu oraz Hiszpanii** (zwłaszcza po zmianie stanowiska przez Partido Popular).¹⁶

W państwach, które rozważają przeprowadzenie referendum, ale nie podjęły jeszcze definitywnej decyzji, problemy z akceptacją Traktatu Konstytucyjnego ewentualnie mogą pojawić się na **Łotwie**. W referendum akcesyjnym 67% Łotyszy opowiedziało się za członkostwem – gorszy wynik zaobserwować mogliśmy tylko w Estonii i na Malcie. Odsetek poparcia dla Traktatu (według zawyżonych badań Eurobarometru) jest na Łotwie jednym z niższych w Unii. Wynik referendum nie jest także przesądzony w **Austrii**, gdzie coraz większe poparcie zdobywają jego przeciwnicy. Należy przypomnieć, że Austria jest jednym z państw, którego społeczeństwo w najmniejszym stopniu jest zadowolone z członkostwa w UE, gorsze wyniki odnotowujemy tylko na Malcie, Łotwie, Czechach i Wielkiej Brytanii.

Argumenty używane w debacie przed-referendalnej dzielą się na dwie kategorie: argumenty demagogiczne i argumenty rzeczowe. Pierwsza kategoria obejmuje takie kwestie, jak choćby nadrzędność prawa europejskiego, uprzywilejowanie wschodnich

landów Niemiec, czy też fakt, iż w niektórych unijnych politykach przy podejmowaniu decyzji dominuje głosowanie większościowe. Powyżej wymienione argumenty określić można jako demagogiczne, ponieważ odnoszą się do kwestii, które rozstrzygnięte były już w poprzednich Traktatach bądź też w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i jako takie w ogóle nie podlegały negocjacjom dotyczącym Traktatu Konstytucyjnego. Druga kategoria argumentów obejmuje wszystkie zmiany budzące kontrowersje, które w obowiązującym porządku prawnym wprowadza nowy Traktat – takie jak zmiana sposobu podejmowania decyzji w Radzie Ministrów (odejście od systemu nicejskiego na rzecz podwójnej większości), wprowadzanie głosowania większościowego do nowych obszarów takich, jak współpraca w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego, czy ustanowienie stanowiska Stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Niektóre argumenty przeciw Traktatowi Konstytucyjnemu są w gruncie rzeczy argumentami przeciw idei samej Unii Europejskiej (kwestionowanie wzrostu roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym, sprzeciw wobec nadrzędności prawa wspólnotowego), bądź argumentami przeciw pogłębianiu integracji, zwłaszcza w wymiarze politycznym (sprzeciw wobec integracji w nowych obszarach, brak poparcia dla częstszego stosowania głosowania większością kwalifikowaną). Dlatego odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego, niezależnie od intencji, może być łatwo prezentowane jako sprzeciw wobec pogłębiania integracji europejskiej jako takiej lub Unii w ogóle. Trudno obronić tezę, że chociaż odrzucamy Traktat, równocześnie jesteśmy zwolennikami pogłębionej integracji tyle, że na innych zasadach. Nie znaczy to, że uzasadnienie powyższego rozumowania nie jest możliwe intelektualnie, a może nawet politycznie. Nie da się też wykluczyć, że do takiej argumentacji dałoby się przekonać część polskiego społeczeństwa¹⁷. Trzeba jednak wziąć pod uwagę fakt, że takie postępowanie może spotkać się z krytyką ze strony niektórych naszych partnerów w samej Unii Europejskiej. Państwo, szczególnie nowe państwo członkowskie, które odrzuci Traktat może zostać określone jako eurosceptyczne, bądź hołdujące przestarzałej koncepcji suwerenności. Taki stan rzeczy mogłoby zmienić równoległe odrzucenie Traktatu przez społeczeństwo któregoś z państw założycielskich.

