

Janusz Józef Węc

# NIEMCY WOBEC REFORMY USTROJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2002-2016



Kraków 2017



Janusz Józef Węc

**Niemcy wobec  
reformy ustrojowej  
Unii Europejskiej  
w latach 2002-2016**

Kraków 2017

© Copyright by Janusz Józef Węc, Kraków 2017

Wydanie I

Monografia została przygotowana w ramach grantu Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?*, przyznanego autorowi przez Agencję Wykonawczą ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego Unii Europejskiej

ISBN 978-83-948734-0-0

*Moim Dzieciom  
Pawłowi, Annie, Mikołajowi i Katarzynie*



## Spis treści:

<b>UWAGI WSTĘPNE</b> .....	<b>11</b>
<b>ROZDZIAŁ I. STANOWISKO NIEMIEC WOBEC UTWORZENIA ORAZ REFORMY USTROJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ</b> .....	<b>15</b>
1. KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA W SPRAWIE UNII POLITYCZNEJ (1990-1991) .....	17
2. KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA W SPRAWIE UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ (1990-1991).....	20
3. EWOLUCJA STANOWISKA NIEMIEC WOBEC REFORMY USTROJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1996-2001 .....	22
3.1. Konferencja międzyrządowa w latach 1996-1997. Traktat amsterdamski .....	22
3.2. Konferencja międzyrządowa w 2000 r. Traktat nicejski.....	28
<b>ROZDZIAŁ II. NIEMCY WOBEC REFORMY USTROJOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2002-2005</b> .....	<b>37</b>
1. KONWENT W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY (2002-2003). PROJEKT TRAKTATU KONSTITUCYJNEGO .....	37
1.1. Wpływ Niemiec na przebieg obrad Konwentu .....	37
1.1.1. Stanowisko koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej wobec zmian ustrojowych w UE.....	38
1.1.2. Zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej proponowane przez delegatów niemieckich .....	40
1.1.2.1. Status prawnomiędzynarodowy Unii Europejskiej.....	42
1.1.2.2. Aksjologia Unii Europejskiej .....	43
1.1.2.3. Podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi .....	45
1.1.2.4. System instytucjonalny .....	48
1.1.2.4.1. Rada Europejska.....	51
1.1.2.4.2. Rada Ministrów .....	52
1.1.2.4.3. Minister spraw zagranicznych Unii.....	55
1.1.2.4.4. Komisja Europejska .....	57
1.1.2.4.5. Parlament Europejski .....	59
1.1.2.4.6. Trybunał Sprawiedliwości.....	60

1.1.2.4.7. Trybunał Obrachunkowy.....	61
1.1.2.4.8. Europejski Bank Centralny .....	62
1.1.2.4.9. Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny.....	62
1.1.2.5. Wzmocniona współpraca .....	63
1.1.2.6. Legitymacja demokratyczna .....	65
1.1.2.7. Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.....	67
1.1.2.7.1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa .....	67
1.1.2.7.2. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony.....	70
1.1.2.8. Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.....	76
1.2. Ocena projektu Konwentu przez rząd koalicyjny SPD/Sojusz'90/Zieloni .....	85
1.3. Ocena projektu Konwentu przez opozycję parlamentarną CDU/CSU, FDP i PDS..	92
1.3.1. Partie chadeckie.....	92
1.3.2. Liberałowie.....	97
1.3.3. PDS.....	98
2. KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA W LATACH 2003-2004. TRAKTAT KONSTYTUCYJNY .....	99
2.1. Przygotowania rządu Niemiec do konferencji międzyrządowej.....	99
2.2. Obrady konferencji międzyrządowej .....	107
2.2.1. Zabiegi dyplomatyczne rządu federalnego o utrzymanie status quo określonego w projekcie traktatu konstytucyjnego .....	107
2.2.2. Taktyka rządu federalnego w czasie obrad konferencji międzyrządowej.....	111
2.3. Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w Niemczech.....	119

### **ROZDZIAŁ III. NIEMCY WOBEC REFORMY USTROJOWEJ UNII**

#### **EUROPEJSKIEJ W LATACH 2005-2009 .....**

1. PRZYGOTOWANIA NIEMIEC DO PREZYDENCJI W UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO .....	125
2. PREZYDENCJA NIEMIECKA W UNII EUROPEJSKIEJ .....	130
2.1. Deklaracja berlińska.....	131
2.2. Mandat dla konferencji międzyrządowej .....	135
3. KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA W 2007 R. TRAKTAT LIZBOŃSKI.....	148
3.1. Obrady konferencji międzyrządowej .....	148
3.2. Proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego oraz orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech.....	154



## **ROZDZIAŁ IV. NIEMCY WOBEC REFORMY USTROJOWEJ UNII**

### **EUROPEJSKIEJ ORAZ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ (2011-2016)..... 161**

1. PIERWSZA FAZA REFORMY (2012-2015).....	162
1.1. Projektowane zmiany w aktach prawa pochodnego .....	162
1.2. Realizacja zmian w prawie pochodnym i poza prawem unijnym.....	164
2. DRUGA FAZA REFORMY (OD 1 LIPCA 2015 R.).....	168
2.1. Projektowane zmiany w aktach prawa pochodnego .....	168
2.2. Realizacja zmian w prawie pochodnym.....	170
3. DEBATA PUBLICZNA W NIEMCZECH .....	175
3.1. Pierwsza faza debaty (2011-2012) .....	175
3.1.1. Stanowisko rządu federalnego .....	175
3.1.2. Stanowisko niemieckich partii politycznych.....	178
3.1.2.1. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna .....	178
3.1.2.2. Wolna Partia Demokratyczna.....	182
3.1.2.3. Sojusz'90/Zieloni .....	183
3.1.2.4. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec.....	186
3.1.2.5. Unia Chrześcijańsko-Społeczna.....	188
3.1.2.6. Lewica .....	188
3.2. Druga faza debaty (2012-2015).....	189
3.2.1. Ewolucja stanowiska rządu federalnego .....	189
3.2.2. Ewolucja stanowiska niemieckich partii politycznych .....	193
3.3. Trzecia faza debaty (od 1 lipca 2015 r.).....	195
4. WPŁYW RZĄDU FEDERALNEGO NA DYNAMIKĘ KRYZYSU ZADŁUŻENIOWEGO ORAZ REFORMĘ USTROJOWĄ STREFY EURO.....	197
4.1. Wpływ rządu niemieckiego na dynamikę kryzysu zadłużeniowego strefy euro ....	197
4.2. Obrady i raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej, czyli niemiecka inicjatywa dyplomatyczna .....	201
4.3. Wpływ rządu federalnego na dotychczasowy przebieg reformy ustrojowej strefy euro.....	206

## **ROZDZIAŁ V. NIEMCY WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO UNII**

### **EUROPEJSKIEJ W LATACH 2015-2016 ..... 213**

1. DYNAMIKA KRYZYSU MIGRACYJNEGO UNII EUROPEJSKIEJ. OD PIERWSZYCH SYMPTOMÓW (2011-2014) DO KULMINACJI KRYZYSU (2015-2016).....	213
---	-----

2. ZMIANY W POLITYCE IMIGRACYJNEJ I KONTROLI GRANIC ZEWNĘTRZNYCH ORAZ POLITYCE AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ .....	216
2.1. Podstawy prawne polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych .....	216
2.2. Zrealizowane i projektowane zmiany w prawie pochodnym dotyczącym polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych po wybuchu kryzysu migracyjnego .....	220
2.3. Umowa Unii Europejskiej z Turcją z 18 marca 2016 r. oraz nowe programy pomocowe, instrumenty humanitarne i finansowe w walce z kryzysem .....	234
2.4. Podstawy prawne polityki azylowej .....	238
2.5. Projektowane zmiany w aktach prawa pochodnego polityki azylowej po wybuchu kryzysu migracyjnego .....	241
3. STANOWISKO RZĄDU FEDERALNEGO I OPOZYCJI PARLAMENTARNEJ W NIEMCZECH WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO UNII EUROPEJSKIEJ .....	244
3.1. Pierwsza faza kryzysu (2011-2014) .....	244
3.2. Druga faza kryzysu (2015-2016) .....	249
3.3. Wpływ rządu federalnego na reformę polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej. Zarządzanie kryzysem czy działanie w afekcie? .....	255
<b>KONKLUZJE .....</b>	<b>271</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>277</b>
I. ŹRÓDŁA ARCHWILANE I DRUKOWANE .....	277
1. Archiwum konferencji międzyrządowej 1996-1997 .....	277
2. Archiwum konferencji międzyrządowej 2000 .....	278
3. Archiwum Konwentu w sprawie przyszłości Europy .....	279
4. Archiwum konferencji międzyrządowej 2003-2004 .....	281
5. Archiwum konferencji międzyrządowej 2007 .....	282
6. Dokumenty Rady Europejskiej .....	282
7. Dokumenty Komisji Europejskiej .....	284
8. Dokumenty Rady Unii Europejskiej/Parlamentu Europejskiego .....	288
9. Procedury legislacyjne .....	292
10. Traktaty, umowy międzyrządowe i deklaracje .....	293
11. Dokumenty rządu federalnego i Bundestagu .....	294
12. Dokumenty niemieckich partii politycznych .....	296
13. Ustawy i orzeczenia .....	300
14. Zbiory dokumentów .....	300

II. MATERIAŁY STATYSTYCZNE .....	301
III. MONOGRAFIE .....	302
IV. ARTYKUŁY W CZASOPISMACH NAUKOWYCH I OPRACOWANIACH ZBIOROWYCH.....	304
V. ARTYKUŁY INTERNETOWE.....	309
<b>WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW .....</b>	<b>314</b>
<b>WYKAZ TABEL.....</b>	<b>318</b>
<b>WYKAZ WYKRESÓW .....</b>	<b>319</b>
<b>WYKAZ DIAGRAMÓW .....</b>	<b>319</b>



## Uwagi wstępne

Monografia przedstawia ewolucję stanowiska Niemiec wobec reformy Unii Europejskiej w latach 2002-2016. W szczególności celem badawczym pracy jest analiza stanowiska rządu niemieckiego wobec reformy traktatowej Unii w latach 2002-2007, a następnie zmian w prawie pochodnym w latach 2012-2016, spowodowanych kryzysem zadłużeniowym strefy euro i kryzysem migracyjnym Unii. W ślad za tym cezury rozprawy wyznaczają wydarzenia związane ze zwołaniem Konwentu w sprawie przyszłości Europy w 2002 r., z drugiej zaś strony proces reformy ustrojowej strefy euro oraz zmian w polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityce azylowej Unii Europejskiej do 2016 r. Autor formułuje w rozprawie trzy hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że rząd federalny odegrał pierwszoplanową rolę w reformie traktatowej Unii Europejskiej w latach 2002-2005 oraz 2005-2007, której skutkiem było nie tylko wewnętrzne i zewnętrzne wzmocnienie Unii, lecz również bardzo korzystny dla Niemiec nowy układ sił w mechanizmie podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej. Druga hipoteza badawcza zakłada, iż rząd federalny wywarł nie tylko realny wpływ na dynamikę kryzysu zadłużeniowego strefy euro, ale także na kształt reformy ustrojowej strefy w latach 2012-2016, co doprowadziło do znaczącego wzmocnienia pozycji Niemiec w Unii Europejskiej w sensie ekonomicznym i politycznym. Trzecia hipoteza badawcza stanowi, iż błędne decyzje rządu niemieckiego w walce z kryzysem migracyjnym w Unii Europejskiej, zwłaszcza zakończona niepowodzeniem próba zarządzania nim, ale także styl prowadzenia polityki wobec pozostałych państw członkowskich w związku z reformą polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej Unii, doprowadziły do osłabienia pozycji Niemiec w tej organizacji międzynarodowej.

W ślad za tym autor zamierza w monografii odpowiedzieć na następujące pytania badawcze: po pierwsze, z jakimi propozycjami w sprawie reformy traktatowej Unii Europejskiej występowali przedstawiciele Niemiec podczas obrad Konwentu (2002-2003) oraz konferencji międzyrządowych z lat 2003-2004 i 2007; po drugie, jakich zmian w prawie pochodnym domagał się rząd niemiecki w związku z reformą ustrojową strefy euro w latach 2012-2016 oraz reformą polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015-2016?; po trzecie, które z niemieckich propozycji były dla rządu federalnego priorytetowe i dlaczego?; po czwarte, jak skuteczni byli przedstawiciele Niemiec i czy zdolali każdorazowo przeforsować swoje postulaty?; po piąte, jakie były

podobieństwa i różnice w stanowiskach partii koalicji rządowych i opozycji parlamentarnej wobec analizowanych wydarzeń?

Wspomniane cele badawcze determinują strukturę monografii. Składa się ona z pięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym przedstawiono ewolucję stanowiska rządu federalnego wobec ustroju Unii Europejskiej w okresie od traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r. do traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 r. Przedmiotem rozdziału drugiego jest analiza wpływu delegacji Niemiec na przebieg i wyniki obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy w latach 2002-2003 oraz konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004. W rozdziale trzecim omówione zostały działania rządu niemieckiego w czasie kryzysu konstytucyjnego w latach 2005-2006 oraz konferencji międzyrządowej w 2007 r. W rozdziale czwartym zaprezentowano przebieg debaty w Niemczech na temat sposobów rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro w latach 2011-2012, związaną z tym ewolucję stanowiska poszczególnych partii politycznych w polityce europejskiej Niemiec na przełomie 2012/2013 r., a także rolę rządu federalnego w procesie reformy ustrojowej strefy euro począwszy od 2012 r. Rozdział piąty poświęcony został omówieniu stanowiska niemieckiego rządu i partii opozycyjnych wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2015-2016 oraz analizie wpływu Niemiec na zmiany w polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityce azylowej Unii Europejskiej, zrealizowane lub projektowane w tym okresie.

Bazę źródłową monografii stanowią zasoby elektronicznego Archiwum konferencji międzyrządowych z lat 1996-1997, 2000, 2003-2004 i 2007 oraz Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003), a także akty prawa pierwotnego i pochodnego UE, w szczególności akty prawne Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Cenne są także protokoły końcowe z posiedzeń Rady Unii Europejskiej, konkluzje polityczne Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, komunikaty i inne dokumenty Komisji Europejskiej oraz analizy i dane statystyczne, zwłaszcza Eurostatu, Frontexu oraz urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*UN High Commissioner for Refugees* – UNHCR). Spośród źródeł niemieckich na uwagę zasługują w pierwszej kolejności protokoły z posiedzeń Bundestagu i parlamentarnej Komisji ds. Unii Europejskiej, wnioski legislacyjne frakcji parlamentarnych oraz rezolucje Bundestagu, orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgerichts*), uchwały programowe niemieckich partii politycznych, przyjmowane przez najwyższe organy partyjne oraz gremia niższych instancji, dokumenty Federalnego Ministerstwa Finansów (*Bundesministerium der Finanzen* – BMF), Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* – BAMF) i Systemu wstępnej rejestracji ubiegających się o azyl (*Erstverteilung*

*der Asylbegehrenden – EASY*), przemówienia wybranych polityków niemieckich, a także materiały Federalnego Urzędu Statystycznego (*Statistisches Bundesamt*). W dotychczasowych badaniach na temat stanowiska Niemiec wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej brakuje monografii analizującej to zagadnienie kompleksowo i źródłowo. W tym sensie praca ta wychodzi naprzeciw tym zapotrzebowaniom oraz wypełnia istniejącą lukę. Jej znaczenie polega również na tym, że porusza ona nie tylko reformę traktatową skodyfikowaną już w traktacie lizbońskim z 13 grudnia 2007 r., ale także analizuje aktualną problematykę zmian ustrojowych w strefie euro oraz we wskazanych politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej.





## Rozdział I. Stanowisko Niemiec wobec utworzenia oraz reformy ustrojowej Unii Europejskiej

Podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego w dniach 17 i 28 lutego 1986 r., zawierającego postanowienia dotyczące utworzenia do końca 1992 r. rynku wewnętrznego, w tym liberalizacji przepływu kapitału, w naturalny sposób przyspieszyło dążenia państw członkowskich Wspólnot Europejskich do ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Swoboda przepływu kapitału na obszarze Wspólnot Europejskich stwarzała bowiem realne zagrożenie dla stabilności kursów walutowych. Niestabilność kursów mogła z kolei utrudniać funkcjonowanie swobodnego przepływu towarów i usług (Oręziak 1998a: 227-228; Oręziak 1998b: 304-305; Gawlikowska-Hueckel, Zielińska-Głębocka 2004: 262). Z tego punktu widzenia ustanowienie UGiW odpowiadało nie tylko interesom Francji i Niemiec, ale także oczekiwaniom innych państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Zamysł ten popierały kraje Beneluksu, które same tworzyły już od 1 listopada 1960 r. Unię Ekonomiczną. Z kolei słabsze pod względem gospodarczym państwa członkowskie, jak Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia oczekiwały pozytywnych skutków pogłębienia integracji dla swoich gospodarek. Wspólne dla wszystkich państw członkowskich było wszelako dążenie do przełamania dominującej dotąd pozycji *Deutsche Bank* w Europejskim Systemie Walutowym. Przejawiała się ona w konieczności dostosowywania się banków centralnych tych krajów do restrykcyjnej polityki walutowej *Deutsche Bank*. O ile jednak Niemcy mogły sobie na taką restrykcyjną politykę pozwolić m.in. ze względu na silną pozycję marki zachodnioniemieckiej i niską od wielu lat stopę inflacji, o tyle często nie odpowiadała ona realizowanej przez pozostałe państwa polityce wzrostu gospodarczego. Dla większości z nich ustanowienie UGiW, w szczególności powołanie do życia Europejskiego Banku Centralnego (EBC), miało być zatem drogą prowadzącą do wspólnego podejmowania decyzji w polityce walutowej<sup>1</sup>.

Głównym inicjatorem pogłębienia integracji w dziedzinie walutowej i gospodarczej, ale także politycznej i militarnej w ramach Wspólnot Europejskich był prezydent Francji François Mitterrand. Strategia francuskiego prezydenta zmierzała przede wszystkim do trwałego związania jednoczących się Niemiec ze Wspólnotami Europejskimi, co winno skuteczniej niż dotąd przeciwdziałać ewentualnemu wzrostowi niemieckich wpływów w Europie. Pogłębienie

---

<sup>1</sup> Istotne znaczenie dla państw członkowskich Wspólnot Europejskich miała także zwiększająca się coraz bardziej asymetria w dynamice wzrostu gospodarczego między nimi a Stanami Zjednoczonymi i Japonią (Węc 2012b: 194-196; Nowak-Far 2001: 57-91).

integracji w dziedzinie walutowej i gospodarczej miało być „polisą ubezpieczeniową” od ryzyka wynikającego ze zjednoczenia Niemiec (Węc 2012b: 195). UGiW jeszcze mocniej związałyby bowiem zjednoczone Niemcy z państwami Wspólnot Europejskich, ale także kraj ten poniósłby największą część kosztów finansowych wynikających z jej utworzenia. Natomiast pogłębienie integracji w sferze politycznej i militarnej było dla Mitterranda, podobnie jak kiedyś dla de Gaulle’a, dźwignią umożliwiającą wzmocnienie pozycji Francji w systemie międzynarodowym. W tych okolicznościach rząd francuski, który dotąd bardzo niechętnie odnosił się do tej idei, od końca 1989 r. stawał się jednym z najważniejszych orędowników utworzenia Unii Europejskiej oraz UGiW. Rząd niemiecki, który dotychczas należał do największych zwolenników pogłębienia procesu integracji, godził się na powołanie do życia Unii Europejskiej oraz UGiW, licząc na dalsze wzmocnienie w nich politycznej i ekonomicznej pozycji RFN (Hoffmann 1994: 127-147; Judt 1996).

Francja, która w drugiej połowie 1989 r. pełniła prezydencję we Wspólnotach Europejskich, postanowiła przejąć inicjatywę dyplomatyczną. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w Paryżu (18 listopada 1989 r.) zwróciła się z apelem do rządów państw członkowskich o jak najszybsze zwołanie konferencji międzyrządowej. Wszelako zamierzenia francuskiego rządu rozmijały się tym razem z dążeniami władz RFN. Kilka dni przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Strasburgu (8-9 grudnia 1989 r.) kanclerz Helmut Kohl w liście skierowanym do Mitterranda przestrzegł przed zamiarem zbyt wczesnego zwołania konferencji, ponieważ był przeświadczony, że aktualnie najważniejszym zadaniem jego rządu winna być sprawa zjednoczenia Niemiec. Z drugiej strony jednak zgodę RFN na ustanowienie UGiW uzależnił od podjęcia równoległych działań mających na celu utworzenie Unii Politycznej oraz związanej z nim reformy systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich, w szczególności zaś rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego (Frenkler 1998: 5).

Dalszy bieg zdarzeń określiły konkluzje przyjęte podczas dwóch posiedzeń Rady Europejskiej – w Dublinie (25-26 czerwca 1990 r.) i Rzymie (14-15 grudnia 1990 r.). W czasie tego pierwszego posiedzenia Rada Europejska zaakceptowała zgłoszoną w kwietniu 1990 r. wspólną inicjatywę prezydenta Mitterranda i kanclerza Kohla w sprawie zwołania dwóch odrębnych konferencji międzyrządowych. Jedna z nich miała być poświęcona ustanowieniu Unii Politycznej, druga zaś utworzeniu UGiW (EC. Conclusions 25/26.06. 1990: 4-6). Pół roku później w czasie posiedzenia w Rzymie Rada Europejska przyjęła wytyczne, według których winny być prowadzone negocjacje. Zakładały one m.in., że obrady obu konferencji będą odbywały się równolegle, ich postanowienia zaś zostaną skodyfikowane w jednej umowie

międzynarodowej, która powinna być ratyfikowana „przed końcem 1992 r.” (EC. Conclusions 14/15.12.1990: 9-10).

## **1. Konferencja międzyrządowa w sprawie Unii Politycznej (1990-1991)**

Podstawową osią sporu podczas obrad konferencji międzyrządowej poświęconej ustanowieniu Unii Politycznej był ustrój tej nowej organizacji międzynarodowej. Sprawami wywołującymi kontrowersje były również uprawnienia Parlamentu Europejskiego, spójność ekonomiczna i społeczna, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, a także niektóre zagadnienia wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (Węc 2012b: 201-204; Anderson 1995: 104-122). W dniach 15-16 kwietnia 1991 r. luksemburski minister spraw zagranicznych Jacques F. Poos przedstawił projekt traktatu o Unii Politycznej złożonej z trzech filarów. I filar winien obejmować Wspólnoty Europejskie, które po utworzeniu wspólnego rynku miałyby się przekształcić w UGiW. Opierałyby się one zasadniczo na współpracy ponadnarodowej. Natomiast w II i III filarze znalazłyby się, odpowiednio, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podlegające reżimowi współpracy międzyrządowej. Organem „spinającym” wszystkie trzy filary miała być Rada Europejska pełniąca w każdym z nich funkcje decyzyjne. Przeciw filarowej strukturze przyszłej Unii Politycznej opowiedziało się kilka tygodni później aż ośmiu spośród dwunastu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, zebranych na nieformalnej konferencji w Dreźnie (2-3 czerwca 1991 r.). Na czele z ministrem spraw zagranicznych RFN, Hansem-Dietrichem Genscherem, oraz Holandii, Hansem van den Broekiem, wezwali oni prezydentkę luksemburską do opracowania nowego projektu traktatu przewidującego jednolitą strukturę ustrojową przyszłej Unii Politycznej (Brunn 2004: 267-270; Brandstetter 1996: 176-177; Garvert 2007: 1-3).

Bardzo istotne różnice poglądów między rządami poszczególnych państw członkowskich dotyczyły również wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. O ile Wielka Brytania, Dania, Portugalia i Grecja godziły się na ustanowienie II filaru opartego jedynie na współpracy międzyrządowej, o tyle RFN, Francja, kraje Beneluksu i Włochy, popierane przez Komisję Europejską, opowiadały się za nadaniem jej większej autonomii, a w dalszej perspektywie znacznej niezależności wobec rządów państw członkowskich. Rozbieżne były także opinie poszczególnych delegacji na temat ewentualnej współpracy w polityce obronnej. RFN, Francja, Belgia, Luksemburg i Hiszpania opowiadały się za ustanowieniem w przyszłości wspólnej polityki obronnej Unii. Natomiast Wielka Brytania,

Portugalia i Holandia podchodziły do tych propozycji z dużą ostrożnością, gdyż obawiały się, że może to doprowadzić do osłabienia roli NATO w Europie (Edwards, Nuttall 1995: 84-103).

W dniach 17-18 czerwca 1991 r. prezydencja luksemburska przedłożyła drugi projekt traktatu o Unii Politycznej. Jednak wbrew drezdeńskim postulatom ministrów spraw zagranicznych nowy projekt nadal utrzymywał trójfilarowy model Unii, choć wzmacniał zarazem metodę wspólnotową (Brandstetter 1996: 178-179). Projekt ten został zaakceptowany przez Radę Europejską w czasie posiedzenia w Luksemburgu w dniach 28-29 czerwca 1991 r. jako podstawa dla dalszych rokowań. Jednocześnie Rada Europejska określiła cztery zasady, na jakich powinna się opierać przyszła Unia Polityczna. Były to: po pierwsze, nieograniczone respektowanie i dalszy rozwój obowiązującego prawa wspólnotowego; po drugie, stworzenie jednolitych ram instytucjonalnych; po trzecie, pogłębienie i rozszerzenie procesu integracji europejskiej; po czwarte, przestrzeganie zasady pomocniczości oraz spójności ekonomicznej i społecznej. Rada Europejska wypowiedziała się również za umocnieniem pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym przez rozszerzenie jego uprawnień kontrolnych (wpływ na obsadę kolegium Komisji) i legislacyjnych (procedura współdecydowania). Wstępny kompromis udało się także osiągnąć w sprawie polityki obronnej przyszłej Unii. Uczestnicy posiedzenia zgodzili się, że stopniowe umacnianie samodzielności Wspólnot Europejskich w tej dziedzinie winno stanowić ważny wkład do wzmocnienia NATO (EC. Conclusions 28/29.06.1991: 1-2).

Wszelako opinie poszczególnych delegacji, formułowane zaraz po zakończeniu posiedzenia, nadal nie pozostawiały złudzeń, iż osiągnięcie kompromisu nie będzie łatwe. Podczas gdy prezydent Mitterrand nie ukrywał, że dla Francji najważniejszą sprawą jest ustanowienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to kanclerz Kohl kładł zdecydowany nacisk na potrzebę stworzenia federacyjnego ustroju przyszłej Unii, argumentując, że „Europa bez struktur federacyjnych i zasady pomocniczości nie będzie mieć z pewnością żadnej przyszłości”. Unia Polityczna oraz UGiW były dla Kohla dwiema stronami tego samego medalu. Sceptycznie na temat projektu utworzenia Unii w ogóle wypowiadał się natomiast brytyjski premier John Major, choć dawał on jednocześnie do zrozumienia, że dalsze obrady konferencji międzyrządowej stworzą zapewne możliwości do osiągnięcia kompromisu (Węc 2012b: 202-203).

W ślad za konkluzjami Rady Europejskiej holenderski minister spraw zagranicznych van den Broek 24 września 1991 r. przedłożył nowy projekt traktatu o Unii Politycznej. Różnił się on zasadniczo od obu wcześniejszych propozycji luksemburskich. Unia miała być oparta nie na trzech filarach, lecz winna mieć jednolitą ponadnarodową strukturę ustrojową,

obejmującą Wspólnoty Europejskie, stosunki zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne. Ponadto wzmocnieniu powinna ulec pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym. Wszelako ku pełnemu zaskoczeniu prezydencji holenderskiej jej projekt nie wzbudzał już dużego entuzjazmu wśród rządów państw członkowskich. 30 września 1991 r. w czasie posiedzenia w Brukseli uczestnicy konferencji odrzucili go większością dziesięciu do dwóch głosów, zalecając równocześnie, aby podstawą dalszych negocjacji pozostał drugi projekt luksemburski. Mimo iż jeszcze na początku czerwca 1991 r. za ustanowieniem Unii Politycznej jako jednolitej pod względem ustrojowym organizacji międzynarodowej zdecydowanie opowiadały się Niemcy, Holandia, Belgia, Włochy, Irlandia, Hiszpania i Grecja, to po upływie niespełna trzech miesięcy gotowość taką wyrażały już tylko dwa państwa członkowskie: Holandia i Belgia, które wspierały Komisja Europejska i Parlament Europejski. Wprawdzie projekt holenderski był w wielu punktach zgodny z dotychczasowymi poglądami rządu federalnego, to również Niemcy zdystansowały się od niego, popierając ostatecznie luksemburską koncepcję utworzenia Unii Politycznej o trójfilarowej strukturze ustrojowej (Mazzucelli 1997: 148; Frenkler 1998: 6-7; Weidenfeld (ed.) 1994: 305-347).

Po niepowodzeniu doznanym w Brukseli, prezydencja holenderska przedłożyła 8 listopada 1991 r. swój drugi projekt traktatu o Unii Politycznej, opierający się zasadniczo na założeniach projektu luksemburskiego z 17 czerwca tegoż roku. Tym razem napotkał on ostrą krytykę instytucji wspólnotowych, zwłaszcza Parlamentu Europejskiego. W czasie konklawe ministrów spraw zagranicznych w Noordwijk (12-13 listopada 1991 r.) przewodniczący Parlamentu Enrique Crespo określił go jako zupełnie niewystarczający i pozbawiony jakiegokolwiek wizji na przyszłość. Crespo argumentował, że model trójfilarowy Unii jest niezgodny z drezdeńskimi zaleceniami ministrów spraw zagranicznych, pozostawia wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poza demokratyczną kontrolą, zaś uprawnienia Parlamentu Europejskiego do współdecydowania ogranicza do zbyt wąskiego kręgu zagadnień. Opinie Crespo podzielał wprawdzie Genscher, proponując, aby procedura współdecydowania odnosiła się do wszystkich tych obszarów, w których Rada Ministrów podejmowałaby decyzje większością kwalifikowaną, jednak propozycję tę zdecydowanie odrzucił brytyjski minister spraw zagranicznych Douglas Hurd, który był skłonny przyznać Parlamentowi Europejskiemu co najwyżej prawo do współdecydowania w sprawach rynku wewnętrznego. Z dezaprobatą większości uczestników posiedzenia spotkała się również inna propozycja delegacji niemieckiej – w sprawie włączenia do I filaru Unii Politycznej polityki społecznej, a także przynajmniej niektórych zagadnień wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, jak polityka imigracyjna, azyłowa czy zwalczanie przestępstw narkotykowych. Kompromisu nie

udało się osiągnąć także podczas konklawe ministrów spraw zagranicznych w Brukseli (3-4 grudnia 1991 r.), zwłaszcza że niektóre delegacje wniosły pod obrady konferencji nowe kontrowersyjne propozycje<sup>2</sup>.

## **2. Konferencja międzyrządowa w sprawie Unii Gospodarczej i Walutowej (1990-1991)**

W czasie pierwszej fazy obrad konferencji międzyrządowej poświęconej ustanowieniu Unii Gospodarczej i Walutowej, prowadzonej pod auspicjami prezydencji luksemburskiej, osiągnięto m.in. porozumienie o zasadach tzw. zewnętrznej polityki walutowej, czyli polityki regulowania kursu ECU wobec walut państw nie należących do Wspólnot Europejskich. Uczestnicy obrad postanowili, że najważniejsze decyzje w tej dziedzinie będzie podejmowała Rada Ministrów w porozumieniu z EBC. Miała ona również decydować o dokonywanych przez Europejski System Banków Centralnych interwencjach na rynkach dewizowych. Podczas drugiej fazy obrad, prowadzonej pod auspicjami prezydencji holenderskiej, uzgodniony został natomiast projekt UGiW, opierający się na założeniach raportu Jacquesa Delorsa z czerwca 1989 r. Wstępną wersję projektu przedłożył 29 października 1991 r. holenderski minister finansów Wim Kok. Dokument ten przewidywał, że już na początku drugiego etapu konstytuowania UGiW (1 stycznia 1994 r.) stworzone będą podstawy traktatowe dla istniejącego od 13 marca 1979 r. Europejskiego Systemu Walutowego oraz powołany zostanie do życia Europejski Instytut Walutowy (EIW). Natomiast na początku trzeciego etapu tego procesu (1 stycznia 1997 r.) winien być ustanowiony EBC. Warunkiem przynależności do UGiW miało być wypełnianie przez poszczególne państwa członkowskie czterech kryteriów konwergencji. Ostateczną wersję projektu traktatu o Unii Gospodarczej i Walutowej ministrowie finansów uzgodnili 1 grudnia 1991 r. podczas posiedzenia w Scheveningen (Węc 2012b: 196-205).

Przebieg obrad konferencji międzyrządowej potwierdził znaczące rozbieżności poglądów istniejące dotąd między rządami państw członkowskich. Zasadnicza linia podziału przebiegała nadal między Francją i Niemcami a Wielką Brytanią i popierającą ją Danią. Podczas gdy Francja i Niemcy okazywały najbardziej żywotne zainteresowanie projektem powołania do życia UGiW, to Wielka Brytania pozostawała wciąż największym krytykiem

---

<sup>2</sup> Francja wystąpiła z inicjatywą utworzenia Kongresu deputowanych parlamentów narodowych. Natomiast Hiszpania zaproponowała wprowadzenie do traktatu wiążących ustaleń o progresywnym wzroście pomocy finansowej ze strony Unii Europejskiej dla najbiedniejszych państw członkowskich (Laursen, Vanhoonacker 1992: 37-225; Pryce 1995: 36-52; Corbett, Jacobs, Shackleton 2000: 299-300).

i przeciwnikiem tego przedsięwzięcia. Rząd niemiecki godził się co prawda na integrację gospodarczą i walutową, ale oczekiwał także jej rozszerzenia na płaszczyznę polityczną. Ponieważ projekt utworzenia UGiW nie przewidywał uwspólnotowienia polityki fiskalnej, Niemcy obawiały się, że może to w przyszłości prowadzić do kolizji interesów między polityką walutową EBC a polityką fiskalną poszczególnych państw członkowskich. Mechanizmem zabezpieczającym przed napięciami między polityką walutową a fiskalną, a także gwarancją stabilnego funkcjonowania UGiW miała być właśnie Unia Polityczna (Węc 2012b: 205; Pryce 1995: 36-52). Strategię władz francuskich i niemieckich doskonale rozumiał rząd brytyjski, lecz nie podzielał ich entuzjazmu wobec integracji walutowej. Premier Major w pełni utożsamiał się z dotychczasowymi poglądami Margaret Thatcher, że powstanie UGiW może być „trampoliną prowadzącą do federalizmu”. Zapewniał on, że jego rząd nigdy nie podpisze traktatu przewidującego wspólną walutę europejską i ujednoczenie ustawodawstwa socjalnego. Inni przedstawiciele brytyjskiego rządu dowodzili, że przewidywane w planowanym traktacie administracyjne ograniczenia dotyczące wielkości i sposobu finansowania deficytu budżetowego są zbędne, ponieważ o wiele bardziej skuteczne dla dyscyplinowania polityki fiskalnej krajów członkowskich byłyby reguły rynku (Węc 2012b: 205-206; Oręziak 1998: 276).

xxx

Postanowienia obu konferencji międzyrządowych, z nieznacznymi zmianami, zostały zaakceptowane przez Radę Europejską, obradującą w dniach 9-10 grudnia 1991 r. w Maastricht, a następnie skodyfikowane w jednym traktacie o Unii Europejskiej. W przyjętych wtedy konkluzjach Rada Europejska stwierdzała, że „konferencja międzyrządowa osiągnęła porozumienie w sprawie projektu traktatu o Unii Europejskiej na podstawie tekstu (Dok. SN 252/1/91) traktatu o Unii Politycznej oraz projektu traktatu o Unii Gospodarczej i Walutowej” (EC. Conclusions 9/10.12.1991: 1-3). 7 lutego 1992 r. ministrowie spraw zagranicznych i finansów dwunastu państw członkowskich podpisali w Maastricht traktat o Unii Europejskiej, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. (TEU, O.J. C 1992, 191: 1-115).

### **3. Ewolucja stanowiska Niemiec wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 1996-2001**

#### **3.1. Konferencja międzyrządowa w latach 1996-1997. Traktat amsterdamski**

O ile z inicjatywą zwołania konferencji międzyrządowych 1990-1991 wystąpiła Francja, o tyle zapowiedź zwołania następnej konferencji międzyrządowej skodyfikowana została już w traktacie z Maastricht (art. N ust. 2 TUE), a pracami przygotowawczymi zajęła się Grupa Refleksyjna pod przewodnictwem Carlosa Westendorpa, sekretarza stanu ds. europejskich, a później także ministra spraw zagranicznych Hiszpanii. Podobnie jak w przypadku poprzednich konferencji międzyrządowych, tak i teraz największy wpływ na jej przebieg starały się wywierać rządy Niemiec i Francji. Dodatkowo rząd federalny próbował wykorzystać konferencję do zdefiniowania nowej roli Republiki Federalnej w Unii Europejskiej i polityce międzynarodowej po zjednoczeniu Niemiec. Obydwa rządy zgłosiły aż cztery wspólne projekty reform ustrojowych Unii Europejskiej, które były następnie przedmiotem obrad konferencji, choć nie zawsze znajdowały uznanie jej uczestników. Były to: projekt kanclerza Kohla i nowego prezydenta Francji Jacques'a Chiraca z 6 grudnia 1995 r., propozycje ministrów spraw zagranicznych Klaus Kinkel i Hervé de Charette'a z 27 lutego 1996 r. oraz 17 października 1996 r., a także projekt Kohla i Chiraca z 9 grudnia 1996 r.

Pierwszy niemiecko-francuski projekt reformy przekazany został Felipe Gonzalezowi, premierowi Hiszpanii i równocześnie urzędującemu przewodniczącemu Rady Europejskiej. Za priorytetowe cele obaj politycy uznali w nim zmiany w systemie instytucjonalnym, reformę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także takie przeobrażenia w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które uczyniłyby Unię Europejską bliższą jej obywatelom. Przekształcenia w systemie instytucjonalnym miały polegać na rozszerzeniu zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, „przy równoczesnym sprawdzeniu obecnego systemu ważenia głosów”, rozważeniu możliwości wprowadzenia zmian w procedurze powoływania, składzie i uprawnieniach Komisji Europejskiej, a także uproszczeniu współpracy w ramach trójkąta decyzyjnego (Komisja Europejska-Rada Unii Europejskiej-Parlament Europejski). W celu przezwyciężenia deficytu demokracji należałoby szerzej niż dotąd włączyć Parlament Europejski i parlamenty narodowe do procesu legislacyjnego w Unii, a także stworzyć uwarunkowania do bardziej zdecydowanego stosowania w praktyce zasady pomocniczości. Nawiązując do propozycji Wolfganga Schäublego, Karla Lamersa i Édouarda Balladura



z 1994 r.<sup>3</sup>, zgłosili oni ponadto postulat wprowadzenia do traktatu z Maastricht przepisów określających warunki nawiązywania wzmocnionej współpracy jako nowej metody integracyjnej, wywodzącej się z tzw. elastycznej integracji. Współpraca taka nie mogłaby naruszać jednolitych ram instytucjonalnych Unii Europejskiej oraz musiałaby być otwarta dla wszystkich państw członkowskich pragnących do niej przystąpić w późniejszym terminie (Die Reform 1996: 115-117).

Nieco ponad dwa miesiące później, 27 lutego 1996 r. ministrowie spraw zagranicznych Kinkel i de Charette opracowali wspólne wytyczne na temat reformy II filaru Unii Europejskiej, proponując m.in. rezygnację z głosowania jednomyślnego jako zasady podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadzenie do traktatu z Maastricht klauzuli solidarności, ustanowienie organu ds. wczesnego ostrzegania (planowania) i analiz, włączenie do Unii Europejskiej misji petersberskich zarządzanych dotąd przez Unię Zachodnioeuropejską (UZE), a także inkorporację w przyszłości UZE do UE (Die Reform 1996: 118-120).

O ile wspólny projekt Kohla i Chiraca wskazywał, że zmiany w systemie instytucjonalnym, reforma II i III filaru oraz ustanowienie wzmocnionej współpracy mogły stanowić platformę kompromisu między rządami obu państw przed zbliżającą się konferencją międzyrządową<sup>4</sup>, o tyle wytyczne Charette'a i Kinkela potwierdzały, że jednym z najważniejszych priorytetów obu krajów będzie jednak reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Z drugiej strony rząd RFN zmierzał również do radykalnej zmiany systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej, co na razie w zaowalowanej formie określono w projekcie Kohla i Chiraca jako chęć sprawdzenia „obecnego systemu ważenia głosów”. W istocie jednak rządowi federalnemu zależało bardzo na wprowadzeniu tzw. podwójnej większości, czyli większości państw i większości

---

<sup>3</sup> 1 września 1994 r. Schäuble i Lamers w imieniu frakcji parlamentarnej CDU/CSU zaproponowali pogłębienie integracji przez utworzenie w Unii Europejskiej „twardego rdzenia”, obejmującego Niemcy, Francję i kraje Beneluksu. Państwa te miały stanowić podstawę przyszłej Unii Politycznej. „Twardy rdzeń” byłby otwarty na przyjęcie w przyszłości pozostałych państw Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Wielkiej Brytanii. Schäuble i Lamers opowiedzieli się również za nadaniem statusu traktatowego tzw. elastycznej integracji. 30 sierpnia 1994 r. premier Francji Balladur na łamach „Le Monde” wystąpił z propozycją ustanowienia w Unii Europejskiej trzech „kręgów koncentrycznych”. Pierwszy objąłby państwa, które byłyby zainteresowane zacieśnieniem współpracy w polityce walutowej i obronnej w oparciu o *acquis communautaire*. Do drugiego kręgu miałyby należeć pozostałe państwa członkowskie oraz wszystkie kraje kandydujące do Unii. Podstawą ich współpracy byłby jednolity rynek, wybrane polityki wspólnotowe oraz pewne aspekty bezpieczeństwa zewnętrznego. Trzeci „krąg koncentryczny” tworzyłyby natomiast pozostałe państwa europejskie, których przyjęcie do Unii mogłoby nastąpić dopiero w bliżej nieokreślonej perspektywie, a których relacje z Unią opierałyby się na luźnej współpracy gospodarczej i politycznej (Überlegungen 1.09.1994: 1-11; Węc 2012b: 257-261).

<sup>4</sup> Co było osiągnięciem, jeżeli wziąć pod uwagę zasadniczo sprzeczne wizje reformy Unii Europejskiej, przedstawione w 1994 r. w dokumencie Schäuble/Lamersa oraz projekcie Balladura.

reprezentujących je obywateli, do procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, ponieważ prowadziło to do stworzenia nowego układu sił w tej instytucji z powodu potencjału demograficznego Niemiec.

Gdy w dniach 29-30 marca 1996 r. Rada Europejska dokonała w Turynie uroczystego otwarcia konferencji, prezydencja włoska przedłożyła uczestnikom posiedzenia wstępne propozycje reformy. Nakreślone w nich zostały cztery zasadnicze kierunki zmian. Pierwszy z nich dotyczył przekształceń w systemie instytucjonalnym, w tym rozszerzenia zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz zmniejszenia liczby komisarzy w Komisji Europejskiej z dwóch do jednego dla największych państw członkowskich. Drugi kierunek zmian zapowiadał reformę II filaru Unii, polegającą m.in. na ustanowieniu urzędu wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Trzeci kierunek zmian obejmował reformę III filaru, wyrażającą się we wzmocnieniu walki ze zorganizowaną przestępczością międzynarodową, w skuteczniejszej działalności Europejskiego Urzędu Policji (*European Police Office – Europol*), a także uwspólnotowaniu współpracy w polityce wizowej, azylowej i imigracyjnej. Czwarty kierunek zaproponowanych zmian zakładał zbliżenie Unii do obywateli przez wzmocnienie ochrony praw podstawowych i wolności obywatelskich, a także skuteczniejszą walkę z bezrobociem. Obrady konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, ponieważ rządowi włoskiemu udało się opracować jedynie raport przejściowy, który nie rozwiązywał żadnego z kluczowych zagadnień (IGC 1996, CONF 3860/96: 1-47; CONF 3860/1/96, REV 1 ADD 1: 1-24; CONF 3860/1/96, REV 1: 1-47).

Debata nad zmianami ustrojowymi w Unii Europejskiej w okresie prezydencji irlandzkiej przebiegała pod znakiem znaczących różnic poglądów między uczestnikami konferencji. Początkowo wszystkie delegacje, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Szwecji, poparły propozycję rozszerzenia zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej na nowe polityki, a także na polityki, w których dotąd obowiązywała zasada jednomyślności. Jednak w miarę upływu czasu okazało się, że wiele rządów zgłaszało także dużo zastrzeżeń, od rozwiązania których uzależniało swoje ostateczne stanowisko (IGC 1996, CONF 3849/96: 1-12; CONF 3844/96: 1-15; CONF 3846/96: 1-43; CONF 3858/96: 1-7; CONF 3857/96: 1-21; CONF 3882/96: 1; CONF 3926/96: 1-3). Opinie poszczególnych delegacji były również mocno podzielone w sprawie wprowadzenia podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej. Największe zainteresowanie taką zmianą okazywały Niemcy, które były jej inicjatorem. Stanowisko rządu federalnego

popierały Włochy, kraje Beneluksu, Dania i Austria. Portugalia, Irlandia, Grecja, Finlandia i Szwecja sprzeciwiały się jakimkolwiek zmianom w tej dziedzinie. Natomiast Francja, Wielka Brytania i pozostałe państwa członkowskie domagały się utrzymania dotychczasowej równowagi między RFN a pozostałymi dużymi krajami członkowskimi, co oznaczało, że były one w gruncie rzeczy przeciwne wprowadzeniu systemu podwójnej większości, choć popierały zmianę samego sposobu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej. Większość delegacji popierała projekt ustanowienia urzędu wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przy Radzie Unii Europejskiej. Najbardziej sprzeciwiała się temu zamysłowi Holandia, proponując przekazanie uprawnień w tej dziedzinie Komisji Europejskiej i ustanowienie funkcji komisarza ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z drugiej strony poważne różnice poglądów podjawiały się w sprawie postulowanej przez Niemcy inkorporacji UZE do UE. Kategorycznie sprzeciwiały się temu Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja i Finlandia, zaś Francja wystąpiła w tej sprawie w roli mediatora, proponując jedynie pogłębienie związków między UE a UZE przy jednoczesnym utrzymaniu niezależności obu organizacji (Die Reform 1996: 148-188; Wallace 1996: 90-91; Masala 1997: 228-236; Les orientations 1996: 1).

Różnice poglądów między poszczególnymi delegacjami dotyczyły również składu Komisji Europejskiej. Zwolennicy ograniczenia liczby komisarzy na czele z Niemcami, Francją i Włochami argumentowali, że taka zmiana powinna doprowadzić do „rozerwania” związków komisarzy z krajami ich pochodzenia, aby jeszcze bardziej wzmocnić ponadnarodowy charakter tej instytucji, a także zwiększyć efektywność jej działań. Wszelako w odróżnieniu od Niemiec i Włoch, delegacja francuska nie tylko domagała się radykalnego zmniejszenia liczby komisarzy (do dziesięciu), ale także opowiadała się za równoczesnym ograniczeniem uprawnień Komisji, która, jej zdaniem, powinna działać na podstawie precyzyjnego mandatu powierzonego jej przez Radę Unii Europejskiej. Jednak zdecydowana większość delegacji, w tym przede wszystkim państwa małe, postulowały zachowanie prawa do proponowania swojego przedstawiciela do Komisji Europejskiej. Najbliższe pogodzenia się z rezygnacją ze swojego reprezentanta w Komisji były kraje Beneluksu. Wszelako o nieosiągnięciu porozumienia w sprawie składu Komisji zadecydowała przede wszystkim ambiwalentna postawa dużych państw członkowskich. Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Hiszpania deklarowały wprawdzie swoją gotowość do ograniczenia całkowitej liczby komisarzy, ale z drugiej strony nie ukrywały, że same chciałyby zachować przynajmniej jedno stałe miejsce w Komisji. Taka postawa oznaczała, iż ewentualna rotacja w kolegium Komisji miałyby objąć wyłącznie państwa małe. Utrzymania swojego przedstawiciela w Komisji domagała się

najbardziej delegacja niemiecka, delegacja włoska zaś jako jedyna spośród delegacji dużych państw wyrażała gotowość do rezygnacji z tego prawa. Przychylne stanowisko zajmowała natomiast zdecydowana większość uczestników obrad w sprawie rozszerzenia uprawnień przewodniczącego Komisji Europejskiej (Die Reform 1996: 152-181; Wallace 1996: 91-92; Dehousse 1999: 93-98).

Podobna zbieżność poglądów charakteryzowała niemal wszystkie delegacje w sprawie zwiększenia kompetencji Parlamentu Europejskiego przez rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania. W zasadzie jedynie delegacja brytyjska sprzeciwiała się tej propozycji, opowiadając się podobnie jak delegacja francuska za wzmocnieniem roli parlamentów narodowych. Najdalej idących zmian w tym zakresie oczekiwały Niemcy, Włochy, Hiszpania, Belgia, Luksemburg, Dania i Grecja, postulując wprowadzenie procedury współdecydowania we wszystkich tych przypadkach, w których Rada Unii Europejskiej stanowiła większością kwalifikowaną. Mocno podzielone były także stanowiska poszczególnych delegacji wobec niemiecko-francuskiej idei wzmocnionej współpracy, zawartej najpierw we wspomnianym projekcie Kohla i Chiraca, a następnie we wspólnej inicjatywie Kinkela i de Charette'a z 17 października 1996 r. Ministrowie spraw zagranicznych obu państw zaproponowali rozciągnięcie wzmocnionej współpracy na wszystkie trzy filary Unii, określając także szczegółowo procedury i warunki jej zastosowania. Stanowisko Niemiec i Francji w tej sprawie poparły początkowo jedynie Włochy, Belgia i Luksemburg, natomiast pozostałe państwa członkowskie zgłaszały liczne zastrzeżenia (IGC 1996, CONF 3957/96:1; Die Reform 1996: 148-170).

Po zapoznaniu się z propozycjami wszystkich delegacji prezydencja irlandzka opracowała projekt traktatu rewizyjnego, który 5 grudnia 1996 r. został przedłożony konferencji międzyrządowej, w dniu następnym zaś stał się przedmiotem obrad ministrów spraw zagranicznych podczas konklawe w Brukseli (IGC 1996, CONF 2500/96: 1-141). Ponieważ projekt został bardzo krytycznie odebrany przez Francję, 9 grudnia 1996 r. prezydent Chirac i kanclerz Kohl wystosowali do premiera Irlandii Johna Brutona wspólny list, domagając się w nim wprowadzenia dalszych zmian. Dotyczyły one wzmocnionej współpracy, ustanowienia urzędu wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także ograniczenia liczby komisarzy w Komisji Europejskiej, w powiązaniu ze zmianą procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz nowym określeniem progów potrzebnych do jej podjęcia (Węc 2012b: 269-270). Prezydencja irlandzka przyjęła wprawdzie list francusko-niemiecki do wiadomości, ale nie ugięła się pod wszystkimi zawartymi w nim postulatami. W obawie przed

negatywnymi reakcjami ze strony mniejszych państw członkowskich, nie zgodziła się zwłaszcza na umieszczenie w przygotowywanym przez siebie projekcie propozycji zmian w składzie Komisji Europejskiej i procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz nowego określenia progów potrzebnych do jej podjęcia. W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Dublinie (13-14 grudnia 1996 r.) projekt prezydencji irlandzkiej został zaakceptowany jako punkt wyjścia do dalszych negocjacji (EC. Conclusions 13/14.12.1996: 3-4).

Od momentu objęcia prezydencji przez Holandię obrady konferencji zdecydowanie przyspieszyły. W czasie rokowań ujawniły się ponownie duże różnice poglądów między delegacjami w sprawie reformy systemu instytucjonalnego. Najwięcej kontrowersji wywoływały propozycje zmian w procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej. 24 kwietnia 1997 r. prezydencja holenderska przedstawiła dwa warianty zmian w systemie ważenia głosów i dwa projekty ustanowienia podwójnej większości, ale w trakcie dalszych obrad jednoznacznie opowiedziała się ona za mniej radykalnym rozwiązaniem, czyli zmianą systemu ważenia głosów. W odpowiedzi na to rząd Niemiec zablokował propozycje prezydencji holenderskiej w sprawie objęcia procedurą większości kwalifikowanej obszarów o dużym znaczeniu finansowym, w szczególności podatków, funduszy strukturalnych, polityki społecznej i badań naukowych (IGC 1996, CONF 3863/97: 1-6; CONF 3839/97: 1-4; CONF 3852/97: 1-3; CONF 3887/97: 1-6; Dehousse 1999: 103-105). To z kolei spowodowało, że w przyjętym później nowym traktacie rewizyjnym nie doszło do żadnej zmiany nawet w systemie ważenia głosów.

Przełomowe znaczenie dla dalszego przebiegu obrad miało nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej 23 maja 1997 r. w Noordwijk, w czasie którego udało się osiągnąć kompromis w większości spornych kwestii, w tym także zmian w systemie instytucjonalnym. Uczestnicy posiedzenia ustalili, że również po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód Komisja Europejska winna się składać z dwudziestu członków, największe zaś państwa członkowskie zrezygnują z jednego ze swoich dwóch komisarzy. Nie uzgodniono jednak, w jaki sposób to ustępstwo miałoby być im zrekompensowane. Na razie, przynajmniej formalnie, nie wiązano tej kwestii ze wspomnianymi zmianami w procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, za czym opowiadały się głównie Niemcy i Francja. Nie przyjęto także żadnych ustaleń w sprawie wzmocnienia pozycji Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, czego domagały się mniejsze państwa członkowskie. Umocnieniu miała ulec natomiast pozycja przewodniczącego Komisji Europejskiej, który uzyskałby bezpośredni wpływ na wybór komisarzy i zakres ich

uprawnień. Z inicjatywy Niemiec i Francji przyjęto również kompromisowe rozwiązanie w procedurze podejmowania decyzji w II filarze. Postanowiono utrzymać głosowanie jednomyślne jako zasadę oraz wprowadzić tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu, jeżeli dana decyzja naruszałaby żywotne interesy narodowe kilku państw członkowskich. Konstruktywne wstrzymanie się od głosu nie mogło jednak hamować samego podjęcia decyzji. W końcu uzgodniono także ustanowienie w I filarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz przeniesienie tam części dorobku prawnego Schengen (*Schengen acquis*) (AdG 1997: 42041).

W czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 16-17 czerwca 1997 r. w Amsterdamie postanowienia konferencji międzyrządowej zostały zaakceptowane przez szefów państw lub rządów (EC. Conclusions 16/17.06.1997: 1). Najważniejsza zmiana wprowadzona podczas tego posiedzenia na wniosek Wielkiej Brytanii, Grecji i Austrii do projektu traktatu rewizyjnego polegała na rezygnacji z wprowadzenia wzmocnionej współpracy do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. 2 października 1997 r. w Amsterdamie ministrowie spraw zagranicznych piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej podpisali nowy traktat rewizyjny, który wszedł w życie 1 maja 1990 r. (TA, O.J. C, 1997, 340: 1-144).

### **3.2. Konferencja międzyrządowa w 2000 r. Traktat nicejski**

Zapowiedź zwołania kolejnej konferencji międzyrządowej zawierał protokół nr 11 w sprawie instytucji w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, załączony do TUE, TEWWS, TWE oraz TEWEA. Jednak podobnie jak w przypadku konferencji międzyrządowej 1996-1997 także w tej sprawie jako pierwsze państwa członkowskie z inicjatywą dyplomatyczną wystąpiły Niemcy i Francja. 9 czerwca 1998 r. kanclerz Kohl i prezydent Chirac zwrócili się we wspólnym liście do sprawującego prezydencję w Unii Europejskiej premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira, aby podczas najbliższego posiedzenia Rady Europejskiej zająć się pilnie trzema sprawami: zasadą pomocniczości, związanym z nią podziałem kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, a także nieuregulowanymi w czasie konferencji międzyrządowej 1996-1997 zmianami w systemie instytucjonalnym, „co do których musi być osiągnięte porozumienie jeszcze przed oczekiwanym rozszerzeniem” Unii na wschód. W dalszej części listu Kohl i Chirac argumentowali, iż z uwagi na to, „że niektóre europejskie instytucje oddalają się coraz bardziej od obywateli i ich problemów życia codziennego, byłoby (...) istotne, ażeby członkowie Rady Europejskiej rozpoczęli dyskusję na temat praktycznego stosowania zasady pomocniczości, aby doprowadzić do klarownego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami

członkowskimi (...). Tego rodzaju zmiany nie miałyby nic wspólnego z renacjonalizacją, lecz odpowiadałyby raczej zasadom proporcjonalności, bliskości obywatela i skuteczności (Unii) oraz przyczyniłyby się do zapobiegania zbyt dużemu centralizmowi. W związku z tym powinniśmy (...) przyznać instytucjom funkcjonującym na płaszczyźnie narodowej więcej swobody. Z drugiej strony nie ulega dla nas wątpliwości, że w niektórych dziedzinach pilnie potrzebne jest pogłębienie integracji, w szczególności w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (AdG 1999: 42870).

Sprawa stosowania zasady pomocniczości i związanego z tym podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi wywoływała emocje już podczas konferencji międzyrządowej 1996-1997. O ile państwa członkowskie wypowiedające się za wzmocnieniem metody wspólnotowej czy też rozwiązaniami federacyjnymi, jak Niemcy i kraje Beneluksu, widziały w stosowaniu zasady pomocniczości instrument wspierania podmiotowości struktur regionalnych wewnątrz państwa, a nawet ograniczenia suwerenności narodowej, o tyle Wielka Brytania czy kraje skandynawskie, zamierzały wykorzystać pomocniczość do odzyskania pełnej samodzielności państwa m.in. w takich obszarach, jak: oświata, kultura, polityka społeczna, ochrona zdrowia, ochrona konsumenta, ochrona środowiska i transport.

Mimo to opinie Chiraca i Kohla miały wpływ na treść konkluzji Rady Europejskiej, przyjętych kilka dni później w Cardiff (15-16 czerwca 1998 r.). Rada Europejska zapowiedziała w nich, że po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego podjęte zostaną stosowne decyzje w sprawie „sposobu i terminu rozstrzygnięcia kwestii instytucjonalnych, które nie zostały rozwiązane w Amsterdamie”. Wychodząc z założenia, że istnieje pilna „potrzeba przybliżenia Unii Europejskiej obywatelom i skupienia się na tych zagadnieniach, które są najistotniejsze dla obywateli Europy”, poparła ona również zamysł wzmocnienia „demokratycznego uprawomocnienia” i wdrożenia – „w postaci konkretnych działań – zasady pomocniczości” (EC. Conclusions 15/16.06.1998: 21). Rok później, podczas posiedzenia w dniach 3-4 czerwca 1999 r. w Kolonii Rada Europejska zapowiedziała wszczęcie przygotowań do następnej konferencji międzyrządowej. Miała się ona zająć zasadniczo zmianami w składzie Komisji Europejskiej, procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej (nowy sposób ważenia głosów lub wprowadzenie podwójnej większości), a także ewentualnym rozszerzeniem zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną na nowe przypadki. Konferencja mogła także przedyskutować inne zmiany w traktatach, dotyczące systemu instytucjonalnego (EC. Conclusions 3/4.06.1999: 20). Agenda konferencji została następnie doprecyzowana przez Radę Europejską w czasie posiedzenia w dniach 10-11

grudnia 1999 r. w Helsinkach. Postanowiono wówczas, że obok trzech wspomnianych wyżej tzw. pozostałości po Amsterdamzie zajmie się ona także zmianami w systemie instytucjonalnym, wynikającymi z planowanego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, dotyczącymi Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Konferencja miała rozpocząć swoje prace w lutym 2000 r., a zakończyć w grudniu tegoż roku (EC. Conclusions 10/11.12.1999: 2).

W pierwszej fazie konferencji międzyrządowej, czyli w okresie sprawowania prezydencji przez Portugalię, najwięcej kontrowersji wywoływała ponownie sprawa zmiany procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej. Podobnie jak podczas konferencji międzyrządowej 1996-1997, tak i teraz Niemcy zgłosiły propozycję wprowadzenia podwójnej większości do tej procedury. Inicjatywę rządu federalnego poparły i tym razem Austria, kraje Beneluksu i Dania, ale nie uczyniły tego Włochy. Nowym państwem, które wspierało Niemcy w tej sprawie była natomiast Grecja. Z kolei Wielka Brytania, Portugalia i Włochy wyrażały wobec podwójnej większości pewne wątpliwości, choć nie odrzucały jej w sposób kategoryczny. Natomiast pozostałe pięć państw członkowskich, w tym przede wszystkim Francja, Hiszpania i Szwecja, domagały się jedynie zmiany sposobu ważenia głosów (IGC 2000, CONFER 4717/00: 1-8; CONFER 4719/00: 1-8; CONFER 4720/00: 1-20; CONFER 4721/00: 1-4; CONFER 4722/00: 1-5; CONFER 4723/00: 1-19; CONFER 4712/00: 1-9; CONFER 4733/00: 1-8; CONFER 4745/00: 1-8; CONFER 4733/00: 1-8; 4745/00: 1-8; CONFER 4751/1/00, REV 1: 1-13; Müller-Brandeck-Bocquet 2002: 180-181).

Kontrowersje dotyczyły również sprawy rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej na nowe przypadki. Włochy i państwa Beneluksu postulowały uznanie głosowania większością kwalifikowaną za generalną zasadę podejmowania decyzji, jednak pod warunkiem precyzyjnego określenia listy wyjątków, w których decyzje zapadałyby jednomyślnie. Niemcy sprzeciwiały się tworzeniu listy wyjątków, ponieważ zakładały, że niektóre z państw będą dążyć do wykorzystania jej jako instrumentu do blokowania możliwości stosowania tej procedury w wielu obszarach. Przeciw sporządzaniu listy wyjątków, ale z zupełnie innego powodu, opowiadały się także Wielka Brytania i Szwecja. Domagały się one odrębnego rozpatrywania każdego przypadku (*case-by-case*), w którym dotąd obowiązywała jednomyślność. Chciały właśnie w ten sposób ograniczyć możliwość stosowania tej procedury w zbyt dużej liczbie nowych przypadków (IGC 2000, CONFER 4706/1/00, REV 1: 1-8; CONFER 4705/1/00, REV 1: 1-2; CONFER 4734/00: 1-3).



Jeśli chodzi o skład Komisji Europejskiej, to większość państw członkowskich broniła zasady „jeden kraj – jeden komisarz”. Swoje stanowiska usztywniły tym razem Belgia i Francja, które jeszcze podczas poprzedniej konferencji międzyrządowej postulowały ograniczenie liczby komisarzy. Delegacja francuska sprzeciwiała się także dalszemu wzmocnieniu pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej, argumentując, że mogłoby to doprowadzić do naruszenia równowagi wewnętrznej w tej instytucji. Holandia proponowała ponadto zdefiniowanie indywidualnej odpowiedzialności komisarzy, co pozwalałoby na uniknięcie wymogu dymisjonowania całej Komisji, gdyby zaufanie Parlamentu utracił pojedynczy komisarz lub komisarze. Prawo do dymisji komisarza leżałoby w gestii przewodniczącego Komisji, ale zatwierdzałaby ją Rada Europejska. Zdecydowana większość delegacji była przekonana o konieczności zwiększenia uprawnień Parlamentu Europejskiego przez rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania. O ile Niemcy i państwa Beneluksu proponowały stosowanie tej procedury w tych samych przypadkach, w których miałyby obowiązywać podejmowanie decyzji w Radzie Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, o tyle większość delegacji domagała się rozpatrywania każdego przypadku osobno. Ponadto Holandia postulowała, aby w razie dymisji całego składu Komisji Europejskiej następowało także rozwiązanie Parlamentu Europejskiego i odbywały się nowe wybory. Większość delegacji opowiadała się również za nowym podziałem miejsc w Parlamencie Europejskim, Trybunale Sprawiedliwości, Sądzie Pierwszej Instancji, Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów z powodu planowanego rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. Holandia, a także wspierająca ją Wielka Brytania domagały się głębszej reformy Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, polegającej m.in. na przeniesieniu części uprawnień Trybunału do Sądu, a także stopniowym przechodzeniu od orzekania w pełnym składzie do orzekania w izbach. Wiele kontrowersji wywoływała również wzmocniona współpraca (Wiedmann 2001: 185-202). W tej sprawie zasadnicza linia podziału przebiegała między rzecznikami utrzymania postanowień traktatu amsterdamskiego a zwolennikami złagodzenia dotychczasowych warunków nawiązania takiej współpracy, w tym przede wszystkim zniesienia prawa weta oraz modyfikacji wymogu uczestniczenia we wzmocnionej współpracy więcej niż połowy państw (IGC 2000, CONFER 4713/00: 1-5; CONFER 4715/00: 1-4; CONFER 4727/00: 1-5; CONFER 4744/00: 1-4; CONFER 4746/00: 1-8; Leinen 2000: 73-80).

14 czerwca 2000 r. prezydencja portugalska przedłożyła raport przejściowy, podsumowujący dotychczasowe wyniki obrad. W sprawie definicji większości kwalifikowanej zaprezentowała ona trzy warianty stosowania podwójnej większości oraz dwa projekty prostej

zmiany głosów ważonych dla Unii dwudziestu siedmiu państw członkowskich (UE-27). Pierwszy wariant podwójnej większości przewidywał 50,1% głosów państw, reprezentowanych przez 50,1% ludności Unii. Drugi wariant zakładał utrzymanie dotychczasowego systemu ważenia głosów i wprowadzenie klauzuli demograficznej. Trzeci wariant polegał na zmianie liczby głosów ważonych i powiązaniu jej z klauzulą demograficzną. Według drugiego wariantu decyzje w Radzie Unii Europejskiej miałyby zapadać kwalifikowaną większością 96/134 głosów, reprezentowaną przez 58% ludności Unii, w przypadku trzeciego wariantu zaś kwalifikowaną większością 214/298 głosów, pochodzących od 58 lub 60% ludności Unii. Jeśli chodzi o prostą zmianę głosów ważonych, charakterystyczną cechą pierwszego projektu było to, że stanowił on ekstrapolację dotąd obowiązującego systemu i przewidywał, iż decyzje w Radzie Unii Europejskiej byłyby podejmowane kwalifikowaną większością 234/330 głosów. Natomiast drugi projekt zakładał, że liczba głosów każdego państwa byłaby wypadkową pierwiastka z liczby ludności (w milionach), zaokrąglonego do najbliższej liczby i zakładał, że wspomniane decyzje byłyby przyjmowane większością 134/188 głosów. Jeśli chodzi o rozszerzenie zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, to prezydencja portugalska opracowała listę dwudziestu ośmiu artykułów o charakterze ustrojowym, w których winno obowiązywać głosowanie jednomyślne. Dotyczyły one m.in. wspólnej obrony, rewizji traktatu, przyjęcia nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej, zasobów własnych, jednolitej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego, poprawek do projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej, zmian w protokole o procedurze nadmiernego deficytu, zmiany liczby członków kolegium Komisji, a także drugiego czytania w procedurze współdecydowania po negatywnej opinii Komisji. Prezydencja przedłożyła także listę dwudziestu jeden przypadków, w których zaproponowała stosowanie procedury współdecydowania w procesie legislacyjnym, co znacznie wzmacniało w nim rolę Parlamentu Europejskiego. Odnośnie do składu Komisji Europejskiej, prezydencja proponowała utrzymanie zasady „jeden kraj – jeden komisarz” przy równoczesnym wzmocnieniu pozycji przewodniczącego Komisji i wprowadzeniu wewnętrznej hierarchii albo też ograniczenie liczby komisarzy i ustanowienie rotacji między poszczególnymi państwami członkowskimi. Zmiany dotyczące podziału miejsc w Parlamencie Europejskim przewidywały utrzymanie dotychczasowej liczby siedmiuset deputowanych (IGC 2000, CONFER 4753/00: 1-19; CONFER 4750/00: 25-93).

W drugiej fazie konferencji międzyrządowej 2000, czyli w czasie sprawowania prezydencji przez Francję, doszło do rozstrzygnięcia większości dotychczasowych spraw

spornych. Najpierw podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Biarritz (13-14 października 2000 r.) wstępny kompromis udało się osiągnąć w dwóch kwestiach, tzn. rozszerzenia zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej oraz zmian w procedurze nawiązywania wzmocnionej współpracy (IGC 2000, CONFER 4776/00: 1-45; CONFER 4780/00: 1-5)<sup>5</sup>. Jednak ostateczna dyskusja nad pozostałymi sprawami spornymi została przeniesiona na kończące okres prezydencji francuskiej posiedzenie Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Stało się tak dlatego, że zbyt duże były nadal różnice poglądów między dużymi a małymi państwami członkowskimi, ale przede wszystkim nakładały się na nie wyraźne nieporozumienia między Niemcami i Francją, głównie z powodu wycofania się francuskiej delegacji z obiecanego wcześniej poparcia dla podstawowego postulatu rządu federalnego, tj. wprowadzenia podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej (Müller-Brandeck-Bocquet 2002: 180-183; Corbett, Jacobs, Shackleton 2000: 304).

Obrady Rady Europejskiej w Nicei w dniach 7-11 grudnia 2000 r. należały do najbardziej dramatycznych w historii Unii Europejskiej (Gray, Stubb 2001: 15-16). Mimo to w czasie tego posiedzenia udało się osiągnąć kompromis we wszystkich nierozwiązanych dotąd kwestiach dzięki powiązaniu ich ze sobą w jednym pakiecie negocjacyjnym. W ten sposób średnim i małym państwom łatwiej było przyjąć rozwiązania faworyzujące duże państwa członkowskie. Modyfikacja procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej stanowiła kompromis między systemem podwójnej większości a prostą zmianą głosów ważonych, w szczególności między wspomnianym wyżej trzecim wariantem podwójnej większości i pierwszym wariantem prostej zmiany głosów ważonych, które zostały zaproponowane jeszcze przez prezydentkę portugalską w raporcie przejściowym z 14 czerwca 2000 r. Zmiana głosów ważonych polegała na znaczącym powiększeniu nominalnej wartości głosów każdego z krajów w sposób wyraźnie faworyzujący duże państwa

---

<sup>5</sup> W miarę jak obrady konferencji międzyrządowej w 2000 r. nabierały rozmachu rządy państw członkowskich zaczęły zgłaszać coraz więcej nowych propozycji w sprawie reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Najważniejszymi z nich były inicjatywy, z jakimi wystąpili minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer (12 maja), prezydent Francji Chirac (27 czerwca) i premier Wielkiej Brytanii Blair (6 października). Fischer opowiedział się za utworzeniem federacji państw narodowych i podpisaniem konstytucji europejskiej, Chirac proponował pogłębienie integracji za pomocą wzmocnionej współpracy realizowanej przez „grupę pionierską” na czele z Francją i Niemcami, zaś Blair postulował m.in. ustanowienie sztywnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Inicjatywy te nie wywarły jednak istotnego wpływu na dalszy przebieg konferencji międzyrządowej, choć ich konsekwencją było uświadomienie uczestnikom konieczności przeprowadzenia reformy Unii Europejskiej w dwóch etapach. Decyzję taką podjęli ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich w czasie nieformalnego posiedzenia w Evian (2-3 września 2000 r.). W pierwszym etapie należałoby uzgodnić najbardziej istotne zmiany, niezbędne z punktu widzenia rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. Natomiast dopiero w drugim etapie przeprowadzona zostałaby gruntowna reforma ustrojowa Unii Europejskiej, łącznie z możliwością przyjęcia europejskiej konstytucji (Węc 2012b: 310).

członkowskie. Jednocześnie powiązano ją z prawem każdego kraju do zażądania sprawdzenia, czy dana większość kwalifikowana jest reprezentowana przez co najmniej 62% ludności Unii. Ponadto utrzymano obowiązujący dotąd przepis, że w przypadku projektów zgłaszanych przez Komisję Europejską do podjęcia decyzji większością kwalifikowaną niezbędna będzie zgoda większości państw, gdy zaś propozycja nie pochodzi od Komisji – zgoda 2/3 państw członkowskich. W zamian za zgodę na wspomnianą zmianę procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, średnim i małym państwom członkowskim udało się przeforsować propozycję utrzymania (aż do przyjęcia do Unii dwudziestego siódmego państwa) zasady „jeden kraj – jeden komisarz” przy obsadzaniu składu Komisji Europejskiej w powiązaniu ze wzmocnieniem pozycji jej przewodniczącego. Ustępstwem na rzecz średnich i małych państw członkowskich był także nowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim, który faworyzował je kosztem dużych państw członkowskich. Całkowita liczba mandatów została zwiększona z siedmiuset do siedmiuset trzydziestu dwóch, choć nie ustalono rozważanej wcześniej minimalnej liczby mandatów przypadającej na państwo członkowskie. W ślad za tym Belgia, Grecja i Portugalia otrzymały po dwa mandaty więcej niż dotychczas (22), natomiast Francja, Wielka Brytania i Włochy utraciły aż po piętnaście miejsc (72), Hiszpania zaś – czternaście mandatów (50). Jedynym dużym państwem, któremu udało się utrzymać dotychczasową liczbę mandatów były Niemcy (99). Wreszcie w zamian za mniejszą liczbę głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej przyznanej Belgii, postanowiono, że od 2002 r. jedno posiedzenie Rady Europejskiej będzie się odbywało w Brukseli, zaś po rozszerzeniu Unii do osiemnastu państw będzie się tam odbywało każde posiedzenie tego organu. W odniesieniu do składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów przyjęto natomiast prostą zasadę utrzymania dotychczasowej liczby członków reprezentujących stare państwa i dołączenia do niej przedstawicieli nowych państw członkowskich, według klucza wynikającego z ekstrapolacji obowiązującego dotąd podziału miejsc. Po osiągnięciu kompromisu we wszystkich wspomnianych kwestiach spornych Rada Europejska przyjęła wstępną wersję nowego traktatu (IGC 2000, CONFER 4816/00: 1-120). 26 lutego 2001 r. w Nicei ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich podpisali nowy traktat rewizyjny, który wszedł w życie 1 lutego 2003 r. (TN, O.J. C, 2001, 80: 1-87).

xxx

Należy podkreślić, że zgoda rządu federalnego na utworzenie Unii Europejskiej na mocy traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r. oznaczała, iż odstąpił on od forsowanego w latach 1989-1991 *iunctim* zakładającego równoczesne ustanowienie Unii Politycznej oraz UGiW jako

pierwotnego późniejszego „europejskiego państwa federalnego”. Rząd niemiecki zrezygnował z Unii Politycznej na rzecz Unii Europejskiej nie tylko dlatego, że była jej przeciwna większość państw członkowskich, ale również z tego powodu, iż po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. nieaktualny stał się jeden z podstawowych aksjomatów polityki europejskiej RFN, obowiązujący od czasów kanclerza Konrada Adenauera, zakładający, że zgoda innych państw europejskich na zjednoczenie będzie o wiele łatwiejsza, jeżeli dokona się ono w ramach federacji europejskiej (Węc 2000: 89-94). Decyzja o zaniechaniu działań zmierzających do utworzenia Unii Politycznej jako jednolitej ustrojowo organizacji międzynarodowej o mocno rozbudowanej architekturze ponadnarodowej miała przełomowe znaczenie dla dalszych losów integracji europejskiej. W efekcie zdecydowano się bowiem na ustanowienie Unii Europejskiej, która jako organizacja *sui generis* charakteryzowała się znaczną niespójnością. Opierała się ona nie tylko na trzech filarach, ale także na dwóch różnych porządkach prawnych: prawie wspólnotowym (I filar) i prawie międzynarodowym publicznym (II i III filar). Ponadto rezygnacja z Unii Politycznej oznaczała w dużej mierze pozbawienie UGiW wspomnianego wyżej mechanizmu zabezpieczającego przed napięciami między polityką walutową a fiskalną, a także gwarancji stabilnego jej funkcjonowania.

Podczas konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997 Niemcy wraz z Francją nie tylko zgłosiły najwięcej inicjatyw dyplomatycznych w sprawie reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ale także wiele niemieckich propozycji znalazło odzwierciedlenie w nowym traktacie rewizyjnym. Z inicjatywy rządu federalnego w I i III filarze Unii ustanowiona została wzmocniona współpraca oraz większość zmian we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa: utworzenie organu ds. wczesnego ostrzegania (planowania) i analiz, włączenie do Unii Europejskiej misji petersberskich, a także zapowiedź inkorporacji UZE do UE. Z drugiej strony delegacji niemieckiej nie udało się m.in. wprowadzić podwójnej większości do procedury podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, ograniczyć liczby członków Komisji Europejskiej za pomocą systemu rotacji, rozszerzyć zakresu stosowania legislacyjnej procedury współdecydowania w Parlamencie Europejskim na wszystkie te przypadki, w których Rada Unii Europejskiej stanowi większością kwalifikowaną, doprowadzić do rezygnacji z głosowania jednomyślnego jako zasady podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także wprowadzić wzmocnioną współpracę i klauzulę solidarności do tejże polityki. Niezgodna z oczekiwaniami rządu niemieckiego była również decyzja, że Komisja Europejska także po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód winna się składać z dwudziestu członków, największe zaś państwa członkowskie zrezygnują z jednego ze swoich dwóch komisarzy.

W czasie konferencji międzyrządowej w 2000 r. w wielu spornych kwestiach delegacja niemiecka działała nieco w osamotnieniu. Mimo wystąpienia już w czerwcu 1998 r. ze wspólną inicjatywą w sprawie jej zwołania, współpraca rządów Niemiec i Francji w czasie negocjacji nie układała się zadowalająco. Rządowi federalnemu udało się wprawdzie doprowadzić do rozciągnięcia wzmocnionej współpracy na II filar Unii, ale nie był on w stanie przeforsować swojego podstawowego postulatu w sprawie ustanowienia podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej, co doprowadziło nawet do nieporozumień z Francją. W efekcie rozstrzygnięcie tej sprawy przynajmniej z punktu widzenia Niemiec uległo odroczeniu. Fiaskiem zakończyły się także dążenia delegacji niemieckiej w sprawie rozszerzenia legislacyjnej procedury współdecydowania w Parlamencie Europejskim na wszystkie te przypadki, w których Rada Unii Europejskiej podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, wzmocnienie zasady pomocniczości oraz ustanowienie sztywnego podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi czy też ograniczenie liczby członków Komisji Europejskiej przez wprowadzenie tam systemu rotacji.

Modyfikacja procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, dokonana w traktacie nicejskim, przyniosła wszelako znaczące korzyści wszystkim dużym państwom członkowskim i kandydującym: Niemcom, Francji, Wielkiej Brytanii, Włochom, Hiszpanii i Polsce. Najwięcej zyskały Hiszpania i Polska (31% wagi siły głosu), a następnie Niemcy, Francja, Wielka Brytania i Włochy (po 13% wagi). Spośród państw średnich zyskała tylko Holandia (1% wagi). Wszystkie pozostałe państwa członkowskie i kandydujące poniosły straty, przy czym najwięcej straciły małe państwa kandydujące: Łotwa, Słowenia i Estonia (po 50% wagi), a także Malta (40% wagi). Z drugiej strony wprowadzenie klauzuli weryfikacji demograficznej (62% liczby ludności UE) faworyzowało największe ludnościowo państwa członkowskie, albowiem już trzy z nich (np. Niemcy, Wielka Brytania, Francja), zawiązując koalicję, mogły zablokować daną decyzję, nawet jeśli nie udałoby się im zebrać mniejszości blokującej. Z kolei do zablokowania decyzji na podstawie liczby głosów, a nie potencjału demograficznego, wystarczało porozumienie trzech dużych państw (np. Hiszpanii i Polski) oraz jednego średniego, posiadającego co najmniej sześć głosów (np. Litwy) (Węc 2012b: 312-313).

## **Rozdział II. Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2005**

### **1. Konwent w sprawie przyszłości Europy (2002-2003). Projekt traktatu konstytucyjnego**

#### **1.1. Wpływ Niemiec na przebieg obrad Konwentu**

Decyzję o zwołaniu Konwentu w sprawie przyszłości Europy podjęła Rada Europejska w czasie swojego posiedzenia w dniach 14-15 grudnia 2001 r. w Laeken. Powołała ona również Valérego Giscarda d'Estaing (Francja) na przewodniczącego, zaś Giuliano Amato (Włochy) i Jean-Luc Dehaene'a (Belgia) – na wiceprzewodniczących tego zgromadzenia. W deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, stanowiącej załącznik do konkluzji Rady Europejskiej, określono natomiast cele, zadania, strukturę i skład Konwentu. Podstawowym celem Konwentu było przygotowanie konferencji międzyrządowej w 2004 r., która miała się zająć kompleksową reformą ustrojową Unii Europejskiej; reformą dotąd wielokrotnie odkładaną, ale teraz wręcz nieodzowną w obliczu planowanego przyjęcia aż 12 nowych państw członkowskich, a także z powodu wyzwań, przed jakimi stanęła Unia Europejska na początku pierwszej dekady XXI w. W deklaracji sformułowane zostały zasadnicze założenia przyszłej reformy. Były to m.in. status prawnomiędzynarodowy Unii, podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, status Karty Praw Podstawowych, uproszczenie katalogu instrumentów prawnych i procedur ustawodawczych, zmiany we wspólnotowym systemie instytucjonalnym, uproszczenie traktatów, wzmocnienie roli parlamentów narodowych w Unii, przezwyciężenie tzw. deficytu demokracji i kwestia zbliżenia Unii do obywateli. Członkami Konwentu zostali przedstawiciele rządów oraz parlamentów państw członkowskich i kandydujących, deputowani do Parlamentu Europejskiego i reprezentanci Komisji Europejskiej. Status obserwatorów uzyskali przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, europejskich partnerów społecznych, a także Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Rezultatem prac Konwentu miał być dokument końcowy, zawierający zalecenia (jeśli doszłoby do zawarcia porozumienia) lub różne warianty rozwiązań danej kwestii, z wyraźnym wskazaniem stopnia poparcia dla każdej z nich ze strony poszczególnych uczestników. Wraz z wynikami debat krajowych na temat przyszłości Unii Europejskiej dokument końcowy Konwentu miał być punktem wyjścia do dyskusji podczas konferencji międzyrządowej, w czasie której winny zapaść ostateczne decyzje traktatowe w sprawie reformy ustrojowej Unii Europejskiej (EC. Conclusions 14/15.12.2001: 1, 19-26).

Inauguracyjne posiedzenie Konwentu odbyło się 28 lutego 2002 r. w Brukseli. Harmonogram jego prac podzielony został na trzy fazy. Były to: faza słuchania, polegająca na gromadzeniu opinii członków Konwentu i wszystkich zainteresowanych środowisk (luty – lipiec 2002 r.); faza badawcza, której celem była analiza porównawcza wszystkich zgłoszonych wniosków i propozycji reformy Unii Europejskiej oraz wypracowanie dokumentu końcowego, zawierającego wstępny projekt roboczy traktatu konstytucyjnego (wrzesień – grudzień 2002 r.); a także faza projektowania, w czasie której należało uzgodnić ostateczną wersję projektu traktatu konstytucyjnego (styczeń – czerwiec 2003 r.) (Norman 2003: 19-24).

22 października 2002 r. Prezydium Konwentu opracowało wstępny projekt roboczy traktatu konstytucyjnego. Sześć dni później przewodniczący Giscard d'Estaing przedstawił go na forum plenarnym Konwentu. Od momentu opracowania tego dokumentu Prezydium zaczęło wywierać coraz większy wpływ na podejmowanie najważniejszych decyzji w Konwencie, co w dużej mierze przesądziło potem o ostatecznej wersji projektu traktatu konstytucyjnego. W styczniu 2003 r. rozpoczęła się końcowa faza prac Konwentu (CONV 574/1/03: 1-13). Jej pokłosiem był projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (PTK), przyjęty przez plenum Konwentu w drodze konsensu 13 czerwca (Część I i II) i 10 lipca 2003 r. (Część III i IV) (Węc 2012b: 339-340; Bachmann 2004; Milton, Keller-Noellet 2005).

### **1.1.1. Stanowisko koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej wobec zmian ustrojowych w UE**

Partie koalicji rządowej SPD oraz Sojusz'90/Zieloni, jak i partie opozycji parlamentarnej, w szczególności CDU, CSU i FDP, od samego początku opowiadały się za tym, aby ostatecznym rezultatem prac Konwentu był projekt traktatu konstytucyjnego. Ich oczekiwania szły zatem znacznie dalej aniżeli treść deklaracji z Laeken, przewidującej co najwyżej opracowanie zaleceń dla zaplanowanej na 2004 r. konferencji międzyrządowej. W programie wyborczym uchwalonym 2 czerwca 2002 r. podczas nadzwyczajnego Zjazdu Federalnego w Berlinie SPD uznała przygotowanie projektu traktatu konstytucyjnego za „najważniejsze zadanie” Konwentu. Postulowała ona, aby projekt ten wzmocnił „parlamentarną kontrolę procesu podejmowania decyzji” (m.in. przez bezpośredni wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski), wprowadził zgodny z zasadą pomocniczości sztywny podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz umocnił bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne Unii (SPD-BPT 2.06.2002: 18-19).



Podobne stanowisko zajął Sojusz'90/Zieloni w programie wyborczym z 5 maja 2002 r. W dokumencie tym znalazło się stwierdzenie, że przedstawiciele tej partii dołożą wszelkich starań, aby Konwentowi udało się opracować projekt traktatu konstytucyjnego, gwarantujący m.in. wzmocnienie podstaw aksjologicznych oraz „demokratyzację” Unii Europejskiej, „dalszy rozwój europejskiego modelu społecznego”, jasne rozgraniczenie kompetencji instytucji i organów Unii, a także wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii m.in. przez nadanie mu prawa do bezpośredniego wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej. Inaczej niż SPD delegaci Sojuszu'90/Zielonych opowiedzieli się jednak za ratyfikacją traktatu konstytucyjnego w ogólnounijnym referendum, co w samych Niemczech wymagałoby zmiany konstytucji (Bündnis'90/Die Grünen-BDK 4-5.05.2002: 84).

W odróżnieniu od SPD czy Sojuszu'90/Zielonych partie opozycji parlamentarnej domagały się znacznie szerszej reformy ustrojowej Unii Europejskiej. W uchwalonym 18 czerwca 2002 r. programie wyborczym CDU i CSU położyły nacisk na ustanowienie sztywnego podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi oraz znaczące zmiany w systemie instytucjonalnym, wzmocnienie podstaw aksjologicznych, a także umocnienie bezpieczeństwa zewnętrznego Unii. Ich zdaniem wprowadzenie traktatowego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi winno „wzmocnić zaufanie obywateli” do tej organizacji, ponieważ w sposób klarowny powinno rozgraniczyć zakres odpowiedzialności Unii, państw i regionów. Zdaniem CDU i CSU kompetencje Unii „winny być rozpoznawalne, przewidywalne i ograniczone”, zaś państwa członkowskie oraz regiony miałyby na zawsze (*auf die Dauer*) utrzymać uprawnienia w tych dziedzinach, które z powodów cywilizacyjnych i kulturowych tradycyjnie do nich należały. Reforma systemu instytucjonalnego UE-25 powinna służyć wzmocnieniu demokratycznej legitymizacji instytucji i organów Unii. W tym celu należałoby ograniczyć liczbę komisarzy w Komisji Europejskiej w celu zwiększenia jej operatywności, wzmocnić uprawnienia ustawodawcze i budżetowe Parlamentu Europejskiego, co uczyniłoby go równorzędnym z Radą Unii Europejskiej ustawodawcą unijnym, a także ustanowić głosowanie większością kwalifikowaną jako zasadę podejmowania decyzji w Radzie. Głosowanie jednomyślne winno zostać utrzymane jedynie w takich przypadkach jak: rewizja traktatów, akcesja nowych państw członkowskich do Unii, polityka podatkowa, zasoby własne oraz korzystanie z tzw. generalnych klauzul pomostowych (*Generalbrückenklauseln, general bridging clauses, clauses générales de passerelle*). Zasady podziału mandatów w Parlamencie Europejskim winny być zmienione w taki sposób, aby odzwierciedlały one bardziej niż dotąd potencjał

demograficzny państw członkowskich. Wzmocnienie podstaw aksjologicznych Unii Europejskiej miałyby nastąpić przez włączenie Karty Praw Podstawowych (KPP) do prawa traktatowego, zaś umocnienie bezpieczeństwa zewnętrznego poprzez głębokie zmiany we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii (CDU-BPT 16-18.06.2002: 66-67).

Jeszcze dalej szły postulaty liberałów, którzy w swoim programie wyborczym z 12 maja 2002 r. opowiedzieli się za opracowaniem przez Konwent projektu traktatu konstytucyjnego, zakładającego przekształcenie Unii Europejskiej w federację. W tym celu należałoby nie tylko ustanowić sztywny podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, umocnić podstawy aksjologiczne Unii przez włączenie KPP do prawa pierwotnego Unii, wprowadzić zmiany w systemie instytucjonalnym Unii, wzmocnić legitymację demokratyczną procesu podejmowania decyzji, ale także zintensyfikować współpracę państw członkowskich w politykach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne Unii. Z drugiej strony FDP sprzeciwiła się zbyt daleko idącym zmianom we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, w szczególności propozycjom ustanowienia urzędu ministra spraw zagranicznych Unii. Argumentowała ona, że „polityka zagraniczna i europejska są niepodzielne” i dlatego ta ostatnia winna pozostawać w gestii państw członkowskich. Zaapelowała także do rządu federalnego o podjęcie działań zmierzających do zmiany Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec w celu przeprowadzenia referendum nad przyszłym traktatem konstytucyjnym (FDP-BPT 10-12.05-2002: 78-79) (por. tabela I).

### **1.1.2. Zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej proponowane przez delegatów niemieckich**

W obradach Konwentu Republikę Federalną Niemiec reprezentowali Peter Glotz, a od listopada 2002 r. Joschka Fischer, jako delegaci rządu federalnego<sup>6</sup>. Ich zastępcami byli Günter Pleuger, a od listopada 2002 r. Hans Martin Bury. Bundestag reprezentował Jürgen Meyer, zaś jego zastępcą był Peter Altmaier. Przedstawicielem Bundesratu byli: Erwin Teufel, jego zastępcą zaś Wolfgang Senff, a od marca 2003 r. Wolfgang Gerhards. Ponadto w obradach Konwentu uczestniczyli niemieccy deputowani do Parlamentu Europejskiego – Elmar Brok, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Joachim Wuermeling i Klaus Hänsch, przy czym ten ostatni był także jedynym niemieckim członkiem Prezydium Konwentu.

---

<sup>6</sup> Niemcy były jedynym państwem, obok Francji, które oddelegowało do obrad Konwentu ministrów spraw zagranicznych, co budziło uzasadnioną krytykę ze strony delegacji rządów większości państw członkowskich, ponieważ nadawało tym obradom charakter konferencji międzyrządowej.

**Tabela I: Najważniejsze propozycje programowe SPD, Zielonych, CDU, CSU, FDP i Lewicy w sprawie reformy ustrojowej UE w pracach Konwentu w latach 2002-2003**

<b>Partia polityczna</b>	<b>Cel prac Konwentu</b>	<b>Zmiany w ustroju UE</b>
<b>SPD</b>	Projekt traktatu konstytucyjnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Szytwny podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi</li> <li>2. Wzmocnienie podstaw aksjologicznych UE przez włączenie KPP do prawa pierwotnego</li> <li>3. Wzmocnienie parlamentarnej kontroli procesu podejmowania decyzji (m.in. bezpośredni wybór przewodniczącego KE przez PE)</li> <li>4. Umocnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego UE</li> </ol>
<b>Zieloni</b>	Projekt traktatu konstytucyjnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Umocnienie podstaw aksjologicznych UE</li> <li>2. Wzmocnienie parlamentarnej kontroli procesu podejmowania decyzji (m.in. bezpośredni wybór przewodniczącego KE przez PE)</li> <li>3. Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w ogólnounijnym referendum</li> <li>4. Likwidacja Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratomu) teraz lub w przyszłości</li> </ol>
<b>CDU</b>	Projekt traktatu konstytucyjnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Szytwny podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi (w tym m.in. zagwarantowanie prawa państw członkowskich do określania wielkości napływu obywateli państw trzecich i ich dostępu do rynku pracy, organizacji i finansowania systemów zabezpieczeń społecznych oraz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym)</li> <li>2. Wzmocnienie podstaw aksjologicznych UE przez włączenie KPP do prawa pierwotnego</li> <li>3. Zwiększenie operatywności KE przez ograniczenie liczby komisarzy</li> <li>4. Przekształcenie większości kwalifikowanej w zasadę podejmowania decyzji w RUE</li> <li>5. Rozszerzenie kompetencji ustawodawczych i budżetowych PE</li> <li>6. Wzmocnienie bezpieczeństwa zewnętrznego UE przez głęboką reformę WPZiB</li> <li>7. Zmiany w rynku wewnętrznym (m.in. pomoc publiczna państwa w polityce strukturalnej, sprzeciw wobec podatku europejskiego i rozszerzenia kompetencji UE w polityce energetycznej)</li> </ol>
<b>CSU</b>	Projekt traktatu konstytucyjnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Szytwny podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi</li> <li>2. Wzmocnienie podstaw aksjologicznych UE przez włączenie KPP do prawa pierwotnego</li> <li>3. Zwiększenie operatywności KE przez ograniczenie liczby komisarzy</li> <li>4. Przekształcenie większości kwalifikowanej w zasadę podejmowania decyzji w RUE</li> <li>5. Rozszerzenie kompetencji ustawodawczych i budżetowych PE</li> <li>6. Wzmocnienie bezpieczeństwa zewnętrznego UE przez głęboką reformę WPZiB</li> </ol>
<b>FDP</b>	Projekt traktatu konstytucyjnego	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Szytwny podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi</li> <li>2. Wzmocnienie podstaw aksjologicznych UE przez włączenie KPP do prawa pierwotnego</li> <li>3. Umocnienie parlamentarnej kontroli procesu podejmowania decyzji (m.in. bezpośredni wybór przewodniczącego KE przez PE)</li> <li>4. Wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE, ale bez potrzeby ustanawiania urzędu ministra spraw zagranicznych Unii</li> <li>5. Zmiany w rynku wewnętrznym (m.in. sprzeciw wobec podatku europejskiego oraz zagwarantowanie prawa państw członkowskich do realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym)</li> <li>6. Przekształcenie UE w federację</li> <li>7. Referendum nad traktatem konstytucyjnym w Niemczech</li> </ol>
<b>Lewica</b>	Brak jednoznacznego stanowiska	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ustanowienie Unii Socjalnej w ramach UE</li> <li>2. Osłabienie WPZiB</li> <li>3. Referendum nad traktatem konstytucyjnym w Niemczech lub we wszystkich państwach członkowskich UE</li> </ol>

Źródło: Opracowanie własne.

### 1.1.2.1. Status prawnomiędzynarodowy Unii Europejskiej

Jedną z najważniejszych kwestii podczas obrad Konwentu było przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego. Za takim rozwiązaniem opowiedziała się najpierw Grupa robocza III (Osobowość prawna). W raporcie z 1 października 2002 r. zaproponowała ona wprowadzenie do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu stwierdzającego, że Unia ma osobowość prawną. Osobowość prawna Unii Europejskiej miała zastąpić osobowości prawne Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, Unia zaś musiałaby przejąć wszelkie ich zobowiązania. Zastąpienie obecnych osobowości prawnych oznaczałoby wyraźne nadanie Unii Europejskiej jednolitej osobowości prawnej (CONV 305/02: 15). Niektórzy członkowie Grupy roboczej III dopuszczali jednak możliwość utrzymania odrębnej osobowości prawnej Euratomu, wskazując na specyfikę tej Wspólnoty, która przecież obejmowała swą działalnością dość wąski obszar integracyjny, a ponadto charakteryzowała się nieco innym podziałem kompetencji między Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej (Herma 2004: 42-43). Dość nieoczekiwanie poglądy wyrażane przez mniejszość członków Grupy roboczej III podzieliło Prezydium we wstępnym projekcie roboczym (*initial working basis*) z 22 października 2002 r. Zawarło w nim przepisy o wyraźnym uznaniu osobowości prawnej Unii Europejskiej (art. 4), uchyleniu dotychczasowych traktatów, a także prawnej sukcesji przyszłej Unii wobec Wspólnoty Europejskiej i obecnej Unii Europejskiej (art. X – !) (CONV 369/02: 9, 17).

Sprawa osobowości prawnej przyszłej Unii Europejskiej była później przedmiotem ożywionej debaty na forum plenarnym Konwentu. Delegaci niemieccy Fischer, Wuermeling i Altmaier, podobnie jak większość członków Konwentu, opowiadali się za nadaniem Unii Europejskiej statusu organizacji międzynarodowej. Z drugiej strony forsowali oni wspólnie z delegatami Szwecji i Belgii, wspierany jedynie przez mniejszość uczestników obrad, projekt utrzymania odrębności organizacyjnej Euratomu (Węc 2012b: 340-344; Herma 2004: 42-43). W przyszłości bowiem ta ostatnia organizacja miałaby być zlikwidowana z powodu planowanej przez rządy tychże państw rezygnacji z energetyki jądrowej.

Ostatecznie Konwent przyjął przepisy o nadaniu Unii Europejskiej osobowości prawnej, a tym samym przekształceniu jej w organizację międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego (art. I-6 PTK). Z dniem wejścia w życie przyszłego traktatu konstytucyjnego Unia Europejska miała przejąć na zasadzie uniwersalnej sukcesji wszystkie prawa i obowiązki Wspólnoty Europejskiej i dotychczasowej Unii Europejskiej (art. IV-3 PTK). Miało również dojść do uchylenia traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

i traktatu o Unii Europejskiej oraz aktów i umów międzynarodowych, które je zmieniały lub uzupełniały (art. IV-2 PTK). Ponadto utrzymana została odrębność organizacyjna Euratomu, co spowodowało konieczność dokonania modyfikacji TEWEA z 25 marca 1957 r. w celu dostosowania go do nowych zasad wynikających z zawarcia traktatu konstytucyjnego, zwłaszcza w sprawach instytucjonalnych i finansowych (protokół zmieniający TEWEA).

Przedmiotem obrad Konwentu była także definicja Unii Europejskiej. W dyskusji na ten temat szczególnie aktywni byli delegaci niemieccy. Minister spraw zagranicznych Fischer zabiegał o wprowadzenie do traktatu definicji Unii Europejskiej jako „federacji państw narodowych”. Przekonywał on również uczestników obrad do lansowanej przez siebie od 2000 r. wspomnianej wyżej koncepcji przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Jednak propozycje te zostały odrzucone przez plenum Konwentu, podobnie jak definicja Unii zawarta we wstępnym projekcie roboczym Prezydium z 22 października 2002 r.<sup>7</sup> W tej sytuacji z inicjatywy m.in. Wuermelinga i Altmaiera plenum Konwentu przyjęło kompromisową formułę definicyjną, stanowiącą, że „Unia koordynuje polityki Państw Członkowskich (...) oraz wykonuje w trybie wspólnotowym kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie” (art. I-1 ust. 1 PTK)<sup>8</sup>.

#### **1.1.2.2. Aksjologia Unii Europejskiej**

W czasie prac Konwentu pojawił się dylemat, w jaki sposób najlepiej umocnić aksjologię przyszłej Unii Europejskiej. Grupa robocza II (Karta Praw Podstawowych) rozważała trzy możliwe scenariusze: włączenie KPP do projektu traktatu konstytucyjnego, przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz) Rady Europy z 4 listopada 1950 r., a także wariant pośredni polegający na inkorporacji KPP do projektu traktatu konstytucyjnego i jednoczesnym stworzeniu przesłanek dla przyszłego przystąpienia Unii do wspomnianej Konwencji. Za włączeniem KPP do projektu traktatu konstytucyjnego szczególnie stanowczo opowiadali się delegaci niemieccy. Niektórzy z nich, jak Meyer, domagali się nawet umieszczenia Karty w Części I, a nie w Części II projektu, ze względu na fundamentalne znaczenie praw podstawowych dla konstytucji, a także możliwość uniknięcia powtórzeń niektórych przepisów określających wartości Unii

---

<sup>7</sup> We wstępnym projekcie roboczym Prezydium z 22 października 2002 r. Unia Europejska została zdefiniowana jako „Unia państw europejskich, chroniąca ich narodową tożsamość; państw, uzgadniających ściśle swoje polityki na płaszczyźnie europejskiej i realizujących określone wspólne kompetencje według modelu federalnego (art. 1 ust 1) (CONV 369/02: 8).

<sup>8</sup> Dla większej przejrzystości w całej rozprawie stosowana będzie rzymska numeracja artykułów Części I projektu, gdyż taka była używana później podczas konferencji międzyrządowej, a następnie przyjęta została w samym traktacie konstytucyjnym.

Europejskiej w obu częściach projektu (Meyer 27.02.2003:1; 27.04.2003:1). Należeli oni również (Meyer, Brok) do ścisłego grona zwolenników inkorporacji KPP do projektu traktatu konstytucyjnego i jednoczesnego stworzenia przesłanek prawnych dla przyszłego przystąpienia Unii do EKPCz (CONV 724/03:58; Meyer 29.10.2002:1). Ostatecznie plenum Konwentu postanowiło włączyć KPP do Części II projektu traktatu konstytucyjnego, co nadawało jej po raz pierwszy moc prawnie wiążącą w Unii Europejskiej (art. II-1-54 PTK). Z drugiej zaś strony zdecydowało się stworzyć prawne podstawy dla późniejszego przystąpienia Unii do wspomnianej konwencji (art. I-7 ust. 2 PTK).

Przedmiotem debaty w Konwencji były również prawa obywateli Unii Europejskiej. Niektórzy delegaci, jak Josep Borrell (Hiszpania), postulowali znaczne ich rozszerzenie przez ustanowienie instytucji europejskiego referendum (CONV 574/1/03: 66-70). Ideę wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu o referendum europejskim popierali także Alain Lamassoure (Francja) i Meyer (RFN) (Meyer 24.04.2003: 1). Ten ostatni ze szczególną stanowczością domagał się ponadto powołania instytucji skargi indywidualnej obywateli Unii, adresowanej do Trybunału Sprawiedliwości (Meyer 3.10.2002:1). Zwolennicy obu rozwiązań argumentowali, że ustanowienie nowego mechanizmu konsultacji z obywatelami (referendum) czy też identyfikacji obywateli z sądownictwem ponadnarodowym Unii Europejskiej (skarga indywidualna) mogłoby służyć wzmocnieniu roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji. Podczas debaty plenarnej w Konwencji obydwie postulatory zostały odrzucone. O ile jednak ustanowienie referendum europejskiego budziło uzasadnione obawy o przyjęcie w przyszłości przez państwa członkowskie samego projektu traktatu konstytucyjnego, o tyle propozycja skargi indywidualnej wydawała się zasadna, zwłaszcza że taki instrument prawny był dotąd z powodzeniem stosowany w Radzie Europy, zaś obowiązujące regulacje prawne dotyczące dostępu obywateli do sądownictwa Unii Europejskiej były dość ograniczone.

Nieporozumienia w czasie obrad Konwentu wzbudzała również powiązana z wartościami Unii Europejskiej sprawa wprowadzenia do preambuły projektu traktatu konstytucyjnego przepisu zawierającego *invocatio Dei*. Domagały się tego Watykan, Włochy, Polska, Hiszpania i Irlandia. Napotkały one jednak stanowczy sprzeciw głównie Francji i państw skandynawskich. W tej sytuacji delegat Bundestagu Meyer zaproponował, aby preambułę do KPP uczynić preambułą do projektu traktatu konstytucyjnego. Argumentował on, że pozwoliłoby to uniknąć długotrwałej debaty na temat kwestii religijnych i duchowych, jaka rozgorzała już podczas obrad poprzedniego Konwentu (Meyer 3.10.2002: 1, 27.02.2003: 1). Ostatecznie w preambule projektu traktatu konstytucyjnego znalazło się odniesienie do

„dziedzictwa kulturowego, religijnego i humanistycznego Europy”, które ugruntowało „w życiu społecznym uznanie nadrzędnej roli człowieka oraz jego nienaruszalnych i niezbywalnych praw, a także poszanowania prawa”. Jednak z drugiej strony, głównie pod wpływem delegatów niemieckich (Brok, Sylvia-Yvonne Kaufmann), austriackich (Caspar Einem) i brytyjskich (Heathcoat-Amory), ustanowiony został odrębny art. I-51 PTK, dotyczący kościołów i organizacji niewyznaniowych (CONV 724/03: 63). Stanowił on o poszanowaniu i nienaruszaniu przez Unię Europejską statusu, z jakiego korzystają na podstawie prawa krajowego kościoły i stowarzyszenia oraz wspólnoty religijne w państwach członkowskich. Postanowienia art. I-51 PTK opierały się wprawdzie na nieco zmodyfikowanej treści deklaracji nr 11, załączonej do traktatu amsterdamskiego, ale w odróżnieniu od niej weszły one w skład części normatywnej projektu traktatu konstytucyjnego.

### **1.1.2.3. Podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi**

15 maja 2002 r. Grupa robocza V (Kompetencje uzupełniające) przedstawiła raport wskazujący na obowiązujący dotąd podział uprawnień między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Były to następujące kategorie kompetencji: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje konkurencyjne i kompetencje uzupełniające w I filarze; kompetencje konkurencyjne i kompetencje uzupełniające w II filarze; kompetencje wyłączne Unii i kompetencje konkurencyjne w III filarze (CONV 375/1/02: 1-18; CONV 17/02: 2-8; CONV 47/02: 21-29)<sup>9</sup>. Członkowie Grupy roboczej V, krytycznie oceniając dotychczasowe rozwiązania, argumentowali, że z powodu niezbyt precyzyjnego rozdzielenia uprawnień działalność Unii Europejskiej sprawiała wrażenie lub nawet charakteryzowała się skłonnością do wkraczania w dziedziny należące do kompetencji państw członkowskich. Bardzo wielu członków Grupy roboczej V zwracało też uwagę na lekceważenie zasad pomocniczości i proporcjonalności przez Unię Europejską oraz na ograniczenia w zakresie sprawowania przez państwa członkowskie politycznej kontroli nad przestrzeganiem reguł podziału kompetencji. Ograniczenia te polegały na tym, że parlamenty państw członkowskich mogły co prawda kontrolować i wpływać na postępowanie swoich rządów w fazie procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej (tzw. kontrola *a priori*), ale nie sprawowały już żadnej kontroli nad przestrzeganiem reguł podziału kompetencji oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności w fazie realizacji postanowień prawa wspólnotowego we własnych krajach (tzw. kontrola

---

<sup>9</sup> Na temat reformy III filaru w czasie obrad Konwentu (Węc 2006c: 111-133).

*a posteriori*). W ślad za tym niektórzy członkowie Grupy roboczej V postulowali ustanowienie tego rodzaju stałego mechanizmu kontroli *a posteriori* (CONV 47/02: 16-18).

W czerwcu 2002 r. przedstawiciele rządów Niemiec, Polski, Wielkiej Brytanii, Francji i Irlandii – opracowali i przedłożyli Sekretariatowi Konwentu wspólne memorandum na temat podziału kompetencji. Zgodnie z ogólnymi regułami obowiązującymi w prawie międzynarodowym autorzy memorandum przekonywali, że Unia Europejska nie może posiadać kompetencji innych niż te, które zostały lub zostaną określone przez państwa członkowskie w umowach międzynarodowych (zasada powierzenia). Uprawnienia Unii Europejskiej powinny być realizowane zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Natomiast kompetencje we wszystkich dziedzinach nieokreślonych w umowach międzynarodowych miałyby należeć wyłącznie do państw członkowskich (Węc 2012b: 345).

Kierując się tymi opiniami, Prezydium Konwentu w swoim wstępnym projekcie roboczym z 22 października 2002 r. zaproponowało ustanowienie trzech podstawowych kategorii kompetencji: wyłączne kompetencje Unii, kompetencje dzielone (konkurencyjne) między Unię Europejską a państwa członkowskie oraz kompetencje wspierające działania państw członkowskich. W czasie obrad plenarnych Konwentu dyskusja koncentrowała się m.in. na tym, jakie polityki włączyć do podstawowych kategorii kompetencji oraz dla których polityk ustanowić odrębne (specyficzne) kategorie. Okazało się, że opinie wyrażane przez jego członków na temat propozycji Prezydium były bardzo podzielone. Niektórzy delegaci, jak przedstawiciel rządu portugalskiego Ernâni Lopes, generalnie sprzeciwiali się wprowadzeniu traktatowego podziału kompetencji (CONV 574/1/03: 86, 89, 101). Jednak zdecydowana większość członków Konwentu przychyliła się do wstępnego projektu roboczego Prezydium, postulując równocześnie jego uzupełnienie. Przedstawiciele Wielkiej Brytanii (Peter Hain, David Heathcoat-Amory i lord Tomlinson) i Irlandii (Dick Roche) zgłosili inicjatywę, aby w projekcie traktatu konstytucyjnego znalazło się wyraźne odniesienie do ogólnej zasady prawa międzynarodowego, że wyłączne kompetencje Unii Europejskiej zostały jej powierzone przez państwa członkowskie, a wykonywanie przez Unię kompetencji w innych obszarach nie może ograniczać uprawnień tychże państw. Lord Tomlinson domagał się ponadto wyłączenia uprawnień do zawierania umów międzynarodowych z kategorii wyłącznych kompetencji Unii. Delegaci Holandii z Gijs de Vriesem na czele wnioskowali o ustanowienie odrębnej kategorii kompetencji dla polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Delegat Bundestagu Meyer opowiadał się za przyznaniem Unii Europejskiej szerszych kompetencji w dziedzinach należących dotąd do II i III filaru, a także za zlikwidowaniem



struktury filarowej Unii (CONV 574/1/03: 81-82, 88; CONV 724/03: 66-79; Meyer 15.04.2002: 1).

Ostatecznie pod znaczącym wpływem Prezydium, delegatów niemieckich oraz większości członków Konwentu, ale wbrew stanowisku przedstawicieli Wielkiej Brytanii, Portugalii i Włoch, podjęto decyzję o ustanowieniu odrębnych kompetencji dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (CONV 724/03: 79)<sup>10</sup>. W ślad za propozycjami Prezydium wprowadzono również specyficzne regulacje dla polityk gospodarczych państw członkowskich, obejmując je kompetencjami koordynacyjnymi Unii Europejskiej. Zgodnie z oczekiwaniami delegatów francuskich, belgijskich i hiszpańskich projekt rozszerzał także zakres obowiązywania kompetencji koordynacyjnych Unii na politykę społeczną i zatrudnienia państw członkowskich<sup>11</sup>. Natomiast wbrew postulatam delegatów holenderskich plenum Konwentu nie ustanowiło odrębnej kategorii kompetencji dla polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, lecz włączyło je do kompetencji dzielonych (Węc 2012b: 348-349). W ślad za tym do projektu traktatu konstytucyjnego wprowadzono trzy podstawowe kategorie kompetencji: wyłączne kompetencje Unii, kompetencje dzielone (konkurencyjne), kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające Unii w stosunku do wyłącznych kompetencji państw członkowskich oraz cztery specyficzne kategorie kompetencji (art. I-11 PTK).

Absolutnie nowa była zawarta w projekcie traktatu konstytucyjnego klauzula dopuszczająca wystąpienie danego państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Została ona zaproponowana przez Prezydium w wstępnym projekcie roboczym z 22 października 2002 r. (art. 46) i wzbudziła znaczne kontrowersje wśród członków Konwentu. Niektórzy z nich, jak delegat Bundestagu Meyer, opowiadali się nawet za jej anulowaniem, argumentując, że wystąpienie danego państwa z Unii Europejskiej jest tak czy inaczej możliwe na podstawie wiedeńskiej konwencji o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. (*clausula rebus sic stantibus*) (Meyer 25.04.2003: 1). Jednak znaczna część członków Konwentu, w tym przede wszystkim Dominique de Villepin (Francja), Dick Roche (Irlandia), Teija Tiilikainen, Kimmo Kiljunen

---

<sup>10</sup> Przepis wyszczególniający wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony został wprowadzony w czasie obrad Konwentu na wniosek kilku jego członków. Byli to: Gianfranco Fini (Włochy), Josef Borrell Fontelles (Hiszpania), Lord MacLennan Of Rogart (Wielka Brytania), Andrew Duff (Wielka Brytania), Alberto Costa (Portugalia), Linda McAvan (Wielka Brytania), Ernâni Lopes (Portugalia), Dick Roche (Irlandia), Giorgos Katiforis (Grecja) (CONV 724/03: 3, 68, 79).

<sup>11</sup> Uprawnienia te miały polegać na przyjmowaniu przez Unię ogólnych kierunków, wytycznych i inicjatyw w zakresie koordynacji tych polityk przez państwa członkowskie. Z drugiej strony państwa te zobowiązywały się do koordynowania tychże polityk w ramach Unii Europejskiej (art. I-14 ust. 1-4 PTK).

i Matti Vanhanen (Finlandia), a także Oguz Demiralp (Turcja), domagała się utrzymania wspomnianej klauzuli, a także wzmocnienia procedury określającej warunki wystąpienia danego państwa z Unii Europejskiej, w szczególności włączenia do niej Rady Europejskiej, mającej uchylać wytyczne, według których Rada Ministrów winna zawrzeć z rządem danego państwa traktat o wystąpieniu. Ostatecznie Konwent przychylił się do tych postulatów, odpowiednio modyfikując klauzulę o wystąpieniu (CONV 724/03: 133-135). W ślad za tym projekt traktatu konstytucyjnego stanowił, że państwo, które chciałoby wystąpić z Unii Europejskiej, musiałoby notyfikować taki zamiar Radzie Europejskiej. Następnie Rada Ministrów, opierając się na wytycznych Rady Europejskiej, winna zawrzeć z takim państwem układ określający warunki wystąpienia, podejmując decyzję większością kwalifikowaną bez udziału zainteresowanego kraju, ale po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. I-59 ust. 1-2 PTK). Wystąpienie stawałoby się skuteczne w dniu wejścia w życie układu o wystąpieniu lub, w razie jego braku, dwa lata po wspomnianej notyfikacji, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem podejmie decyzję o przedłużeniu tego okresu (art. I-59 ust. 3 PTK).

#### **1.1.2.4. System instytucjonalny**

Przygotowanie reformy instytucjonalnej na forum Konwentu zasadniczo różniło się od sposobu opracowania pozostałych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej. Podstawowe założenia reformy zostały sformułowane nie przez Grupę roboczą, lecz przez Prezydium Konwentu – w postaci dwóch raportów z 10 stycznia i 23 kwietnia 2003 r. W pierwszym raporcie Prezydium dokonało przeglądu zasad działania instytucji i organów wspólnotowych oraz przedstawiło zalecenia dotyczące sposobu ich zreformowania. Wskazało na potrzebę zwiększenia skuteczności i przejrzystości w ich funkcjonowaniu, a także zapewnienia niezbędnej równowagi między najważniejszymi instytucjami w rozszerzonej Unii Europejskiej (CONV 477/03: 2-12). Drugi raport Prezydium zawierał już konkretne propozycje przeprowadzenia gruntownej reformy wspólnotowego systemu instytucjonalnego, odnoszące się m.in. do struktury i składu instytucji, podziału kompetencji, trybu podejmowania decyzji i definicji większości kwalifikowanej (CONV 691/03: 2-11). Oba wspomniane raporty Prezydium posłużyły do przygotowania 9 maja 2003 r. przez Sekretariat Konwentu propozycji szczegółowych zmian przedłożonych plenum Konwentu dopiero w ostatniej fazie jego obrad (CONV 709/03: 1-44).

Drugi raport Prezydium nawiązywał w dużej mierze do propozycji zawartych we wspólnym niemiecko-francuskim projekcie reformy systemu instytucjonalnego Unii

Europejskiej z 15 stycznia 2003 r. Został on opracowany na najwyższym szczeblu politycznym i był sygnowany przez kanclerza Gerharda Schrödera oraz prezydenta Chiraca, zaś w dniu następnym przekazany plenum Konwentu przez ministrów spraw zagranicznych obu państw Fischera i de Villepina (CONV 489/03: 1-7; BReg 2003: 1-2). Projekt zawierał propozycję ustanowienia podwójnego przewodnictwa w Unii Europejskiej, sprawowanego przez stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej. Idea ustanowienia podwójnego przewodnictwa miała być kompromisem, godzącym ze sobą odmienne dotąd stanowiska Niemiec i Francji w sprawie reformy instytucjonalnej. Niemcy zaaprobowały postulat Francji, dotyczący ustanowienia urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, wyłanianego przez ten organ większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku lub pięciu lat, z możliwością ponownego wyboru. Propozycja Francji zmierzała w kierunku usprawnienia działalności Rady Europejskiej, ale oznaczała także likwidację obowiązującego tam dotąd sześciomiesięcznego rotacyjnego przewodnictwa. Francja wychodziła naprzeciw oczekiwaniom Niemiec, aby przewodniczącego Komisji Europejskiej większością kwalifikowaną wybierał Parlament Europejski, przy czym wybór ten podlegałby zatwierdzeniu przez Radę Europejską stanowiącą również większością kwalifikowaną. Przewodniczący Komisji Europejskiej decydowałby o podziale komisarzy na dwie grupy, a mianowicie komisarzy z pełnymi uprawnieniami i komisarzy posiadających ograniczony zakres kompetencji. Dzięki takiej zmianie przewodniczący Komisji uzyskaliby silniejszą niż dotąd legitymację demokratyczną, Parlament zaś otrzymałby dodatkowe uprawnienia, wzmacniające jego pozycję w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Komisja Europejska ponosiłaby polityczną odpowiedzialność zarówno przed Parlamentem Europejskim, jak i przed Radą Europejską. Ponadto Schröder i Chirac zaproponowali ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii. Miałby on przewodniczyć posiedzeniom Rady ds. Stosunków Zewnętrznych, uczestniczyłby w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz wchodziłby w skład Komisji Europejskiej (CONV 489/03: 3-7).

Projekt niemiecko-francuski przewidywał, że Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej powinny wspólnie sprawować władzę ustawodawczą. Rada Unii Europejskiej winna podejmować swoje decyzje zasadniczo większością kwalifikowaną. W celu zapewnienia przejrzystości działań Rady Unii Europejskiej należałoby rozdzielić jej funkcje ustawodawcze i wykonawcze. Każde rozszerzenie liczby przypadków podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej powinno być automatycznie powiązane z możliwością stosowania legislacyjnej procedury współdecydowania w Parlamencie Europejskim. Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej byłoby zróżnicowane w zależności

od dziedziny działalności. I tak, przewodnictwo w Radzie ds. Ogólnych sprawowałby Sekretarz Generalny Rady, przewodniczącym Rady ds. Stosunków Zewnętrznych zaś byłby minister spraw zagranicznych Unii. Z kolei Rada ds. Gospodarki i Finansów, Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Eurogrupa wybierałyby przewodniczących ze swojego składu na okres dwóch lat. Przewodnictwo w pozostałych formacjach Rady Unii Europejskiej miałyby zostać tak uregulowane, ażeby „zapewnić państwom członkowskim możliwość udziału” w ich pracach „w jak największym zakresie” i zgodnie z „zasadami równościowej rotacji” (CONV 489/03: 5-6)<sup>12</sup>.

Do pierwszej ważnej dyskusji na temat reformy systemu instytucjonalnego doszło dopiero w dniach 15-16 maja 2003 r. Drugi raport Prezydium oraz propozycje Sekretariatu Konwentu, nawiązujące w dużej mierze do niemiecko-francuskiej oferty z 15 stycznia tegoż roku, zostały krytycznie przyjęte przez bardzo wielu członków Konwentu, zwłaszcza tych, którzy opowiadali się za utrzymaniem postanowień nicejskich. Odnosiło się to w szczególności, choć nie wyłącznie, do roli i przewodnictwa w Radzie Europejskiej, sposobu obliczania większości kwalifikowanej w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, procedury mianowania przewodniczącego Komisji Europejskiej, trybu wyłaniania i składu kolegium Komisji, kompetencji i składu Parlamentu Europejskiego, procedury powoływania i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego, a także składu i kompetencji Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Debata na forum plenarnym Konwentu wniosła jednak tylko nieznaczne zmiany do drugiego raportu Prezydium z 23 kwietnia i propozycji Sekretariatu z 9 maja 2003 r.

---

<sup>12</sup> Tydzień po ogłoszeniu wspólnego projektu Schrödera i Chiraca z nową inicjatywą wystąpili komisarz ds. rozszerzenia Unii Europejskiej Günter Verheugen (RFN) oraz komisarz ds. handlu Pascal Lamy (Francja). 21 stycznia 2003 r. w siedzibie Instytutu Goethego w Brukseli Lamy wezwał francuską Partię Socjalistyczną (*Parti socialiste* – PS) i Socjaldemokratyczną Partię Niemiec (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands* – SPD) do opracowania wspólnego planu utworzenia konfederacji francusko-niemieckiej. Miałyby ona stanowić „twarde jądro” Unii Europejskiej i byłaby otwarta dla innych państw członkowskich. Posiadałaby własne siły zbrojne, wspólne przedstawicielstwa dyplomatyczne za granicą, a także wspólne stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Lamy i Verheugen wychodzili z założenia, że współpraca francusko-niemiecka także w przyszłości będzie odgrywała kluczową rolę w Unii Europejskiej. Verheugen wyrażał opinię, że Niemcy i Francja będą w przyszłości „decydującą osią stabilizacji” w procesie integracji europejskiej. Jego zdaniem stosunki niemiecko-francuskie osiągnęły obecnie taką jakość, jakiej żaden z tych krajów nie rozwinął z innymi sąsiadami. Było to możliwe m.in. dzięki temu, że między obu państwami ukształtowała się przybliżona równowaga w dziedzinie potencjału ekonomicznego i znaczenia politycznego. Odnosząc się do dyskusji na temat reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej, Verheugen opowiedział się za przeniesieniem funkcji ustawodawczych z Rady Ministrów do Parlamentu Europejskiego, ustanowieniem drugiej izby parlamentarnej, złożonej z przedstawicieli parlamentów narodowych, dalszym ograniczeniem składu kolegium Komisji Europejskiej, a także przyznaniem pełnego prawa głosu w Konwencji delegatom państw kandydujących. Jednocześnie sprzeciwił się on przyznaniu RFN większego wpływu na proces podejmowania decyzji w Radzie Ministrów z powodu wyższego PKB czy większej liczby ludności (Stehmann, 21.01.2003: 1-2).

Wynikało to z taktyki Prezydium, która polegała na odraczaniu dyskusji na ten temat na ostatnie tygodnie obrad Konwentu, ale było także rezultatem arbitralnych decyzji tego gremium. Dlatego ostateczna wersja projektu traktatu konstytucyjnego, w części dotyczącej systemu instytucjonalnego, niewiele różniła się od treści drugiego raportu Prezydium oraz oferty Sekretariatu (Węc 2012b: 365-366).

#### **1.1.2.4.1. Rada Europejska**

Większość członków Konwentu poparła propozycję przekształcenia Rady Europejskiej w instytucję Unii Europejskiej oraz postanowiła powołać urząd jej stałego przewodniczącego<sup>13</sup>. Z drugiej strony jej stanowczy sprzeciw napotkał niemiecko-francuski zamysł ustanowienia podwójnego przewodnictwa w Unii Europejskiej, a także rezygnacji z rotacyjnego przewodnictwa w poszczególnych formacjach Rady Ministrów. W tej sytuacji delegaci niemieccy nie próbowali już forsować swoich rozwiązań. Niektórzy z nich, jak Fischer i Teufel zgłosili natomiast wniosek, aby stały przewodniczący Rady Europejskiej, reprezentując Unię na zewnątrz w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie naruszał kompetencji ministra spraw zagranicznych Unii (CONV 709/03: 11-12).

Niezwykłe dużo emocji budziła również propozycja ustanowienia Prezydium Rady Europejskiej, w skład którego mieliby wchodzić wybierani na zasadzie rotacji i w drodze konsensu członkowie tej instytucji. Utworzeniu Prezydium Rady Europejskiej stanowczo sprzeciwiło się piętnastu delegatów z Fischerem i Teufelem na czele<sup>14</sup>. Spośród reprezentantów Niemiec za utworzeniem Prezydium Rady Europejskiej i przyznaniem mu roli organu wspierającego działalność przewodniczącego Rady Europejskiej opowiadał się natomiast Meyer wraz z grupą kilku delegatów<sup>15</sup>. W odróżnieniu od ministra spraw zagranicznych Fischera i delegata Bundesratu Teufela, przedstawiciel Bundestagu Meyer od początku obrad Konwentu dał się również poznać jako zwolennik ograniczenia kompetencji stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Także podczas decydującej debaty poświęconej uprawnieniom przewodniczącego opowiadał się on za ustanowieniem Prezydium lub Kolegium

---

<sup>13</sup> Wątpliwości wobec nadania Radzie Europejskiej statusu instytucji wyrażał głównie Hain (Wielka Brytania). Ponadto niemal czterdziestoosobowa grupa delegatów zażądała wyłączenia Rady Europejskiej z systemu instytucjonalnego (ram instytucjonalnych) Unii. Byli to m.in.: Roche (Irlandia), Lopes i Costa (Portugalia), Esko Helle i Kiljunen (Finlandia), de Vries (Holandia), Michel (Belgia), Santer (Luksemburg), Maria Berger (Austria), Balázs (Węgry), Attalides (Cypr), Andriukaitis (Litwa), Liene Liepina (Łotwa), Tunne Kelam (Estonia) i Adrian Severin (Rumunia) (CONV 709/03: 3, 5).

<sup>14</sup> Do grupy tej należeli także m.in. Christophersen i Helle Thorning-Schmidt (Dania), Hübner i Oleksy (Polska), Papandreou (Grecja), Van Lancker (Belgia) i Lena Hjelm-Wallén (Szwecja) (CONV 709/03: 13).

<sup>15</sup> Należeli do niej Hubert Haenel i Robert Badinter (Francja), Caspar Einem (Austria) i Alexandru Athanasiu (Rumunia) (CONV 709/03: 12).

Rady Europejskiej. Jego zdaniem – w skład tego gremium powinni wchodzić na zasadzie rotacji trzej szefowie państw lub rządów, reprezentujący większe, średnie i małe kraje członkowskie, pełniący funkcje doradcze i kontrolne wobec przewodniczącego Rady Europejskiej, który ponadto nie mógłby reprezentować Unii Europejskiej na zewnątrz w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Meyer 15.05.2003: 1). Niektórzy delegaci opowiadali się za utrzymaniem dotychczasowego składu Rady Europejskiej, w szczególności, aby w jej obradach mogli uczestniczyć ministrowie spraw zagranicznych, a także w zależności od potrzeb inni kompetentni ministrowie, w tym przede wszystkim ministrowie gospodarki i finansów państw członkowskich<sup>16</sup>. Z kolei niemieccy i włoscy przedstawiciele Parlamentu Europejskiego Sylvia-Yvonne Kaufmann, Joachim Wuermeling i Cristiana Muscardini proponowali, aby w skład Rady Europejskiej wchodził także przewodniczący Parlamentu (CONV 709/03: 10).

Plenum Konwentu przyjęło drugi raport Prezydium z nieznacznymi zmianami, przy czym najpoważniejszą z nich była rezygnacja z ustanowienia Prezydium Rady Europejskiej. Ostatecznie projekt traktatu konstytucyjnego wyraźnie wzmacniał pozycję Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Wyrazem tego było m.in. nadanie jej statusu instytucji, ustanowienie urzędu stałego przewodniczącego wybieranego (i odwoływanego) przez Radę Europejską kwalifikowaną większością głosów na dwu i pół letnią, jednokrotnie, odnawialną kadencję, a także rozszerzenie jej kompetencji. Przewodniczący Rady Europejskiej, którego uprawnienia w zasadzie nie uległy zmianie, miał m.in. przygotowywać i prowadzić jej posiedzenia, dbać o osiągnięcie konsensu w procesie podejmowania decyzji, reprezentować Unię Europejską na zewnątrz w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nie wchodząc jednak w kompetencje ministra spraw zagranicznych Unii (art. I-18 ust. 2, art. I-20 ust. 1-4, art. I-21 ust. 1-3 PTK).

#### **1.1.2.4.2. Rada Ministrów**

Dyskusja nad zmianami w funkcjonowaniu Rady Ministrów<sup>17</sup> koncentrowała się na takich kwestiach jak: rotacyjne przewodnictwo, struktura formacji Rady, rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej na nowe przypadki, a także nowa definicja większości kwalifikowanej. W czasie obrad plenarnych Konwentu grupa ośmiu delegatów, którą stanowili

---

<sup>16</sup> Byli to: Berès i Duhamel (Francja), Hain (Wielka Brytania), Spini (Włochy), Lopes (Portugalia), Vanhanen (Finlandia), Voggenhuber (Austria) i Balázs (Węgry) (CONV 709/03: 10).

<sup>17</sup> Od tego miejsca wprowadzona zostanie nowa nazwa Rady Unii Europejskiej, przewidywana w projekcie traktatu konstytucyjnego, a następnie ustanowiona w samym traktacie konstytucyjnym.

Oleksy (Polska), Hain (Wielka Brytania), Lequiller (Francja), Papandreou (Grecja), Berger (Austria), Hjelm-Wallén (Szwecja), Korčok (Słowacja) i Zieleniec (Czechy), złożyła wniosek, aby rotacyjne przewodnictwo w poszczególnych formacjach Rady Ministrów sprawowała grupa państw, a nie jak dotąd jedno państwo członkowskie (CONV 709/03: 10, 16, 18-20). Jednak Konwent odrzucił tę propozycję, podobnie jak niemiecko-francuski wniosek z 15 stycznia 2003 r. w sprawie rezygnacji z rotacyjnego przewodnictwa w poszczególnych formacjach Rady. Większość jego członków postanowiła utrzymać prezydencję we wszystkich składach Rady z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych. Miała być ona jednak sprawowana nie jak dotychczas przez sześć miesięcy, lecz przez okres co najmniej roku (art. I-23 ust. 4 PTK).

Mocno podzielone były natomiast opinie członków Konwentu na temat propozycji zawartych w raporcie Prezydium, zapowiadających istotne zmiany w strukturze poszczególnych formacji Rady Ministrów. Prezydium zalecało ustanowienie pięciu formacji Rady w miejsce dotychczasowych dziewięciu. Miały to być: Rada ds. Ogólnych, Rada ds. Legislacji, Rada Spraw Zagranicznych, Rada ds. Gospodarki i Finansów oraz Rada ds. Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa. Jednocześnie Rada ds. Ogólnych, podobnie jak dotąd, miałyby ustalać listę pozostałych formacji Rady Ministrów (art. I-23 PTK). Aż dziesięciu delegatów opowiedziało się jednak za anulowaniem całego art. I-23 PTK (CONV 709/03: 16). Inni postulowali utrzymanie w projekcie traktatu konstytucyjnego jedynie trzech formacji – Rady ds. Ogólnych, Rady ds. Legislacji i Rady Spraw Zagranicznych, argumentując, że o ustanowieniu innych, tak czy inaczej, będzie mogła w przyszłości zadecydować Rada ds. Ogólnych (Kaufmann, Hain). Jeszcze inni zaproponowali utworzenie nowych formacji Rady Ministrów, w tym m.in. Rady ds. Socjalnych i Zatrudnienia (Duhamel i Emilio Gabaglio – europejscy partnerzy społeczni) oraz Rady ds. Euro (Duhamel, Lequiller) (CONV 709/03: 10, 16, 18-20).

Wszelako najwięcej kontrowersji wywołała debata na temat nowej definicji większości kwalifikowanej, która ze względów taktycznych nie znalazła się we wspomnianym wyżej wspólnym projekcie niemiecko-francuskim, ale była przecież *idée fixe* delegacji niemieckich już podczas konferencji międzyrządowych w latach 1996-1997 oraz w 2000 r. Drugi raport Prezydium zalecał anulowanie nicejskich zasad głosowania większością kwalifikowaną. Miałyby je zastąpić podwójna większość, na którą składałyby się zwykła większość głosów państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 60% (3/5) ludności Unii Europejskiej. Oznaczałoby to zatem rezygnację z głosów ważonych obowiązujących od wejścia w życie TEWG oraz TEWEA z 25 marca 1957 r., przyznanie każdemu państwu członkowskiemu jednego głosu, a także powiązanie wspomnianej procedury z potencjałem demograficznym

państw członkowskich. Rozwiązanie takie faworyzowałoby w procesie podejmowania decyzji w Radzie Ministrów oraz Radzie Europejskiej kraje o największej liczbie ludności, zwłaszcza Niemcy, ale radykalnie zmniejszałoby także znaczenie Hiszpanii i Polski.

Nic dziwnego, że w tej sytuacji najbardziej stanowczymi zwolennikami ustanowienia podwójnej większości, ale także znaczącego rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej byli delegaci Republiki Federalnej Niemiec. Jeden z nich, przedstawiciel Bundestagu Meyer otwarcie przyznawał nawet, że *ceterum censeo* jego udziału w pracach Konwentu miało być właśnie doprowadzenie do rezygnacji z głosowania jednomyślnego na rzecz głosowania podwójną większością w jak największej liczbie spraw rozpatrywanych przez Radę Ministrów i Radę Europejską (Meyer 20.12.2002:1). Jeszcze podczas dwóch ostatnich posiedzeń plenarnych Konwentu, które odbyły się 4 i 9 lipca 2003 r., Meyer próbował przekonać członków zgromadzenia do idei rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną na obszary, w których wcześniej postanowiono już zasadniczo utrzymać głosowanie jednomyślne, a mianowicie na politykę podatkową w części dotyczącej harmonizacji podatków pośrednich, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, a także procedurę powoływania Prokuratury Europejskiej (Meyer 4.07.2003: 1; 9.07.2003: 1). Argumentacja Meyera była bardzo szczerą, choć równie mocno kontrowersyjną. Ustanowienie podwójnej większości wraz z radykalnym rozszerzeniem zakresu stosowania większości kwalifikowanej na nowe przypadki jeszcze bardziej wzmacniało bowiem pozycję Niemiec w procesie podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej.

Delegatów niemieckich, inaczej niż podczas konferencji międzyrządowych w latach 1996-1997 oraz w 2000 r., wspierali tym razem przedstawiciele Francji. Wśród orędowników podwójnej większości znajdowali się także delegaci, którzy próbowali pogodzić rozbieżne stanowiska członków Konwentu. Jedni z nich zgłosili propozycję podniesienia do  $\frac{2}{3}$  (Teufel, Haenel, Badinter) lub do  $\frac{3}{4}$  (Kirkhope) wysokości progu dla większości reprezentującej ludność Unii Europejskiej. Inni postulowali zmianę obu progów większościowych na  $\frac{3}{4}$  dla liczby głosów państw członkowskich i zwykłą większość dla reprezentującej je ludności (Bonde). Jednak niektórzy członkowie Konwentu zdawali się jeszcze bardziej zaostrzać wzbudzone kontrowersje, postulując, aby w zaproponowanej przez Prezydium procedurze podwójnej większości obniżyć do zwykłej większości wysokość progu dla ludności Unii (CONV 709/03: 21-22). W czasie dyskusji na forum Konwentu okazało się, że za utrzymaniem reguł głosowania przyjętych w traktacie nicejskim opowiadała się wyraźna mniejszość. Stanowiło ją jedynie trzydziestu delegatów na czele z przedstawicielami Wielkiej Brytanii (Hain, David



Haethcoat-Amory), Hiszpanii (Palacio), Polski (Hübner, Oleksy), Irlandii (Roche), Portugalii (Queiró), Szwecji (Hjelm-Wallén) i Danii (Thorning-Schmidt) (CONV 709/03: 21)<sup>18</sup>.

Ostatecznie plenum Konwentu, działając pod wyraźnym naciskiem Niemiec i Francji, co potwierdził później minister spraw zagranicznych Fischer na forum Komisji ds. Unii Europejskiej w Bundestagu (DB AAEU. Protokoll 15/26: 17), przyjęło propozycję Prezydium o zastąpieniu nicejskich zasad głosowania przez system podwójnej większości. Oznaczało to, że głosowanie w trybie większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów oraz Radzie Europejskiej dochodziło do skutku, jeżeli dana decyzja uzyskała poparcie zwykłej większości głosów państw członkowskich, reprezentujących co najmniej 60% ludności Unii. Jednak z drugiej strony aż do 31 października 2009 r. miały nadal obowiązywać nicejskie zasady głosowania (art. I-24 ust. 1-3 PTK) (CONV 709/03: 14-22). Jednocześnie plenum Konwentu rozszerzyło na ponad 40 nowych przypadków zakres stosowania większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów. Należy jeszcze raz powtórzyć, że przepisy ustanawiające system podwójnej większości oznaczały zupełnie nowy układ sił w procesie podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej, faworyzujący przede wszystkim Niemcy jako państwo o największej liczbie ludności w Unii Europejskiej.

#### **1.1.2.4.3. Minister spraw zagranicznych Unii**

Prezydium Konwentu w ślad za zaleceniami Grupy roboczej VII (Działania zewnętrzne), ale także propozycjami niemiecko-francuskimi z 15 stycznia 2003 r., zarekomendowało uczestnikom obrad ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii. Ideę tę poparła zdecydowana większość członków Konwentu, zwłaszcza delegaci Niemiec: Brok, Meyer i Glotz (Meyer 11.07.2002: 1; 6.05.2003: 1). Diametralnie przeciwne opinie wyrażali przedstawiciele Wielkiej Brytanii (Heathcoat-Amory, Kirkhope), Danii (Bonde) i Szwecji (Svensson). Inni delegaci proponowali ustanowienie dwóch (Danuta Hübner, Liene Liepina) lub nawet do pięciu (Dick Roche) stanowisk wiceministrów spraw zagranicznych. Z kolei reprezentant Francji Pervenche Berès dość nieoczekiwanie wystąpił z inicjatywą utworzenia innego nowego urzędu: ministra ds. gospodarczych i społecznych (CONV 709/03: 30). Plenum Konwentu przychyliło się do opinii większości delegacji i postanowiło ustanowić

---

<sup>18</sup> W czasie obrad Konwentu zrodziła się także idea, aby niezależnie od podwójnej większości wprowadzić do procedury podejmowania decyzji w Radzie Ministrów tzw. superkwalifikowaną większość głosów. Takie rozwiązanie miało ułatwić znalezienie konsensu między zwolennikami i przeciwnikami utrzymania zasady jednomyślnego podejmowania decyzji w niektórych najbardziej newralgicznych obszarach. Miałyby się na nią składać większość 3/4 państw członkowskich i 3/5 reprezentującej je ludności (Duff) lub 4/5 państw i 3/4 ludności (Zieleniec) lub 3/4 państw i 3/4 ludności (Meyer) (Meyer 16.05.2003:1).

urząd ministra spraw zagranicznych Unii, który miał wchodzić równocześnie w skład Rady Ministrów i Komisji Europejskiej (art. I-25 ust. 3, art. I-27 ust. 3 PTK).

Przedmiotem sporu był także tryb powoływania i odwoływania ministra spraw zagranicznych Unii. Prezydium nie przychyliło się do zalecenia Grupy roboczej VII, aby wybierała go Rada Ministrów kwalifikowaną większością głosów, działająca na szczeblu szefów państw lub rządów, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (CONV 459/02: 4-5; CONV 709/03: 30). Zgodnie z propozycją Prezydium miałyby to czynić Rada Europejska w trybie większości kwalifikowanej, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, ale z pominięciem Parlamentu Europejskiego. Propozycja Prezydium wzbudziła jednak niezadowolenie znacznej liczby członków Konwentu. Najliczniejsza grupa oponentów domagała się włączenia Parlamentu Europejskiego do procedury powoływania ministra spraw zagranicznych Unii, przy czym trzydziestu czterech delegatów z Brokiem na czele opowiadało się za przesłuchaniami kandydata na to stanowisko w Parlamencie Europejskim, zaś dwunastu innych delegatów postulowało, aby nominacja odbywała się za zgodą Parlamentu Europejskiego<sup>19</sup>. Ponadto niektórzy delegaci proponowali, aby minister spraw zagranicznych Unii był mianowany na wniosek przewodniczącego Rady Europejskiej (de Villepin) lub nawet przewodniczącego Komisji Europejskiej spośród członków kolegium Komisji (Costa, Einem) (CONV 709/03: 31). Kilkunastu delegatów opowiedziało się także za, pominiętym w projekcie Prezydium, precyzyjnym określeniem procedury odwoływania ministra spraw zagranicznych Unii. O ile przedstawiciele Francji (Barnier) i państw Beneluksu (Santer, Michel i de Vries) proponowali, aby czyniła to Rada Europejska, o tyle reprezentant Austrii Voggenhuber zgłosił postulat, aby dymisja ministra spraw zagranicznych Unii odbywała się w drodze wotum nieufności, nie precyzując przy tym, czy miałyby go uchwalać Parlament Europejski czy też Rada Europejska<sup>20</sup>.

Ostatecznie Konwent przyjął prawie wszystkie propozycje zawarte w drugim raporcie Prezydium, dotyczące m.in. procedury powoływania nowego urzędu oraz zakresu jego kompetencji. W ślad za tym ministra spraw zagranicznych Unii miała mianować Rada Europejska większością kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej, ponieważ równocześnie miał on być jednym z jej wiceprzewodniczących. Zgodnie z tą samą procedurą Rada Europejska miała decydować o zakończeniu pełnienia przez niego funkcji.

---

<sup>19</sup> Do tej ostatniej grupy należeli m.in. Meyer, Wuermeling, Borrell, Duhamel, Muscardini, Severin i Voggenhuber (CONV 709/03: 31).

<sup>20</sup> Za wprowadzeniem do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu określającego procedurę odwoływania ministra spraw zagranicznych opowiadali się także Duff (Wielka Brytania), Hübner (Polska) i Papandreou (Grecja) (Ibidem)

Minister spraw zagranicznych Unii winien kierować wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz odpowiadać za całokształt stosunków zewnętrznych Unii (art. I-27 ust. 1-3 PTK). Miał on realizować tę politykę wraz z rządami państw członkowskich (art. I-39 ust. 4 PTK).

#### **1.1.2.4.4. Komisja Europejska**

Przedmiotem dyskusji poświęconej Komisji Europejskiej były: skład i procedura powoływania kolegium oraz kompetencje przewodniczącego. Aż dziewięćdziesięciu uczestników obrad, w tym m.in. delegaci niemieccy, francuscy, brytyjscy, włoscy, irlandzcy, belgijscy, holenderscy i luksemburscy, austriaccy, duńscy, hiszpańscy, portugalscy, greccy, polscy, słowaccy, litewscy, łotewscy, estońscy i cypryjscy, odrzuciło propozycję Prezydium, aby Komisja Europejska składała się z przewodniczącego, ministra spraw zagranicznych Unii jako wiceprzewodniczącego, trzynastu członków kolegium, a także tzw. członków delegowanych, których liczba nie mogłaby jednak przekraczać całkowitej liczby członków kolegium (art. I-25 ust. 3 PTK). Złożyli oni wnioski, w których opowiedzieli się za utrzymaniem postanowień traktatu nicejskiego w sprawie składu kolegium Komisji Europejskiej lub wprowadzeniem zasady, że każde państwo winno mieć w niej jednego pełnoprawnego przedstawiciela<sup>21</sup>. Natomiast uczestnicy obrad popierający propozycje Prezydium, wśród których był także przedstawiciel Niemiec, postulowali przyznanie członkom delegowanym pełnego prawa do głosowania w kolegium (Wuermeling, Costa, Severin) lub domagali się precyzyjniejszego określenia ich liczby i kompetencji (Haenel i Athanasiu) (CONV 709/03: 24, 29).

Przedmiotem sporu była również sprawa wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej. Bardzo wielu delegatów nie podzielało propozycji Prezydium, aby przewodniczącego na wniosek Rady Europejskiej wybierał Parlament Europejski, stanowiący większością głosów swoich członków (art. I-26 ust. 1 PTK). Przedstawiciel Bundestagu Meyer, działając wbrew niemiecko-francuskim propozycjom z 15 stycznia 2003 r., opowiadał się za wyborem przewodniczącego przez Radę Europejską w trybie większości kwalifikowanej i na wniosek Parlamentu Europejskiego. Z kolei minister spraw zagranicznych Fischer proponował, aby wyboru dokonywał specjalny komitet złożony z jednakowej liczby przedstawicieli Rady

---

<sup>21</sup> Byli to m.in.: Brok, Barnier, Duff, Heathcoat-Amory, Vitorino, Muscardini, Roche, Michel, de Vries, Santer, Farnleitner, Berger, Bonde, Christophersen, Palacio, Costa, Lopes, Queiró, Hjelm-Wallén, Helle, Papandreou, Giannakou, Hübner, Oleksy, Korčok i Juraj Migaš (Słowacja), Kelam, Liepina, Andriukaitis, Serracino-Inglott i Attalides (Ibidem: 24, 29).

Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (CONV 709/03: 26). W odróżnieniu od nich, inny delegat Bundestagu Altmaier jednoznacznie popierał propozycję Prezydium Konwentu, argumentując, że jedynie w ten sposób obywatele Unii Europejskiej będą mieli możliwość dokonywania pośredniego wyboru i odwoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej, a w ślad za tym sankcjonowania decyzji podejmowanych w Unii (Altmaier 23.05.2002).

Duża zbieżność poglądów zapanowała natomiast wśród uczestników obrad, gdy przedmiotem dyskusji stały się uprawnienia przewodniczącego Komisji Europejskiej. Już propozycje Prezydium zmierzały w kierunku znaczącego wzmocnienia jego pozycji. Miał on uzyskać prawo do wyboru wiceprzewodniczących bez kolektywnej zgody Komisji, wyznaczania trzynastu komisarzy, a także wyrażania zgody na mianowanie przez Radę Europejską ministra spraw zagranicznych Unii, będącego jednocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Mimo to bardzo wielu uczestników obrad proponowało dalsze rozszerzenie jego kompetencji. Najistotniejsze znaczenie miała inicjatywa grupy dwudziestu dziewięciu delegatów domagających się nadania przewodniczącemu Komisji uprawnień do dymisjonowania komisarzy bez kolektywnej zgody Komisji (CONV 709/03: 28). Dyskusję na forum plenarnym Konwentu wywołała również sprawa wyboru członków kolegium Komisji. Wielu delegatów kwestionowało propozycję Prezydium, aby każde państwo wyznaczone w systemie rotacji sporządzało listę trzech osób, mających kwalifikacje do objęcia stanowiska komisarza, a następnie aby przewodniczący-elekt, wybierając jedną osobę z każdej zgłoszonej listy, wyznaczał do trzynastu komisarzy, którzy wraz z nim podlegaliby kolektywnie zatwierdzeniu przez Parlament Europejski (art. I-26 ust. 2 PTK). Grupa aż trzydziestu sześciu delegatów, na której czele stali Brok, Barnier, Vitorino, Berger i Papandreou, zgłosiła natomiast wniosek, aby przewodniczący i członkowie kolegium, łącznie z ministrem spraw zagranicznych Unii, podlegali kolektywnie zatwierdzeniu przez Parlament Europejski (CONV 709/03: 27-28).

Konwent przyjął raport Prezydium z kilkoma zmianami, które bezpośrednio lub pośrednio wynikały z dyskusji prowadzonej w czasie obrad plenarnych. Po pierwsze, postanowił, że komisarze europejscy będą wybierani na zasadach równościowej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, które to zasady miałyby ustanowić Rada Europejska na mocy decyzji europejskiej. Po drugie, przychylił się do propozycji zgłoszonej w czasie obrad plenarnych, aby przewodniczący i członkowie kolegium Komisji Europejskiej, w tym minister spraw zagranicznych Unii, oraz osoby nominowane na komisarzy bez prawa do głosowania, podlegali kolektywnemu zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po trzecie, zaakceptował propozycje bardzo dużej liczby delegatów, aby przewodniczący miał prawo do

dymisjonowania komisarzy europejskich i komisarzy bez kolektywnej zgody Komisji. Po czwarte, uwzględnił zgłoszony podczas dyskusji plenarnej postulat, aby do projektu wprowadzić wyraźny przepis, że minister spraw zagranicznych Unii także po uchwaleniu przez Parlament wotum nieufności wobec Komisji może nadal wykonywać swoje zadania w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (Węc 2012b: 373-376). W ślad za tym projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał, że w skład kolegium Komisji Europejskiej winien wchodzić przewodniczący Komisji, minister spraw zagranicznych Unii i trzynastu komisarzy europejskich, wybranych na podstawie równościowej rotacji pomiędzy państwami członkowskimi, a także komisarze bez prawa do głosowania, reprezentujący wszystkie pozostałe kraje członkowskie (art. I-25 ust. 3 PTK).

#### **1.1.2.4.5. Parlament Europejski**

Do najbardziej spornych kwestii na forum Konwentu, dotyczących Parlamentu Europejskiego, należał zakres jego uprawnień ustawodawczych. Niektórzy uczestnicy obrad opowiadali się za ich rozszerzeniem, inni zaś byli temu przeciwni. O ile grupa dwudziestu ośmiu delegatów na czele z Brokiem domagała się przyznania Parlamentowi Europejskiemu ograniczonego prawa do inicjatywy ustawodawczej, a Kirkhope i Antonio Tajani (Włochy/PE) postulowali nawet przeniesienie prawa do inicjatywy ustawodawczej z Komisji Europejskiej na Parlament. O tyle Heathcoat-Amory (Wielka Brytania) zaproponował anulowanie zawartego w drugim raporcie Prezydium przepisu, że Parlament „wspólnie z Radą Ministrów pełni funkcję ustawodawczą” (art. I-19 PTK). Argumentował on, że Parlament powinien, podobnie jak dotychczas, jedynie wspierać Radę Ministrów w działalności ustawodawczej<sup>22</sup>.

W ostatniej fazie obrad Konwentu, poświęconej ustaleniu treści Części IV projektu traktatu konstytucyjnego, delegat Bundestagu Meyer wystąpił z inicjatywą wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze rewizji przyszedłego traktatu. Zgodnie z propozycjami zawartymi w drugim raporcie Prezydium Parlament Europejski mógł przedkładać Radzie Ministrów projekt zmiany konstytucji, a także być konsultowany przez Radę Europejską przed podjęciem decyzji o rozpatrzeniu takiej zmiany. Meyer domagał się jednak wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu gwarantującego również Parlamentowi Europejskiemu prawo do wyrażania zgody na decyzję Rady Europejskiej

---

<sup>22</sup> Ponadto Brok, Kaufmann, Wuermeling, Duff, Paciotti i Kelam (Estonia) zaproponowali zmianę nazwy Parlamentu Europejskiego na „Izbę Obywateli” lub „Izbę Obywateli Unii” (Ibidem: 3, 6-8).

o niezwoływaniu konwentu, gdy zakres proponowanych zmian nie uzasadniał podjęcia takiej decyzji (Meyer 4.07.2003: 1; 9.07.2003: 1).

Dyskusja na forum Konwentu nie miała jednak zbyt dużego wpływu na ostateczny kształt postanowień dotyczących Parlamentu Europejskiego. Plenum Konwentu przyjęło bowiem prawie bez zmian propozycje zawarte w drugim raporcie Prezydium. Najistotniejsze z nich polegały na zwiększeniu uprawnień ustawodawczych Parlamentu, przy czym w procedurze uchwalania rocznego budżetu przyszłej Unii uzyskiwał on nawet silniejszą pozycję aniżeli Rada Ministrów (art. III-310 PTK). Zaakceptowana została również wspomniana propozycja Meyera w sprawie wzmocnienia roli Parlamentu w zwykłej procedurze rewizji konstytucji (art. IV-7 ust. 2 PTK). Ponadto plenum podjęło decyzję o podniesieniu całkowitej liczby deputowanych do Parlamentu z siedmiuset trzydziestu dwóch do siedmiuset trzydziestu sześciu, redukując przy tym minimalną liczbę mandatów do czterech, ale nie ustalając maksymalnej liczby mandatów przypadającej na państwo członkowskie (art. I-19 ust. 2 PTK).

#### **1.1.2.4.6. Trybunał Sprawiedliwości**

W czasie dyskusji nad zmianami w funkcjonowaniu Trybunału Sprawiedliwości wielu delegatów sprzeciwiało się propozycji Prezydium, dotyczącej utrzymania dotychczasowej procedury jego powoływania, czyli mianowania sędziów i rzeczników generalnych za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na okres sześciu lat z możliwością odnowienia mandatu (art. I-28 ust. 2 PTK). Opowiadali się oni za przekazaniem tych uprawnień Radzie Ministrów, jak uczyniono to w przypadku Trybunału Obrachunkowego podczas konferencji międzyrządowej w 2000 r. Z inicjatywy Broka, McAvana i Voggenhubera ponad trzydziestu delegatów domagało się, aby mianowania dokonywała Rada Ministrów większością kwalifikowaną i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Natomiast inni uczestnicy obrad proponowali, aby nominacja następowała na mocy uchwały Rady Ministrów i podlegała zatwierdzeniu przez Parlament Europejski (Borrell) lub aby odbywała się bez udziału Parlamentu Europejskiego (Vitorino). Bardzo wielu członków Konwentu kwestionowało także czas trwania kadencji sędziów i rzeczników generalnych, proponując jego wydłużenie przy równoczesnym zniesieniu możliwości odnawiania mandatu. Najliczniejsza grupa dwudziestu siedmiu delegatów z Brokiem na czele opowiedziała się za ośmioletnią kadencją, nieco mniejsza, obejmująca dwudziestu sześciu delegatów, postulowała, aby trwała ona dziewięć lat, dwóch delegatów zaś opowiedziało się nawet za dwunastoletnią kadencją (CONV 709/03: 35).

Wielu delegatów zgłaszało również zastrzeżenia i uwagi odnoszące się do kompetencji tej instytucji. Jedni postulowali wprowadzenie przepisu, iż Trybunał Sprawiedliwości musi przestrzegać konstytucji państw członkowskich (Bonde) i EKPCz (Bonde, Gormley), a także że powinien on orzekać w zakresie skarg wnoszonych przez jednostki w przypadku naruszania KPP (Voggenhuber, Duhamel, Berčs). Inni domagali się, aby Trybunał Sprawiedliwości nie orzekał wbrew decyzjom trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich (Abitbol). Jeszcze inni proponowali całkowite wyłączenie spod jego jurysdykcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (Hain) (CONV 709/03: 33, 36).

Ostatecznie Konwent przyjął raport Prezydium z kilkoma zmianami, które dotyczyły nazewnictwa, struktury i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, ale nie uwzględnił zgłaszanych, głównie z inicjatywy Broka, propozycji zmiany procedury powoływania Trybunału Sprawiedliwości oraz okresu sprawowania funkcji przez sędziów i rzeczników generalnych. Trybunał Sprawiedliwości miał się odąd składać z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Sądu i sądów wyspecjalizowanych (art. I-28 ust. 1 PTK). Najistotniejszą zmianą w zakresie kompetencji było przyznanie mu prawa do kontroli legalności aktów organów i agencji Unii, zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich, prawa do rozpatrywania skarg innych instytucji i państw członkowskich na zaniechanie działania przez organy i agencje Unii, a także wzmocnienie efektywności mechanizmu stosowania sankcji w przypadku nierespektowania przez kraje członkowskie orzeczeń Trybunału (art. III-267 ust. 1-2, art. III-270 ust. 1, art. III-272 PTK).

#### **1.1.2.4.7. Trybunał Obrachunkowy**

W czasie obrad plenarnych Konwentu, dotyczących Trybunału Obrachunkowego, najwięcej uwagi poświęcono procedurze powoływania i kompetencjom tej instytucji. Niektórzy delegaci, jak Teufel i McAvan domagali się odejścia od obowiązującej dotąd zasady „jeden kraj – jeden audytor” oraz ograniczenia lub nawet radykalnego zmniejszenia liczby jego członków<sup>23</sup>. Inni delegaci z ministrem spraw zagranicznych Fischerem na czele proponowali utworzenie w Trybunale Obrachunkowym nowego organu o bliżej niesprecyzowanej nazwie, pełniącego funkcje *sui generis* rady nadzorczej (CONV 709/03: 40-41). Plenum Konwentu nie przychyliło się jednak do żadnego z wniosków zgłoszonych przez delegatów, akceptując propozycje Prezydium z niewielkimi zmianami redakcyjnymi. W związku z tym projekt

---

<sup>23</sup> Najdalej zmierzały żądania brytyjskiej przedstawicielki Parlamentu Europejskiego McAvan, która domagała się zmniejszenia liczby audytorów do dziewięciu (Ibidem: 41).

traktatu konstytucyjnego niewiele też zmieniał w dotychczasowej działalności Trybunału Obrachunkowego.

#### **1.1.2.4.8. Europejski Bank Centralny**

Jedną z mniej kontrowersyjnych spraw, omawianych na forum plenarnym Konwentu, były propozycje Prezydium dotyczące EBC. Mimo to uczestnicy dyskusji poświęcili dużo uwagi kompetencjom tej instytucji. Grupa trzydziestu sześciu delegatów, której przewodzili przedstawiciele Niemiec Brok, Teufel i Wuermeling, zgłosiła inicjatywę, aby wśród zadań EBC, w części dotyczącej wspierania ogólnych polityk gospodarczych Unii, wyeksponować działania sprzyjające „otwartej gospodarce rynkowej i wolnej konkurencji”. Natomiast szesnastu innych delegatów wystąpiło z wnioskami, kładącymi największy nacisk na sprawy socjalne (CONV 709/03: 38-39). Podobnie jak w przypadku Trybunału Obrachunkowego, plenum Konwentu nie zaakceptowało żadnego z wniosków zgłoszonych przez delegatów, przyjmując propozycje Prezydium z nieznacznymi poprawkami, głównie natury redakcyjnej.

#### **1.1.2.4.9. Komitet Regionów i Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

W czasie dyskusji na forum Konwentu największe emocje wzbudzały skład i kompetencje obu organów. Przedstawiciel rządu maltańskiego, Serracino-Inglott, zgłosił postulat radykalnego ograniczenia liczby członków obu Komitetów. Domagał się on ponadto, aby państwa członkowskie mogły proponować do każdego Komitetu po sześciu przedstawicieli. Kategoriecznie sprzeciwił się tej propozycji delegat Bundestagu Meyer. Z drugiej strony opowiedział się on za bezpośrednimi wyborami członków Komitetu Regionów, przeprowadzanymi przez społeczności regionalne lub lokalne państw członkowskich, a także za nadaniem temu organowi prawa do składania skargi do Trybunału Sprawiedliwości, dotyczącej naruszania zasady pomocniczości (Meyer 6.02.2003: 1; 7.02.2003: 1). Trzydziestu trzech delegatów z Brokiem i Mariettą Giannakou na czele wystąpiło natomiast z inicjatywą, aby Komitet Regionów dbał o przestrzeganie przez Unię Europejską różnic kulturowych między państwami członkowskimi, Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaś troszczył się o rozwój kontaktów i dialogu Unii Europejskiej ze społeczeństwem obywatelskim. Podobnie jak w przypadku Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Centralnego, plenum Konwentu nie uznało żadnego z wniosków zgłoszonych przez delegatów i przyjęło propozycje Prezydium z nieznacznymi modyfikacjami natury redakcyjnej.



### 1.1.2.5. Wzmocniona współpraca

Dyskusja na forum Konwentu wykazała, że zdecydowana większość jego członków opowiadała się za zmianami we wzmocnionej współpracy, zmierzającymi w kierunku jej uelastycznienia. Wśród nich znalazł się wspólny wniosek delegatów Niemiec i Holandii zalecający zwiększenie w tej dziedzinie roli Komisji Europejskiej jako strażnika interesów całej Unii Europejskiej (CONV 723/03: 24). Z drugiej strony nie brakowało wszakże poglądów, wyrażanych przez delegatów brytyjskich (Duff), że wzmocnioną współpracę należałoby zlikwidować (CONV 724/03: 109). Ostatecznie jednak plenum Konwentu podzieliło opinię członków Prezydium, że utrzymanie i rozbudowa wzmocnionej współpracy są niezbędne chociażby ze względu na proces rozszerzania Unii Europejskiej na wschód. W dłuższej perspektywie mogłaby ona bowiem okazać się jak najbardziej „wskazana” dla realizacji „szczególnych interesów i potrzeb” coraz większej liczby państw członkowskich Unii (CONV 723/03: 10).

Obrazy Konwentu koncentrowały się na takich kwestiach, jak liczba państw członkowskich niezbędnych do nawiązania wzmocnionej współpracy, procedura podejmowania decyzji, umocnienie roli Parlamentu Europejskiego, warunki upoważniające Radę Ministrów do podjęcia wzmocnionej współpracy, a także jej rozszerzenie na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Największe emocje wzbudzała ta pierwsza kwestia. Niektóre państwa, w szczególności Finlandia, Litwa, Łotwa, Czechy i Węgry, opowiadały się za tym, aby wzmocniona współpraca obejmowała co najmniej połowę krajów członkowskich, jak przewidywał to traktat amsterdamski. Reprezentanci Francji domagali się utrzymania przepisu traktatu nicejskiego, przewidującego, że nawiązanie wzmocnionej współpracy winno być uzależnione od wyrażenia na nią zgody przez co najmniej osiem państw. Natomiast Prezydium Konwentu zaproponowało, aby wzmocniona współpraca dochodziła do skutku, gdy na jej ustanowienie zgadzała się co najmniej 1/3 państw. Ostatecznie plenum Konwentu przyjęło propozycję Prezydium i taki przepis znalazł się w projekcie traktatu konstytucyjnego (art. 43 ust. 2 PTK).

Mocno podzielone były również stanowiska poszczególnych delegacji na temat procedury podejmowania decyzji przy nawiązywaniu wzmocnionej współpracy. Część delegatów postulowała utrzymanie przepisów traktatu nicejskiego, inni domagali się ustanowienia głosowania jednomyślnego, jeszcze inni opowiadali się za wprowadzeniem w tej dziedzinie większości kwalifikowanej. Wszelako plenum Konwentu postanowiło, że podejmowanie decyzji przy nawiązywaniu wzmocnionej współpracy zostanie uzależnione od

procedury obowiązującej w danej polityce unijnej. Tam, gdzie decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, miałyby obowiązywać większością kwalifikowaną, natomiast tam, gdzie stosowane jest głosowanie jednomyślne, powinna być utrzymana jednomyślność. Jednocześnie zrezygnowano z przewidywanej przez traktat nicejski dla II filaru Unii Europejskiej możliwości odwoływania się do Rady Europejskiej z powodu ważnego interesu narodowego, co całkowicie wyłączało tę instytucję z procedury wzmocnionej współpracy<sup>24</sup>. Plenum Konwentu rozszerzyło również kompetencje Parlamentu Europejskiego we wzmocnionej współpracy, przyznając mu prawo do wyrażania zgody na jej nawiązywanie we wszystkich politykach unijnych, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dotychczas udzielał on zgody jedynie w tych dziedzinach, w których stosowana była procedura współdecydowania (art. III-325 ust. 1 PTK).

Znacząco złagodzone również warunki upoważniające do nawiązania wzmocnionej współpracy. Zrezygnowano z przewidywanego przez traktat nicejski przepisu, nakładającego na Radę Unii Europejskiej obowiązek sprawdzenia, czy założone cele integracyjne nie dają się zrealizować za pomocą procedur przewidzianych w traktatach. Odtąd Rada Ministrów miała jedynie sprawdzać, czy wspomniane cele integracyjne nie mogą zostać osiągnięte przez Unię Europejską jako całość (art. 43 ust. 2 PTK). Oznaczało to dalsze uelastycznienie wzmocnionej współpracy, ponieważ po stwierdzeniu prawdopodobieństwa niepowodzenia realizacji tychże celów integracyjnych przez Unię jako całość, Rada Unii Europejskiej mogła niezwłocznie przystąpić do wydania upoważnienia do nawiązania takiej współpracy. Ponadto anulowano obowiązujące dotąd zastrzeżenie o konieczności poszanowania przepisów protokołu włączającego *acquis* Schengen do Unii Europejskiej. Jedną z przyczyn tej zmiany było stanowisko Prezydium, podzielone następnie przez plenum Konwentu, że współpracę w ramach systemu Schengen należy interpretować jako jeden z „wariantów ogólnie rozumianego mechanizmu wzmocnionej współpracy” (CONV 723/03: 18, 22, 28).

Liczne kontrowersje w czasie prac Konwentu wzbudzała również sprawa rozszerzenia wzmocnionej współpracy na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Na forum Konwentu

---

<sup>24</sup> Na mocy traktatu amsterdamskiego w I filarze odwołanie do Rady Unii Europejskiej, działającej w składzie szefów państw lub rządów, przysługiwało wtedy, gdy jedno państwo członkowskie nie zgadzało się na nawiązanie wzmocnionej współpracy (w trybie większości kwalifikowanej) z powodu ważnego interesu narodowego. Wtedy Rada, stanowiąc jednomyślnie, podejmowała ostateczną decyzję. Natomiast w III filarze w razie skorzystania przez jedno państwo z prawa weta instancją odwoławczą była Rada Europejska, stanowiąca jednomyślnie. W traktacie nicejskim w I i III filarze zniesiono prawo weta, co oznaczało wyłączenie Rady Unii Europejskiej (w składzie szefów państw lub rządów) oraz Rady Europejskiej z omawianej procedury. Jednak na podstawie traktatu nicejskiego wzmocnioną współpracę wraz z prawem weta oraz możliwością odwołania się do Rady Europejskiej wprowadzono do II filaru. W przypadku skorzystania z prawa weta przez jedno państwo, ostateczną decyzję podejmowała Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie.

za możliwością nawiązywania wzmocnionej współpracy w tej polityce opowiadały się głównie Niemcy i Francja, popierane przez Belgię i Luksemburg. Przeciwnie stanowisko prezentowały Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja, Finlandia, Łotwa i Estonia. Wątpliwości w tej sprawie zgłaszały także Holandia, Polska i Dania (Trzaskowski 2005: 318-319). Ostatecznie jednak plenum Konwentu przyjęło rozwiązanie kompromisowe, polegające na ustanowieniu przepisów, przewidujących, że wzmocniona współpraca będzie zasadniczo dotyczyła wszystkich polityk unijnych, nienależących do wyłącznych kompetencji Unii, a zatem także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. I-43 ust.1 PTK).

#### **1.1.2.6. Legitymacja demokratyczna**

Uczestnicy obrad Konwentu uporządkowali i rozszerzyli obowiązujące dotąd zasady życia demokratycznego Unii Europejskiej: zasadę demokratycznej równości, zasadę demokracji przedstawicielskiej i zasadę demokracji uczestniczącej. Inicjatorami odwołania się w tych sprawach do postanowień zawartych w dotychczasowych traktatach byli przedstawiciele m.in.: Niemiec (Elmar Brok/PE), Francji (Jacques Floch), Włoch (Marco Follini), Polski (Hübner), Portugalii (Lopes) i Luksemburga (Santer) (CONV 724/03: 111). Nową regulacją, określającą zasady demokracji uczestniczącej, była tzw. obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Idea ustanowienia takiej regulacji zrodziła się dopiero pod koniec obrad Konwentu. Pomysłodawcami i rzecznikami wprowadzenia jej do projektu traktatu konstytucyjnego byli głównie przedstawiciele Niemiec. 5 i 11 czerwca 2003 r. z inicjatywą taką wystąpił delegat Bundestagu Meyer, a jego formalny wniosek w tej sprawie podpisało ponad pięćdziesięciu delegatów (Meyer 5.06.2003: 1; 11.06.2003: 1). W efekcie plenum Konwentu podczas swojego posiedzenia w dniach 11-13 czerwca 2003 r. zgodziło się na wprowadzenie stosownego przepisu do gotowej już Części I projektu traktatu konstytucyjnego. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza miała być zgłaszana przez co najmniej milion osób pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich, w sprawach, w których zdaniem obywateli wykonanie konstytucji wymagało uchwalenia aktu prawnego (art. I-46 ust. 4 PTK).

Przedmiotem obrad Konwentu była również sprawa umocnienia roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii. Zajęły się nią aż dwie grupy robocze: Grupa robocza IV (Rola parlamentów narodowych) oraz Grupa robocza I (Zasada pomocniczości). Pierwsza z nich przygotowała zalecenia dotyczące treści protokołu o roli parlamentów narodowych, druga zaś opracowała rekomendacje w sprawie przestrzegania zasady pomocniczości. Zalecenia opracowane przez Grupę roboczą IV zostały zasadniczo zaakceptowane przez Prezydium, a następnie uzupełnione i zmodyfikowane przez plenum

Konwentu (CONV 353/02: 1-15). Podczas samej dyskusji na forum Konwentu do projektu protokołu o roli parlamentów narodowych wprowadzono jedynie nieznaczne modyfikacje. Z inicjatywy ponad sześćdziesięciosobowej grupy delegatów na czele z Brokiem, Duffem i Farnleitnerem (Austria) do listy dokumentów przekazywanych przez Komisję Europejską parlamentom narodowym dołączono roczne programy prac legislacyjnych. Na wniosek delegatów niemieckich (Altmaier, Wuermeling) i belgijskich (Michel, Danny Pieters) postanowiono, że o działalności instytucji Unii Europejskiej informowane będą równocześnie obie izby parlamentarne, jeżeli w danym państwie członkowskim istnieją dwuizbowe parlamenty (CONV 724/03: 136, 138-140). Z inicjatywy delegatów francuskich i portugalskich wprowadzono do projektu przepis zobowiązujący Parlament Europejski i parlamenty narodowe do określania i ustalania rozwoju skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Jednocześnie odrzucony został wniosek ponad czterdziestoosobowej grupy członków Konwentu, której przewodzili delegaci brytyjscy, portugalscy, francuscy i duńscy, dotyczący rozszerzenia kompetencji COSAC i szczegółowego określenia jej roli w Unii Europejskiej<sup>26</sup>.