Z powyższego rozumowania wypływa wniosek podstawowy, że **równie ważne albo nawet ważniejsze od odpowiedzi na pytanie – czy Polska odrzuci Traktat Konstytucyjny w referendum, jest odpowiedź na pytanie w jakim towarzystwie?** Jeżeli sama

bądź w towarzystwie małych państw ogólnie postrzeganych jako eurosceptyczne (Dania, Czechy) to w Unii mogłaby pojawić się silna pokusa, żeby zastosować wobec niepokornych technikę politycznego wykluczenia. Jeżeli w towarzystwie Wielkiej Brytanii, pokusa taka prawdopodobnie również by się pojawiła, ale z silnym partnerem łatwiej byłoby się jej przeciwstawić. Jeżeli natomiast w gronie państw odrzucających Traktat znalazłoby się którekolwiek z państw założycieli (Holandia, a zwłaszcza Francja), w takim wypadku na pewno dominowałaby tendencja do renegocjacji Traktatu. Jeżeli referendum w Polsce odbyłoby się w maju – znać będziemy tylko wyniki referendum w Hiszpanii i Holandii. W przypadku odrzucenia Traktatu Polska skazana byłaby na bierne oczekiwanie na inne wyniki. Odrzucenie Traktatu w ważnym państwie członkowskim może zainicjować tzw. efekt domina. Brak ratyfikacji u sąsiadów mógłby mieć istotny wpływ na przekonania niezdecydowanych wyborców w innych państwach.

2. Przyszłość Unii Europejskiej w wypadku odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego w referendum przez co najmniej jedno państwo członkowskie – dwie perspektywy

Przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji dotyczącej stanowiska wobec Traktatu Konstytucyjnego należy rozważyć skutki braku jego ratyfikacji.

Równie ważne albo

nawet ważniejsze od odpowiedzi na pytanie – czy Polska odrzuci Traktat Konstytucyjny w referendum, jest odpowiedź na pytanie w jakim towarzystwie?

W trakcie negocjacji nad ostateczną wersją Traktatu Konstytucyjnego nie powiodły się wszystkie próby wprowadzenia do niego zapisów, które umożliwiłyby wejście w życie Traktatu po ratyfikacji przez większość, a nie wszystkie państwa członkowskie. Takie rozwiązanie (trzy czwarte państw reprezentujących trzy czwarte unijnej populacji) w pierwszej wersji raportu przygotowanego w Parlamencie Europejskim przez francuskiego deputowanego UDF Jean-Louisa Boulangesa, czy projektu autorstwa Komisji Europejskiej (Penelope) zostało podczas prac Konwentu odrzucone. Do tego, aby ratyfikacja Traktatu mogła się dokonać, konieczna jest więc zgoda wszystkich bez wyjątku państw członkowskich.

Do tego, aby ratyfikacja Traktatu mogła się dokonać, konieczna jest więc zgoda wszystkich bez wyjątku państw członkowskich.

W Protokole do Traktatu Konstytucyjnego zapisano, że gdyby w jednym lub w większej liczbie państw członkowskich odrzucono Traktat w referendum, to Rada Euro-

pejska podejmie wówczas decyzję, co dalej w takiej sytuacji robić. W takim zapisie nie ma nic rewolucyjnego, ponieważ szefowie rządów i państw zawsze rozpatrują kwestie kontrowersyjne. Można się jednak domyślić, że w takim wypadku większość państw członkowskich będzie starała się wypracować jakieś specjalne rozwiązanie.

Sama możliwość odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego postrzegana jest zupełnie inaczej przez większość unijnych polityków, a inaczej przez prawników konstytucjonalistów. Gros polityków, zwolenników Traktatu Konstytucyjnego, zapowiada tragiczne konsekwencje – rozpad Unii, paraliż decyzyjny lub wykluczenie z integracji państw, które odrzuciłyby Traktat. Prawnicy reagują w sposób znacznie bardziej spokojny. Według większości z nich odrzucenie Traktatu nie spowodowałoby katastrofy – Unia mogłaby funkcjonować w oparciu o obecnie obowiązujące Traktaty. Ponadto część zmian zapowiedzianych w unijnej Konstytucji (na przykład wprowadzenie głosowania większościowego w ramach polityki bezpieczeństwa wewnętrznego, czy ustanowienie stanowiska unijnego ministra spraw zagranicznych) można byłoby wprowadzić do unijnego porządku prawnego przed wejściem w życie samego Traktatu Konstytucyjnego, przez jednomyślne uzgodnienie ich przez rządy wszystkich państw członkowskich.

2.1. Perspektywa prawna

a. Wejście w życie Traktatu konstytucyjnego tylko w odniesieniu do państw, które go ratyfikowały

Prawnicy są na ogół zgodni, że Traktat Konstytucyjny nie może obowiązywać wyłącznie w odniesieniu do państw, które go ratyfikowały, podczas gdy pozostałe państwa pozostałyby związane dotychczasowym porządkiem prawnym. To byłoby możliwe tylko wówczas, gdyby państwa ratyfikujące Konstytucję wypowiedziałyby dotychczas obowiązujące Traktaty, a następnie zaakceptowałyby nowy Traktat Konstytucyjny. Problem polega jednak na tym, że obecne Traktaty *explicite* nie przewidują możliwości odstąpienia od nich. Można byłoby tego dokonać tylko na mocy ogólnych przepisów międzynarodowego prawa publicznego (Wiedeńska Konwencja o Prawie Traktatów), co nie byłoby wcale łatwe.¹⁸

Konwencja Wiedeńska dopuszcza, co prawda, możliwość, aby dany Traktat wszedł w życie po ratyfikacji przez większość umawiających się stron. W przypadku Unii Europejskiej taka opcja nie wchodzi w rachubę. Po pierwsze, ze względu na zapis samego

Traktatu Konstytucyjnego. Po drugie, ze względu na fakt, że nowy Traktat nie powstaje w próżni prawno-instytucjonalnej. Traktat Konstytucyjny dokonuje rewizji już istniejących traktatów (wiążąc państwa członkowskie, które mają określone prawa i obowiązki). Trudno sobie wyobrazić, aby europejskie instytucje mogły funkcjonować w oparciu o dwa różne, konkurencyjne zbiory zasad prawnych. Czy można realistycznie postulować, aby w niektórych obszarach politycznych decyzje podejmowane były przez 25 państw członkowskich w oparciu o nicejski system głosów ważonych, a w innych obszarach (w których współpracę zadekretowano by na mocy nowego Traktatu Konstytucyjnego) dajmy na to, 21 państw, które ratyfikowały Traktat, podejmowałyby decyzje w oparciu o system podwójnej większości? Równoległe funkcjonowanie obu porządków prawnych w oparciu o te same instytucje jest więc wykluczone.

b. Wypowiedzenie obecnie obowiązujących traktatów - wyjście z Unii Europejskiej

Na mocy prawa międzynarodowego każde państwo członkowskie mogłoby ewentualnie wypowiedzieć Traktat (na mocy 54 artykułu Konwencji Wiedeńskiej). Jednak decyzja taka nabrałaby mocy wyłącznie jednak pod warunkiem, że inne państwa członkowskie zgodziłyby się na to. Obecnie nie ma możliwości przymuszenia jakiegokolwiek państwa członkowskiego do wyjścia z Unii Europejskiej. Jedynym możliwym rozwiązaniem jest wypowiedzenie obowiązujących Traktatów przez wszystkie państwa, które ratyfikowały Traktat Konstytucyjny, (na mocy art. 62 Konwencji Wiedeńskiej mogłyby one użyć argumentu, iż nastąpiła fundamentalna zmiana okoliczności, która uniemożliwia im funkcjonowanie w warunkach dotychczasowych traktatów), co postawiłoby pozostałe państwa (które go nie ratyfikowały) w bardzo trudnej sytuacji. Trudno sobie bowiem wyobrazić istnienie Unii ograniczonej wyłącznie do państw, które odrzuciłyby Konstytucję. Państwa, które wypowiedziałyby obecnie obowiązujące Traktaty mogłyby się między sobą integrować na podstawie nowego Traktatu Konstytucyjnego. Większość prawników jest jednak zgodna, że rozwiązanie obecnych traktatów byłoby wyjątkowo kontrowersyjne, a w praktyce bardzo trudne do przeprowadzenia.¹⁹ Choćby dlatego, że obecny porządek prawny nie różni się aż tak fundamentalnie od zapisów Traktatu Konstytucyjnego. Pojawiają się jednak odosobnione głosy, według których, gdyby Unia znalazła się w kryzysie, uprawione byłoby (i możliwe do uzasadnienia) wypowiedzenie dotychczas obowiązujących Traktatów przez niezadowolone państwa i oparcie relacji między nimi o zapisy nowego Traktatu.²⁰ Tego typu