Zalecenia Grupy roboczej I przewidywały zwiększenie odpowiedzialności Komisji Europejskiej za poszanowanie zasady pomocniczości w fazie sporządzania projektu aktu prawnego, ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania, a także wyposażenie parlamentów narodowych i Komitetu Regionów w uprawnienia, pozwalające na wnoszenie do Trybunału Sprawiedliwości skarg o naruszenie zasady pomocniczości. Szczególnie innowacyjna była propozycja ustanowienia mechanizmu wczesnego ostrzegania jako instrumentu służącego monitorowaniu sposobu przestrzegania zasady pomocniczości, ponieważ oznaczała ona, że po raz pierwszy w historii parlamenty narodowe będą włączone do procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej (procedura tzw. żółtej kartki) (CONV 286/02: 1-11). Zalecenia Grupy roboczej I zostały zasadniczo zaakceptowane przez Prezydium, a następnie uzupełnione i zmodyfikowane przez plenum Konwentu. Na wniosek delegatów niemieckich (Fischer, Altmaier, Meyer, Wuermeling, Teufel), francuskich (Lequiller), włoskich (Dini, Filadelfio Guido Basile), brytyjskich (Gisela Stuart), fińskich (Vanhanen) i czeskich (Josef Zieleniec) – mechanizm wczesnego ostrzegania przed niezgodnością wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej z zasadą pomocniczości rozciągnięty został

---

<sup>25</sup> Byli to: Duhamel i Lequiller (Francja) oraz Ernâni Lopes, Eduarda Azevedo, Manuel Lobo Antunes i António Nazaré Pereira (Portugalia) (CONV 724/03: 138, 140).

<sup>26</sup> Byli to: Stuart, Duff i Kirkhope (Wielka Brytania), Azevedo, António Nazaré Pereira, Costa i Guilherme d'Oliveira Martins (Portugalia), Lequiller (Francja) i Poul Schlüter (Dania) (Ibidem: 141).

na obie izby parlamentarne tych państw członkowskich, które posiadały dwuizbowe parlamenty (CONV 724/03: 146; Meyer 18.03.2003:1). Z inicjatywy Prezydium powzięto decyzję, aby Komisja Europejska poddawała przeglądowi swoje wnioski ustawodawcze (mogła je zmienić, wycofać lub potwierdzić), gdyby uzasadnione opinie o ich niezgodności z zasadą pomocniczości stanowiły co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym i ich izbom (zalecenia Grupy roboczej I mówiły tylko o parlamentach narodowych). W przypadku wniosków Komisji lub rządów państw członkowskich dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej próg ten wynosił co najmniej 1/4 głosów. Jednocześnie ustalono, że podczas podejmowania decyzji w tych sprawach jednoizbowe parlamenty narodowe powinny dysponować dwoma głosami, każda zaś z izb w parlamentach dwuizbowych – jednym głosem. Przedstawiciele Niemiec (Teufel, Meyer), Austrii (Farnleitner), Wielkiej Brytanii (Duff, Neil MacCormick/PE) i Irlandii (John Cushman/PE) przeforsowali postulat wyraźnego powiązania zasady pomocniczości z uprawnieniami władz regionalnych i lokalnych w krajach członkowskich (CONV 724/03: 62, 146-148; Meyer 18.03.2003: 1).

#### **1.1.2.7. Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa**

##### **1.1.2.7.1. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa**

Delegaci Niemiec, wspierani przez przedstawicieli Francji, od samego początku obrad Konwentu opowiadali się za uwspólnowaniem II filaru Unii Europejskiej. Już 22 listopada 2002 r. Fischer i de Villepin we wspólnym memorandum przedłożonym na forum Konwentu domagali się m.in. wyposażenia ministra spraw zagranicznych Unii w bardzo szerokie kompetencje, ustanowienia głosowania większością kwalifikowaną jako reguły podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także wprowadzenia pełnej kontroli Parlamentu Europejskiego w tej dziedzinie (CONV 422/02: 1-4; Meyer 11.07.2002: 1; 12.07.2002: 1; 16.05.2003: 1; 5.06.2003: 1; Węc 2004: 13-17).

Postulaty niemiecko-francuskie zostały częściowo uwzględnione w raporcie Grupy roboczej VII (Działania zewnętrzne), która zajęła się reformą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. 16 grudnia 2002 r. przedstawiła ona Konwentowi raport końcowy ze swej działalności. Zaproponowała w nim połączenie w jednym rozdziale projektu traktatu konstytucyjnego wszystkich – rozproszonych dotąd w różnych traktatach – działań zewnętrznych Unii Europejskiej, tzn. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki handlowej, współpracy z państwami trzecimi, pomocy humanitarnej, a także

stosunków z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi. Poza wspomnianymi już wyżej propozycjami, dotyczącymi ministra spraw zagranicznych Unii i Rady Spraw Zagranicznych, Grupa robocza VII zaleciła ustanowienie europejskiego korpusu dyplomatycznego podlegającego ministrowi spraw zagranicznych; nadanie ministrowi spraw zagranicznych Unii i Komisji Europejskiej prawa do zgłaszania wspólnych inicjatyw legislacyjnych; rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej i uelastycznienie procedury konstruktywnego wstrzymania się od głosu; nadanie Radzie Europejskiej uprawnień do jednomyślnego decydowania o dalszym rozszerzaniu zakresu stosowania większości kwalifikowanej w drodze procedury pomostowej (procedury *passerelle*), a także zwiększenie wydatków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przyznanie większej autonomii ministrowi spraw zagranicznych Unii w tym zakresie (CONV 459/02: 2, 6-9).

W ślad za tym Schröder i Chirac we wspomnianym wyżej wspólnym niemiecko-francuskim projekcie reformy ustrojowej Unii Europejskiej z 15 stycznia 2003 r. zaproponowali dwa dalsze rozwiązania. Decyzje dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa winny być podejmowane zasadniczo większością kwalifikowaną, ale w kwestiach mających znaczenie militarne i obronne należałoby utrzymać głosowanie jednomyślne. Ponadto w sprawach dotyczących żywotnych interesów państw członkowskich miała obowiązywać specjalna procedura mediacyjna. Jeżeli dana decyzja naruszałaby takie interesy któregokolwiek z państw, wówczas minister spraw zagranicznych Unii podejmowałby działania mediacyjne. Jeśli okazałyby się one nieskuteczne, mediacji podejmowałby się przewodniczący Rady Europejskiej. Jeżeli i jego działania nie dałyby rezultatu, spór rozstrzygałaby Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną (CONV 489/03: 6-7).

Propozycje Schrödera i Chiraca wywarły wpływ na debatę plenarną Konwentu, czego wyrazem był fakt, że procedura podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa należała do najbardziej kontrowersyjnych. Część członków Konwentu, w tym przede wszystkim delegaci Niemiec (Meyer, Brok), wspierani przez przedstawicieli Francji (Lamassoure) i Włoch (Dini), proponowała wprowadzenie w analizowanej polityce głosowania większością kwalifikowaną jako generalnej zasady. Inni, w tym głównie delegaci Wielkiej Brytanii (Stuart), domagali się utrzymania *status quo*, czyli jednomyślnego podejmowania decyzji, z wyjątkami ustanowionymi w traktatach z Maastricht, Amsterdamu i Nicei. Delegaci Niemiec i Francji byli również głęboko przekonani o konieczności stopniowego uwspólnotowienia II filaru. Przedstawiciel Bundestagu Meyer argumentował, że niezwykle ważnymi przesłankami dla działań zmierzających w tym kierunku byłoby: uznanie głosowania

większością kwalifikowaną za powszechnie stosowaną zasadę, wynikające stąd umocnienie pozycji ministra spraw zagranicznych Unii, a także ustanowienie kontroli Parlamentu Europejskiego nad wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem (Meyer 11.07.2002: 1; 12.07.2002:1; 16.05.2003: 1; 5.06.2003: 1).

Ostatecznie jednak propozycje niemiecko-francuskie nie znalazły odzwierciedlenia w projekcie traktatu konstytucyjnego. Konwent przyjął rozwiązania kompromisowe, opierające się na zaleceniach Grupy roboczej VII (CONV 724/03: 96-98). Jedyną zmianą w stosunku do zaleceń tej Grupy roboczej było anulowanie przepisu nadającym ministrowi spraw zagranicznych Unii i Komisji Europejskiej prawa do zgłaszania wspólnych inicjatyw legislacyjnych. Zmiana ta wzmocniała pozycję ministra spraw zagranicznych Unii w stosunku do Komisji Europejskiej, ponieważ uzyskiwał on prawo do samodzielnego występowania z inicjatywą legislacyjną, zaś w razie potrzeby mógł się zwrócić o wsparcie do Komisji Europejskiej (CONV 724/03: 98). Ponadto z wnioskiem legislacyjnym, podobnie jak dotychczas, mogło wystąpić każde państwo członkowskie.

Decyzje we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa miały być podejmowane jednomyślnie, zasadniczo przez Radę Europejską i Radę Ministrów, i mogły być tylko decyzjami europejskimi. Z obszaru tego wyraźnie wyłączono ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe, obowiązujące we wszystkich pozostałych politykach unijnych. Rada Europejska i Rada Ministrów miały stanowić w tej dziedzinie na wniosek rządu państwa członkowskiego, ministra spraw zagranicznych Unii lub ministra spraw zagranicznych Unii wspieranego przez Komisję Europejską (art. I-39 ust. 7-8 PTK). Ministra spraw zagranicznych Unii w wykonywaniu jego obowiązków winna wspierać Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Miała ona zostać powołana za zgodą Rady Ministrów i Komisji Europejskiej w pierwszym roku po wejściu w życie traktatu konstytucyjnego. Powinna się składać z urzędników odpowiednich wydziałów Sekretariatu Generalnego Rady Ministrów, Komisji Europejskiej, a także oddelegowanego personelu krajowych służb dyplomatycznych (art. III-197 ust. 3 PTK, deklaracja w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych).

Status prawny decyzji europejskich przyjmowanych we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa różnił się od decyzji europejskich przyjmowanych w pozostałych politykach unijnych (Barcz 2003: 513). Projekt traktatu konstytucyjnego rozszerzał, choć nieznacznie, zakres spraw, w których Rada Ministrów mogła uchylać swoje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Były to jednak nadal przypadki wyjątkowe. Wszelako głosowanie nie dochodziło do skutku, jeżeli członek Rady Ministrów wydał oświadczenie, że z istotnych względów polityki krajowej zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji podejmowanej

większością kwalifikowaną. Wtedy Rada Ministrów, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogła zażądać przedłożenia tej sprawy Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. III-201 ust. 2 PTK). Ponadto w innych sytuacjach, niż przewidziane w art. III-201 ust. 2 PTK, Rada Europejska mogła w drodze procedury pomostowej (procedury *passerelle*) jednomyślnie zadecydować, iż Rada Ministrów powinna stanowić większością kwalifikowaną (art. III-201 ust. 3 PTK). Stwarzało to perspektywę dla dalszego rozszerzenia możliwości głosowania w tym trybie. Nowym elementem w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa było wyraźne osłabienie obowiązującej dotąd zasady konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Nastąpiło to wskutek jej powiązania z klauzulą demograficzną. Decyzje europejskie, dla których konstytucja przewidywała głosowanie jednomyślnie, nie mogły dojść do skutku, jeżeli liczba państw, które wstrzymały się od głosu i złożyły w związku z tym stosowne oświadczenie, wynosiła co najmniej 1/3 ogólnej liczby krajów członkowskich, reprezentujących co najmniej 1/3 ludności Unii (art. III-201 ust. 1 PTK).

#### **1.1.2.7.2. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony**

Nad reformą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony pracowała Grupa robocza VIII (Obrona), która rozpatrzyła ponad czterdzieści projektów i propozycji zgłoszonych przez swoich członków, a także innych przedstawicieli Konwentu. Wśród nich na uwagę zasługiwał przede wszystkim wspomniany wyżej wspólny niemiecko-francuski projekt Fischera i de Villepin'a z 22 listopada 2002 r. Ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji proponowali w nim bowiem w imieniu swoich rządów radykalne zmiany w analizowanej polityce: po pierwsze, rozciągnięcie wzmocnionej współpracy na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, co oznaczałoby jej uelastycznienie; po drugie, przejęcie przez zainteresowane państwa członkowskie zobowiązań wynikających z art. V zmodyfikowanego Paktu Brukselskiego z 23 października 1954 r., w tym klauzuli sojuszniczej<sup>27</sup>; po trzecie, utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeń jako organu ponadnarodowego; po czwarte, rozwój europejskiej polityki zbrojeniowej zgodnie z art. 296 ust. 1-2 TWE oraz ustanowienie w tej dziedzinie tzw. współpracy strukturalnej. Ta ostatnia forma współpracy miała być

---

<sup>27</sup> Klauzula sojusznicza (*casus foederis*) skodyfikowana w art. V zmodyfikowanego Paktu Brukselskiego nakładała na państwa członkowskie UZE obowiązek automatycznego udzielenia pomocy krajowi, który stałby się obiektem agresji z zewnątrz. Art. V stanowił, że w przypadku „gdyby jedna z Wysokich Umawiających się Stron uległa w Europie napaści zbrojnej, inne Strony zgodnie z postanowieniami artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzielą jej pomocy i wsparcia przy użyciu wszelkich pozostających w ich dyspozycji środków militarnych i innych” (PB 1954: 3).



nawiązywana bezpośrednio przez zainteresowane państwa członkowskie, a nie przez Radę Europejską czy Radę Ministrów, co oznaczało, że byłaby ona oparta na powszechnie krytykowanej w wielu innych państwach członkowskich, w tym w Polsce, koncepcji *Europy à la carte*. Do projektu traktatu konstytucyjnego winien być także załączony specjalny protokół, umożliwiający zainteresowanym państwom członkowskim Unii Europejskiej wykorzystanie istniejących między nimi form współpracy zbrojeniowej, poprawę ich zdolności militarnych oraz nawiązanie nowych form kooperacji (harmonizacja planowania wojskowego, podział zadań itd.). Ponadto ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji zaproponowali przyjęcie deklaracji politycznej „Solidarność i wspólne bezpieczeństwo”, która stanowiłaby załącznik do projektu traktatu konstytucyjnego i wskazywałaby na konieczność przeciwdziałania wszelkim zagrożeniom bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym głównie terroryzmowi, a także dopuszczała możliwość przyszłego przekształcenia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony, wzmacniającą „europejski filar” NATO (CONV 422/02, s. 1-4: 1-4; Meyer 11.07.2002: 1; 12.07.2002: 1; 16.05.2003: 1; 5.06.2003:1).

Grupa robocza VIII przyjęła do wiadomości, ale nie zaaprobowała większości propozycji zawartych w projekcie niemiecko-francuskim. Krytycznie oceniona została przez większość jej członków idea przekształcenia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Europejską Unię Bezpieczeństwa i Obrony<sup>28</sup>, zamiar rozciągnięcia wzmocnionej współpracy na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, a także zamysł przejście przez zainteresowane państwa członkowskie Unii Europejskiej ich zobowiązań wynikających z postanowień zmodyfikowanego Paktu Brukselskiego, w tym klauzuli sojuszniczej (CONV 461/02: 18-21). Członkowie Grupy roboczej VIII wyrażali przeświadczenie, że zaakceptowanie tej ostatniej propozycji byłoby równoznaczne z definitywną likwidacją UZE. W czasie dyskusji nad klauzulą sojuszniczą zrodził się jednak zamysł ustanowienia ściślejszej współpracy między zainteresowanymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej w dziedzinie wzajemnej obrony. Większość członków Grupy roboczej VIII opowiedziała się także za ustanowieniem nowej formy współpracy, zwanej współpracą strukturalną, czyli ściślejszą kooperacją zainteresowanych państw członkowskich Unii Europejskiej, spełniających wyższe kryteria wydolności wojskowej w zakresie m.in. wykszolenia, interoperacyjności i zdolności dyslokacyjnych sił zbrojnych. Ponadto uzgodniono wprowadzenie do części normatywnej

---

<sup>28</sup> Niektórzy członkowie Grupy roboczej VIII poparli niemiecko-francuską propozycję opracowania deklaracji politycznej o solidarności i bezpieczeństwie powszechnym, która docelowo zalecałaby powołanie do życia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (CONV 422/02: 18).

projektu traktatu konstytucyjnego klauzuli solidarności, a także utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeń i Badań Strategicznych, choć nie na płaszczyźnie ponadnarodowej, do czego w gruncie rzeczy zmierzali ministrowie spraw zagranicznych RFN i Francji, lecz na płaszczyźnie międzyrządowej. Podczas dyskusji rozważana była również idea ustanowienia odrębnej formacji Rady Ministrów ds. Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, złożonej z ministrów obrony państw członkowskich. Ostatecznie jednak Grupa robocza VIII opowiedziała się za utrzymaniem dotychczasowych regulacji przewidujących udział ministrów obrony w posiedzeniach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych lub jej przyszłego odpowiednika (CONV 461/02: 19, 22-24).

16 grudnia 2002 r. Grupa robocza VIII przedłożyła raport końcowy, w którym zaleciła Konwentowi wprowadzenie następujących zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony: po pierwsze, rozszerzenie zakresu zarządzania kryzysowego i liczby misji petersberskich; po drugie, zapewnienie większej „elastyczności” w procesie podejmowania decyzji i realizacji zadań we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony przez efektywniejsze wykorzystanie mechanizmu konstruktywnego wstrzymania się od głosu oraz ustanowienie ściślejszej współpracy w dziedzinie wzajemnej obrony; po trzecie, wprowadzenie klauzuli solidarności umożliwiającej państwom członkowskim skuteczne zapobieganie i reagowanie na zagrożenia terrorystyczne, a także klęski żywiołowe lub katastrofy humanitarne przy wykorzystaniu wszystkich instrumentów, jakimi dysponuje Unia Europejska (siły militarne, instytucje stworzone dla realizacji misji petersberskich, współpraca policyjna oraz współpraca sądowa w sprawach karnych); po czwarte, ustanowienie Agencji Zbrojeń i Badań Strategicznych w celu przemysłowego i technologicznego wzmocnienia sektora obronnego Unii Europejskiej oraz umożliwienia państwom członkowskim realizacji programów kooperacyjnych z wykorzystaniem istniejących form współpracy zbrojeniowej, w tym w szczególności współpracy w ramach Zachodnioeuropejskiej Grupy ds. Uzbrojenia (*Western European Armaments Group* – WEAG), Zachodnioeuropejskiej Organizacji ds. Uzbrojenia (*Western European Armaments Organization* – WEAO) oraz Wspólnego Organu Współpracy w dziedzinie Uzbrojenia (*Western European Armaments Organization* – OCCAR), a także wspierania badań strategicznych, w tym badań w dziedzinie militarnych systemów działających w kosmosie; po piąte, przekazanie ministrowi spraw zagranicznych Unii prawa do inicjatywy ustawodawczej (dotyczącej ustalania rodzaju operacji i środków niezbędnych do przewycięzania kryzysów regionalnych) oraz uprawnień do kierowania i koordynacji działaniami obronnymi państw członkowskich; po szóste, zapewnienie wystarczającej kontroli parlamentarnej nad wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony (m.in. regularne konsultacje

i wymiana informacji między kompetentnymi komisjami Parlamentu Europejskiego i parlamentami narodowymi) (CONV 461/02: 1-2, 16-25)<sup>29</sup>.

W związku z amerykańską interwencją w Iraku 20 marca 2003 r. Niemcy, Francja, Belgia i Luksemburg ponownie próbowały wpłynąć na przebieg obrad Konwentu. 29 kwietnia 2003 r. przywódcy tych państw Gerhard Schröder, Jacques Chirac, Guy Verhofstadt i Jean-Claude Juncker podczas spotkania w Tervuren pod Brukselą (tzw. szczyt pralinkowy) wspólnie opowiedzieli się za utworzeniem Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. W komunikacie wydanym na zakończenie posiedzenia wezwali oni członków Konwentu do ustanowienia w projekcie traktatu konstytucyjnego ramowych uwarunkowań prawnych pozwalających na powołanie w przyszłości do życia tej nowej europejskiej organizacji obronnej, w szczególności zaś wprowadzenia do części normatywnej projektu traktatu konstytucyjnego klauzuli solidarności i bezpieczeństwa, nowego określenia zadań misji petersberskich, utworzenia europejskich sił reagowania kryzysowego i europejskiej agencji zbrojeń, szerszego zastosowania wzmocnionej współpracy we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, rozpoczęcia jeszcze podczas obrad Konwentu przygotowań do utworzenia europejskich sił szybkiego reagowania (których fundamentem byłaby brygada niemiecko-francuska), a także ustanowienia europejskiego strategicznego dowództwa transportu lotniczego, europejskiej jednostki wspólnej obrony przed bronią ABC oraz zupełnie niezależnego sztabu planowania operacyjnego Unii Europejskiej z siedzibą w Tervuren (BReg. Gemeinsame Erklärung 2003: 1-2)<sup>30</sup>.

Kilka tygodni później plenum Konwentu przyjęło propozycje Grupy roboczej VIII z pewnymi modyfikacjami, ale nie zaaprobowało postulatów Schrödera, Chiraca, Verhofstadta oraz Junckera w sprawie ustanowienia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Na

---

<sup>29</sup> Ten ostatni postulat wprowadzony został do zaleceń Grupy roboczej VIII głównie pod naciskiem delegata Bundestagu Meyera (Meyer 12.07.2012:1).

<sup>30</sup> Należy podkreślić, że uczestnicy szczytu pralinkowego należeli w Unii Europejskiej do najbardziej zdecydowanych przeciwników amerykańskiej interwencji militarnej w Iraku w 2003 r. Ich decyzje miały zatem w dużej mierze charakter polityczny. Wywołały one powszechne niezadowolenie zarówno w większości państw członkowskich i kandydujących do Unii Europejskiej, jak i w USA. W państwach członkowskich Unii Europejskiej, przede wszystkim w Holandii, Hiszpanii i we Włoszech, zostały one odebrane jako chęć dyskredytacji USA oraz ich europejskich sojuszników, popierających amerykańską interwencję w Iraku. Z drugiej strony po obu stronach Atlantyku wskazywano na faktyczne zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego, wynikające z tychże postanowień. Niektórzy politycy europejscy obawiali się, że doprowadzą one do podziału Unii Europejskiej (Tony Blair) lub znaczącego osłabienia NATO w Europie (José María Aznar). W Stanach Zjednoczonych szczególne zaniepokojenie wzbudził zamiar ustanowienia niezależnego sztabu planowania operacyjnego Unii Europejskiej w Tervuren, co interpretowano tam jako próbę dublowania struktur NATO. Również w Polsce wskazywano na jednoznacznie polityczny charakter szczytu pralinkowego, ale nie ukrywano też, że ewentualna realizacja zgłoszonych tam propozycji mogłaby przyczynić się do podważenia całej współpracy transatlantyckiej (Węc 2011: 109-110; Miszczak 2005: 99-101).

wniosek delegatów Niemiec (Fischer), Francji (de Villepin), Hiszpanii (Borrell) i Wielkiej Brytanii (Hain) do katalogu celów realizowanych w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony wprowadzone zostało zadanie zapobiegania konfliktom, co pozwalało na jej lepsze dostosowanie do postanowień Karty Narodów Zjednoczonych (art. 40 ust. 1 PTK). Plenum zaaprobowało także wniosek przedstawicieli Niemiec (Fischer), Wielkiej Brytanii (Hain), Irlandii (Roche), Włoch (Fini) i Holandii (de Vries) w sprawie zmiany nazwy agencji, odpowiedzialnej za politykę zbrojeniową. Nowa nazwa tej instytucji – Agencja Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego – lepiej zdawała się odzwierciedlać bowiem jej faktyczną rolę i zadania (art. I-40 ust. 3 PTK). Zaproponowane przez Grupę roboczą VIII rozszerzenie zakresu stosowania klauzuli solidarności na klęski żywiołowe i klęski spowodowane przez człowieka popierali na forum Konwentu zwłaszcza Fischer, Villepin, Hain, Farnleitner, Roche, Kiljunen i Michel (CONV 724/03: 104). Z inicjatywy ponad trzydziestoosobowej grupy delegatów na czele z Brokiem (Niemcy), hrabią Stocktonem (Wielka Brytania) i Mariettą Giannkou (Grecja) wprowadzony został wymóg regularnego konsultowania Parlamentu Europejskiego przez ministra spraw zagranicznych Unii w sprawie głównych aspektów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (CONV 724/03: 101-103). Jednocześnie plenum odrzuciło wniosek Meyera, zalecający podejmowanie decyzji w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony superkwalifikowaną większością głosów 3/4 państw członkowskich, reprezentujących co najmniej  $\frac{3}{4}$  liczby ludności Unii Europejskiej (Meyer 16.05.2003: 1). Wbrew stanowisku bardzo dużej grupy delegatów, w tym przedstawicieli Polski, plenum Konwentu postanowiło, że współpraca strukturalna winna być nawiązywana przez rządy państw członkowskich, a nie unijne instytucje. Oznaczało to, że mogła ona być uruchomiana także poza Unią Europejską w drodze porozumień międzyrządowych.

Jednak najpoważniejszą zmianą ustanowioną przez plenum Konwentu we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony było wprowadzenie tam klauzuli sojuszniczej, zwanej także klauzulą o wzajemnej pomocy. Nawiązywała ona do wspomnianej wyżej propozycji Fischera i de Villepina z 22 listopada 2002 r., ale także raportu Grupy roboczej VIII z 16 grudnia tegoż roku. Klauzula stanowiła, że jeżeli jedno z uczestniczących we wzajemnej obronie państw członkowskich stałoby się ofiarą zbrojnej agresji na swoim terytorium, to pozostałe uczestniczące w niej państwa, stosując wszelkie dostępne im środki, musiałyby mu udzielić pomocy oraz wsparcia wojskowego i innego zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Pod naciskiem głównie delegatów duńskich (Christophersen, Helle Thorning-Schmidt) realizację współpracy w dziedzinie wzajemnej obrony uwarunkowano jednak ścisłą kooperacją uczestniczących w niej państw z Paktem Północnoatlantyckim (art. I-40 ust. 2, 7 PTK) (CONV

724/03: 103). Z kolei pod wpływem przedstawicieli państw neutralnych lub prowadzących politykę neutralności (Austrii, Szwecji, Finlandii i Irlandii) uzgodniono, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony „nie uchybia specyficznemu charakterowi” polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 40 ust. 2 PTK). Lista państw uczestniczących we wzajemnej obronie miała być w przyszłości podana w specjalnej deklaracji stanowiącej załącznik do projektu traktatu konstytucyjnego (art. III-214 ust. 1 PTK). W czasie obrad Konwentu nie powiodło się uzgodnienie treści takiej deklaracji. Najłabszym punktem klauzuli sojuszniczej było jednak to, że nie posiadała ona przepisów implementacyjnych, co oznaczało, że nie było jasne, w jaki sposób można by z niej korzystać.

W ślad za propozycjami Grupy roboczej VIII projekt traktatu konstytucyjnego stanowił, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony jest integralną częścią wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. I-40 ust. 1 PTK). Decyzje europejskie dotyczące realizacji zadań i celów w tej dziedzinie miała podejmować Rada Ministrów, stanowiąc jednomyślnie, na wniosek ministra spraw zagranicznych Unii lub rządu państwa członkowskiego. Minister, w stosowanych przypadkach wspólnie z Komisją Europejską, mógł proponować wykorzystanie zarówno środków krajowych, jak i instrumentów unijnych (art. I-40 ust. 4 PTK). Projekt zwiększał z trzech do sześciu liczbę misji petersberskich. Zadania realizowane w ramach misji petersberskich miały być wykonywane z wykorzystaniem potencjału zapewnianego przez państwa członkowskie (art. I-40 ust. 1 PTK). Państwa członkowskie, wspólnie tworzące wielonarodowe siły zbrojne, mogły również przekazywać je do dyspozycji Unii Europejskiej w celu realizacji zadań i celów we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (art. I-40 ust. 3 PTK). Klauzula solidarności mówiła o solidarnym współdziałaniu państw członkowskich w przypadku, gdy jedno z nich stałoby się ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. I-42 ust. 1 PTK). Współpraca strukturalna mogła być ustanowiona między państwami członkowskimi Unii, spełniającymi wyższe kryteria wydolności wojskowej oraz zamierzającymi przyjąć większe zobowiązania w dziedzinie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. I-40 ust. 6 PTK). Decyzję o nawiązaniu takiej współpracy miały podejmować same państwa członkowskie, a nie instytucje Unii Europejskiej (art. I-40 ust. 6, art. III-213 ust. 1 PTK). Lista państw zainteresowanych podjęciem współpracy strukturalnej, a także kryteria i zobowiązania w zakresie potencjału wojskowego miały być w przyszłości podane w specjalnym protokole, stanowiącym załącznik do projektu traktatu konstytucyjnego (art. III-213 ust. 1 PTK). Jednak podczas obrad Konwentu nie udało się uzgodnić takiego protokołu. Z kolei Europejska Agencja Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego miała się zajmować m.in. rozbudową bazy przemysłowej i technologicznej

sektora obronnego, a także określaniem wymogów operacyjnych, potencjału i zbrojeń europejskiej polityki obronnej (art. I-40 ust. 3, art. III-212 ust. 1 PTK).

#### **1.1.2.8. Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

Reformą przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zajęła się Grupa robocza X (Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość), która 2 grudnia 2002 r. przedstawiła Konwentowi raport końcowy ze swej działalności. Członkowie Grupy roboczej X zgodnie uznali, że reforma powinna polegać na ustanowieniu jednolitych ram prawnych i instytucjonalnych oraz na konsekwentnym rozdzieleniu realizowanych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zadań „ustawodawczych” i „operacyjnych”. W ślad za tym Grupa robocza X zaproponowała połączenie w jednym rozdziale projektu traktatu konstytucyjnego obu części przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, należących dotąd do I i III filaru. Miałyby one odtąd wchodzić w skład polityk i działań wewnętrznych Unii Europejskiej. Jednolite ramy prawne i instytucjonalne miałyby łączyć w sobie „elementy metody wspólnotowej (...) z mechanizmami dopuszczającymi w określonych przypadkach wzmocnioną współpracę (międzyrządową) w działalności operacyjnej na szczeblu unijnym, a także współdziałanie parlamentów narodowych, co pozwoliłoby na uwzględnienie specyficznych cech charakteryzujących dziedzinę policji i prawa karnego w poszczególnych państwach członkowskich”. Natomiast rozdzielenie zadań ustawodawczych i operacyjnych winno polegać na jednoznacznym rozróżnieniu między stanowieniem prawa a wzmocnioną współpracą międzyrządową o charakterze operacyjnym na płaszczyźnie unijnej (CONV 426/02: 1-3).

Po kilkumiesięcznych obradach Grupa robocza X uzgodniła pakiet zaleceń, obejmujący zmiany ustawodawcze i operacyjne w I i III filarze. W ślad za tym zaleciła ona Konwentowi następujące zmiany ustawodawcze w I filarze: ustanowienie wspólnotowej regulacji dla polityki w dziedzinie azylu oraz polityki wobec uchodźców i wysiedleńców, co wymagałoby zmiany art. 63 ust. 1-2 TWE; przyjęcie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi (włącznie ze sprawami finansowymi) jako punktu wyjścia w realizacji polityki azylowej oraz polityki w sprawie uchodźców i wysiedleńców; wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną i procedury współdecydowania w odniesieniu do spraw dotyczących osób ubiegających się o azyl, uchodźców i wysiedleńców; określenie zasad i podstaw prawnych wspólnej polityki imigracyjnej umożliwiającej Unii Europejskiej wspieranie państw członkowskich w zakresie integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach; utrzymanie

postanowień art. 63 ust. 3-4 TWE dotyczących wspólnej polityki imigracyjnej; wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną i procedury współdecydowania do wspólnej polityki imigracyjnej, ale z poszanowaniem prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytoria w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek; uproszczenie przepisów dotyczących wspólnej polityki wizowej oraz objęcie jej głosowaniem większością kwalifikowaną i procedurą współdecydowania; stopniowe wprowadzenie w życie wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, co wymagałoby zmiany art. 62 ust. 2 TWE, ale przy zachowaniu i udoskonaleniu, przewidzianych w systemie z Schengen, standardów i procedur stosowanych podczas kontroli na granicach zewnętrznych; utrzymanie dotychczasowych zasad współpracy sądowej w sprawach cywilnych o transgranicznych implikacjach; wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania do współpracy sądowej w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodziców.

W III filarze Grupa robocza X zalecała następujące zmiany ustawodawcze: reformę instrumentów prawnych, polegającą na zastąpieniu stosowanych tam dotąd decyzji ramowych, decyzji, wspólnych stanowisk przez akty prawne obowiązujące w I filarze, czyli rozporządzenia, dyrektywy, decyzje lub ustanowienie w ich miejsce zupełnie nowych instrumentów prawnych, które ewentualnie mogłaby zaproponować Grupa robocza IX (Uproszczenie)<sup>31</sup>; dookreślenie kompetencji Unii Europejskiej w zakresie stanowienia prawa m.in. przez wprowadzenie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych jednego państwa przez władze pozostałych państw członkowskich oraz ujednoczenie przepisów w określonych dziedzinach materialnego prawa karnego i pewnych częściach prawa karnego procesowego; wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej jako reguły w procesie legislacyjnym; utrzymanie dotychczasowego podziału uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej między Komisją Europejską i rządami państw członkowskich, choć te ostatnie mogłyby występować z wnioskiem ustawodawczym – i to miała być istotna zmiana – gdyby wniosek taki uzyskał poparcie 1/4 państw członkowskich (CONV 426/02: 7-15).

Członkowie Grupy roboczej X zgodnie uznali również, że dotychczasowa „współpraca operacyjna” była „nieskuteczna, nieprzejrzysta i zawodna”. Uprawnienia „operacyjne” dzieliły

---

<sup>31</sup> Ta propozycja oznaczała również rezygnację z konwencji, stosowanych dotąd w III filarze, ale nabierających mocy wiążącej dopiero po przyjęciu ich przez co najmniej połowę państw członkowskich (art. 34 TUE w wersji traktatu nicejskiego). Konwencje, które zostały uchwalone przez Radę Ministrów, ale nie były jeszcze ratyfikowane przez państwa członkowskie, miały zostać przekształcone w rozporządzenia i dyrektywy lub w akty prawne zastępujące te ostatnie (CONV 426/02: 7-8).

między sobą organa policji i władze sądowe państw członkowskich, a także takie unijne organy, jak: Europol, Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (*The European Union's Judicial Cooperation Unit* – Eurojust) i Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (*European Anti-Fraud Office* – OLAF). Za jedno z najważniejszych wyzwań w związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej na wschód uznano skuteczną ochronę jej granic zewnętrznych. W ślad za tym Grupa robocza X zalecała następujące zmiany operacyjne w I i III filarze: nadanie Komitetowi art. 36, jako organowi doradczemu Rady Ministrów, uprawnień do koordynowania i kontroli współpracy operacyjnej (m.in. współpracy policyjnej, misji rozpoznawczych, współpracy między Europolem a Eurojustem i obrony cywilnej)<sup>32</sup>; stopniowe ustanowienie wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, a także rozważenie możliwości utworzenia w przyszłości wspólnego korpusu ochrony granic, który współpracowałby ze strażami granicznymi państw członkowskich; „elastyczniejsze” niż dotąd określenie celów działalności Europolu i Eurojustu; powołanie do życia urzędu Europejskiego Prokuratora Generalnego lub Prokuratury Europejskiej, które zajmowałyby się zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw skierowanych przeciw interesom finansowym Unii Europejskiej (CONV 426/02: 15-20).

Ponadto Grupa robocza X zaproponowała rozciągnięcie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na całą przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w szczególności zniesienie dotychczasowych ograniczeń w zakresie zadawania pytań w trybie prejudycjalnym oraz składania skarg o unieważnienie aktu prawnego<sup>33</sup>. Niektórzy jej członkowie proponowali natomiast utrzymanie w mocy obowiązującej dotąd regulacji, zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości nie był właściwy do sprawowania kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim, ani do wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (CONV 426/02: 25).

Wszyscy członkowie Grupy roboczej X byli w pełni świadomi znaczenia, jakie dla suwerenności państw członkowskich posiadała przestrzeń wolności, bezpieczeństwa

---

<sup>32</sup> Wymianą informacji na temat danych osobowych zajmowałyby się nadal Europol, Eurojust, system Schengen i system informacji celnej (CONV 426/02: 16).

<sup>33</sup> Art. 35 ust. 1-3 TUE w wersji traktatu nicejskiego uzależniał kompetencję sądów krajowych do zadawania pytań w trybie orzeczenia wstępnego (prejudycjalnym) od zaakceptowania jej przez państwa członkowskie w odpowiedniej deklaracji. Art. 35 ust. 6 TUE ograniczał prawo do zgłaszania skargi o unieważnienie aktu prawnego jedynie do państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Natomiast art. 68 ust. 1 TWE dopuszczał możliwość zadawania pytań w trybie orzeczenia wstępnego jedynie przez sądy najwyższej instancji.



i sprawiedliwości. Dlatego też opowiadali się oni za istotnym wzmocnieniem tam uprawnień parlamentów narodowych. Proponowali włączenie parlamentów narodowych do procesu ustalania strategicznych wytycznych i priorytetów dla współpracy sądowej w sprawach karnych przez Radę Europejską lub Radę Ministrów, obradującą na szczeblu szefów państw lub rządów; ustanowienie regularnych konferencji lub wspólnych posiedzeń komisji parlamentarnych odpowiedzialnych za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne; wprowadzenie w życie zaproponowanego przez Grupę roboczą I (Zasada pomocniczości) mechanizmu wczesnego ostrzegania, a także włączenie parlamentów narodowych do tzw. mechanizmu wzajemnej oceny (*peer review*) i badania rocznych raportów z działalności Europolu (CONV 426/02: 22-23).

Debata na forum plenarnym Konwentu przebiegała pod znakiem wymiany poglądów odnoszących się przede wszystkim do metody integracji we współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej (III filar), uprawnień instytucji oraz procedur podejmowania decyzji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Delegaci Niemiec, wspierani przez przedstawicieli Austrii i krajów Beneluxu, najbardziej stanowczo opowiadali się za dalszym uwspólnowaniem wszystkich polityk należących do tego obszaru. Natomiast delegaci brytyjscy, irlandzcy i reprezentanci państw skandynawskich sprzeciwiali się temu, proponując w zamian objęcie tych polityk zasadami wzmocnionej współpracy międzyrządowej państw członkowskich (CONV 821/03: 72; Meyer 6.06.2002: 1).

Dużo kontrowersji wywołały na forum Konwentu uprawnienia instytucji i proces podejmowania decyzji w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Aż dwudziestu sześciu delegatów z przedstawicielem Niemiec Brokiem na czele sprzeciwiało się udziałowi Rady Europejskiej w planowaniu legislacyjnym i operacyjnym w tych politykach, słusznie argumentując, że instytucja ta nie posiada uprawnień ustawodawczych. Inna niemiecka reprezentantka Kaufmann proponowała, aby Rada Europejska określała strategiczne wytyczne dla planowania legislacyjnego i operacyjnego, ale jedynie za zgodą Parlamentu Europejskiego (art. III-159 PTK). Osiemnastu dalszych uczestników dyskusji, którym przewodzili Duff (Wielka Brytania) i Paciotti (Włochy), domagało się „daleko idącego włączenia” Komisji Europejskiej do prac stałego Komitetu ds. wspierania i wzmocniania współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (art. III-162 PTK). Natomiast przedstawicielka Polski Hübner wystąpiła z inicjatywą wprowadzenia do art. III-162 PTK przepisu stanowiącego, że wspomniany Komitet będzie działał pod auspicjami Rady Ministrów (CONV 821/03: 73).

Podczas debaty na temat współpracy sądowej w sprawach karnych najważniejsze poprawki, zgłoszone przez członków Konwentu, odnosiły się do procedury podejmowania decyzji w Radzie Ministrów. Przedstawiciel rządu portugalskiego, Ernâni Lopes, zaproponował wprowadzenie głosowania jednomyślnego przy uchwalaniu ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych przewidzianych w art. III-171 ust. 1-2 PTK. Natomiast delegaci rządów austriackiego (Farnleitner) i brytyjskiego (Hain) opowiadali się za głosowaniem jednomyślnym przy uchwalaniu europejskich ustaw ramowych określonych w art. III-171 ust. 2 PTK. Z kolei dwudziestu innych uczestników dyskusji zgłosiło postulat, aby Rada Ministrów nie stanowiła jednomyślnie, lecz superkwalifikowaną większością głosów, uchwalając decyzje europejskie określające inne szczególne aspekty postępowania karnego, które miałyby być objęte normami minimalnymi (m.in. Michel i Paciotti). Zasady głosowania w Radzie Ministrów zdominowały także dyskusję nad przestępczością o wymiarze transgranicznym. Niektórzy członkowie Konwentu, jak Lopes, Roche i de Vries, opowiadali się za wprowadzeniem głosowania jednomyślnego zarówno przy uchwalaniu europejskich ustaw ramowych, ustanawiających normy minimalne dla przestępstw oraz sankcji w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, jak i decyzji europejskich, które miałyby w przyszłości określić inne dziedziny przestępczości o takim charakterze (art. III-172 ust. 1-2 PTK). Natomiast delegaci niemieccy, Teufel i Wuermeling, postulowali ustanowienie głosowania jednomyślnego przynajmniej wtedy, gdy wprowadzenie nowych regulacji skutkowałoby koniecznością zmiany obowiązujących przepisów prawnych w co najmniej jednym państwie członkowskim. Domagali się oni także anulowania przepisu mówiącego o możliwości uchwalania decyzji europejskich określających inne dziedziny przestępczości o charakterze transgranicznym. Wszelako propozycjom przedstawicieli Niemiec kategorycznie sprzeciwiło się dziesięciu innych delegatów, opowiadających się za zastąpieniem wspomnianych decyzji europejskich przez ustawy europejskie uchwalane zgodnie z procedurą współdecydowania (de Villepin) lub przez decyzje europejskie uchwalane superkwalifikowaną większością głosów (m.in. Michel i Paciotti) (CONV 821/03: 88-91).

Procedury ustawodawcze i zasady głosowania w Radzie Ministrów pochłonęły również najwięcej czasu podczas debaty poświęconej Europejskiemu Urzędowi Policji oraz Jednostce Współpracy Sądowej. Niektórzy delegaci, jak Lopes, Roche i de Vries, opowiadali się za wprowadzeniem głosowania jednomyślnego przy uchwalaniu ustaw europejskich określających strukturę, funkcjonowanie i zakres działalności Eurojustu oraz Europolu, a także ustaw europejskich stanowiących o warunkach uczestnictwa Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenie działalności tych organów (art. III-174 ust. 2, art. III-177

ust. 2 PTK). Delegaci niemieccy i brytyjscy proponowali, aby Rada Ministrów mogła również jednomyślnie podejmować decyzje europejskie w sprawie nowych zadań Europolu (Altmaier i Wuermeling) i Eurojustu (Hain). Natomiast delegat Bundesratu Teufel zgłosił inicjatywę wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu stanowiącego, że współpraca policyjna określona w art. III-176 ust. 1-3 PTK, nie narusza bilateralnych i multilateralnych porozumień państw członkowskich w sprawie współpracy transgranicznej. Z kolei aż dwudziestu trzech uczestników dyskusji, w tym delegaci Niemiec, proponowało, aby uchwalanie ustaw europejskich lub europejskich ustaw ramowych określających warunki i ograniczenia w zakresie podejmowania przez właściwe organy państw członkowskich (wymienione w art. III-171 i art. III-176 PTK) działań na terytorium innego państwa członkowskiego w powiązaniu i w porozumieniu z władzami tego państwa – następowało zgodnie z procedurą współdecydowania, a w ślad za tym kwalifikowaną (Kaufmann, Duhamel, Berès) lub superkwalifikowaną większością głosów (m.in. Michel i Paciotti) lub aby głosowanie jednomyślne obowiązywało jedynie do 31 października 2009 r. (Meyer, Barnier, Vitorino) (CONV 821/03: 93, 95, 97; Meyer 6.12.2002: 1).

Na wniosek dziewięciu delegatów z Louisem Michelem (Belgia) i Johannesem Voggenhuberem (Austria) na czele, sformułowana została propozycja odebrania rządów państw członkowskich uprawnień do inicjatywy ustawodawczej we współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Inni delegaci domagali się ograniczenia tych uprawnień do możliwości przedkładania przez grupę rządów państw członkowskich wniosków ustawodawczych za pośrednictwem Komisji Europejskiej (Duff). Delegat rządu holenderskiego Gijs de Vries zgłosił natomiast inicjatywę wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu dopuszczającego możliwość zadawania pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości jedynie przez sądy najwyższej instancji państw członkowskich w następujących politykach: polityce kontroli granic, polityce azylowej, polityce imigracyjnej, współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej. Sześciu uczestników dyskusji na czele z przedstawicielką rządu fińskiego Teiją Tiilikainen domagało się z kolei anulowania uprawnień parlamentów narodowych do zapewniania zgodności wniosków i inicjatyw ustawodawczych we współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej z zasadą pomocniczości (art. III-160 PTK) (CONV 821/03: 74, 78-79). Postulatom tym kategorycznie sprzeciwiał się jednak delegat Bundestagu Meyer, argumentując, że współdziałanie parlamentów narodowych w integracji europejskiej wzmacnia demokratyczną legitymizację tego procesu i przyczynia się do jego uwspólnotowienia (Meyer 6.06.2002: 1).

Najwięcej kontrowersji na forum plenarnym Konwentu wzbudziła wszakże propozycja powołania Prokuratury Europejskiej jako nowego organu mającego zajmować się zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Za utworzeniem takiego organu opowiadała się większość członków Konwentu, ale delegaci niemieccy i francuscy nie ukrywali, że chcieliby jak najszybszego podjęcia decyzji w tej sprawie. Niektórzy z nich domagali się, aby w ramach procesu implementacji przyszłego traktatu konstytucyjnego ustawa europejska o utworzeniu Prokuratury Europejskiej została przyjęta przez Radę Ministrów w procedurze współdecydowania (m.in. Brok, Lamassoure i Lequiller) lub superkwalifikowaną większością głosów (Michel, Paciotti), lub aby Rada Ministrów mogła jednomyślnie decydować w tej sprawie jedynie do 31 października 2009 r. (Meyer, Barnier, Vitorino). Pierre Lequiller zgłosił postulat wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego przepisu mówiącego o powołaniu Prokuratury Europejskiej najpóźniej pięć lat po wejściu w życie traktatu. Hubert Haenel zaproponował natomiast, aby Prokuratura Europejska została ustanowiona na drodze wzmocnionej współpracy państw członkowskich. Z kolei dziewięciu członków Konwentu na czele z Hainem, Rochem i Tiilikainen stanowczo sprzeciwiało się powołaniu Prokuratury Europejskiej. Różnice poglądów dotyczyły także uprawnień nowego urzędu. Za ograniczeniem kompetencji Prokuratury Europejskiej do ścigania przestępstw wymierzonych w interesy finansowe Unii opowiedziało się aż dwudziestu sześciu delegatów, w tym niemal wszyscy przedstawiciele Niemiec (Brok, Teufel, Wuermeling i Altmaier). Meyer kilkakrotnie wskazywał na konieczność ustanowienia w pełni niezależnej Prokuratury Europejskiej, a także wyposażenia jej oraz Eurojustu i OLAF, w skuteczne instrumenty ścigania i zwalczania coraz częstszych przestępstw finansowych skierowanych przeciwko Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Z kolei Teufel wystąpił z inicjatywą, aby Prokuratura Europejska uzyskała w przyszłości uprawnienia do kierowania śledztwami prowadzonymi przez Europol (CONV 821/03: 94; Meyer 3.04.2003: 1).

Nieco mniej emocji wywołały propozycje Prezydium, dotyczące polityki kontroli granic i polityki azylowej (art. III-167 PTK), a także współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art. III-170 PTK). Najwięcej poprawek w art. III-167 PTK domagali się znów przedstawiciele

---

<sup>34</sup> Meyer argumentował, że tylko powołanie niezależnej Prokuratury Europejskiej przyczyni się do zwalczania przypadków korupcji i innych nadużyć w Unii Europejskiej, opiekujących – według danych OLAF – na ok. 1 mld euro rocznie, w które coraz częściej zamieszani są nie tylko urzędnicy europejscy, ale także przedstawiciele rządów państw członkowskich. Trudno byłoby sobie bowiem wyobrazić, że takimi sprawami mogłyby się zajmować prokuratury krajowe związane instrukcjami swoich rządów lub innych krajowych urzędów (Meyer 6.06.2002:1; 6.12.2002:1).

Niemiec. Delegat Bundesratu Teufel zgłosił postulat wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego postanowienia, stwarzającego możliwość przywrócenia, w razie potrzeby, przez państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej. Teufel i Wuermeling domagali się wspólnie uzupełnienia art. III-167 PTK o przepis, mówiący o wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do krajowych rynków pracy. Natomiast Kaufmann wystąpiła z inicjatywą, aby Parlament Europejski wyrażał zgodę (a nie tylko był konsultowany, jak proponowało Prezydium) na uchwalanie przez Radę Ministrów rozporządzeń europejskich lub decyzji europejskich, zawierających środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich, gdy znajdują się one w nadzwyczajnej sytuacji z powodu nagłego napływu obywateli państw trzecich (art. III-167 ust. 3 PTK) (CONV 821/03: 81-82).

Przedstawiciele Niemiec i Austrii zdominowali także debatę poświęconą polityce imigracyjnej. W największej mierze ich uwagę przykuwała ponownie sprawa dostępu imigrantów do rynku pracy. Grupa trzydziestu delegatów na czele z Brokiem, Teufelem, Wuermelingiem, Altmaierem i Farnleitnerem wystąpiła z inicjatywą wprowadzenia do art. III-168 PTK postanowienia, że nie narusza on wyłącznej kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do ich rynków pracy, a także prawa do ustalania wielkości napływu imigrantów poszukujących pracy. Ponadto politycy niemieccy domagali się objęcia całej polityki imigracyjnej regułami głosowania jednomyślnego (Teufel) lub utrzymania zasady jednomyślności tak długo, jak Rada Ministrów ustali precyzyjne zasady wspólnej polityki imigracyjnej, czyli na czas bliżej nieokreślony (Fischer). Delegat rządu brytyjskiego Hain wystąpił natomiast z inicjatywą, aby reguły głosowania jednomyślnego obowiązywały jedynie w sprawie dostępu migrantów do rynku pracy i ubezpieczeń społecznych (CONV 821/03: 83-84).

Konwent zaakceptował w zasadzie wszystkie zalecenia Grupy roboczej X. Niektóre z nich zostały zmienione lub zmodyfikowane, a następnie wprowadzone do projektu traktatu konstytucyjnego. Natomiast zmiany uzgodnione w wyniku dyskusji na forum Konwentu ograniczyły się do trzech kwestii: po pierwsze, na wniosek Prezydium Konwentu do postanowień ogólnych sekcji 1, rozdziału IV wprowadzony został dodatkowy artykuł, stanowiący, że postanowienia te nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. III-163 PTK); po drugie, na wniosek delegatów niemieckich i austriackich art. III-168 PTK uzupełniony został o dodatkowy ustęp, mówiący, że nie narusza on prawa państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli pochodzących z państw

trzecich na ich terytorium w poszukiwaniu pracy najemnej lub prowadzonej na własny rachunek; po trzecie, na wniosek Prezydium Konwentu do wspomnianego art. III-168 ust. 2 PTK wprowadzony został punkt d, przewidujący, że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe ustanawiają także środki w zakresie zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi.

Ostatecznie projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał, że ustanowienie spójnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości winno nastąpić w wyniku podjęcia trzech rodzajów działań: po pierwsze, uchwalenia ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych mających na celu, w miarę potrzeby, zbliżenie krajowych aktów ustawodawczych w polityce kontroli granic, polityce azylowej, polityce imigracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej; po drugie, wzmacniania wzajemnego zaufania między właściwymi organami państw członkowskich, w szczególności na podstawie wzajemnego uznawania decyzji sądowych i pozasądowych; po trzecie, współpracy operacyjnej między właściwymi organami państw członkowskich, w tym policyjnymi, celnymi i innymi służbami wyspecjalizowanymi, w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw (art. I-41 ust. 1 PTK). Proces tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miałby przebiegać w poszanowaniu praw podstawowych i z uwzględnieniem różnych tradycji oraz systemów prawnych państw członkowskich. Projekt wprowadzał zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych oraz pozasądowych jednego państwa przez władze pozostałych państw członkowskich. Wzajemnemu uznawaniu orzeczeń i decyzji sądowych w sprawach karnych miała towarzyszyć – w miarę potrzeby – harmonizacja przepisów prawa karnego. Unia miała zapewniać brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwój wspólnej polityki azylowej, imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, opartych na solidarności między państwami członkowskimi. Miała także dokładać starań dla zapewnienia wysokiego poziomu ochrony za pomocą środków zapobiegających i zwalczających przestępczość, rasizm i ksenofobię oraz środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów (art. III-158 ust 1-4 PTK).

Projekt traktatu konstytucyjnego ustanawiał istotne zmiany w procesie podejmowania decyzji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wbrew postulatom delegatów niemieckich przyznawał on Radzie Europejskiej uprawnienia do określania kierunków działań legislacyjnych oraz planowania operacyjnego w tej dziedzinie (art. III-159 PTK). Podstawową procedurą ustawodawczą w tym obszarze miała być procedura współdecydowania. Nowe akty ustawodawcze – ustawy europejskie i europejskie ustawy

ramowe, które zastępowały dotychczasowe decyzje ramowe i decyzje – miały być uchwalane zasadniczo na wniosek Komisji Europejskiej wspólnie przez Radę Ministrów i Parlament Europejski (art. I-33 ust. 1, art. III-302 ust. 1-14 PTK). Odstępstwem od tej zasady miały być akty ustawodawcze uchwalane przez te same instytucje, ale na wniosek Komisji Europejskiej lub 1/4 państw członkowskich we współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. III-165 PTK). W ślad za tym akty ustawodawcze w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miały być przez Radę Ministrów co do zasady kwalifikowaną większością głosów, zaś jedynie w szczególnych przypadkach jednomyślnie (CONV 821/03: 157-159). Projekt traktatu konstytucyjnego znosił dotychczasowe zróżnicowanie w jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wszelako jurysdykcja ta nie mogła obejmować spraw dotyczących zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego w poszczególnych państwach członkowskich. Jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości podlegałyby jedynie te działania organów ścigania, które podejmowane byłyby na podstawie prawa unijnego. Trybunał Sprawiedliwości nie mógł natomiast sprawować kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim, ani wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, jeżeli czynności te podlegały prawu wewnętrznemu państw członkowskich (art. III-283 PTK). Ponadto projekt traktatu konstytucyjnego stwarzał podstawy prawne dla przyszłego rozszerzenia kompetencji Europolu (art. III-177 ust. 1-3 PTK) i Eurojustu (art. III-174 ust. 1-2 PTK) oraz ustanowienia Prokuratury Europejskiej przy Eurojust (art. III-175 ust. 1-2 PTK).

## **1.2. Ocena projektu Konwentu przez rząd koalicyjny SPD/Sojusz'90/Zieloni**

16 czerwca 2003 r. Zarząd Federalny SPD przyjął uchwałę, stwierdzającą, że projekt traktatu konstytucyjnego „stanowi dobry kompromis, który powinien być zaakceptowany podczas zbliżającej się konferencji międzyrządowej jako Traktat konstytucyjny dla Europy”. Zdaniem członków Zarządu Federalnego projekt spełniał większość dotychczasowych postulatów programowych socjaldemokratów. Dotyczyło to w szczególności KPP, reformy systemu instytucjonalnego, zapewniającej większą skuteczność i przejrzystość działań Unii Europejskiej, a także tzw. deficytu demokracji, który udało się nieco zmniejszyć m.in. dzięki ustanowieniu obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Za szczególnie ważne dla SPD osiągnięcie Konwentu autorzy uchwały uznali inkorporację KPP do projektu traktatu konstytucyjnego, gwarantującej m.in. ochronę podstawowych praw socjalnych. Stwarzało to

bowiem szansę na ustanowienie w przyszłości w Unii Europejskiej „specyficznego modelu państwa socjalnego, chroniącego jednostkę w pilnych potrzebach” (*Notsituationen*). Nie ukrywali oni także, że włączenie całej KPP do projektu, razem z jej częścią dotyczącą podstawowych praw socjalnych, było sukcesem przedstawicieli wszystkich partii socjaldemokratycznych w Konwencji, którzy dzięki swej determinacji przełamali bardzo mocny w tej sprawie opór reprezentantów partii konserwatywnych, chadeckich i liberalnych. O ile inkorporacja KPP stwarzała przesłanki dla przekształcenia Unii Europejskiej we wspólnotę wartości, sprzyjającą rozwojowi „specyficznego modelu społecznego, zapewniającego obywatelom dobrobyt, wolność, prawa podstawowe, solidarność, demokrację i społeczną gospodarkę rynkową”, o tyle obywatelska inicjatywa ustawodawcza wzmacniała legitymizację Unii Europejskiej w oczach społeczeństw państw członkowskich i kandydujących (SPD-Bvo 16.06.2003: 1).

Spośród obszarów wymagających „dalszych przedsięwzięć integracyjnych” członkowie Zarządu Federalnego SPD wskazali w pierwszej kolejności na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w której należałoby w przyszłości wprowadzić głosowanie większością kwalifikowaną jako regułę przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów. Zaapelowali oni także do wszystkich niemieckich partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu o poparcie traktatu konstytucyjnego w procedurze ratyfikacyjnej. Jednocześnie wezwali partie chadeckie, w szczególności CSU, do rezygnacji z „populistycznych oskarżeń” kierowanych pod adresem rządu federalnego, mogących naruszyć istniejący w Republice Federalnej Niemiec „konsens w polityce europejskiej”, przynoszący jej w ostatnich dekadach wymierne korzyści polityczne i ekonomiczne, a także podważyć wiarygodność rządu niemieckiego w Europie lub wręcz zagrozić całemu procesowi integracji europejskiej (SPD-Bvo 16.06.2003: 1).

W czasie debaty parlamentarnej w Bundestagu 26 czerwca 2003 r., poświęconej ocenie projektu traktatu konstytucyjnego, koalicja rządowa SPD/Sojusz'90/Zieloni wskazywała na przełomowe znaczenie tego dokumentu dla dalszych losów integracji europejskiej. Minister spraw zagranicznych Fischer, który w zastępstwie kanclerza przedłożył deklarację rządową, był przeświadczony o powadze chwili i jej niezwykle dużej doniosłości dla przyszłości procesu integracji europejskiej. Dokument opracowany przez Konwent określił nawet mianem „projektu stulecia”, argumentując, że Unia Europejska znalazła się w obliczu przełomowego wydarzenia w całej swojej dotychczasowej historii. Fischer był przekonany, że projekt traktatu konstytucyjnego spełniał większość oczekiwań i postulatów rządu federalnego, w szczególności zaś wprowadzał dawno oczekiwany sztywny podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz mechanizm wczesnego ostrzegania



gwarantujący parlamentom narodowym większy wpływ na proces legislacyjny w Unii Europejskiej, wzmacniał uprawnienia Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego jako instytucji reprezentujących interesy wspólnotowe, upraszczał instrumenty prawne, rozszerzał zakresu spraw objętych procedurą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, a także ustanawiał urząd ministra spraw zagranicznych Unii, który powinien nadawać nowe impulsy i zapewniać większą skuteczność wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Fischer zwrócił także uwagę, że niektóre państwa członkowskie i kandydujące mogą mieć zastrzeżenia do pewnych postanowień projektu. Jednak – jak szczerze przyznawał – z punktu widzenia niemieckich interesów byłoby niekorzystne, gdyby podczas zbliżającej się konferencji międzyrządowej stały się one ponownie przedmiotem dyskusji. W związku z tym Fischer ostrzegał nawet państwa członkowskie i kandydujące, które chciałyby „ponownie otworzyć pakiet” regulacji opracowany przez Konwent, że w takiej sytuacji musiałyby one wziąć „na siebie odpowiedzialność za wypracowanie nowego kompromisu” (DB Plenarprotokoll 15/53: 4312-4313).

Zdaniem ministra stanu ds. europejskich w *Auswärtiges Amt* Hansa Martina Bury’ego konstytucja europejska z natury rzeczy nie mogła być dokumentem uwzględniającym w pełni „wszystkie partykularne interesy” państw członkowskich i kandydujących. Zachowanie „różnorodności europejskich”, wynikających z odmiennych tradycji państwowości, tożsamości narodowej, kulturowej i cywilizacyjnej krajów starego kontynentu, wymagało znalezienia rozwiązań kompromisowych. Dlatego podstawowym kryterium oceny projektu traktatu konstytucyjnego nie powinny być interesy narodowe państw członkowskich i kandydujących, lecz interesy obywateli Unii Europejskiej. Chcąc ocenić dorobek Konwentu, należałoby zatem postawić pytanie, w jakiej mierze dokument ten był projektem obywatelskim i projektem dla obywateli? W przekonaniu Bury’ego projekt traktatu konstytucyjnego spełniał kryteria projektu obywatelskiego, ponieważ znaczący udział w jego opracowaniu mieli przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Ponadto opierał się on na „dawno sprawdzonych mechanizmach samoregulacyjnych rozwiniętych społeczeństwach europejskich”. Był on jednocześnie „wyrazem i odzwierciedleniem natury społeczeństw obywatelskich państw członkowskich i zapewniał im nowe możliwości rozwoju (*Freiräume*) na płaszczyźnie europejskiej”. Projekt traktatu konstytucyjnego był także projektem dla obywateli, ponieważ „wzmacniał przejrzystość w działaniach wewnętrznych oraz zdolność działania Unii Europejskiej na zewnątrz, a tym samym spełniał słuszne oczekiwania Europejki i Europejczyków dotyczące sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej”. Przejrzystość w działaniach wewnętrznych miała się wyrażać m.in. w uporządkowaniu i zmniejszeniu liczby

instrumentów prawnych, uproszczeniu i ograniczeniu liczby procedur ustawodawczych, a także zmniejszeniu tzw. deficytu demokracji. Wszystko to sprawiało, że Unia Europejska stawała się bliższa swoim obywatelom. Najważniejszym kryterium służącym wzmocnieniu zdolności Unii Europejskiej na zewnątrz miał być rozwój „wspólnej świadomości europejskiej” w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wszelako osiągnięcie tego celu wydawało się dość odległe. Dlatego najważniejszymi jak dotąd instrumentami wzmacniającymi skuteczność Unii w tej dziedzinie było ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii. Nadawał on „twarz europejskiej polityce zagranicznej” i czynił ją rozpoznawalną. Aby Unia Europejska mogła „przemawiać jednym głosem” we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, należałoby także dążyć do rozszerzenia zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów. Dla wzmocnienia skuteczności w polityce bezpieczeństwa Unia Europejska potrzebowałaby natomiast wspólnej strategii bezpieczeństwa, opracowaniem której miała się zająć Rada Europejska podczas posiedzenia w grudniu 2003 r. w Brukseli, a także własnych sił zbrojnych. Stworzenie armii europejskiej miałoby się dokonać na drodze wzmocnionej współpracy, realizowanej przez „awangardę państw członkowskich”. Wszelako współpraca taka musiałaby być otwarta dla wszystkich państw członkowskich i kandydujących. Nowa armia europejska „nie mogłaby być skierowana przeciwko NATO”, lecz powinna wzmocnić „europejski filar w partnerstwie euroatlantyckim”. Ponieważ dotychczasowe doświadczenia Unii Europejskiej dowodziły, że znaczenie tej organizacji międzynarodowej wzrastało jedynie w tych dziedzinach, w których „integracja poczyniła już postępy” (np. wspólna polityka handlowa, polityka walutowa czy rynek wewnętrzny), to dla dalszego jej wzmocnienia niezbędne byłoby przyspieszenie procesu integracji w pozostałych politykach, dla którego projekt traktatu konstytucyjnego stwarzał niezbędne uwarunkowania ramowe (DB Plenarprotokoll 15/53: 4337-4339).

Fischer i Bury z nieskrywaną satysfakcją wskazywali również na te postanowienia projektu, które wzmacniały architekturę ponadnarodową, metodę wspólnotową i tożsamość przyszłej Unii Europejskiej, jak: włączenie do traktatu KPP; uczynienie zwykłej procedury ustawodawczej dominującą procedurą legislacyjną oraz głosowania większością kwalifikowaną generalną zasadą podejmowania decyzji w Radzie Ministrów; wzmocnienie metody wspólnotowej w trójce instytucjonalnej: Komisja Europejska – Parlament Europejski – Rada Ministrów (Kirpsza 2016: 110-145); likwidacja struktury filarowej; utworzenie Europejskiej Agencji Obrony i Prokuratury Europejskiej, a także ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Podnosili oni również argument, że projekt traktatu konstytucyjnego stwarzał niezbędne uwarunkowania ramowe dla przyspieszenia procesu

integracji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W związku z tym wyrażali nadzieję, że jego przyjęcie doprowadzi w przyszłości do dalszego wzrostu znaczenia Unii w stosunkach międzynarodowych (DB Plenarprotokoll 15/53: 4312-4315; 4337-4339; DB Drucksache 15/1212: 1-2).

Opinie przedstawicieli rządu federalnego podzielali przedstawiciele frakcji parlamentarnych tworzących koalicję rządową. Deputowani frakcji parlamentarnej SPD zgodnie wskazywali na przełomowe znaczenie projektu traktatu konstytucyjnego dla procesu rozszerzenia i pogłębienia integracji europejskiej, zwłaszcza że obydwa te cele były traktowane przez wszystkie dotychczasowe rządy koalicyjne w RFN jako „dwie strony tego samego medalu” (Günter Gloser). Podkreślali także, iż w pełni sprawdziła się metoda reformowania ustroju Unii Europejskiej przyjęta w pracach Konwentu, polegająca na udziale w nich przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych oraz społeczeństwa obywatelskiego (Gloser, Michael Roth). Wyrażali opinię, że wiele postanowień projektu, w tym m.in. regulacje dotyczące społecznej gospodarki rynkowej, równouprawnienia kobiet i mężczyzn czy też solidarności pokoleniowej, były zgodne z socjaldemokratyczną wizją państwa i społeczeństwa (Roth). Z drugiej strony deputowani frakcji parlamentarnej SPD reprezentowali stanowisko, że projekt traktatu konstytucyjnego nie może oznaczać zakończenia procesu reformy ustrojowej Unii Europejskiej, lecz wręcz przeciwnie proces ten winien być kontynuowany na obu zasadniczych płaszczyznach integracyjnych: narodowej i europejskiej. W tym celu należałoby dążyć do dalszego wzmocnienia wpływu parlamentów narodowych na proces legislacyjny w Unii Europejskiej (Roth), a także do zwiększenia aktywności Unii we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, tak aby mogła ona odgrywać rolę głównego, obok Stanów Zjednoczonych Ameryki, „światowego aktora” w polityce międzynarodowej (Markus Meckel). Niektórzy deputowani frakcji parlamentarnej SPD stanowczo sprzeciwiali się jakimkolwiek próbom tworzenia „awangardy państw członkowskich” i podejmowania przez nie selektywnej, wzmocnionej współpracy w realizacji celów i zadań integracyjnych. Wychodzili bowiem z założenia, że najlepszą drogą prowadzącą do ożywienia procesu integracji i dalszej reformy ustroju Unii Europejskiej winna być stopniowa rezygnacja z jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów w możliwie największej liczbie polityk unijnych (Roth) (DB Plenarprotokoll 15/53: 4318-4320, 4326-4330, 4353-4354).

Deputowani frakcji parlamentarnej Sojusz'90/Zieloni oceniali projekt traktatu konstytucyjnego jako „milowy krok” w historii Unii Europejskiej i zarazem „najsolidniejszy

fundament”, na jakim kiedykolwiek stał „dom europejski”. Z drugiej strony z dużą rezerwą traktowali oni, nurtujące jeszcze do niedawna polityków koalicji rządowej, rozważania i dyskusje na temat docelowego modelu integracji europejskiej (*finalité politique*). Ich zdaniem trudno byłoby bowiem już teraz narzucać przyszłym pokoleniom ostateczny model ustrojowy Unii Europejskiej. Wskazywali oni także na konieczność pogłębienia integracji w opartych na współpracy międzyrządowej politykach: wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (Anna Lührmann). Domagali się opracowania przez Unię Europejską spójnej i nowoczesnej strategii bezpieczeństwa w polityce zagranicznej, pozwalającej jej występować w roli samodzielnego aktora w stosunkach międzynarodowych (Rainer Steenblock). Postulowali rozwiązanie w przyszłości Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, argumentując, że zdecydowana większość państw członkowskich i kandydujących nie posiada, zapowiedziała rezygnację (jak Niemcy i Belgia) lub zadeklarowała niebudowanie nowych elektrowni atomowych. Ponadto deputowani frakcji parlamentarnej Sojusz‘90/Zieloni – zgodnie z programem wyborczym partii – bardzo zdecydowanie opowiadali się za przyjęciem projektu traktatu konstytucyjnego w referendum, co wymagałoby zmiany Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (Lührmann) (DB Plenarprotokoll 15/53: 4322-4323, 4331-4333).

Na zakończenie posiedzenia frakcje parlamentarne SPD i Sojusz‘90/Zieloni złożyły w Bundestagu projekt rezolucji w sprawie oceny prac Konwentu. Głosami wszystkich frakcji parlamentarnych projekt przekazany został do dalszych prac w Komisji ds. Unii Europejskiej Bundestagu. Frakcje parlamentarne koalicji rządowej nie szczędziły w tym dokumencie słów uznania dla dorobku Konwentu, konstatuując, że zawiera on program gruntownej reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Za najważniejsze osiągnięcia Konwentu uznały one nadanie mocy prawnie wiążącej KPP; legitymizację Unii Europejskiej jako unii obywateli i unii państw członkowskich oraz przyznanie jej osobowości prawnej; zlikwidowanie struktury filarowej; wzmocnienie zasady pomocniczości i roli parlamentów narodowych; wprowadzenie sztywnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi; umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Komisji Europejskiej; przekształcenie procedury współdecydowania w zwykłą procedurę ustawodawczą; utworzenie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii, a także ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Byli oni przeświadczeni, że metoda reformowania Unii Europejskiej przyjęta przez Konwent sprawdziła się i przyczyniła do wzmocnienia parlamentaryzmu, demokracji i przejrzystości w działaniach tej organizacji. W związku z tym Bundestag powinien wesprzeć wysiłki frakcji parlamentarnych koalicji rządowej, zmierzające w kierunku uczynienia Konwentu instytucją

odpowiedzialną także w przyszłości za zmiany konstytucji europejskiej (DB Drucksache 15/1212: 1-2).

Fracje parlamentarne SPD i Sojusz'90/Zieloni wyraziły równocześnie ubolewanie, że nie we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej udało się osiągnąć przełom w postaci ustanowienia jako reguły głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów. Dlatego wezwały one niemieckich delegatów do Konwentu oraz przedstawicieli rządu na konferencje międzyrządową, aby „nadal opowiadali się (oni) za rozszerzeniem zakresu spraw objętych głosowaniem kwalifikowaną większością głosów w Radzie (Ministrów)”, w szczególności we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>35</sup>. Jednocześnie fracje parlamentarne SPD i Sojusz'90/Zieloni wyraziły opinię, że traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25 marca 1957 r. „nie jest zgodny z duchem czasu i powinien być w przyszłości zmieniony”, zaś w dziedzinie energii powinny obowiązywać normalne procedury ustawodawcze i budżetowe, a także prawa rynku (DB Drucksache 15/1212: 2-3).

Tydzień później sprawa Euratomu stała się znów przedmiotem dyskusji na forum Bundestagu. 2 lipca 2003 r. podczas „godziny pytań” Gesine Löttsch (niezrzeszona) zwróciła się do rządu federalnego z zapytaniem, co zamierza on w najbliższej przyszłości uczynić, aby doprowadzić do zlikwidowania Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i jakie kroki chce podjąć, aby wprowadzić tę sprawę do porządku obrad następnej konferencji międzyrządowej? W odpowiedzi minister stanu w *Auswärtiges Amt* Kerstin Müller (Sojusz'90/Zieloni) zapewniła, że przedstawiciele rządu federalnego, w szczególności minister spraw zagranicznych Fischer, podjęli podczas obrad Konwentu niezbędne przedsięwzięcia zmierzające w kierunku zasadniczej zmiany postanowień TEWEA. Jednak istniejące wśród delegacji uczestniczących w Konwencie różnice poglądów na temat pokojowego wykorzystania energii atomowej uniemożliwiły osiągnięcie kompromisu. Jedynie Niemcy i Belgia opowiedziały się bowiem za rezygnacją z pokojowego wykorzystywania energii atomowej. Zamiast doprowadzić do zasadniczej zmiany TEWEA, rządowi federalnemu udało się jedynie uzgodnić kompromis, polegający na tym, że nie będzie on stanowił części składowej przyszłej konstytucji. Takie rozwiązanie „stwarzało możliwość dokonania rewizji traktatu w późniejszym czasie”. W ślad za tym rząd federalny – zapewniła minister stanu Müller – będzie nadal konsekwentnie „dążył do przeforsowania swojego stanowiska”, występując

---

<sup>35</sup> Apel skierowany w tej sprawie do przedstawicieli niemieckiej delegacji rządowej na konferencję międzyrządową musiał budzić zdziwienie w świetle wcześniejszych wypowiedzi Fischera i innych polityków koalicji SPD/Sojusz'90/Zieloni w sprawie „nierozsznurowywania” pakietu regulacji ustalonych przez Konwent.

w przyszłości z inicjatywą „zwołania w tej sprawie konferencji międzyrządowej” (DB Plenarprotokoll 15/55: 4547-4548).

3 lipca 2003 r. Rolf Mützenich, reprezentujący frakcję parlamentarną SPD, zakwestionował głoszoną przez niektórych polityków koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej opinię, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony winna być „papierkiem lakmusowym” dla potwierdzenia gotowości poszczególnych państw członkowskich Unii do stworzenia „europejskiego partnerstwa”. W jego przekonaniu „partnerstwo państw demokratycznych” powinno być kształtowane przede wszystkim „w oparciu o ściślejszą współpracę cywilną, a nie integrację militarną”. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony składa się bowiem z dwóch elementów – polityki obronnej i zarządzania kryzysami. Oba te elementy powinny być wzajemnie równorzędne. Równie duże znaczenie jak współpraca obronna winna mieć zatem kontrola zbrojeń i działania rozbrojeniowe. „Znakiem firmowym” wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony winna być także „kultura zachowania umiaru”. W związku z tym Mützenich negatywnie oceniał decyzję Konwentu o ustanowieniu i „nadaniu rangi konstytucyjnej” Agencji Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego. Polityk SPD był przeświadczony, że „o wiele lepiej cywilny charakter wspólnotowej polityki (bezpieczeństwa i obrony) wspierałaby na przykład Agencja ds. Kontroli Zbrojeń i Rozbrojenia” (DB Plenarprotokoll 15/56: 4750-4751).

### **1.3. Ocena projektu Konwentu przez opozycję parlamentarną CDU/CSU, FDP i PDS**

#### **1.3.1. Partie chadeckie**

20 czerwca 2003 r. Prezydium CDU i CSU przyjęły wspólną uchwałę w sprawie projektu traktatu konstytucyjnego. Podkreśliły, że projekt jest w wielu „ważnych dziedzinach” zbieżny z ich zapatrywaniami i koncepcjami oraz stanowi dobrą odpowiedź na „istniejący obecnie kryzys wokół reformy UE”. Najistotniejsze były z ich punktu widzenia następujące postanowienia projektu: ustalenie kategorii podziału kompetencji przy poszanowaniu zasad powierzenia (*Einzelermächtigung*), pomocniczości i proporcjonalności; wyposażenie parlamentów narodowych w instrumenty sprawowania kontroli na działalnością legislacyjną Unii (mechanizm wczesnego ostrzegania i prawo składania skargi do Trybunału Sprawiedliwości); nadanie mocy prawnie wiążącej KPP wzmacniającej prawa obywateli wobec unijnych instytucji i stwarzającej przesłanki do przekształcenia Unii we wspólnotę wartości; umocnienie demokratycznej legitymizacji Unii przez ściślejsze powiązanie Komisji Europejskiej z Parlamentem Europejskim (wybór przewodniczącego KE) i zwiększenie jego

wpływu na zwykłą procedurę ustawodawczą; poprawę przejrzystości funkcjonowania Unii przez wprowadzenie jawności posiedzeń legislacyjnych Rady Ministrów; zwiększenie skuteczności działania Unii przez ograniczenie składu kolegium Komisji Europejskiej, ustanowienie urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych Unii; wprowadzenie podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów oraz znaczące rozszerzenie zakresu spraw objętych tym głosowaniem; zakaz harmonizacji przepisów prawnych w wielu dziedzinach zastrzeżonych dla państw członkowskich (np. kształcenie i kultura), a także poszanowanie praw samorządu regionalnego i lokalnego oraz statusu kościołów i wspólnot religijnych (CDU und CSU 20.06. 2003: 1-2).

Prezydium CDU i CSU wyraziły jednocześnie opinię, że Konwentowi nie udało się rozstrzygnąć bardzo wielu spraw w Części I projektu traktatu konstytucyjnego, zwłaszcza tych odnoszących się do uprawnień Unii Europejskiej. W ich przekonaniu w projekcie należałoby dookreślić postanowienia dotyczące kompetencji Unii Europejskiej w zakresie koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia w sposób wykluczający „centralne sterowanie polityką gospodarczą” państw członkowskich (art. I-14 PTK). Z punktu widzenia interesów finansowych Niemiec, jako największego płatnika netto Unii Europejskiej, niezbędne byłoby przywrócenie głosowania jednomyślnego w sprawach dotyczących wzajemnych relacji między poszczególnymi kategoriami zasobów własnych (art. I-53 PTK). Kraje federacji (Landy) powinny mieć możliwość delegowania swoich przedstawicieli do wszystkich formacji Rady Ministrów, a nie tylko do Rady ds. Ogólnych i Legislacji, w przypadku omawiania tam spraw dotyczących ich uprawnień (art. I-22 do 23 PTK). W procedurze *passerelle* decyzje Rady Europejskiej zezwalające Radzie Ministrów na stanowienie większością kwalifikowaną w dziedzinach, w których projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał głosowanie jednomyślne, powinny być uzależnione od wcześniejszej zgody parlamentów narodowych. Tymczasem projekt traktatu konstytucyjnego przewidywał, że parlamenty narodowe miały być o nich jedynie informowane (art. I-24 ust. 4 PTK). Zgoda parlamentów narodowych winna być zagwarantowana regulacjami niemieckiego prawa krajowego, uchwalonymi przy okazji ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Oznaczałoby to, że kanclerz federalny mógłby zgodzić się na takie decyzje na forum Rady Europejskiej dopiero po uzyskaniu akceptacji ze strony niemieckiego parlamentu (CDU und CSU 20.06.2003: 2-3).

W odniesieniu do Części III i IV projektu traktatu konstytucyjnego, nad którymi prace miały być jeszcze kontynuowane podczas trzech ostatnich posiedzeń plenarnych Konwentu w lipcu 2003 r., Prezydium CDU i CSU zgłaszały następujące postulaty: zastrzeżenie prawa państw członkowskich Unii Europejskiej do ustalania wielkości napływu obywateli państw

trzecich i ich dostępu do rynku pracy, a w razie konieczności pozostawienie tych kwestii w systemie głosowania jednomyślnego (art. III-168 PTK); doprecyzowanie tzw. klauzuli o rynku wewnętrznym w sposób wykluczający możliwość ustanowienia podatku europejskiego (art. III-62 ust. 1 PTK); zmiana prawa o wolnej konkurencji w sposób dopuszczający pomoc publiczną (*Beihilfen*) państw członkowskich w polityce strukturalnej, o ile taka zmiana nie groziłaby „wyraźnym” (*spürbar*) naruszeniem zasad wspólnej polityki handlowej; zagwarantowanie odpowiedzialności państw członkowskich za organizację i finansowanie świadczeń socjalnych przyznawanych w ramach systemów zabezpieczeń społecznych (m.in. zaliczania okresów ubezpieczeniowych i eksportu świadczeń ważnych dla działania swobody przemieszczania się osób), a także szerokich kompetencji w zakresie przyznawania pomocy socjalnej (*Sozialhilfe*); utrzymanie, obowiązujących dotąd i opartych na prawach rynku, zasad funkcjonowania polityki energetycznej, czyli anulowanie nowych uprawnień nadanych Unii Europejskiej w tej dziedzinie przez projekt Konwentu; wyłączenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (*Daseinvorsorge* – regulacje dotyczące pomocy publicznej w landach i gminach) z kategorii kompetencji koordynujących, uzupełniających i wspierających, gdyż inaczej Unia Europejska miałaby zbyt dużą możliwość ingerowania w dziedzinę zastrzeżoną dotąd dla państw członkowskich; uzależnienie każdej zmiany konstytucji europejskiej od jednomyślnej zgody rządów państw członkowskich i ratyfikacji zgodnej z ich wymogami konstytucyjnymi. Jednocześnie partie chadeckie zastrzegły sobie prawo do ostatecznej oceny projektu traktatu konstytucyjnego po zakończeniu prac Konwentu i ponownego określenia swojego stanowiska przed rozpoczęciem obrad planowanej konferencji międzyrządowej (CDU und CSU 20.06.2003: 3-4).

Podczas wspomnianej wyżej debaty parlamentarnej w Bundestagu 26 czerwca 2003 r. deputowani CDU w dużej mierze podzielali pozytywne opinie koalicji rządowej na temat projektu traktatu konstytucyjnego oraz aktywności niemieckich delegatów w Konwencie. Niektórzy z nich, jak premier Badenii-Wirtembergii Erwin Teufel (CDU), zwracali uwagę na fakt, że do najważniejszych osiągnięć rządu należało wprowadzenie podwójnej większości do procedury podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. Teufel zalecał nawet rządowi federalnemu, żeby na forum planowanej konferencji międzyrządowej nie dopuścić do żadnej dyskusji nad regulacjami dotyczącymi systemu instytucjonalnego UE, ponieważ wówczas debata na temat podwójnej większości rozgorzeje na nowo: *Myślę, że właśnie Republika Federalna Niemiec – rząd federalny, Bundestag i Bundesrat – winna to postanowienie mieć na uwadze i dziesięciokrotnie się zastanowić, zanim doprowadzi do*



ponownego „rozszerzenia” (całego) pakietu regulacji lub ewentualnie zaryzykuje taką możliwość (DB Plenarprotokoll 15/53: 4317).

Jeżeli natomiast inne państwa zgłosiłyby poprawki, to wówczas niemiecka delegacja powinna – zdaniem Teuffla – również przedstawić swoje postulaty. Winna ona w szczególności domagać się uzupełnienia treści preambuły o *invocatio Dei* lub chociażby o odwołanie się do chrześcijaństwa jako jednego z „najważniejszych korzeni cywilizacji europejskiej”; wprowadzenia przepisów o ochronie rodziny i małżeństwa do postanowień projektu traktatu konstytucyjnego dotyczących ochrony praw dziecka (art. II-24 PTK); wyłączenia z kompetencji dzielonych i pozostawienia w obrębie wyłącznych kompetencji państw członkowskich prawa do ustalania wielkości napływu imigrantów oraz ich dostępu do krajowych rynków pracy (art. III-168 PTK), a także innych zmian, o których mówiła już uchwała Prezydium CDU i CSU z 20 czerwca 2003 r. (DB Plenarprotokoll 15/53: 4315-4318).

Przewodniczący grupy roboczej ds. Unii Europejskiej frakcji parlamentarnej CDU/CSU Peter Hintze (CDU) był przekonany, że przebieg obrad Konwentu stanowił jednoznaczne „zwycięstwo demokracji nad dyplomacją uprawianą za zamkniętymi drzwiami”. Jednocześnie opowiadał się on jednak przeciw przeprowadzeniu, popieranego przez Sojusz’90/Zielonych i opozycyjną FDP, referendum w sprawie konstytucji europejskiej, wskazując na negatywne doświadczenia Francji z 1992 r., związane z plebiscytem na temat traktatu z Maastricht (DB Plenarprotokoll 15/53: 4324-4325)<sup>36</sup>. Thomas Silberhorn (CDU) wyrażał opinię, że postanowienia projektu traktatu konstytucyjnego dotyczące parlamentów narodowych miały charakter ambiwalentny. Projekt znacząco wzmocnił bowiem kompetencje tychże parlamentów w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości dzięki wprowadzeniu mechanizmu wczesnego ostrzeżenia i prawa parlamentów narodowych do składania skargi do Trybunału Sprawiedliwości za pośrednictwem rządów państw członkowskich. Z drugiej strony jednak „brutalnie zredukował” on ich dotychczasowe uprawnienia w niektórych dziedzinach, w szczególności w polityce finansowej Unii Europejskiej. Wprowadzał on bowiem po raz pierwszy dwie różne procedury ustawodawcze dla określenia zasobów własnych Unii. Górną granicę zasobów własnych Unii oraz ustanawianie nowych i likwidowanie istniejących zasobów miała ustalać w drodze ustawy europejskiej Rada Ministrów, stanowiąc jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zaś państwa członkowskie winny tę ustawę zatwierdzać zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi (art. 53 ust. 3 PTK). Natomiast inne

---

<sup>36</sup> Spośród polityków Sojuszu’90/Zielonych przeciw takiemu referendum opowiadał się jednak minister spraw zagranicznych Fischer.

szczegóły dotyczące systemu zasobów własnych miała określać Rada Ministrów w drodze ustawy europejskiej uchwalanej kwalifikowaną większością głosów (a nie jednogłośnie, jak dotychczas) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 53 ust. 4 PTK). Inaczej niż dotąd nie była również wymagana do wejścia w życie takiej ustawy jej ratyfikacja przez państwa członkowskie. Oznaczało to, iż teoretycznie Rada Ministrów Unii Europejskiej mogłaby na przykład bez zgody parlamentów narodowych podjąć decyzję o zmianie wysokości podatku VAT, który wszystkie państwa członkowskie były zobowiązane uiszczać do budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Ponieważ do podjęcia takiej decyzji nie była wymagana jednomyślna zgoda państw członkowskich, to mogłaby ona także zostać uchwalona wbrew interesom Niemiec jako obecnie największego płatnika netto Unii (DB Plenarprotokoll 15/53: 4352-4353).