opcji nie można więc całkowicie wykluczyć, zastosowanie jej wymagałoby jednak zaistnienia woli politycznej ze strony większości państw członkowskich.

Niektórzy europejscy politycy (m.in. Valery Giscard d'Estaing) sformułowali tezę, według której Traktat Konstytucyjny unieważnia poprzednie Traktaty, dokonując swojej przebudowy całego systemu prawno-instytucjonalnego. Według takiego rozumowania stary porządek prawny zostałby unieważniony, państwa które nie ratyfikowały Traktatu Konstytucyjnego zerwały swoje więzy z Unią Europejską, swoją decyzją niejako automatycznie stawiając się poza nawiasem integracji europejskiej. Prawnicy są jednak zgodni, że taka interpretacja stawia na

Niektóre argumen-

ty przeciw Traktatowi

Konstytucyjnemu są w gruncie rzeczy argumentami przeciw idei samej Unii Europejskiej.

cy są jednak zgodni, że taka interpretacja stawia na głowie rzeczywisty stan prawny. Stare Traktaty unieważnić może tylko i wyłącznie wejście w życie nowego Traktatu (a to może dokonać się tylko przez udaną ratyfikację we wszystkich bez wyjątku państwach członkowskich). Konwencja Wiedeńska co prawda dopuszcza możliwość zmiany traktatu bez uczestnictwa wszystkich jego pierwotnych sygnatariuszy (tzw. modyfikacja *inter se*), ale może się to dokonać tylko

bez naruszania praw państw (wynikających z pierwotnego traktatu) nie uczestniczących, bądź nie wyrażających zgody na taką modyfikację.²¹

c. Ratowanie niektórych postanowień Traktatu Konstytucyjnego przez nieformalne wprowadzenie w życie niektórych jego postanowień bądź zainicjowanie wzmocnionej współpracy

W wypadku odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego w referendum można byłoby podjąć próbę ratowania niektórych jego postanowień przez wcielenie ich w życie albo poprzez podpisanie porozumienia międzyinstytucjonalnego albo też zainicjowanie jakiejś formy wzmocnionej współpracy. Wcielenie w życie niektórych postanowień Traktatu w wypadku braku jego ratyfikacji jako całości wymagałoby zgody wszystkich państw członkowskich, a państwa, w których Traktat zostałby odrzucony, musiałyby być wyjątkowo ostrożne w podejmowaniu zobowiązań sprzecznych z wolą swojego społeczeństwa. W odniesieniu do niektórych postanowień Traktatu już obecnie mamy do czynienia z praktyką odwoływania się do nich, mimo że formalnie nie są one jeszcze

częścią unijnego prawa (niektóre zapisy dotyczące unijnego Ministra Spraw Zagranicznych oraz Karty Praw Podstawowych zaczynają już obowiązywać).²²

Innym wyjściem jest podjęcie tzw. wzmocnionej współpracy, której zainicjowanie według zasad traktatowych wcale nie jest łatwe. Według obecnie obowiązujących zapisów traktatowych wzmocniona współpraca musiałaby być otwarta dla wszystkich innych państw członkowskich, musiałaby być zainicjowana przez przynajmniej 8 z nich, nie mogłaby naruszać ani obecnego dorobku prawnego, ani też interesów państw nie biorących w niej udziału, nie mogłaby także dotyczyć obszarów będących poza unijnymi kompetencjami (a więc na przykład sfery obronności).

d. Wyłączenie z niektórych obszarów współpracy

Jeżeli referendum zostałoby odrzucone w małych państwach uznawanych za eurosceptyczne, w których większość elit popiera jednak ratyfikację Traktatu (np. Dania), może pojawić się pokusa do zastosowania rozwiązań znanych już z historii integracji. Państwa takie dążyłyby do tego, aby kontrowersyjne postanowienia traktatowe się do nich nie stosowały, tak jak to miało miejsce w przypadku Danii (w roku 1992 w polityce monetarnej, obronnej i bezpieczeństwie wewnętrznym) i Irlandii (w roku 2003 w polityce obronnej). Ponieważ dla polskiego elektoratu najbardziej kontrowersyjne są kwestie ustrojowe i aksjologiczne, i one prawdopodobnie mieć będą rolę decydującą w ocenie Traktatu, trudno sobie wyobrazić możliwość zastosowania takiego rozwiązania w stosunku do Polski. Unia nie mogłaby funkcjonować w oparciu o dwa różne tryby podejmowania decyzji, ani Traktat nie mógłby mieć dwóch odrębnych preambuł.

e. Renegocjacja Traktatu Konstytucyjnego

Kolejną możliwością jest podjęcie wysiłku renegocjacji najbardziej kontrowersyjnych postanowień Traktatu Konstytucyjnego. Tego typu scenariusz wydaje się jednak realistyczny tylko w wypadku odrzucenia Traktatu przez dużą liczbę państw członkowskich, bądź też jedno z dużych państw założycielskich. Trudno przewidzieć czy renegocjacja mogłaby dotyczyć kwestii, które znalazłyby się w polu naszego zainteresowania. Trudno także założyć, że na pewno udałoby się wynegocjować utrzymanie w mocy nicejskiego systemu głosów ważonych, znacznie bardziej odpowiadającego naszym interesom. W tym kontekście rodzi się także pytanie, na jakich zasadach miałyby się odbyć renegocjacja – czy konieczne byłoby zwoływanie Konwentu, czy też wystarczyłaby skrócona formuła Konferencji Międzyrządowej.

2.2 Perspektywa polityczna

Fakt, że z punktu widzenia obowiązującego prawa nie można w sposób łatwy ominąć weta któregośkolwiek z państw członkowskich, nie oznacza, że w sposób całkowicie beztrudny można podejść do kwestii odrzucenia Traktatu Konstytucyjnego. Koszty polityczne braku ratyfikacji Traktatu, mimo że prawne konsekwencje takiego posunięcia wcale nie byłyby aż tak poważne, jak zapowiadają niektórzy unijni politycy, mogłyby być wysokie. Właśnie dlatego przy podejmowaniu decyzji należy rozważyć z jednej strony negatywny wpływ niektórych postanowień Traktatu na pozycję Polski w syste-

Kłopot z oceną

obecnego Traktatu polega jednak na tym, że wiele z jego postanowień poddaje się różnorodnej interpretacji.

mie decyzyjnym, z drugiej zaś jego zalety a także koszt polityczny związany z jego odrzuceniem. Nie należy jednak tracić z pola widzenia przytoczonych powyżej argumentów prawniczych, które mogą zostać użyte w debacie politycznej dla poparcia tezy o konieczności konsensualnego rozwiązania problemów powstałych w razie braku ratyfikacji Traktatu w jednym z państw członkowskich.

Nie można także wykluczyć wywierania nacisków politycznych na państwa, które odrzuciły Konstytucję oraz zlekceważyć oskarżeń wynikających z przekonania, że jedno, czy dwa państwa kontestujące nowy Traktat nie powinny mieć prawa blokowania postępu integracji jako takiej wbrew woli większości. W związku z tym, że obostrzenia traktatowe utrudniają wprowadzenie w życie wzmocnionej współpracy, państwa członkowskie, które ratyfikowałyby Traktat Konstytucyjny, mogłyby podjąć próbę zawiązania swoistej „awangardy” na zasadach pozatraktatowych, międzyrządowych, na wzór oryginalnych zapisów Układu z Schengen. Nie można także wykluczyć, że państwa pragnące ściślejszej integracji dążyłyby do złagodzenia obostrzeń rządzących wzmocnioną współpracą lub do narzucenia ich elastycznej interpretacji.