Inaczej niż posłowie CDU, deputowani siostrzanej CSU bardzo krytycznie oceniali postawę i aktywność delegatów niemieckich w czasie obrad Konwentu. Gerd Müller (CSU) zarzucił rządowi federalnemu, że nie przedstawił on żadnej spójnej koncepcji reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ani też nie sięgnął do propozycji zawartych w memorandum Schäuble'go/Bockleta<sup>37</sup>, lecz ograniczył się jedynie do przedłożenia ok. 200 wniosków zawierających bardziej lub mniej znaczące propozycje zmian. W jego przekonaniu delegaci rządu niemieckiego sprawiali wrażenie, jakby „skrywali się ze swoimi propozycjami za plecami Francji” i nie mieli dość odwagi, ani determinacji, aby śmielej i odważniej artykułować własne pomysły i idee. Najwięcej zastrzeżeń i wątpliwości budziły – zdaniem Müllera – te postanowienia projektu traktatu konstytucyjnego, które odnosiły się do podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Polityk CSU przekonywał, że projekt nadawał Unii zbyt wiele nowych uprawnień, sprzyjał centralizacji decyzji na płaszczyźnie europejskiej, a w ślad za tym nie wytyczał drogi Unii w kierunku stworzenia federacji, lecz raczej stwarzał przesłanki dla ukształtowania się w niej „demokracji egzekutywnej” (*Exekutivdemokratie*). Jego zdaniem Unia uzyskiwała nowe uprawnienia w dziedzinach zastrzeżonych dotąd dla państw członkowskich takich jak: ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, szkolenie zawodowe, sport, polityka wobec młodzieży, kultura, ochrona ludności, badania (kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające), polityka imigracyjna, współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna (kompetencje dzielone),

---

<sup>37</sup> 26 listopada 2001 r. grupa ekspertów kierowana przez Wolfganga Schäuble'go (CDU) i Reinholda Bockleta (CSU) opracowała memorandum na temat reformy ustrojowej Unii Europejskiej, do którego założeń w latach następnych odwoływały się często obie partie chadeckie, zwłaszcza CSU. Treść memorandum Schäuble'go/Bockleta (Bocklet, Schäuble 2003: 1-25).

a także polityki gospodarcze i zatrudnienia (kompetencje koordynacyjne) (DB Plenarprotokoll 15/53: 4339-4340).

### **1.3.2. Liberalowie**

19 czerwca 2003 r. wiceprzewodniczący frakcji parlamentarnej FDP Werner Hoyer w oświadczeniu wydanym na zakończenie wspólnego posiedzenia liderów partii liberalnych w Salonikach określił projekt traktatu konstytucyjnego „jako dobrą podstawę dla przyszłej konferencji międzyrządowej”. W jego przekonaniu najważniejszą zmianą, jaką należałoby pilnie wprowadzić jeszcze do projektu w czasie ostatnich posiedzeń Konwentu lub podczas obrad konferencji międzyrządowej, winna być zasada podejmowania decyzji przez Radę Europejską superkwalifikowaną lub kwalifikowaną większością głosów, jeżeli decyzje te dotyczyłyby projektów aktów prawnych zgłaszanych przez ministra spraw zagranicznych Unii, wspieranego przez Komisję Europejską (art. I-39 ust. 7-8 PTK). Jednocześnie Hoyer opowiedział się za dalszym pogłębieniem współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (Hoyer 2003: 1).

26 czerwca 2003 r. w czasie debaty parlamentarnej w Bundestagu deputowani frakcji parlamentarnej FDP – podobnie jak posłowie CDU – podzielali opinie koalicji rządowej na temat ogromnego znaczenia tego dokumentu dla Niemiec i Europy. Jednocześnie to właśnie oni najbardziej stanowczo domagali się przeprowadzenia w Niemczech referendum w sprawie przyszłej konstytucji europejskiej (Sabine Leutheusser-Schnarrenberger). Projekt traktatu konstytucyjnego określali jako „decydujący krok na drodze do przewyciężenia podziału Europy”. Zwracali uwagę na jego niewątpliwe zalety, jakimi były postanowienia dotyczące wzmocnienia uprawnień Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Komisji Europejskiej, inkorporacji KPP do projektu traktatu konstytucyjnego, przestrzegania zasady pomocniczości czy też ograniczenia tzw. deficytu legitymizacyjnego Unii Europejskiej. Jednak z drugiej strony wyrażali ubolewanie, że niemieckim delegatom do Konwentu nie udało się ustanowić głosowania większością kwalifikowaną jako reguły przy podejmowaniu decyzji przez Radę Ministrów we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Argumentowali, że może to w przyszłości doprowadzić do sparaliżowania działalności ministra spraw zagranicznych Unii, gdyż będzie on mógł wprawdzie występować z inicjatywą ustawodawczą, ale bardzo trudne będzie podejmowanie decyzji w tej dziedzinie w trybie jednomyślnego głosowania. W konsekwencji już wkrótce po ewentualnym wejściu w życie traktatu konstytucyjnego pojawi się prawdopodobnie potrzeba jego rewizji. Dlatego ponownie podkreślali, że o wiele rozsądniej byłoby wprowadzić odpowiednie poprawki do projektu, jak np. superkwalifikowaną większością

głosów, jeszcze w czasie trzech ostatnich posiedzeń Konwentu lub w ostateczności podczas obrad konferencji międzyrządowej (Leutheusser-Schnarrenberger, Werner Hoyer) (DB Plenarprotokoll 15/53: 4318-4320, 4330-4331)<sup>38</sup>.

Najbardziej kontrowersyjne z punktu widzenia opozycji parlamentarnej postanowienia projektu traktatu konstytucyjnego były również przedmiotem dyskusji podczas posiedzenia Bundestagu w dniu 3 lipca 2003 r. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, reprezentująca frakcję parlamentarną FDP, zwróciła się z apelem do niemieckich przedstawicieli w Konwencie, aby podczas ostatniej rundy obrad zadbali o doprecyzowanie tzw. klauzuli o rynku wewnętrznym w sposób wykluczający możliwość ustanowienia podatku europejskiego, wyłączenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z kategorii kompetencji koordynujących, uzupełniających i wspierających, a także ustanowienie głosowania większością kwalifikowaną jako reguły przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Gdyby tych zmian nie udało się „przeforsować” na forum Konwentu, to delegacja niemiecka powinna spróbować to uczynić „być może bez konieczności rozstrzygnięcia całego pakietu” w czasie obrad konferencji międzyrządowej (DB Plenarprotokoll 15/56: 4631-4632).

### 1.3.3. PDS

Stanowisko PDS wobec projektu traktatu konstytucyjnego odbiegało zasadniczo od opinii pozostałych frakcji opozycyjnych. Deputowani PDS oceniali projekt na ogół bardzo krytycznie. W związku z tym Gesine Löttsch podczas debaty parlamentarnej w Bundestagu 26 czerwca 2003 r. domagała się nawet przeprowadzenia referendum nad traktatem konstytucyjnym we wszystkich państwach członkowskich UE (DB Plenarprotokoll 15/53: 4346-4348). Natomiast Petra Pau (oficjalnie niezrzeszona), występując w Bundestagu 3 lipca 2003 r., uznała projekt za osiągnięcie Konwentu, choć krytycznie oceniała niektóre jego postanowienia. Wyraziła pogląd, że PDS zawsze opowiadała się za „Unią Europejską jako Unią Socjalną, prowadzącą politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, służącą zachowaniu pokoju”.

---

<sup>38</sup> Już 7 maja 2003 r. frakcja parlamentarna FDP zgłosiła w Bundestagu projekt uchwały w sprawie wspomnianych wyżej wytycznych szefów państw lub rządów Niemiec, Francji, Belgii i Luksemburga z 29 kwietnia tegoż roku, przyjętych podczas szczytu pralinkowego. Bardzo krytycznie oceniła ona m.in. zamiar ustanowienia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony, rozpoczęcie jeszcze podczas obrad Konwentu przygotowań do utworzenia europejskich sił szybkiego reagowania, a także powołanie europejskiego strategicznego dowództwa transportu lotniczego, europejskiej jednostki wspólnej obrony przed bronią ABC oraz europejskiej centrali dowodzenia operacyjnego z siedzibą w Tervuren. W przekonaniu deputowanych FDP propozycje te mogły bowiem zostać odebrane jako wyraz politycznej presji wywieranej na delegatów Konwentu przez Niemcy, Francję, Belgię i Luksemburg (DB Drucksache 15/942: 1-2. DB Plenarprotokoll 15/53: 4354).

Dlatego partia ta sprzeciwiała się rozszerzeniu NATO na wschód, choć popierała poszerzenie Unii Europejskiej o kraje byłego bloku wschodniego. W ślad za tym Pau wezwała wszystkie partie polityczne reprezentowane w Bundestagu do wyrażenia zgody na przeprowadzenie w Niemczech referendum w sprawie przyszłej konstytucji europejskiej jako najbardziej miarodajnego kryterium jej legitymizacji w niemieckim społeczeństwie (DB Plenarprotokoll 15/56: 4637-4638). Kilka miesięcy później, 25 września 2003 r., podczas wystąpienia w Bundestagu krytyka Pau doszła *ad absurdum*, gdy oświadczyła ona, że projekt Konwentu w części dotyczącej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zobowiązuje państwa członkowskie Unii Europejskiej do prowadzenia polityki nastawionej na rozbudowę sił zbrojnych i niewykluczającej wojen prewencyjnych (DB Plenarprotokoll 15/63: 5318).

## **2. Konferencja międzyrządowa w latach 2003-2004. Traktat konstytucyjny**

### **2.1. Przygotowania rządu Niemiec do konferencji międzyrządowej**

Przygotowania do konferencji międzyrządowej rozpoczęły się w Republice Federalnej Niemiec od zwołania 23 lipca 2003 r. nadzwyczajnego posiedzenia Komisji ds. Unii Europejskiej Bundestagu. Wzięli w nim udział niemieccy delegaci do Konwentu – Joschka Fischer, Jürgen Meyer i Peter Altmaier. Zgodnie uznali oni projekt traktatu konstytucyjnego za dokument mogący mieć przełomowe znaczenie dla dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej. Z nieskrywaną satysfakcją wskazywali zwłaszcza na te postanowienia projektu, które miały istotne znaczenie dla pogłębienia procesu integracji, jak: inkorporacja KPP do prawa pierwotnego, stwarzająca podstawy dla przyszłego przekształcenia Unii Europejskiej we wspólnotę wartości; uczynienie zwykłej procedury ustawodawczej dominującą procedurą w procesie legislacyjnym; przekształcenie głosowania większością kwalifikowaną w regułę podejmowania decyzji w Radzie Ministrów; wzmocnienie metody wspólnotowej w trójkącie instytucjonalnym: Komisja Europejska-Parlament Europejski-Rada Ministrów; utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego; stworzenie uwarunkowań dla przyszłego przekształcenia Eurojustu w Prokuraturę Europejską, a także ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (DB AAEU. Protokoll 15/26: 17-18, 20-23).

Do innych postanowień projektu traktatu konstytucyjnego, w pełni odpowiadających „specyficznym niemieckim interesom”, delegaci niemieccy do Konwentu zaliczyli zachowanie dotychczasowych kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do rynków pracy; utrzymanie odrębnego charakteru traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; ustanowienie przejrzystego podziału kompetencji między Unią Europejską

a państwami członkowskimi, przypominającego podział uprawnień ustawodawczych między federacją a krajami federacji RFN (Fischer), rozszerzenie zakresu stosowania i wzmocnienie zasady pomocniczości, gwarantujące parlamentom narodowym rolę instytucji pełniącej kontrolę nad jej przestrzeganiem w „europejskim procesie legislacyjnym”, a także uporządkowanie katalogu instrumentów prawnych (Fischer, Meyer). W ich przekonaniu projekt traktatu konstytucyjnego stwarzał korzystne perspektywy dla dalszego dynamicznego rozwoju systemu instytucjonalnego Unii, zastrzegając dla ustaw europejskich (czyli prawa wtórnego, a nie jak dotąd prawa pierwotnego Unii), które łatwo można było zmienić, m.in. sprawę rotacji w Komisji Europejskiej (Fischer). Ponadto projekt ten zabezpieczał prawa zwierzchnie państw członkowskich, uzależniając przekazywanie ich Unii Europejskiej od zgody parlamentów narodowych, wyrażanej w drodze ustawy wymagającej ratyfikacji (Fischer) (DB AAEU. Protokoll 15/26: 17).

Jednocześnie niemieccy delegaci do Konwentu wyrazili rozczarowanie, że w projekcie nie znalazły się postanowienia, za którymi od początku opowiadał się rząd federalny, jak: wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną jako reguły podejmowania decyzji w polityce podatkowej i we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także niewłączanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym do kategorii kompetencji koordynujących, uzupełniających i wspierających, lecz utrzymanie ich w obrębie wyłącznych kompetencji państw członkowskich (Fischer, Meyer, Altmaier). Mimo to delegaci niemieccy do Konwentu opowiedzieli się przeciw, pojawiającym się już w niektórych państwach członkowskich i kandydujących, próbom „rozsnurowania” pakietu regulacji ustalonych przez Konwent, argumentując, że ponowne osiągnięcie konsensu w tej sprawie może się okazać niemożliwe (DB AAEU. Protokoll 15/26: 16-24). W ocenie Fischera projekt traktatu konstytucyjnego jawił się jako „dobry kompromis, z którego nikt nie może być w pełni zadowolony, ale także jest on do przyjęcia dla każdego”. Równocześnie minister spraw zagranicznych RFN zapowiedział podjęcie przez rząd federalny niezbędnych starań, aby konferencja międzyrządowa pod przewodnictwem Włoch zakończyła swoje obrady już w grudniu 2003 r., zaś podpisanie traktatu konstytucyjnego nastąpiło najpóźniej na początku maja 2004 r. w okresie prezydencji irlandzkiej (DB AAEU. Protokoll 15/26: 19). W ten sposób rząd federalny zamierzał nie dopuścić do ponownej debaty nad najbardziej kontrowersyjnymi kwestiami reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ale przede wszystkim zależało mu na tym, aby wyłączyć z takiej debaty sprawy instytucjonalne, w szczególności zasady głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej.

W czasie dyskusji nad projektem traktatu konstytucyjnego członkowie Komisji ds. Unii Europejskiej w Bundestagu, reprezentujący frakcje opozycyjne, również zgodnie podkreślali ogromne znaczenie tego dokumentu dla dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej. Niektórzy z nich, podobnie jak minister spraw zagranicznych Fischer, widzieli w nim europejski „projekt stulecia” (Hintze). Inni porównywali go do projektu Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee, który w latach 1948-1949 posłużył Radzie Parlamentarnej jako jeden z trzech zasadniczych dokumentów do opracowania Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (Müller). Z drugiej strony to właśnie chadecy zgłaszali najczęściej krytycznych uwag pod adresem projektu Konwentu. W przekonaniu Müllera projekt ten nie kreślił modelu ustrojowego Unii Europejskiej, za jakim opowiadały się dotąd partie chadeckie, a więc modelu opartego na mocnych strukturach „federacyjnych oraz konkurencji w życiu społecznym i gospodarczym”. Polityk CSU ponownie podkreślał, że nowe uprawnienia Unii Europejskiej, przyznane jej w projekcie, sprzyjają centralizacji tej organizacji międzynarodowej. Jego zdaniem w zbyt małym stopniu wzmocniona została również pozycja Parlamentu Europejskiego w Unii, co uwidoczniło się m.in. w tym, że instytucja ta nie uzyskała nowych uprawnień w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Mimo to deputowani frakcji CDU/CSU sprzeciwiali się propozycjom Sojuszu '90/Zielonych (z wyjątkiem Fischera) oraz FDP w sprawie przeprowadzenia w RFN referendum nad traktatem konstytucyjnym, którego wynik nie mógł być przecież pewny (DB AAEU. Protokoll 15/26: 25, 27, 32-33, 319).

Przedstawiciele wszystkich frakcji parlamentarnych wyrażali przekonanie, że Konwent w pełni sprawdził się jako instytucja o wiele lepiej predestynowana do reformy ustrojowej Unii Europejskiej aniżeli konferencja międzyrządowa ze względu na to, iż ponad 2/3 wszystkich delegatów stanowili w nim przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Podzielali oni także opinię rządu federalnego, aby podczas zbliżającej się konferencji międzyrządowej nie dopuścić do „rozsnurowania” pakietu regulacji przyjętych w projekcie traktatu konstytucyjnego. Z drugiej strony wyrażali zainteresowanie taktyką rządu niemieckiego na wypadek ewentualnego wznowienia negocjacji nad projektem w czasie konferencji. Michael Roth (SPD) przekonywał, że rząd federalny winien być przygotowany na taką okoliczność i nie powinien ograniczać swoich działań jedynie do obrony dotychczasowych postanowień projektu. Jednocześnie zwrócił się on do Fischera z prośbą o przedstawienie Komisji ds. Unii Europejskiej tych kwestii spornych, które mogłyby doprowadzić do konfliktu interesów z rządami innych państw członkowskich w czasie zbliżającej się konferencji. Veronika Bellmann (CDU/CSU) wskazała na raport deputowanych Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Czech, zawierający

krytyczne opinie na temat zarówno samego projektu traktatu konstytucyjnego, jak i niedemokratycznego sposobu podejmowania decyzji w czasie obrad Konwentu. Günter Gloser (SPD) wystąpił z propozycją rozpoczęcia konsultacji z rządem Francji lub rządami Francji i Polski w ramach Trójkąta Weimarskiego w sprawie uzgodnienia wspólnego stanowiska tych państw jeszcze przed zbliżającą się konferencją międzyrządową. Niektórzy uczestnicy posiedzenia nie kryli, że w razie ponownego podjęcia negocjacji nad projektem traktatu konstytucyjnego rząd federalny powinien zaproponować poprawki, zakładające m.in. wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną jako generalnej zasady we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa; nadanie parlamentom narodowym uprawnień do wyrażania zgody na decyzje Rady Europejskiej, zezwalające Radzie Ministrów na stanowienie większością kwalifikowaną w dziedzinach, w których traktat konstytucyjny przewidywał głosowanie jednomyślne (procedura *passerelle*) (Hintze); skrócenie okresu przejściowego dla ustanowienia nowych zasad powoływania i składu Komisji Europejskiej (Roth); zlikwidowanie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej (Türk), wyłączenie polityki społecznej, zdrowia publicznego i badań z zakresu kompetencji dzielonych (Hintze) oraz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym z kategorii kompetencji koordynujących, uzupełniających i wspierających (Hintze, Müller, Silberhorn), a także wprowadzenie *invocatio Dei* do preambuły przyszłej konstytucji (Müller) (DB AAEU. Protokoll 15/26: 24-27, 30-33, 35)<sup>39</sup>.

Sprawa udziału delegacji niemieckiej w konferencji międzyrządowej stała się przedmiotem dyskusji także podczas posiedzenia Bundestagu w dniu 10 września 2003 r., poświęconego przygotowaniu projektu budżetu na następny rok. Kanclerz Gerhard Schröder, który po raz pierwszy na forum Bundestagu zaprezentował swoje stanowisko w tej sprawie, nadal utrzymywał, że projekt traktatu konstytucyjnego stanowił „jako całość wyważony kompromis”. Każda próba otwierania dyskusji nad pakietem regulacji zawartych w projekcie groziła zachwianiem jego spójności, a być może nawet fiaskiem całego dorobku Konwentu. W opinii tej utwierdzało kanclerza podobne stanowisko rządu francuskiego: *Zgadzamy się z naszymi francuskimi przyjaciółmi i innymi, że to, co przedłożył Konwent, jest rzeczywiście bardzo dobrym projektem konstytucji. W obecnych okolicznościach stanowi on udaną próbę rozsądnego uregulowania wzajemnych relacji między instytucjami (Unii). W Europie jest to naturalnie o wiele trudniejsze aniżeli w danym państwie członkowskim. Z drugiej strony rozsądnie zostały uregulowane relacje między płaszczyzną europejską a państwami*

---

<sup>39</sup> Uchwała 68. Zjazdu CSU uzależniała zgodę tej partii na ratyfikację Konstytucji europejskiej od wprowadzenia do projektu traktatu konstytucyjnego *invocatio Dei* oraz postulatu Kościoła katolickiego w Niemczech w sprawie ochrony małżeństwa i rodziny (DB AAEU. Protokoll 15/26: 24).



*narodowymi. I wreszcie wszyscy także jesteśmy przekonani, że włączenie Karty Praw Podstawowych do tego rodzaju konstytucji było przedsięwzięciem dobrym i właściwym. Reasumując: to jest rzeczywiście udany projekt. (...) Jeżeli rozsznurujemy ten pakiet, nie stworzymy żadnego lepszego, jeśli w ogóle coś stworzymy. Wszyscy zgodnie podzielamy te obawy. Dlatego Niemcy będą podczas konferencji międzyrządowej zabiegać o zachowanie całego pakietu (DB AAEU. Protokoll 15/26: 20-21).*

Minister spraw zagranicznych Fischer przekonywał, że doświadczenia wynikające z dotychczasowych konferencji międzyrządowych wskazują, iż uczestniczące w nich państwa kierują się o wiele bardziej „prawowitymi interesami narodowymi” aniżeli miało to miejsce w czasie obrad Konwentu. W związku z tym bardzo niewielkie jest prawdopodobieństwo, że podczas zbliżającej się konferencji międzyrządowej będą one w stanie „stworzyć coś lepszego” niż przedłożony projekt. Z drugiej strony Fischer starał się nieco złagodzić stanowisko kanclerza, modyfikując tym samym swój dotychczasowy punkt widzenia. Inaczej niż dotąd minister zapewniał, że rząd federalny zaakceptuje z całą pewnością wszystkie propozycje „zmian na lepsze” w projekcie, jeżeli tylko udałoby się osiągnąć w tej sprawie porozumienie. W przeciwnym razie delegacja niemiecka powinna wykazać się stanowczością niezbędną do podpisania wyłącznie istniejącego projektu traktatu konstytucyjnego (DB AAEU. Protokoll 15/26: 71).

Ze stanowiskiem rządu federalnego w sprawie taktyki prowadzenia rokowań podczas konferencji międzyrządowej utożsamiały się frakcje parlamentarne SPD, Sojusz'90/Zieloni, deputowani CDU oraz część posłów frakcji parlamentarnej FDP. Występujący w imieniu socjaldemokratów Gloser zapewnił kanclerza o pełnym poparciu swojej frakcji w tej sprawie. Jednocześnie ostrej krytyce poddał on kontrowersyjną wypowiedź przewodniczącego CSU Edmunda Stoibera, który kilka tygodni wcześniej zażądał renegotjacji projektu traktatu konstytucyjnego, głównie z powodu zbyt małych – jego zdaniem – uprawnień krajów federacji i Landtagów w zreformowanej Unii Europejskiej. W ślad za tym deputowany SPD wezwał frakcję parlamentarną CDU/CSU do jasnego i precyzyjnego określenia swojego stanowiska wobec wspomnianego projektu, a także rokowań delegacji niemieckiej podczas zbliżającej się konferencji międzyrządowej. Peter Hintze bardzo krytycznie ocenił dotychczasową politykę europejską rządu federalnego, zarzucając Schröderowi i Fischerowi naruszenie podstawowych zasad, jakimi kierowała się ta polityka w latach 1949-1998. O ile w tamtym okresie polityka europejska Republiki Federalnej opierała się – jego zdaniem – na trzech zrównoważonych ze sobą filarach, a mianowicie przyjaźni z Francją, partnerstwie transatlantyckim z USA oraz „uczciwych relacjach” (*fairen Umgang*) z mniejszymi państwami członkowskimi UE, o tyle

w czasie sprawowania władzy przez rząd Schrödera/Fischera „zburzone” zostały dwa spośród trzech wspomnianych filarów: stosunki z USA oraz relacje z mniejszymi państwami członkowskimi. Doszło również do pogorszenia stosunków z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, kandydującymi do UE. Dlatego też Hintze wezwał rząd federalny do jak najszybszego przywrócenia równowagi pomiędzy wspomnianymi filarami polityki europejskiej RFN, a także poprawy relacji z państwami kandydującymi. Generalnie uważał on jednak projekt Konwentu za dobry kompromis i opowiadał się za jego obroną podczas konferencji międzyrządowej. Wyraził też nadzieję, że w razie otwarcia dyskusji nad projektem traktatu konstytucyjnego rząd federalny wniesie do porządku obrad konferencji wszystkie postulaty partii chadeckich, zgłaszane w toku dotychczasowej debaty nad tym dokumentem (DB AAEU. Protokoll 15/26: 95-96).

Podobną opinię na temat taktyki rządu federalnego podczas obrad konferencji międzyrządowej zaprezentował Werner Hoyer (FDP). Utwierdzały go w tym przekonaniu wszystkie ważniejsze propozycje zmian zgłaszane przez państwa członkowskie i kandydujące już po zakończeniu obrad Konwentu. Oceniał on je negatywnie i jako zmierzające w „niewłaściwym kierunku”. Argumentował, że państwa, które odważą się ponownie otworzyć przedłożony „pakiet regulacji”, zawarty w projekcie traktatu konstytucyjnego nie tylko „nie poprawią całego dzieła traktatowego, konstytucji europejskiej, lecz go pogorszą” (DB AAEU. Protokoll 15/26: 88). Z poglądami Hoyera polemizował jednak przewodniczący FDP Guido Westerwelle, który wyrażał opinię, że zbyt stanowczy sprzeciw rządu federalnego wobec prób ponownego otwarcia dyskusji nad projektem traktatu konstytucyjnego może okazać się „błędem dyplomatycznym” (DB AAEU. Protokoll 15/26: 26). Najbardziej skrajne stanowisko wobec taktyki rządu federalnego w czasie zbliżającej się konferencji międzyrządowej prezentowali deputowani CSU. Ponownie ostro skrytykowali oni zwłaszcza ministra spraw zagranicznych Fischera, zarzucając mu megalomanię, brak zdecydowania oraz zupełne niepowodzenie jego własnej koncepcji reformy ustrojowej Unii Europejskiej przedstawionej w 2000 r. w czasie słynnego przemówienia na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, a także zignorowanie postulatów partii chadeckich w tej sprawie zawartych w memorandum Schäuble’go/Blocketa (Müller). Nie zadowalali się oni przyjęciem pozycji wyczekującej przez rząd federalny, lecz stanowczo domagali się wznowienia negocjacji nad projektem traktatu konstytucyjnego (Müller, Glos) (DB AAEU. Protokoll 15/26: 11, 98-99).

Mimo to 29 września 2003 r. Prezydium CDU i CSU, zgodnie ze wspomnianą już tutaj decyzją z 20 czerwca tegoż roku, przyjęły uchwałę, określającą ich wspólne oficjalne stanowisko wobec zbliżającej się konferencji międzyrządowej. Partie chadeckie podkreśliły, że

w ich przekonaniu projekt traktatu konstytucyjnego niewątpliwie przyczyni się do wzmocnienia zasad demokracji oraz nadania większej skuteczności i przejrzystości działaniom Unii Europejskiej. Jednocześnie wyraziły opinię, że projekt ten „w wielu istotnych kwestiach” nie spełnia ich oczekiwań. Obawy CDU i CSU wzbudzały zwłaszcza te postanowienia projektu, które wzmacniały „dynamikę procesu centralizacji” Unii Europejskiej. Uwidocznilo się to w szczególności w przekazaniu Unii Europejskiej licznych nowych kompetencji lub rozszerzenia istniejących uprawnień, które państwa członkowskie mogły dotąd z powodzeniem realizować i które nie wymagały podejmowania decyzji na płaszczyźnie europejskiej (usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, polityka gospodarcza, polityka społeczna i socjalna oraz współpraca sądowa w sprawach karnych). Wątpliwości partii chadeckich budziły także przepisy ograniczające dotychczasowe kompetencje państw członkowskich, jak np. uproszczona procedura rewizji traktatu (procedura *passerelle*) (CDU und CSU 29.09.2003: 1-3). Partie chadeckie żywiły nadzieję, że prezydencja włoska po zakończeniu konsultacji z poszczególnymi państwami członkowskimi i kandydującymi, zgłosi szereg poprawek do projektu, dotyczących spraw, których nie udało się uzgodnić w czasie obrad Konwentu.

W ślad za tym wezwały one rząd federalny, aby wystąpił do prezydencji włoskiej z następującymi postulatami: po pierwsze, wprowadzenie do preambuły *invocatio Dei*; po drugie, utrzymanie głosowania jednomyślnego jako reguły obowiązującej w polityce imigracyjnej i ograniczenie uprawnień Unii Europejskiej w tej dziedzinie do określania norm minimalnych; po trzecie, anulowanie nowych uprawnień Unii Europejskiej w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; po czwarte, stworzenie krajom federacji możliwości delegowania swoich przedstawicieli do wszystkich formacji Rady Ministrów, a nie tylko do Rady ds. Ogólnych i Legislacji, w przypadku omawiania na ich posiedzeniach spraw dotyczących ich uprawnień; po piąte, ograniczenie kompetencji Unii w zakresie koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia, a także anulowanie tzw. otwartej metody koordynacji w dziedzinie polityki społecznej i prawa pracy, polityki zdrowotnej, przemysłu i badań; po szóste, zagwarantowanie stabilności cen jako priorytetowego celu działalności Unii; po siódme, dookreślenie tzw. klauzuli o rynku wewnętrznym w sposób wykluczający m.in. wprowadzenie podatku europejskiego; po ósme, rozszerzenie uprawnień państw członkowskich w polityce regionalnej z powodu ograniczonych możliwości finansowych Unii; po dziewiąte, anulowanie nowych kompetencji Unii w polityce energetycznej; po dziesiąte, zachowanie obowiązującej dotąd zwykłej procedury rewizji traktatów i niewprowadzanie żadnej nowej uproszczonej procedury zmiany traktatu konstytucyjnego. Jednocześnie CDU i CSU zwróciły się z apelem do pozostałych niemieckich partii politycznych, aby przy okazji ratyfikacji traktatu

konstytucyjnego ustawowo zagwarantować Bundestagowi i Bundesratowi prawo do wyrażania zgody na decyzje Rady Europejskiej, zezwalające Radzie Ministrów Unii Europejskiej na stanowienie większością kwalifikowaną w dziedzinach, w których traktat konstytucyjny przewidywał dotąd głosowanie jednomyślne (procedura *passerelle*). Partie chadeckie pozytywnie odniosły się również do postulatów małych i średnich państw członkowskich oraz kandydujących, dotyczących wprowadzenia zmian w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, w tym m.in. wzmocnienia ich wpływu na podejmowanie decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej; ustanowienia grupowego przewodnictwa w Radzie Ministrów, a także przywrócenia zasady pełnoprawnego udziału każdego państwa członkowskiego w kolegium Komisji Europejskiej. W ślad za tym wezwały one rząd federalny, aby podczas konferencji międzyrządowej zatroszczył się on o „silniejsze uwzględnienie” interesów wspomnianych państw, ale bez naruszenia równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej i doprowadzenia do nadmiernej koncentracji zadań w Komisji Europejskiej (CDU und CSU 29.09.2003: 3-5).

W podobnym duchu wypowiedzieli się także politycy opozycyjnej FDP. 4 października 2003 r. ekspert frakcji parlamentarnej FDP ds. polityki europejskiej Sabine Leutheusser-Schnarrenberger zaapelowała do rządu federalnego o „poważne potraktowanie” postulatów małych i średnich państw członkowskich, dotyczących poprawek do projektu traktatu konstytucyjnego. Wyraziła ona przy tej okazji opinię, że oczekiwania tych państw są m.in. efektem „zaniechania” ze strony rządu federalnego, stawiającego, jak dotąd, na większe państwa członkowskie, a nie doceniającego „mniej efektywnych dla opinii publicznej” rokowań z małymi i średnimi krajami członkowskimi i kandydującymi. Jednak ewentualne wznowienie negocjacji nad całym projektem traktatu konstytucyjnego deputowana FDP uznała za poważny błąd, ponieważ osiągnięcie lepszego kompromisu podczas obrad konferencji międzyrządowej byłoby nierealne. Zadaniem konferencji winno być jedynie uzgodnienie poprawek do istniejącego już projektu, przy czym za najważniejsze z nich uznawała ona wprowadzenie do katalogu celów Unii Europejskiej stabilności cen oraz zniesienie prawa weta państw członkowskich w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (Leutheusser-Schnarrenberger 4.10.2003: 1).

## 2.2. Obrady konferencji międzyrządowej

### 2.2.1. Zabiegi dyplomatyczne rządu federalnego o utrzymanie *status quo* określonego w projekcie traktatu konstytucyjnego

Podczas obrad konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004 delegacja niemiecka jako jedna z nielicznych należała do najbardziej zdecydowanych zwolenników utrzymania *status quo* uzgodnionego w projekcie Konwentu. Dokument ten wzbudzał jednak nadal kontrowersje polityczne w wielu państwach członkowskich i kandydujących do Unii Europejskiej. Dotyczyły one nowego układu sił i obrony własnych interesów narodowych w Unii rozszerzonej do dwudziestu pięciu (a następnie dwudziestu siedmiu) krajów członkowskich. Zastrzeżenia państw kontestujących niektóre postanowienia projektu Konwentu były na tyle poważne, iż ponowne negocjacje na ten temat podczas konferencji międzyrządowej stawały się nieodzowne. To z kolei wydatnie zmniejszało szanse na osiągnięcie szybkiego kompromisu.

Realizując swoje taktyczne założenie o utrzymaniu za wszelką cenę *status quo* ustalonego w projekcie Konwentu, przedstawiciele rządu federalnego już w sierpniu 2003 r. rozpoczęli serię intensywnych konsultacji dyplomatycznych z państwami członkowskimi i kandydującymi do Unii Europejskiej. 26 sierpnia 2003 r. podczas wizyty w Pradze minister spraw zagranicznych Fischer przestrzegł swojego czeskiego odpowiednika Cyrila Svobody przed otwieraniem dyskusji na temat kontrowersyjnych postanowień projektu. Argumentował, że wypracowany przez Konwent kompromis w wystarczającym stopniu uwzględnia interesy małych oraz dużych krajów członkowskich i kandydujących. Każda próba „rozsnurowania” pakietu regulacji zawartych w projekcie mogłaby zaś doprowadzić do rozpoczęcia od nowa dyskusji nad całym dokumentem, a to skutkowałoby zapewne poważnym kryzysem politycznym w Unii Europejskiej. Fischera nie przekonała opinia Svobody, że w projekcie znalazły się postanowienia wymagające dokładnego i wszechstronnego przedyskutowania podczas zbliżającej się konferencji międzyrządowej. Gdyby było inaczej – uzasadniał czeski minister spraw zagranicznych – konferencja taka byłaby przecież zbędna (RP 27.08.2003: 1).

Mimo ostrzeżeń ze strony rządu niemieckiego 1 września 2003 r. w Pradze odbyło się posiedzenie wiceministrów spraw zagranicznych piętnastu państw członkowskich i kandydujących, domagających się wprowadzenia odpowiednich poprawek do projektu Konwentu. W posiedzeniu wzięli udział przedstawiciele siedmiu krajów członkowskich – Danii, Finlandii, Szwecji, Irlandii, Portugalii, Austrii i Grecji, a także ośmiu państw kandydujących – Polski, Czech, Słowacji, Węgier, Litwy, Łotwy, Estonii i Słowenii.

Uczestnicy spotkania zgodnie uznali projekt traktatu konstytucyjnego za dobrą podstawę do dalszej dyskusji, ale z drugiej strony zaproponowali wprowadzenie do tego dokumentu pięciu istotnych poprawek, w tym utrzymania silnej pozycji średnich i małych państw członkowskich w Radzie Ministrów; przyznania każdemu państwu jednego komisarza w Komisji Europejskiej; prawa weta w polityce społecznej, polityce podatkowej oraz we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony; zablokowania możliwości powstawania w Unii Europejskiej sojuszy militarnych konkurencyjnych wobec NATO, a także wprowadzenia *invocatio Dei* do preambuły traktatu. W połowie września 2003 r. propozycje uczestników praskiego spotkania wiceministrów spraw zagranicznych piętnastu państw członkowskich i kandydujących poparły Malta i Cypr (Węc 2012b: 386).

W odpowiedzi na decyzje wiceministrów spraw zagranicznych piętnastu państw członkowskich i kandydujących, były przewodniczący Konwentu, Giscard d'Estaing, występując na forum Parlamentu Europejskiego, 3 września 2003 r. przestrzegał przed próbami wprowadzania poprawek do projektu. Argumentował, że zmiany takie groziłyby naruszeniem całej jego konstrukcji, a nawet mogłyby skłonić obywateli państw członkowskich rozszerzonej Unii Europejskiej do odrzucenia go w referendum. Obaw byłego prezydenta Francji nie podzielał jednak przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, który podczas tego samego posiedzenia Parlamentu Europejskiego poparł zwolenników wprowadzenia kluczowych zmian do projektu. Wszelako jedynie jedna z poprawek zgłoszonych przez Prodiego była zbieżna z propozycjami wspomnianych piętnastu krajów europejskich. Miało nią być prawo każdego państwa członkowskiego do posiadania jednego komisarza w kolegium Komisji Europejskiej. Ponadto przewodniczący Komisji Europejskiej opowiedział się za ograniczeniem zakresu stosowania weta w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i uzgodnieniem jeszcze jednej, obok procedury *passerelle*, uproszczonej procedury rewizji traktatu. Prodi nie podzielał też opinii Giscarda d'Estaing, że konstytucja europejska będzie „dokumentem na wieki” i w związku z tym potrzeba przeprowadzenia w niej zmian pojawi się dopiero w odległej przyszłości (Węc 2012b: 386-387).

10 września 2003 r. rząd polski przyjął mandat negocjacyjny na zbliżającą się konferencję międzyrządową. Wynikało z niego, że Polska będzie się domagała podczas konferencji wprowadzenia czterech poprawek do projektu traktatu konstytucyjnego: zachowania nicejskiego systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów; przyznania wszystkim państwom członkowskim rozszerzonej Unii Europejskiej prawa do jednego, posiadającego pełne prawo głosu, komisarza w kolegium Komisji Europejskiej; ustanowienia tzw. prezydencji grupowej (złożonej z kilku państw) we wszystkich formacjach

Rady Ministrów, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych, a także zapobieżenia wykorzystaniu współpracy strukturalnej w Unii Europejskiej do utworzenia sojuszu militarnego konkurencyjnego wobec NATO (Stankiewicz 10.09.2003: 1).

Osiem dni później kanclerz Schröder i prezydent Chirac ponownie ostrzegli państwa kontestujące nawet przed podejmowaniem dyskusji na temat zmian w projekcie, ponieważ mogłoby to doprowadzić do eskalacji nowych żądań, a w efekcie zakłócenia obrad konferencji międzyrządowej. Poglądów tych nie podzielał jednak tym razem niemiecki komisarz ds. rozszerzenia Unii Europejskiej Günter Verheugen, który już w dniu następnym podczas konferencji prasowej w Berlinie ostrzegł, że jeżeli „zastrzeżenia nowych krajów wobec projektu konstytucji nie zostaną uwzględnione, zwiększy to niebezpieczeństwo odrzucenia Traktatu”. Wszelako ze swej strony Verheugen opowiedział się jedynie za przyznaniem każdemu państwu prawa do posiadania jednego komisarza w kolegium Komisji Europejskiej, ale przeciw powrotowi do nicejskiego systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów (Węc 2012b: 387).

Apel Verheugena nie wpłynął jednak na zmianę stanowiska rządu federalnego. Uwidoczniło się to podczas spotkania Schrödera z premierem Millerem, do jakiego doszło 22 września 2003 r. w ramach szóstych niemiecko-polskich konsultacji międzyrządowych w Gelsenkirchen. Obie strony ograniczyły się jedynie do przedstawienia oficjalnych stanowisk swoich rządów. W odniesieniu do najbardziej kontrowersyjnej sprawy, czyli podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów, szefowie obu rządów stwierdzili, że ich możliwości manewru w tej dziedzinie są niewielkie, ale rozmowy na temat zbliżenia stanowisk powinny być kontynuowane. Kanclerz Schröder podkreślił, że rząd federalny zgodził się w grudniu 2000 r. na nicejski system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną jedynie pod naciskiem delegacji francuskiej. Jednakże dzięki zmianie stanowiska Francji w projekcie traktatu konstytucyjnego udało się – jego zdaniem – uzgodnić bardziej demokratyczne zasady głosowania większością kwalifikowaną, dające silniejszy wpływ na podejmowanie decyzji w Radzie Ministrów państwom o większej liczbie mieszkańców. Pozostawienie nicejskiego systemu głosowania oznaczałoby – według Schrödera – że 80% państw członkowskich rozszerzonej Unii Europejskiej, liczących 20% ludności, mogłoby przegłosowywać w sprawach finansowych pozostałe kraje, w tym m.in. Niemcy (RP 23.09.2003: 1). Relacjonując w dniu następnym przebieg swojego spotkania z kanclerzem RFN, polski premier sformułował opinię, że podczas konsultacji z delegacją niemiecką nie usłyszał „żadnego przekonującego argumentu (...), dlaczego sposób chociażby ważenia głosów, wypracowany w Nicei, ma być zmieniony, skoro nawet jeszcze nie wszedł w życie”.

Jednocześnie Miller wyraził nadzieję, że szanse na pozyskanie rządu niemieckiego dla trzech pozostałych polskich propozycji zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego wydają się znacznie większe (PAP 23.09.2003: 1-2).

24 września 2003 r., zaledwie dwa dni po zakończeniu niemiecko-polskich konsultacji rządowych, przedstawiciele dziewięciu państw członkowskich (z wyjątkiem Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii i Grecji) i wszystkich krajów kandydujących do Unii Europejskiej (z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii) w czasie spotkania w Nowym Yorku zwrócili się z apelem do prezydencji Włoch, aby podczas konferencji międzyrządowej pozwoliła ona na swobodne zgłaszanie i dyskutowanie wszelkich wniosków dotyczących traktatu konstytucyjnego. Występujący w ich imieniu podczas konferencji prasowej ministrowie spraw zagranicznych Finlandii i Austrii, Erkki Tuomioja i Benita Ferrero-Waldner, podkreślali, że reprezentanci dwunastu państw członkowskich oraz kandydujących nie uzgodnili i nie zamierzają na razie zgłaszać żadnych wspólnych postulatów, ale jednocześnie domagają się, aby zbliżająca się konferencja międzyrządowa miała charakter otwarty i aby większe państwa członkowskie nie wywierały nadmiernej presji na pozostałe kraje. Była to jednoznaczna aluzja do stanowiska rządu federalnego o potrzebie „nierozsznurowania” pakietu uzgodnień Konwentu. Pięć dni później w Brukseli podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych wszystkich przyszłych uczestników konferencji międzyrządowej, upadł wniosek prezydencji Włoch, aby w czasie konferencji dyskutować tylko nad poprawkami, mającymi poparcie większości (Węc 2012b: 387-388).

Choć nieobecność przedstawiciela Hiszpanii na spotkaniu nowojorskim mogła budzić zdziwienie, to jednak dwa dni później ministrowie spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz i Ana Palacio na łamach „Financial Times” ponownie wskazali na zbieżność poglądów polskiego i hiszpańskiego rządu w sprawie zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego. Podkreślili, że ich najważniejszym wspólnym postulatem podczas konferencji międzyrządowej będzie zachowanie nicejskiego systemu głosowania większością kwalifikowaną. Przyjęty w Nicei podział głosów gwarantował bowiem – ich zdaniem – równowagę między małymi, średnimi i dużymi państwami w poszerzonej Unii Europejskiej, zaś zaproponowany przez Konwent system podwójnej większości dawał przewagę czterem dużym krajom członkowskim, spośród których już tylko trzy mogłyby wspólnie blokować wszystkie decyzje. Ministrowie spraw zagranicznych Polski i Hiszpanii zakwestionowali także stanowisko Niemiec i Francji, że system podwójnej większości zaproponowany w projekcie traktatu konstytucyjnego będzie bardziej demokratyczny i zwiększy prawomocność działań



Unii Europejskiej. Ponadto zwrócili uwagę, że Konwent nie był upoważniony do rewizji systemu nicejskiego (RP 27.09.2003: 1).

### **2.2.2. Taktyka rządu federalnego w czasie obrad konferencji międzyrządowej**

Konferencja międzyrządowa obradowała od 4 października 2003 r. do 18 czerwca 2004 r. pod auspicjami dwóch prezydencji: włoskiej i irlandzkiej. Pierwsza faza konferencji, która przypadła na trzy ostatnie miesiące sprawowania prezydencji przez Włochy (4 października do 31 grudnia 2003 r.), przyniosła bardzo skromne efekty, ponieważ ostateczny kompromis udało się osiągnąć jedynie w kilku i to mniej kontrowersyjnych sprawach. Drugą fazę konferencji międzyrządowej (od 1 stycznia do 18 czerwca 2003 r.) wypełniły natomiast bardzo intensywne konsultacje bilateralne przeprowadzone przez prezydencję irlandzką z państwami członkowskimi i kandydującymi. Pozwoliły one na określenie kierunków i zarysu możliwego kompromisu w pozostałych kwestiach spornych. Jednak ostateczne rozstrzygnięcie tych kwestii nastąpiło dopiero podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17-18 czerwca 2004 r. (IGC 2003/2004. Negotiations: 2-7). Kilka miesięcy później, 29 października 2004 r., traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany w Rzymie przez szefów państw lub rządów i ministrów spraw zagranicznych 25 krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Na przebiegu obrad pierwszej fazy konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej zaciążyła znacząco postawa rządu niemieckiego, popieranego w niektórych sprawach przez delegacje Francji i Włoch, a także Komisję Europejską. Taktyka rządu RFN polegała na niedopuszczeniu do otwarcia dyskusji nad projektem Konwentu i jak najszybszym podpisaniu traktatu konstytucyjnego. W ślad za tym delegacja niemiecka, dysponując wspomnianym wyżej politycznym wsparciem ze strony większości frakcji parlamentarnych Bundestagu (z wyjątkiem CSU i PDS), konsekwentnie sprzeciwiała się wprowadzaniu jakichkolwiek zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego, argumentując, że w tak skomplikowanej materii, jaką jest konstytucja europejska, raz osiągnięty kompromis będzie trudny do ponownego uzgodnienia (IGC 2003. CIG 14/03: 1).

Gotowość do negocjacji rząd federalny okazywał jedynie w sprawach, których projekt traktatu konstytucyjnego nie rozstrzygnął w sposób ostateczny, a co do których już podczas obrad Konwentu przeważało przekonanie, że należy do nich powrócić w czasie konferencji międzyrządowej. Dotyczyło to m.in. zmiany przepisów określających współpracę strukturalną oraz klauzulę sojuszniczą we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. W związku z tym jednymi z nielicznych kwestii, co do których udało się osiągnąć kompromis już podczas

pierwszej fazy obrad konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej, była właśnie współpraca strukturalna oraz treść klauzuli sojuszniczej.

Kompromis ten ułatwiło wcześniejsze porozumienie Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii w sprawie zasad funkcjonowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym m.in. rezygnacji z projektu ustanowienia Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony oraz sztabu planowania operacyjnego Unii Europejskiej z siedzibą w Tervuren. Drogę do kompromisu utorowała postawa brytyjskiego premiera Blaira. Podczas nieformalnego spotkania przywódców tychże państw w Berlinie 28 października 2003 r. Blair zgodził się na utworzenie niewielkiej komórki planowania przy Sztabie Wojskowym Unii Europejskiej, zaś Chirac i Schröder zapewnili, że podczas prowadzenia operacji z udziałem środków NATO planowanie wciąż pozostanie w dyspozycji Naczelnego Dowództwa Sił Sojuszniczych Europy (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*), co umożliwi m.in. uniknąć sporów kompetencyjnych między NATO a Unią. W ślad za tym podczas posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej w Neapolu (28-29 listopada 2003 r.) uzgodniono, że dla ułatwienia współpracy na poziomie operacyjnym między NATO a Unią Europejską przy Sztabie Wojskowym Unii Europejskiej ustanowiony zostanie zespół łącznikowy NATO, zaś przy SHAPE działać będzie wspomniana wyżej stała komórka planowania utrzymywana przez Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (IGC 2003/2004. Negotiations: 8).

Podczas tego samego posiedzenia prezydencja włoska zgłosiła postulat dostosowania postanowień o współpracy strukturalnej do zasad wzmocnionej współpracy (IGC 2003. CIG 52/03: 8). W odróżnieniu od przepisów projektu Konwentu, współpraca strukturalna miała mieć charakter stały (art. I-40 ust. 6 PTK). Ponadto winna być ona inicjowana przez instytucje przyszłej Unii Europejskiej, a nie przez rządy państw członkowskich, a także musiałyby być otwarte dla wszystkich, a nie tylko dla nielicznych państw członkowskich Unii. Przewidywał to *de facto* projekt Konwentu. Po osiągnięciu kompromisu w sprawie zasad stałej współpracy strukturalnej prezydencja włoska doprowadziła także do porozumienia na temat klauzuli sojuszniczej. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom m.in. Wielkiej Brytanii i Polski, prezydencja włoska zaproponowała uzupełnienie wcześniejszych postanowień klauzuli o przepisy stanowiące, że współpraca w tej dziedzinie nie może naruszać zobowiązań państw członkowskich Unii Europejskiej, wynikających z ich równoczesnej przynależności do NATO (IGC 2003. CIG 52/03 ADD 1: 24). Natomiast w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 12-13 grudnia 2003 r. w Brukseli prezydencja zgłosiła poprawkę wychodzącą

naprzeciw oczekiwaniom krajów neutralnych lub prowadzących politykę neutralności (Austria, Finlandia, Szwecja i Irlandia). Stanowiła ona, że zobowiązania wynikające ze stosowania tej klauzuli nie mają wpływu na specyficzny charakter ich polityki bezpieczeństwa i obrony (art. I-40 ust. 7 PTK). W ten sposób spór o współpracę strukturalną oraz treść klauzuli sojuszniczej został rozwiązany (IGC 2003. CIG 60/03 ADD 1: 33).

W innych sprawach budzących często uzasadnione kontrowersje podczas obrad konferencji międzyrządowej delegacja niemiecka starała się natomiast utrzymać za wszelką cenę postanowienia zawarte w projekcie Konwentu. Najbardziej charakterystycznymi przykładami, potwierdzającymi tę tezę, były kontrowersje dotyczące grupowej prezydencji w Unii Europejskiej oraz definicji większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. O ile zdecydowana większość delegacji popierała lub przynajmniej nie odrzucała idei grupowej prezydencji, której inicjatorami byli przedstawiciele Polski i Wielkiej Brytanii, o tyle sprzeciwiały się jej jedynie Republika Federalna Niemiec i Komisja Europejska (IGC 2003. CIG 1/03: 1-3). Podczas gdy Polska i Hiszpania były zainteresowane rewizją definicji większości kwalifikowanej, to Republika Federalna Niemiec, wspierana tym razem przez większość delegacji, była temu przeciwna, używając swojej tradycyjnej argumentacji, że mogłoby to doprowadzić do podważenia spójności całego pakietu postanowień instytucjonalnych.

Sprawa grupowej prezydencji oraz definicji większości kwalifikowanej nie zostały rozstrzygnięte w pierwszej fazie konferencji międzyrządowej. W czasie wspomnianego posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. w Brukseli rząd włoski złożył propozycję, aby we wszystkich formacjach Rady Ministrów, z wyjątkiem Rady do Spraw Ogólnych i Rady Spraw Zagranicznych, prezydencja była sprawowana przez trzy państwa w nieprzerwanym okresie osiemnastu miesięcy. Natomiast w Radzie do Spraw Ogólnych oraz COREPER I i COREPER II przewodnictwo trwałoby sześć miesięcy na przemian dla każdego z krajów wchodzących w skład grupowej prezydencji (IGC 2003. CIG 60/03 ADD 1: 9-10). Jednak propozycja włoskiego rządu wzbudzała nadal wątpliwości niektórych delegacji, w tym przedstawicieli RFN, co zadecydowało o odroczeniu ostatecznej decyzji w tej sprawie (Węc 2012b: 400-406).

O wiele większy ciężar gatunkowy miał natomiast spór o definicję większości kwalifikowanej, ponieważ dotyczył on mechanizmu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. W czasie wspomnianego posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. prezydencja włoska zaproponowała kontynuowanie obrad w formie ściśle tajnych rozmów z poszczególnymi delegacjami, które w żargonie unijnym nazywane są metodą

„konfesjonalową”. Istotą tych rozmów miało być wysondowanie przez prezydencję możliwości osiągnięcia kompromisu w sprawie definicji większości kwalifikowanej. Bilateralne pertraktacje prezydencji nie przyniosły jednak żadnego rozstrzygnięcia. Niektóre delegacje, w tym przede wszystkim niemiecka, obstawały przy ustaleniach zawartych w projekcie traktatu konstytucyjnego. Przedstawiciele Polski i Hiszpanii bronili natomiast postanowień traktatu nicejskiego. Także zgłoszone nieoficjalnie propozycje rozwiązań pośrednich, czyli zmiany progów niezbędnych dla zawiązania większości kwalifikowanej, okazały się nie do zaakceptowania dla wielu delegacji, w tym także przedstawiciele Niemiec (EC. Conclusions 12/13.12.2003:1). Brak porozumienia w tej sprawie, głównie z powodu nieustępliwości rządu federalnego, przyczynił się ostatecznie do tego, że nie udało się zakończyć obrad konferencji międzyrządowej w pierwotnie planowanym terminie, czyli do końca 2003 r. (IGC 2003. CIG 5/03, Anlage: 1). Nie przeszkodziło to jednak kanclerzowi Schröderowi, aby za niepowodzenie negocjacji obciążyć odpowiedzialnością Polskę i Hiszpanię, zarzucając im przedkładanie „egoizmu narodowego ponad interes wspólnotowy” oraz strasząc wizją „Europy dwóch prędkości” (Spiegel 13.12.2003: 1)<sup>40</sup>.

Obie wspomniane wyżej kwestie należały do najbardziej spornych także w drugiej fazie konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji irlandzkiej. Jeśli chodzi o sprawę grupowej prezydencji, to kompromis udało się osiągnąć w maju 2004 r. Zgodnie z nim każdy członek grupy trzech państw (*trojki*), pełniących przez okres osiemnastu miesięcy prezydencję w Radzie Ministrów, miałby przez sześć miesięcy przewodniczyć wszystkim jej formacjom, z wyjątkiem Rady Spraw Zagranicznych, pozostali członkowie zaś powinni wspierać przewodniczącego we wszystkich jego obowiązkach na podstawie wspólnego programu prezydencji grupowej (IGC 2003. CIG 73/04: 16-21).

Co się tyczy natomiast procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej, to ostateczne porozumienie w tej sprawie osiągnięto dopiero podczas decydującego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17-18 czerwca 2004 r. Było to możliwe dzięki zmianie stanowiska trzech rządów: Niemiec, Hiszpanii

---

<sup>40</sup> W październiku 2003 r. Polska wystąpiła z propozycją rozszerzenia na „wszystkie terytoria, (...) które ucierpiały wskutek podziału Europy po drugiej wojnie światowej” – postanowień zawartych w tzw. artykułach niemieckich uznających przyznawanie pomocy publicznej przez rząd federalny gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej, „dotkniętych podziałem Niemiec”, za zgodne z regułami konkurencji obowiązującymi we wspólnym rynku (art. III-56 ust. 2 c PTK), lub dopuszczających stosowanie środków w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, „o ile są one niezbędne w celu skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec dla gospodarki niektórych regionów Republiki Federalnej dotkniętych tym podziałem” (art. III-141 PTK). Także i ta propozycja polskiego rządu napotkała stanowczy sprzeciw rządu Niemiec (IGC 2003. CIG 37/03: 13).

i Polski. 13 lutego 2004 r. minister spraw zagranicznych Fischer w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu zasygnalizował gotowość do kompromisu, zaś 7 marca tegoż roku rząd federalny opowiedział się po raz pierwszy za ewentualną zmianą progów w ustalonym przez Konwent systemie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Objęcie władzy w Hiszpanii 15 marca przez tamtejszą partię socjalistyczną (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE) i deklaracja nowego premiera José Luisa Zapatero o zainteresowaniu jego rządu możliwie szybkim przyjęciem konstytucji europejskiej przez konferencję międzyrządową, stwarzały nie tylko szansę na zawarcie kompromisu, ale także zmuszały Polskę do całkowitej zmiany dotychczasowej taktyki negocjacyjnej. W ślad za tym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25-26 marca 2004 r. delegacja polska po raz pierwszy zapowiedziała rezygnację z systemu nicejskiego i gotowość do osiągnięcia kompromisu w oparciu o podwójną większość zaproponowaną w projekcie Konwentu. Z drugiej strony rząd polski oczekiwał od swoich partnerów takiej samej otwartości w poszukiwaniu obopólnie zadawalających rozwiązań (Węc 2012b: 410). Podczas tego samego posiedzenia prezydencja irlandzka wyraziła przekonanie, że rozwiązanie sporu o definicję większości kwalifikowanej będzie możliwe pod warunkiem zmodyfikowania propozycji zawartych w projekcie traktatu konstytucyjnego w taki sposób, aby gwarantowały one efektywniejsze podejmowanie decyzji oraz uwzględniały specyficzne interesy poszczególnych państw członkowskich (IGC 2003. CIG 70/04: 4).

Opierając się na przeprowadzonych konsultacjach z rządami państw członkowskich, prezydencja konstataowała, że przesłanką osiągnięcia kompromisu mogłoby być podniesienie progu dla liczby ludności. Ponieważ jednak niektórym delegacjom bardzo zależało na utrzymaniu parytetu między obu progami lub zachowaniu jak najmniejszej różnicy pomiędzy nimi, rząd irlandzki zaproponował równoczesne podniesienie obu progów. Takie rozwiązanie miało jedną zaletę. Powodowało, że różnica między obu progami nie byłaby dużo większa niż w projekcie traktatu konstytucyjnego. Ponadto rząd irlandzki wystąpił z inicjatywą rozważenia możliwości ustalenia dodatkowych rozwiązań dotyczących mniejszości blokującej. W końcu opowiedział się także za tym, aby głosy wstrzymujące, traktowane dotąd w praktyce jako głosy przeciwne, nie liczyły się w ogóle przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną, co zwiększyłyby znacznie efektywność procesu podejmowania decyzji (IGC 2003. CIG 77/04: 2).

Podczas posiedzenia ministrów spraw zagranicznych 24 maja 2004 r. wszystkie delegacje w pełni popierały już zamysł ustanowienia systemu podwójnej większości. Jednak nadal bardzo wyraźne były między nimi różnice poglądów na temat wysokości progów, jakie miałyby obowiązywać w nowej procedurze głosowania. Nieliczne delegacje domagały się pozostawienia systemu podwójnej większości z proporcją progów przewidzianych dla państw

i ludności, zaproponowaną w projekcie traktatu konstytucyjnego (50%-60%). Przedstawiciele małych państw członkowskich opowiadali się za wprowadzeniem parytetu między obu progami w przedziale od 50-50% do 60-60%, wyraźnie skłaniając się jednak ku pierwszej proporcji. Jednocześnie sprzeciwiali się oni włączeniu do nowego systemu jakiegokolwiek mechanizmu zabezpieczającego. Tym, co zdawało się łączyć przedstawicieli dużych i małych państw członkowskich, było wszelako przekonanie o potrzebie znalezienia politycznego kompromisu stanowiącego integralną część całego pakietu rozwiązań instytucjonalnych (Węc 2012b: 411).

Kompromis taki udało się osiągnąć dopiero podczas wspomnianego posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2004 r. w Brukseli. Polegał on na wprowadzeniu trzech zmian w definicji większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej: podniesieniu obu jej progów z 50% głosów państw i 60% ludności Unii do 55% głosów państw i 65% ludności Unii; dostosowaniu do tej zmiany progę mniejszości blokującej, którą winny stanowić cztery państwa, reprezentujące 35% ludności Unii; ustanowieniu mechanizmu dodatkowych konsultacji (zmodyfikowanej wersji mechanizmu z Joanniny), obowiązującego od 1 listopada 2009 r. do co najmniej 2014 r., przy czym po tym terminie Rada Ministrów, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogłaby przyjąć decyzję europejską o jego uchyleniu (art. I-24 ust. 1-3 PTK) (IGC 2003. CIG 83/04: 7-9; CIG 84/04: 7-9; CIG 85/04: 8-9).

W pozostałych kwestiach spornych rozwiązanych w pierwszej lub drugiej fazie konferencji przedstawiciele Niemiec o tyle zmienili swoje dotychczasowe stanowisko, że często nieoficjalnie wspierali propozycje innych delegacji lub sami prosili o ich wsparcie, zwłaszcza wówczas, gdy postulowane zmiany były zgodne z oczekiwaniami samego rządu federalnego lub partii opozycyjnych, w szczególności CDU, CSU i FDP. Odnosiło się to zwłaszcza do jedenastu poprawek w projekcie traktatu konstytucyjnego. Pierwszą z nich było wprowadzenie do preambuły odwołania do kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy (Polska, Hiszpania, Irlandia, Malta, Portugalia, Słowacja, Czechy i Litwa<sup>41</sup>). Druga poprawka polegała na włączeniu do katalogu celów Unii Europejskiej postulatu dotyczącego zapewnienia przez Unię stabilności cen (EBC). Trzecia zmiana sprowadzała się do dookreślenia przepisu o warunkach zgłaszania europejskiej inicjatywy obywatelskiej przez nałożenie na ustawodawcę obowiązku podania w ustawie europejskiej minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, występujący

---

<sup>41</sup> W nawiasie podane są w tym akapicie państwa lub instytucje UE, które były inicjatorami wymienionych zmian w PTK.

z taką inicjatywą (Słowacja). Czwartą poprawką była rezygnacja z próby skupienia uprawnień legislacyjnych w jednej formacji Rady Ministrów (Radzie ds. Ogólnych i Legislacji) oraz powrót do dotychczasowej zasady, wedle której każda formacja Rady Ministrów miała mieć kompetencje legislacyjne (większość państw członkowskich, w tym Polska)<sup>42</sup>. Na podstawie piątej poprawki rozszerzono zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną na ponad czterdzieści nowych przypadków (większość państw członkowskich i Komisja Europejska). Szósta zmiana dotyczyła powiększenia składu Parlamentu Europejskiego do siedmiuset pięćdziesięciu deputowanych. Minimalna liczba mandatów na jedno państwo wynosić miała sześć, zaś maksymalna dziewięćdziesiąt sześć, podczas gdy w PTK było to siedmiuset trzydziestu sześciu deputowanych bez określenia progów (większość państw członkowskich i prezydencja irlandzka). Siódma modyfikacja sprowadzała się do ustanowienia procedury odwoławczej (klauzuli bezpieczeństwa) w dziedzinie zabezpieczeń społecznych dla pracowników najemnych migrujących z państw członkowskich Unii lub prowadzących działalność na własny rachunek (Luksemburg). Mogło ją wszcząć każde państwo członkowskie, jeśli uznałoby, że projekt ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej, określający procedurę naliczenia i wypłaty świadczeń groziłby naruszeniem podstawowych zasad lub równowagi finansowej w jego systemie zabezpieczeń społecznych (art. III-21 PTK). Na mocy ósmej poprawki wprowadzono dwie zmiany w przepisach o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: odwołania do zasady poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich oraz postanowienia, zgodnie z którym ustawy europejskie ustanawiające zasady i określające środki niezbędne dla ich realizacji nie powinny naruszać kompetencji państw członkowskich do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług (art. III-6 PTK) (prezydencja włoska, Austria)<sup>43</sup>. Dziewiąta poprawka polegała na wprowadzeniu trzech modyfikacji w procedurze *passerelle*, pozwalającej na rewizję postanowień Części III projektu traktatu konstytucyjnego. Odtąd sprzeciw tylko jednego parlamentu narodowego, notyfikowany Radzie Europejskiej w terminie

---

<sup>42</sup> Ta kwestia sporna została rozstrzygnięta już podczas pierwszej fazy konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej. Delegacja niemiecka nie odniosła się do kontrowersyjnej kwestii zadań legislacyjnych Rady Ministrów, zaś w sprawie liczby i sposobu powoływania innych formacji Rady Ministrów stała na gruncie ustaleń Konwentu, proponując, aby Rada Europejska określiła ich listę na mocy decyzji europejskiej zgodnie z postanowieniami projektu traktatu konstytucyjnego (art. I-23 ust. 3 PTK).

<sup>43</sup> Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 12-13 grudnia 2003 r. w Brukseli prezydencja włoska zaproponowała kompromisowe rozwiązanie, mające pogodzić rozbieżne stanowiska poszczególnych delegacji. Nie przyznała ona wprawdzie „centralnej roli” w realizacji takich usług „władzom lokalnym i regionalnym”, jak chciała Austria, a nieoficjalnie także Niemcy, ale nie pozbawiła również UE uprawnień do uchwalania ustaw europejskich w tej dziedzinie, czego stanowczo domagały się Holandia, Hiszpania i Finlandia (IGC 2003. CIG 52/03 ADD 1: 47; CIG 60/03 ADD 1: 58).

sześciu miesięcy, uniemożliwił podjęcie przez nią w trybie jednomyślnym decyzji upoważniającej Radę Ministrów do zmiany głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną lub zmiany specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą (według projektu Konwentu parlamenty narodowe miały być tylko informowane). Na obydwie decyzje Rady Europejskiej musiał się także zgodzić Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład (dotąd miał on być konsultowany i to jedynie w sprawie zmiany procedury ustawodawczej). Ponadto procedura *passerelle* w części dotyczącej zmiany głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną nie mogła odnosić się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (art. 24 ust. 4 PTK) (prezydencja włoska). Na podstawie dziesiątej poprawki ustanowiono drugą (obok procedury *passerelle*) uproszczoną procedurę rewizji traktatu, stosowaną w politykach i działaniach wewnętrznych Unii. Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i EBC (w przypadku zmian instytucjonalnych w polityce pieniężnej), mogła przyjąć decyzję europejską zmieniającą wszystkie lub część postanowień Tytułu III Części III traktatu. Wejście w życie tej decyzji było jednak uzależnione od ratyfikacji jej przez wszystkie państwa członkowskie (Grecja i Komisja Europejska). Jedenastą zmianą było przywrócenie jednomyślnego głosowania w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych po 2013 r., a także ustanowienie w tej dziedzinie specyficznej klauzuli *passerelle*. Ta ostatnia umożliwiała Radzie Europejskiej, działającej jednomyślnie, przyjęcie decyzji europejskiej upoważniającej Radę Ministrów do podejmowania decyzji w tej sprawie większością kwalifikowaną. Zmiana ta działała jednoznacznie na korzyść płatników netto Unii Europejskiej (art. I-54 ust. 4 PTK) (prezydencja irlandzka, Holandia, Czechy, Słowacja, Litwa Łotwa, ECOFIN).

Jednocześnie delegacji Niemiec nie udało się uzyskać nawet „cichego wsparcia” pozostałych państw członkowskich dla takich postulatów zgłaszanych przez rząd federalny w czasie prac przygotowawczych do konferencji międzyrządowej jak: uczynienie głosowania większością kwalifikowaną jako dominującej procedury podejmowania decyzji w polityce podatkowej<sup>44</sup> oraz we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także niewłączenie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym do kategorii kompetencji koordynujących, uzupełniających i wspierających, lecz utrzymanie ich w obrębie wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Konsekwentnie trzymając się swojej taktyki niezgłaszania

---

<sup>44</sup> Na wniosek Wielkiej Brytanii, Polski i Hiszpanii cała polityka podatkowa objęta została reżimem jednomyślności.



co do zasady żadnych poważniejszych zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego, rząd federalny nie czuł się również związany wspomnianymi wyżej postulatami opozycji parlamentarnej, wśród których najważniejszymi były: wprowadzenie do preambuły traktatu *invocatio Dei*; utrzymanie głosowania jednomyślnego jako reguły obowiązującej w polityce imigracyjnej i ograniczenie uprawnień Unii w tej dziedzinie do określania norm minimalnych; ograniczenie kompetencji Unii w zakresie koordynacji polityk gospodarczych i zatrudnienia; rozszerzenie uprawnień państw członkowskich w polityce regionalnej z powodu ograniczonych możliwości finansowych Unii; anulowanie nowych uprawnień Unii w polityce energetycznej; zachowanie obowiązującej dotąd zwykłej procedury rewizji traktatów i niewprowadzanie żadnej nowej uproszczonej procedury zmiany traktatu konstytucyjnego; skrócenie okresu przejściowego dla ustanowienia nowych zasad powoływania i składu Komisji Europejskiej; zlikwidowanie urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, a także wyłączenie polityki społecznej, zdrowia publicznego i badań z zakresu kompetencji dzielonych.

### **2.3. Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w Niemczech**

Traktat konstytucyjny był umową bezterminową. Podlegał on ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Republika Federalna Niemiec należała do tej grupy państw członkowskich, które najwcześniej rozpoczęły procedurę ratyfikacji traktatu konstytucyjnego<sup>45</sup>. W czasie debaty ratyfikacyjnej w Bundestagu 12 maja 2005 r. politycy niemieccy niemal zgodnie podkreślali fundamentalne znaczenie traktatu dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Kanclerz Schröder wskazywał, że traktat na nowo systematyzuje, poprawia i harmonizuje obowiązujące dotąd podstawy traktatowe Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, a także stwarza przesłanki dla nowej strategii rozszerzeniowej i procesu pogłębiania integracji europejskiej. Dzięki traktatowi Unia Europejska miała być zdolna do bardziej efektywnego działania na arenie międzynarodowej i „łatwiejsza w politycznym zarządzaniu”. Winna stać się ona bardziej demokratyczna i bliższa jej obywatelom. Schröder podkreślał, że jednym z ważnych osiągnięć traktatu było ustanowienie po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej sztywnego podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi. Nie krył on także swojej satysfakcji z wprowadzenia podwójnej większości w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej, oceniając ją jako rzekomo bardziej demokratyczną i stojącą na straży zasady: „jeden obywatel – jeden

---

<sup>45</sup> Pierwszymi państwami, które już w 2004 r. zatwierdziły prezentowany traktat, były Litwa (11 listopada) i Węgry (20 grudnia). W ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2005 r. uczyniły to: Słowenia (1 lutego), Hiszpania (20 lutego), Włochy (6 kwietnia), Grecja (19 kwietnia), Słowacja (11 maja) i Austria (25 maja).

głos”. Kanclerz pomijał jednak fakt, że zgodnie z teorią głosowania wpływ obywateli Unii na wynik głosowania w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej byłby o wiele bardziej demokratyczny, gdyby znaczenie danego państwa w głosowaniu było w przybliżeniu proporcjonalne do pierwiastka z liczby jego ludności, a nie do samej liczby jego ludności. Schröder zwracał również uwagę na znaczące umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej oraz parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii. Jako istotny krok na drodze do pogłębienia procesu integracji uznawał zacieśnienie współpracy we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kanclerz wskazywał także na historyczną rangę traktatu konstytucyjnego, argumentując, że kierowany przez niego rząd federalny kontynuuje politykę europejską poprzednich niemieckich rządów, dla których, podobnie jak dla obecnego rządu, „Europa jest racją stanu”, a także „gwarancją życia w wolności i godności”. W tym sensie traktat konstytucyjny stanowił – jego zdaniem – „ukoronowanie pracy dwóch lub trzech generacji” Niemców. Uzupełniając wywody kanclerza, przewodniczący frakcji parlamentarnej SPD Franz Müntefering podkreślał znaczenie KPP jako integralnej części traktatu konstytucyjnego, stanowiącej „jądro wspólnych europejskich wartości, w którego środku stoi człowiek”. Zwracał także uwagę na istotne wzmocnienie parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej poprzez ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania oraz nadanie im prawa do kierowania za pośrednictwem swoich rządów skarg do Trybunału Sprawiedliwości w razie naruszenia przez Komisję Europejską zasady pomocniczości w przygotowywanych przez nią projektach aktów prawnych (DB Plenarprotokoll 15/175: 16348-16351, 16355-16358).

Minister spraw zagranicznych Fischer zwracał uwagę na trzy aspekty procesu reformy ustrojowej Unii Europejskiej, które powinny przyczynić się do efektywniejszego funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej w przyszłości. Pierwszy z nich stanowiły zmiany we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, pozwalające także na rozszerzenie swobody działania (*Handlungsfähigkeit*) i zwiększenie roli Niemiec w polityce międzynarodowej w XXI wieku. Drugim aspektem było włączenie KPP do traktatu konstytucyjnego, co nastąpiło – jak podkreślał Fischer – głównie z inicjatywy rządu niemieckiego wspieranego przez wszystkie frakcje parlamentarne reprezentowane w Bundestagu i stanowiło niewątpliwym sukces Unii Europejskiej, zwłaszcza, że równocześnie traktat ten przewidywał rozszerzenie oraz wzmocnienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Trzecim ważnym aspektem była – zdaniem Fischera – „demokratyzacja” systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, przejawiająca się m.in. w stworzeniu podstaw

prawnych dla wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski, rozszerzeniu kompetencji ustawodawczych Parlamentu Europejskiego, a także wspomnianemu wyżej wzmocnieniu pozycji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej (mechanizm wczesnego ostrzegania oraz prawo skargi do Trybunału Sprawiedliwości) (DB Plenarprotokoll 15/175: 16361-16363).

Przewodnicząca frakcji parlamentarnej CDU/CSU Angela Merkel za główne osiągnięcia traktatu konstytucyjnego uznała wzmocnienie zasady demokracji, zasady pomocniczości, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Podkreślała ona, że zmiany ustanowione w tych dziedzinach winny służyć zarówno przewyciężeniu deficytu legitymizacyjnego Unii dzięki rozszerzeniu uprawnień Parlamentu Europejskiego i wzmocnieniu roli parlamentów narodowych, jak też powinny sprzyjać umocnieniu pozycji Unii na arenie międzynarodowej dzięki reformie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także polityk odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne Unii. Jako wielki sukces dyplomatyczny Niemiec przewodnicząca frakcji parlamentarnej CDU/CSU oceniała natomiast wprowadzenie systemu podwójnej większości w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej (DB Plenarprotokoll 15/175: 16351-16355).

Przewodniczący frakcji parlamentarnej FDP Wolfgang Gerhardt zaznaczył, że traktat konstytucyjny nie spełniał wszystkich oczekiwań niemieckich liberałów, w tym m.in. w zakresie uprawnień Komisji Europejskiej w procedurze unikania nadmiernego deficytu oraz we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (utrzymanie głosowania jednomyślnego jako reguły podejmowania decyzji). Z drugiej strony jednak wzmacniał on pozycję Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, zwiększał uprawnienia parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej w zakresie przestrzegania zasady pomocniczości, znacząco rozszerzał zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przez Radę Ministrów oraz umacniał ochronę praw podstawowych i praw człowieka przez inkorporację KPP do prawa pierwotnego UE. Uzupełniając wypowiedź Gerhardta, ekspert frakcji parlamentarnej FDP ds. polityki europejskiej Leutheusser-Schnarrenberger przesadnie argumentowała, że alternatywą dla Unii Europejskiej bez traktatu konstytucyjnego mógłby być jedynie powrót do strefy wolnego handlu. Takie rozwiązanie byłoby jednak nie tylko krokiem wstecz, ale także stałoby w sprzeczności z dotychczasowymi dążeniami państw członkowskich do wzmocnienia Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej (DB Plenarprotokoll 15/175: 16359-16360, 16371-16372).

Debatę nad traktatem konstytucyjnym zakończyło głosowanie nad przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej. 12 maja 2005 r. Bundestag wyraził zgodę na ratyfikację traktatu kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Za przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej opowiedziało się 569 deputowanych SPD, Sojuszu'90/Zielonych, FDP i części CDU/CSU, przeciw głosowało 23 posłów CDU/CSU i niezrzeszonych, zaś 2 deputowanych SPD wstrzymało się od głosu (DB Plenarprotokoll 15/175: 16384-16386). 27 maja 2005 r. zgodę na ratyfikację traktatu kwalifikowaną większością 2/3 głosów wyraził również Bundesrat. Za przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej głosowali przedstawiciele 15 krajów federacji. Jedyne reprezentant Meklemburgii-Pomorze Przednie wstrzymał się od głosu z powodu kategorycznego sprzeciwu wobec traktatu, wyrażanego przez współrządzającą w tym kraju federacji PDS. Zakończenie procedury ratyfikacyjnej wymagało jeszcze podpisu niemieckiego prezydenta.

xxx

Podobnie jak w przypadku konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997, tak i podczas obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) największy wpływ na negocjacje starały się wywierać Niemcy i Francja. Delegaci Niemiec należeli do najbardziej aktywnych uczestników negocjacji. Pod ich wpływem do projektu traktatu konstytucyjnego wprowadzono bardzo wiele postanowień określających zakres reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Były to: po pierwsze, nadanie Unii Europejskiej statusu organizacji międzynarodowej w rozumieniu prawa międzynarodowego przy równoczesnym utrzymaniu odrębności organizacyjnej Euratomu (art. 6 PTK, protokół zmieniający TEWEA) (Herma 2004: 42-43)<sup>46</sup>; po drugie, wzmocnienie aksjologii Unii Europejskiej przez nadanie mocy prawnie wiążącej Karcie Praw Podstawowych oraz stworzenie podstawy prawnej dla późniejszego przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz (art. 7 ust. 1-2 PTK) (Meyer 29.10.2002: 1; CONV 724/03: 58: Brok); po trzecie, ustanowienie odrębnych kompetencji dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. 15 ust. 1-2 PTK) (CONV 724/03: 79); po czwarte, wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej przez przyznanie mu prawa do wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, rozszerzenie jego kompetencji w procedurze uchwalania rocznego budżetu, a także nadanie prawa do wyrażania zgody na decyzję Rady Europejskiej o niezwoływaniu konwentu w zwykłej procedurze rewizji konstytucji (art. 26 ust. 1, art. III-310 ust. 1-9, art. IV-7 ust. 2 PTK) (Meyer 4.07.2003: 1; 9.07.2003: 1); po piąte,

---

<sup>46</sup> Utrzymanie odrębności organizacyjnej Euratomu uzasadniano m.in. względami polityki wewnętrznej Niemiec, której rząd, podobnie jak popierające go w tej sprawie rządy Belgii i Szwecji, już od kilku lat zmierzały do rezygnacji z energetyki jądrowej.

wzmocnienie pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej przez przyznanie mu kompetencji do wyznaczania komisarzy z pełnymi uprawnieniami (tzw. komisarzy europejskich) i komisarzy bez prawa głosowania (art. 25 ust. 3, art. 26 ust. 2 PTK); po szóste, wprowadzenie podwójnej większości w procedurze podejmowania decyzji przez Radę Ministrów i rozciągnięcie jej na Radę Europejską (art. 24 ust. 1); po siódme, nadanie publicznego charakteru posiedzeniom legislacyjnym Rady Ministrów (art. 23 ust. 1 PTK); po ósme, ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii, wchodzącego równocześnie w skład Rady Ministrów i Komisji Europejskiej (art. 25 ust. 3, art. 27 ust. 3 PTK); po dziewiąte, wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej przez ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania oraz przyznanie im prawa do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości przeciw projektom aktów ustawodawczych naruszających zasadę pomocniczości (protokół nr 2 załączony do PTK); po dziesiąte, ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej (art. 46 ust. 4 PTK); po jedenaste, stworzenie podstawy prawnej do utworzenia Europejskiej Agencji Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (art. 40 ust. 3 PTK); po dwunaste, rozszerzenie wzmocnionej współpracy na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, ale z wyłączeniem współpracy strukturalnej, gdzie miała obowiązywać forma kooperacji oparta na koncepcji *Europy à la carte* (art. I-43 ust.1 PTK); po trzynaste, wprowadzenie przepisu, stanowiącego o wyłącznej kompetencji państw członkowskich do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich na krajowy rynek pracy w dziedzinie polityki imigracyjnej (art. III-168 ust. 5 PTK); po czternaste, stworzenie podstawy traktatowej do utworzenia Prokuratury Europejskiej jako nowego organu mającego zajmować się zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw wymierzonych w interesy finansowe Unii Europejskiej (art. III-175 ust. 1-3 PTK) (CONV 821/03: 94).

Z drugiej strony bardzo wiele propozycji zgłaszanych przez przedstawicieli Niemiec podczas obrad Konwentu nie zyskało uznania ekspertów grup roboczych lub samego plenum Konwentu. Odrzucony został niemiecki projekt „uwspólnotwienia” II filaru Unii Europejskiej. W szczególności nie udało się ani wystarczająco umocnić pozycji ministra spraw zagranicznych Unii, ani ustanowić głosowania większością kwalifikowaną jako reguły podejmowania decyzji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, ani też wprowadzić pełnej kontroli Parlamentu Europejskiego nad tą polityką (CONV 461/02: 18-21). Niepowodzeniem zakończyła się także próba oparcia Europejskiej Agencji Zbrojeń, Badań i Potencjału Wojskowego na płaszczyźnie ponadnarodowej oraz stworzenia ram prawnych do przyszłego przekształcenia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w Europejską Unię

Bezpieczeństwa i Obrony wzmocniającą „europejski filar” NATO. Nie uzyskał również akceptacji plenum Konwentu zamysł objęcia całej polityki imigracyjnej regułami głosowania jednomyślnego (CONV 821/03: 83-84).

O ile podczas obrad Konwentu delegaci Niemiec należeli do najbardziej aktywnych zwolenników reformy ustrojowej Unii Europejskiej, o tyle w czasie konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004 starali się utrzymać za wszelką cenę postanowienia zawarte w projekcie traktatu konstytucyjnego. Taktyka rządu federalnego polegała na niedopuszczeniu za wszelką cenę do dyskusji, zwłaszcza nad przepisami dotyczącymi systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Rząd federalny używał w tym przypadku argumentu, że rozpoczęcie takiej dyskusji mogłoby doprowadzić do „rozsnurowania” całego pakietu regulacji zawartych w projekcie Konwentu. Taktyka ta zdała egzamin, ponieważ delegacji niemieckiej udało się zachować najważniejsze rozwiązania instytucjonalne przewidywane w projekcie, w tym przede wszystkim bardzo korzystną dla Niemiec definicję większości kwalifikowanej w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. Gotowość do negocjacji rząd federalny okazywał natomiast jedynie w sprawach, których projekt Konwentu tak czy inaczej nie rozstrzygnął w sposób definitywny. Były to m.in. przepisy określające współpracę strukturalną oraz klauzulę sojuszniczą we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony. W pozostałych kwestiach spornych rozwiązanych w pierwszej lub drugiej fazie konferencji międzyrządowej przedstawiciele Niemiec o tyle zmienili swoje dotychczasowe stanowisko, że często nieoficjalnie wspierali propozycje innych delegacji lub sami prosili o ich wsparcie, zwłaszcza wówczas, gdy postulowane zmiany były zgodne z oczekiwaniami samego rządu federalnego lub partii opozycyjnych, w szczególności CDU, CSU i FDP.

## **Rozdział III. Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2005-2009**

### **1. Przygotowania Niemiec do prezydencji w Unii Europejskiej w dobie kryzysu konstytucyjnego**

Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego napotkała nieoczekiwane trudności już w 2005 r., kiedy to najpierw we Francji (29 maja), a następnie w Holandii (1 czerwca), został on odrzucony w referendum przez tamtejsze społeczeństwa. Negatywne wyniki referendum we Francji i w Holandii wywołały poważny kryzys polityczny w Unii Europejskiej, zwany kryzysem konstytucyjnym. W tej sytuacji 18 czerwca 2005 r. szefowie państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej uchwalili w Brukseli deklarację, stwierdzającą, że odrzucenie traktatu przez Francję i Holandię wymaga ustanowienia „okresu refleksji”. Okres ten, zaplanowany na jeden rok, winien zostać wykorzystany w każdym z państw członkowskich do szerokiej debaty na temat procesu ratyfikacji traktatu z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych (EC. Declaration HSG 16/17.06.2005: 1-2; Węc 2006b).

Dyskusja na ten temat była kontynuowana podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15-16 czerwca 2006 r. w Brukseli. Rada Europejska pozytywnie oceniła dotychczasowy „okres refleksji” i zaapelowała o podjęcie dwutorowych działań mających na celu odbudowę zaufania opinii publicznej do Unii Europejskiej. Po pierwsze, należałoby wykorzystać możliwości stwarzane przez istniejące traktaty dla wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w Unii, wprowadzenia zmian w polityce imigracyjnej i stworzenia przesłanek dla wspólnej polityki energetycznej. Po drugie, winny zostać podjęte równoczesne kroki prowadzące do przezwyciężenia kryzysu konstytucyjnego i zakończenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej. W ślad za tym Rada Europejska postanowiła, że w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka, po przeprowadzeniu intensywnych konsultacji z państwami członkowskimi, przedstawi jej raport, zawierający ocenę dotychczasowej debaty nad dalszymi losami traktatu konstytucyjnego oraz analizę możliwego rozwoju zdarzeń. Na tej podstawie Rada Europejska „najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.”, w okresie sprawowania prezydencji przez Francję, podejmie decyzję „co do sposobu kontynuowania procesu reform” (EC. Conclusions 15/16.06.2006:17). Choć uczestnicy posiedzenia formalnie nie przedłużyli „okresu refleksji”, stało się jasne, że zasadnicze decyzje w sprawie reformy traktatowej Unii Europejskiej odroczone zostały aż do drugiej połowy 2008 r.

Bezpośrednio po negatywnych wynikach referendum we Francji i w Holandii rząd niemiecki, podobnie jak rządy Austrii, Irlandii, Hiszpanii, Estonii i Litwy, należał do nielicznej grupy zwolenników przyjęcia traktatu konstytucyjnego bez większych modyfikacji (Thalmaier 2006: 4-10). Jego stanowisko w tej ostatniej sprawie nie uległo także zmianie po przejęciu władzy w Niemczech w listopadzie 2005 r. przez wielką koalicję CDU/CSU/SPD i zasadniczo utrzymywało się aż do objęcia 1 stycznia 2007 r. przez Republikę Federalną prezydencji w Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak w latach 2004-2005 w polityce europejskiej Niemiec zaszły bardzo istotne zmiany. Po największym w historii rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r., a następnie niepowodzeniu referendum konstytucyjnych we Francji i w Holandii, dotychczasowa strategia europejskiej polityki Niemiec, traktująca pogłębianie i rozszerzanie integracji realizowanej w ramach Unii Europejskiej jako dwie strony tego samego medalu, została zastąpiona przez strategię zmierzającą do wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii. O końcu „integracyjnych możliwości” Unii Europejskiej mówiła już w czerwcu 2005 r., Angela Merkel, ówczesna przewodnicząca frakcji parlamentarnej CDU/CSU i zarazem kandydatka partii chadeckich na kanclerza Niemiec w najbliższych wyborach parlamentarnych. Jej zdaniem Unia Europejska, realizując dotychczasową strategię rozszerzeniową, dotarła do granic swoich możliwości. Dlatego Merkel zaproponowała, aby Unia dotrzymała obietnic akcesyjnych wobec Bułgarii, Rumunii i Chorwacji, a następnie opracowała alternatywną strategię polityczną. Ponadto opowiedziała się za zmianami w proponowanym przez traktat konstytucyjny podziale kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi przez ustanowienie mechanizmu umożliwiającego przekazywanie z powrotem kompetencji państwom członkowskim (PAP 23.06.2005).

Z punktu widzenia Niemiec niezwykle ważną rolę w strategii wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii Europejskiej odgrywała reforma ustrojowa przewidywana w traktacie konstytucyjnym. Dlatego też m.in. z tego powodu rządowi niemieckiemu tak bardzo zależało na jego wejściu w życie. W nowej umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 r. CDU/CSU/SPD opowiedziały się m.in. za tym, aby „w pierwszym półroczu 2006 r. kontynuować ratyfikację europejskiego traktatu konstytucyjnego, a w pierwszym półroczu 2007 r., podczas niemieckiej prezydencji, nadać temu nowy impuls”. Zaproponowały one także dalsze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej, wychodzące nawet poza postanowienia traktatu konstytucyjnego. Miały to być przepisy gwarantujące niepodważanie (*Aushöhlung*) przez Unię Europejską kompetencji państw członkowskich oraz – co w przypadku Niemiec było niezwykle rzadkim postulatem – wzmocnienie architektury międzyrządowej w Unii przez zachęcanie Rady Europejskiej do tego, aby „w pojedynczych przypadkach czyniła użytek ze swojego



prawa do nakłaniania (*aufzufordern*) Komisji Europejskiej do wycofywania jej projektów aktów prawnych”, a nawet „w razie potrzeby istniejących przepisów ustawodawczych” (CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag 11.11.2005: 147-151). W ślad za tym 30 listopada 2005 r. nowa kanclerz Angela Merkel w deklaracji programowej rządu koalicyjnego CDU/CSU/SPD, przedłożonej w Bundestagu zapewniła, że jej gabinet jest żywotnie zainteresowany „sukcesem traktatu konstytucyjnego, nawet jeżeli dzisiaj wydaje się to częściowo iluzoryczne” (DB Plenarprotokoll 16/4: 88). Uzasadniając swoje stanowisko w tej sprawie, Merkel dawała jasno do zrozumienia, że traktat ten znacząco wzmocni tożsamość Unii Europejskiej, bez której „Europa nie jest możliwa”. Odwoływała się ona przy tym do zobowiązań partii chadeckich i socjaldemokratów wynikających z umowy koalicyjnej.

11 maja 2006 r. w oświadczeniu rządowym na temat polityki europejskiej Merkel po raz pierwszy sprecyzowała pojęcie wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji (*Verfasstheit*) Unii Europejskiej. Uznając negatywne wyniki referendum we Francji i w Holandii jako „krok wstecz” w procesie reform traktatowych, niemiecka kanclerz jeszcze raz podkreśliła, że Unia Europejska „potrzebuje bezwarunkowo traktatu konstytucyjnego”, ponieważ zapewni on jej pełną zdolność do działania. W tym kontekście zwracała uwagę na te postanowienia traktatu, które wzmocniły UE od wewnątrz i na zewnątrz. Były to: rozszerzenie aksjologii Unii, sztywny podział kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, zwiększenie kompetencji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii, wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także zmiany w systemie instytucjonalnym, polegające w szczególności na utworzeniu nowego urzędu ministra spraw zagranicznych Unii, nadaniu Parlamentowi Europejskiemu prawa wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej, określeniu nowego składu Komisji Europejskiej oraz ustanowieniu podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji w Radzie Ministrów. Z drugiej strony niemiecka kanclerz nie kryła, jak ważną kwestią dla tożsamości Unii Europejskiej byłoby wprowadzenie do traktatu konstytucyjnego odwołania do chrześcijańskich korzeni Europejczyków. Ponadto zasugerowała możliwość zmiany tych przepisów traktatu konstytucyjnego, które określały kategorie podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Miałyby to polegać m.in. na stworzeniu formalnych możliwości przywracania państwom członkowskim kompetencji w niektórych politykach należących dotąd do kategorii kompetencji dzielonych. Jednak w każdym przypadku mogłoby to następować tylko wtedy, gdy byłoby korzystne dla obywateli Unii, ich bezpieczeństwa socjalnego, miejsc pracy, a także ich bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Jednocześnie Merkel złożyła dość zaskakujące zapewnienie: „Potrzebujemy bezwarunkowo traktatu konstytucyjnego, aby uczynić Europę zdolną do

działania. Kwestią tą zajmie się najpóźniej niemiecka prezydencja” (DB Plenarprotokoll 16/35: 2892-2895). Była to jasna deklaracja, że rząd niemiecki podczas sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. skoncentruje się właśnie na rozstrzygnięciu losów traktatu konstytucyjnego.

22 września 2006 r. w przemówieniu wygłoszonym w Fundacji Bertelsmanna z okazji otwarcia międzynarodowego forum zatytułowanego *Przyszłość Unii Europejskiej* kanclerz Merkel wskazała na pięć priorytetów, na których rządy państw członkowskich winny się skoncentrować w najbliższych latach. Były to: dalszy rozwój aksjologii, pogłębianie integracji, rozbudowa spójności wewnętrznej, wyzwania procesu globalizacji, a także konstytucja Unii. Rozwój podstaw aksjologicznych Unii powinien polegać – zdaniem Merkel – m.in. na stworzeniu uwarunkowań do nawiązania dialogu międzykulturowego, w tym także dialogu między religiami. W ślad za tym należałoby również powrócić do dyskusji nad włączeniem *invocatio Dei* do preambuły traktatu konstytucyjnego. W związku z tym kanclerz zapowiedziała, że niemiecka prezydencja nawiąże do tej kwestii w specjalnej deklaracji Unii Europejskiej, która zostanie podpisana przez szefów państw lub rządów 25 marca 2007 r. z okazji pięćdziesiątej rocznicy zawarcia traktatów rzymskich (Merkel 22.09.2006: 3-10)<sup>47</sup>.

Pogłębianie integracji i konsolidacja Unii Europejskiej od wewnątrz powinny mieć – zdaniem Merkel – pierwszeństwo przed strategią rozszerzeniową Unii. Równoczesne urzeczywistnienie obu wspomnianych celów było bowiem z punktu widzenia rządu niemieckiego nierealne, zwłaszcza po największym w historii rozszerzeniu Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. oraz w obliczu zaplanowanego na 1 stycznia 2007 r. przyjęcia Rumunii i Bułgarii. W miejsce dotychczasowej strategii równoczesnego pogłębiania i rozszerzania Unii Europejskiej należało zatem wprowadzić wspomnianą wyżej strategię jej wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji. Program wewnętrznej konsolidacji, przewidywany w traktacie konstytucyjnym, powinien przyczynić się do większej spójności Unii Europejskiej. Jednak wewnętrzna spójność Unii Europejskiej winna być dalej konsekwentnie rozbudowywana m.in. przez dopełnianie jednolitego rynku wewnętrznego, rozwój badań naukowych i postępu technologicznego, likwidację przerostu biurokracji, a także umacnianie kontroli parlamentarnej w Unii. Jednym z istotnych wyzwań stojących przed Unią Europejską był także proces globalizacji. Jeżeli Unia miałaby się liczyć jako ważny aktor na arenie międzynarodowej, konieczna była także jej konsolidacja na zewnątrz. Program takiej konsolidacji zawierał także

---

<sup>47</sup> Przemówienie Merkel nawiązywało w dużej mierze do tzw. Planu D Komisji Europejskiej (demokracja, dialog i dyskusja) z 13 października 2005 r., który był jej wkładem do debaty nad dalszymi losami traktatu konstytucyjnego (Commission, Communication COM(2005) 494: 1-3; Hobe 2007: 73-74).

traktat konstytucyjny, zakładający m.in. ustanowienie nowego urzędu ministra spraw zagranicznych Unii oraz zacieśnienie współpracy i współdziałanie państw członkowskich Unii w organizacjach międzynarodowych. Jednak konsolidację zewnętrzną Unii Europejskiej należałoby dalej umacniać przede wszystkim przez konsekwentną rozbudowę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. W analizowanym przemówieniu Merkel – podobnie jak w *exposé* z 11 maja 2006 r. – bardzo wyraźnie wyeksponowany został zatem związek pomiędzy wewnętrzną i zewnętrzną konsolidacją Unii a jej reformą ustrojową, skodyfikowaną w traktacie konstytucyjnym. Podobnie jak wówczas, tak i teraz niemiecka kanclerz skłaniała się do konkluzji, że warunkiem wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii Europejskiej winno być doprowadzenie do końca reformy ustrojowej Unii. Dlatego też Merkel jednoznacznie opowiedziała się za utrzymaniem traktatu konstytucyjnego w jego dotychczasowym kształcie (Węc 2016: 54-55).

Przygotowując program działań swojej prezydencji w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r., rząd niemiecki zdawał sobie doskonale sprawę ze stojących przed nim wyzwań. W dokumencie roboczym *Auswärtiges Amt*, który stanowił podstawę do opracowania tego programu zwracano uwagę na fakt, że rząd federalny powinien opracować taką „propozycję dalszego postępowania w kwestii konstytucji, która byłaby do zaakceptowania dla wszystkich” państw członkowskich, w szczególności dla Francji i Holandii. Należałoby bowiem wziąć pod uwagę opinie tamtejszych rządów, które z oczywistych powodów kategorycznie sprzeciwiały się ponownemu przedłożeniu do ratyfikacji tego samego traktatu. Z drugiej strony rząd niemiecki wychodził z założenia, że państwa członkowskie, które „nie ratyfikowały traktatu nie mogą narzucać swojego stanowiska krajom, które go ratyfikowały”. Ponadto sprzeciwiał się wszelkich rozwiązaniom połowicznym, tzn. przeprowadzeniu reformy ustrojowej Unii Europejskiej na bazie istniejących traktatów, lub nawet zawarciu nowego traktatu rewizyjnego, za czym stopniowo w ciągu 2006 r. zaczęło opowiadać się coraz więcej polityków rządów państw członkowskich UE (Silberberg 4.10.2006: 1). I tak, o ile kanclerz Merkel, podobnie jak premier Hiszpanii Zapatero i irlandzki premier Bertie Ahern, w ciągu 2006 r. jednoznacznie popierała ratyfikację traktatu konstytucyjnego w niemal niezmienionej postaci i opowiadała się za kontynuacją procesu ratyfikacyjnego. O tyle już w styczniu 2006 r. minister spraw wewnętrznych i późniejszy kandydat na prezydenta Francji Nicolas Sarkozy domagał się zawarcia mini-traktatu, który zawierałby jedynie przepisy Części I traktatu konstytucyjnego. We wrześniu 2006 r. wyraził on natomiast opinię, że traktat konstytucyjny jest martwy i skonkretyzował swoją wcześniejszą propozycję zawarcia mini-traktatu. W kwietniu 2006 r. szefowie ministerstwa spraw zagranicznych i ministerstwa do spraw

europiejskich Francji wystosowali do prezydencji austriackiej notę, zawierającą projekt rozwiązania kryzysu konstytucyjnego na bazie obowiązujących traktatów. W tym samym czasie premier Holandii Jan Peter Balkenende domagał się zawarcia przez państwa członkowskie nowego traktatu rewizyjnego, stanowiącego alternatywę wobec traktatu konstytucyjnego. Za podpisaniem traktatu rewizyjnego opowiadali się także brytyjski premier Blair oraz minister spraw zagranicznych Włoch Massimo D'Alema, choć ten ostatni uzależniał to od utrzymania w traktacie rewizyjnym co najmniej Części I i II traktatu konstytucyjnego (Thalmaier 2006: 1-12). Na tle tak dużej rozbieżności stanowisk pomiędzy rządami państw członkowskich Unii Europejskiej gabinet Merkel wyróżniał się zatem żelazną konsekwencją w ocenie traktatu konstytucyjnego, ale z drugiej strony sam zawężał sobie pole manewru dla osiągnięcia przyszłego kompromisu, co mogło mieć niebagatelne znaczenie w perspektywie sprawowania przezeń prezydencji w Unii Europejskiej.

30 listopada 2006 r. rząd federalny przedłożył program prezydencji niemieckiej zatytułowany *Europa powiedzie się wspólnie*. Program ten wyznaczał cztery priorytety, z których pierwszy odnosił się bezpośrednio do sprawy przezwyciężenia kryzysu konstytucyjnego. Znalazła się w nim również zapowiedź podjęcia intensywnych konsultacji z rządami państw członkowskich oraz instytucjami i organami wspólnotowymi „w celu kontynuowania procesu reformy UE”. W rezultacie tych konsultacji prezydencja niemiecka miała opracować i przedłożyć Radzie Europejskiej w dniach 21-22 czerwca 2007 r. raport na temat dalszych losów traktatu konstytucyjnego, a ta z kolei powinna podjąć decyzję o tym, „w jaki sposób proces reformy UE winien być kontynuowany” (Präsidentschaftsprogramm 2006: 1-6). Rząd federalny był zatem nie tylko zdeterminowany utrzymać traktat konstytucyjny, ale także zapowiadał nadanie nowego impulsu procesowi jego ratyfikacji. Mimo iż jeszcze do końca 2006 r. w Niemczech zastanawiano się nad kilkoma scenariuszami wyjścia z kryzysu konstytucyjnego, to wraz ze zbliżającym się terminem objęcia prezydencji coraz większego znaczenia nabierało przekonanie rządu federalnego o konieczności podpisania nowego traktatu rewizyjnego, ale opierającego się w dużej mierze na przepisach traktatu konstytucyjnego (Węc 2006d: 214-215; Maurer 2005: 165-184; Maurer 2006: 1-36).

## **2. Prezydencja niemiecka w Unii Europejskiej**

Objęcie przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. wymagało niewątpliwie uelastyczenia dotychczasowego stanowiska w sprawie traktatu konstytucyjnego. Każda prezydencja staje bowiem zawsze przed wyborem między obroną własnych interesów narodowych a troską o efektywność działań całej Unii Europejskiej.

Podczas inauguracyjnego przemówienia w Parlamencie Europejskim 17 stycznia 2007 r. kanclerz Merkel zapowiedziała zakończenie, ogłoszonego przez Radę Europejską w czerwcu 2005 r., „okresu refleksji” nad traktatem konstytucyjnym. Zgodnie z tradycją omówiła ona również program swojej prezydencji, wskazując na wszystkie wspomniane wyżej priorytety polityczne. Nawiązując do pierwszego priorytetu, jakim była reforma ustrojowa Unii Europejskiej, Merkel jeszcze raz zwróciła uwagę na przełomowe znaczenie traktatu konstytucyjnego zarówno dla samej reformy wewnętrznej, jak też dla pozycji Unii na arenie międzynarodowej. Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2006 r. zapowiedziała, że najpóźniej do końca niemieckiej prezydencji należałoby podjąć nowe decyzje w sprawie traktatu. W związku z tym oznajmiła, że rząd federalny będzie dążył do opracowania nie tylko raportu, do czego zobowiązywały go konkluzje Rady Europejskiej z czerwca 2006 r., ale także do przedstawienia „rozkładu jazdy” w sprawie dalszych losów traktatu, o czym konkluzje nie wspominały. W interesie Unii Europejskiej, państw członkowskich i ich obywateli powinno bowiem leżeć, aby proces reformy ustrojowej Unii „zakończył się powodzeniem (*einem guten Ende*) przed najbliższymi wyborami do Parlamentu Europejskiego (późną wiosną 2009 r.” (Merkel 17.01.2007: 4-5)

Warto zwrócić uwagę, że taka deklaracja Merkel musiała brzmieć zaskakująco, skoro zakładała rozstrzygnięcie losów reformy ustrojowej Unii Europejskiej półtora roku przed terminem przewidzianym w konkluzjach Rady Europejskiej z czerwca 2006 r. Z drugiej strony jednak deklaracja ta nie była zasadniczo sprzeczna z treścią samych konkluzji, albowiem znalazło się w nich przecież dość ogólnie brzmiące sformułowanie, że decyzję „co do sposobu kontynuowania procesu reform” należy podjąć „najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.” (EU. Conclusions 15/16.06.2006: 17)

## **2.1. Deklaracja berlińska**

Zanim doszło do decydujących rozstrzygnięć w sprawie dalszych losów traktatu konstytucyjnego, na porządku dnia prezydencji niemieckiej stanęła sprawa opracowania deklaracji politycznej z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, do czego była ona również zobowiązana – jak wspomniano wyżej – decyzjami Rady Europejskiej z czerwca 2006 r. (EU. Conclusions 15/16.06.2006: 16-17). Opracowanie i zredagowanie deklaracji poprzedziły poufne konsultacje dyplomatyczne rządu niemieckiego z przedstawicielami państw członkowskich, prowadzone tzw. metodą konfesjonałową. Trwały one od stycznia do marca 2007 r. Konsultacje te w imieniu rządu niemieckiego prowadzili

sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN Reinhard Silberberg oraz kierownik Wydziału do spraw Europy w Federalnym Urzędzie Kanclerskim Uwe Corsepius. Każde z państw członkowskich reprezentowane było przez dwóch przedstawicieli, tzw. szerpów. Polskę reprezentowali Marek Cichocki i Ewa Ośniecka-Tamecka. Do negocjacji włączeni zostali także reprezentanci Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Pierwsza faza konsultacji zakończyła się na początku lutego 2007 r. Jej efektem było opracowanie przez delegację niemiecką, w porozumieniu z przedstawicielami poszczególnych państw członkowskich, wstępnego projektu deklaracji. Pod koniec lutego tegoż roku projekt ten był także konsultowany z przedstawicielami Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego (Goosmann 2007: 254).

Przebieg konsultacji uzmysłowił prezydencji niemieckiej istotne różnice poglądów pomiędzy rządami państw członkowskich w sprawie treści deklaracji. Najwięcej kontrowersji budziła kwestia ewentualnego włączenia do deklaracji sformułowań dotyczących dalszych losów traktatu konstytucyjnego, wprowadzenia do niej *invocatio Dei*, potwierdzenia gwarancji suwerenności państw członkowskich w Unii Europejskiej, odniesienia do solidarności europejskiej, wspólnej waluty euro, a także wymiaru społecznego Unii.

Rząd niemiecki nie ukrywał, że jego intencją było wysondowanie w czasie konsultacji stanowiska poszczególnych państw członkowskich wobec możliwości przewycięzenia kryzysu konstytucyjnego. Zdaniem niemieckiego ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera (SPD) deklaracja miała zawierać zobowiązanie państw członkowskich w sprawie rychłego stworzenia „niezbędnych przesłanek” do zakończenia procesu reformy ustrojowej Unii Europejskiej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. (Steinmeier 14.03.2007: 1) Podobne oczekiwania zgłaszał przewodniczący Parlamentu Europejskiego Hans-Gert Pöttering (CDU), postulując włączenie do deklaracji sformułowania o konieczności utrzymania „substancji traktatu konstytucyjnego”, łącznie z jego Częścią II zawierającą Kartę Praw Podstawowych. Stanowisko prezydencji niemieckiej w tej sprawie popierały inne państwa członkowskie. Austria domagała się, aby w deklaracji znalazł się *passus* o konieczności opracowania przez prezydencję niemiecką „mapy drogowej” dla dalszego procedowania nad traktatem konstytucyjnym. Natomiast Rumunia oczekiwała powiązania treści deklaracji z planowaną na czerwiec 2007 r. agendą Rady Europejskiej. Z drugiej strony jednak wiele państw członkowskich zachowywało w tej sprawie daleko idącą powściągliwość, jak Finlandia i Francja, lub nawet kategorycznie sprzeciwiało się wspomnianym propozycjom, jak Czechy, Wielka Brytania i Polska. Czeski premier Mirek Topolánek argumentował, że w deklaracji winny znaleźć się jedynie sformułowania dotyczące przeszłości, w szczególności

dotychczasowych osiągnięć integracji europejskiej. Przestrzegał on równocześnie, że spór o traktat konstytucyjny może zagrozić samej idei uchwalenia deklaracji. Opinię czeskiego premiera w pełni podzielał brytyjski minister ds. europejskich Geoff Hoon, a także niektórzy dyplomaci francuscy i fińscy. Podobne stanowisko w sprawie traktatu konstytucyjnego reprezentowała Polska, która jednak ponadto domagała się umieszczenia w deklaracji *invocatio Dei*, potwierdzenia gwarancji suwerenności państw członkowskich, a także odniesienia do solidarności europejskiej (Goosmann 2007: 252-254).

Prezydencja niemiecka początkowo popierała, przynajmniej taktycznie, postulat Polski w sprawie *invocatio Dei*, ale wskutek kategorycznego sprzeciwu Francji, a także wątpliwości innych państw, zmieniła w tej kwestii swoje stanowisko. Dopiero wizyta kanclerz Merkel w dniach 16-17 marca 2007 r. w Polsce, a zwłaszcza spotkanie z prezydentem Lechem Kaczyńskim w Juracie doprowadziły do uzyskania polskiego poparcia dla deklaracji. Zgodnie z polskimi oczekiwaniami w deklaracji miało się znaleźć odniesienie do suwerenności państw członkowskich oraz zasady solidarności. Kaczyński zgodził się na rezygnację z *invocatio Dei* oraz zaakceptował niemieckie stanowisko, zgodnie z którym deklaracja miała stanowić punkt wyjścia dla dalszego procedowania nad traktatem konstytucyjnym. Uzasadniając zmianę swojego poglądu w tej sprawie, prezydent podkreślał, że „Polska ma pewne zastrzeżenia do zapisów w deklaracji berlińskiej, ale gdybyśmy jej nie podpisali, byłibyśmy jedynym państwem, które tego nie robi” (Węc 2016: 62-63). Niektórzy komentatorzy wyrażali w związku z tym nawet opinię, że Polska dała w ten sposób „zielone światło dla (uchwalenia) deklaracji” (Presse 19.03.2007). Kaczyński nie chciał najwyraźniej bezpośrednio przyczynić się do zablokowania idei opracowania deklaracji, ale z drugiej strony zmiana jego stanowiska nie oznaczała rezygnacji przez stronę polską ze wszystkich zgłaszanych przez nią dotąd zastrzeżeń.

Tymczasem jednak Czechy nadal zgłaszały poważne zastrzeżenia zarówno co do treści deklaracji, jak i sposobu prowadzenia konsultacji dyplomatycznych przez prezydencję niemiecką. Jeszcze trzy dni przed podpisaniem deklaracji, 22 marca 2007 r., rząd czeski niezwykle krytycznie oceniał fakt, że podany w niej został termin wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. jako data rozwiązania sporu w sprawie traktatu konstytucyjnego. W związku z tym czeski negocjator Jan Zahradil ostrzegał wręcz prezydencję, że „Niemcy przejmują całkowitą odpowiedzialność za tekst. Wyobrażaliśmy to sobie inaczej” (Węc 2016: 63-64). Mimo to 24 marca 2007 r. prezydencja niemiecka zaakceptowała ostateczną wersję deklaracji.

W dniu następnym Angela Merkel, José Manuel Barosso i Hans-Gert Pöttering uroczyście podpisali w Niemieckim Muzeum Historycznym w Berlinie *Deklarację przyjętą z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*. Deklaracja była niewątpliwie sukcesem dyplomatycznym Niemiec. Został on jednak okupiony rezygnacją prezydencji z planowanego wcześniej podpisania deklaracji przez szefów państw lub rządów. Przyczyną była obawa delegacji niemieckiej, że takie rozwiązanie wymagałoby ścisłego konsultowania wszystkich szczegółów opracowywanego dokumentu z dwudziestoma sześcioma rządami, a to mogłoby zagrozić samej idei jej uchwalenia. W tej sytuacji podjęto decyzję, że deklaracja zostanie podpisana w obecności szefów państw lub rządów wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej przez prezydencję niemiecką, przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego (Goosmann: 256-257). Deklaracja berlińska składa się ze wstępu i trzech rozdziałów. W rozdziale III znalazły się zobowiązania odnoszące się do przyszłości Unii Europejskiej. Sygnatariusze zapewniali w nim, że Unia „nadal będzie wspierać poza swoimi granicami demokrację, stabilność i dobrobyt”, a także stale „odnawiać zgodnie z duchem czasu polityczny kształt Europy”. Jednocześnie zobowiązywali się, „aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej” (Declaration 25.03.2007: 1-3).

Opinie na temat tego ostatniego zobowiązania zawartego w deklaracji berlińskiej były jednak nadal podzielone. Podczas wspólnej konferencji prasowej Merkel, Barosso i Pötteringa, zorganizowanej na zakończenie jubileuszowych uroczystości w Berlinie, kanclerz dawała jednoznacznie do zrozumienia, że prezydencja niemiecka traktuje deklarację jako duży sukces także w tym sensie, iż dokument ten stanowi punkt wyjścia do ostatecznego rozstrzygnięcia losów reformy ustrojowej Unii Europejskiej. W ślad za tym Merkel zapowiedziała, że w czasie najbliższego posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. ustalony zostanie „rozkład jazdy” dla nowego traktatu, a następnie zwołana zostanie konferencja międzyrządowa. Była to pierwsza tak bardzo wyraźna zapowiedź opracowania nowej umowy międzynarodowej w oparciu o „substancję” traktatu konstytucyjnego i poprzez konferencję międzyrządową. Podobnie treść deklaracji berlińskiej interpretowali Pöttering i Barosso. Ten pierwszy wyrażał nawet opinię, że w deklaracji wręcz zapowiedziane zostało rozwiązanie kwestii traktatu konstytucyjnego do czerwca 2009 r. Oznaczało to zatem, argumentował dalej Pöttering, iż proces ratyfikacji nowego traktatu, który prawdopodobnie będzie miał inną nazwę, ale zarazem będzie zachowywał substancję traktatu konstytucyjnego, zostanie zakończony do czerwca 2009 r. (Merkel, Barosso, Pöttering 25.03.2007: 1-2).



Jednak w tym samym czasie czeski prezydent Václav Klaus wskazywał, że deklaracja berlińska nie ma mocy prawnie wiążącej, a to oznacza, że także zobowiązanie o „odnowieniu wspólnego fundamentu Unii Europejskiej” ma jedynie znaczenie polityczne. Inni krytycy zwracali ponadto uwagę na fakt, że nawet polityczna moc wiążąca deklaracji jest poważnie wątpliwa z powodu metody prowadzonych przez prezydencję niemiecką konsultacji dyplomatycznych, a także braku publicznej debaty nad jej postanowieniami (Goosmann 2007: 257). Również polski prezydent Kaczyński kwestionował te fragmenty deklaracji, które mówiły o zakończeniu procesu reformy ustrojowej Unii Europejskiej do czerwca 2009 r. (Węc 2016: 67).

Należy podkreślić, że zawarte w deklaracji berlińskiej sformułowanie, mówiące o odnowieniu wspólnego fundamentu Unii Europejskiej do czerwca 2009 r. zawierało niewątpliwie wolę zakończenia do tego czasu reformy ustrojowej Unii. W tym sensie deklaracja mogła być traktowana przez prezydencję niemiecką jako ważny etap na drodze do tego celu. Od momentu odrzucenia traktatu konstytucyjnego w referendum we Francji i w Holandii w 2005 r. był to bowiem pierwszy dokument zawierający tak wyraźne przesłanie polityczne skierowane do wszystkich państw członkowskich w sprawie podjęcia nowych działań zmierzających do przezwyciężenia kryzysu konstytucyjnego oraz zakończenia procesu reformy ustrojowej Unii.

## **2.2. Mandat dla konferencji międzyrządowej**

W czasie negocjacji nad deklaracją berlińską, najpóźniej jednak w marcu 2007 r., rząd niemiecki zmienił swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie dalszych losów traktatu konstytucyjnego, jak i sposobu prowadzenia negocjacji z pozostałymi państwami członkowskimi. Odtąd celem pertraktacji prowadzonych na szczeblu szerpów miało być – i na tym polegała pierwsza zmiana – zawarcie nowego traktatu rewizyjnego. W dużej mierze winien się on jednak opierać na postanowieniach traktatu konstytucyjnego. Utrzymanie traktatu konstytucyjnego za wszelką cenę stawało się bowiem zupełnie nierealistyczne, zwłaszcza w obliczu wspomnianych wyżej propozycji przedstawicieli rządów niektórych państw członkowskich, zgłaszanych w ciągu 2006 r. W rokowaniach dyplomatycznych, poświęconych przezwyciężeniu kryzysu konstytucyjnego, rząd niemiecki planował jednak postępować niezwykle arbitralnie. Najpierw zamierzał brać pod uwagę przede wszystkim stanowisko rządów Francji i Holandii, zakładając, że w tych dwóch państwach traktat konstytucyjny nie mógłby być w pierwotnej postaci ponownie przedłożony do ratyfikacji. Na drugim miejscu tej nieoficjalnej, ale jednak stosowanej przez niemiecki rząd, skali priorytetów winny się znaleźć

te państwa członkowskie, które w ogóle nie ratyfikowały traktatu konstytucyjnego, ani też nie zamierzały tego uczynić w czasie trwania prezydencji niemieckiej. Dopiero na trzecim miejscu – i na tym polegała druga zmiana – plasowały się te państwa członkowskie, które traktat konstytucyjny już ratyfikowały (Maurer 2008: 6-7).

Metodologia działań rządu federalnego zakładała prowadzenie poufnych konsultacji dwustronnych i rozmów wielostronnych z szerpami, wyznaczonymi wcześniej do negocjacji nad deklaracją berlińską, w celu wysondowania stanowiska poszczególnych państw członkowskich wobec reformy traktatowej. Aby zachować maksymalną poufność konsultacji, prezydencja niemiecka świadomie ograniczyła nie tylko wymianę poglądów pomiędzy poszczególnymi delegacjami, albowiem pierwsze posiedzenie plenarne szerpów odbyło się dopiero 15 maja 2007 r., ale także nie przedstawiła żadnego częściowego raportu z ich przebiegu.

Pierwsza (wstępna) faza konsultacji bilateralnych miała miejsce w lutym i marcu 2007 r. w ich wyniku prezydencja niemiecka opracowała nieformalny kwestionariusz, zawierający dwanaście, najważniejszych jej zadaniem, propozycji zmian w traktacie konstytucyjnym wraz z opiniami państw członkowskich, które w tych sprawach zajęły wyraźne stanowisko. Na początku kwietnia 2007 r. kwestionariusz ten został przesłany rządowi państw członkowskich. Równocześnie prezydencja zwróciła się do nich z prośbą o ewentualne przekazanie innych propozycji, od których uzależniały one swoje poparcie dla przyszłego traktatu. Pierwsza z propozycji zawartych w kwestionariuszu dotyczyła powrotu do klasycznej metody rewizji traktatów, przy jednoczesnym nadaniu Unii Europejskiej jednolitej osobowości prawnej. Oznaczałoby to rezygnację z uchylecia TUE i TWE, które przewidywał traktat konstytucyjny. W tej sprawie Francja opowiedziała się za skonsolidowanym mini-traktatem, rewidującym obowiązujące traktaty, Wielka Brytania postulowała jedynie techniczne zmiany w tychże traktatach, zaś Czechy i Holandia domagały się unikania jakichkolwiek analogii do konstytucji. Propozycja druga zakładała utrzymanie Części I traktatu konstytucyjnego, zawierającej najważniejsze postanowienia instytucjonalne, cele, wartości i zasady funkcjonowania Unii Europejskiej. Za takim rozwiązaniem opowiadały się przede wszystkim Francja i Włochy. Trzecia i czwarta propozycja dotyczyły „dekonstytucjonalizacji” traktatu konstytucyjnego, czyli rezygnacji z jego tytułu, nazwy ministra spraw zagranicznych Unii, nowych nazw aktów prawnych – ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych, a także symboli Unii takich jak: flaga, hymn, dewiza, waluta i Dzień Europy. Oczekiwały tego głównie Holandia, Wielka Brytania, Czechy i Polska, przy czym rezygnacji z symboli Unii domagały się prawie wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Belgii i Luksemburga. Propozycja piąta przewidywała

rezygnację z artykułów mówiących o pierwszeństwie prawa unijnego przed krajowym. Zależało na tym Holandii, Wielkiej Brytanii, Czechom i Polsce. Z kolei Wielka Brytania, wspierana przez Polskę – i była to szósta propozycja – opowiadały się za zastąpieniem Części II traktatu konstytucyjnego (Karty Praw Podstawowych) specjalnym przepisem odsyłającym, wskazującym na jej istnienie i nadającym jej moc prawnie wiążącą. Propozycja siódma dotyczyła utrzymania zawartego w traktacie konstytucyjnym instytucjonalnego pakietu reform. Takie rozwiązanie popierała większość państw członkowskich. Zdeklarowanym jego przeciwnikiem była natomiast Polska, wspierana przez Czechy. Ósma propozycja, zawierała pytanie dotyczące zachowania innych zmian ustrojowych przewidywanych w traktacie konstytucyjnym. Zainspirowało to później Holandię i Wielką Brytanię do wystąpienia z postulatem wzmocnienia pozycji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej. Dziewiąta propozycja przewidywała wprowadzenie do przyszłego traktatu nowych przepisów dotyczących polityki energetycznej, klimatu i nielegalnej imigracji. Pomysłodawcami tej zmiany były: Wielka Brytania, Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Węgry, Niemcy, Austria i Holandia. Za nadaniem statusu traktatowego kryteriom kopenhaskim lub wprowadzeniem do traktatu specjalnego przepisu odsyłającego w tej sprawie – i była to dziesiąta propozycja – opowiedziały się Francja i Holandia, wspierane przez Austrię i Niemcy. Propozycja jedenasta zakładała wzmocnienie wymiaru społecznego Unii Europejskiej w przyszłym traktacie. Zależało na tym przede wszystkim Francji, RFN i Belgii. Dwunasta propozycja dotyczyła możliwości przyznania niektórym państwom członkowskim regulacji *opt-out* lub/i specjalnych reguł wzmocnionej współpracy w dziedzinach, w których przewidywane było umocnienie uprawnień instytucji Unii Europejskiej. Za regulacjami *opt-out* opowiadały się Wielka Brytania i Polska, zaś za wzmocnioną współpracą – Belgia, Luksemburg, Włochy i Niemcy (Węc 2016: 68-70).

Ten nieformalny kwestionariusz wskazywał wyraźnie na zakres wyłaniających się zmian proponowanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz potwierdzał, że prezydencja niemiecka nie tylko uznawała traktat konstytucyjny za punkt wyjścia, ale także za podstawę reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Zmiany w traktacie konstytucyjnym miały być – jej zdaniem – ograniczone do niezbędnego minimum, ale winny one również pozwolić na osiągnięcie kompromisu i zapewnienie ratyfikacji przyszłego traktatu przez wszystkie państwa członkowskie. Wspomniany kwestionariusz stanowił podstawę drugiej fazy poufnych konsultacji bilateralnych prezydencji niemieckiej z szerpami, która miała miejsce w dniach 23 kwietnia – 4 maja 2007 r. Ich efektem była wstępna zgoda niemal wszystkich państw członkowskich na wspomniane propozycje. Najbardziej kontrowersyjne sprawy

zidentyfikowane w tej fazie konsultacji były potem przedmiotem negocjacji prowadzonych przez najwyższych przedstawicieli prezydencji niemieckiej z ich partnerami z poszczególnych państw członkowskich (Węc 2016: 70-71). Ponadto w ścisłym porozumieniu z prezydencją niemiecką nowy prezydent Francji – Nicolas Sarkozy, a także premierzy Hiszpanii – Zapatero, Luksemburga – Juncker i Włoch – Silvio Berlusconi prowadzili rozmowy sondażowe z przywódcami Wielkiej Brytanii, Polski i Czech.

15 maja 2007 r. w Berlinie odbyło się pierwsze plenarne posiedzenie szerpów, co oznaczało, że konsultacje prowadzone na tym szczeblu weszły w fazę wielostronnych rozmów. 6 czerwca tegoż roku szerpowie przedłożyli prezydencji niemieckiej wstępny raport na temat wyników konsultacji dwustronnych i wielostronnych, zawierający ważne informacje o możliwości osiągnięcia kompromisu w najbardziej kontrowersyjnych sprawach. Lista dwunastu propozycji z początku kwietnia 2007 r. została zredukowana do trzech otwartych jeszcze kwestii spornych. Były to: symbole Unii, zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego, a także charakter prawny Karty Praw Podstawowych. Ponadto wyjaśnienia wymagały cztery nowe postulaty zgłoszone w czasie konsultacji przez niektóre państwa członkowskie. I tak, Wielka Brytania zaproponowała wprowadzenie przepisów jednoznacznie podkreślających specyfikę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Czechy domagały się doprecyzowania podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, w tym wprowadzenia przepisów umożliwiających przekazywanie z powrotem kompetencji państwom członkowskim przez Unię. Holandia zażądała dalszego wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej (procedura tzw. czerwonej kartki). Natomiast Polska oczekiwała przede wszystkim zmiany definicji większości kwalifikowanej w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej (Maurer 2008: 4-5).

14 czerwca 2007 r. na podstawie wstępnego raportu szerpów prezydencja niemiecka przedstawiła własny raport końcowy. Był to jedyny oficjalny raport prezydencji na temat wyników prowadzonych przez nią konsultacji dwustronnych i wielostronnych. Znalazło się w nim stwierdzenie, że po dwóch latach niepewności, wynikającej z kryzysu konstytucyjnego, należy podjąć ostateczne decyzje co do reformy traktatowej, ponieważ dalsza niepewność w tej sprawie zagrazi zdolności Unii Europejskiej do działania. Prezydencja zaznaczyła również, że w państwach członkowskich istnieje duże zapotrzebowanie na zwiększenie efektywności, wzmocnienie demokratycznych zasad funkcjonowania oraz poprawę spójności działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Jednocześnie powołała się ona na zawarte w deklaracji

berlińskiej, rzekomo jednomyślne, stanowisko państw członkowskich w sprawie konieczności wejścia w życie nowej umowy międzynarodowej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. Prezydencja wskazała także na wstępną zgodę wszystkich państw członkowskich na cztery kwestie: powrót do tradycyjnej metody rewizji traktatów, jako drogę prowadzącą do podpisania nowej umowy międzynarodowej podczas obrad konferencji międzyrządowej; proces „dekonstytucjonalizacji” traktatu konstytucyjnego; utrzymanie pakietu reform instytucjonalnych, a także wprowadzenie do nowego traktatu przepisów, które nie znalazły się w traktacie konstytucyjnym, a dotyczyły bezpieczeństwa energetycznego, przeciwdziałania zmianom klimatycznym i nadania statusu traktatowego kryteriom kopenhaskim. Przepisy te nie mogłyby jednak prowadzić do rozszerzenia kompetencji Unii Europejskiej w wymienionych dziedzinach. Jednocześnie prezydencja wyraziła opinię, że kilka spraw, w tym także wspomniane wyżej propozycje zgłoszone w czasie konsultacji przez państwa członkowskie, będzie wymagało dalszej dyskusji. Były to: symbole Unii, pierwszeństwo prawa unijnego wobec prawa krajowego, charakter prawny Karty Praw Podstawowych, specyfika wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, doprecyzowanie podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, wzmocnienie roli parlamentów narodowych w Unii, a także zakres zmian terminologicznych (Report 14.06.2007: 2-5).

W zaleceniach prezydencja zaapelowała do Rady Europejskiej, aby ta podczas swojego posiedzenia w czerwcu 2007 r. podjęła decyzję w sprawie szybkiego zwołania konferencji międzyrządowej. Wymagałoby to jednak przyjęcia przez nią w czasie tego samego posiedzenia precyzyjnego i kompleksowego mandatu dla konferencji. Dzięki temu negocjacje w sprawie podpisania nowego traktatu mogłyby zostać zakończone do końca 2007 r. Prezydencja zaproponowała powrót do klasycznej metody zmiany traktatów. W ślad za tym konferencja międzyrządowa miałaby opracować traktat reformujący Unię Europejską, zmieniający, ale nie uchylający obowiązujące dotąd traktaty. Traktat o Unii Europejskiej zachowałby swoją dotychczasową nazwę, zaś traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską stałby się traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Oba traktaty miałyby taką samą moc prawną i stanowiłyby podstawę Unii Europejskiej, zaś sama Unia uzyskałaby po raz pierwszy osobowość prawną (Report 14.06.2007: 5).

Wyniki negocjacji z rządami poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej zostały zaprezentowane przez kanclerz Merkel w oświadczeniu rządowym wygłoszonym 14 czerwca 2007 r. w Bundestagu. Kanclerz uzasadniała w nim potrzebę oparcia traktatu reformującego na traktacie konstytucyjnym, wskazywała na konieczność wyraźniejszego

rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi w celu wzmocnienia ich tożsamości narodowej, a także zapowiadała rezygnację z nadania symbolom unijnym statusu traktatowego. Za jedną z nierozwiązanych jeszcze kwestii spornych, Merkel uznała definicję większości kwalifikowanej w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej, która winna być – jej zdaniem – rozstrzygnięta jednomyślnie oraz w sposób korzystny dla całej Unii Europejskiej (DB Plenarprotokoll 16/103: 10568-10569).

W tym samym dniu Bundestag na wniosek koalicji rządowej CDU/CSU/SPD zdecydowaną większością głosów przyjął uchwałę zatytułowaną „Za sprawnym wyjaśnieniem wątpliwości dotyczących konsolidacji Unii Europejskiej – za jasnym i precyzyjnym mandatem konferencji międzyrządowej”. W uchwale stwierdzano, że przewidywane w traktacie konstytucyjnym reformy są „nadal ważnymi przesłankami poprawienia legitymizacji i przejrzystości Unii Europejskiej, a także jej zdolności do działania”. Jednocześnie Bundestag wezwał rząd federalny do podtrzymania w czasie czekających go negocjacji wszystkich postanowień instytucjonalnych i celów politycznych Unii zawartych w Części I traktatu konstytucyjnego, stanowiących – jego zdaniem – zadawalający kompromis pomiędzy państwami członkowskimi. Były to w szczególności, nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej; włączenie KPP do prawa pierwotnego; wprowadzenie sztywnego podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi; ustanowienie podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, a także rozszerzenie zakresu jej stosowania na nowe przypadki; wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego przez rozszerzenie jego kompetencji i przekształcenie procedury współdecydowania w zwykłą procedurę ustawodawczą; utworzenie urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej; wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; ograniczenie składu Komisji Europejskiej, a także wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii przez ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania (procedury żółtej kartki) i nadanie im prawa składania skarg do Trybunału Sprawiedliwości przeciw naruszaniu zasady pomocniczości w aktach prawnych Unii (DB Drucksache 16/5601: 1-3).

14 czerwca 2007 r. raport końcowy prezydencji wraz z notą dyplomatyczną, zawierającą nowy, tym razem oficjalny kwestionariusz pytań, skierowane zostały do wszystkich państw członkowskich. W nocie dyplomatycznej ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich zostali wezwani do przedstawienia w ciągu trzech dni, w czasie posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych 17-18 czerwca tegoż roku, odpowiedzi na pięć

pytań. Prezydencja zapytywała w nim, czy państwa członkowskie godzą się na powrót do tradycyjnej metody rewizji traktatów; nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej; zniesienie struktury filarowej Unii, ale przy jednoczesnym utrzymaniu specyfiki wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii; zachowanie pełnego tekstu Karty Praw Podstawowych w nowym traktacie lub też wyłączenie go z tego traktatu i nadanie Kartie charakteru prawnie wiążącego przez wprowadzenie do niego specjalnego przepisu odsyłającego, a także na ustanowienie zmian terminologicznych, w szczególności rezygnacji z nazwy „konstytucja” oraz nadania statusu traktatowego symbolom Unii i zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego (Note 14.06.2007: 1-2). Należy podkreślić, że kwestionariusz nie zawierał wielu istotnych, nierozstrzygniętych jeszcze kwestii spornych, jak: doprecyzowanie podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, definicja większości kwalifikowanej w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, polityka energetyczna, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i nadanie statusu traktatowego kryteriom kopenhaskim.

Dyskusja nad pytaniami zawartymi w kwestionariuszu miała mieć miejsce w czasie posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych na szczeblu ministrów spraw zagranicznych w dniach 17-18 czerwca 2007 r. w Luksemburgu. Faktycznie jednak spotkanie ograniczyło się do wyrażenia przez poszczególne delegacje zgody lub sprzeciwu wobec propozycji prezydencji i odroczenia sprawy wypracowania kompromisu do posiedzenia Rady Europejskiej zaplanowanego w dniach 21-22 czerwca 2007 r. w Brukseli. Prezydencja niemiecka dawała zatem jasno do zrozumienia, że zamierza w maksymalny sposób zawęzić zakres dyskusji w ostatniej fazie rokowań. Z drugiej strony jednak przebieg posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, w szczególności atmosfera i liczba zgłaszanych uwag, wskazywały wyraźnie, że osiągnięcie konsensu w Brukseli przez szefów państw lub rządów nie będzie ani sprawą łatwą, ani oczywistą (Kremer 2008: 25-26; Herma 2008: 8-9).

W oparciu o raport końcowy prezydencji niemieccy szerpowie przygotowali pierwszą wersję mandatu dla konferencji międzyrządowej. Wielostronne konsultacje na temat raportu i projektu mandatu były kontynuowane 19 czerwca 2007 r. podczas drugiego posiedzenia plenarnego szerpów. Najbardziej interesująca polską delegację kwestia, a mianowicie modyfikacja definicji większości kwalifikowanej w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, znalazła się w przypisie (!) wraz z informacją, że domagały się tego jedynie dwa państwa członkowskie, bez podania informacji, o jakie państwa chodzi (Herma 2008: 6-7; Kremer 2008: 25). Po poprawkach wniesionych przez Służby Prawne Sekretariatu Generalnego

Rady Unii Europejskiej druga wersja mandatu była omawiana w czasie trzeciego plenarnego posiedzenia szerpów 22 czerwca 2007 r. (Maurer 2008: 5). W tej drugiej wersji mandatu znalazły się poprawki zgłaszane przez poszczególne państwa członkowskie bezpośrednio przed posiedzeniem, ale także w czasie obrad Rady Europejskiej w Brukseli.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, zaplanowane pierwotnie na 21 i 22 czerwca 2007 r., przeciągnęło się do godzin porannych 23 czerwca tegoż roku. Nie było ono wprawdzie najdłuższe, ale niewątpliwie należało do najbardziej dramatycznych w historii Unii Europejskiej. Przedmiotem negocjacji były zarówno sprawy, które prezydencja niemiecka uznała już w swoim raporcie jako wstępnie uzgodnione, jak też kwestie, które potraktowała jako wymagające dalszej dyskusji. Ponadto podczas posiedzenia Rady Europejskiej delegacje wielu państw członkowskich zgłaszały nowe propozycje zmian w projekcie mandatu, przy czym najwięcej zastrzeżeń wobec niego wyrażały rządy Wielkiej Brytanii, Polski, Czech i Holandii.

Delegacja brytyjska sprzeciwiała się przede wszystkim nadaniu Kartie Praw Podstawowych mocy prawnie wiążącej. Domagała się ona również ograniczenia zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w politykach należących do przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także osłabienia kompetencji ministra spraw zagranicznych Unii. Przedstawiciele Polski postulowali pięć zasadniczych zmian w projekcie mandatu: po pierwsze, modyfikację definicji większości kwalifikowanej w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej; po drugie, doprecyzowanie przepisów dotyczących podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, postanowień o bezpieczeństwie narodowym w sposób wyraźnie stwierdzający, że należy ono do wyłącznych kompetencji państw członkowskich, a także przepisów o osobowości prawnej przyszłej Unii Europejskiej; po trzecie, rezygnację z nadania statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego; po czwarte, niewłączanie KPP do nowego traktatu; po piąte, wprowadzenie zasady solidarności w polityce energetycznej i bardziej precyzyjne określenie zasad bezpieczeństwa energetycznego. Jeśli chodzi o definicję większości kwalifikowanej, to rząd polski proponował modyfikację przewidywanej w traktacie konstytucyjnym podwójnej większości (co najmniej 55% głosów państw, reprezentujących co najmniej 65% ludności Unii). Modyfikacja ta miałaby polegać na obniżeniu z 65% do 62% progu ludności Unii, podniesieniu z 4 do 5 lub 6 progu liczby państw członkowskich niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej, przy równoczesnym utrzymaniu progu 55% głosów wszystkich państw, koniecznych do stworzenia większości kwalifikowanej. Rząd



polski, który najwięcej tracił na rezygnacji przez Unię Europejską z nicejskich zasad głosowania, argumentował, że zgodnie z teorią głosowania równy wpływ obywateli Unii na wynik głosowania w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej byłby możliwy, gdyby znaczenie danego państwa w głosowaniu było w przybliżeniu proporcjonalne do pierwiastka z liczby jego ludności, a nie do samej liczby jego ludności. Warto zauważyć, że system równego wpływu (pierwiastka kwadratowego) nawiązywał do zasady degresywnej proporcjonalności, obowiązującej przy obliczaniu podziału mandatów w Parlamencie Europejskim. Natomiast sam próg 62% liczby ludności był stosowany w Radzie Unii Europejskiej przy podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną zgodnie z zasadami nicejskimi. Intencją polskiego rządu było, aby mniejszość blokująca obejmowała 38% ludności Unii i aby ją tworzyło co najmniej 5 lub 6 państw członkowskich. W ślad za tym średni udział jednego z blokujących państw wynosiłby 7,6% ludności Unii, co byłoby zbliżone do udziału mieszkańców Polski w ogólnej liczbie ludności Unii, wynoszącego 7,7% (Kremer 2008: 28-29).

Strona polska, podobnie jak prezydencja niemiecka, wspierała również sztandarowy czeski postulat w sprawie doprecyzowania przepisów dotyczących kategorii kompetencji dzielonych między Unią Europejską a państwami członkowskimi. W tej sprawie rząd czeski domagał się nawet ustanowienia mechanizmu umożliwiającego przekazywanie z powrotem kompetencji państwom członkowskim przez Unię. Czechy i Rumunia poparły także główny postulat holenderski, dotyczący wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej. W tej kwestii delegacja holenderska domagała się wprowadzenia procedury czerwonej kartki, czyli przepisów umożliwiających blokowanie projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej bezpośrednio przez parlamenty narodowe, jeżeli uznałyby one, że takie projekty naruszają zasadę pomocniczości. Także w innych sprawach wiele delegacji wzajemnie wspierało swoje propozycje lub wręcz zgłaszało niemal identyczne postulaty. W szczególności zbieżność poglądów charakteryzowała stanowiska Polski i Wielkiej Brytanii w sprawie doprecyzowania przepisów dotyczących bezpieczeństwa narodowego, opinie Polski i Litwy w kwestii wprowadzenia zasady solidarności w polityce energetycznej i określenia zasad bezpieczeństwa energetycznego, oczekiwania Polski, Francji i Holandii w sprawie niewłączenia KPP do nowego traktatu, dezyderaty Polski, Wielkiej Brytanii i Holandii w odniesieniu do rezygnacji z nadania statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego wobec krajowego, propozycje Holandii i Niemiec w sprawie częściowego wyłączenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym spod działania wspólnotowych regulacji w dziedzinie konkurencji, dążenia Francji, wspieranej przez

Niemcy, w sprawie wykreślenia z katalogu celów Unii przepisu o wolnej i niezakłóconej konkurencji, postulaty Polski i większości państw członkowskich w kwestii doprecyzowania przepisów dotyczących osobowości prawnej Unii Europejskiej, tzn. wyjaśnienia, czy przyszła Unia Europejska otrzyma osobowość prawną w chwili wejścia w życie nowego traktatu, czy też przejmie osobowość prawną Wspólnoty Europejskiej (Kremer 2008: 28-29).

Z drugiej strony jednak nie brakowało w czasie dyskusji na posiedzeniu Rady Europejskiej głosów sprzeciwiających się wielu wspomnianym postulatam. Szczególną aktywność okazywała w tej sprawie Belgia, której udało się nawet zbudować doraźną koalicję z udziałem Włoch, Luksemburga, Grecji, Hiszpanii, Słowenii i Węgier. Delegacje tych państw protestowały m.in. przeciw projektowi ustanowienia procedury czerwonej kartki, rezygnacji z nadania statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego, a także uzgodnionym już wcześniej modyfikacjom we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Ponadto rząd belgijski domagał się zmiany wysokości progu dla państw członkowskich, pragnących nawiązać wzmocnioną współpracę z 1/3 ogólnej liczby krajów, przewidywanej w traktacie konstytucyjnym, do dziewięciu państw (Węc 2016:75-79).

W wyniku bardzo intensywnych, a niekiedy dramatycznych negocjacji uczestnikom posiedzenia Rady Europejskiej udało się ostatecznie osiągnąć kompromis w zdecydowanej większości kwestii spornych. Jedynie delegacje trzech państw – Wielkiej Brytanii, Holandii i Polski – nie przeforsowały wszystkich swoich postulatów. I tak, nie powiodły się starania delegacji brytyjskiej w sprawie ograniczenia zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości, osłabienia kompetencji ministra spraw zagranicznych Unii, a także pozbawienia Karty Praw Podstawowych mocy prawnie wiążącej. Jednak z drugiej strony delegacji brytyjskiej udało się uzgodnić kompromis, który polegał na zmianie nazwy urzędu ministra spraw zagranicznych na urząd wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Uzyskała ona także zapewnienie o możliwości dołączenia do przyszłego traktatu specjalnego protokołu, uniemożliwiającego obywatelom tego kraju dochodzenie przed sądami brytyjskimi niektórych praw wynikających z Karty Praw Podstawowych. W ślad za tym również Polska i Irlandia zastrzegły sobie w mandacie negocjacyjnym możliwość dołączenia do tego protokołu, nazywanego odtąd protokołem brytyjskim. Delegacja holenderska nie zdołała wprawdzie przekonać uczestników posiedzenia do ustanowienia procedury czerwonej kartki w miejsce procedury żółtej kartki. Wszelako spór na ten temat zakończył się ugodą, polegającą na tym, że

do protokołu w sprawie zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do przyszłego traktatu, miała być wprowadzona omówiona niżej nieco mniej radykalna procedura tzw. pomarańczowej kartki. Wraz z procedurą żółtej kartki miała ona stanowić integralną część systemu wczesnego ostrzegania. Z drugiej strony procedura pomarańczowej kartki wzmacniała rolę ustawodawców unijnych (Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej), a nie, jak chciała delegacja holenderska, pozycję parlamentów narodowych w procesie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Także delegacja polska nie zdołała przeforsować swojego sztandarowego postulatu w sprawie modyfikacji definicji większości kwalifikowanej w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, ale z drugiej strony pozostałe polskie propozycje zostały uwzględnione przez uczestników posiedzenia.

Dyskusja na temat modyfikacji większości kwalifikowanej doprowadziła do ostrego sporu na forum Rady Europejskiej. Pozycję polskiej delegacji znacząco osłabiał fakt, że niemal wszystkie rządy od samego początku sprzeciwiały się proponowanemu przez nią rozwiązaniu. Ponadto na uczestnikach posiedzenia bardzo złe wrażenie zrobiła niefortunna wypowiedź premiera Jarosława Kaczyńskiego na krótko przed posiedzeniem Rady Europejskiej. Powołał się on wówczas na straty wojenne Polski poniesione w czasie drugiej wojny światowej i potraktował je jako argument w staraniach o utrzymanie nicejskich zasad głosowania (Węc 2016: 80). W takiej atmosferze prezydent Lech Kaczyński próbował początkowo bronić polskiej propozycji w sprawie pierwiastka kwadratowego, lecz okazało się to nieskuteczne<sup>48</sup>. Jedynie przedstawiciele rządu czeskiego udzielili Polsce cichego poparcia, ale pod warunkiem, że sprawa ta nie doprowadzi do zablokowania całych negocjacji. W tej sytuacji w nocy z 21 na 22 czerwca 2007 r. prezydent L. Kaczyński w rozmowie z kanclerz Merkel zasugerował, aby w zamian za ewentualną rezygnację Polski z propozycji pierwiastka kwadratowego utrzymać nicejskie zasady głosowania aż do 2020 r. Wszelako także i tej propozycji sprzeciwiła się Merkel, domagając się skrócenia tego okresu do 2014 r. Rozmowy na ten temat pomiędzy Merkel a L. Kaczyńskim, prowadzone w drugim dniu obrad, bardzo długo nie przynosiły jednak rezultatu. Wtedy premier J. Kaczyński w wywiadzie telewizyjnym dla TVP w Warszawie zagroził, że w razie niespełnienia nowej polskiej propozycji jego rząd użyje weta

---

<sup>48</sup> Polska propozycja byłaby być może do przyjęcia, ale napotkała ona zdecydowany sprzeciw Niemiec, zyskujących najczęściej na podwójnej większości, brak zainteresowania ze strony średnich i małych państw członkowskich, którym ona nic lub jedynie niewiele dawała (np. Holandia), a także była ona zbyt późno zgłoszona, aby rząd polski mógł skutecznie utworzyć doraźną koalicję państw członkowskich w celu jej przeforsowania. Stało się tak m.in. z powodu taktyki prezydencji niemieckiej, polegającej na przyspieszeniu tempa prac szerpów w ostatnich tygodniach swojego urzędowania oraz przygotowaniu wbrew oczekiwaniom pozostałych państw członkowskich Unii projektu mandatu dla konferencji międzyrządowej, zawierającego gotowy już projekt traktatu rewizyjnego (Węc 2016: 80-81).

i szczyt zakończy się fiaskiem. Pokerowe otwarcie J. Kaczyńskiego okazało się jednak zupełnie nieskuteczne. Prezydencja niemiecka, działając w porozumieniu z kilkoma innymi delegacjami, ostrzegła bowiem polską delegację, iż zaproponuje ona Radzie Europejskiej przyjęcie mandatu dla konferencji międzyrządowej przy odrębnym stanowisku Polski, zaś samo zwołanie konferencji nastąpi w trybie zwykłej większości głosów (Węc 2016: 80-81; Herma 2008: 12). Takie rozwiązanie byłoby wprawdzie zgodne z art. 48 TUE, ale jednocześnie byłby to drugi taki przypadek w historii Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej od 1985 r., kiedy to konferencja międzyrządowa została zwołana przy odrębnym stanowisku jednego z państw członkowskich (Węc 2012: 185).

Tym razem jednak kategoryczne stanowisko kanclerz Merkel napotkało krytykę ze strony kilku państw, w tym głównie Czech i Litwy. Przedstawiciel delegacji czeskiej zadeklarował nawet poparcie dla polskiego sprzeciwu wobec przyjęcia mandatu w przedstawionej wersji. W tej sytuacji kolejnej próby osiągnięcia kompromisu podjęli się francuski prezydent Sarkozy i brytyjski premier Blair, usiłując w rozmowie telefonicznej przekonać premiera J. Kaczyńskiego do przyjęcia niemieckiej propozycji. Wkrótce potem ofertę ostatniej szansy zgłosili także premier Luksemburga Jean-Claude Juncker i kanclerz Austrii Alfred Gusenbauer, proponując, aby procedura podejmowania decyzji podwójną większością zaczęła obowiązywać już w 2014 r., jednak do 2017 r. trwałby okres przejściowy, umożliwiający w razie potrzeby każdemu państwu członkowskiemu głosowanie zgodne z zasadami nicejskimi. Ponadto w nawiązaniu do wcześniejszej idei prezydenta Sarkozy'ego modyfikacji ulec miały kryteria korzystania z tzw. mechanizmu z Joanniny po 2017 r. Zmiana polegałaby na obniżeniu z 75% do 55% obu progów dla liczby ludności i liczby państw, niezbędnej do stworzenia mniejszości blokującej. Propozycjom luksembursko-austriackim sprzeciwiał się wprawdzie belgijski premier Verhofstadt, ale ostatecznie wycofał on swoje zastrzeżenia i we wczesnych godzinach rannych 23 czerwca udało się osiągnąć konsens (Węc 2016: 81-82).

Zaraz potem Rada Europejska przyjęła ostateczną wersję mandatu, który miał stanowić „jedyną podstawę i ramy dla prac konferencji międzyrządowej”. Zadaniem konferencji było sporządzenie projektu traktatu rewizyjnego, zwanego traktatem reformującym. Zgodnie z postanowieniami mandatu traktat reformujący miał zawierać dwie zasadnicze klauzule zmieniające TUE i TWE, przy czym ten ostatni winien nosić nazwę: traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Natomiast zmiany techniczne w TEWEA (i w załączonych do niego protokołach) powinny być wprowadzone przez protokoły dołączone do traktatu reformującego zgodnie z ustaleniami przyjętymi podczas konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004

(EC. Conclusions [IGC mandate], 21/22.06.2007:15-31). Mandat przewidywał przeniesienie do traktatu rewizyjnego zdecydowanej większości przepisów traktatu konstytucyjnego, przy czym część z nich miała się znaleźć w TUE, zaś pozostałe w TFUE. Jednocześnie zawierał on postanowienia stanowiące odstępstwa od traktatu konstytucyjnego, uzgodnione w czasie konsultacji prowadzonych przez prezydencję niemiecką (pierwotna wersja mandatu z 19 czerwca 2007 r.), a następnie podczas czerwcowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli (ostateczna wersja mandatu z 23 czerwca 2007 r.). Winny być one wprowadzone zarówno do TUE, jak i TFUE, a także do załączonych do tychże umów międzynarodowych protokołów i deklaracji (Węc 2016: 82-84; Herma 2008: 9-14).

W konkluzjach z posiedzenia w dniach 21-23 czerwca 2007 r. Rada Europejska przyjęła „z zadowoleniem” raport prezydencji niemieckiej i wyraziła opinię, że „szybkie rozwiązanie tej kwestii ma znaczenie priorytetowe”. W tym celu Rada Europejska wezwała rząd Portugalii, który obejmował prezydencję w drugiej połowie 2007 r., do „bezzwłocznego podjęcia niezbędnych kroków zgodnie z art. 48 TUE” w celu zwołania konferencji międzyrządowej przed końcem lipca 2007 r. w dalszej części konkluzji Rada Europejska jeszcze raz podkreśliła, że prace tejże konferencji winny być prowadzone ściśle zgodnie z treścią mandatu, przyjętego przez nią 23 czerwca 2007 r. W ślad za tym zaapelowała ona również do rządu portugalskiego o przygotowanie projektu tekstu nowego traktatu opartego na postanowieniach mandatu, a także przedłożenie go „niezwłocznie” po rozpoczęciu obrad konferencji. Obrady te powinny się zakończyć „możliwie najszybciej”, a w każdym razie przed końcem 2007 r., tak aby uzgodniony tekst traktatu mógł być ratyfikowany „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r.” (EC. Conclusions 21-22.06.2007: 2).

Dzięki dużej determinacji, bardzo precyzyjnej metodologii prac, ale także często arbitralnym decyzjom prezydencja niemiecka przygotowała nie tylko raport na temat stanu dotychczasowej dyskusji nad reformą Unii Europejskiej, do czego zobowiązywały ją wspomniane wyżej konkluzje Rady Europejskiej z czerwca 2006 r., lecz także kompleksowy projekt mandatu dla przyszłej konferencji międzyrządowej. Projekt ten przewidywał podpisanie nowego traktatu rewizyjnego zmieniającego obowiązujące dotychczas traktaty, ale utrzymującego równocześnie ok. 90% przepisów traktatu konstytucyjnego.

### 3. Konferencja międzyrządowa w 2007 r. Traktat lizboński

#### 3.1. Obrady konferencji międzyrządowej

Konferencja międzyrządowa rozpoczęła obrady 23 lipca 2007 r. w Lizbonie. Były one prowadzone na szczycie ministrów spraw zagranicznych, ale zasadniczą rolę odegrała w nich grupa robocza ekspertów prawnych. Wynikało to stąd, że tym razem konferencja dysponowała niemal gotowym projektem traktatu rewizyjnego, który został zredagowany przez Służby Prawne Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej zasadniczo w oparciu o mandat negocjacyjny. Mimo to czynności grupy roboczej nie ograniczały się jedynie do poprawek redakcyjnych w projekcie traktatu, lecz także do wprowadzenia do tego dokumentu niezbędnych poprawek<sup>49</sup>. W dniach 18-19 października 2007 r. Rada Europejska podczas nieformalnego posiedzenia w Lizbonie zaakceptowała projekt traktatu reformującego Unię Europejską. Niespełna dwa miesiące później, 13 grudnia tegoż roku, szefowie państw lub rządów oraz ministrowie spraw zagranicznych 27 państw członkowskich, zebrani ponownie w stolicy Portugalii, uroczystie podpisali nowy traktat, który zaczęto odtąd nazywać traktatem lizbońskim. Zawierał on postanowienia rewidujące traktat o Unii Europejskiej oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Na mocy protokołu nr 2 dołączonego do traktatu lizbońskiego zmieniony został również traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TL, O.J. C, 2010, 83: 309).

Niespełna trzy tygodnie przed inauguracją konferencji międzyrządowej, 4 lipca 2007 r., odbyła się w Bundestagu specjalna debata poświęcona reformie traktatowej Unii Europejskiej. Deputowani frakcji parlamentarnych tworzących koalicję rządową wskazywali na ogromny sukces niemieckiej prezydencji, jakim było przygotowanie projektu mandatu zawierającego niemal gotowy traktat rewizyjny. Angelica Schwall-Düren (SPD) wskazywała, że okoliczność ta bardzo ułatwi prezydencji portugalskiej zakończenie batalii o reformę ustrojową Unii Europejskiej. Jeszcze dosadniej i zarazem obrazowo ujął to Gunther Kirchbaum (CDU/CSU), stwierdzając, że dzięki pracy niemieckiej prezydencji „80% zadań”, jakimi miałyby się zająć konferencja międzyrządowa „zostało (już) rozwiązanych”, zaś „ostatnie 20% (...) rozwiąże

---

<sup>49</sup> Były to m.in.: preambuła do traktatu reformującego, postanowienia przejściowe dotyczące statusu aktów ustawodawczych przyjmowanych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, rozciągnięcie przepisów protokołu nr 4 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (załączonego do TUE i TWE na mocy traktatu amsterdamskiego) na współpracę sądową w sprawach karnych i współpracę policyjną oraz akty stanowiące rozwinięcie dorobku Schengen, zmiany w zakresie ram instytucjonalnych Unii Europejskiej, doprecyzowanie niektórych przepisów dotyczących procedur i aktów ustawodawczych, postanowienia odnoszące się do obywatelstwa unijnego, sposób publikacji Karty Praw Podstawowych, przepisy dotyczące zwiększenia liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości (Węc 2016: 92-99).

prezydencja portugalska”. Z uznaniem wypowiadał się on również na temat metodologii i stylu pracy całego rządu federalnego, „działającego – także w kontaktach z mniejszymi państwami członkowskimi – w sposób konsekwentny, zrównoważony i roztropny”. Nawiązując do kontrowersji z Polską dotyczących modyfikacji podwójnej większości i wzmocnienia mniejszości blokującej, Schwall-Düren arbitralnie stwierdziła, że Niemcy „potrzebują Polski pewnej siebie (*selbstbewusstes*), gotowej do konstruktywnej współpracy, a nie naznaczonej (*geprägt*) trwałą nieufnością wobec Unii Europejskiej”. Michael Roth (SPD) ubolewał, że „spór o żądania polskiej delegacji sprawił wrażenie, jakoby powstała jakaś bariera między rzekomo małymi i rzekomo dużymi państwami”. Tymczasem „rzeczywiście dużymi państwami są także małe państwa członkowskie Unii Europejskiej”, zaś „Niemcy zawsze dobrze się sprawdzały w roli rzecznika interesów” tych ostatnich. Thomas Silberhorn (CDU/CSU) przyznawał, że na początku 2007 r. nikt nawet w Niemczech nie spodziewał się, że rządowi federalnemu uda się opracować coś więcej aniżeli tylko mapę drogową (*Zeitplan*) dla przyszłej konferencji międzyrządowej. Tymczasem zdołała ona przygotować nie tylko mandat, ale także niemal gotowy projekt nowego traktatu rewizyjnego (DB Plenarprotokoll 16/107: 10988-10991, 10997-10999).

Wszyscy przedstawiciele koalicji rządowej, biorący udział w debacie, podkreślali, że rozwiązania ustrojowe zawarte w projekcie mandatu w znaczący sposób wzmocnią zarówno spójność wewnętrzną, jak i pozycję międzynarodową Unii Europejskiej. Zdaniem Rotha projekt ten spełniał cztery najważniejsze oczekiwania Bundestagu: po pierwsze, nadawał osobowość prawną i przekształcał Unię Europejską w organizację międzynarodową; po drugie, likwidował strukturę filarową; po trzecie, wprowadzał KPP do prawa pierwotnego Unii; po czwarte, utrzymywał ustanowiony w traktacie konstytucyjnym kompromis w sprawie zmian w systemie instytucjonalnym Unii. Z drugiej strony jednak Roth krytycznie oceniał protokół brytyjski dotyczący KPP, przepisy dające państwom członkowskim możliwość odzyskiwania kompetencji przyznanych wcześniej Unii Europejskiej, a także zmiany dokonane w ramach tzw. procesu dekonstytucjonalizacji traktatu konstytucyjnego (rezygnacja z terminów: konstytucja, ustawa europejska, europejska ustawa ramowa, minister spraw zagranicznych Unii, a także z nadania statusu traktatowego symbolom Unii itd.). W ślad za tym deputowany SPD opowiedział się za kontynuowaniem procesu reformy ustrojowej Unii Europejskiej w przyszłości oraz za zmianą paradygmatu w funkcjonowaniu Unii, polegającą „na odejściu od jednostronnej koncentracji na sprawach gospodarczych” oraz przyznaniu większego znaczenia zasadzie solidarności. Ponieważ zawarte w projekcie mandatu regulacje były – jego zdaniem – zupełnie niewystarczające dla przezwyciężenia kryzysu demokratycznego Unii, należałoby

przy okazji następnej reformy traktatowej przede wszystkim wzmocnić jej parlamentarną legitymizację (DB Plenarprotokoll 16/107: 10996-10998).

Nieco inaczej projekt mandatu oceniał deputowany CDU/CSU Silberhorn. Jako zasadniczy cel reformy ustrojowej Unii traktował on zmiany w systemie instytucjonalnym, wzmacniające Unię Europejską od wewnątrz i na zewnątrz. Szczególne znaczenie miały dla niego zwłaszcza takie modyfikacje jak: wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną jako reguły podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, ustanowienie systemu podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, wzmocnienie pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Za niezwykle istotne *novum* Silberhorn uznawał również ustanowienie sztywnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz możliwość powrotu tych ostatnich do uprawnień przekazanych wcześniej Unii. Jego zdaniem zmiany te winny prowadzić do ograniczenia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a nawet unieważnienia niektórych jego orzeczeń z ostatnich kilku lat. Bardzo ważne były także ograniczenia w zakresie stosowania klauzuli elastyczności, w szczególności przepis stanowiący, że klauzula ta nie może służyć wzmocnieniu uprawnień Unii Europejskiej oraz omijaniu procedury rewizji traktatów. W przeszłości wielokrotnie zdarzało się bowiem, że była ona wykorzystywana do nieuzasadnionego rozszerzania kompetencji Unii kosztem państw członkowskich. Za jedną ze słabszych stron projektu mandatu deputowany Silberhorn uznawał natomiast „raczej skromne” – w jego przekonaniu – kompetencje przyznane parlamentom narodowym w procesie legislacyjnym Unii. Wyrażał on jednak także nadzieję, że w procedurze pomarańczowej kartki Parlament Europejski lub Rada Unii Europejskiej będą mogły skutecznie blokować projekty Komisji Europejskiej, które naruszałyby zasadę pomocniczości (DB Plenarprotokoll 16/107: 10999).

Przedstawiciele opozycji parlamentarnej na ogół pozytywnie (z wyjątkiem Lewicy) oceniali projekt mandatu, wskazując głównie na przepisy wzmacniające pozycję Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak Markus Löning (FDP) ubolewał, że pod wpływem prezydenta Sarkozy’ego w projekcie mandatu skreślony został termin „niezakłócona konkurencja na rynku wewnętrznym” jako jeden z celów Unii Europejskiej, zaś wskutek sprzeciwu L. Kaczyńskiego system podwójnej większości miał obowiązywać dopiero od 2014 r. Zdaniem Löninga winien on być wprowadzony nieco wcześniej ze względu na jego istotne znaczenie dla procesu demokratyzacji Unii Europejskiej. System ten odzwierciedlał bowiem „nasze rozumienie demokracji, a mianowicie zasadę <<jedna osoba – jeden głos>>”



Deputowany FDP ignorował przy tej okazji wspomniane wyżej stanowisko polskiej delegacji, która, powołując się na teorię głosowania, wykazywała, że najbardziej demokratycznym systemem podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej byłby system pierwsiastkowy. Również Jürgen Trittin (Sojusz'90/Zieloni) krytycznie oceniał fakt, że system podwójnej większości miałby zacząć obowiązywać dopiero od 2014 r. W odróżnieniu od Löninga wskazywał on jednak na takie regulacje niewątpliwe wzmacniające proces demokratyzacji Unii Europejskiej jak: ograniczenie weta państw członkowskich przez znaczące rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie Unii Europejskiej, zwiększenie uprawnień decyzyjnych Parlamentu Europejskiego, umocnienie pozycji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej, a także nadanie KPP mocy prawnie wiążącej. Z kolei przedstawiciel Lewicy Alexander Ulrich nie szczędził słów krytyki rządowi federalnemu z powodu stylu i metodologii stosowanych podczas okresu przygotowawczego do konferencji międzyrządowej. Prezydencja niemiecka miała być prowadzona wprawdzie pod hasłem „Europa uda się wspólnie”, ale rząd federalny nie zapewnił ani bezpośredniego zaangażowania w nią obywateli, ani, co było jeszcze gorsze, nie włączył do niej w konstruktywny sposób Bundestagu. Dla losów idei europejskiej niekorzystny był także spór z Polską na temat systemu podwójnej większości, w czasie którego Niemcy w gruncie rzeczy wykorzystały swoją pozycję „silniejszego” państwa członkowskiego przeciw „słabszemu” państwu. Ponadto za dramatyczny przebieg czerwcowego posiedzenia Rady Europejskiej nie można obciążać wyłącznie Polski, ponieważ także inne delegacje były zainteresowane modyfikacją systemu podwójnej większości. Nawiązując do krytykowanego przez niektórych deputowanych postanowienia projektu mandatu o odroczeniu do 2014 r. terminu obowiązywania podwójnej większości, Ulrich wskazywał, że wyjątkowe regulacje były przecież dotąd często stosowane wobec Wielkiej Brytanii, a delegacja Polski „nie uczyniła niczego poza wykorzystaniem swojego prawa zagwarantowanego w obowiązujących traktatach”. Odnosząc się do całości zmian ustrojowych w Unii Europejskiej, zaproponowanych w projekcie, Ulrich powtórzył podnoszony od kilku lat przez Lewicę postulat o konieczności zatwierdzenia tego nowego traktatu w ogólnounijnym referendum (DB Plenarprotokoll 16/107: 10993-10994).

Taktyka rządu federalnego w czasie obrad konferencji międzyrządowej w 2007 r. była podobna do sposobu procedowania delegacji Niemiec podczas konferencji międzyrządowej z lat 2003-2004. Rząd Niemiec dbał przede wszystkim o to, aby mandat przyjęty w czerwcu 2007 r. przez Radę Europejską stanowił jedyną podstawę i ramy dla prac konferencji. Ponadto dążył on do doprecyzowania tych regulacji traktatowych, które w mandacie nie zostały

w sposób ostateczny rozstrzygnięte, lub wspierał, często nieoficjalnie, propozycje i postulaty innych państw. W ślad za tym reprezentanci Niemiec przyczynili się m.in. do nadania ostatecznego kształtu przepisom określającym zasady podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej (system podwójnej większości), postanowieniom pozwalającym przywrócić państwom członkowskim kompetencje przekazanych wcześniej Unii Europejskiej, regulacjom wzmacniającym pozycję parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii, a także normom odnoszącym się do systemów zabezpieczeń społecznych państw członkowskich oraz usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Ponadto delegacja niemiecka wraz z innymi państwami domagała się niewłączenia EBC do ram instytucjonalnych Unii Europejskiej, nadania statusu traktatowego kryteriom kopenhaskim oraz opracowania specjalnej deklaracji potwierdzającej symbole Unii Europejskiej.

W ślad za tym konferencja międzyrządowa potwierdziła w art. 16 TUE, iż system podwójnej większości miał zacząć obowiązywać od 1 listopada 2014 r. W protokole nr 36 w sprawie postanowień przejściowych wskazała, że w okresie przejściowym od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. będzie można również korzystać z regulacji nicejskich, natomiast od 1 kwietnia 2017 r. obowiązywałyby już wyłącznie system podwójnej większości (art. 16 TUE, art. 3 ust. 1-4 protokołu nr 36). W tym samym terminie winno dojść do obniżenia z 75 do 55% obu progów dla liczby głosów państw i liczby ludności Unii w mechanizmie z Joanniny, niezbędnych do sformowania mniejszości blokującej, co oznaczałoby jego istotne uelastycznienie (deklaracja nr 7). Ponadto pod wpływem polskiej delegacji konferencja międzyrządowa przyjęła protokół nr 9, stanowiący, że zmiana lub anulowanie mechanizmu z Joanniny przez Radę Unii Europejskiej będą wymagały jednomyślnej zgody Rady Europejskiej (protokół nr 9).

Z inicjatywy Czech, wspieranych przez Niemcy i Polskę, ustanowiono mechanizm umożliwiający przekazywanie z powrotem kompetencji państwom członkowskim przez Unię Europejską (deklaracja nr 18). Na wniosek Holandii, którą poparły m.in. delegacje Niemiec, Czechy i Rumunii, do systemu wczesnego ostrzegania wprowadzono procedurę pomarańczowej kartki, wzmacniającą rolę Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w procesie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, jeśli parlamenty narodowe większością ponad 50% głosów uznałyby, że projekt aktu prawnego Komisji Europejskiej rozpatrywany w zwykłej procedurze ustawodawczej narusza zasadę pomocniczości (art. 7 ust. 3 protokołu nr 2). Z inicjatywy Niemiec i Holandii konferencja międzyrządowa przyjęła również protokół nr 26, załączony do TUE i TFUE. Wskazywał on m.in. na podstawową rolę

i szerokie uprawnienia organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług gospodarczych (w ogólnym interesie gospodarczym) w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców. Protokół potwierdzał także wyłączną kompetencję państw członkowskich w dziedzinie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego, świadczonych w interesie ogólnym (art. 1-2 protokołu nr 26).

Przy poparciu delegacji niemieckiej konferencja wzmocniła również określoną w art. 48 TFUE procedurę odwoławczą przy przyjmowaniu większością kwalifikowaną aktów ustawodawczych dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Nastąpiło to przez wprowadzenie zastrzeżenia, że w razie braku w tej sprawie konsensu w Radzie Europejskiej w ciągu czterech miesięcy, projekt takiego aktu zostaje uznany za nieprzyjęty nie tylko wtedy, gdy Rada Europejska wystąpi do Komisji Europejskiej z prośbą o sporządzenie nowego wniosku ustawodawczego (jak przewidywał traktat konstytucyjny), ale także wówczas, gdy nie podejmie ona żadnych działań. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego miała polegać na umożliwieniu pracownikom najemnym migrującym z państw członkowskich i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek zaliczenie wszystkich okresów ubezpieczeniowych w celu nabycia prawa do świadczeń oraz wypłaty świadczeń (zgodnie z prawem do swobodnego przemieszczania się). Była ona jednak obwarowana warunkiem, że wspomniany akt ustawodawczy, określający procedurę naliczania i wypłaty świadczeń, nie będzie naruszał podstawowych zasad lub równowagi finansowej w systemie zabezpieczeń społecznych przyjmującego państwa członkowskiego (art. 48 TFUE).

Ponadto konferencja przyjęła z inicjatywy Niemiec, Hiszpanii i Luksemburga deklarację nr 52 w sprawie symboli Unii Europejskiej. Miało to związek z anulowaniem przepisu traktatu konstytucyjnego nadającego tym symbolom status traktatowy. Podpisana ostatecznie przez Niemcy, Hiszpanię i Luksemburg oraz dwanaście innych państw członkowskich, deklaracja stwierdzała, że flaga Unii przedstawiająca krąg dwunastu złotych gwiazd na niebieskim tle, hymn *Oda do radości* pochodzący z IX Symfonii Ludwiga van Beethovena, dewiza: „zjednoczona w różnorodności”, euro będące walutą Unii oraz Dzień Europy obchodzony 9 maja – pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii oraz ich związek z tą organizacją (Węc 2016: 102-103, 107).

Delegacji niemieckiej nie udało się natomiast przeforsować swojego punktu widzenia w dwóch istotnych dla niej sprawach. Gdy prezydencja portugalska w ślad za opinią grupy roboczej ekspertów prawnych podjęła decyzję o włączeniu EBC do ram instytucjonalnych Unii, rządy Niemiec Hiszpanii, Holandii, Danii i Luksemburga oraz prezes EBC, sprzeciwili się

takiemu rozwiązaniu w obawie o upolitycznienie tej instytucji. Mimo to prezydencja portugalska, wsparta przez Komisję Europejską oraz rządy kilku innych państw członkowskich, przeforsowała taką decyzję (art. 13 TUE). Argumentowano, że wystarczającym zabezpieczeniem przed upolitycznieniem EBC jest zasada równowagi instytucjonalnej Unii, zgodnie z którą każda instytucja winna działać w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami oraz na warunkach i w celach w nich określonych (Węc 2016: 97-98). Niepowodzeniem zakończyły się również zabiegi delegacji Francji i Holandii, wspieranych przez Niemcy i Austrię, aby uzupełnić art. 49 TUE o wyraźne kryteria akcesyjne, w szczególności nadać status traktatowy kryteriom kopenhaskim.