Gdyby Traktat Konstytucyjny został odrzucony bez udziału jakiegokolwiek państwa założycielskiego, trudno również wykluczyć, jakkolwiek wydaje się to nieprawdopodobne, najbardziej desperackiej opcji prawnej opisywanej powyżej. Mimo wątpliwości większości prawników nikt nie mógłby formalnie zabronić wyjścia z Unii Europejskiej państwom nastawionym najbardziej pro-integracyjnie i zawiązania przez nie czegoś na

kształt federacji. Zachowanie państw członkowskich trudne jest do przewidzenia, stopień determinacji niektórych „zachodnich” polityków natomiast trudny do przecenienia. O ile do tej pory Unia zawsze starała się znaleźć konsensualne wyjście ze skomplikowanej sytuacji, o tyle obecnie, po poszerzeniu, co do racjonalności którego wiele zachodnich elit politycznych wcale nie jest nadal w pełni przekonanych, bardzo trudno przewidzieć ich reakcję. Wielu polityków ze „starej Unii” czeka tylko na pretekst do podjęcia wzmocnionej współpracy w ścisłym gronie i choć konkretny sposób przeprowadzenia takiego przedsięwzięcia jest prawnie wyjątkowo karkołomny, to jednak odpowiednia determinacja polityczna może tego typu trudności przełamywać.

Podsumowanie

Można wyobrazić sobie trzy możliwe scenariusze: ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego przez wszystkie państwa członkowskie, ratyfikacja Traktatu w Polsce przy równoczesnym odrzuceniu go przez jedno lub więcej państw członkowskich oraz odrzucenie Traktatu przez Polskę. Jeżeli Traktat Konstytucyjny zostałby ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie, to w takim wypadku Polska powinna skoncentrować się na próbach zmiany od wewnątrz niekorzystnych dla nas postanowień Traktatu oraz pilnować, aby wszelkie jego zapisy poddające się wielorakiej interpretacji były wcielane w życie zgodnie z naszymi interesami. Dla przykładu, należałoby zadbać, aby funkcjonowanie dodatkowej klauzuli zabezpieczającej, dotyczącej ważenia głosów, było interpretowane w sposób jak najbardziej rygorystyczny i aby jej postanowienia zostały utrzymane w mocy jak najdłużej.

Jeżeli Traktat zostałby w Polsce ratyfikowany przy równoczesnym odrzuceniu go przez jedno lub więcej państw członkowskich, to w takim wypadku należałoby się skoncentrować na „ratowaniu” (wcielaniu w życie w sposób nieformalny, bądź uczestniczeniu we wzmocnionej współpracy) tych postanowień Traktatu Konstytucyjnego, które są zgodne z naszymi interesami. W tym celu, należałoby dokonać dokładnej analizy Traktatu z naszego punktu widzenia i zastanowić się, które z jego postanowień warto byłoby „ratować” ze względu na nasze interesy (na przykład zapisy zacieśniające integrację w politykach związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego, a zwłaszcza kontrolą zewnętrznej unijnej granicy, czy też postanowienia zwiększające efektywność unijnej polityki zagranicznej). Kłopot z oceną obecnego Traktatu polega jednak na tym, że wiele z jego postanowień poddaje się różnorakiej interpretacji – a

wpływ wielu z rozwiązań na unijny porządek prawno- instytucjonalny w dużej mierze będzie zależał od praktycznego ich zastosowania, które trudno dzisiaj jednoznacznie przewidzieć. Wysiętek „ratowania” odpowiadających nam postanowień traktatowych będziemy mogli efektywnie podjąć tylko wówczas, jeśli zaakceptujemy Traktat, lecz zostanie on odrzucony w innym państwie członkowskim, bądź też jeżeli razem z nami odrzuci go któreś z państw założycielskich. W innym wypadku nasza wiarygodność może okazać się zbyt mała, abyśmy mogli realizować swoje cele przy nieformalnym wcielaniu w życie niektórych postanowień traktatowych.