### **3.2. Proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego oraz orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech**

Podobnie jak w przypadku traktatu konstytucyjnego, Republika Federalna Niemiec należała do tej grupy państw członkowskich, które najwcześniej rozpoczęły procedurę ratyfikacji traktatu lizbońskiego. W czasie debaty ratyfikacyjnej w Bundestagu 24 kwietnia 2008 r. przedstawiciele rządu i opozycji parlamentarnej niemal zgodnie podkreślali historyczne znaczenie tego traktatu dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Kanclerz Merkel w swoim wystąpieniu zwróciła uwagę na osiem kwestii, które uznała za najważniejsze osiągnięcia tej reformy. Były to: po pierwsze, rozszerzenie procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, co miało usprawnić system podejmowania decyzji oraz efektywność funkcjonowania Unii złożonej z 27 państw członkowskich; po drugie, wprowadzenie systemu podwójnej większości przy podejmowaniu decyzji w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej. Tym razem kanclerz nie eksponowała jednak tej zmiany jako przesłanki wzrostu politycznego znaczenia Niemiec w systemie podejmowania decyzji, jak miało to miejsce 12 maja 2005 r. podczas debaty ratyfikacyjnej nad traktatem konstytucyjnym, lecz odwoływała się do zasady demokracji, zgodnie z którą każdy obywatel Unii Europejskiej winien mieć taki sam wpływ na podejmowanie decyzji; po trzecie, ustanowienie sztywnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz wprowadzenie – w odróżnieniu od traktatu konstytucyjnego – nowego mechanizmu umożliwiającego przekazywanie z powrotem kompetencji państwom członkowskim przez Unię; po czwarte, zacieśnienie współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co miało niezwykle istotne znaczenie w obliczu nowych wyzwań przed jakimi stoi Unia Europejska (m.in. zwalczanie terroryzmu i transgranicznej przestępczości zorganizowanej); po piąte, wprowadzenie regulacji umożliwiających wspólną

walką ze zmianami klimatycznymi oraz solidarną współpracę w polityce energetycznej; po szóste, nadanie mocy prawnie wiążącej KPP, która – jej zdaniem – zawierała przesłanki do ukształtowania w przyszłości „europejskiego modelu gospodarczego i społecznego” zbliżonego do niemieckiego modelu społecznej gospodarki rynkowej; po siódme, wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej przez ustanowienie mechanizmu wczesnego ostrzegania (wyposażonego w procedury: żółtej kartki i pomarańczowej kartki) (kontrola *ex ante*), a także nadanie każdemu parlamentowi narodowemu prawa do zgłaszania skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu zbadania legalności uchwalonego wcześniej aktu prawnego, co do którego zachodziło podejrzenie o naruszenie zasady pomocniczości (kontrola *ex post*); po ósme, ustanowienie dwóch nowych urzędów – przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, co winno przede wszystkim wzmocnić zdolność Unii Europejskiej do działania na arenie międzynarodowej. Zdaniem kanclerz Merkel wszystkie wspomniane zmiany ustrojowe powinny się przyczynić do wewnętrznego i międzynarodowego umocnienia Unii Europejskiej, na czym skorzystają także Niemcy i co winno być zasadą skutecznej polityki europejskiej każdego niemieckiego rządu (DB Plenarprotokoll 16/157: 16451-16454).

Na przełomowe znaczenie traktatu lizbońskiego wskazywali także przedstawiciele wszystkich frakcji parlamentarnych reprezentowanych w Bundestagu (z wyjątkiem Lewicy). Zdaniem przewodniczącego frakcji parlamentarnej FDP Guido Westerwelle traktat ten stanowił przede wszystkim konsekwencję rozszerzenia Unii Europejskiej w latach 2004-2007. Mimo iż o wiele lepszym rozwiązaniem dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej byłby – jego zdaniem – traktat konstytucyjny przyjęty w referendum, to jednak traktat lizboński zapewniał Unii-27 „niezbędną zdolność do działania”, wzmocniał jej pozycję w polityce międzynarodowej i stanowił rozsądną odpowiedź na wyzwania procesu globalizacji. Tę ostatnią opinię podzielał wiceprzewodniczący frakcji parlamentarnej Sojuszu’90/Zielonych Jürgen Trittin, wyrażając przekonanie, że Unia Europejska stanowi obecnie najlepszą odpowiedź na najważniejsze wyzwania globalizacji, zaś istotą (*Kern*) traktatu lizbońskiego są właśnie zmiany ustrojowe w Unii, sprzyjające jej „demokratyzacji” i zwiększeniu „zdolności do działania” na arenie międzynarodowej. Z kolei przewodniczący SPD Kurt Beck oceniał traktat lizboński jako zwieńczenie trwającego od zakończenia drugiej wojny światowej procesu jednoczenia Europy. Do najważniejszych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej przewidywanych w tym traktacie Beck zaliczał przepisy służące usprawnieniu działań instytucji unijnych oraz wzmocnieniu pozycji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii. Opinie o przełomowym

znaczeniu traktatu lizbońskiego dla procesu integracji europejskiej podzielał także premier Bawarii Günther Beckstein (CSU). W jego ocenie na uznanie zasługiwały przede wszystkim te przepisy traktatu, które wzmacniały aksjologię Unii Europejskiej, pozycję parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, a także polityki należące do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Z drugiej strony Beckstein, podobnie jak deputowani CSU, w czasie debat parlamentarnych w latach 2003-2005, nadal wyrażał poważne wątpliwości co do przewidywanych w traktacie kategorii podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Jego zdaniem taki podział nadawał Unii Europejskiej zbyt duże uprawnienia w wielu dziedzinach, które to uprawnienia mogłyby być o wiele lepiej realizowane przez państwa członkowskie lub nawet przez kraje federacji czy regiony. Dziedzinami tymi były – jego zdaniem – m.in. sport, turystyka, usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, a nawet polityka azylowa i imigracyjna (DB Plenarprotokoll 16/157: 16454-16459, 16462-16469).

Jednak najbardziej krytyczne opinie na temat traktatu lizbońskiego, podobnie jak w czasie debaty nad traktatem konstytucyjnym w 2005 r., wyrażali przedstawiciele frakcji parlamentarnej Lewicy. Domagali się oni przede wszystkim jego ratyfikacji w ogólnounijnym referendum. Lothar Bisky już na wstępie swojego przemówienia zaznaczył, że cała frakcja parlamentarna Lewicy będzie głosowała przeciw traktatowi. Jego zdaniem ta nowa umowa międzynarodowa wnosi wprawdzie pewne pozytywne zmiany ustrojowe w porównaniu do traktatu nicejskiego. Są to m.in. przepisy rozszerzające ustawodawcze uprawnienia Parlamentu Europejskiego czy też wzmacniające rolę parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak zawiera ona wiele postanowień, które w przyszłości mogą się okazać niebezpieczne, jak na przykład ustanowienie stałej współpracy strukturalnej, mogącej być pierwszym krokiem na drodze do ukształtowania się w przyszłości „militarnego jądra Europy” (*militärisches Kerneuropa*) albo też postanowienia szkodliwe dla obywateli Unii, jak chociażby przepisy dotyczące konkurencji i stabilności cen w odniesieniu do UGiW (DB Plenarprotokoll 16/157: 16460-16463).

Debatę nad traktatem lizbońskim zakończyło głosowanie nad przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej. 24 kwietnia 2008 r. Bundestag wyraził zgodę na ratyfikację traktatu lizbońskiego kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Za przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej opowiedziało się 515 posłów SPD, FDP, Sojuszu'90/Zielonych i CDU/CSU, przeciw – 58 deputowanych Lewicy, niezrzeszonych i części CDU/CSU, zaś 1 poseł Sojuszu'90/Zielonych wstrzymał się od głosu (DB Plenarprotokoll 16/157: 16483-16485). 23 maja 2008 r. swoją zgodę na ratyfikację większością 2/3 głosów uchwalił Bundesrat. Podobnie jak w przypadku

traktatu konstytucyjnego za przyjęciem ustawy ratyfikacyjnej głosowało 15 krajów federacji. Jedynie delegat Berlina wstrzymał się od głosu z powodu sprzeciwu Lewicy, współrządzącej w tym kraju federacji razem z SPD. Przeciw traktatowi lizbońskiemu złożono skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym 30 czerwca 2008 r. prezydent Horst Köhler odroczył decyzję o podpisaniu dokumentów ratyfikacyjnych do czasu ogłoszenia orzeczenia przez Trybunał.

30 czerwca 2009 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie, w którym uznał traktat lizboński za zgodny z Ustawą Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., ale jednocześnie zażądał wzmocnienia uprawnień Bundestagu i Bundesratu w Unii Europejskiej. Nawiązując do swojego wyroku z 12 października 1993 r. w sprawie traktatu z Maastricht, Federalny Trybunał Konstytucyjny oświadczył, że wyposażona w osobowość prawną Unia Europejska pozostaje nadal „stowarzyszeniem państw” (*Staatenverbund*), nie jest natomiast federacją. Pojęcie „stowarzyszenie państw” oznacza „ściśle i trwale połączenie suwerennych państw”, które sprawuje władzę publiczną na podstawie traktatów i którego ustroj leży wyłącznie w dyspozycji państw członkowskich. „Narody” zamieszkujące państwa członkowskie pozostają podmiotami demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej (teza 1) (BVerfG 30.06.2009: 1)<sup>50</sup>. Zdaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego traktat lizboński otwiera wprawdzie nowy etap w procesie integracji europejskiej, ale po jego wejściu w życie Niemcy będą nadal państwem suwerennym i podmiotem prawa międzynarodowego (motyw 298). Ewentualne przekształcenie w przyszłości Unii Europejskiej w federację wymagać będzie natomiast jej bezpośredniej legitymizacji przez naród niemiecki i przyjęcia nowej konstytucji zgodnie z art. 146 Ustawy Zasadniczej (motyw 113).

Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonał również redefinicji własnej roli jako strażnika „tożsamości konstytucyjnej”. Jego zdaniem sądom konstytucyjnym państw członkowskich Unii Europejskiej nie może zostać „odebrana odpowiedzialność za zagwarantowanie konstytucyjnych granic upoważnienia integracyjnego oraz tożsamości konstytucyjnej niepodlegającej przekazaniu” (motyw 336). W ślad za tym stwierdził on, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego odnosi się jedynie do pierwszeństwa jego stosowania wobec prawa niemieckiego i nie oznacza obowiązku uchylecia tego prawa, jeśli zagrażałoby ono efektywności prawa unijnego. Uznał, że sąd konstytucyjny państwa członkowskiego może

---

<sup>50</sup> W swoim wyroku z 12 października 1993 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Traktat z Maastricht ustanawia „stowarzyszenie państw (*Staatenverbund*) służące urzeczywistnieniu coraz ściślejszej Unii – państwowo zorganizowanych – narodów Europy [...], nie zaś państwo opierające się na narodzie europejskim (*europäisches Staatsvolk*)” (BVerfG 12.10.1993: 155).

stwierdzić niezgodność z własną konstytucją aktu prawa unijnego, zachowując „prawo do ostatniego słowa”, ale zarazem godzi się w ten sposób na „konieczność poniesienia wówczas konsekwencji międzypaństwowych” (motyw 340). Prawo niemieckie jest bowiem źródłem zasady pierwszeństwa prawa unijnego, zaś kompetencja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wynika z suwerenności Niemiec jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej (motyw 339).

Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł także, że instytucje Unii Europejskiej nie mogą samodzielnie zmieniać podstaw traktatowych Unii ani na podstawie dwóch uproszczonych procedur rewizji traktatów (art. 48 ust. 6-7 TUE), ani na mocy specyficznych klauzul *passerelle*, ani w ramach klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE), ani w oparciu o procedury odwoławcze pozwalające zawiesić zwykłą procedurę ustawodawczą i przedłożyć Radzie Europejskiej dany projekt aktu ustawodawczego na wniosek zagrożonego przegłosowaniem państwa członkowskiego, uzasadniony naruszeniem jego ważnych interesów narodowych. Dlatego też wskazał on na potrzebę znaczącego wzmocnienia uprawnień Bundestagu i Bundesratu w tych dziedzinach. Orzekł, że niedopełnienie wymogów przewidzianych w prawie niemieckim, dotyczących współuczestnictwa izb parlamentarnych w kształtowaniu stanowiska Niemiec w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej w procesie przekazywania „praw zwierzchnich” byłoby naruszeniem „tożsamości konstytucyjnej” państwa. Odpowiedzialność niemieckich organów konstytucyjnych za zgodność procesu integracji z wymogami konstytucyjnymi (*Integrationsverantwortung*) nie wyczerpuje się bowiem w jednorazowym akcie zgody na ratyfikację traktatu, lecz dotyczy także jego późniejszego wykonania. W związku z tym zachowane być muszą konstytucyjne warunki przenoszenia praw suwerennych Niemiec na Unię Europejską lub ewentualnych zmian w Ustawie Zasadniczej, co wymaga upoważnienia ustawowego zgodnego z przepisami art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (teza 236).

Po wydaniu orzeczenia przez Federalny Trybunał Konstytucyjny partie koalicji rządowej CDU/CSU/SPD uzgodniły pakiet tzw. ustawodawstwa towarzyszącego (*Begleitungs-gesetze*), na który złożyły się cztery ustawy: ustawa o rozszerzeniu oraz wzmocnieniu uprawnień Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej; ustawa zmieniająca Ustawę Zasadniczą w związku z ratyfikacją traktatu lizbońskiego; ustawa w sprawie zmiany ustawy o współpracy rządu i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej, a także ustawa o zmianie ustawy o współpracy federacji i krajów federacji w sprawach Unii Europejskiej. Ustawy te zostały uchwalone przez Bundestag i Bundesrat, odpowiednio 8 i 18



września 2009 r. W ślad za tym 23 września 2009 r. prezydent Köhler podpisał dokumenty ratyfikacyjne. W ten sposób proces ratyfikacji traktatu w Niemczech dobiegł końca.

W niemieckiej doktrynie podkreśla się, że orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. należy do najbardziej kontrowersyjnych w europejskiej historii prawa konstytucyjnego. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że na mocy tego wyroku dokonana została nowa wykładnia definicji i dopuszczalnych granic działania instytucji Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Inni mówią wręcz o „sensacyjnej” redefinicji własnej roli Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech jako strażnika „tożsamości konstytucyjnej” i przewidują, że może to doprowadzić w przyszłości do kolizji jego orzecznictwa z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, choć z drugiej strony będzie zmuszało ten ostatni do bardziej efektywnego niż dotąd przestrzegania zasady powierzenia i zasady pomocniczości. Jeszcze inni twierdzą nawet, że Federalny Trybunał Konstytucyjny sprzeciwiał się w swoim orzeczeniu idei ustanowienia europejskiego państwa federalnego jako docelowego modelu integracji europejskiej, ponieważ nałożył na Niemcy ograniczenia w zakresie przekazywania przez nie suwerennych uprawnień na rzecz Unii Europejskiej (Scholz 2009: 7-8; Tomuschat 2009: 1259-1262; Niedobitek 2009: 1267-1275; Müller-Graff 2009: 331-360; Ruffert 2009: 1197-1208).

xxx

Zarówno w ostatniej fazie prezydencji, jak też podczas obrad konferencji międzyrządowej w drugiej połowie 2007 r. rząd niemiecki zrealizował wszystkie swoje najważniejsze postulaty, dotyczące reformy ustrojowej Unii, określone w uchwale Bundestagu z 14 czerwca 2007 r. Znalazły one potwierdzenie w podpisanym 13 grudnia 2007 r. traktacie lizbońskim. Zainteresowanie rządu niemieckiego reformą ustrojową Unii wynikało z co najmniej trzech powodów. Pierwszym z nich był fakt, że reforma ta faktycznie umożliwiała wewnętrzną i zewnętrzną konsolidację Unii Europejskiej, co w efekcie stwarzało przesłanki do umocnienia Unii na arenie międzynarodowej oraz pogłębienia samego procesu integracji. Traktat lizboński – i był to drugi powód – wzmacniał także pozycję Niemiec w Unii Europejskiej, w szczególności w systemie podejmowania decyzji w Radzie i Radzie Europejskiej, co wraz z radykalnym rozszerzeniem zakresu stosowania większości kwalifikowanej na aż 49 artykułów oznaczało zmianę układu sił w tej organizacji międzynarodowej. Trzecim powodem był w końcu fakt, że Niemcy ze względu na swój potencjał ekonomiczny i demograficzny, a także wynikające stąd znaczenie polityczne, zwłaszcza zdolność do zawiązywania koalicji z innymi państwami członkowskimi, o wiele

bardziej niż pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej potrafiły i potrafią godzić swój interes narodowy z koniecznością rezygnacji z niektórych atrybutów suwerenności. Korzyści wynikające z ich uczestnictwa i działalności w instytucjach o charakterze ponadnarodowym są bowiem niekiedy większe niż korzyści wypływające z tradycyjnych działań dyplomatycznych. Reforma ustrojowa Unii Europejskiej dokonana na mocy traktatu lizbońskiego stworzyła zatem nie tylko potencjał służący jej wewnętrznemu i zewnętrznemu wzmocnieniu, ale także dalszemu umocnieniu pozycji Niemiec w tej organizacji międzynarodowej. Ograniczenie prawa weta państw członkowskich oraz radykalne wzmocnienie metody wspólnotowej w Unii Europejskiej dokonane w tym traktacie zamiast jeszcze bardziej związać Niemcy z Unią, stworzyły potencjalne przesłanki nawet do ich dominacji w Unii.

## **Rozdział IV. Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej (2011-2016)**

Globalny kryzys finansowy w znacznej mierze przyczynił się nie tylko do wybuchu kryzysu zadłużeniowego niektórych państw członkowskich strefy euro na przełomie lat 2010/2011, ale także obnażył słabości instytucjonalne i ustrojowe całej strefy (Commission 15.04.2014, MEMO 14/295: 1)<sup>51</sup>. Pierwsze próby reform podjęte w latach 2011-2012 sprowadzały się zasadniczo do wzmocnienia zarządzania gospodarczego i budżetowego w Unii Gospodarczej i Walutowej. Polegały one m.in. na wprowadzeniu mechanizmów i procedur nadzoru, przyjęciu kilku nowych aktów prawnych oraz podpisaniu umów międzyrządowych. Nowymi regulacjami były: pakt euro plus (2011 r.); semestr europejski (2011 r.); sześciopak, czyli 6 aktów prawnych zwiększających dyscyplinę fiskalną i nadzór makroekonomiczny w UGiW w celu wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu oraz ustanowienia nowych mechanizmów eliminujących zakłócenia równowagi makroekonomicznej (2011 r.); dwupak, tzn. 2 akty prawne umożliwiające ustanowienie wspólnego harmonogramu budżetowego dla państw strefy euro (2011 r.); pakt fiskalny jako umowa międzyrządowa zawierająca przepisy służące zwiększeniu dyscypliny budżetowej oraz wzmocnieniu koordynacji i zarządzania polityką gospodarczą państw strefy euro (2012 r.), a także traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*) jako instytucję wspierającą finansowo państwa strefy euro, mające poważne trudności gospodarcze lub zagrożone nimi (2012 r.). Ponadto 1 stycznia 2011 r. rozpoczął działalność Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervisions – ESFS*)<sup>52</sup>. Wszystkie te inicjatywy nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W 2012 r. kryzys zadłużeniowy nie tylko nadal się utrzymywał, ale także wciąż realna była groźba jego rozprzestrzenienia się z jednych państw członkowskich strefy na drugie. W tej sytuacji zrodził się zamysł przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej strefy euro, której realizację rozpoczęto pod koniec 2012 r.

---

<sup>51</sup> Na temat przyczyn, przebiegu oraz następstw kryzysu zadłużeniowego strefy euro (Frankel 2015: 109-120; Beck, Peydró 2015: 63-71; De Grauwe 2015: 99-108; Kunstein, Wessels 2011: 308-322).

<sup>52</sup> ESM uzyskał zdolność operacyjną 8 października 2012 r. i miał charakter stałego mechanizmu kryzysowego dla państw strefy euro. W 2013 r. zastąpił on dwa inne podmioty udzielające tymczasowo (w pierwszej fazie kryzysu) pomocy finansowej państwom dotkniętym kryzysem zadłużeniowym, czyli Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM*) oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility – EFSF*) (Węc 2012a: 132-151).

## **1. Pierwsza faza reformy (2012-2015)**

### **1.1. Projektowane zmiany w aktach prawa pochodnego**

Ramy programowe pierwszej fazy reformy ustrojowej strefy euro określone zostały w dokumentach instytucji Unii Europejskiej, w szczególności Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego. W czerwcu, październiku i grudniu tegoż roku przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy przedłożył trzy raporty na temat reformy, opracowane we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej Josém Manuelem Barroso, przewodniczącym Eurogrupy Jeanem-Claudem Junckerem oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghim (EC. Report 26.06.2012:3; EC. Interim Report 12.10.2012: 1-8; EC. Final Report 5.12.2012: 1-18). Własne plany działania w tej sprawie opublikowały również EBC (6 września 2012 r.) oraz Komisja Europejska (28 listopada 2012 r.). Program EBC przewidywał m.in. możliwość dokonywania przez tę instytucję nielimitowanego skupu obligacji skarbowych państw strefy euro (bez limitu czasu oraz skali operacji) (Węc 2014c: 23). Natomiast plan Komisji Europejskiej był trzyetapowym harmonogramem zmian ustrojowych w UGiW oraz strefie euro, który częściowo można było zrealizować na mocy obowiązujących traktatów, częściowo zaś dopiero po ich rewizji skutkującej przyznaniem nowych kompetencji Unii Europejskiej (Commission. Press release, IP/12/1272: 1-3).

W dniach 13-14 grudnia 2012 r. Rada Europejska zaakceptowała trzeci raport Van Rompuy'a jako podstawę dalszych prac zmierzających do zakończenia procesu konstytuowania UGiW. W przyjętych wówczas konkluzjach określiła ona najważniejsze cele oraz zakres proponowanych zmian ustrojowych w strefie euro. Zmiany te miały być sposobem na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego i zakładały trzyetapowy harmonogram działań zmierzających do ukończenia procesu konstytuowania UGiW poprzez ustanowienie tam trzech nowych struktur: Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej (EC. Conclusions 13-14.12.2012: 1-5). Ponieważ taka zmiana ustrojowa oznaczała poważne ograniczenie suwerenności państw członkowskich strefy euro, przewodniczący Rady Europejskiej zaproponował w zamian ustanowienie bliżej nieokreślonego mechanizmu legitymizacji i rozliczalności. Pod tym enigmatycznym pojęciem krył się zamiar rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie euro zgodnie z art. 13 paktu fiskalnego oraz protokołem nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączonym do TUE i TFUE i TEWEA.

Wybór raportu Van Rompuy'a oraz opierającego się na nim planu Komisji Europejskiej jako metody zażegnania kryzysu zadłużeniowego strefy euro oznaczał rezygnację z przedstawionego niżej bardziej radykalnego rozwiązania, jakie proponował rząd Niemiec, tzn. przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Propozycje rządu federalnego doprowadziły wprawdzie w latach 2011-2012 do debaty w Niemczech i niektórych państwach członkowskich na temat reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej, ale wzbudziły wówczas wiele kontrowersji i dlatego ostatecznie z nich zrezygnowano (Węc 2014c: 7-18).

Reforma ustrojowa UGiW, proponowana przez Van Rompuy'a, miała przebiegać w trzech etapach. Pierwszy z nich winien obejmować lata 2012-2013, drugi etap – lata 2013-2014, zaś etap trzeci miałby się rozpocząć po 2014 r. i stanowić punkt kulminacyjny procesu zmian. Pierwszym krokiem w kierunku utworzenia Unii Finansowej powinno być powołanie do życia Unii Bankowej. Miała się ona opierać na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym; jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów<sup>53</sup>. Unia Fiskalna miała powstawać w kilku fazach. Najpierw należało zakończyć proces implementacji sześciopaku, paktu fiskalnego i dwupaku, których celem była koordynacja *ex ante* rocznych budżetów państw członkowskich strefy euro. Następnie powinno dojść do uzgodnienia pułapu rocznego salda budżetowego i długu publicznego dla państw strefy euro, co stworzyłoby uwarunkowania dla emisji wspólnego długu bez odwoływania się do uwspólnotowienia długu państwowego. Emisja długu publicznego ponad wspólnie ustalony pułap musiałaby być uzasadniona i uprzednio zatwierdzona przez instytucje Unii Europejskiej. Natomiast w perspektywie długoterminowej należałoby ustanowić organ skarbowy o „wyraźnie zdefiniowanych obowiązkach” oraz odrębny budżet strefy euro, nazywany przez Van Rompuy'a enigmatycznie mechanizmem zdolności fiskalnej (*fiscal capacity*). Odrębny budżet strefy euro miałby zabezpieczać państwa członkowskie przed skutkami tzw. wstrząsów asymetrycznych. Unia Gospodarcza winna stanowić dopełnienie Unii Finansowej i Unii Fiskalnej. W perspektywie krótkoterminowej trzeba było zakończyć proces tworzenia jednolitego rynku. Opierając się na semestrze europejskim i pakcie euro plus, należałoby poprawić skuteczność koordynowania reform strukturalnych w państwach członkowskich, rozumianych jako instrument wzmocnienia konkurencyjności ich gospodarek. W związku z tym winno dojść do ustanowienia mechanizmu

---

<sup>53</sup> Harmonizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów miała prowadzić do tego, że „w każdym państwie członkowskim utworzone zostaną wystarczająco solidne krajowe systemy ubezpieczenia depozytów, co pozwoli na ograniczenie efektów rozlania związanych z ucieczką depozytów do innych instytucji i krajów oraz zapewnienie odpowiedniego stopnia ochrony deponentów w Unii Europejskiej” (EC. Final Report, 5.12.2012: 8).

koordynacji *ex ante* oraz realizacji polityk strukturalnych zgodnie z art. 11 paktu fiskalnego. W ramach tego mechanizmu zainteresowane państwa członkowskie strefy euro zawierałyby z instytucjami unijnymi umowy reformatorskie, w których zobowiązywałyby się do wzmocnienia konkurencyjności swoich gospodarek, przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz obniżenia bezrobocia. W zamian otrzymywałyby one wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej (EC. Final Report, 5.12.2012: 8-16).

## **1.2. Realizacja zmian w prawie pochodnym i poza prawem unijnym**

Proces realizacji postanowień raportu Van Rompuy'a objął w pierwszej kolejności działania na rzecz ukonstytuowania Unii Bankowej jako części składowej przyszłej Unii Finansowej. Podczas posiedzeń Rady Europejskiej w marcu i czerwcu 2013 r. uzgodniono, że priorytetem w dalszych pracach będzie właśnie zakończenie procesu ustawodawczego nad Unią Bankową, ponieważ miało to podstawowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro (EC. Conclusions 14-15.03.2013: 9; 27-28.06.2013: 9-10).

Mimo to proces ten przebiegał z opóźnieniem. Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism – SSM*), czyli pierwszy filar Unii Bankowej, powstał 4 listopada 2014 r., a nie jak planowano 1 stycznia tegoż roku. Utworzenie Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism – SRM*) nastąpiło 1 stycznia 2015 r. Z kolei Jednolity Fundusz ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund – SRF*) uzyskał zdolność operacyjną 1 stycznia 2016 r. W ten sposób powstał drugi filar Unii Bankowej. Nie udało się natomiast ustanowić w przewidywanym terminie systemu gwarantowania depozytów, czyli trzeciego filaru Unii Bankowej. Przyjęto natomiast przepisy legitymizujące wspomniane zmiany ustrojowe w postaci rozszerzenia kompetencji EBC, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Rady Unii Europejskiej i parlamentów narodowych w strefie euro (Węc 2014b: 37-42; Koleśnik 2013: 101-103; Jurkowska-Zeidler 2015: 189-192).

Unia Bankowa ma sprawować nadzór nad instytucjami kredytowymi strefy euro, w tym bankami, ale z drugiej strony winna także gwarantować, że instytucje te będą mogły być likwidowane w sposób kontrolowany, bez szkód dla systemu finansowego państw oraz kosztów, jakie do tej pory ponosili z tego tytułu podatnicy<sup>54</sup>. SSM składa się z EBC oraz

---

<sup>54</sup> Podstawę prawną Unii Bankowej stanowią przepisy prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej. W dziedzinie prawa pierwotnego są to postanowienia art. 114 ust. 1-10, art. 127 ust. 6 oraz art. 53 ust. 1 TFUE.

właściwych krajowych organów nadzorczych. EBC sprawuje bezpośredni nadzór nad 125 największymi bankami strefy euro, co stanowi ok. 82% aktywów bankowych w strefie euro (EBC. JMN: 1). Nadzór ten wykonują jednak w praktyce wspólne zespoły złożone z pracowników EBC i krajowych organów nadzorczych (*Joint Supervisory Team – JST*). Pozostałe 3 500 banków podlega natomiast właściwości krajowych organów nadzorczych, choć ostateczną odpowiedzialność za nie ponosi tak czy inaczej EBC. Jego uprawnienia w tym zakresie polegają na wydawaniu i cofaniu zezwoleń na prowadzenie działalności, a także na ocenie nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji tychże banków (CEU. Regulation O.J. L, 2013, 287: 63-89).

SRM, zwany także mechanizmem upadłościowym, ma gwarantować, aby w przyszłości potencjalne bankructwa instytucji kredytowych w strefie euro, w tym banków, skutkowały jedynie minimalnymi kosztami dla podatników. Realizację jednolitych zasad i jednolitej procedury upadłościowej zapewnia Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Board – SRB*) wraz z Radą Unii Europejskiej, Komisją Europejską oraz krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. SRM może być wykorzystywany jedynie w państwach objętych SSM. Natomiast w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej będą podejmowane działania w oparciu o krajowe organy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (EP/CEU. Regulation 806/2014 O.J. L, 2014, 225: 1-90). SRF, zwany także funduszem upadłościowym, ma być budowany stopniowo przez osiem lat, licząc od 1 stycznia 2016 r. w okresie przejściowym, wynoszącym osiem lat od momentu wejścia w życie rozporządzenia, funkcjonował będzie system dualny, złożony z krajowych subfunduszy oraz części wspólnej SRF. Zgodnie z umową międzyrządową z 21 maja 2014 r. składki do SRF są pobierane od banków przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie przekazywane do tegoż Funduszu. Początkowo środki finansowe będą gromadzone w kopertach (tzw. pulach) przypisanych do poszczególnych państw i winny być przeznaczone wyłącznie na ratowanie banków mających siedzibę w danym państwie. Jednak w ciągu ośmiu lat ulegną one uwspólnotowieniu i wtedy będą mogły być przeznaczone na restrukturyzację dowolnego banku strefy euro. Składki poszczególnych banków do SRF będą obliczane proporcjonalnie do kwoty ich zobowiązań oraz stopnia ryzyka (Agreement 21.05.2014: 22-27). Po upływie okresu przejściowego SFR winien dysponować co najmniej 1% kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji kredytowych mających swoją siedzibę w państwach uczestniczących w Unii Bankowej. Za błędy spowodowane przez banki będą odpowiedzialni w pierwszej kolejności ich akcjonariusze oraz wierzyciele, następnie posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro, a dopiero w ostatniej kolejności SRF

(w przypadku braku wystarczających środków) (EP/CEU. Regulation O.J. L, 2014, 225: 39-40, 77)<sup>55</sup>.

Istotą trzeciego filaru Unii Bankowej, znajdującego się *in statu nascendi*, winna być harmonizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów spełniających warunki określone w art. 4 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemu gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee Scheme Directive*, tzw. dyrektywa DGSD). Oznaczałoby to, że odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów w strefie euro spoczywać miałyby nadal na władzach krajowych, choć nadzór i decyzja o upadłości danego banku należeć winny do EBC. Podstawowym zadaniem trzeciego filaru winna być ochrona deponentów przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowych. Państwa uczestniczące w Unii Bankowej powinny gwarantować tymże deponentom wypłacalność depozytów do 100 tys. euro. W razie zagrożenia upadkiem banki byłyby wprawdzie zmuszone do ochrony swoich depozytariuszy, ale z drugiej strony miałyby także możliwość korzystania z części środków, objętych wspomnianymi gwarancjami na finansowanie działań pozwalających uniknąć ich upadku (por. wykres I) (EP/CEU. Dyrektywa O.J. L, 2014, 173: 150-163). W związku z tym w doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że ta część przepisów dyrektywy DGSD stanowi „silny impuls zachęcający banki do podjęcia większego ryzyka inwestycyjnego” (Zielińska 2013: 35).

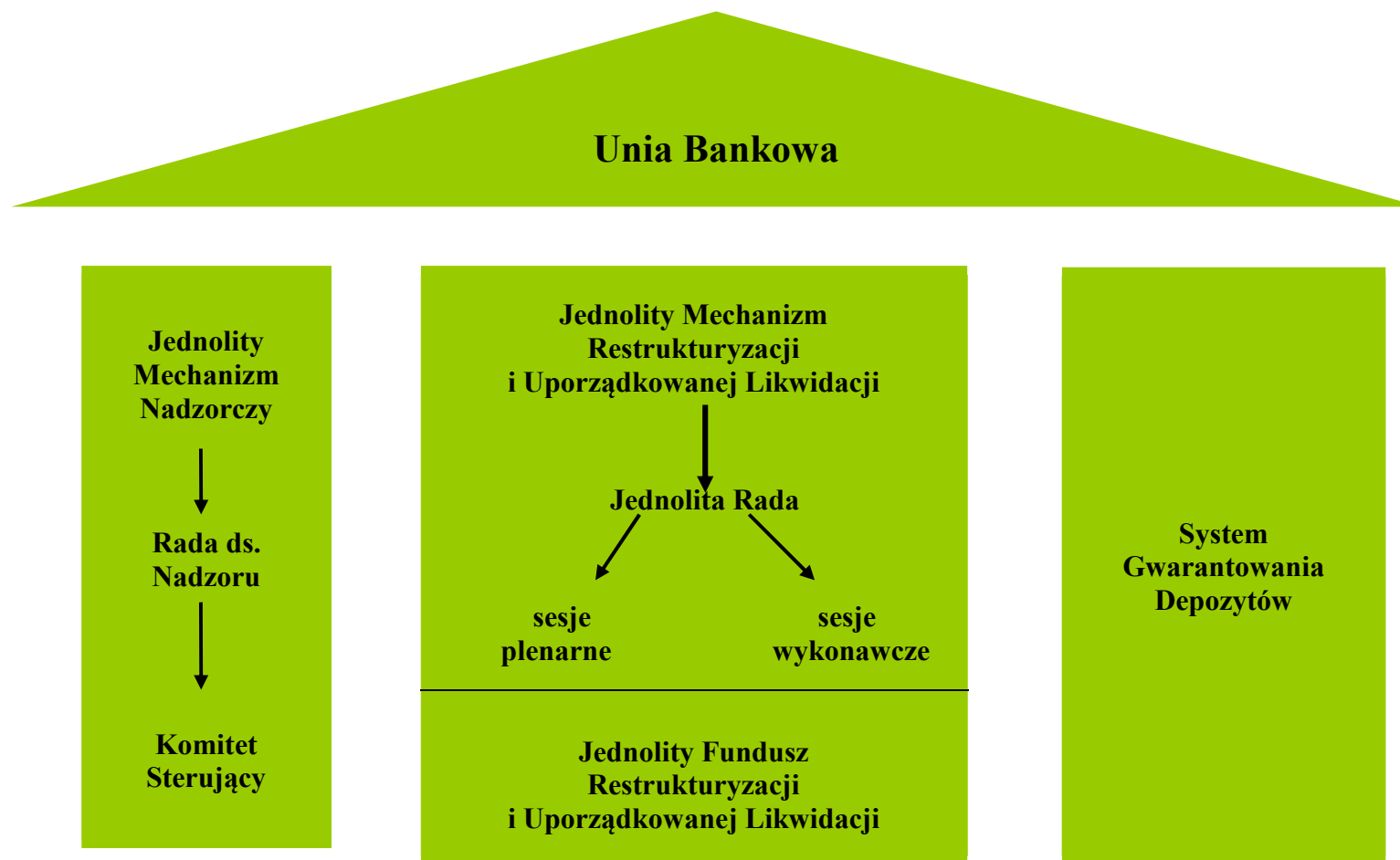
W toku dotychczasowego procesu konstytuowania Unii Bankowej nie udało się utworzyć Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (*Common Backstop – CB*), co wymagałoby podpisania przez każde z państw należących do Unii Bankowej porozumienia o uruchomieniu linii kredytowej (*Loan Facility Agreement*) dla SRF. Do 11 maja 2016 r. takie porozumienie podpisało tylko 8 spośród 19 państw obligatoryjnie uczestniczących w SSM i SRM (PSE 2016, 5: 13). Ponadto kilka państw członkowskich Unii Europejskiej nadal nie implementowało do swojego prawa krajowego dwóch istotnych dla Unii Bankowej aktów ustawodawczych:

---

<sup>55</sup> Najważniejszym problemem, z jakim przyjdzie się zmierzyć Unii Bankowej w razie wybuchu nowego kryzysu finansowego, będzie zbyt mała pula dostępnych środków. Według niektórych szacunków kryzys zadłużeniowy strefy euro z lat 2010-2013 pochłonął ok. 1,6 biliona euro, zaś instytucje finansowe państw nim dotkniętych mogą mieć w swoich księgach nawet ok. 1 biliona euro długów trudnych do odzyskania. Dlatego 500 mld euro znajdujące się w dyspozycji Europejskiego Mechanizmu Stabilności oraz 55 mld euro z SRF to niewiele. Według niektórych opinii kwota 55 mld euro może bowiem wystarczyć jedynie na uratowanie dwóch średniej wielkości banków. Argumenty te osłabia jednak fakt, że wydatki na restrukturyzację banków będą pochodziły dopiero w ostatniej kolejności od SRF. Warto również zauważyć, że decyzje podejmowane przez SRM mogą rzutować na państwa nienależące do strefy euro. Chodzi m.in. o sytuację, gdy w przypadku grupowej restrukturyzacji i likwidacji banków państwo macierzyste danego banku oraz państwo spoza strefy euro, posiadające jego filię, nie będą w stanie się porozumieć, to o rozstrzygnięciu sporu zadecyduje EBA (Węc 2014b: 42-43).



Wykres I: Struktura organizacyjna Unii Bankowej



Art. 53 ust. 1, art. 114 ust. 1-10 oraz art. 127 ust. 6 TFUE; Umowa międzyrządowa

Źródło: Opracowanie własne.

dyrektywy DGSD oraz dyrektywy z 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramowe uwarunkowania dla działań naprawczych, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych oraz firm inwestycyjnych (*Bank Recovery and Resolution Directive* – tzw. dyrektywa BRRD) (EP/CEU. Dyrektywa O.J. L, 2014, 173, 190-348)<sup>56</sup>. Do 11 maja 2016 r. nadal nie uczyniły tego trzy spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej (PSE 2016, 5: 13). Brak trzeciego filaru Unii Bankowej uniemożliwia państwom członkowskim osiągnięcie zakładanych korzyści z Unii Bankowej (Schoemaker 2012: 97-103; Waliszewski 2015, 2: 100-101). Również dynamika prac na pozostałych zmianami ustrojowymi przebiegała z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2012 r. W toku znajdowały się bowiem nadal prace nad utworzeniem Unii Fiskalnej. Weszły w życie sześciopak (grudzień 2011 r.), dwupak (maj 2013 r.) oraz pakt fiskalny (styczeń 2013 r.). Jednak wskutek sprzeciwu niektórych państw członkowskich nie rozpoczęto prac, ani nawet nie podjęto decyzji o ustanowieniu wspólnego budżetu strefy euro, czyli najbardziej kontrowersyjnego celu całej reformy. Nie udało się również utworzyć mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro w oparciu o umowy reformatorskie.

## **2. Druga faza reformy (od 1 lipca 2015 r.)**

### **2.1. Projektowane zmiany w aktach prawa pochodnego**

Mimo istotnych postępów w procesie tworzenia rzeczywistej UGiW, w szczególności w zakresie konstituowania Unii Bankowej, trzy spośród czterech celów reformy ustrojowej strefy euro do połowy 2015 r. nadal nie zostały zrealizowane. W związku z tym nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, przedstawił dwa bardzo istotne dokumenty, których realizacja miała przyspieszyć prace nad reformą ustrojową strefy euro. 12 lutego 2015 r. przedłożył on notę analityczną *Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro*, zaś 22 czerwca tegoż roku zaprezentował raport *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Obydwa dokumenty były przygotowane we współpracy z nowym przewodniczącym tzw. szczytu państw strefy euro, Donaldem Tuskiem, nowym przewodniczącym Eurogrupy, Jeroenem Dijsselbloemem, prezesem Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghim, oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Martinem Schulzem.

---

<sup>56</sup> Obydwie dyrektywy winny być implementowane w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej do odpowiednio 31 grudnia 2014 r. oraz 3 lipca 2015. Przepisy dotyczące *bail-in*, zawarte w dyrektywie BRRD należało natomiast implementować do 31 grudnia 2015 r. (PSE, 2016, 2: 10-11).

O ile jednak w dotychczasowym harmonogramie reformy ustrojowej strefy euro priorytetem było ustanowienie Unii Bankowej, o tyle w raporcie czterech przewodniczących i prezesa EBC, dla uproszczenia zwanym odąd raportem pięciu przewodniczących, punkt ciężkości spoczywał na mechanizmie koordynacji *ex ante* polityk strukturalnych państw strefy euro. W ślad za tym autorzy raportu zalecali realizację czterech celów. Po pierwsze, ustanowienie rzeczywistej Unii Gospodarczej przez m.in. utworzenie systemu krajowych organów ds. konkurencyjności w strefie euro, wzmocnienie procedury zapobiegającej zakłóceniom równowagi makroekonomicznej, usprawnienie semestru europejskiego i zwiększenie w jego ramach nacisku na zatrudnienie oraz kwestie socjalne, a także przyjęcie nowych przepisów legislacyjnych nadających procesowi konwergencji wiążący prawnie charakter. Po drugie, ustanowienie Unii Finansowej poprzez zakończenie procesu konstytuowania Unii Bankowej oraz przyspieszenie prac nad Unią Rynków Kapitałowych. Po trzecie, powołanie do życia Unii Fiskalnej, a w jej ramach m.in. Europejskiej Rady Budżetowej (Fiskalnej) oraz fiskalnego mechanizmu stabilizacyjnego (*fiscal stabilisation function*), tzn. odrębnego budżetu strefy euro, umożliwiającego lepszą amortyzację dużych wstrząsów makroekonomicznych. Po czwarte, podjęcie prac zmierzających „w kierunku Unii Politycznej”, polegających na zwiększeniu kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie euro; wzmocnieniu reprezentacji strefy euro w międzynarodowych instytucjach finansowych; włączeniu porozumień międzyrządowych dotyczących strefy euro do prawa pierwotnego Unii Europejskiej; utworzeniu organu na kształt ministerstwa skarbu odpowiedzialnego za wspólne podejmowanie decyzji w polityce fiskalnej; umocnieniu pozycji Eurogrupy w systemie instytucjonalnym UGiW przez ustanowienie urzędu jej stałego przewodniczącego. Sygnatariusze raportu zgodnie podkreślali, że wszystkie „cztery unie są od siebie wzajemnie zależne. Dlatego też winny się one rozwijać równolegle, a wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą uczestniczyć w każdej z wyżej wspomnianych unii” (Commission. Five Presidents' Report, 22.06.2015, IP/15/5240: 2-6).

Raport pięciu przewodniczących zawierał plan zakończenia procesu konstytuowania UGiW w trzech etapach. Etap pierwszy miał obejmować okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. W ciągu tych dwóch lat należało ostatecznie utworzyć Unię Finansową, wykorzystać istniejące instrumenty i traktaty do „zwiększenia konkurencyjności i konwergencji strukturalnej” (Unia Gospodarcza), prowadzić odpowiedzialną politykę budżetową na poziomie krajowym i strefy euro (Unia Fiskalna), a także wzmocnić legitymację demokratyczną realizowanych reform (Unia Polityczna). W drugim i trzecim etapie do 2025 r. miały zostać przeprowadzone bardziej zasadnicze reformy. Winno dojść wówczas m.in. do

nadania procesowi konwergencji wiążącego prawnie charakteru (Unia Gospodarcza), ustanowienia odrębnego budżetu strefy euro (Unia Fiskalna), włączenia porozumień międzyrządowych do prawa pierwotnego, powołania do życia organu na kształt ministerstwa skarbu strefy euro, rozszerzenia uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych oraz wzmocnienia pozycji Eurogrupy (Unia Polityczna). Autorzy raportu nie precyzowali, kiedy dokładnie miały się zakończyć drugi etap, a kiedy winien się zacząć trzeci etap reformy ustrojowej<sup>57</sup>. Jednak z drugiej strony zapowiedzieli oni, że wiosną 2017 r. Komisja Europejska opublikuje Białą Księgę zawierającą ocenę dotychczasowych prac, szczegółowy harmonogram przejścia od pierwszego do drugiego etapu oraz wytyczne dla dalszych działań „o charakterze prawnym”, które są niezbędne do zrealizowania w drugim etapie (Commission. Five Presidents' Report, 22.06.2015, IP/15/5240: 5-6).

Należy podkreślić, że o ile raport Van Rompuy'a nadawał wyraźny kierunek reformie ustrojowej strefy euro i całej UGiW, o tyle raport z 22 czerwca 2015 r. przedstawiał już bardzo konkretne cele, instrumenty, metody oraz precyzyjny harmonogram realizacji reformy. Ponadto raport Van Rompuy'a zupełnie pomijał jako nieskuteczną propozycję Niemiec w sprawie rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro poprzez przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Natomiast raport pięciu przewodniczących mówił wprost nie tylko o możliwości, ale także o konieczności ustanowienia zrębów Unii Politycznej w ramach procesu konstytuowania rzeczywistej UGiW, co było przynajmniej w pewnej mierze zgodne z niemieckimi postulatami z lat 2011-2012 (por. wykres II).

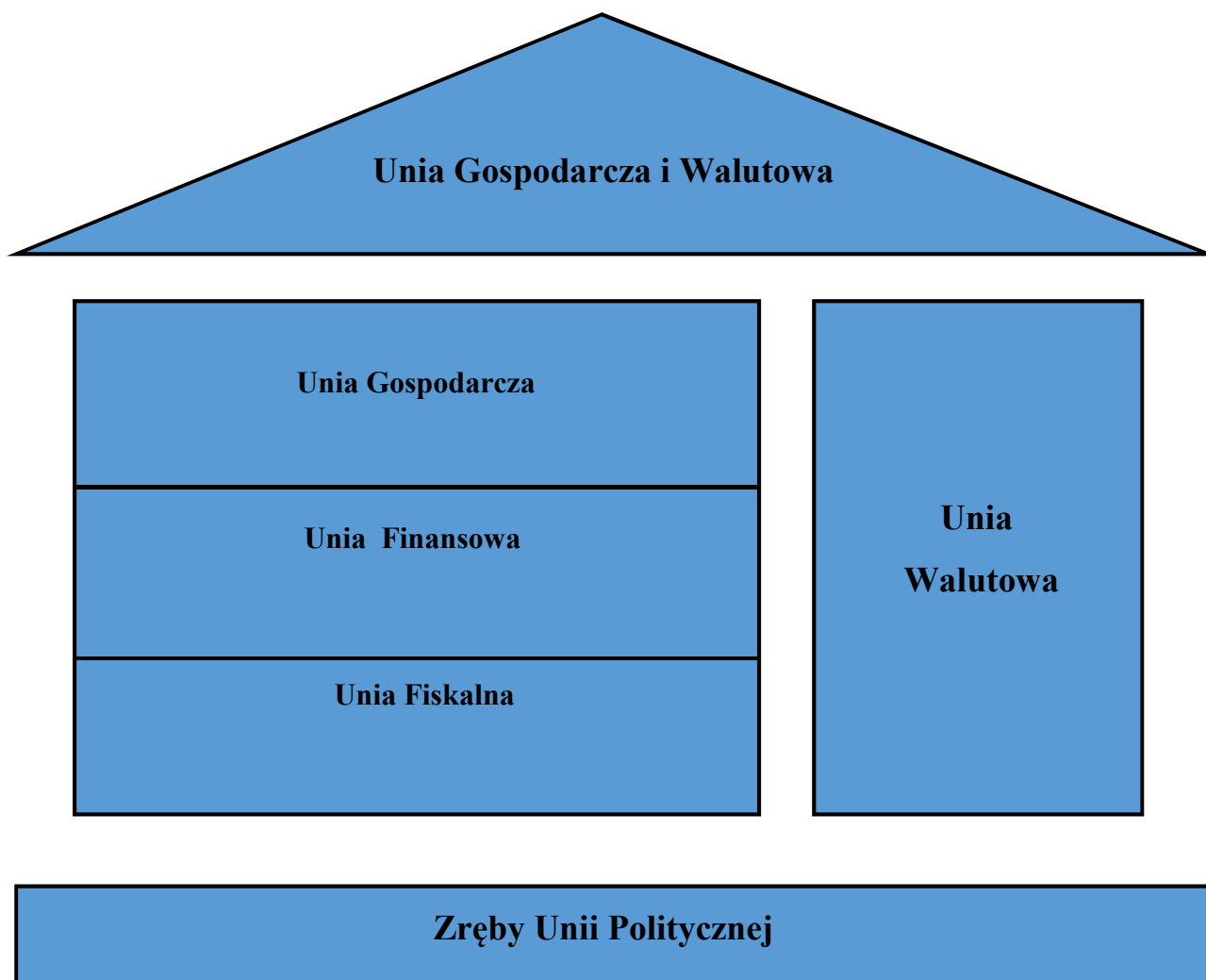
## **2.2. Realizacja zmian w prawie pochodnym**

W dniach 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska zapoznała się z raportem pięciu przewodniczących, a następnie zwróciła się do Rady Unii Europejskiej „o szybkie przeanalizowanie” jego założeń (EC. Conclusions 25-26.06.2015: 8). 15 października tegoż roku Rada Europejska ostatecznie zaakceptowała tenże raport. Dwa miesiące później, w konkluzjach uchwalonych w dniach 17-18 grudnia 2015 r., wezwała ona Radę Unii Europejskiej do rychłego rozpatrzenia wniosków Komisji Europejskiej, opublikowanych w związku z przedłożonym raportem. Zwróciła także uwagę, że szczególnie szybkiego uregulowania wymagają trzy kwestie: poprawa skuteczności zarządzania gospodarczego

---

<sup>57</sup> Najwyraźniej z powodu urzędowej ostrożności, podyktowanej niedotrzymaniem dotychczasowych terminów prac nad reformą strefy euro, w analizowanym dokumencie mówiono już tylko bardzo ogólnie o drugim etapie, w perspektywie średniookresowej i długookresowej, oraz o trzecim etapie jako etapie końcowym, który winien się zakończyć najpóźniej w 2025 r. (Commission 22.06.2015, IP/15/5240: 5-23).

**Wykres II: Struktura Unii Gospodarczej i Walutowej przewidywana w raporcie pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r.**



Źródło: Opracowanie własne.

i budżetowego w celu zwiększenia konkurencyjności, konwergencji i stabilności; wzmocnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro, co lepiej odzwierciedlałoby jej znaczenie w światowej gospodarce, a także dokończenie procesu konstytuowania Unii Bankowej w celu umocnienia stabilności finansowej strefy euro. Rada Europejska zobowiązała również Radę Unii Europejskiej, aby do czerwca 2016 r. przygotowała i przedłożyła ona sprawozdanie z przebiegu dotychczasowych prac nad reformą. Ponadto zapowiedziała, że nie później „niż przed końcem 2017 r.” sama ponownie zajmie się sprawą reformy (EC. Conclusions 15.10.2015: 6; 17-18.12.2015: 5). Zgodnie z zapowiedzią Rada Europejska w dniu 28 czerwca 2016 r. zapoznała się z dotychczasowym przebiegiem prac nad reformą ustrojową strefy euro, przedstawionym przez Radę Unii Europejskiej. Pozytywnie oceniła postępy w działaniach na rzecz dokończenia

procesu konstituowania UGiW, w tym Unii Bankowej, a także zaapelowała o ich kontynuację. Zatwierdziła również wspomniane niżej zalecenia Rady Unii Europejskiej, dotyczące utworzenia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności (EC. Conclusions 28.06.2016: 6).

Już 28 stycznia 2015 r. Komisja Europejska rozpoczęła prace nad projektem Unii Rynków Kapitałowych jako drugiego – obok Unii Bankowej – elementu składowego Unii Finansowej. Ta nowa struktura mogła obejmować wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jej działalność winna się przyczynić m.in. do obniżenia kosztów pozyskania kapitału, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także zwiększenia atrakcyjności Unii Europejskiej jako obszaru do inwestowania. Kilkanaście tygodni po wydaniu raportu pięciu przewodniczących Komisja Europejska opublikowała trzy komunikaty. Pierwszy z nich zawierał działania priorytetowe służące utworzeniu do 2019 r. Unii Rynków Kapitałowych (Commission. Communication COM(2015) 468: 1-36). Drugi komunikat dotyczył ustanowienia jednolitej reprezentacji państw strefy euro na forach międzynarodowych. Wszelako koncentrował się on na razie na stworzeniu takiej reprezentacji głównie na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*International Monetary Fund* – IMF) jako kluczowej organizacji międzynarodowej globalnego zarządzania gospodarczego (Commission. Communication COM(2015) 602: 1-12). Trzeci komunikat określał zakres działań w pierwszym okresie reformy oraz prac przygotowawczych do drugiego okresu. Do działań, które należało zrealizować w pierwszym okresie reformy (do 30 czerwca 2017 r.), Komisja Europejska zaliczyła pięć kwestii: po pierwsze, reorganizację semestru europejskiego poprzez m.in. podział semestru na dwie fazy oraz wzmocnienie w nim uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych (Unia Gospodarcza); po drugie, ustanowienie krajowych rad ds. konkurencyjności (Unia Gospodarcza); po trzecie, utworzenie Europejskiej Rady Budżetowej (Unia Fiskalna); po czwarte, wzmocnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro (legitymizacja); po piąte, dalsze prace zmierzające do powołania do życia Unii Finansowej, zwłaszcza utworzenia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów w ramach Unii Bankowej (Unia Finansowa). Odnosząc się do tej ostatniej sprawy, Komisja Europejska zastrzegła sobie, że wykorzysta wszystkie traktatowe uprawnienia, aby zapewnić jak najszybsze dokonanie pełnej implementacji dyrektyw BRRD i DGSD przez państwa członkowskie UE. Wezwała kraje uczestniczące w Unii Bankowej, aby do 30 listopada 2015 r. ratyfikowały umowę międzyrządową o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz SRF, a także zachęciła je do uzgodnienia treści dwóch ważnych porozumień: o utworzeniu mechanizmu finansowania pomostowego dla SRF oraz o powołaniu do życia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego związanego z SRF. Jeśli chodzi o prace przygotowawcze do drugiego okresu reformy, to

Komisja Europejska zaleciła działania mające na celu zapewnienie do połowy 2016 r. pełnej operacyjności systemowi krajowych organów ds. konkurencyjności oraz Europejskiej Radzie Budżetowej (Commission. Communication COM(2015) 600: 2-18).

21 października 2015 r. Komisja Europejska przyjęła decyzję o ustanowieniu Europejskiej Rady Budżetowej jako samodzielnego gremium funkcjonującego przy Komisji oraz pełniącego funkcję doradczą w ramach procedury wielostronnego nadzoru w strefie euro i ściśle współpracujące z krajowymi radami polityki budżetowej (Commission. Decision O.J. L, 2015, 282: 37-40). W tym samym dniu Komisja opublikowała także dwa nowe wnioski ustawodawcze. Pierwszy z nich dotyczył uchwalenia przez Radę Unii Europejskiej zalecenia o ustanowieniu przez państwa członkowskie strefy euro krajowych rad ds. konkurencyjności, które winny współpracować z Komisją Europejską w ramach procedury semestru europejskiego w celu koordynacji stanowisk (Commission. Proposal COM(2015) 601: 1-6). Natomiast drugi wniosek projektował decyzję Rady Unii Europejskiej o utworzeniu najpóźniej do końca 2025 r. jednolitej reprezentacji strefy euro w IMF na podstawie art. 138 TFUE. Mieli ją stanowić przewodniczący Eurogrupy oraz dyrektor wykonawczy grupy państw strefy euro<sup>58</sup>. Przewodniczący Eurogrupy miałyby przedstawiać „poglądy strefy euro” na forum Rady Gubernatorów oraz reprezentować strefę euro w Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym. Natomiast dyrektor wykonawczy grupy państw strefy euro winien być przedstawicielem strefy w Radzie Wykonawczej, przy czym miałyby on być wybierany na wniosek przewodniczącego Eurogrupy zgodnie z procedurą art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy, załączonego do TUE i TFUE (Commission. Proposal COM(2015) 603: 7-10).

Nieco ponad miesiąc później, 24 listopada 2015 r., Komisja Europejska zgłosiła jeszcze jeden nowy wniosek ustawodawczy. Był to wniosek przewidujący utworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme – EDIS*) (Commission. Proposal COM(2015) 586: 6-7). W skład EDIS miałyby wchodzić tylko państwa uczestniczące w Unii Bankowej. Powinien on się opierać na istniejącym już mechanizmie harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, zarządzanym zgodnie z dyrektywą DGSD, ale docelowo miał także prowadzić do ich unifikacji. Winien on być stopniowo przekształcany z systemu reasekuracji do w pełni uwspólnionego systemu koasekuracji. Proces budowy EDIS miałyby obejmować trzy etapy: po pierwsze, okres

---

<sup>58</sup> „Grupa państw IMF” zrzesza państwa członkowskie reprezentowane przez jednego dyrektora w Radzie Wykonawczej. Dotąd 19 państw członkowskich strefy euro było rozdzielonych między sześć grup państw i 2 pojedyncze miejsca, co powodowało, że znaczenie strefy euro w IMF było niewielkie (Commission. Communication COM(2015) 602: 4-6).

reasekuracji (2017-2020), podczas którego EDIS dostarczałyby dodatkowych funduszy dla krajowych systemów gwarantowania depozytów, gdyby znalazły się one w sytuacji wymagającej wypłaty środków gwarantowanych lub finansowania przymusowej restrukturyzacji; po drugie, fazę koasekuracji (2020-2024), w czasie której dzięki EDIS doszłoby do stopniowego zwiększenia poziomu uwspólnienia ryzyka między krajowymi systemami gwarancji depozytów; po trzecie, pełne ubezpieczenie depozytów przez EDIS (od 2024 r.)<sup>59</sup>. Uprawnienia decyzyjne, nadzorcze i wykonawcze posiadałaby w ramach EDIS Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Gwarantowania Depozytów, powstała z przekształcenia dotychczasowej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, należącej do II filaru Unii Bankowej. W celu realizacji zadań EDIS projekt zakładał utworzenie Funduszu Ubezpieczenia Depozytów (*Deposit Insurance Fund – DIF*), finansowanego ze składek *ex ante* wpłacanych Jednolitej Radzie bezpośrednio przez banki oraz obliczanych i fakturowanych przez „uczestniczące systemy gwarantowania depozytów” (Commission. Proposal COM(2015) 586: 9-24). Według wstępnych szacunków od 2024 r. DIF winien dysponować kwotą 43 mld euro, co stanowiłoby 0,8% sumy wszystkich środków zdeponowanych w bankach państw członkowskich strefy euro (Kröger 25.11.2015:1).

Ocena pierwszego okresu realizacji reformy ustrojowej strefy euro nie wypada imponująco. 21 października 2015 r. Komisja Europejska przyjęła wspomnianą wyżej decyzję o ustanowieniu niezależnej Europejskiej Rady Budżetowej, zaś 26 września 2016 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła zalecenie o powołaniu w strefie euro krajowych rad ds. produktywności (konkurencyjności)<sup>60</sup>. Państwa członkowskie strefy euro zostały wezwane do wdrożenia zasad zawartych w tym zaleceniu do 20 marca 2018 r. (CUE. Recommendation O.J. C, 2016, 349: 1-4). Oznaczało to, iż spośród trzech wniosków ustawodawczych Komisji dwa nadal znajdowały się w trakcie procedur legislacyjnych. Były to: projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014

---

<sup>59</sup> W okresie reasekuracji miał powstać system reasekuracji, który „w pewnym stopniu” zapewniłby finansowanie oraz pokrywałby „część strat” krajowych systemów gwarantowania depozytów. W fazie koasekuracji utworzono by system koasekuracji, który „w większym stopniu” zapewniłby finansowanie oraz pokrywałby straty systemów krajowych. W 2024 r. stworzony zostałby natomiast system pełnego zabezpieczenia, który zapewniłby finansowanie oraz pokrywałby w 100% straty krajowych systemów. W odróżnieniu od okresu reasekuracji w fazie koasekuracji krajowe systemy gwarancji depozytów nie byłyby zobowiązane do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS. W obydwu przypadkach warunkiem byłaby konieczność pokrycia przez krajowe systemy wypłat na rzecz depozytariuszy lub finansowania przymusowej restrukturyzacji (Commission. Proposal COM(2015) 586: 9, 32-33).

<sup>60</sup> Nazwa zaproponowana przez Komisję Europejską została zmieniona na etapie prac legislacyjnych w Radzie Unii Europejskiej.



w celu ustanowienia EDIS, a także projekt decyzji Rady Unii Europejskiej, określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w IMF<sup>61</sup>. Ponadto do listopada 2016 r. tylko 15 spośród 19 państw obligatoryjnie uczestniczących w SSM i SRM podpisało porozumienie o uruchomieniu linii kredytowej dla SRF. Postępy odnotowano natomiast w zakresie implementacji dyrektyw BRRD i DGSD. Do grudnia 2016 r. ta pierwsza dyrektywa została wdrożona we wszystkich państwach członkowskich, zaś tej drugiej nie transponowała jedynie Belgia (PSE 2016, 12: 8).

### 3. Debata publiczna w Niemczech

#### 3.1. Pierwsza faza debaty (2011-2012)

##### 3.1.1. Stanowisko rządu federalnego

Już w październiku 2011 r., czyli czternaście miesięcy przed przyjęciem trzeciego raportu Van Rompuy'a, przedstawiciele rządu federalnego wystąpili z własnymi propozycjami przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro za pomocą radykalnych zmian ustrojowych w całej Unii Europejskiej. Ponieważ zasięg tychże zmian był bardzo znaczący, można w tym kontekście mówić nawet o niemieckiej inicjatywie przeprowadzenia drugiej reformy ustrojowej w Unii Europejskiej<sup>62</sup>.

3 października 2011 r. minister finansów Wolfgang Schäuble (CDU) w artykule zatytułowanym *Odpowiedzią na kryzys jest więcej Europy*, który został opublikowany na łamach „Die Welt”, opowiedział się za radykalnymi zmianami ustrojowymi w Unii Europejskiej. Pierwszą z nich miało być uwspólnotowanie polityk fiskalnych państw członkowskich strefy euro. Kolejną zmianą byłoby wzmocnienie instytucji Unii Europejskiej. Natomiast na końcu tego procesu winna powstać Unia Polityczna. W jego przekonaniu byłby to najlepszy sposób na pokonanie kryzysu. Bez przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej groziła natomiast utrata zdolności do działania. Ustanowienie Unii Politycznej nie oznaczałoby jednak utworzenia superpaństwa (*Superstaat*), lecz miałoby stanowić jedynie

---

<sup>61</sup> Procedure 2015/0270/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, pp. 1-2, (access 25 May 2017). Procedure 2015/0250/NLE, <http://eur-lex.europa.eu>, pp. 1 (access 25 May 2017).

<sup>62</sup> Debata na temat pierwszej reformy ustrojowej toczyła się w Unii Europejskiej od 1996 r. Kolejne etapy tej reformy wyznaczały obrady czterech konferencji międzyrządowych (1996-1997, 2000, 2003-2004, 2007) oraz dwóch konwentów europejskich (1999-2000, 2002-2003), zaś jej rezultatami były: traktat amsterdamski z 2 października 1997 r., Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., traktat nicejski z 26 lutego 2001 r., traktat konstytucyjny z 29 października 2004 r. (który nie wszedł w życie), a także traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. (Węc 2012b: 251-384).

nową formę współpracy państw członkowskich w zakresie zarządzania (*governance*). Państwa narodowe istniałyby nadal jako niezbędne podmioty wzmacniające tożsamość narodową swych mieszkańców w dobie globalizacji, choć ich uprawnienia uległyby znacznym ograniczeniom na rzecz Unii Politycznej (Węc 2014a: 201-202). Inicjatywa Schäuble’go nie była pierwszą w Unii Europejskiej próbą zmian ustrojowych w tej organizacji międzynarodowej, ale z pewnością najbardziej radykalną propozycją rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro<sup>63</sup>.

Kancelarz Angela Merkel początkowo bardzo ostrożnie zareagowała na wystąpienie Schäuble’go. Włączyła się do dyskusji na ten temat dopiero po przyjęciu przez Zjazd Federalny CDU w Lipsku (14-15 listopada 2011 r.) omówionej niżej nowej uchwały chadeków w sprawie zmian w polityce europejskiej. Pierwszą ku temu okazją była debata w Bundestagu 23 listopada 2011 r. nad projektem budżetu na rok 2012. Kancelarz opowiedziała się wówczas za włączeniem do prawa pierwotnego Unii postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Miał to być jednak – jej zdaniem – dopiero „pierwszy krok w kierunku ustanowienia Unii Fiskalnej” jako „pewnej politycznej struktury (*eines politischen Gebäudes*)”, w której doszłoby do harmonizacji niektórych polityk należących dotąd do kompetencji państw członkowskich (DB Plenarprotokoll 17/142: 16916).

Jednak 7 lutego 2012 r. w czasie przemówienia wygłoszonego do studentów w Fundacji BELA Merkel poparła ideę utworzenia Unii Politycznej. Nawiązując do wspomnianej uchwały Zjazdu Federalnego CDU, kancelarz zaproponowała, aby była to jednolita organizacja międzynarodowa z bardzo mocnymi instytucjami. Komisja Europejska zostałaby przekształcona w prawdziwy „rząd europejski”, wyposażony w nowe kompetencje należące dotąd do rządów państw członkowskich. Znaczącemu rozszerzeniu uległyby także uprawnienia Parlamentu Europejskiego, zaś Rada Unii Europejskiej w składzie szefów państw lub rządów stałaby się drugą izbą parlamentarną. Merkel nie ukrywała, że pomysł ukonstytuowania Unii Politycznej, zaniechany podczas konferencji międzyrządowej w latach 1990-1991, wzbudzi w poszczególnych państwach członkowskich jeszcze wiele kontrowersji, ale jego urzeczywistnienie wydawało się jej niezbędne dla – jak przekonywała – wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej w świecie (Merkel 7.02.2012: 5).

---

<sup>63</sup> Dyskusja w państwach członkowskich Unii Europejskiej na temat zmian w obowiązujących traktatach rozpoczęła się już w połowie 2011 r. Jednym z pierwszych głosów w tej sprawie była propozycja Giscarda d’Estaing z 1 lipca 2011 r. Dotyczyła ona ustanowienia w Unii Europejskiej Kongresu Narodów jako gremium złożonego z deputowanych do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zajmującego się kluczowymi wyzwaniami stojącymi przed Unią (Węc 2013: 431-452).

Swoje wywody na temat Unii Politycznej Merkel powtórzyła następnie w przemówieniu wygłoszonym 3 kwietnia 2012 r. na Uniwersytecie w Pradze (Merkel 3.04.2012: 1-6). Natomiast 7 czerwca 2012 r. w wywiadzie dla telewizji ARD opowiedziała się już za przygotowaniem „mapy drogowej” (*Arbeitsplanes*) w sprawie utworzenia takiej organizacji międzynarodowej. Nowym aspektem w tym wystąpieniu była sugestia Merkel, zbieżna z treścią uchwały Zjazdu Federalnego CDU, ażeby zaproponowane zmiany przeprowadzić według zasad wzmocnionej współpracy. Kanclerz argumentowała, że Unia „dwóch prędkości”, której niektórzy się tak obawiają, od dawna jest już rzeczywistością, czego przykładami są strefa Schengen oraz strefa euro (Węc 2014a: 203-204).

Zupełnie inaczej na przemówienie Schäuble’go zareagowali politycy siostrzanej CSU. Przewodniczący tej partii Horst Seehofer, ustosunkowując się już w październiku 2011 r. do propozycji ministra finansów, nie tylko „kategorycznie sprzeciwił się dalszemu transponowaniu uprawnień (państw członkowskich) do Brukseli”, lecz także oświadczył, że Bawaria nigdy nie wejdzie „na drogę prowadzącą do Stanów Zjednoczonych Europy”. Natomiast deputowany CSU do Bundestagu Georg Nüßlein przekonywał, że wzrastający eurosceptycyzm w Unii Europejskiej nie da się przezwyciężyć za pomocą pozbawienia parlamentów oraz rządów państw członkowskich ich dotychczasowych kompetencji. Z kolei minister spraw wewnętrznych w rządzie federalnym Hans-Peter Friedrich (CSU) oświadczył, że zamiar ustanowienia Unii Politycznej jest niczym innym jak tylko kolejną próbą wzmocnienia „centralizmu europejskiego” w obecnej Unii Europejskiej niejako przy okazji walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro (Węc 2014a: 203).

Z kolei były niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer (Sojusz’90/Zieloni) 4 czerwca 2012 r. opublikował na łamach „Süddeutsche Zeitung” artykuł, w którym ostro skrytykował dotychczasowe metody walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro stosowane przez koalicję CDU/CSU/FDP. Zarzucił on rządowi federalnemu, że „próbuje gasić (pożar) za pomocą nafty, zamiast wodą, i podsyca ogień wymuszoną przez Merkel polityką oszczędności”. Taka polityka spowodowała, że kryzys zadłużeniowy strefy euro „w ciągu trzech lat przekształcił się w prawdziwy kryzys egzystencjalny”. Rozpad strefy euro mógłby jednak zagrozić także istnieniu Unii Europejskiej z jej wspólnym rynkiem, a to z kolei doprowadziłoby do wybuchu nowego ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego o niespotykanych dotąd rozmiarach. Aby zapobiec rozpadowi strefy euro, Niemcy i Francja winny przekonać Eurogrupę, aby ta „odważyła się na zbudowanie Unii Fiskalnej i Unii Politycznej”. Niemcy muszą zgodzić się na utworzenie Unii Fiskalnej, „gwarantując przetrwanie strefy euro swoją siłą gospodarczą i swym majątkiem”, zaś Francja powinna

przystać na ustanowienie Unii Politycznej ze wspólnym zarządzaniem i wspólną kontrolą parlamentarną w strefie euro. Aby zapobiec depresji w strefie euro i stworzyć przesłanki dla wzrostu gospodarczego, niezbędne byłoby: nadanie EBC prawa do nieograniczonego skupowania obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro, europeizacja długów przy pomocy euroobligacji oraz wprowadzenie programów wspierania wzrostu gospodarczego (Fischer 4.06.2012: 1-2).

### **3.1.2. Stanowisko niemieckich partii politycznych**

Postulaty Schäuble'go wzbudziły dużo emocji wśród niemieckich polityków, a w konsekwencji doprowadziły w latach 2011-2012 do ogólnopartyjnej debaty w Niemczech. Efektem tej debaty była reorientacja programowa w polityce europejskiej, dokonana zarówno przez partie koalicji rządowej CDU i FDP, jak i opozycji parlamentarnej SPD oraz Sojusz'90/Zieloni. Partie te przyjęły nowe dokumenty programowe, w których poparły propozycję przeprowadzenia kompleksowych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej. Tym co różniło poszczególne partie polityczne był zasięg proponowanych zmian ustrojowych. O ile postulaty CDU i SPD były zasadniczo do siebie podobne, zaś inicjatywy Zielonych o wiele bardziej powściągliwe, o tyle stanowisko FDP w tej kwestii było najbardziej radykalne. Natomiast dwie pozostałe partie polityczne reprezentowane w Bundestagu wyraziły sprzeciw wobec propozycji zmian ustrojowych w Unii Europejskiej (CSU) lub je po prostu zignorowały (Lewica).

#### **3.1.2.1. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna**

Pierwszą niemiecką partią polityczną, która dokonała reorientacji programowej w polityce europejskiej była współrządząca CDU. Inicjatorem tej zmiany był Zarząd Federalny partii. Podczas wspomnianego wyżej Zjazdu Federalnego CDU w Lipsku zaproponował on przyjęcie opracowanego przez siebie projektu uchwały w sprawie polityki europejskiej. Zjazd Federalny przyjął wniosek Zarządu Federalnego przy dziewięciu głosach przeciwnych i dziesięciu wstrzymujących się. Uchwała stanowiła bardzo istotne wsparcie dla kanclerz Merkel w jej dążeniach do rozwiązania kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. CDU opowiedziała się w tym dokumencie za nową reformą ustrojową Unii Europejskiej jako odpowiedzią na wspomniany kryzys. Pierwszym etapem tej reformy miało być radykalne wzmocnienie UGiW. Drugim etapem byłoby „dokończenie” procesu konstytuowania UGiW. Natomiast trzecim etapem reformy, który należało jednak zrealizować dopiero w bliżej nieokreślonej przyszłości, winno być przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną.

Miałoby to nastąpić w drodze ponownej rewizji traktatów, którą powinien przygotować nowy konwent europejski. Siłą napędową procesu integracji europejskiej oraz zmian ustrojowych w Unii Europejskiej miałyby być nadal rządy Niemiec i Francji. Istotną rolę odgrywałyby jednak również współpraca w tej sprawie z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, w szczególności kooperacja z Polską w ramach Trójkąta Weimarskiego.

Autorzy uchwały z zadowoleniem przyjęli pierwsze zrealizowane już lub planowane przedsięwzięcia na rzecz wzmocnienia UGiW w zakresie zarządzania gospodarczego i budżetowego, czyli przyjęcie paktu euro plus; wprowadzenie semestru europejskiego; ustanowienie EFSF; uchwalenie sześciopaku, a także przewidywane utworzenie ESM. Kolejnymi zaproponowanymi przez CDU inicjatywami były: wzmocnienie niezależności EBC, który nie powinien jednak zajmować się skupowaniem obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro (tzw. euroobligacji); całkowite rozdzielenie polityk pieniężnej i fiskalnej, a także wprowadzenie podatku od transakcji finansowych w Unii Europejskiej lub co najmniej w strefie euro. Ponadto CDU opowiedziała się za ustanowieniem (na wzór niemiecki) najpierw w strefie euro, a następnie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, tzw. hamulca długu zapobiegającego nadmiernemu zadłużaniu się państw. Odtąd także przyjęcie danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej do strefy euro byłoby uzależnione od wprowadzenia do jego konstytucji przepisów określających zasady funkcjonowania takiego hamulca (CDU-BPT 14-15.11.2011: 9-14).

„Dokończenie” procesu konstytuowania UGiW winno stanowić nie tylko drugi etap reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ale także miało być „kamieniem milowym” na drodze do ustanowienia Unii Politycznej. Aby wzmocnić filar gospodarczy UGiW należałoby wprowadzić dalsze mechanizmy automatycznego stosowania sankcji wobec państw członkowskich naruszających Pakt Stabilności i Wzrostu, włączyć przepisy tegoż paktu do prawa traktatowego Unii Europejskiej oraz objąć go uprawnieniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także przyjąć nową trzyfazową procedurę zapobiegania łamaniu jego postanowień przez państwa członkowskie strefy euro. W pierwszej fazie Komisja Europejska miałaby obowiązkowo doradzać zadłużonemu państwu. Jeżeli pomoc okazałaby się niewystarczająca, to w drugiej fazie Komisja przejęłaby nadzór nad wykorzystaniem przez taki kraj środków finansowych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i funduszy unijnych. Jeśli i te działania okazałyby się nieskuteczne, wówczas z pomocą finansową przychodziłby EMS, oddając do dyspozycji swoje środki, ale pod warunkiem spełnienia przez zainteresowane państwo surowych finansowych i gospodarczych działań naprawczych. Jeżeli mimo tych wysiłków państwo takie utraciłoby jednak zdolność do obsługi swojego zadłużenia, należałoby

uruchomić procedurę jego kontrolowanego oddłużania. Kraj podlegający takiej procedurze byłby kontrolowany przez komisarza ds. oszczędności w zakresie wykorzystania środków państwowych i podjęcia niezbędnych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych. Komisarz ds. oszczędności dysponowałby „prawem do ingerencji” w działania takiego państwa, gdyby nie wypełniało ono „swoich zobowiązań”. Docelowo należałoby również przekształcić EMS w „Europejski Fundusz Walutowy” (CDU-BPT 14-15.11.2011: 18-20).

Trzecim etapem reformy ustrojowej Unii Europejskiej byłoby przekształcenie jej w Unię Polityczną. W tym celu należałoby zwołać konwent europejski z „jasno określonym mandatem” oraz doprowadzić do zmiany obowiązujących traktatów. Planowana reforma objęłaby przede wszystkim Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. CDU proponowała, ażeby przewodniczący Komisji Europejskiej mógł być wybierany w wyborach bezpośrednich przez wszystkich obywateli Unii Europejskiej, przy czym wybór pozostałych komisarzy odbywałby się według obowiązujących dotąd przepisów. Opowiedziała się ona za ustanowieniem drugiej izby parlamentarnej, którą winna być Rada Unii Europejskiej. Obie izby uzyskiwałyby prawo do inicjatywy ustawodawczej, co oznaczałoby osłabienie uprawnień Komisji Europejskiej, a ślad za tym metody wspólnotowej. Należałoby także ponownie zmienić podział mandatów w Parlamencie Europejskim w taki sposób, aby odzwierciedlał on „mocniej (*stärker*) niż dotąd” potencjał demograficzny państw członkowskich Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie byłoby korzystne przede wszystkim dla Niemiec jako państwa o największym potencjale demograficznym w Unii Europejskiej. W najbliższych wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Europejska Partia Ludowa winna wystawić wspólnego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. CDU wezwała również Komisję Europejską do ustanowienia „nowej kultury regulacji prawnych” w celu zmniejszenia liczby wydawanych przez nią przepisów oraz unikania ich powielania. W związku z tym komisarze winni uzyskać prawo do ingerowania w działalność Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej. W tym samym celu należałoby też utworzyć Radę ds. kontroli zgodności norm prawnych. CDU opowiedziała się również za przyszłym ustanowieniem w ramach Unii Politycznej tzw. Unii Obronnej (*Verteidigungsunion*) dysponującej „europejskimi siłami zbrojnymi”. Ponadto potwierdziła swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. Przyjęcie nowych państw członkowskich miałyby być uzależnione już nie tylko od spełnienia przez nie kryteriów akcesyjnych, ale także od „zdolności samej Unii Europejskiej do ich akcesji”. CDU wykluczyła także możliwość przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej, w zamian za to oferując temu państwu „uprzywilejowane partnerstwo”. Mimo deklarowanej woli politycznej zachowania spójności

prawnej i ustrojowej Unii Europejskiej CDU nie wykluczała również możliwości dalszego rozwoju procesu integracji zgodnie z regułami wzmocnionej współpracy, a w ślad za tym ustanowienia Unii „dwóch prędkości”. Nie mogłoby to jednak prowadzić do podziału Unii Europejskiej na dwie części (CDU-BPT 14-15.11.2011: 16, 20-23). Uchwała Zjazdu Federalnego CDU w Lipsku wskazywała bardzo wyraźnie, że podstawową metodą przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro winno być wzmocnienie mechanizmów kontroli i stosowania sankcji wobec państw członkowskich nieprzestrzegających postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Zmiany w systemie zarządzania gospodarczego i budżetowego w UGiW miały polegać głównie na podporządkowaniu się zasadom określonym przez państwa o zdrowych gospodarkach, w tym przede wszystkim Niemcy. Towarzyszyło temu przekonanie o wręcz wzorcowym niemieckim modelu gospodarki. Brakowało natomiast w tej uchwale konkretnych propozycji działań pro wzrostowych jako remedium na przezwyciężenie kryzysu<sup>64</sup>.

Do prezentowanej uchwały w dużej mierze nawiązywał opracowany w połowie 2012 r. wniosek programowy Zarządu Federalnego CDU, który miał być przyjęty jako uchwała Zjazdu Federalnego tej partii w grudniu 2012 r. w Hanowerze. Chrześcijańscy Demokraci opowiedzieli się w nim ponownie za „ukonstytuowaniem w najbliższych latach, krok po kroku, silnej, bliskiej obywatelowi i demokratycznej Unii Politycznej”. Zapowiedzieli również, że wkrótce doprecyzują oni wspomniane wyżej propozycje w sprawie utworzenia Unii Politycznej. Nowym elementem w tym wniosku programowym był natomiast postulat wzmocnienia działań pro wzrostowych jako jednej z metod walki z kryzysem zadłużeniowym. Było to w dużej mierze następstwem zmiany stanowiska Francji w tej sprawie po objęciu tam urzędu prezydenta przez François’a Hollande’a. W swoim programie wyborczym postawił on właśnie na rozwój nowych inwestycji pro wzrostowych jako jedną z metod walki z kryzysem zadłużeniowym, nieco mniejsze znaczenie przyznając zarazem lansowanemu dotąd przez kanclerz Merkel i prezydenta Sarkozy’ego wzmocnieniu mechanizmów kontroli i stosowania sankcji. Z drugiej strony jednak CDU sprzeciwiała się nadal wprowadzeniu w Unii Europejskiej euroobligacji oraz ich skupowaniu przez EBC. W jej przekonaniu oznaczałoby to bowiem, że Unia Europejska stałaby się „Unią Długów” (*Schuldenunion*), w której dyscyplina budżetowa będzie karana, zaś niefrasobliwa polityka zadłużania się honorowana (CDU-Bvo 4-5.12.2012: 30)<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Jeżeli abstrahować od bardzo ogólnego sformułowania, w którym CDU wyraziła wolę wzmocnienia zdolności do globalnej konkurencji Unii Europejskiej w celu zapewnienia w niej trwałego wzrostu gospodarczego (CDU-BPT 14-15.11.2011: 12-13).

<sup>65</sup> We wspomnianym wniosku programowym znalazło się m.in. następujące sformułowanie: „Dla trwałej stabilizacji i długotrwałego wzrostu konieczne jest współbrzmienie ze sobą trzech rzeczy (*Dreiklang*): solidnej polityki

Ostatecznie wniosek Zarządu Federalnego CDU został przyjęty przez Zjazd Federalny w Hanowerze jedynie w okrojonej formie. Nie zawierał on bowiem większości postulatów dotyczących przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Był to skutek zmiany stanowiska rządu federalnego w sprawie metody rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro, dokonanej oficjalnie przez kanclerz Merkel w listopadzie 2012 r. podczas wspomnianego niżej wystąpienia w Parlamencie Europejskim.

### **3.1.2.2. Wolna Partia Demokratyczna**

Wolna Partia Demokratyczna zareagowała na debatę publiczną w Niemczech i Unii Europejskiej dopiero na wiosnę 2012 r. Wprawdzie już podczas Zjazdu Federalnego FDP w Rostoku (13-15 maja 2011 r.) przyjęła ona uchwałę w sprawie polityki europejskiej, w której opowiedziała się za przyszłym przekształceniem Unii Europejskiej w „sfederalizowaną Europą pozbawioną wszelkiego centralizmu”. Jednak recepty na walkę z kryzysem zadłużeniowym strefy euro upatrywała nie w przekształceniu Unii Europejskiej w Unię Polityczną, lecz we wzmocnieniu dyscypliny finansowej w państwach członkowskich strefy euro, wprowadzeniu mechanizmów automatycznego stosowania sankcji wobec krajów naruszających Pakt Stabilności i Wzrostu, a także w udzielaniu pomocy finansowej państwom zadłużonym jedynie pod warunkiem zastosowania przez nie surowych działań naprawczych. Przyjęcie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej uzależniała FDP, podobnie jak CDU, nie tylko od spełnienia przez nie kryteriów akcesyjnych „w sposób jednoznaczny i bez jakiegokolwiek politycznie motywowanej taryfy ulgowej (*ohne politische Rabatte*)”, ale także od zdolności samej Unii do rozszerzenia (FDP-BPT 13-14.05.2011: 1-4).

Dopiero dalsze pogłębianie się kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, ale także reorientacja programowa CDU, Sojuszu'90/Zielonych i SPD w polityce europejskiej, dokonana w listopadzie i grudniu 2011 r., skłoniły FDP do przyjęcia nowej uchwały zawierającej o wiele dalej idące postulaty. Tę nową uchwałę przyjął Zjazd Federalny FDP, obradujący 22 kwietnia 2012 r. w Karlsruhe. Liberałowie opowiedzieli się w tym dokumencie za pogłębieniem integracji europejskiej w celu przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną, wzmocnieniem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej oraz utworzeniem europejskich sił zbrojnych (niezagrożających pozycji NATO w Europie), a także uzależnieniem

---

finansowej, działań pro wzrostowych w postaci reform strukturalnych i inwestycji w przyszłość, a także bardziej odpornych mechanizmów zapobiegania kryzysom” (CDU-Bvo 4-5.12.2012: 28).



decyzji o dalszym rozszerzeniu Unii od dwóch warunków wstępnych wymienionych już w uchwale rostockiej (FDP-BPT 22.04.2012: 96-98).

Przyszła Unia Polityczna winna dysponować mocnymi podstawami federalnymi (*festen föderalen Grundsätzen*), silnymi strukturami demokratycznymi, a także stać na straży zasady pomocniczości. Docelowo miałyby dojść do przekształcenia Unii Politycznej w jednolite „europejskie państwo związkowe (*europäischer Bundesstaat*)”. Warunkiem byłyby jednak zgoda wszystkich państw członkowskich Unii Politycznej wyrażona w referendum. Podstawy prawne Unii Politycznej miałyby zostać określone w nowej konstytucji europejskiej. Winny się w niej znaleźć przepisy umożliwiające m.in. wzmocnienie koordynacji polityk finansowych, gospodarczych i ochrony środowiska, „dokończenie” budowy jednolitego rynku, dostosowanie wspólnej polityki rolnej do reguł społecznej gospodarki rynkowej, a także umocnienie pozycji Unii Politycznej w dziedzinie rozwoju badań, technologii i usług. Konstytucja wprowadziłaby także istotne zmiany w systemie instytucjonalnym dotychczasowej Unii Europejskiej. I tak, reforma Komisji Europejskiej polegałaby na wzmocnieniu jej roli jako strażnika traktatów, wyłanianiu jej przewodniczącego w wyborach bezpośrednich, a także zmniejszeniu liczby komisarzy. Zmiany w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego sprowadzałyby się do nadania mu prawa do inicjatywy ustawodawczej, rozszerzenia jego kompetencji w procedurze uchwalania rocznego budżetu, wybierania części deputowanych z ogólnoeuropejskich list wyborczych oraz wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej, na mocy której każdy wyborca dysponowałby dwoma głosami (*Zweistimmen-Wahlrecht*). Należałoby także rozważyć możliwość ustanowienia drugiej izby parlamentarnej, rolę której winna pełnić jednak nie Rada Unii Europejskiej, jak chciała CDU, ale Rada Europejska wyposażona w nowe uprawnienia kontrolne i równoważące (*checks and balances*). W celu wzmocnienia w przyszłej Unii Politycznej zasady pomocniczości, FDP opowiedziała się również za powołaniem do życia Europejskiego Sądu Subsidiarnego (FDP-BPT 22.04.2012: 96-100). Warto zauważyć, że FDP była pierwszą niemiecką partią polityczną, która po raz pierwszy od 1991 r. zaproponowała w analizowanym dokumencie powrót do idei ustanowienia federacji europejskiej.