Na koniec należałoby zastanowić się nad tym, co stanie się, jeżeli Traktat Konstytucyjny nie uzyska poparcia polskiego społeczeństwa? Konsekwencje takiego rozwoju wypadku, o czym była już mowa, zależą od tego w jakim towarzystwie odrzucimy Traktat. Zupełnie inaczej wyglądać będzie sytuacja, jeżeli Traktat zostanie zakwestionowany tylko w Polsce, inaczej, jeżeli towarzyszyć nam będą małe państwa ogólnie postrzegane jako eurosceptyczne, a jeszcze inaczej, jeżeli z nami Traktat odrzuciłaby na przykład Francja. Tak czy inaczej, brak ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego przez Polskę może mieć swoje wymierne konsekwencje polityczne i być wykorzystane przez inne państwa jako wygodny pretekst do osłabiania naszej siły przetargowej w wewnątrz-unijnych negocjacjach, a nawet posłużyć jako pretekst do próby zamknięcia nam drogi do ściślejszej integracji politycznej kontynentu.

(MARZEC 2005)

DR RAFAŁ TRZASKOWSKI jest analitykiem w CEN.

¹ Jeszcze pod koniec listopada 2004 hiszpańscy konserwatyści byli przeciw ratyfikacji.

² Działacze z ¼ francuskich departamentów opowiedzieli się za Traktatem, w niektórych departamentach (na przykład l'Allier, l'Aube, le Creuse, le Lot-et-Garonne, la Marne) gdzie przewagę mieli zwolennicy Laurenta Fabiusa wygrali jednak jego przeciwnicy. Patrz: „Le Monde”, 03.12.2004.

³ Za głosowali deputowani z SLD, SdPi, UW, 2 europosłów “Samoobrony” i 1 europoseł z PO, wstrzymali się od głosu pozostali deputowani PO, 4 deputowanych z “Samoobrony” oraz 1 z PSL, reszta (LPR, PIS i PSL) głosowali przeciw.

⁴ A.Szczerbiak, P.Taggart, *The Politics of European Referendum Outcomes and Turnout: Two Models*, „West European Politics”, Vol 27., No4., Wrzesień 2004.

⁵ Pierwsza kolumna – wg sondażu Eurobarometr-u (62) z października i listopada 2004 zadane pytania – Czy jesteś zdania że Unia Europejska potrzebuje konstytucji? Druga kolumna - wg. sondażu Eurobarometr-u z lipca 2004, zadane pytanie – Unia Europejska musi przyjąć Konstytucję (odsetek respondentów, który zakreślił odpowiedź – raczej się zgadzam).

⁶ Wg sondażu Eurobarometr-u (62) z października i listopada 2004, odsetek respondentów uważających, że członkostwo w UE jest rzeczą dobrą, w nawiasie odsetek respondentów uważających, że złą.

⁷ Odpowiedzi (bardzo dobrze) porównanie lipiec/styczeń 2004.

⁸ Dla przykładu, październikowe badania Komisji Europejskiej wskazywały, że 70% Francuzów deklaruje poparcie dla idei Traktatu, lokalne badania opinii publicznej prowadzone w tym samym czasie we Francji wykazywały natomiast poparcie rządu 57%-65% (*Le Monde*, 13.11.2004. „*Le Point*” z 23.12.2004 podał, że we Francji jest 57% zwolenników Traktatu i 43% jego przeciwników) W październiku Komisja określiła poziom poparcia dla Traktatu w Wielkiej Brytanii na 49%, ośrodki brytyjskie natomiast podawały odsetek znacznie niższy (31% za, aż 41% przeciw).. Podobna sytuacja miała miejsce w Polsce, podczas gdy w lipcu badania Eurobarometru określiły poparcie dla Traktatu w naszym kraju na poziomie 71%, CBOS ogłosił wynik o 15 punktów procentowych niższy (CBOS, Wzrost poparcia dla członkostwa w UE i przyjęcia europejskiej Konstytucji, BS/181/2004, Listopad 2004).

⁹ Choć rzecz jasna po grudniowej ratyfikacji Traktatu przez węgierski parlament nie ma to już większego znaczenia.

¹⁰ Szerzej patrz też: D.Keohane, *A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty*, Center for European Reform Briefing Note, 27.10. 2004. N.Hussein, *Referendums on the Constitutional Treaty: The State of Play*, Chatham House Briefing Paper, EP BP 04/01, Październik, 2004. A.Peters, *Citizens' Voices via Referendum?*, Asser Institute Colloquium on European Law, *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague, 13-16.10. 2004. C.Church, *What are the Prospects for Ratification in the EU-15?*, Wilton Park Conference 765, *The EU's Constitutional Treaty*, Winston House, Sussex, 25-27.10.2004.

¹¹ Choć należy napomknąć, że 21.12.2004 zdecydowana większość (64%) posłów Duńskiej Partii Socjalistycznej, której zdanie zawsze przesądzało o wyniku narodowego referendum, w wewnątrzpartyjnym głosowaniu opowiedziało się za ratyfikacją Traktatu.

¹² Według sondażu Instytutu CSA z początku lutego 60% Francuzów, którzy chcą pójść do urn głosowałyby za przyjęciem Traktatu, a aż 40% przeciw. W grudniu te proporcje wyglądały zgoła inaczej – 69% gotowych było głosować za, a 31% przeciw. *Europap*, 08.02.2005.

¹³ Jest to siódmy wynik, więcej malkontentów jest tylko w Szwecji, Wielkiej Brytanii, Finlandii, Austrii oraz na Cyprze i na Malcie.

¹⁴ Druga największa centrala związkowa we Francji CGT nawołuje swoich zwolenników do głosowania przeciw Traktatowi.

¹⁵ Tylko 39% Francuzów popiera ideę dalszego poszerzania Unii, mniej zwolenników jest tylko w Luksemburgu (38%), Niemczech (36%) i Austrii (28%). (*Eurobarometer* 62)

¹⁶ Ostatnie dane świadczą również o tym, że wyniku referendum nie można być pewnym nawet w **Portugali**, gdzie do tej pory wynik pozytywny wydawał się przesądzony.

¹⁷ W pewnym sensie papierkiem lakmusowym skuteczności takiej strategii jest polityka Laurenta Fabusa w sprawie TK, o czym pisaliśmy powyżej, która oparta jest na tezie – TK tak, ale na innych zasadach.

¹⁸ Patrz choćby: B.de Witte, *The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective*, Asser Institute Colloquium on European Law, *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague, 13-16.10.2004.

¹⁹ B.de Witte (2004) op.cit., J.Shaw, *Failure to Ratify the Constitutional Treaty: What Next?*, Asser Institute Colloquium on European Law, *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague, 13-16.10.2004. J.Weiler, *The Process of EU Constitution-Making and the Voice of Citizens*, Asser Institute Colloquium on European Law, *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague, 13-16.10.2004.

²⁰ G.Tosato, E.Greco, *The EU Constitutional Treaty: How to Deal with the Ratification Bottleneck*, Istituto Affari Internazionali, 15.11.2004.

²¹ B.de Witte (2004) op.cit., J.Shaw (2004) op.cit., J.Weiler, (2004) op.cit.

²² Szczególnym orędownikiem takiego postępowania jest Parlament Europejski, który w swoich rezolucjach z końca 2004 roku zaleca odwoływanie się do zapisów Traktatu, jeszcze przed jego wejściem w życie. Zapisy dotyczące choćby Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zaczynają funkcjonować jak „soft law” w prawie międzynarodowym publicznym.