### **3.1.2.3. Sojusz’90/Zieloni**

Partią polityczną, która najszybciej obok CDU opowiedziała się za reformą ustrojową Unii Europejskiej, był paradoksalnie opozycyjny Sojusz’90/Zieloni. Niespełna dwa tygodnie po przyjęciu przez Zjazd Federalny CDU w Lipsku nowej platformy programowej, Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu’90/Zielonych, obradująca w Kilonii (25-27 listopada 2011 r.), przyjęła dwie własne uchwały w sprawie polityki europejskiej. W pierwszej uchwale Zieloni

opowiedzieli się za dalszym pogłębieniem integracji europejskiej jako najlepszą odpowiedzią na kryzys zadłużeniowy strefy euro, w wyniku którego – ich zdaniem – Unia Europejska utraciła już nawet sterowalność. Wskazali oni również na fakt, że kryzys zadłużeniowy obnażył słabe strony traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., w szczególności zaś przepisy lub brak przepisów dotyczących regulacji rynków finansowych, wspólnej polityki gospodarczej, podatkowej i socjalnej, a także wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Na mocy tego traktatu Unia Europejska nie uzyskała bowiem żadnych nowych uprawnień w tych politykach albo też państwa członkowskie zachowały w nich nadal prawo weta. Tę niekorzystną sytuację mogłaby zmienić dopiero nowa reforma ustrojowa Unii Europejskiej, którą winien przygotować konwent europejski. Autorzy uchwały zobowiązywali się do szybkiego opracowania „mapy drogowej” prowadzącej do zwołania konwentu. Miałby się on zająć takimi zmianami prawa traktatowego Unii Europejskiej, które umożliwiłyby harmonizację polityk gospodarczych, finansowych, podatkowych i socjalnych państw członkowskich, a także wprowadziłyby reformę systemu instytucjonalnego Unii. W efekcie doszłoby do „dokończenia” procesu konstytuowania UGiW, w skład której wchodziłaby odtąd Unia Walutowa, Unia Gospodarcza i Unia Fiskalna. Przy tej okazji należałoby również w istotny sposób rozszerzyć kompetencje instytucji ponadnarodowych. Komisja Europejska winna uzyskać, wszędzie tam, gdzie byłoby to możliwe, prawo do koordynowania polityk gospodarczych i finansowych państw członkowskich, zaś Parlament Europejski – nowe uprawnienia kontrolne i decyzyjne w tych politykach. Ponadto powinien on mieć prawo do inicjatywy ustawodawczej. Podczas obrad konwentu należałoby także rozważyć sprawę bezpośredniego wyboru „kierowniczego personelu” Unii Europejskiej. W każdym razie co najmniej część deputowanych do Parlamentu Europejskiego winna być wybierana z list ponadnarodowych. Kandydatów na takie listy proponowałyby najwyższe organy partii europejskich. Natomiast w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. wszystkie partie europejskie, w tym także Europejska Partia Zielonych, winny wystawić wspólnego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. Następnie Parlament Europejski powinien wybrać tego kandydata, który, reprezentując jedną lub kilka partii europejskich, uzyskałby największą liczbę głosów w wyborach bezpośrednich (Bündnis‘90/Die Grünen-BDK 25-27.11.2011. Beschluss 1: 3-10).

Sojusz’90/Zieloni zaproponował także wprowadzenie istotnych modyfikacji w strukturze budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Składki członkowskie, jako najważniejsze obecnie źródło dochodu, winny zostać zastąpione przez nowe zasoby własne (np. podatek od transakcji finansowych, podatek korporacyjny, podatek energetyczny, wpływy

z wewnątrzunijnego handlu emisjami, itd.). Zmianie winna także ulec dotychczasowa procedura zatwierdzania unijnych traktatów rewizyjnych. We wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej musiałaby być wprowadzona instytucja referendum. Warunkiem ratyfikacji byłoby poparcie takiej liczby państw i reprezentującej ich ludności, które odpowiadałoby zasadzie podwójnej większości. W ten sposób zrezygnowano by z obowiązującego dotąd wymogu jednomyślnej ratyfikacji traktatów rewizyjnych przez wszystkie państwa członkowskie. Przy okazji nowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej należałoby również uchwalić nową niemiecką konstytucję zgodnie z postanowieniami art. 146 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Ta nowa konstytucja winna gwarantować jeszcze głębsze aniżeli miało to miejsce w dotychczasowej Ustawie Zasadniczej „zakotwiczenie Niemiec w strukturach integracyjnych Unii Europejskiej” (Bündnis‘90/Die Grünen-BDK 25-27.11.2011, Beschluss 1: 9).

Druga spośród uchwał przyjętych w Kilonii przez Sojusz‘90/Zieloni była poświęcona przede wszystkim metodom przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Zaproponowano w niej szczegółowy projekt *Der Green New Deal für Europa*, do którego ustanowienia miały doprowadzić działania mające na celu uregulowanie rynków finansowych, rozwój modernizacyjnych inwestycji ekologicznych oraz wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego. Realizacja tego projektu wymagała jednak również doprecyzowania niektórych propozycji dotyczących reformy ustrojowej Unii Europejskiej, zawartych w pierwszej uchwale. Autorzy projektu domagali się zatem wzmocnienia lub utworzenia mechanizmów koordynacji pomiędzy państwami strefy euro a pozostałymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej, aby zapobiec w ten sposób fragmentaryzacji Unii. W tym celu należałoby przede wszystkim zwiększyć kompetencje Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w strefie euro. Parlament powinien uzyskać tam nowe uprawnienia przez rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na polityki Unii Walutowej, Gospodarczej i Fiskalnej. W Komisji Europejskiej powinno dojść do utworzenia stanowiska nowego komisarza ds. polityki walutowej i finansowej. Procedura powoływania tego nowego komisarza różniłaby się od procedury konstituowania Komisji Europejskiej. Kandydata na ten urząd zgłaszałyby bowiem Rada Europejska, zaś Parlament Europejski dokonywałby jego wyboru i odwołania. Winien on przewodniczyć posiedzeniom Eurogrupy oraz Rady ds. Gospodarki i Finansów, posiadać prawo do inicjatywy ustawodawczej, a także sprawować kontrolę nad polityką walutową i fiskalną Unii Europejskiej. W przyszłości należałoby także wprowadzić przepisy, na mocy których cała Komisja Europejska byłaby wybierana przez Parlament Europejski. W odróżnieniu od CDU Sojusz‘90/Zieloni postulował wprowadzenie euroobligacji jako

skutecznego instrumentu na przezwyciężenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro (Bündnis'90/Die Grünen-BDK 25-27.11.2011, Beschluss 2: 1-8).

24 czerwca 2012 r. Rada Krajów Sojuszu'90/Zielonych podczas swojego nadzwyczajnego posiedzenia w Berlinie przyjęła własną uchwałę w sprawie polityki europejskiej. W dużej mierze nawiązywała ona do dwóch kilońskich platform programowych Federalnej Konferencji Delegatów. Również Rada Krajów opowiedziała się w tym dokumencie za reformą ustrojową Unii Europejskiej w drodze zwołania konwentu europejskiego, powtórzyła najważniejsze propozycje zmian ustrojowych zawarte w uchwałach kilońskich, a także wezwała rząd federalny do podjęcia wszelkich niezbędnych działań (w tym także zgody na euroobligacje) w celu przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Albowiem „Niemcy jak żadne inne państwo nadal osiągają korzyści ekonomiczne z przynależności do strefy euro” (Bündnis'90/Die Grünen-SLR 24.06.2012: 1-18).

#### **3.1.2.4. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec**

Trzecią partią polityczną w RFN, która dokonała zmiany swojej polityki europejskiej na skutek pogłębiającego się kryzysu zadłużeniowego strefy euro, była Socjaldemokratyczna Partia Niemiec. Podczas obrad Zjazdu Federalnego SPD w Berlinie (4-6 grudnia 2011 r.), na wniosek Zarządu Federalnego, przyjęta została uchwała zalecająca reorientację programową w polityce europejskiej. SPD sformułowała w niej tezę, że w wyniku kryzysu zadłużeniowego Unia Europejska znalazła się na rozstajnych drogach. Może ona nadal iść dotychczasową drogą, podejmując skuteczną walkę z kryzysem i przeprowadzając niezbędne zmiany ustrojowe, lub poświęcić wszystkie dotychczasowe osiągnięcia integracyjne na ołtarzu populizmu i izolacjonizmu. Niemcy jako największe państwo członkowskie i najsilniejsza gospodarka Unii Europejskiej stanęły zatem przed wyborem pomiędzy rezygnacją z odpowiedzialności za Europę a ponownym zaangażowaniem się w proces ustabilizowania wspólnej waluty i pogłębienia integracji politycznej Unii Europejskiej (SPD-BPT 4-6.12.2011: 109).

Zdaniem SPD, ideologia deregulacji rynków poniosła zdecydowane fiasko. Jednostronna deregulacja doprowadziła w całym świecie, ale także w Unii Europejskiej, do tego, że podmioty działające na rynkach finansowych podjęły zbyt duże ryzyko, za które ostatecznie będą musieli zapłacić podatnicy. Jedną z przyczyn kryzysu zadłużeniowego strefy euro był brak w UGiW wspólnej polityki gospodarczej i finansowej zarządzanej przez „polityczne przywództwo”. Bez nowego „instytucjonalnego otwarcia” strefa euro będzie zatem nadal biernie ulegała wpływom rynków finansowych, „zamiast sama je kształtować”. Niewątpliwie przyczyną kryzysu było również nadmierne zadłużania się niektórych państw

członkowskich strefy euro, słabości i wady tamtejszych systemów podatkowych, polityka klientelizmu i korupcja. Dlatego dla tych państw nie powinno być alternatywy poza pilną potrzebą drastycznego zredukowania długu publicznego. W razie objęcia zadłużonych państw członkowskich strefy euro „wspólnotowymi gwarancjami” w ramach EFSF czy też w ramach ESM, należałoby także ustanowić odpowiedni instrument „wspólnotowej kontroli”. W ślad za tym SPD wyraziła gotowość poparcia niezbędnych w tym zakresie zmian w prawie traktatowym Unii Europejskiej (SPD-BPT 4-6.12.2011: 110-114).

Autorzy uchwały opowiedzieli się również za ustanowieniem Unii Fiskalnej przez państwa strefy euro, a w przyszłości za przekształceniem Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Aby móc osiągnąć pierwszy cel, niezbędne byłoby przyjęcie „mapy drogowej” prowadzącej do utworzenia w strefie euro „europejskiego rządu gospodarczego (*Europäische Wirtschaftsregierung*)”, nad którym kontrolę sprawowałby Parlament Europejski. W ślad za ustanowieniem Unii Fiskalnej powinno się w przyszłości powołać również Unię Socjalną, gwarantującą minimalne standardy socjalne dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Drogą prowadzącą do ustanowienia Unii Politycznej winno być natomiast znaczące wzmocnienie pozycji instytucji ponadnarodowych, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Było to tym bardziej konieczne, że w ostatnich latach doszło w Unii Europejskiej do osłabienia ich pozycji w systemie instytucjonalnym na korzyść Rady Europejskiej, co stanowiło niewątpliwie „krok wstecz w rozwoju demokracji i demokratycznej kultury politycznej”. Należałoby zatem rozszerzyć uprawnienia Parlamentu Europejskiego przez nadanie mu prawa do inicjatywy ustawodawczej, a nawet stworzenie mechanizmu automatycznego rozszerzania jego kompetencji wraz z procesem pogłębiania integracji i transponowania na płaszczyznę europejską kolejnych suwerennych uprawnień państw członkowskich. Ponadto od 2014 r. w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego Partia Europejskich Socjalistów winna wystawiać wspólnego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. W dalszej perspektywie powinno dojść do przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną w oparciu o nową konstytucję europejską. Na czele Unii Politycznej stanąłby bliżej nieokreślony nowy rząd europejski, odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim. W odróżnieniu od CDU i FDP, socjaldemokraci opowiadali się za utworzeniem Unii Politycznej w sposób bardzo ogólnikowy, nie przedstawiając na ten temat nawet niezbędnych szczegółów. Koniecznym warunkiem dalszego wzmocnienia demokracji w Unii Europejskiej miało być także zacieśnienie współpracy pomiędzy parlamentami narodowymi. SPD wezwała również do bardziej dynamicznego rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Miała to ułatwić przede

wszystkim ścisła współpraca Niemiec z Francją, ale także kooperacja z Polską w ramach Trójkąta Weimarskiego. Ponadto SPD podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko wobec strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. W odróżnieniu od CDU i FDP, opowiadała się ona nadal za przyjęciem do Unii Europejskiej państw Bałkanów Zachodnich oraz Turcji po spełnieniu przez nie kryteriów akcesji. Zaproponowała także „pogłębienie z Turcją kooperacji w sprawach regionalnego bezpieczeństwa” (SPD-BPT 4-6.12.2011: 113-118).

### **3.1.2.5. Unia Chrześcijańsko-Społeczna**

Jak wspomniano wyżej CSU kategorycznie sprzeciwiała się propozycjom przeprowadzenia radykalnych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej jako sposobowi na rozwiązanie kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Podczas obrad Zjazdu Krajowego w dniach 7-8 października 2011 r. w Norymberdze CSU wezwała ona rząd federalny do realizacji wszystkich dotychczasowych decyzji politycznych Rady Europejskiej i szefów państw lub rządów krajów strefy euro oraz implementacji już przyjętych aktów prawnych w tej dziedzinie jako remedium na przezwycięzenie kryzysu. Kontestowała natomiast rozważania na temat przekształcenia Unii Europejskiej w „Stany Zjednoczone Europy”. Tym, co upodobało jednak jej wizję rozwiązania kryzysu z wyobrażeniami CDU, był sprzeciw wobec skupowania euroobligacji przez EBC (CSU-PT 7-8.10.2011: 3-10).

### **3.1.2.6. Lewica**

Podobne do stanowiska CSU, choć z innych powodów, były opinie Lewicy na temat reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Partia ta ze względu na jej antysystemowy charakter sprzeciwiała się zarówno procesowi integracji europejskiej, jak również wewnętrznemu i zewnętrznemu wzmocnieniu Unii Europejskiej. Dlatego też Lewica w uchwale przyjętej przez Zjazd Federalny w dniach 21-23 października 2011 r. opowiedziała się za „gruntowną zmianą struktury Unii Europejskiej”, polegającą m.in. na zastąpieniu obecnych traktatów konstytucją europejską zaakceptowaną przez wszystkie państwa członkowskie w referendum. Konstytucja taka winna radykalnie ograniczyć kompetencje Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Linke-BPT 21-23.10.2011: 66-68) (por. tabela II).

### 3.2. Druga faza debaty (2012-2015)

#### 3.2.1. Ewolucja stanowiska rządu federalnego

Debata w Niemczech na temat reformy ustrojowej Unii Europejskiej doprowadziła w latach 2011-2012 do ożywienia dyskursu na ten temat w innych państwach członkowskich Unii. Stanowiska tamtejszych polityków były jednak mocno podzielone. Niektórzy z nich zgadzali się z opiniami w Niemczech, że zmiany w ustroju całej Unii Europejskiej, polegające m.in. na jej przekształceniu w Unię Polityczną, będą remedium na przezwycięzenie kryzysu. Inni uważali natomiast, iż warunkiem przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego winny być jedynie zmiany ustroju samej strefy euro.

**Tabela II: Najważniejsze propozycje programowe CDU, CSU, FDP, SPD, Zielonych i Lewicy w sprawie reformy ustrojowej UE w latach 2011-2012**

<b>Partia polityczna</b>	<b>Docelowy model integracji</b>	<b>Zmiany w ustroju UE</b>
<b>CDU</b>	Unia Polityczna w trzech etapach	1. RUE – drugą izbą 2. PE i RUE – prawo do inicjatywy 3. KE – bezpośredni wybór przewodniczącego
<b>CSU</b>	Konsolidacja wewnętrzna i zewnętrzna UE na bazie traktatu lizbońskiego	1. PE i RUE – prawo do inicjatywy 2. PE – wzmocnienie kontroli KE i agencji 3. EBC – wzmocnienie siły głosu Niemiec w Radzie Prezesów
<b>FDP</b>	1. Unia Polityczna 2. Europejskie Państwo Związkowe	1. RE – drugą izbą 2. PE – prawo do inicjatywy 3. KE – bezpośredni wybór przewodniczącego 4. Utworzenie Europejskiego Sądu Subsydiarnego
<b>SPD</b>	Unia Polityczna w trzech etapach	1. PE – prawo do inicjatywy 2. Mechanizm rozszerzania kompetencji PE na mocy decyzji instytucji UE
<b>Zieloni</b>	1. Unia Europejska 2. Dokończenie procesu konstytuowania UGiW (Unia Fiskalna i Unia Gospodarcza)	1. KE – koordynacja polityk gospodarczych i finansowych PC 2. PE – Prawo do inicjatywy i wybór całego kolegium KE 3. Rewizja traktatów kwalifikowaną większością głosów
<b>Lewica</b>	Zmiana struktury organizacyjnej UE	Ograniczenie kompetencji UE w WPZiB i PWBiS

Źródło: Opracowanie własne.

Ideę ustanowienia Unii Politycznej popierały przede wszystkim rządy Polski, Belgii i warunkowo Austrii, ale także Komisja Europejska. Najpierw uczynił to minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w swoim słynnym przemówieniu z 28 listopada 2011 r. w siedzibie Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie. Sikorski sformułował w swoim wystąpieniu tezę, że najlepszym sposobem na wyjście z obecnego kryzysu zadłużeniowego strefy euro byłoby dalsze pogłębienie integracji europejskiej. W przeciwnym przypadku strefie euro groziłby rozpad, który mógłby również wstrząsnąć podstawami wspólnego rynku. Wyraził on opinię, że Unia Europejska stała się obecnie przed wyborem, czy chce być „prawdziwą federacją, czy też nie”. Dlatego też najlepszym rozwiązaniem trwającego kryzysu zadłużeniowego strefy euro, rozumianym jako cel długofalowy, byłoby przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Winno być ono poprzedzone wprowadzeniem w UGiW dalszych instrumentów wzmocnienia dyscypliny finansowej, radykalnym zaostreniem reguł obowiązujących dotąd w politykach fiskalnych oraz umocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. Podstawowym warunkiem wszystkich wymienionych zmian naprawczych w strefie euro winno być zachowanie dotychczasowej spójności między strefą a całą Unią Europejską. Jedną z gwarancji utrzymania takiej spójności byłoby prawo udziału państw nienależących do strefy euro w posiedzeniach szefów państw lub rządów oraz spotkaniach ministrów finansów krajów strefy (choć bez prawa do głosowania). Drugą gwarancją byłoby natomiast zachowanie dotychczasowej „centralnej” pozycji instytucji „wspólnotowych” w Unii Europejskiej. W związku z tym Sikorski opowiedział się za reformą systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, polegającą przede wszystkim na znaczącym wzmocnieniu instytucji ponadnarodowych, w szczególności zaś Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Banku Centralnego, a także umocnieniem pozycji państw członkowskich przez zagwarantowanie im katalogu trwałych prerogatyw w zakresie tożsamości narodowej, religii, moralności publicznej oraz niektórych aspektów polityki podatkowej (Węc 2012a: 122-128).

Rząd federalny Austrii formalnie popierał niemiecką inicjatywę w sprawie nowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ale sprzeciwiał się zbyt daleko idącym zmianom w tym zakresie. W kwietniu 2012 r. w trakcie obrad Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej minister spraw zagranicznych Austrii Michael Spindelegger odrzucił zgłoszony na tym forum zamysł powołania urzędu superprezydenta Unii Europejskiej, powstałego z połączenia stanowisk przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. Jego zdaniem oznaczałoby to bowiem połączenie kompetencji decyzyjnych tych dwóch instytucji. Konsekwencją takiej zmiany byłoby niewątpliwie znaczące osłabienie



metody wspólnotowej w Unii Europejskiej (EuObserver 23.04.2012: 1). Nieco ponad osiem miesięcy po wspomnianym przemówieniu Sikorskiego propozycje rządu Niemiec poparł także belgijski minister spraw zagranicznych Didier Reynders. 9 sierpnia 2012 r. w artykule zatytułowanym *Ku Europejskiej Unii Federalnej powoli, lecz pewnie*, opowiedział się on za przekształceniem Unii Europejskiej w federację z większym niż obecnie budżetem, Komisją Europejską jako „rządem europejskim w prawdziwym tego słowa znaczeniu” oraz ministerstwem finansów emitującym wspólne europejskie obligacje. Aby wzmocnić skuteczność Komisji Europejskiej, należałoby odejść od zasady „jeden kraj-jeden komisarz” i zmniejszyć liczbę zasiadających w niej komisarzy. Niezbędne byłoby także utworzenie drugiej izby parlamentarnej, którą winna być Rada Unii Europejskiej funkcjonująca jako Izba Państw. Federalizacja Unii Europejskiej nie oznaczałaby – zdaniem Reyndersa – centralizacji, ponieważ pozycję państw narodowych i regionów chroniłaby zasada pomocniczości (Węc 2014c: 17).

Ostatnim głosem poparcia dla inicjatywy rządu Niemiec sprawie nowej reformy ustrojowej w Unii Europejskiej było przemówienie przewodniczącego Komisji Europejskiej Barroso wygłoszone 12 września 2012 r. w Parlamencie Europejskim. Wezwał on do publicznej debaty na temat takiej reformy, wiążąc ją czasowo z wyborami bezpośrednimi do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Debata taka winna doprowadzić do zwołania konwentu europejskiego, który przygotowałby nowy traktat rewizyjny. Jego celem winno być przekształcenie Unii Europejskiej w „federację państw narodowych”. Barroso zaapelował także do wszystkich europejskich partii politycznych o wystawienie w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego ich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej (Węc 2014c: 24).

Debata w Niemczech traciła jednak stopniowo na swej dynamice w miarę jak większość rządów państw członkowskich, ale także instytucje unijne coraz bardziej krytycznie oceniały niemieckie propozycje. Decydujące w tym zakresie było stanowisko Francji, a to właśnie przede wszystkim tamtejsi politycy podchodzili z dużą rezerwą do inicjatyw rządu RFN. Uwidocznilo się to szczególnie po objęciu tam w maju 2012 r. stanowiska prezydenta przez Hollande’a. 22 czerwca 2012 r. francuski prezydent podczas konferencji prasowej w Rzymie zorganizowanej po spotkaniu z Merkel, Mario Montiem (Włochy) i Mariano Rajoy’em (Hiszpania), oświadczył, że Francja nie zgodzi się na Unię Polityczną „bez solidarności”. Kilka dni później francuski minister ds. europejskich, Bernard Cazeneuve, doprecyzował stanowisko Hollande’a, stwierdzając, że Unia Polityczna „nie może być warunkiem wstępnym dla pilnych

środków antykryzysowych”, ponieważ takie podejście niesie z sobą ryzyko, że „nie będzie ani unii politycznej, ani tych środków” (Węc 2014c: 17).

Mimo to 25 sierpnia 2012 r. tygodnik „Der Spiegel” nieoczekiwanie poinformował na swoich łamach, że kanclerz Merkel domaga się wyznaczenia podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2012 r. terminu zwołania nowego konwentu europejskiego oraz że jej doradca ds. europejskich Nikolaus Meyer-Landrut prowadzi na ten temat nieoficjalne pertraktacje w Brukseli (Spiegel 25.08.2012: 1-2). Zamysł ten popierał także minister spraw zagranicznych Westerwelle. Już w marcu 2012 r. zaproponował on opracowanie nowego traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej, który miałyby zostać ratyfikowany w referendum przeprowadzonych we wszystkich państwach członkowskich (Zeit 10.03.2012: 1). Gdy jednak na forum Grupy Refleksyjnej ds. Unii Europejskiej zgłosił postulat zwołania konwentu w tej sprawie napotkał zdecydowany sprzeciw ministrów większości państw członkowskich (Spiegel 25.08.2012: 1). 26 sierpnia kanclerz Merkel zdementowała wprawdzie prasowe informacje tygodnika „Der Spiegel”, ale nie ulegało wątpliwości, że większość państw członkowskich Unii Europejskiej przyjmowała z rezerwą niemieckie propozycje na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (PAP 27.08.2012: 1). Dwa dni po publikacji tygodnika „Der Spiegel”, 27 sierpnia 2012 r. polski minister spraw zagranicznych Sikorski, biorący udział jako gość honorowy w spotkaniu ambasadorów w niemieckim Ministerstwie Spraw Zagranicznych w Berlinie, oświadczył, że Unia Europejska winna najpierw rozwiązać bieżące problemy wynikające z kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Nawiązując do swojego słynnego przemówienia w Berlinie wygłoszonego 28 listopada 2011 r., stwierdził, że dopiero po stworzeniu korzystnego klimatu społecznego wskutek przezwyciężenia kryzysu w strefie euro Unia winna przystąpić do zmiany traktatów (PAP 27.08.2012: 1; EurActiv 28.08.2012: 1).

Przełomowe znaczenie dla przebiegu debaty w Niemczech miały jednak przede wszystkim wspomniane wyżej dokumenty instytucji unijnych, tzn. plan Komisji Europejskiej z 28 listopada 2012 r. oraz trzeci raport Van Rompuy’a, przyjęty 12 grudnia 2012 r. przez Radę Europejską jako podstawowa platforma programowa umożliwiająca zażegnanie kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Obydwa dokumenty koncentrowały się na reformie ustrojowej strefy euro i abstrahowały zupełnie od kompleksowej reformy Unii Europejskiej. Za takim pragmatycznym podejściem opowiedziały się także wkrótce rządy większości państw członkowskich Unii Europejskiej. W związku z tym również rząd niemiecki zmienił swoje stanowisko w tej sprawie. 7 listopada 2012 r. w przemówieniu wygłoszonym w Parlamencie Europejskim kanclerz Merkel po raz pierwszy przyznała, że działania zmierzające do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro winny mieć absolutny priorytet przed

zmianami ustrojowymi w Unii Europejskiej. Kompleksowa reforma ustroju Unii Europejskiej powinna zostać natomiast przeprowadzona w bliżej nieokreślonej przyszłości (EP. Press release 8.11.2012: 1). W latach 2013-2015 rząd federalny aktywnie uczestniczył w realizacji reformy ustrojowej strefy euro zgodnie z pakietem Van Rompuy'a i Komisji Europejskiej. Aktywność ta wynikała przede wszystkim z tego, że chciał on mieć istotny wpływ na kształt tej reformy.

### **3.2.2. Ewolucja stanowiska niemieckich partii politycznych**

W ślad za zmianą stanowiska rządu federalnego swoje opinie na temat kierunku proponowanych reform ustrojowych zmodyfikowały także te spośród niemieckich partii politycznych, dla których najlepszą formą zażegnania kryzysu strefy euro było przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. W dniach 3-5 grudnia 2012 r. delegaci Zjazdu Federalnego CDU zwołanego w Hanowerze – w ślad za propozycjami zawartymi w trzecim raporcie Van Rompuy'a – opowiedzieli się za radykalnym wzmocnieniem UGiW przez ustanowienie w niej w pełni zintegrowanych ram finansowych (Unii Finansowej), budżetowych (Unii Fiskalnej) i gospodarczych (Unii Gospodarczej), a także za rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie euro. Z powodu wspomnianej wyżej decyzji EBC, przewidującej możliwość dokonywania nielimitowanego skupu obligacji skarbowych państw strefy euro, osłabieniu uległ również standardowy dotąd postulat CDU, tzn. kategoryczny sprzeciw wobec skupu euroobligacji. Partia ta przyznała w prezentowanej uchwale, że EBC „zasadniczo” ma takie prawo, ale korzystanie z niego winno mieć „wyłącznie” charakter „przejściowy”. W ślad za tym Zjazd Federalny CDU przyjął wprowadzić jako własną uchwałę wspomniany wyżej wniosek programowy Zarządu Federalnego sprzed kilku miesięcy, ale usunął z niego postulat przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej (CDU-BPT 3-5.12.2012: 21-23). Podobnie jak Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna, również FDP odeszła od idei radykalnej reformy ustrojowej w Unii Europejskiej. W dniach 9-10 marca 2013 r. podczas Zjazdu Federalnego w Berlinie przyjęta została uchwała, w której liberałowie opowiedzieli się za „konsekwentnym, szybkim i trwałym wyeliminowaniem błędów konstrukcyjnych” UGiW zgodnie z trzecim raportem Van Rompuy'a i planem Komisji Europejskiej z 2012 r. (FDP-BPT 9-10.03.2013: 1-2). Także Socjaldemokratyczna Partia Niemiec pod koniec 2012 r. nie traktowała już kompleksowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej jako zadania priorytetowego. W rezolucji uchwalonej 9 grudnia 2012 r. podczas nadzwyczajnego Zjazdu Federalnego SPD w Hanowerze ostra krytyka dotychczasowych działań rządu federalnego w zakresie zwalczania kryzysu zadłużeniowego strefy euro, polegających na wymuszaniu na państwach dotkniętych kryzysem

radykałnych cięć finansowych, korespondowała z postulatami pilnego opracowania i realizacji projektów ożywienia gospodarczego i zwalczania bezrobocia. SPD opowiedziała się ponownie za tym, aby po zakończeniu procesu konstytuowania UGiW oraz ustanowieniu w jej ramach Unii Fiskalnej powołać również do życia Unię Socjalną (SPD-BPT 9.12.2012: 1-2).

W odróżnieniu od CDU, FDP i SPD, partia Sojusz'90/Zieloni potwierdziła po koniec 2012 r. niemal wszystkie swoje wcześniejsze postulaty w polityce europejskiej. Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu'90/Zielonych, obradująca w dniach 16-18 listopada 2012 r. w Hanowerze, za najlepszy sposób na zażegnanie kryzysu uznała realizację wspomnianych wyżej propozycji Van Rompuy'a i Komisji Europejskiej. Zmianom tym powinno również towarzyszyć rozszerzenie tam uprawnień Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i parlamentów narodowych, a także instytucjonalne wzmocnienie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (Bündnis'90/Die Grünen-BDK 16/18.11.2012: 1-13). Z kolei CSU w uchwale przyjętej podczas Zjazdu Krajowego zwołanego w dniach 19-20 października 2012 r. w Monachium zaproponowała konsolidację wewnętrzną i zewnętrzną Unii Europejskiej na gruncie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. Z pewną powściągliwością, ale nie dezaprobatą, odniosła się ona natomiast do propozycji zmian ustrojowych w strefie euro zawartych w trzecim raporcie Van Rompuy'a oraz planie Komisji Europejskiej z 2012 r. (CSU-PT 19/20.10.2012: 1-8).

Utworzenie nowego rządu koalicyjnego CDU/CSU/SPD 17 grudnia 2013 r. nie wpłynęło zasadniczo na kształt debaty publicznej w Niemczech na temat reformy ustrojowej strefy euro. W umowie koalicyjnej z 14 grudnia 2013 r. wszystkie partie polityczne wchodzące w skład rządu opowiedziały się za realizacją pakietu reform zaproponowanych w trzecim raporcie Van Rompuy'a oraz planie Komisji Europejskiej. Jednym z podstawowych celów reformy winno być – ich zdaniem – zlikwidowanie patologicznej zależności pomiędzy „zadłużeniem banków a długiem publicznym” w państwach strefy euro oraz wprowadzenie regulacji, dających gwarancje, że banki same będą ponosić odpowiedzialność za swoje długi, bez obciążania ich kosztami podatników, zaś rynki finansowe nie będą stwarzać zagrożenia dla stabilności gospodarczej państw członkowskich. Z drugiej strony CDU, CSU i SPD zastrzegły sobie, że reforma ustrojowa strefy euro nie powinna naruszyć „sprawdzonych” już „reguł społecznej gospodarki rynkowej”, zaś instytucje Unii Europejskiej winny aktywnie uczestniczyć w funkcjonowaniu nowych struktur ustanowionych w wyniku reformy (CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag 14.12.2013: 110).

### 3.3. Trzecia faza debaty (od 1 lipca 2015 r.)

Na ogłoszenie raportu pięciu przewodniczących jako pierwsza partia polityczna w Niemczech zaregowała SPD. Już 25 czerwca 2015 r. frakcja parlamentarna tej partii w Bundestagu wydała oświadczenie, w którym nazwała raport „progresywną strategią wyznaczającą ramowe zmiany w architekturze Unii Gospodarczej i Walutowej”. Zmiany te oparte na procesach konwergencji oraz przekazaniu niektórych kompetencji państw członkowskich na szczebel Unii Europejskiej uznane zostały przez socjaldemokratów za niezbędne warunki przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego oraz instytucjonalnego wzmocnienia strefy euro. Podobnie jak w przypadku trzeciego raportu Van Rompuy’a, także i tym razem politycy SPD zwracali wszelako szczególną uwagę, że niezbędnym wymogiem akceptacji społecznej dla proponowanej reformy winno być wyraźnie wzmocnienie jej wymiaru socjalnego (SPD-BT-Fraktion 25.06.2015: 1-2).

W podobnym tonie utrzymana była uchwała Zjazdu Federalnego SPD zwołanego w dniach 10-12 grudnia 2015 r. w Berlinie. Socjaldemokraci uznali w niej za w pełni uzasadnione plany ustanowienia Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej. Ich zdaniem – Unia Fiskalna winna stanowić pierwszy krok na drodze do utworzenia w przyszłości odrębnego budżetu państw strefy euro, zasilanego m.in. ze wspólnego podatku od transakcji finansowych. Ponieważ wysokie zadłużenie sektora publicznego w wielu państwach członkowskich niosło ze sobą ryzyko ich „ekstremalnego uzależnienia od międzynarodowych rynków finansowych”, SPD domagała się także rozwiązania w najbliższej przyszłości „problemu starych długów” w strefie euro (SPD-BPT 10-12.12.2015: 7).

Zupełnie inne były natomiast reakcje partii chadeckich. W grudniu 2015 r. deputowany Europejskiej Partii Ludowej (*European People's Party* – EPP) do Parlamentu Europejskiego z ramienia CSU Markus Ferber wyraził opinię, że raport pięciu przewodniczących wytycza wprawdzie nowe cele, ale z drugiej strony jest pozbawiony jakiegokolwiek rzetelnej diagnozy na temat przesłanek dotychczasowych niepowodzeń strefy euro. Jego zdaniem podstawową przyczyną tychże niepowodzeń było to, że poszczególne państwa członkowskie strefy euro, zwłaszcza Francja, unikały dotąd odpowiedzialności za jej funkcjonowanie (Mussler 15.12.2015: 2). Kilka tygodni wcześniej, podczas Zjazdu Krajowego CSU w dniach 20-21 listopada 2015 r. w Monachium, przyjęto uchwałę zalecającą wprowadzenie do prawa pierwotnego Unii Europejskiej przepisów o niewypłacalności państw członkowskich strefy euro. Winny one przewidywać, w przypadku grożącej danemu państwu niewypłacalności, m.in. natychmiastowe odroczenie płatności wszystkich długów zagranicznych, kontrolę kapitału,

plan naprawczy oraz konieczność automatycznego wystąpienia ze strefy euro w ściśle określonym terminie w razie zakończonego niepowodzeniem procesu sanacji. W nawiązaniu do sytuacji, do jakiej doszło w połowie 2015 r. w Grecji, której groziła wówczas niewypłacalność, uchwała CSU stanowiła, że jeśli dane państwo członkowskie strefy euro „nie jest już w stanie wypełniać swoich zobowiązań i uchyla się od przeprowadzenia gruntownych reform strukturalnych względnie nie może tego uczynić, to musi mieć ono jako *ultima ratio* możliwość wystąpienia ze strefy euro” (CSU-PT 20-21.11.2015: 318-319).

Jeszcze bardziej krytyczne opinie wobec raportu pięciu przewodniczących wyrażała grupa CDU/CSU z frakcji Europejskiej Partii Ludowej Parlamentu Europejskiego. W sprawozdaniu przewodniczącego grupy Herberta Reula, przedstawionym podczas Zjazdu Federalnego CDU w dniach 14-15 grudnia 2015 r. w Karlsruhe, słowa krytyki odnosiły się przede wszystkim do tej części raportu, która zalecała uwspólnotowanie krajowych systemów gwarantowania depozytów, a w ślad za tym do projektu Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia EDIS. Argumentacja, jakiej używała grupa CDU/CSU, pokrywała się w dużej mierze ze znanymi już od kilku tygodni opiniami ministra finansów Schäuble’go oraz przedstawicieli niemieckich banków, które omówione zostaną poniżej. Utworzenie EDIS stwarzałoby – zdaniem grupy CDU/CSU – zagrożenie dla klientów stabilnych banków, ponieważ musieliby oni gwarantować depozyty klientów banków zagrożonych upadłością. W ten sposób doszłoby do przeniesienia „ryzyka upadłościowego” z banków danego państwa członkowskiego na całą strefę euro, zaś Unia Bankowa stałaby się *de facto* „unią transferową”. Grupa CDU/CSU zaapelowała również do Komisji Europejskiej, aby ta zamiast zajmować się nowelizacją rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 lipca 2014 r., mającą na celu ustanowienie EDIS, więcej uwagi poświęciła implementacji dyrektywy DGSD z 16 kwietnia 2014 r., której termin wejścia w życie upłynął 3 lipca 2015 r. Dyrektywę tę grupa CDU/CSU uznała zresztą za zupełnie wystarczającą gwarancję prawidłowego funkcjonowania Unii Bankowej. Ponadto domagała się, aby reforma ustrojowa strefy euro, mająca na celu przede wszystkim wzmocnienie systemu zarządzania gospodarczego, fiskalnego i finansowego strefy, nie doprowadziła w konsekwencji do „podważenia spójności Unii Europejskiej” (CDU-BPT. Bericht von Reul, 14-15.12.2015: 7-9). Obrady omawianego Zjazdu Federalnego zakończyły się przyjęciem uchwały, zgłoszonej przez 30 delegatów, w której CDU odrzuciła projekt Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia EDIS. Argumentacja wnioskodawców była podobna, jak w sprawozdaniu grupy CDU/CSU z frakcji Europejskiej Partii Ludowej. Jednak delegaci Zjazdu Federalnego CDU wskazywali tym razem bardzo wyraźnie, że jeżeli dojdzie do

utworzenia w 2024 r. EDIS, to „odbędzie się to kosztem” głównie klientów niemieckich banków. W ślad za tym Zjazd Federalny CDU wezwał rząd federalny oraz Bundestag do dalszych skutecznych działań mających na celu zablokowanie (*verhindern*) projektu Komisji Europejskiej (CDU-BPT 14-15.12.2015: 14-15).

Również FDP, która po wyborach parlamentarnych z 22 września 2013 r. po raz pierwszy w historii RFN nie dostała się do Bundestagu, bardzo krytycznie odnosiła się do zamysłu ustanowienia EDIS. Podczas Zjazdu Federalnego tej partii w dniach 23-24 kwietnia 2016 r. w Berlinie zgłoszono dwa wnioski programowe, które wprawdzie nie zostały przyjęte jako uchwały Zjazdu, ale przekazane Zarządowi Federalnemu w celu ich rozpatrzenia. Uwagę zwracał przede wszystkim wniosek Federalnej Komisji ds. Gospodarki i Energii (*Bundesfachausschuss Wirtschaft und Energie*), w którym zalecano odrzucenie projektu Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. W uzasadnieniu wnioskodawcy argumentowali, że centralizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów podważy zaufanie do tych banków, które dotąd charakteryzowały się dużą stabilnością, będzie oznaczała uruchomienie procesu „konkurencji w dół” zgodnie z zasadą *race to the bottom*, zaś ewentualna niestabilność sektora bankowego oraz polityki gospodarczej i finansowej w danym państwie członkowskim odbije się na kondycji finansowej całej strefy euro. Wskazywali oni również, że istniejące obecnie w Unii Europejskiej krajowe systemy gwarantowania depozytów są „w większości przypadków wystarczające” dla ochrony interesów finansowych ich klientów. Jest nim zwłaszcza system niemiecki, który był uważany przez polityków FDP za wręcz wzorcowy. Ponadto apelowali oni do rządu federalnego o przestrzeganie kryteriów przewidzianych w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r., zalecających ścisłą dyscyplinę finansową oraz respektowanie zasady, że żadne państwo członkowskie strefy euro nie może zostać zmuszone do pokrywania zobowiązań finansowych innego państwa (klauzula *no-bail-out*) (FDP-BPT 23-24.04.2015: 221-225).

#### **4. Wpływ rządu federalnego na dynamikę kryzysu zadłużeniowego oraz reformę ustrojową strefy euro**

##### **4.1. Wpływ rządu niemieckiego na dynamikę kryzysu zadłużeniowego strefy euro**

Rząd Niemiec wywarł znaczący wpływ na dynamikę kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Nie do przecenienia był przede wszystkim jego wkład finansowy w walkę z kryzysem. Według danych Federalnego Ministerstwa Finansów na dzień 31 marca 2017 r. udział Niemiec w poszczególnych pakietach ratunkowych dla państw dotkniętych kryzysem w strefie euro

wyniósł 91,5 mld euro, zaś niewykorzystane jeszcze dotąd gwarancje kredytowe wynoszą łącznie 119,6 mld euro (BMF 31.03.2017: 1). Oznacza to, iż Niemcy stały się największym wśród państw członkowskich strefy euro płatnikiem netto na rzecz zadłużonych krajów członkowskich. Z drugiej strony jednak, choć może to brzmieć paradoksalnie, rządy Niemiec i Francji same przyczyniły się bezpośrednio lub pośrednio do pogłębienia tegoż kryzysu. Zasadniczą przyczyną kryzysu był bowiem ryzykowny sposób udzielania przez niemieckie i francuskie banki kredytów nabywcom nieruchomości w Irlandii i Hiszpanii, konsumentom w Portugalii, a także rządowi Grecji. Mimo to Niemcy i Francja zamiast anulować długi, co zalecali niektórzy ekonomiczni eksperci (Legrain 21.04.2014: 1-3), postanowiły udzielić pożyczek zadłużonym państwom, przerzucając tym samym odpowiedzialność za skutki kryzysu na tamtejszych podatników. W ten sposób rządy obu państw bezpośrednio przyczyniły się do spotęgowania kryzysu zadłużeniowego.

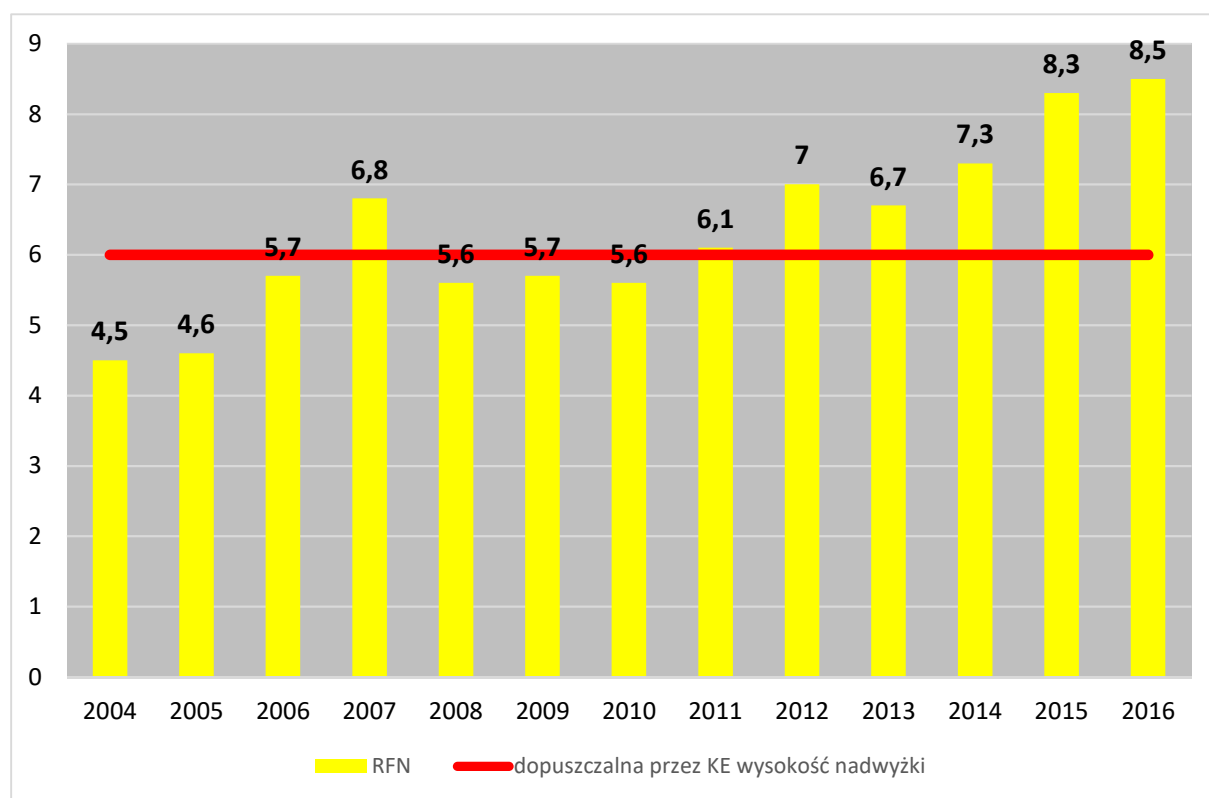
Podstawową metodą walki z kryzysem, forsowaną przez rząd niemiecki, nawet wbrew wątpliwościom rządu francuskiego, stała się polityka cięć finansowych. Ponieważ nie miała ona oparcia w programach pro wzrostowych, nie mogła doprowadzić do wzrostu gospodarczego oraz podniesienia konkurencyjności zadłużonych gospodarek, lecz wręcz przeciwnie przyczyniała się bezpośrednio do pogłębiania kryzysu. Ta metoda walki z kryzysem była ostro krytykowana nie tylko w państwach nim dotkniętych, ale nawet w samych Niemczech (Węc 2014a: 204-205). Wiosną 2010 r. kanclerz Merkel wbrew stanowisku większości państw członkowskich Unii Europejskiej przeforsowała postulat włączenia zarówno EFSF, jak i IMF do działań ratunkowych wobec Grecji, Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii oraz wymuszenia na rządach tych państw radykalnych kroków mających na celu zmniejszenie długu publicznego (Müller-Brandeck-Bocquet 2012, B 10: 18-19). Od spełnienia tych postulatów rząd niemiecki uzależnił bowiem swój udział w pakietach ratunkowych. W dniach 8-9 grudnia 2011 r. pod presją Niemiec i Francji Rada Europejska podjęła decyzję polityczną o podpisaniu paktu fiskalnego, którego celem było m.in. zaostrenie dyscypliny fiskalnej i sankcji za jej nieprzestrzeganie. Jednocześnie Niemcy i Francja sprzeciwiły się propozycjom zawartym w *non paper* polskiej prezydencji z 2 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia spójnej i inkluzyjnej struktury gwarantującej utrzymanie spójności pomiędzy Unią Europejską a strefą euro po wprowadzeniu w tej ostatniej zmian w zakresie zarządzania gospodarczego i budżetowego (Węc 2012a: 128-129, 144-145). Od samego początku kryzysu zadłużeniowego rząd niemiecki stanowczo sprzeciwiał się również postulatом rządów najbardziej zadłużonych państw strefy euro, wspieranych w tej sprawie przez Komisję Europejską i Parlament



Europejski, a dotyczącym nadania EBC prawa do skupu euroobligacji oraz niemal nieograniczonego dostępu EFSF, a później także ESM do środków finansowych EBC.

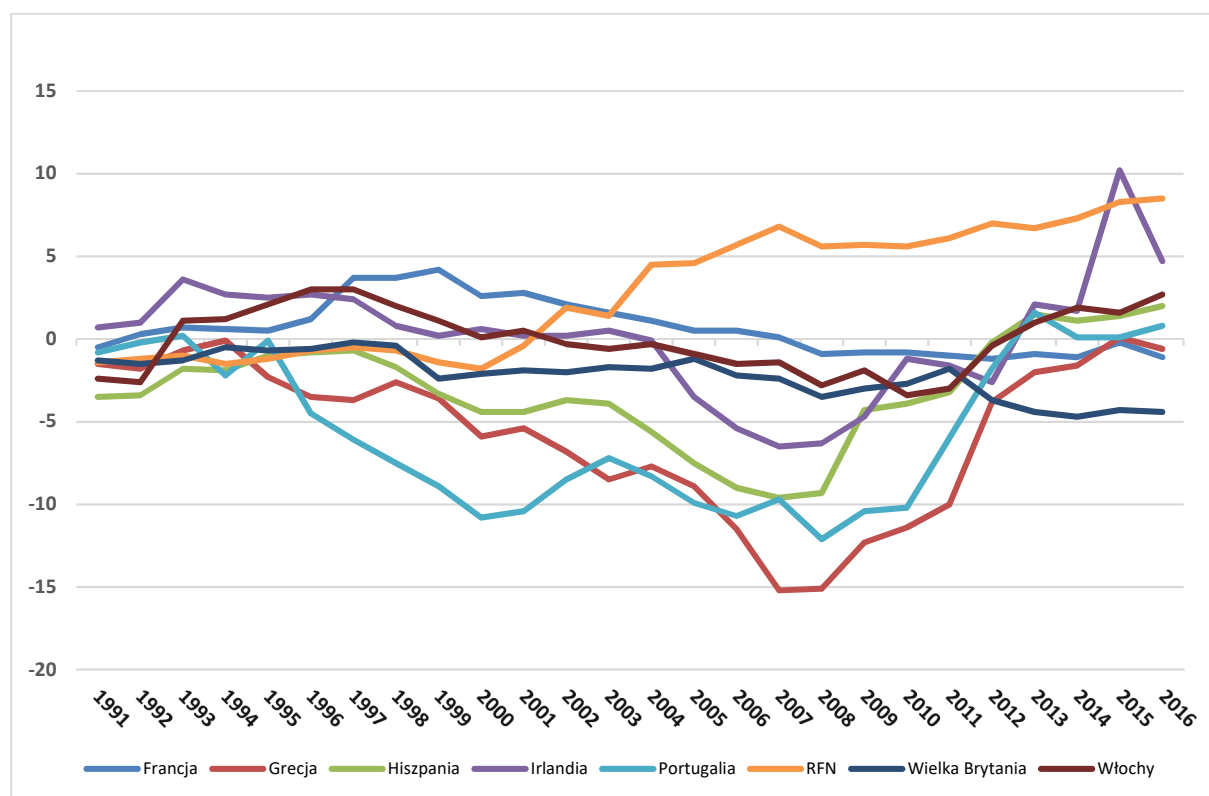
Ponadto na okres kryzysu zadłużeniowego w strefie euro przypadła faza dynamicznie wzrastającej od 2005 r. konkurencyjności niemieckiej gospodarki w stosunku do otoczenia międzynarodowego, w tym także gospodarek pozostałych państw strefy. Była ona spowodowana relatywnie niskimi – w porównaniu z innymi krajami strefy – płacami oraz zbyt niskim, jak dla Niemiec, kursem wymiany euro (Flassbeck 10-16.07.2013: 28-29). Efektem była bardzo duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących. Wprawdzie od 2010 r. w bilansie obrotów bieżących w relacjach z państwami strefy euro nadwyżka ta zaczęła spadać (Hollenbeck 22.11.2013: 1; Berger 28.01.2014 B11), to jednak w stosunkach z państwami dotkniętymi kryzysem zadłużeniowym była ona nadal duża (Leistungsbilanz 2017: 1-2; Destatis 2016: 424) (por. diagram I i II). Sytuacja ta w powiązaniu z bardzo słabym popytem

**Diagram I: Nadwyżka Niemiec na rachunku obrotów bieżących w latach 2004-2016 (w % PKB)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Saldo der Leistungsbilanz von Deutschland in Prozent des BIP in den Jahren 1991-2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, <https://www.deutschlandinzahlen.de>, s. 1-2 (dostęp: 23.05.2017 r.).

**Diagram II: Bilans obrotów bieżących Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii w latach 1991-2016 (w % PKB)**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Saldo der Leistungsbilanz von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und Irland in Prozent des BIP in den Jahren 1991-2016, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, <https://www.deutschlandin zahlen.de>, s. 1-2 (dostęp: 23.05.2017 r.).

wewnętrzny i niską stopą inwestycji w Niemczech<sup>66</sup> doprowadziła do zakłócenia równowagi ekonomicznej w całej strefie, a tym samym w sposób pośredni przyczyniła się do dalszego pogłębienia kryzysu (Zürcher 27.03.2012: 1-2). Trwale utrzymywanie się nadwyżki w bilansie obrotów bieżących na poziomie powyżej 6% PKB traktowane było od wielu lat przez Komisję Europejską jako zagrażające stabilności finansowej państw strefy euro (Schulz 5.03.2014: 1-2; Berger 28.01.2014 B11)<sup>67</sup>. Opinię tę podzielał także Departament Skarbu USA, według którego sytuacja ta zagrażała stabilności finansowej w skali regionalnej, a nawet światowej, ponieważ państwo mające tak dużą nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących

<sup>66</sup> Słaby popyt wewnętrzny wynikał przede wszystkim ze swoistego „dumpingu płacowego” w Niemczech, spowodowanego wprowadzonymi przez rząd Schrödera zasadami elastycznego rynku pracy. Zasady te powodowały, że konkurencyjność gospodarki niemieckiej wciąż rosła, ale płace albo spadały (jak w latach 2005-2011), albo stały w miejscu (od 2012 r.). Niski popyt wewnętrzny skutkowało m.in. słabszym wzrostem inwestycji oraz większym długiem publicznym (Flassbeck 10-16.07.2013: 28-29; Berger 28.01.2014 B11).

<sup>67</sup> W Niemczech nadwyżka ta przekraczała dopuszczalną przez KE wysokość 6% PKB w latach 2007 oraz 2011-2016 (por. diagram I).

zmuszało swoich partnerów handlowych do kredytowania ich importu i trwałego zadłużania się (Spiegel 2.02.2015: 1).

Mimo iż niektóre państwa strefy euro, w tym zwłaszcza Francja i Włochy, ale także Komisja Europejska, domagały się podjęcia przez Niemcy niezbędnych działań mających na celu zmniejszenie tej nadwyżki, rząd federalny nie dał się do tego przekonać. Opinie na temat konieczności zmniejszenia nadwyżki przez Republikę Federalną wyrażali również przedstawiciele IMF oraz liczni eksperci gospodarczy. Dopiero w 2013 r., gdy Komisja Europejska zaczęła pracować nad projektami zmian ustrojowych w strefie euro, służącymi przezwyciężeniu kryzysu zadłużeniowego zgodnie z trzecim raportem Van Rompuy'a, zajęła się także sprawą niemieckiej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. 5 marca 2014 r. udzieliła ona rządowi federalnemu nagany, wzywając go jednocześnie do podjęcia niezbędnych działań mających na celu zwiększenie popytu wewnętrznego w Niemczech. Argumentowała ona, że dotychczasowa nadwyżka w bilansie obrotów bieżących grozi zachwianiem równowagi w całej strefie euro. Mimo to nadwyżka ta do końca analizowanego okresu nie tylko się utrzymała, ale nawet jeszcze wzrosła – z 7,3% w 2014 r. do 8,5% PKB w 2016 r. (Węc 2015: 131-134; Leistungsbilanz 2017: 1-2).

#### **4.2. Obrady i raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej, czyli niemiecka inicjatywa dyplomatyczna**

W marcu 2012 r. z inicjatywy niemieckiego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle powołana została do życia Grupa Refleksyjna ds. Przyszłości Unii Europejskiej. W jej skład weszli ministrowie spraw zagranicznych jedenastu państw członkowskich Unii Europejskiej: Niemiec, Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Polski, Austrii, Danii, Włoch, Hiszpanii i Portugalii. Było rzeczą charakterystyczną, że zgłaszając swoją inicjatywę, Westerwelle nie uzgodnił tego nawet z rządem Danii sprawującym wówczas prezydencję w Unii Europejskiej, co wywołało uzasadnioną irytację w Kopenhadze i skutkowało tym, iż podczas pierwszego posiedzenia Grupy Refleksyjnej w marcu 2012 r. w Berlinie duńskiego ministra spraw zagranicznych reprezentował urzędnik ministerialny (König 21.03.2012: 1-3). Grupa spotkała się pięć razy w okresie od marca do września 2012 r., omawiając m.in. zmiany dotyczące systemu instytucjonalnego, życia demokratycznego, zarządzania gospodarczego czy też wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz roli UE w polityce światowej. Podczas piątego posiedzenia 17 września 2012 r. w Warszawie Grupa Refleksyjna przedłożyła raport końcowy ze swojej działalności.

Raport nie został przyjęty w drodze konsensu i dlatego odzwierciedlał on jedynie opinie poszczególnych ministrów, a nie wspólne stanowisko całej Grupy Refleksyjnej. Nie było to także potrzebne, skoro wszystkie dotychczasowe propozycje Westerwelle w sprawie opracowania nowego traktatu konstytucyjnego dla Unii Europejskiej oraz zwołania konwentu w tej sprawie zostały – jak wspomniano wyżej – odrzucone przez większość członków Grupy Refleksyjnej. Z drugiej strony był to pierwszy dokument opracowany podczas analizowanej debaty, w którym jasno i jednoznacznie rozdzielone zostały dwie kwestie: zmiany w ustroju strefy euro niezbędne do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego (część pierwsza raportu) oraz zmiany ustrojowe w całej Unii Europejskiej, mające na celu wzmocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej z powodu wyzwań wynikających z procesu globalizacji (część druga raportu). Sygnatariusze raportu zgodnie podkreślali, że należy „dobrać odpowiednią kolejność działań” i zachować pomiędzy nimi równowagę, „łącząc elementy możliwe do wprowadzenia w życie w chwili obecnej z długoterminową wizją silniejszej Europy” (Final Report 17.09.2012: 1). Za bezwzględny priorytet i zarazem cel krótkoterminowy uznano potrzebę przeprowadzenia reformy ustrojowej UGiW zgodnie z wytycznymi zawartymi w pierwszym raporcie Van Rompuy’a z czerwca 2012 r. Podobnie jak Van Rompuy członkowie Grupy Refleksyjnej domagali się (1) ustanowienia mechanizmu nadzoru nad bankami państw członkowskich Unii Europejskiej, przy czym byłby on obligatoryjny dla państw strefy euro oraz nieobligatoryjny dla pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej (Unia Finansowa); (2) utworzenia władzy nadzorczej nad budżetami państw członkowskich (choć bez precyzyjnego określenia jej uprawnień), ale przy pełnym poszanowaniu odpowiedzialności państw za opracowywanie budżetów narodowych, a także uwspólnotowienia ryzyka niewypłacalności z tytułu długu państwowego (niektórzy ministrowie) (Unia Fiskalna), (3) koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro (Unia Gospodarcza) oraz (4) legitymizacji wszystkich zmian ustrojowych w UGiW przez stosowne rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych (Final Report 17.09.2012: 3-5).

Ponadto ministrowie spraw zagranicznych doprecyzowali wspomniane propozycje Van Rompuy’a lub opowiadali się za nieco innymi niż on rozwiązaniami ustrojowymi w UGiW. Postulowali przekształcenie w przyszłości Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski System Walutowy (Unia Finansowa)<sup>68</sup>. Domagali się wzmocnienia roli komisarza ds. gospodarczych i finansowych w Komisji Europejskiej (Unia Fiskalna).

---

<sup>68</sup> Podobnie jak CDU w swojej uchwale programowej w sprawie polityki europejskiej z listopada 2011 r.

Postulowali koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich przy wykorzystaniu procedury wzmocnionej współpracy (zwłaszcza w zakresie rynków pracy i stabilności systemów emerytalnych) oraz nadanie wiążącego charakteru, dobrowolnym obecnie, zobowiązaniom wynikającym z postanowień paktu euro plus (Unia Gospodarcza). W końcu także opowiadali się za precyzyjnym określeniem nowych kompetencji Parlamentu Europejskiego (m.in. włączenie go do procedury semestru europejskiego, spraw związanych z paktem euro plus czy też kwestii korzystania państw zadłużonych ze środków ewentualnego budżetu strefy euro) oraz parlamentów narodowych (wyrażanie zgody na wszelkie działania podejmowane na poziomie unijnym, a dotyczące kompetencji państw członkowskich [m.in. budżet krajowy]), a także ustanowieniem stałego wspólnego komitetu złożonego z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zajmującego się polityką gospodarczą i fiskalną w ramach UGiW (Final Report 17.09.2012: 3-5).

Po przeprowadzeniu reformy ustrojowej UGiW oraz przezwycięzeniu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro celem Unii Europejskiej miała być jej kompleksowa, druga reforma ustrojowa. Pewne działania – być może już w perspektywie krótkoterminowej – winny być podjęte w oparciu o istniejące traktaty, zaś inne w perspektywie długoterminowej w drodze rewizji traktatów, dokonanej w czasie obrad konwentu i konferencji międzyrządowej. Druga reforma ustrojowa winna doprowadzić do zwiększenia spójności działań zewnętrznych Unii i usprawnienia procesu podejmowania decyzji w tej dziedzinie, zacieśnienia współpracy i zwiększenia efektywności Unii w relacjach z partnerami strategicznymi, wzmocnienia innych polityk unijnych, zwłaszcza polityki energetycznej oraz polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zmian w systemie instytucjonalnym Unii, umocnienia aksjologii Unii, a także poprawy długofalowego zarządzania Unią.

W celu zwiększenia spójności działań zewnętrznych Unii należałoby wypracować kompleksowe i zintegrowane podejście do wszystkich aspektów „pozycji UE na arenie międzynarodowej”, w szczególności jednak nieodzowne byłoby wzmocnienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, pozycji wysokiego przedstawiciela Unii w poszczególnych działaniach zewnętrznych, opracowanie jasnych zasad współpracy pomiędzy nim a pozostałymi komisarzami, usprawnienie pracy Rady do Spraw Zagranicznych, zwiększenie częstotliwości spotkań ministrów spraw zagranicznych w formule Gymnich, wzmocnienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony poprzez wykorzystanie do tego celu stałej współpracy strukturalnej, a także rozszerzenie katalogu jej celów poza inicjatywę łączenia i udostępniania zdolności wojskowych (*pooling and sharing*). Ponadto wysoki przedstawiciel Unii wraz z rządami państw członkowskich powinni podjąć niezbędne inicjatywy służące

zacieśnieniu współpracy i zwiększeniu efektywności Unii w relacjach z partnerami strategicznymi. W perspektywie długoterminowej należałoby znacząco rozszerzyć zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, podjąć nowe działania w dziedzinie przemysłu obronnego (np. utworzenie wspólnego rynku projektów zbrojeniowych), a także zmierzać do ustanowienia w tej dziedzinie wspólnej reprezentacji Unii na forum organizacji międzynarodowych (Final Report 17.09.2012: 6-7). Wzmocnieniu polityki energetycznej mogłoby służyć ustanowienie wewnętrznego rynku energii opartego na unijnej infrastrukturze energetycznej, poprawa wydajności energetycznej oraz zdefiniowanie wspólnych zewnętrznych relacji energetycznych z otoczeniem międzynarodowym. Pierwszoplanowym celem reformy polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości winno być ustanowienie „Europejskiej Służby Granicznej”, zaś celem średnioterminowym – wprowadzenie „europejskiej wizy” (Final Report 17.09.2012: 7).

Zmiany w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej miałyby polegać przede wszystkim na zwiększeniu efektywności oraz legitymizacji działań poszczególnych instytucji, w szczególności Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Komisja Europejska winna nadal odgrywać „kluczową rolę motoru metody wspólnotowej”, ale należałoby usprawnić jej wewnętrzną strukturę organizacyjną (utworzenie klastrów z dwustopniową hierarchią komisarzy), zaś w perspektywie średniookresowej „zająć się kwestią liczby komisarzy”. Zmiany w Parlamencie Europejskim objęłyby ustanowienie europejskiej listy wyborczej (obok dotychczasowych list krajowych), organizację wyborów w tym samym dniu we wszystkich państwach członkowskich, usprawnienie procedury powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej w Parlamencie, a także wzmocnienie europejskich partii politycznych, które „powinny działać na rzecz autentycznie «europejskiej przestrzeni politycznej»”. Ponadto należałoby umocnić pozycję parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, m.in. poprzez zacieśnienie współpracy w ramach Konferencji Organów Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (*Conference des organismes specialises dans les affaires communautaires* – COSAC), kooperację komisji ze wszystkich parlamentów krajowych zajmujących się tym samym europejskim *dossier*, a także udział deputowanych do Parlamentu Europejskiego w strategicznych debatach europejskich w parlamentach narodowych. Reforma Rady Unii Europejskiej winna się natomiast sprowadzać do usprawnienia jej współpracy z Radą Europejską, w szczególności w zakresie przygotowywania posiedzeń tej ostatniej przez Radę do Spraw Ogólnych, ale w porozumieniu z innymi formacjami Rady. W perspektywie średniookresowej należałoby zwiększyć liczbę stałych

przewodniczących poszczególnych formacji Rady Unii Europejskiej oraz „znaleźć równowagę” pomiędzy stałymi a rotacyjnymi przewodniczącymi. Nie ulega wątpliwości, że byłoby to równoznaczne z kolejnym osłabieniem pozycji prezydencji Unii Europejskiej, po zmianach wprowadzonych w tym zakresie na mocy traktatu lizbońskiego. Część członków Grupy Refleksyjnej opowiedziała się ponadto za połączeniem urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej (Final Report 17.09.2012: 7-8). Umocnienie aksjologii Unii Europejskiej polegałoby na ustanowieniu nowego, prostszego mechanizmu monitorowania sposobu przestrzegania wartości Unii przez państwa członkowskie. W przypadku stwierdzenia naruszeń wartości Unii określonych w art. 2 TUE Komisja Europejska sporządzałaby stosowny raport i wydawała zalecenia dla takiego państwa lub kierowałaby sprawę do Rady Unii Europejskiej (Final Report 17.09.2012: 8). Raport nie rozwiązywał jednak najważniejszego problemu procedury art. 7 TUE, a mianowicie jej nieskuteczności spowodowanej wymogiem jednomyślności przy podejmowaniu przez Radę Europejską decyzji stwierdzającej poważne i stałe naruszanie przez dane państwo członkowskie wartości Unii określonych w art. 2 TUE.

W celu usprawnienia długofalowego zarządzania Unią Europejską Grupa Refleksyjna opowiedziała się za wprowadzeniem zmian w procedurze rewizji traktatów. Zarówno przyjęcie, jak i późniejsze wejścia w życie zmian traktatowych (z wyjątkiem akcesji nowych państw do Unii) powinno następować w drodze superkwalifikowanej większości głosów państw członkowskich i reprezentującej je ludności Unii. Zmiany traktatowe byłyby wiążące jedynie dla tych państw członkowskich, które dokonałyby ich ratyfikacji. W perspektywie długoterminowej należałoby rozważyć udoskonalenie systemu zarządzania w Unii Europejskiej poprzez ustanowienie zmian w jej dotychczasowym systemie podziału władzy. Zdaniem niektórych członków Grupy Refleksyjnej zmiany te mogłyby polegać m.in. na wprowadzeniu bezpośrednich wyborów przewodniczącego Komisji Europejskiej, który „samodzielnie wyznaczałby członków swojego «europejskiego rządu»”, nadaniu prawa do inicjatywy ustawodawczej Parlamentowi Europejskiemu oraz ustanowieniu drugiej izby parlamentarnej złożonej z przedstawicieli państw członkowskich (Final Report 17.09.2012: 8-9).

Raport Grupy Refleksyjnej ds. Unii Europejskiej był pierwszym wspólnym dokumentem państw członkowskich, stanowiącym rezultat debaty publicznej w latach 2011-2012 i zarazem zmierzającym do pogodzenia ze sobą reformy ustrojowej strefy euro oraz zmian ustrojowych w całej Unii Europejskiej. Nie był on dokumentem w pełni reprezentatywnym dla całej Unii, ponieważ opracowali go ministrowie spraw zagranicznych jedynie jedenastu państw

członkowskich, przy czym kraje przyjęte do Unii w latach 2004 i 2007 reprezentowała jedynie Polska. Tym niemniej raport ten kreślił długoterminową wizję reformy ustrojowej Unii Europejskiej, choć wiele spośród zawartych w nim propozycji mogło wzbudzać lub wzbudzało kontrowersje w państwach członkowskich (połączenie stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, utworzenie rządu europejskiego w miejsce Komisji Europejskiej, wprowadzenie europejskiej wizy, ustanowienie superkwalifikowanej większości głosów państw członkowskich i reprezentującej je ludności Unii w zwykłej procedurze rewizji traktatów). Z drugiej strony propozycje Grupy Refleksyjnej w sprawie zmian w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej nie były czymś zupełnie nowym. Przepis przewidujący zmniejszenie składu Komisji Europejskiej do 2/3 liczby państw członkowskich w celu wzmocnienia jej efektywności znalazł się nawet (i znajduje się nadal) w traktacie lizbońskim z 13 grudnia 2007 r. Jednak skutek późniejszych nalegań rządu irlandzkiego Rada Europejska w czerwcu 2009 r. zapowiedziała, zaś 22 maja 2013 r. na podstawie przepisów art. 17 ust. 5 TUE podjęła decyzję o utrzymaniu zasady „jeden kraj – jeden komisarz” dla Komisji Europejskiej rozpoczynającej kadencję od 1 listopada 2014 r.<sup>69</sup> Również idea połączenia stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej została zaprezentowana po raz pierwszy już 15 stycznia 2003 r. przez kanclerza Schrödera i prezydenta Chiraca, a w dniu następnym przekazana Konwentowi w sprawie przyszłości Europy, nie uzyskując wszakże aprobaty delegatów. Podobnie zamysł ustanowienia jednej ogólnoeuropejskiej listy w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego i głosowania na wspólnych „europejskich kandydatów” był rozważany w czasie obrad Konwentu, ale nie uzyskał wystarczającego poparcia wśród jego członków.

#### **4.3. Wpływ rządu federalnego na dotychczasowy przebieg reformy ustrojowej strefy euro**

Mimo tak wielu zastrzeżeń zgłaszanych zarówno przez państwa członkowskie strefy euro, jak i instytucje Unii Europejskiej, rząd niemiecki uzyskał bardzo znaczny wpływ na realizację reformy ustrojowej w strefie. Uwidocznilo się to zwłaszcza w przebiegu i wynikach negocjacji w sprawie ustanowienia Unii Bankowej. Ustrojowe rozwiązania przyjęte dla Unii Bankowej zapewniały Niemcom, ale także Francji, znaczący wpływ na jej funkcjonowanie. Pierwotnie Unia Bankowa miała mieć charakter ponadnarodowy, jednak rząd federalny wraz z rządem francuskim oraz rządami kilku innych państw nie zgodziły się na projekt Komisji

---

<sup>69</sup> Rada Europejska zastrzegła jednak, że dokona przeglądu tej decyzji po przystąpieniu do Unii Europejskiej 30 państwa członkowskiego lub też po upływie omawianej kadencji Komisji – „w zależności od tego, które z tych dwóch wydarzeń przypadnie wcześniej” (art. 1-2 decyzji) (EC Decision OJ L, 2013, 165: 98).



Europejskiej, co doprowadziło do osłabienia kompetencji tej nowej struktury w strefie euro. Ostatecznie postanowiono, że Unia Bankowa będzie międzyrządową strukturą trójfilarową, opartą na dwóch różnych porządkach prawnych: prawie unijnym oraz umowie międzyrządowej. Pod wpływem rządu niemieckiego zdecydowano się na określenie zasad funkcjonowania SRF w umowie międzyrządowej, a nie w akcie prawa pochodnego. Rząd niemiecki argumentował bowiem w czasie negocjacji, że prawo unijne nie daje wystarczającej podstawy do utworzenia takiego Funduszu, co grozi zakwestionowaniem go w przyszłości przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech (Węc 2014b: 43).

Również szczegółowe uregulowania dotyczące zasad funkcjonowania Unii Bankowej zostały uzgodnione pod dużym wpływem rządu niemieckiego i francuskiego. Oba państwom udało się bowiem obwarować proces restrukturyzacji banków państw strefy euro licznymi zabezpieczeniami, które wzmacniają ich pozycję w procesie podejmowania decyzji, ale z drugiej strony komplikują funkcjonowanie Unii Bankowej. Rezultatem jest m.in. taki system głosowań w SRB, który ułatwi Niemcom czy Francji tworzenie koalicji blokujących przy restrukturyzacjach banków, wymagających pomocy powyżej 5 mld euro lub obejmujących instytucje mające siedzibę w co najmniej jednym państwie strefy euro oraz w co najmniej jednym państwie nienależącym do strefy euro (tzw. grupowa restrukturyzacja). Ponadto Niemcy jako państwo mające największy udział finansowy w SRF będą miały decydujący głos we wszystkich najważniejszych procesach restrukturyzacji lub likwidacji banków, a w ślad za tym będą mogły wpływać na kierunek reform w państwach ogarniętych kryzysem finansowym (Węc 2014b: 44).

Po opublikowaniu raportu pięciu przewodniczących w debacie publicznej w Niemczech pojawiła się ponownie, budząca tam dotąd liczne kontrowersje, sprawa ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. 4 listopada 2015 r. na wniosek frakcji koalicji rządowej CDU/CSU i SPD Bundestag uchwalił rezolucję, w której odniósł się z pełną dezaprobatą do założeń raportu pięciu przewodniczących, dotyczących ustanowienia systemu EDIS. Uwspólnotowanie krajowych systemów gwarancji depozytów uznał on za pomysł chybiony oraz stwarzający jedynie „fałszywe zachęty”; zamysł, który nie tylko nie przyczyni się do wzrostu zaufania do banków, ale nie stworzy także żadnych ważnych przesłanek dla stabilności sektora bankowego w strefie euro. Zamiast dążyć do ustanowienia nowego systemu gwarantowania depozytów, Komisja Europejska winna – jego zdaniem – raczej zadbać o implementację dyrektywy DGSD. W ślad za tym Bundestag wezwał rząd federalny do podjęcia działań, których celem byłoby zablokowanie (*unterbleibt werden*) projektu utworzenia EDIS oraz skuteczne wprowadzenie w życie we wszystkich państwach członkowskich, a także

na szczeblu Unii Europejskiej, dotychczas przyjętych środków zmierzających do ustanowienia Unii Bankowej (DB Drucksache 18/6548: 1-3).

24 listopada 2015 r., w dniu przedłożenia przez Komisję Europejską wniosku ustawodawczego w sprawie utworzenia EDIS z jego ostrą krytyką wystąpił natomiast niemiecki minister finansów Schäuble. Podczas debaty w Bundestagu nad projektem budżetu na 2016 r. doprecyzował on wspomnianą wyżej opinię frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD, że propozycja Komisji Europejskiej stwarza „falszywe zachęty”, umożliwiając jednym państwom członkowskim strefy euro zadłużanie się na koszt innych państw (DB Plenarprotokoll 18/138: 13508). Krytyczne nastawienie Schäuble’go wobec idei powołania wspólnego funduszu gwarancyjnego dla całej strefy euro było znane już od negocjacji legislacyjnych nad projektem dyrektywy DGSD z 16 kwietnia 2014 r. Jednak teraz ujawniło się ono z nową mocą. Podczas gdy komisarz ds. finansów Jonathan Hill (KE) w czasie prezentacji projektu mówił o konieczności ustanowienia EDIS jako „wielkiego brakującego (jeszcze) elementu” Unii Bankowej, który w żadnym razie nie będzie „darmowym biletem” dla zagrożonych banków, to Schäuble ostrzegał, że projekt ten jest przedwczesny oraz stwarza zagrożenie dla klientów niemieckich banków, którzy będą musieli gwarantować depozyty klientów banków innych państw członkowskich strefy euro (Kröger 25.11.2015:1-2; EurActiv 25.11.2015: 1-2; Handelsblatt 24.11.2015: 1). Zdaniem Schäuble’go należałoby zatem najpierw dokończyć proces konstytuowania Unii Bankowej w oparciu o przyjęte już regulacje prawne, zweryfikować funkcjonowanie tej nowej struktury w praktyce, zaś dopiero później zastanowić się nad umocnieniem jej trzeciego filaru. W ślad za opinią niektórych niemieckich banków Schäuble wieszczył nawet, że ustanowienie EDIS może być pierwszym krokiem w kierunku przekształcenia Unii Bankowej w „unię transferową” (Tageszeitung 25.11.2015:1).

Stanowisko niemieckiego ministra finansów podzielał prezes *Deutsche Bank* Jens Weidmann, który wskazywał, że nie zostały jeszcze spełnione wszystkie przesłanki utworzenia EDIS. Narodowe systemy bankowe są bowiem nadal mocno uzależnione od polityki finansowej i gospodarczej rządów państw członkowskich (np. procedury upadłościowe przedsiębiorstw są różnie uregulowane w poszczególnych państwach). Ponadto ustanowienie takiego systemu niosłoby ze sobą pewne ryzyko, że skutki błędnych decyzji politycznych przyjmowanych przez rządy będą musieli tym razem ponosić klienci wszystkich banków strefy euro (EurActiv 25.11.2015: 1). Schäuble’go wsparły także kasy oszczędnościowe (*Deutsche Sparkassen*) oraz banki spółdzielcze (*Genossenschaftsbanken*), liczące wcześniej na specjalne regulacje zasadniczo wyłączające je z EDIS. Kiedy jednak okazało się, że projekt Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. nie przewidywał żadnych regulacji *opt-out*, wszczyły one

prawdziwy alarm. W pozostałych państwach członkowskich strefy euro, z wyjątkiem Austrii, projekt Komisji Europejskiej nie wzbudzał już takich kontrowersji. Z entuzjazmem przyjęto go zwłaszcza we Francji oraz w większości państw położonych w południowej części strefy euro. Przedstawiciele rządów tychże państw wskazywali, że utrzymywanie narodowych systemów gwarancji depozytów w jednolitej strefie walutowej jest pozbawione sensu. EDIS winien wzmocnić zaufanie klientów do banków, a w ślad za tym zapobiec w przyszłości panicznemu wypłacaniu zdeponowanych środków w razie pojawienia się sytuacji kryzysowej, jak to miało miejsce w Grecji, w której depozytariusze w krótkim czasie wypłacili z banków aż 45 mld euro, doprowadzając tym samym do destabilizacji całego sektora finansów państwa (BdB 25.11.2015: 1-2; Kröger 2015:1-2; Tageszeitung 25.11.2015:1).

Efektom ostrej krytyki projektu Komisji Europejskiej w Niemczech było to, że rządowi federalnemu udało się na pewien czas odroczyć ostateczne decyzje w tej sprawie. Pod presją Niemiec w projekcie konkluzji Rady Europejskiej w grudniu 2015 r. skreślony został bowiem *passus* odnoszący się do EDIS. Z drugiej strony należy podkreślić, że sprawa Unii Bankowej była wówczas na forum Rady Europejskiej omawiana jedynie marginalnie, przesłoniły ją bowiem inne kwestie, w tym m.in. kryzys migracyjny w Unii Europejskiej oraz walka z terroryzmem (EC. Conclusions 17-18.12.2015: 1-8; Mussler 15.12.2015: 1-2).

Jednak niespełna dwa miesiące później, 25 lutego 2016 r., Bundestag uchwalił kategorycznie sformułowaną rezolucję skierowaną głównie do Komisji Europejskiej. Powtórzył w niej nie tylko wszystkie wątpliwości zawarte już w deklaracji z 4 listopada 2015 r., ale także sformułował nowe zastrzeżenia. Przede wszystkim zakwestionował podstawę prawną projektu Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r., czyli art. 114 TFUE, który dopuszcza jedynie harmonizację, a nie unifikację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepisy te nie dawały – zdaniem Bundestagu – możliwości uwspólnotwienia krajowych systemów gwarantowania depozytów. Ponadto projekt Komisji Europejskiej przewidywał utworzenie Funduszu Ubezpieczenia Depozytów, którego zadaniem miało być – w opinii Bundestagu – „(re)finansowanie narodowych systemów gwarantowania depozytów”. Projekt ten zakładał zatem stworzenie nowego źródła dochodów dla Unii Europejskiej, a przecież obowiązujące dotąd traktaty wyraźnie stanowią, że finansowanie nowych zadań Unii wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich. W dalszej części rezolucji Bundestag argumentował, że projekt Komisji Europejskiej może naruszać zasadę pomocniczości oraz zasadę proporcjonalności. Komisja nie przeprowadziła bowiem wymaganych przez protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad

pomocniczości i proporcjonalności, załączony do TUE oraz TFUE, „szerokich konsultacji” (art. 2 protokołu) oraz nie podała wymaganego uzasadnienia zawierającego m.in. ocenę skutków finansowych danego projektu (art. 5 protokołu). W końcowej części rezolucji Bundestag sformułował te same warunki pod adresem Komisji Europejskiej, które 4 listopada 2015 r. postawił rządowi federalnemu. Wezwał Komisję do zaniechania zamiaru utworzenia EDIS oraz zadbania o skuteczne wprowadzenie w życie dotychczas przyjętych środków zmierzających do ustanowienia Unii Bankowej (DB Drucksache 18/7644: 1-4; CSU-Landesgruppe: 1).

8 marca 2016 r. rezolucja Bundestagu została przedstawiona na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej (CEU. Note, 8.08.2016: 1). W czerwcu tegoż roku odbyły się aż cztery debaty w Radzie Unii Europejskiej lub jej organach przygotowawczych, poświęcone projektowi rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia EDIS (Procedure 2015/0270/COD: 1-2). 16 czerwca prezydencja holenderska przedłożyła raport z postępu prac nad wnioskiem ustawodawczym Komisji oraz projekt konkluzji politycznych Rady Unii Europejskiej (CEU. Report, 16.06.2016: 1-3; Draft Conclusions 16.06.2016: 4). W uchwalonych cztery dni później konkluzjach delegacje przyjęły „do wiadomości fakt, że uczestniczące państwa członkowskie zamierzają skorzystać z możliwości zawarcia porozumienia międzyrządowego, kiedy rozpoczną się negocjacje polityczne w sprawie EDIS” (CUE. Conclusions 17.06.2016: 4). Oznaczało to, że Rada Unii Europejskiej uczyniła kolejne ustępstwo wobec delegacji niemieckiej.

xxx

Ocena działań rządu federalnego w dotychczasowym przebiegu kryzysu zadłużeniowego strefy euro wypada ambiwalentnie. Niemcy miały wprawdzie największy udział finansowy w działaniach Unii Europejskiej na rzecz stabilizacji gospodarek zadłużonych państw strefy (Grecji, Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii). Z drugiej strony jednak, choć może to brzmieć paradoksalnie, same przyczyniły się bezpośrednio lub pośrednio do pogłębienia tegoż kryzysu. Mimo to uzyskały razem z Francją największy wpływ na kształt i wyniki reformy ustrojowej strefy euro, a nawet narzuciły pozostałym państwom strefy własną metodologię jej realizacji. W pierwszej fazie reformy w latach 2012-2015 uwidoczniło się to m.in. w przebiegu i wynikach negocjacji legislacyjnych w sprawie ustanowienia Unii Bankowej. Ustrojowe rozwiązania przyjęte dla Unii Bankowej zapewniały Niemcom znaczący wpływ na jej funkcjonowanie i system podejmowania decyzji oraz na wszystkie najważniejsze procesy restrukturyzacji lub likwidacji banków, a w ślad za tym na kierunek reform w państwach ogarniętych kryzysem finansowym teraz i w przyszłości. W drugiej fazie reformy, realizowanej zgodnie z założeniami raportu pięciu przewodniczących z 2015 r., doszło

natomiast do ostrych kontrowersji pomiędzy rządem niemieckim i Bundestagiem z jednej strony a Komisją Europejską z drugiej. Przedmiotem sporu był wniosek ustawodawczy Komisji w sprawie ustanowienia EDIS, co przyczyniło się do ponownego opóźnienia terminu utworzenia Unii Finansowej. Mimo iż prace legislacyjne nad wspomnianym wnioskiem nie zostały jeszcze zakończone, to wiele wskazuje na to, iż także w tej kwestii rządowi niemieckiemu uda się przeforsować swoje stanowisko.

Kryzys zadłużeniowy strefy euro oraz dotychczasowe próby jego rozwiązania doprowadziły do znaczącego wzmocnienia pozycji Niemiec w Unii Europejskiej i to zarówno w sensie ekonomicznym, jak i politycznym. Niemcy stały się jedynym liderem Unii, zmalało natomiast dotychczasowe znaczenie Francji, która od lat zmagająca się ze słabnącą konkurencyjnością swojej gospodarki oraz trudnościami w zakresie realizacji reform ekonomicznych. Kryzys zadłużeniowy strefy euro znacząco osłabił pozycję Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii i Grecji w Unii Europejskiej. Pośrednio przyczynił się on także do wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej i tzw. szczytów strefy euro oraz osłabienia znaczenia Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE. To wszystko sprzyjało wzrostowi znaczenia Niemiec w Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że dominująca pozycja Niemiec w Unii jest także oczywista w przyszłości. Opiera się ona bowiem głównie na korzystnych kryteriach makroekonomicznych niemieckiej gospodarki oraz konsekwencjach kryzysu zadłużeniowego strefy euro.



## **Rozdział V. Niemcy wobec kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej w latach 2015-2016**

### **1. Dynamika kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej. Od pierwszych symptomów (2011-2014) do kulminacji kryzysu (2015-2016)**

W latach 2015-2016 napłynęła do Europy największa od czasów drugiej wojny światowej fala masowej migracji (Tendera-Waszczuk 2016: 9-25; Koszel 2016: 143-156; Dobrowolska-Polak 2016: 124-135). Była ona spowodowana m.in. następstwami arabskiej wiosny (2010-2013), powstaniem tzw. Państwa Islamskiego w 2014 r. oraz konfliktami zbrojnymi w krajach Afryki i Azji. *Exodus* migrantów do Unii Europejskiej rozpoczął się już w 2011 r. W pierwszej połowie tegoż roku z Afryki Północnej do Włoch przybyło ponad 40 tys. osób. W samych Włoszech doszło do przeludnienia wyspy Lampedusa oraz ogłoszenia przez tamtejsze władze stanu kryzysu humanitarnego. 20 lutego 2011 r. z inicjatywy rządu włoskiego Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*Frontières extérieures* – Frontex) rozpoczęła operację „Hermes 2011”, mającą na celu udzielenie wsparcia w nadzorowaniu południowej granicy Unii Europejskiej (Węc 2012a: 199-200).

Mimo to od 2011 r. rokrocznie nadal wzrastała liczba migrantów z państw trzecich, ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej. O ile w 2011 r. wyniosła ona 309 040 osób, o tyle w 2015 r. osiągnęła kulminacyjny pułap 1 322 825 migrantów, zaś w roku 2016 uległa obniżeniu do poziomu 1 259 995 osób (Eurostat. *Asylum applicant*, 26.04.2017: 1-2). Głównymi szlakami przepływu migrantów były: wschodni szlak śródziemnomorski (z Turcji do Grecji i Bułgarii), centralny szlak śródziemnomorski (z Libii i Egiptu do Włoch) oraz zachodni szlak śródziemnomorski (z Maroka do Hiszpanii). Według danych urzędu UNHCR w 2015 r. zdecydowana większość migrantów dostawała się do Unii Europejskiej wschodnim szlakiem śródziemnomorskim (ok. 860 tys. osób), znacznie mniejsza grupa korzystała z centralnego szlaku śródziemnomorskiego (ponad 153 tys. osób), zaś zachodnim szlakiem śródziemnomorskim docierały jedynie nieznaczne grupy (ok. 16 tys. osób) (UNHCR. *Bureau for Europe*, February 2017: 1-9)<sup>70</sup>. Jak podaje Eurostat spośród 1 322 825 migrantów, którzy

---

<sup>70</sup> Łącznie w 2015 r. agencja Frontex odnotowała liczbę aż 1 822 337 prób nielegalnych wtargnięć przez granice zewnętrzne UE. Dane te nie odzwierciedlają jednak dokładnej liczby migrantów, którzy faktycznie nielegalnie przekroczyli granice zewnętrzne Unii, ponieważ obejmują one także osoby próbujące uczynić to wielokrotnie (FRONTEX. *Risk Analysis* 2016: 16-17).

złożyli wnioski o azyl w 2015 r. aż ok. 90% wybrało 9 państw członkowskich Unii Europejskiej. Były to: Niemcy (476 510 osób)<sup>71</sup>, Węgry (177 135 osób), Szwecja (162 450 osób), Austria (88 160 osób), Włochy (83 540 osób), Francja (76 165 osób), Holandia (44 970 osób), Belgia (44 660 osób) i Wielka Brytania (40 160 osób). W pozostałych państwach członkowskich wnioski takie złożyło 129 075 osób, przy czym w Grecji było to 13 205 osób (Eurostat. Asylum applicant, 26.04.2017: 1-2) (por. tabela III).

Niebagatelny wpływ na zintensyfikowanie napływu migrantów do Unii Europejskiej miała ogłoszona w nocy z 4 na 5 września 2015 r. błędna, choć być może zrozumiała z powodów humanitarnych, decyzja kanclerz Merkel i kanclerza Austrii Wernera Faymanna o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, w szczególności zaś wymogu ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim Unii, do którego imigrant się dostanie. W efekcie tej decyzji masowy napływ migrantów do Unii Europejskiej, ale w szczególności do Niemiec, przybrał jeszcze bardziej na sile. Według danych BAMF do końca 2015 r. przybyło do Niemiec ok. 890 tys. osób, spośród których 476 649 osób złożyło wnioski o azyl, zaś ok. 413 350 osób przedostało się tam z innych państw członkowskich UE, co doprowadziło do kumulacji dwóch grup migrantów (z państw trzecich i krajów członkowskich UE). Sprawa tych tzw. wtórnych przepływów migrantów pomiędzy państwami członkowskimi stała się później jednym z istotniejszych problemów, będących przedmiotem reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA)<sup>72</sup>. Spośród wspomnianych wyżej 476 649 wnioskodawców w 2015 r. jedynie 140 915 osób

---

<sup>71</sup> Według danych BAMF łączna liczba wniosków azylowych złożonych w RFN w 2015 r. wyniosła 476 649 osób (BAMF. Migrationsbericht 2015, 14.12.2016: 1).

<sup>72</sup> EASY, czyli system wstępnej rejestracji migrantów ubiegających się o azyl odnotował do końca 2015 r. aż 1 091 894 migrantów. Jednak weryfikacja tych danych przez BAMF w ciągu 2016 r. wykazała, że liczba ta była znacznie zawyżona i wyniosła ostatecznie ok. 890 000 osób. Różnica ta wynikała stąd, że EASY nie wymaga podawania danych osobowych. Dlatego często zdarzały się błędne lub nawet podwójne zapisy w systemie rejestracji, a nadto niektórzy zarejestrowani w EASY wyjeżdżali następnie do innych państw członkowskich UE. Spośród wspomnianej wyżej grupy ok. 890 tys. migrantów pierwszy wniosek azylowy złożyło 441 899 osób, natomiast 34 750 zainteresowanych wystąpiło z ponownym wnioskiem. BAMF rozróżnia między pierwszym wnioskiem, ponownym (odwoławczym) i drugim wnioskiem azylowym. Pierwszy wniosek (*Erstantrag*) azylowy to wniosek, który po raz pierwszy zostaje złożony przez zainteresowaną osobę w BAMF. Jeżeli jednak wycofa ona taki wniosek przed jego rozpatrzeniem lub wniosek ten zostanie w niezaskarżalny sposób odrzucony, to zainteresowany może się odwołać. Ten ponowny wniosek (*Folgeantrag*) jest jednak rozpatrywany tylko wówczas, gdy pojawią się nowe istotne okoliczności w sytuacji migranta (np. zmiana warunków w kraju pochodzenia lub nowe dowody świadczące o zagrożeniu dla migranta w razie powrotu). Natomiast drugi wniosek (*Zweitenantrag*) azylowy można złożyć wtedy, gdy postępowanie o przyznanie azylu w państwie bezpiecznym w rozumieniu ustawy o azylu (*Asylgesetz*) z 26 czerwca 1992 r. (państwa UE oraz Norwegia i Szwajcaria) zakończyło się niepowodzeniem, RFN jest krajem uprawnionym do jego rozpatrzenia oraz zaistniały wspomniane wyżej nowe okoliczności w sytuacji migranta. Wtedy taki wniosek traktowany jest przez BAMF jak pierwszy wniosek azylowy (BAMF. Erst-, Folge-, Zweitanträge, 1.08.2016: 1; Migrationsbericht 2015, 14.12.2016: 1).



**Tabela III: Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w 2015 r.**

<b>Obszar</b>	<b>2015</b>
Unia Europejska (28)	1 322 825
Austria	88 160
Belgia	44 660
Bułgaria	20 365
Chorwacja	210
Cypr	2 265
Czechy	1 515
Dania	20 935
Estonia	230
Finlandia	32 345
Francja	76 165
Grecja	13 205
Hiszpania	14 780
Holandia	44 970
Irlandia	3 275
Litwa	315
Łotwa	330
Luksemburg	2 505
Malta	1 845
Niemcy	476 510
Polska	12 190
Portugalia	895
Rumunia	1 260
Słowacja	330
Słowenia	275
Szwecja	162 450
Węgry	177 135
Wielka Brytania	40 160
Włochy	83 540

Źródło: Eurostat. Asylum applicant, 26.04.2017: 1-2.

uzyskało w Niemczech zgodę na azyl, ale i tak była to najwyższa kwota pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej (BAMF. Aktuelle Zahlen zu Asyl, 2017: 10).

Według danych Eurostatu w 2016 r. napływ imigrantów do Unii Europejskiej był niższy aniżeli w roku poprzednim, ale mimo to osiągnął poziom aż 1 259 955 osób. Tym razem jednak aż ok. 59% migrantów wnioski azylowe złożyło w Niemczech, zaś ok. 41% w pozostałych państwach członkowskich Unii. W liczbach bezwzględnych najwięcej wniosków zarejestrowano w Niemczech (745 545) oraz we Włoszech (122 960). Według danych BAMF łącznie w 2016 r. Niemcy przyjęły 433 920 azylantów, co stanowiło podobnie jak w 2015 r., najwyższą kwotę pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej (BAMF. Aktuelle Zahlen zu Asyl, 2017: 10).

Łączna liczba wniosków azylowych złożonych w latach 2015-2016 w państwach członkowskich Unii Europejskiej była według danych Eurostatu największa w następujących państwach: w Niemczech (1 221 665), we Włoszech (206 500), na Węgrzech (206 565) i w Wielkiej Brytanii (78 945)<sup>73</sup>. Oznaczało to, iż na ogólną liczbę 2 333 710 wnioskodawców (wnioski pierwsze i ponowne) w całej Unii Europejskiej w analizowanym przedziale czasowym aż 52,35% wniosków przypadło na Republikę Federalną, 8,85% – na Włochy, 8,85% – na Węgry, zaś 3,38% – na Wielką Brytanię. Natomiast w pozostałych 24 państwach członkowskich złożono łącznie 21,68% wniosków (por. tabela IV) (Eurostat. Asylum applicant, 26.04.2017: 1-2). Jednocześnie według danych BAMF w latach 2015-2016 Niemcy przyjęły łącznie 574 835 azylantów. Ponadto w okresie od stycznia do kwietnia 2017 r. zgodę na azyl w Niemczech uzyskało dalsze 132 218 osób (BAMF. Aktuelle Zahlen zu Asyl, 2017: 10) (por. tabela V).

## **2. Zmiany w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych oraz polityce azylowej Unii Europejskiej**

### **2.1. Podstawy prawne polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych**

Podstawy prawne polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych zostały skodyfikowane w prawie pierwotnym i wtórnym Unii Europejskiej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. zasady tej polityki określają art. 67 ust. 2, art. 79 ust. 1-5 oraz art. 80 TFUE. Przepisy ogólne, zawarte w art. 67 ust. 2 TFUE, stanowią, że polityka azylowa, imigracyjna i kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej powinna opierać się na

---

<sup>73</sup> Do podanych liczb należy jeszcze dodać (zwłaszcza w przypadku Niemiec i Wielkiej Brytanii) tych migrantów, którzy przybyli z innych państw członkowskich Unii. Liczby te na razie mają jedynie charakter szacunkowy.

**Tabela IV: Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2015-2016**

<b>Rok</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Obszar</b>		
Unia Europejska (28)	1 322 825	1 259 955
Austria	88 160	42 255
Belgia	44 660	18 280
Bułgaria	20 365	19 420
Chorwacja	210	2 225
Cypr	2 265	2 940
Czechy	1 515	1 475
Dania	20 935	6 180
Estonia	230	175
Finlandia	32 345	5 605
Francja	76 165	84 270
Grecja	13 205	51 110
Hiszpania	14 780	15 755
Holandia	44 970	20 945
Irlandia	3 275	2 245
Litwa	315	430
Łotwa	330	350
Luksemburg	2 505	2 160
Malta	1 845	1 930
Niemcy	476 510	745 155
Polska	12 190	12 305
Portugalia	895	1 460
Rumunia	1 260	1 880
Słowacja	330	145
Słowenia	275	1 310
Szwecja	162 450	28 790
Węgry	177 135	29 430
Wielka Brytania	40 160	38 785
Włochy	83 540	122 960

Źródło: Eurostat. Asylum applicant, 26.04.2017: 1-2.

**Tabela V: Łączna liczba azylantów przyjętych przez Niemcy w latach 2015-2016 i w pierwszych miesiącach 2017 r.**

	<b>Łącznie</b>	<b>W tym przyznanie statusu uchodźcy</b>	<b>W tym przyznanie ochrony subsydiarnej</b>	<b>W tym stwierdzenie zakazu deportacji</b>
<b>2015</b>	140 915	137 136	1 707	2 072
<b>2016</b>	433 920	256 136	153 700	24 084
<b>2017*</b>	132 218	61 373	51 978	18 867
<b>Łącznie</b>	707 053	454 645	207 385	45 023

\* Dane za okres od 1 stycznia do 30 kwietnia 2017 r.

Źródło: BAMF. Aktuelle Zahlen zu Asyl, 2017: 10.

solidarności państw członkowskich i być sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich, przy czym bezpaństwowcy mają być traktowani tak samo jak obywatele tychże państw.

Postanowienia szczegółowe, dotyczące trzech wspomnianych wyżej polityk, zawarte w art. 80 TFUE nakładają dodatkowo na państwa członkowskie zobowiązanie do „solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności” za ich realizację, „w tym również na płaszczyźnie finansowej”. Z kolei przepisy szczegółowe odnoszące się do polityki imigracyjnej upoważniają Unię Europejską do skutecznego zarządzania przepływami migrantów, sprawiedliwego ich traktowania, jeżeli przebywają legalnie w państwach członkowskich Unii, a także zapobiegania nielegalnej migracji i handlowi ludźmi (art. 79 ust. 1 TFUE). W ramach polityki imigracyjnej Unii określone są warunki wjazdu i pobytu legalnych migrantów (w tym normy dotyczące wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych) wjeżdżających do danego państwa członkowskiego i legalnie w nim przebywających, także w celu łączenia rodzin (art. 79 ust. 2 lit. a) TFUE). Jednakże to państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu migrantów zarobkowych na swoje terytoria (art. 79 ust. 5 TFUE). Unia może także wspierać państwa członkowskie w procesie integracji legalnych migrantów z ich społecznościami przez stwarzanie odpowiednich bodźców i zachęt, ale nie istnieją w tym zakresie żadne przepisy harmonizujące regulacje krajowe (art. 79 ust. 2 lit. b) oraz art. 79 ust. 4 TFUE). Z drugiej strony

Unia Europejska jest zobowiązana do zapobiegania i ograniczania nielegalnej imigracji, w szczególności przez skuteczną politykę powrotów, a także do zwalczania handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi (art. 79 ust. 2 lit. c-d) TFUE). Ponadto Unia Europejska ma prawo do zawierania umów o readmisji do krajów pochodzenia lub wcześniejszego pobytu – migrantów niespełniających warunków wjazdu, obecności lub pobytu, a także migrantów przestających spełniać takie warunki (art. 79 ust. 3 TFUE).

Traktat lizboński rozszerza kompetencje Unii Europejskiej w polityce imigracyjnej. Ustanawia on nową podstawę prawną do uchwalania przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej środków służących integracji migrantów, włączając tym samym te dwie instytucje do procedury ich stanowienia. Środki te nie mogą jednak prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Ponadto wyraźnie włącza on zwalczanie handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi, oraz procedurę zawierania umów o readmisji do instrumentów polityki imigracyjnej Unii Europejskiej. Akty prawa wtórnego, określające zasady polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, można podzielić na akty dotyczące legalnej migracji, integracji migrantów oraz nielegalnej migracji. Wśród tych pierwszych najważniejszymi aktami są: po pierwsze, dyrektywa Rady Unii Europejskiej z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, przewidująca przyspieszoną procedurę wydawania specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę na bardziej atrakcyjnych warunkach (tzw. niebieską kartę, *Blue Card*) (CEU. Directive O.J. L, 2009, 155: 17-29); po drugie, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 13 grudnia 2011 r., wprowadzająca procedurę jednego zezwolenia na pobyt i pracę dla obywateli państw trzecich, uzyskiwanego na podstawie jednego wniosku i mającego charakter jednej decyzji administracyjnej, a także wspólny zbiór praw przyznanych legalnym migrantom (EP/CEU. Directive O.J. L, 2011, 343: 1-9); po trzecie, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 26 lutego 2014 r., regulująca warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, posiadających czasowy pobyt maksymalnie do 5 lub 9 miesięcy zależnie od państwa członkowskiego, a także precyzująca zestaw przysługujących im praw (EP/CEU. Directive O.J. L, 2014, 94: 375-390); po czwarte, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa lub korporacji międzynarodowej, ułatwiająca tym podmiotom czasowe przenoszenie kadry kierowniczej, specjalistów i pracowników, odbywających staż, do

oddziałów lub jednostek zależnych na terytorium Unii (EP/CEU. Directive O.J. L, 2014, 157: 1-22)<sup>74</sup>.

W odróżnieniu od legalnej migracji Unia Europejska posiadała do czasu wybuchu kryzysu migracyjnego bardzo skromny dorobek w dziedzinie prawa wtórnego w zakresie integracji legalnych migrantów oraz zapobiegania, ograniczania i zwalczania nielegalnej migracji. W dziedzinie integracji migrantów kompetencje Unii Europejskiej są bardzo ograniczone, ponieważ stanowi ona domenę państw członkowskich. Dlatego jednym z niewielu aktów prawnych regulujących tę kwestię na poziomie Unii jest dyrektywa Rady Unii Europejskiej z 22 września 2003 r. dotycząca prawa legalnych migrantów do łączenia rodzin (CEU. Directive O.J. L, 2003, 251: 12-19). Natomiast najważniejszymi aktami prawa wtórnego w zakresie zapobiegania, ograniczania i zwalczania nielegalnej migracji są: dyrektywa Rady Unii Europejskiej z 28 listopada 2002 r., zawierająca m.in. wspólną definicję przestępstwa nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (CEU. Directive O.J. L, 2002, 328: 17-65); dyrektywa Rady Unii Europejskiej z 29 kwietnia 2004 r. przewidująca przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, współpracującymi z właściwymi rzeczowo organami (CEU. Directive O.J. L, 2004, 261: 69-73); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 16 grudnia 2008 r., określająca wspólne normy i procedury dotyczące powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium Unii (EP/CEU. Directive O.J. L, 2008, 348: 98-107); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 18 czerwca 2009 r., przewidująca minimalne normy dotyczące kar i środków, stosowanych przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnych migrantów (EP/CEU. Directive O.J. L, 2009, 168: 24-32).

## **2.2. Zrealizowane i projektowane zmiany w prawie pochodnym dotyczącym polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych po wybuchu kryzysu migracyjnego**

Reakcją Unii Europejskiej na kryzys migracyjny były zmiany w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych. 24 kwietnia 2015 r. Rada Europejska podczas niezwykłego posiedzenia w Brukseli wezwała Komisję Europejską do opracowania nowego programu w dziedzinie polityki imigracyjnej, wychodzącego naprzeciw ustawicznie wzrastającemu

---

<sup>74</sup> Przepisy te uzupełnia dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (EP/CEU. Directive OJ L, 2016, 132: 21-57). Dyrektywa winna być transponowana przez państwa członkowskie do 23 maja 2018 r.

napływowi migrantów do Unii Europejskiej (EC. Statement, 24.04.2015: 3)<sup>75</sup>. 13 maja 2015 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany „Europejski program w zakresie migracji”. W pierwszej części programu Komisja zaproponowała wprowadzenie natychmiastowych inicjatyw w zakresie walki z kryzysem, zaś w drugiej przedstawiła cztery filary zarządzania migracjami w przyszłości. Wśród środków, które należałoby podjąć niezwłocznie wymienione zostały: akcje poszukiwawcze i ratownicze, w tym zwiększenie nakładów finansowych na operacje *Tryton* i *Posejdon*, realizowane przez agencję Frontex w latach 2015-2016; likwidacja przestępczych sieci przemytniczych, w tym wysłanie do krajów pochodzenia specjalnych misji petersberskich ds. walki z przemytem migrantów; przedłożenie wniosku ustawodawczego Komisji w sprawie tymczasowego mechanizmu relokacji uchodźców w państwach członkowskich (do końca maja 2015 r.), a następnie wniosku ustawodawczego przewidującego ustanowienie stałego systemu relokacji dla całej Unii Europejskiej (do końca 2015 r.); opracowanie programu bezpiecznych i legalnych przesiedleń z krajów pochodzenia do Unii i przeznaczenie 50 mln euro na ten cel w latach 2015-2016; podjęcie partnerskiej współpracy z krajami pochodzenia w celu ograniczenia migracji i udzielania potencjalnym migrantom pomocy ekonomicznej oraz finansowej w tychże krajach; wsparcie najbardziej obciążonych napływem migrantów państw członkowskich Unii przez ustanowienie punktów szybkiej ich rejestracji (tzw. Hotspotów), w ramach których Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office – EASO*)<sup>76</sup>, Frontex i Europol pomagałyby tym państwom w rejestracji i identyfikacji migrantów, a także utworzenie nadzwyczajnego funduszu wyposażonego w kwotę 60 mln euro z przeznaczeniem na ten sam cel (Commission. Communication COM(2015) 240: 4-8).

Zarządzanie migracjami w przyszłości Komisja Europejska proponowała oprzeć na czterech następujących filarach: po pierwsze, na ograniczeniu zachęt dla nielegalnych migrantów przez zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji, walkę z przemytnikami i handlarzami ludźmi, a także zorganizowanie systemu powrotów nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia; po drugie, na poprawie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii przez rozszerzenie kompetencji Frontexu i wprowadzenie nowych przepisów w tym zakresie (m.in. dotyczących tzw. inteligentnych granic), a także wzmocnienie zdolności państw trzecich do

---

<sup>75</sup> Program nawiązywał do decyzji Rady Spraw Zagranicznych oraz Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, przyjętej podczas ich wspólnego posiedzenia w dniu 20 kwietnia 2015 r. (Adamczyk 2016: 48-49).

<sup>76</sup> EASO zajmuje się zbieraniem i wymianą informacji, a także oceną potrzeb państw członkowskich podlegających szczególnej presji azylowej. Rozpoczął on działalność w 2011 r.

skutecznej kontroli własnych granic; po trzecie, na zmianach w polityce imigracyjnej Unii Europejskiej przez ściślejsze jej powiązanie z polityką rozwojową, modernizację systemu tzw. niebieskiej karty oraz określenie nowych zasad finansowania polityki integracyjnej; po czwarte, na wzmocnieniu WESA, w tym zwłaszcza tzw. systemu dublińskiego<sup>77</sup>, procedur azylowych oraz systemu Eurodac (Commission. Communication COM(2015) 240: 8-20).

27 maja 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła pierwszy pakiet środków do „Europejskiego programu w zakresie migracji”. Były to m.in.: wniosek ustawodawczy w sprawie tymczasowego mechanizmu relokacji na korzyść Włoch i Grecji, zalecenie dotyczące dobrowolnego programu przesiedleń oraz plan przeciwdziałania przemytowi ludzi na lata 2015-2020. Wniosek ustawodawczy przewidywał wprowadzenie tymczasowych środków w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Grecji i Włoch na okres 24 miesięcy w postaci relokacji przybyłych tam migrantów do innych państw członkowskich Unii Europejskiej (Commission. Proposal COM(2015) 286: 1-21). Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie dobrowolnych przesiedleń, przyjęte 8 czerwca 2015 r., stanowiło natomiast, że Unia Europejska przyjmie w porozumieniu z krajami pochodzenia (Afryka Północna, Róg Afryki, Bliski Wschód) 20 tys. legalnych przesiedleńców w latach 2015-2016 (Commission. Recommendation O.J. L, 2015, 148: 32-37)<sup>78</sup>.

W związku z powyższym w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska uzgodniła dwukierunkowe działania w celu przesiedlenia łącznie 60 tys. migrantów. Miały je stanowić: decyzja Rady Unii Europejskiej o nadzwyczajnej i tymczasowej relokacji 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz porozumienie między rządami państw członkowskich w sprawie dobrowolnego przesiedlenia 20 tys. osób spoza Unii Europejskiej<sup>79</sup>. To ostatnie nawiązywało do

---

<sup>77</sup> System dubliński kształtował się stopniowo. Na początku obowiązywała Konwencja dublińska podpisana 15 czerwca 1990 r. przez rządy państw członkowskich w stolicy Irlandii (weszła w życie 1 września 1997 r.). W ramach procesu implementacji traktatu amsterdamskiego oraz związanego z tym uwspólnotowania polityki azylowej 18 lutego 2003 r. konwencję zastąpiło rozporządzenie Rady Unii Europejskiej, określające kryteria i procedury postępowania państwa członkowskiego Unii, odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego osoby z państwa trzeciego (Dublin II). Natomiast w ramach procesu implementacji traktatu lizbońskiego Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej 26 czerwca 2013 r. przyjęły nowe rozporządzenie (Dublin III), zastępujące i doprecyzowujące dotychczasowe przepisy.

<sup>78</sup> Komisja zapowiedziała również wsparcie finansowe programu w pierwszym okresie jego realizacji kwotą 50 mln euro ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Dobrowolny program przesiedleń winien umożliwić osobom ubiegającym się o azyl bezpieczny i legalny wjazd na terytorium Unii Europejskiej oraz państw stowarzyszonych, zaś jego podstawowym celem powinno być ograniczenie napływu nielegalnych imigrantów.

<sup>79</sup> Ponadto konkluzje Rady Europejskiej przewidywały utworzenie Hotspotów „w państwach członkowskich pierwszej linii” w celu ustalenia, „kto potrzebuje ochrony międzynarodowej, a kto nie”; opracowanie programu readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie do krajów pochodzenia i tranzytu na podstawie propozycji



wspomnianego wyżej zalecenia Komisji Europejskiej. W ślad za tym 20 lipca tegoż roku przedstawiciele rządów państw członkowskich, zebrani w Radzie Unii Europejskiej, przyjęli dwa ważne dokumenty: rezolucję w sprawie relokacji z Grecji i Włoch 40 000 osób oraz konkluzje dotyczące dobrowolnego przesiedlenia 22 504 azylantów spoza Unii Europejskiej, co w tym ostatnim przypadku oznaczało zresztą wzrost o 2 504 osoby w stosunku do zalecenia Komisji Europejskiej (CEU. Resolution 22.07.2015: 1-5; Conclusions 22.07.2015: 1-6)<sup>80</sup>.

Na mocy rezolucji relokacja 40 000 osób z Grecji i Włoch miała być dokonana w dwóch fazach: w pierwszej postanowiono przesiedlić 32 256 migrantów, natomiast w drugiej dalsze 7 744 osób (CEU. Resolution 22.07.2015: 3). Zgodnie z „Europejskim programem w zakresie migracji” klucz podziału migrantów na poszczególne państwa członkowskie Unii opierał się na czterech kryteriach: liczbie ludności (40% wagi), wysokości PKB (40% wagi), średniej liczbie spontanicznych wniosków o udzielenie azylu i liczbie przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w ciągu ostatnich czterech lat (10% wagi), a także stopie bezrobocia (10% wagi) (Commission. Communication COM(2015) 240: 22-23). W pierwszej fazie najwięcej migrantów miały przyjąć Niemcy (10 500), Francja (6 752) i Holandia (2 047). Do Polski winno przybyć 1 100 wysiedleńców. Natomiast klucz podziału przesiedleńców w drugiej fazie rządy państw członkowskich winny opracować do końca 2015 r. Z kolei w konkluzjach przedstawiciele rządów państw członkowskich przewidywano, że najwięcej wysiedleńców – zgodnie z wyżej wspomnianym kluczem – przyjmą Francja (2 375), Wielka Brytania (2 200) i Włochy (1 989). Polsce przypadło 900 osób, zaś spośród państw EFTA, które również zgłosiły udział w programie, jako tzw. państwa stowarzyszone z dorobkiem Schengen i systemem dublińskim, największa grupa miała być relokowana do Norwegii (3 500) (CEU. Resolution 22.07.2015: 4-5; Conclusions 22.07.2015: 5-6). Łącznie na mocy rezolucji i konkluzji przedstawiciele rządów państw członkowskich z 20 lipca 2015 r. Unia Europejska miała przyjąć 62 504 migrantów (por. tabela VI).

Działając na mocy rezolucji przedstawiciele rządów państw członkowskich z 20 lipca 2015 r., Rada Unii Europejskiej uchwaliła 14 września 2015 r. decyzję o tymczasowej relokacji 40 000 migrantów. Podstawą prawną tej decyzji były: art. 78 ust. 3 i art. 80 TFUE. Przepisy

---

przedłożonej przez Komisję Europejską 16 czerwca 2015 r.; zacieśnienie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, w tym zwłaszcza z państwami afrykańskimi, Turcją, Irakiem, Jordanią i Libanem, w celu ograniczenia napływu nielegalnych migrantów oraz zwalczania przemytu migrantów (EC. Conclusions 25-26.06.2015: 1-5).

<sup>80</sup> W tytule konkluzji była mowa o 20 tys. osób, ale w załączniku, zawierającym klucz podziału uchodźców na państwa Unii Europejskiej i EFTA, znajdowała się liczba 22 504 przesiedleńców.

**Tabela VI: Liczba migrantów objętych relokacją z Włoch i Grecji lub dobrowolnymi przesiedleniami spoza UE na mocy rezolucji i konkluzji przedstawicieli rządów państw członkowskich z 20 lipca 2015 r.**

<b>Kraj</b>	<b>Relokacja z Włoch i Grecji 40 000 migrantów na podstawie rezolucji z 20 lipca 2015 r.</b>	<b>Przesiedlenia 22 504 azylantów spoza UE na podstawie konkluzji z 20 lipca 2015 r.</b>
Austria	0	1 900
Belgia	1 364	1 100
Bułgaria	450	50
Chorwacja	400	150
Cypr	173	69
Czechy	1 100	400
Dania	-	1 000
Estonia	130	20
Finlandia	792	293
Francja	6 752	2 375
Grecja	-	354
Hiszpania	1 300	1 449
Holandia	2 047	1 000
Irlandia	600*	520
Litwa	255	70
Luksemburg	320	30
Łotwa	200	50
Malta	60	14
Niemcy	10 500	1 600
Polska	1 100	900
Portugalia	1 309	191
Rumunia	1 705	80
Słowacja	100	100
Słowenia	230	20
Szwecja	1 369	491
Węgry	0	0
Wielka Brytania	-	2 200
Włochy	-	1 989
Islandia	-	50
Liechtenstein	-	20
Norwegia	-	3 500
Szwajcarii	-	519

Źródło: CEU. Resolution, 22.07.2015: 4-5. CEU. Conclusions, 22.07.2015: 5-6.

art. 78 ust. 3 stanowią, że w przypadku, „gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”, Rada Unii Europejskiej, na wniosek Komisji, może przyjąć większością kwalifikowaną „środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich”. Natomiast art. 80 TFUE – jak wspomniano wyżej – mówi o stosowaniu w polityce imigracyjnej, azylowej i kontroli granic „zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności”, w tym również na „płaszczyźnie finansowej”. Relokacją mieli zostać objęci migranci, którzy wprawdzie złożyli wnioski o udzielenie azylu we Włoszech lub w Grecji, ale teraz winni być przekazani państwu będącemu celem relokacji. W ten sposób to ostatnie państwo, a nie pierwszy kraj po przekroczeniu granicy zewnętrznej Unii, byłoby odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o azyl (art. 1-2 oraz art. 3 ust. 1). Przesiedleniu podlegali jedynie migranci pochodzący z tych państw, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w Unii Europejskiej według bieżących dostępnych danych Eurostatu wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 3 ust. 2)<sup>81</sup>. Spośród 40 000 migrantów objętych relokacją, 24 000 miało pochodzić z Włoch, zaś 16 000 z Grecji (art. 4). Państwa członkowskie uczestniczące w mechanizmie relokacji winny otrzymać za każdą relokowaną osobę kwotę ryczałtową w wysokości 6 tys. euro (art. 10). Decyzja o tymczasowej relokacji miała być stosowana wobec osób przebywających na terytorium Włoch i Grecji od 16 września 2015 r. do 17 września 2017 r. oraz wnioskodawców, którzy przybyli na terytoria tych państw począwszy od 15 sierpnia 2015 r. (art. 13) (CEU. Decision O.J. L, 2015, 239: 151-153)<sup>82</sup>.

Z powodu trwającego nadal masowego napływu migrantów, w szczególności do Włoch, Grecji i na Węgry, 9 września 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła drugi pakiet środków do „Europejskiego programu w zakresie migracji”<sup>83</sup>. Obejmował on m.in.: wniosek ustawodawczy w sprawie tymczasowej relokacji z Włoch, Grecji i Węgier 120 tys. migrantów (Commission. Proposal COM(2015) 451: 1-29); wniosek legislacyjny dotyczący opracowania unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia (Commission. Proposal COM(2015) 452: 1-20), wniosek ustawodawczy przewidujący ustanowienie stałego kryzysowego mechanizmu

---

<sup>81</sup> Według ostatnich branych pod uwagę danych kwartalnych Eurostatu (kwiecień-czerwiec 2015 r.) byli to obywatele Syrii, Iraku i Erytrei (Commission 9.09.2015, MEMO 15/5597: 4).

<sup>82</sup> Zgodnie z art. 1 i 2 protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do TUE i TFUE, Wielka Brytania i Irlandia nie były związane tą decyzją. Podobnie wyglądała sytuacja Danii na mocy art. 1 i 2 protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i TFUE.

<sup>83</sup> Drugi pakiet środków Komisji Europejskiej odwoływał się do wspomnianych wyżej konkluzji Rady Europejskiej z 26 czerwca 2015 r. (EC. Conclusions 25-26.2015: 1-5).

relokacji dla wszystkich państw członkowskich (Commission. Proposal COM(2015) 450: 1-24), a także plan działania w sprawie powrotów i wspólny podręcznik powrotów (Commission. Communication COM(2015) 453: 1-17)<sup>84</sup>.

Wniosek ustawodawczy w sprawie tymczasowej relokacji z Włoch, Grecji i Węgier 120 tys. migrantów stanowił uzupełnienie wniosku Komisji z 27 maja 2015 r. w podobnej sprawie. Natomiast wniosek o ustanowienie wspólnego europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia miał ułatwić państwom członkowskim przestrzeganie procedur związanych z pojęciem bezpiecznego kraju pochodzenia. Komisja proponowała, aby na liście tej znalazły się przede wszystkim: Albania, Kosowo, Macedonia, Serbia, Bośnia-Hercegowina, Czarnogóra i Turcja (Commission. Proposal COM(2015) 452: 1-20; Commission 9.09.2015, MEMO 15/5597: 2-3). Najwięcej kontrowersji wzbudzał jednak wniosek ustawodawczy w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji i związanej z tym rewizji rozporządzenia Dublin III. Inaczej niż wnioski o tymczasowej relokacji opierał się on na art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 80 TFUE. W odróżnieniu od tychże wniosków wprowadzał on także metodę ustalania na określony czas, które państwo członkowskie winno rozpatrywać wnioski o azyl, złożone w kraju znajdującym się w sytuacji kryzysowej. Oznaczało to, że pewna liczba wniosków azylowych miała być rozpatrywana także przez państwo członkowskie będące celem relokacji (art. 33a ust. 2). Decyzję o relokacji miała podejmować Komisja Europejska, przyjmując akt delegowany. W takim akcie Komisja miała stwierdzić, że w państwie korzystającym z relokacji faktycznie zaistniała sytuacja kryzysowa, określić łączną liczbę osób relokowanych z tego państwa oraz kwoty migrantów przesiedlanych do innych państw członkowskich według specjalnego klucza podziału, a także ustalić czas obowiązywania kryzysowego mechanizmu relokacji (art. 33a ust. 4). Klucz podziału migrantów był zbliżony do klucza określonego we wnioskach ustawodawczych o tymczasowej relokacji, choć nieznacznej modyfikacji uległy kryteria trzecie i czwarte. Jednak w porównaniu z wnioskami o tymczasowej relokacji analizowany projekt Komisji Europejskiej przewidywał także sankcje dla tych państw członkowskich, które nie mogłyby uczestniczyć w stałym kryzysowym mechanizmie relokacji (np. z powodu klęski żywiołowej). W takiej sytuacji każde zainteresowane państwo musiałoby wnieść wkład finansowy do budżetu ogólnego Unii Europejskiej w wysokości 0,002% swojego PKB (art. 33b ust. 2). Podobnie jak dotąd relokacją mieli być objęci jedynie migranci, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w Unii

---

<sup>84</sup> Na temat podręcznika dotyczącego powrotów nielegalnych imigrantów (Commission. Recommendation COM(2015) 6250: 1-5).

Europejskiej wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 33c ust. 2). Akt delegowany wchodził w życie, jeśli ani Rada Unii Europejskiej, ani Parlament Europejski nie sprzeciwiły się mu w ciągu jednego miesiąca od momentu przekazania im tego aktu przez Komisję (art. 32a ust. 3) (Commission. Proposal COM(2015) 450: 9-24; Commission 9.09.2015, MEMO 15/5597: 2-3).

Najszybciej spośród wymienionych wniosków przez procedurę legislacyjną przeszedł projekt Komisji w sprawie tymczasowej relokacji. 22 września 2015 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła decyzję o przesiedleniu 120 000 migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich. W pierwszej fazie procedury relokacji podlegało 66 tys. migrantów, w tym 50 400 z Grecji oraz 15 600 z Włoch według klucza przyjętego w załącznikach I i II do tejże decyzji. Natomiast w drugiej fazie, począwszy od 26 września 2016 r., winno być relokowanych dalsze 54 tys. migrantów z Grecji i Włoch – proporcjonalnie do danych liczbowych właściwych dla pierwszej fazy, zamieszczonych w załącznikach I i II – chyba że Komisja wystąpiłaby do tego dnia z wnioskiem o przydział miejsc konkretnemu państwu członkowskiemu, które znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem migrantów (art. 4 ust. 1-3) (CEU. Decision O.J. L, 2015, 248: 88). Przydział kwot migrantów z Grecji i Włoch na poszczególne państwa członkowskie opierał się na wspomnianych wyżej kryteriach przyjętych w „Europejskim programem w zakresie migracji” (Commission. Communication COM(2015) 240: 22-23). Podobnie jak dotąd mechanizmem korekcyjnym winni być objęci jedynie migranci, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w Unii Europejskiej wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 3). Państwa członkowskie uczestniczące w systemie relokacji miały otrzymać za każdą relokowaną osobę kwotę ryczałtową w wysokości 6 tys. euro, zaś Włochy i Grecja kwotę w wysokości co najmniej 500 euro (art. 10) (CEU. Decision O.J. L, 2015, 248: 80-94)<sup>85</sup>. Decyzja Rady Unii Europejskiej miała być stosowana wobec osób przebywających na terytorium Włoch i Grecji od 25 września 2015 r. do 26 września 2017 r. oraz wnioskodawców, którzy przybyli na terytorium tychże państw począwszy od 24 marca 2015 r. (art. 13). Najwięcej migrantów z Włoch miały przyjąć Niemcy (4 027), Francja (3 064), Hiszpania (1 896) i Polska (1 201). Do tych samych państw postanowiono również relokować największe grupy migrantów z Grecji. I tak, w Niemczech

---

<sup>85</sup> Podobnie jak w przypadku decyzji z 14 września 2015 r. Wielka Brytania, Irlandia i Dania nie były związane analizowanym aktem prawnym na mocy odpowiednio: art. 1 i 2 protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do TUE i TFUE, a także art. 1 i 2 protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i TFUE.

schronienie miało uzyskać 13 009 osób, we Francji – 8 898 zainteresowanych, w Hiszpanii – 6 127 osób, zaś w Polsce 3 881 migrantów (por. tabela VII). Decyzja Rady Unii Europejskiej nie przewidywała relokacji 54 000 migrantów z Węgier, choć we wniosku Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. była o tym mowa<sup>86</sup>. Stało się tak dlatego, że rząd Węgier sprzeciwił się uchwaleniu tejże decyzji, postanawiając najwyraźniej we własnym zakresie rozwiązać problem masowego napływu migrantów.

Wykonanie obu decyzji Rady Unii Europejskiej z 14 i 22 września 2015 r. miało umożliwić relokację aż 160 000 osób. W pierwszej kolejności zamierzano przesiedlić 98 256 migrantów, na co składało się 32 256 osób przewidywanych w decyzji z 14 września oraz 66 000 osób planowanych w decyzji z 22 września 2015 r. Pozostałe 61 744 przesiedleńców miało być relokowanych w drugiej fazie, przy czym 7 744 migrantów na mocy pierwszej decyzji Rady Unii Europejskiej oraz 54 000 przesiedleńców na podstawie drugiej decyzji. Podczas gdy decyzja z 14 września 2015 r. opierała się na dobrowolnym porozumieniu rządów państw członkowskich, uzgodnionym w rezolucji z 20 lipca 2015 r., to decyzja z 22 września tegoż roku nakładała na państwa członkowskie prawny obowiązek dokonania relokacji. Obydwie decyzje oznaczały również tymczasowe zawieszenie niektórych przepisów rozporządzenia Dublin III, w tym przede wszystkim art. 13 ust. 1, zgodnie z którym to Włochy i Grecja, a nie państwa, do których kierowano migrantów, byłyby odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o azyl.

Praktyczna realizacja obu decyzji Rady Unii Europejskiej przebiegała bardzo powoli, co mogło świadczyć o tym, że ta metoda przewyciężania kryzysu migracyjnego Unii nie sprawdziła się. W dwunastym sprawozdaniu Komisji Europejskiej w sprawie relokacji i przesiedleń stwierdzono, że do 12 maja 2017 r. udało się przeprowadzić łącznie 18 418 relokacji osób, w tym 5 711 z Włoch oraz 12 707 z Grecji. Było to wszakże jedynie 18,75% z 98 256 osób przewidzianymi w obu wspomnianych decyzjach Rady Unii Europejskiej. Z drugiej strony całkowita liczba osób kwalifikujących się do relokacji, a przebywających w Grecji i we Włoszech, okazała się znacznie mniejsza od kwot ustalonych w tych decyzjach Rady. Na początku maja 2017 r. liczba kandydatów do relokacji zarejestrowanych w Grecji wynosiła 12 400 osób, zaś we Włoszech ok. 2 500 osób. Przyczyną mogły być m.in. błędy popełnione w czasie rejestracji migrantów, wtórne przepływy czy turystyka azylowa. Biorąc jednak pod uwagę tę ostatnią okoliczność, Komisja Europejska uznała, że do września 2017 r.

---

<sup>86</sup> We wniosku Komisji Europejskiej była mowa o relokacji 15 600 osób z Włoch, 50 400 migrantów z Grecji oraz 54 000 przesiedleńców z Węgier (art. 4 ust. 1 projektu decyzji) (Commission. Proposal COM(2015) 451: 23-24).

**Tabela VII: Decyzja RUE z 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 120 000 migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich UE**

<b>Państwo</b>	<b>Przydział miejsc dla osób z Włoch</b>	<b>Przydział miejsc dla osób z Grecji</b>
Austria	462	1 491
Belgia	579	1 869
Bułgaria	201	651
Chorwacja	134	434
Cypr	35	112
Czechy	376	1 215
Dania	-	-
Estonia	47	152
Finlandia	304	982
Francja	3 064	9 898
Grecja	-	-
Hiszpania	1 896	6 127
Holandia	922	2 978
Irlandia	-	-
Litwa	98	318
Luksemburg	56	181
Łotwa	66	215
Malta	17	54
Niemcy	4 027	13 009
Polska	1 201	3 881
Portugalia	388	1 254
Rumunia	585	1 890
Słowacja	190	612
Słowenia	80	257
Szwecja	567	1 830
Węgry	306	988
Wielka Brytania	-	-
Włochy	-	-

Źródło: CEU. Decision, O.J. L, 2015, 248: 93-94.

relokowanie wszystkich kwalifikujących się osób będzie „całkowicie wykonalne” z drugiej strony zarzuciła Polsce, Węgrom i Austrii, że jako jedyne nie dokonały relokacji „ani jednej osoby” oraz wezwała te państwa do niezwłocznego zrealizowania ich zobowiązań prawnych wobec Grecji i Włoch (Commission. Report COM(2017) 260: 2-5). Z kolei program dobrowolnych przesiedleń azylantów spoza Unii Europejskiej przebiegał zgodnie z planem. Do 12 maja 2017 r. przesiedlono w ten sposób 16 163 osoby, co stanowiło 71,8% całkowitej liczby 22 505 migrantów uzgodnionej w tym programie (Commission. Report COM(2017) 260: 2-5)<sup>87</sup>.

Skutki wdrażania drugiego pakietu środków Komisji Europejskiej były połowiczne. Wniosek legislacyjny w sprawie tymczasowej relokacji z Grecji, Węgier i Włoch 120 tys. migrantów został, o czym będzie mowa jeszcze poniżej, oprotestowany przez rządy niektórych państw członkowskich i ostatecznie Rada Unii Europejskiej przyjęła go w mocno okrojonej postaci. Ponadto jego realizacja w praktyce była niezadowolająca. Natomiast jeszcze bardziej kontrowersyjny wniosek ustawodawczy przewidujący ustanowienie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich oraz wniosek w sprawie ustalenia wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia nadal znajdują się w traktacie procesu legislacyjnego (Procedure 2015/0211/COD: 1-2; Procedure 2015/0211/COD: 1-2).

W związku z tym, że realizacja drugiego pakietu środków Komisji Europejskiej napotkała przeszkody, zaś masowy napływ migrantów nie tylko nie ustawał, lecz nasilał się jeszcze bardziej, państwa członkowskie Unii Europejskiej zdecydowały się na nowe rozwiązania. Najpierw szefowie państw lub rządów podczas nieformalnego posiedzenia 23 września 2015 r. w Brukseli przyjęli zalecenia, które w większości wytyczały nowe kierunki działań antykryzysowych Unii jak: wzmocnienie dialogu z Turcją w celu zacieśnienia współpracy w zakresie powstrzymywania i zarządzania przepływami migracyjnymi; wsparcie dla Turcji, Jordanii, Libanu i innych państw przyjmujących syryjskich uchodźców m.in. przez zwiększenie środków na rzecz funduszu „Madad”; pomoc dla państw Bałkanów Zachodnich borykających się z napływem uchodźców, świadczona m.in. poprzez fundusze przedakcesyjne; zwiększenie środków dla nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności oraz

---

<sup>87</sup> W jedenastym sprawozdaniu z 12 kwietnia 2017 r. Komisja uznawała natomiast dotychczasowe tempo relokacji za niezadowolające i kontestowała brak zaangażowania niektórych państw członkowskich w realizację programu. Wskazywała, że jedynie Malta i Finlandia są „na dobrej drodze” do wywiązania się ze swoich zobowiązań. Natomiast inne państwa, jak Republika Czeska, Słowacja, Bułgaria i Chorwacja, czynią to w ograniczonym zakresie, zaś jeszcze inne, jak Polska i Węgry uporczywie odmawiają udziału w programie (Commission. Report COM(2017) 212: 2-4).



eliminowania przyczyn i zjawiska wysiedleńców w Afryce, a także wzmocnienie kontroli na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej poprzez zapewnienie dodatkowych zasobów, personelu i sprzętu ze strony państw członkowskich dla Frontexu, EASO i Europolu<sup>88</sup>. Następnie 15 października 2015 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej uzgodniono dalsze działania, w tym m.in. zawarcie porozumienia z Turcją w sprawie walki z nielegalną imigracją na podstawie planu wynegocjowanego przez Komisję Europejską oraz rozszerzenie kompetencji Frontexu w celu ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania granicami (EC. Conclusions, 15.10.2015: 1-5; EurActiv 19.10.2015: 1-3).

Oznaczało to, że na przełomie września i października 2015 r. podpisanie porozumienia z Turcją o zwalczaniu nielegalnej migracji oraz uszczelnienie granic zewnętrznych Unii zaczęły mieć dla Rady Europejskiej znaczenie priorytetowe w walce z kryzysem. Świadczyły o tym uzgodnienia przyjęte podczas rozmów przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska z prezydentem Recepem Tayyipem Erdoğanem oraz premierem Ahmetem Davutoğlu w dniach 9-10 września 2015 r. w Ankarze, a także z prezydentem Erdoğanem 5 października tegoż roku w Brukseli<sup>89</sup>. Jeśli chodzi natomiast o uszczelnianie granic, to 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek ustawodawczy w sprawie rozszerzenia kompetencji Frontexu w celu ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Podstawą prawną wniosku były art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE (Commission. Proposal COM(2015) 671: 1-116).

Po zakończeniu procedury ustawodawczej 14 września 2016 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie o ustanowieniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGiP). W skład ESGiP weszły: Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EASGiP), powstała na bazie Frontexu, oraz organy państw członkowskich, odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej (art. 1-2, 6). EASGiP winna się zajmować monitorowaniem ruchów migracyjnych i zapobieganiem kryzysom (art. 9-13), zarządzaniem granicami zewnętrznymi (art. 14-26) oraz organizowaniem powrotów dla

---

<sup>88</sup> W nawiązaniu do wcześniejszych decyzji Rady Europejskiej szefowie państw lub rządów zalecali również udzielenie dodatkowego wsparcia w wysokości co najmniej 1 mld euro pomocy na rzecz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Światowego Programu Żywnościowego i innych agencji, ustanowienie Hotspotów w Grecji i we Włoszech oraz pomoc w zapewnieniu relokacji i powrotów nie później niż do listopada 2015 r. oraz zwiększenie środków finansowych dla Nadzwyczajnego Funduszu na rzecz Azylu, Integracji i Migracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Granice (EC. Statement 23.09.2015, 673/15:1).

<sup>89</sup> Podczas rozmowy w dniu 5 października 2015 r. Erdoğan zadeklarował gotowość do współpracy z Unią Europejską w sprawie rozwiązania kryzysu uchodźczego, ale przedstawił także listę własnych żądań, obejmującą m.in. liberalizację reżimu wizowego oraz przyspieszenie procesu akcesji Turcji do Unii (Tusk-Erdoğan 5.10.2015: 1-2).

nielegalnych imigrantów (art. 27-33). Miała ona mieć zatem znacznie większe kompetencje aniżeli Frontex. Na wniosek państwa lub państw członkowskich EASGiP winna m.in. koordynować wspólne operacje jednego lub większej liczby państw, organizować szybkie interwencje na granicach zewnętrznych Unii oraz wspierać Hotspoty. We wszystkich tych przypadkach miała być odpowiedzialna za dostarczenie i rozmieszczenie zespołów ESGiP, przy czym w przypadku szybkich interwencji zespoły takie winny pochodzić z tzw. rezerwy szybkiego reagowania (art. 14). W skład zespołów ESGiP mieli wchodzić funkcjonariusze straży granicznej państw członkowskich i inni właściwi członkowie personelu, pełniący funkcję ekspertów krajowych. Winni oni być oddelegowani do ESGiP przez państwa członkowskie na okres dwunastu miesięcy lub dłuższy, ale nie krótszy niż trzy miesiące. Udziały poszczególnych państw w zespołach ESGiP, zajmujących się wspólnymi operacjami na następny rok, planowane być miały na podstawie corocznych, dwustronnych porozumień między Agencją a tymi państwami. Natomiast w przypadku szybkich interwencji na granicy decyzję w tej sprawie podejmował zarząd EASGiP kwalifikowaną większością 3/4 głosów. W razie konieczności rozmieszczenie zespołów z rezerwy szybkiego reagowania winno być niezwłocznie uzupełnione przez dodatkowe zespoły ESGiP. W tym celu państwa członkowskie winny w ciągu siedmiu dni roboczych od rozpoczęcia szybkiej interwencji na granicy udostępnić swoich funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu. Rezerwa szybkiego reagowania mogła być rozmieszczona w ciągu pięciu dni od uzgodnienia planu operacyjnego przez dyrektora wykonawczego EASGiP oraz przyjmujące państwo członkowskie. Łączna liczba personelu udostępnionego przez państwa członkowskie na rzecz rezerwy szybkiego reagowania winna wynosić co najmniej 1 500 funkcjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu. Siły te miały stanowić „stały korpus” pozostający w ciągłej dyspozycji EASGiP (art. 20 ust. 1-12). Największy udział osobowy w rezerwie szybkiego reagowania winny mieć Niemcy (225), Francja (170), Włochy (125), Hiszpania (111) i Polska (100) (por. tabela VIII) (EP/CEU. Regulation O.J. L, 2016, 251: 19, 24-26). Rezerwa szybkiego reagowania winna uzupełniać, ale nie zastępować personel straży granicznej państw członkowskich, liczący łącznie ok. 100 tys. funkcjonariuszy (Commission. Press release, 2.03.2017, IP/17/348: 3). Siedzibą EASGiP jest Warszawa (art. 56-57)<sup>90</sup>. Rozporządzenie o ustanowieniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej

---

<sup>90</sup> 9 marca 2017 r. podpisana została umowa między Polską a EASGiP, regulująca kwestie związane z jej siedzibą w Warszawie oraz statusem prawnym Agencji i jej pracowników (Gajewska 2017: 1-2).

**Tabela VIII: Udziały wnoszone przez poszczególne państwa członkowskie UE na rzecz rezerwy szybkiego reagowania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej**

<b>Państwo</b>	<b>Udział</b>
Austria	34
Belgia	30
Bułgaria	40
Chorwacja	65
Cypr	8
Czechy	20
Dania	29
Estonia	18
Finlandia	30
Francja	170
Grecja	50
Hiszpania	111
Holandia	50
Litwa	39
Luksemburg	8
Łotwa	30
Malta	6
Niemcy	225
Polska	100
Portugalia	47
Rumunia	75
Słowacja	35
Słowenia	35
Szwecja	17
Włochy	125
Islandia	16
Liechtenstein	(*)
Norwegia	20
Szwajcaria	16
<b>Łącznie</b>	<b>1500</b>

(\*) Udział Liechtensteinu będzie polegał na proporcjonalnym wsparciu finansowym.

Źródło: EP/CEU. Regulation, O.J. L, 2016, 251: 19, 24-26.

weszło w życie 6 października 2016 r. (Procedure 2015/0310/COD: 1-2)<sup>91</sup>. ESGiP nie osiągnęła jednak dotąd zdolności operacyjnej z powodu braków materialnych dotyczących rezerwy szybkiego reagowania, obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów (Commission. Press release 2.03.2017, IP/17/348: 3).

### **2.3. Umowa Unii Europejskiej z Turcją z 18 marca 2016 r. oraz nowe programy pomocowe, instrumenty humanitarne i finansowe w walce z kryzysem**

Efektom wspomnianych wyżej rozmów prowadzonych przez przewodniczącego Rady Europejskiej Tuska z prezydentem Erdoğanem i premierem Davutoğlu we wrześniu oraz października 2015 r. było przyjęcie 29 listopada tegoż roku wspólnego planu działania o zacieśnieniu współpracy pomiędzy Unią Europejską a Turcją w zakresie zwalczania nielegalnej migracji. Zakładał on podjęcie niezbędnych kroków w celu „wspierania obywateli Syrii w ramach ochrony tymczasowej”, uporządkowania przepływów migracyjnych, a także powstrzymania nielegalnej migracji. w zamian za to Turcja uzyskała zapewnienie ze strony Unii o przyspieszeniu negocjacji akcesyjnych oraz udzieleniu bezzwrotnej pomocy finansowej w wysokości 3 mld euro dla obywateli Syrii przebywających w tamtejszych obozach dla uchodźców. Środki te miały pochodzić z Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, specjalnie w tym celu ustanowionego przez Komisję Europejską (Commission. Press release 24.11.2015, IP/15/6162: 1-2; EC. Statement EU-Turkey 29.11.2015: 1-2).

Na podstawie tego planu podjęte zostały negocjacje dyplomatyczne, które doprowadziły do uzgodnienia 7 marca 2016 r. wstępnego porozumienia w sprawie zasad współpracy z Turcją i instrumentów jej realizacji. Rząd turecki zobowiązał się w nim do przyjęcia na koszt Unii Europejskiej wszystkich nowych migrantów przedostających się z Turcji do Grecji, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej. Ponadto każdej readmisji jednego obywatela Syrii z wysp greckich do Turcji miało towarzyszyć przesiedlenie innego obywatela Syrii z Turcji do Unii. Na sfinansowanie tego przedsięwzięcia Unia Europejska winna przekazać Turcji wspomnianą wyżej kwotę 3 mld euro, z perspektywą dalszego jej zwiększenia. Postanowiono również przyspieszyć realizację planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego ze wszystkimi państwami członkowskimi „z myślą o zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli Turcji najpóźniej do końca czerwca 2016 r.” (EC. Statement HSG 7.03.2016: 1-3).

---

<sup>91</sup> Niektóre przepisy analizowanego rozporządzenia zaczęły jednak obowiązywać 7 grudnia tegoż roku (tworzenie zespołów rezerwy interwencyjnej i rezerwy wyposażenia technicznego) lub 7 stycznia 2017 r. (tworzenie zespołów tzw. powrotów) (EP/CEU. Regulation OJ L, 2016, 251: 46, 61-63).

Porozumienie z 7 marca 2016 r. zostało doprecyzowane w umowie podpisanej jedenaście dni później przez Unię Europejską i Turcję. Przewidywała ona, że od 20 marca 2016 r. wszyscy nielegalni migranci, którzy przybywają z Turcji do Grecji, winni być odesłani do Turcji. Jednocześnie postanowiono, że za każdego obywatela Syrii odesłanego z Grecji do Turcji w następstwie nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE, Unia przyjmie jednego obywatela Syrii z Turcji, który nie podjął próby przedostania się do UE w nielegalny sposób<sup>92</sup>. Operacje powrotów z Grecji do Turcji winny się odbywać równoległe z lotami przesiedleńców z Turcji do państw członkowskich Unii Europejskiej. Przesiedlenia obywateli Syrii miałyby się odbywać zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez państwa członkowskie i objąć 72 000 osób. 18 000 migrantów zamierzano przesiedlić na mocy konkluzji politycznych Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 r., zaś 54 000 uchodźców planowano przyjąć na wolne miejsca pozostające jeszcze do wykorzystania z powodu wspomnianej wyżej rezygnacji Węgier z prawa do relokacji na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r.<sup>93</sup> W zamian za dotrzymanie tych zobowiązań Turcja miała uzyskać w latach 2016-2018 pomoc finansową przeznaczoną dla uchodźców na łączną kwotę 6 mld euro. Ponadto po spełnieniu przez Turcję tzw. kryteriów odniesienia, Unia Europejska zobowiązała się do końca czerwca 2016 r. znieść wymogi wizowe dla tamtejszych obywateli (EC. Statement HSG 7.03.2016: 1-3)<sup>94</sup>. Realizacja umowy z 18 marca 2016 r. z Turcją przebiegała dotychczas na tyle pomyślnie, że doprowadziła do radykalnego wstrzymania napływu migrantów wschodnim szlakiem śródziemnomorskim. Według danych urzędu UNHCR w 2016 r. z Turcji do Grecji przedostało się 174 500 osób, przy czym od kwietnia do grudnia tegoż roku było to jedynie 23 108 (UNHCR. Bureau for Europe February 2017: 2). Z drugiej strony do 12 maja 2017 r. przesiedlono z Turcji do Unii Europejskiej 5 695 obywateli Syrii (Commission. Report COM(2017) 260: 2-5). Umowa z Turcją miała zatem fundamentalne znaczenie w zwalczaniu przez Unię Europejską kryzysu migracyjnego.

W odpowiedzi na kryzys migracyjny Unia Europejska uruchomiła także w latach 2015-2016 nowe instrumenty humanitarne i finansowe oraz programy pomocowe takie jak: akcje

---

<sup>92</sup> Turcja przyjęła jak dotąd największą liczbę uchodźców, tzn. łącznie około 3 mln osób, spośród których 2,5 mln to obywatele Syrii (Commission. EU and refugee crisis July 2016: 3).

<sup>93</sup> 29 września 2016 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję o zmianie decyzji Rady z 22 września 2015 r. w sprawie tymczasowej relokacji na rzecz Włoch i Grecji. Zobowiązywała ona państwa członkowskie do przyjęcia na swoje terytorium obywateli Syrii przebywających w Turcji, a wymagających w sposób oczywisty ochrony międzynarodowej. „Liczba osób przyjętych w ten sposób przez dane państwo członkowskie” winna być następnie odjęta od liczby osób, które miały być relokowane do tego państwa na mocy art. 4 ust. 1 lit c) decyzji Rady z 22 września 2015 r. (art. 4 ust. 3a) (CEU. Decision OJ L, 2016, 268: 84).

<sup>94</sup> W ślad za tym Komisja Europejska utworzyła nowy program pomocowy, w ramach którego finansowana jest działalność Turcji na rzecz wsparcia uchodźców.

poszukiwawczo-ratownicze na morzu, pomoc humanitarna i rozwojowa, zwalczanie sieci przemytu migrantów, programy powstrzymywania niekontrolowanego napływu migrantów, programy powrotów, a także programy dobrowolnych przesiedleń (EC. Statement EU-Turkey 18.03.2016: 2). Już w latach 2013-2014 Włochy przy współpracy z Frontexem przeprowadziły w środkowej części Morza Śródziemnego operację *Mare Nostrum*. Jej celem było poszukiwanie łodzi z migrantami w odległości 100 mil morskich od włoskiego wybrzeża. Działania te były niemal w całości finansowane przez rząd Włoch i pozwoliły na uratowanie ok. 170 tys. osób w ciągu jednego roku. Operacja została zakończona w 2014 r., ponieważ prośby Włoch o wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej pozostały bez odpowiedzi. W tej sytuacji Frontex rozpoczął w 2014 r. operację *Tryton*, która różniła się jednak od poprzedniej tym, że była o wiele mniej kosztowna, ale także zakres realizowanych w jej ramach działań był znacznie skromniejszy. Skupiała się ona bowiem na patrolowaniu granic, a nie na ratowaniu ludzi. Ponadto wykonywała swoje zadania w odległości jedynie 30 mil morskich od włoskiego wybrzeża, co uniemożliwiało udzielanie pomocy wielu rozbitkom. Niezależnie od tego Frontex kontynuował, rozpoczętą już w 2006 r., operację *Posejdon* na Morzu Egejskim i wschodniej części Morza Śródziemnego. Natomiast w latach 2015-2016 Unia Europejska jeszcze bardziej wzmocniła swoją aktywność w prowadzeniu operacji poszukiwawczo-ratowniczych na Morzu Śródziemnym. Łącznie w tym okresie realizowano dwie dotychczasowe operacje poszukiwawczo-ratownicze *Posejdon* i *Tryton* oraz jedną operację wojskową WPBiO rozpoczętą w 2015 r. Ta ostatnia nosiła kryptonim EU NAVFOR MED. „Sophia”, była skierowana przeciw przemytowi ludzi i objęła południowy rejon środkowej części Morza Śródziemnego. Według danych Komisji Europejskiej niemal 90% migrantów docierało bowiem do Unii Europejskiej, płacąc za to zorganizowanym grupom przestępczym i przemytnikom (Commission. EU and refugee crisis July 2016: 3). W ślad za tym tysiące ludzi zginęły na Morzu Śródziemnym w trakcie przepływania się na kontynent. Według danych urzędu UNHCR w 2015 r. podczas prób przedostania się do Europy przez Morze Śródziemne utonęło 3 712 osób, zaś w 2016 r. 5 019 osób (UNHCR. Mediterranean. Dead and Missing at sea April 2017: 1). Natomiast w ramach wszystkich trzech wspomnianych operacji poszukiwawczo-ratowniczych w 2015 r. udało się uratować ponad 250 tys. osób, zaś od 1 stycznia do 31 maja 2016 r. ok. 50 tys. osób (Frontex. EU NAVFOR Med. June 2016: 1). W samym tylko roku 2015 Unia Europejska przeznaczyła ok. 430 mln euro na pomoc humanitarno-rozwojową w ramach walki z kryzysem migracyjnym. Ok. 22 mln euro z tej kwoty przypadło na państwa Bałkanów Zachodnich, które jako główne kraje tranzytowe uruchomiły Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (*Union Civil Protection Mechanism*)

(Grecja, Słowenia, Chorwacja, Serbia i Węgry) przeznaczony na pomoc finansową w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>95</sup>. Natomiast 408 mln euro Unia wydała na operacje humanitarno-ratunkowe w państwach pochodzenia: Syrii (160 mln euro), Libanie (97 mln euro), Iraku (79 mln euro), Jordanii (58 mln euro) i Turcji (36 mln euro)<sup>96</sup>.

W ramach przeciwdziałania przemytowi oraz zwalczania sieci przestępczych werbujących migrantów do Europy 27 maja 2015 r. Komisja Europejska opublikowała plan na lata 2015-2020. Przewidywał on podjęcie przez Unię Europejską m.in. następujących działań: identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie podejrzanych statków; pozbawianie przemytników ich dochodów; zintensyfikowanie współpracy operacyjnej w zakresie zwalczania przemytu migrantów; udoskonalenie procesu gromadzenia informacji przez wzmocnienie zespołu operacyjnego *Mare* jako unijnego centrum informacji w zakresie przemytu migrantów; zacieśnienie współpracy w ramach wspólnoty wywiadowczej Afryka-Frontex oraz monitorowanie strefy przygranicznej przez Eurosur; zapobieganie przemytowi nielegalnych migrantów m.in. przez zwiększenie pomocy dla osób najbardziej narażonych oraz wzmocnienie skuteczności procedury powrotu jako czynnika zniechęcającego do przemytu (Commission. Communication COM(2015) 285: 1-13).

Praktyczną realizacją tego planu było m.in. wzmocnienie Europolu poprzez utworzenie dwóch nowych struktur: Europejskiego Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu oraz Europejskiego Centrum ds. Przemytu Migrantów. O ile to pierwsze Centrum zostało utworzone 1 stycznia 2016 r. i zajmuje się m.in. analizą podejrzanych treści w internecie oraz przelewami środków finansowych należących do terrorystów, o tyle to drugie Centrum powstało 22 lutego 2016 r. w celu aktywnego wspierania państw członkowskich Unii Europejskiej w rozbijaniu zorganizowanych sieci przestępczych zajmujących się przemytem migrantów (Commission. Communication COM(2016) 602: 13-17; Commission. EU and refugee crisis July 2016: 3-4).

W przewyżczeniu kryzysu migracyjnego miały również pomóc programy powstrzymywania niekontrolowanego napływu nielegalnych migrantów. Aby wesprzeć władze Grecji i Włoch w zarządzaniu przepływami migracyjnymi, Unia Europejska utworzyła Hotspoty, w ramach których unijni eksperci winni pomagać w szybkiej rejestracji przybywających tam osób oraz koordynacji powrotów nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia (Commission. EU and refugee crisis, July 2016: 3-4). Ponadto postanowiono

---

<sup>95</sup> Unijny Mechanizm Ochrony Ludności służy zacieśnianiu i koordynacji współpracy między Unią Europejską a państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony ludności w sytuacji klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (EP/CEU. Decision OJ L, 2013, 347: 924-947).

<sup>96</sup> Kwota na operacje humanitarno-ratunkowe dla Turcji nie obejmuje 6 mld euro przyznanych temu państwu na lata 2016-2018 na mocy umowy z 18 marca 2016 r. (Commission. Report COM(2016) 751: 4, 7-9).

opracować programy partnerstw Unii Europejskiej z państwami pochodzenia migrantów i azylantów, aby w ten sposób umożliwić im pozostanie bliżej swego kraju. W ślad za tym w czasie posiedzenia na szczycie 12 listopada 2015 r. w stolicy Malty Valletcie z udziałem afrykańskich szefów państw lub rządów oraz przedstawicieli krajów Unii Europejskiej przyjęto plan współdziałania w zakresie zwalczania nielegalnej migracji z tego kontynentu do Europy oraz ustanowiono nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz Afryki (Valletta Summit 11/12.11.2015: 1-17). W dłuższej perspektywie programy partnerstw winny umożliwić wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego państw pochodzenia, aby wyeliminować przyczyny nielegalnej migracji. Do roku 2021 Unia Europejska zamierza przeznaczyć na realizację programów partnerstw łączną kwotę 8 mld euro (Commission. EU and refugee crisis July 2016: 4).

W sprawie powrotów nielegalnych migrantów Komisja Europejska opublikowała 9 września 2015 r. plan działania Unii Europejskiej. Z dotychczasowych doświadczeń Unii wynikało, że np. w 2014 r. jedynie ok. 40% nielegalnych migrantów, którym nakazano opuszczenie jej terytorium faktycznie wyjechało z Unii. W związku z tym Komisja zalecała znaczące wzmocnienie skuteczności unijnego systemu powrotów przez wsparcie państw członkowskich ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, wzmocnienie kompetencji Frontexu w zakresie współorganizowania i koordynowania powrotów nielegalnych migrantów, a także ustanowienie w przyszłości zintegrowanego systemu zarządzania powrotami, który winien doprowadzić do połączenia wszystkich finansowanych przez Unię sieci i programów pomocowych w zakresie powrotów i readmisji (Commission. Communication COM(2015) 453: 1-10). Jednocześnie 1 października 2015 r. Komisja Europejska opublikowała wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów”. Miał on formę zalecenia Komisji i zawierał wskazówki dla organów właściwych państw członkowskich do wykonywania zadań związanych z przymusowymi powrotami nielegalnych migrantów, szkoleniami pracowników, którym powierzone zostaną takie zadania, a także doszkalać ekspertów uczestniczących w misjach ewaluacyjnych Schengen (Commission. Recommendation COM(2015) 6250: 1-5).

#### **2.4. Podstawy prawne polityki azylowej**

Podobnie jak w przypadku polityki imigracyjnej i kontroli granic, podstawy prawne polityki azylowej określone są w prawie pierwotnym i wtórnym Unii Europejskiej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. zasady polityki azylowej są skodyfikowane w art. 67 ust. 2, art. 78 ust. 1-3 oraz art. 80 TFUE. Przepisy ogólne dotyczące polityki azylowej, imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej zawarte są – jak wspomniano



wyżej – w art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 80 TFUE. Natomiast przepisy szczegółowe dotyczące samej polityki azylowej określone są w art. 78 ust. 1-3 TFUE. Upoważniają one Unię Europejską do ustanowienia polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu obywatelowi państwa trzeciego zgodnie z zasadą *non-refoulement*<sup>97</sup>. Polityka azylowa Unii Europejskiej ma być zgodna z Konwencją genewską z 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców, uzupełniającym ją protokołem nowojorskim z 31 stycznia 1967 r. oraz innymi „odpowiednimi traktatami” (art. 78 ust. 1 TFUE)<sup>98</sup>. Traktat lizboński przewiduje ustanowienie WESA gwarantującego jednolity status azylanta dla obywateli państw trzecich w całej Unii; jednolity status ochrony uzupełniającej dla osób, które nie uzyskały azylu w Unii, ale wymagają międzynarodowej ochrony; wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek ich masowego napływu; wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu i ochrony uzupełniającej; kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego lub ochrony uzupełniającej; normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą, a także partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami trzech wyżej wymienionych kategorii osób (art. 78 ust. 2 TFUE). Ponadto jak wspomniano wyżej Rada Unia Europejskiej może przyjąć środki tymczasowe na korzyść państwa lub państw członkowskich, które znajdują się w nadzwyczajnej sytuacji z powodu nagłego napływu obywateli krajów trzecich (art. 78 ust. 3 TFUE)<sup>99</sup>.

W odróżnieniu od dotychczasowych regulacji traktat lizboński rozszerza kompetencje Unii Europejskiej w polityce azylowej w sposób umożliwiający przejście od norm minimalnych do harmonizacji przepisów poszczególnych państw członkowskich w tej dziedzinie, co stworzyło realne przesłanki do ustanowienia WESA. Traktat włącza również po raz pierwszy Parlament Europejski do procedury ustanawiania środków tymczasowych na korzyść państwa

---

<sup>97</sup> Zasada *non-refoulement* została skodyfikowana w art. 33 Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców. Stanowi ona, że żadne „Umawiające się Państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”. Oznacza to, że żadnej osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do państwa, w którym groziłoby jej prześladowanie, należy jej natomiast przyznać inną formę ochrony międzynarodowej. Od tej zasady dopuszczalne są dwa wyjątki: jeżeli osoba taka stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub jest zagrożeniem dla społeczeństwa państwa, ponieważ została skazana prawomocnie za poważną zbrodnię.

<sup>98</sup> Inne stosowne traktaty to: EKPCz, Konwencja NZ o prawach dziecka, Konwencja NZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ (Podręcznik 2014: 67).

<sup>99</sup> Inaczej niż dotychczasowe regulacje traktat lizboński nie precyzował okresu obowiązywania przyjętych środków tymczasowych.

lub państw członkowskich, które znajdują się w nadzwyczajnej sytuacji. Ponadto nadaje on po raz pierwszy status traktatowy wspólnemu europejskiemu systemowi azylowemu.

Wszelako proces konstytuowania WESA rozpoczął się dużo wcześniej. Najpierw w latach 1999-2005 na mocy traktatu amsterdamskiego oraz aktów prawa wtórnego, dwóch rozporządzeń i trzech dyrektyw, doszło do przyjęcia kryteriów oraz mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, ustanowienia norm minimalnych w sprawie ubiegania się o azyl, przyjmowania azylantów oraz przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy, a także utworzenia systemu Eurodac (*European Dactyloscopy*), gromadzącego odciski palców osób przekraczających zewnętrzne granice Unii w celach azylowych. Następnie w latach 2011-2013 na mocy traktatu lizbońskiego oraz aktów prawa pochodnego zmieniono wspomniane wyżej rozporządzenia i dyrektywy w sposób umożliwiający przejście od norm minimalnych do harmonizacji przepisów poszczególnych państw członkowskich w polityce azylowej. Odtąd zasady funkcjonowania WESA określa pięć aktów prawa wtórnego. Są to: po pierwsze, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2013 r., wskazujące państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego (EP/CEU. Regulation O.J. L, 2013, 180); po drugie, dyrektywa kwalifikacyjna Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 13 grudnia 2011 r., stanowiąca, jakie osoby kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową (EP/CEU. Directive O.J. L, 2011, 343); po trzecie, dyrektywa proceduralna Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2013 r., przewidująca wspólne procedury udzielania i cofania azylu (EP/CEU. Directive O.J. L, 2013, 180); po czwarte, dyrektywa recepcyjna Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2013 r., ustanawiająca normy i standardy przyjmowania osób poszukujących ochrony (EP/CEU. Directive O.J. L, 2013, 18); po piąte, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac (EP/CEU. Regulation O.J. L, 2013, 180).

Wszystkie wspomniane akty prawne weszły w życie 19 lipca 2013 r., z wyjątkiem dyrektywy kwalifikacyjnej, w przypadku której nastąpiło to 10 stycznia 2012 r. Z drugiej strony jednak rozporządzenie o Eurodac miało być stosowane dopiero od 20 lipca 2015 r., zaś pojedyncze artykuły dyrektywy proceduralnej i dyrektywy recepcyjnej od 21 lipca tegoż roku. Należy podkreślić, że wymienione akty prawne, z wyjątkiem rozporządzenia o Eurodac, nawiązują wprost i opierają się na przepisach Konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców oraz uzupełniającego ją protokołu nowojorskiego. Tym samym włączają one te przepisy do prawa unijnego.

Wspólny europejski system azylowy miał doprowadzić do harmonizacji prawa i praktyk azylowych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a także zapewnić, że będą one dzielić się odpowiedzialnością za kwestie azylowe. Określał on państwo odpowiedzialne za migrantów starających się o ochronę międzynarodową, w tym także za bazy danych daktyloskopijnych. Wprowadzał wspólne normy dotyczące procedur azylowych i warunków przyjmowania oraz uznawania i ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej. Jego ustanowienie winno m.in. sprawić, że obywatel państwa trzeciego ubiegający się o status uchodźcy miałby równe szanse na jego otrzymanie we wszystkich państwach członkowskich Unii, podczas gdy dotąd starający się o taki status np. obywatel Iraku miał 82% szans na jego uzyskanie we Francji, 63% – w Niemczech i 2% – w Grecji (Węc 2017: 35).

## **2.5. Projektowane zmiany w aktach prawa pochodnego polityki azylowej po wybuchu kryzysu migracyjnego**

Wybuch kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w 2015 r. obnażył słabości WESA, w szczególności jednak uwypuklił ograniczenia systemu dublińskiego. Trzeba wszakże przyznać, że dotychczasowe przepisy WESA nie przewidywały nigdy konieczności radzenia sobie z tak ogromną liczbą migrantów w tak krótkim czasie. Ta nowa sytuacja zmusiła Unię do ponownej rewizji polityki azylowej. Najwięcej problemów stwarzały przepisy art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zobowiązujące państwo członkowskie położone na granicy zewnętrznej Unii, do którego dostał się imigrant, do rozpatrzenia złożonego przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dobie kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016 okazało się, że przepisy te nieproporcjonalnie obciążły Grecję i Włochy, czyli państwa znajdujące się na południowej granicy Unii Europejskiej, przez którą przedostawali się migranci podążający wschodnim szlakiem śródziemnomorskim oraz centralnym szlakiem śródziemnomorskim. Ponadto pojawił się problem tzw. wtórnych przepływów migrantów między poszczególnymi państwami członkowskimi, wynikający ze zróżnicowania długości obowiązujących tam procedur, warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, wskaźników przyznawania azylu oraz rodzajów przyznawanej ochrony.

4 maja 2016 r. Komisja Europejska przedłożyła pierwszy, zaś 13 lipca tegoż roku drugi pakiet projektów aktów prawnych reformujących WESA. W pierwszym pakiecie znalazły się trzy wnioski ustawodawcze zmieniające odpowiednio: rozporządzenie Dublin III, rozporządzenie w sprawie systemu Eurodac oraz rozporządzenie stanowiące podstawę prawną funkcjonowania EASO (Commission. Proposal COM(2016) 270:1-113; 271: 1-75; 272: 1-

107). Ich celem było wzmocnienie systemu dublińskiego przez wprowadzenie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich oraz podatku solidarnościowego dla państw odmawiających przyjmowania migrantów, umocnienie i rozszerzenie kompetencji systemu Eurodac, co winno umożliwić lepsze monitorowanie wtórnych przepływów oraz zwalczanie nielegalnej imigracji, a także przekształcenie EASO w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu.

Spośród wymienionych projektów aktów prawnych najczęściej kontrowersji wzbudzały propozycje zmiany rozporządzenia Dublin III, w szczególności przepis ustanawiający tzw. korekcyjny mechanizm przydziału wniosków (*the fairness mechanism*), który byłby automatycznie uruchamiany w sytuacji kryzysowej, tzn. wtedy gdy dane państwo członkowskie musiałoby się uporać z „nieproporcjonalną liczbą wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, za które jest odpowiedzialne na mocy niniejszego rozporządzenia” (art. 34 ust. 1). Podobnie jak wniosek ustawodawczy z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji, tak i ten projekt Komisji Europejskiej opierał się na art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 80 TFUE. O ile jednak wniosek z 9 września 2015 r. przewidywał, że Komisja na mocy aktu delegowanego winna uruchamiać mechanizm relokacji, określając w nim także liczbę osób objętych relokacją. O tyle analizowany projekt wprowadzał automatycznie uruchamiany korekcyjny mechanizm przydziału wniosków o azyl. Z drugiej strony obydwie wnioski ustawodawcze miały podobny cel. Dlatego Komisja Europejska zapowiedziała, że w zależności od wyników dyskusji nad przedłożonym projektem ustawodawczym podejmie ona działania zmierzające w kierunku wycofania wniosku z 9 września 2015 r. (Commission. Proposal COM(2016) 270: 3-5, 23, 33, 74-80).

Analizowany projekt przewidywał, że jeżeli dane państwo członkowskie Unii Europejskiej zarejestrowałoby nieproporcjonalnie dużo wniosków azylowych, czyli „po dodaniu do liczby faktycznie przesiedlonych” liczba wniosków azylowych przekraczałaby 150% ustalonej wcześniej wartości referencyjnej, to wszyscy kolejni migranci byłiby przemieszczani do innych państw członkowskich (art. 34 ust. 2-3). W ustalaniu wartości referencyjnej liczby wniosków azylowych, które mogłyby być złożone w danym państwie, pod uwagę brane byłyby: liczba ludności danego państwa i poziom jego dobrobytu (wyrażony wartością PKB). Oba kryteria miałyby jednakową wagę, tzn. liczba ludności stanowiłaby 50% wartości referencyjnej i poziom PKB tworzyłby 50% takiej wartości (art. 35 ust. 1-3). Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków działałby aż do chwili, gdy liczba wniosków ponownie spadłaby poniżej ustalonej wartości referencyjnej. Z drugiej strony każde państwo członkowskie, które nie chciałoby partycypować w korekcyjnym mechanizmie przydziału

wniosków, mogłoby to uczynić pod dwoma warunkami: po pierwsze, nieuczestniczenie w nim miałoby charakter tymczasowy (na odnawialny okres 12 miesięcy); po drugie, państwo takie musiałoby uiścić „wkład solidarnościowy” w wysokości 250 tys. euro za każdego wnioskodawcę, który „w innym wypadku zostałby przydzielony do tego państwa członkowskiego w danym okresie dwunastu miesięcy”. Ten swoisty podatek solidarnościowy byłby przekazany pod koniec tego 12-miesięcznego okresu absencji bezpośrednio temu państwu członkowskiemu, które przyjęło na siebie obowiązek rozpatrzenia wniosku (art. 37 ust. 1-3) (Commission. Proposal COM(2016) 270: 76-78). Należy podkreślić, że podstawowa zasada funkcjonowania WESA miałyby pozostać bez zmian. Obowiązywałby bowiem nadal wymóg ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim Unii Europejskiej, do którego przedostałby się dany imigrant, chyba że miałby ona rodzinę w innym państwie członkowskim. Jednak inaczej niż dotąd w przypadku, gdy dane państwo członkowskie byłoby przeciążone, podział odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków rozkładałby się na wszystkie państwa Unii Europejskiej.

Drugi pakiet Komisji Europejskiej z 13 lipca 2016 r. obejmował cztery wnioski ustawodawcze, spośród których dwa pierwsze dotyczyły zastąpienia dyrektyw azylowej i kwalifikacyjnej rozporządzeniami, zaś trzeci i czwarty mówiły o zmianach w dyrektywie recepcyjnej oraz rozporządzeniu w sprawie unijnych ram przesiedleń. Celem tych projektów aktów prawnych miało być dalsze wzmocnienie harmonizacji norm we wszystkich państwach członkowskich. I tak, rozporządzenie proceduralne przewidywało m.in.: uproszczenie i skrócenie procedury azylowej (decyzje powinny być podejmowane w ciągu 6 miesięcy); wspólne gwarancje dla wnioskodawców, w tym do indywidualnej rozmowy oraz bezpłatnej pomocy prawnej, a także zaostrzenie przepisów dotyczących współpracy z instytucjami oraz nadanie obowiązkowego charakteru sankcjom za nadużycia (obecnie sankcje były fakultatywne) (Commission. Proposal COM(2016) 467: 1-78). Nowe przepisy miały umożliwić stworzenie w przyszłości wspólnej procedury azylowej. Natomiast rozporządzenie kwalifikacyjne zakładało m.in.: podobny poziom wskaźników przyznawania azylu (na podstawie wytycznych Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu), zharmonizowanie form ochrony międzynarodowej oraz okresów ważności zezwoleń na pobyt osobom z nich korzystającym, a także sankcje dla migrantów uprawiających tzw. turystykę azylową (*asylum shopping*), polegającą na składaniu wielu wniosków o udzielenie azylu w różnych państwach członkowskich (Commission. Proposal COM(2016) 466: 1-53).

Znowelizowana dyrektywa recepcyjna przewidywała z kolei ujednoczenie warunków przyjmowania, zwiększenie możliwości integracji migrantów ze społeczeństwami

przyjmującymi oraz ograniczenie wtórnych przepływów (Commission. Proposal COM(2016) 465: 1-78)<sup>100</sup>. Natomiast znowelizowane rozporządzenie w sprawie unijnych przesiedleń miało doprowadzić do uporządkowania dotychczasowych przepisów w tym zakresie, a w konsekwencji przyczynić się do bardziej ustrukturyzowanego podejścia Unii Europejskiej do ochrony międzynarodowej, zwiększenia legalnych sposobów migracji oraz eliminacji czynników zachęcających do migracji nielegalnej (Commission. Proposal COM(2016) 468: 1-33). Wszystkie wspomniane wnioski ustawodawcze znajdują się nadal w trakcie procedury legislacyjnej (Procedure 2016/0133/COD: 1-2; 2016/0132/COD: 1-2; 2016/0131/COD: 1-2; 2016/0222/COD: 1-2; 2016/0223/COD: 1-2; 2016/0224/COD: 1-2; 2016/0225/COD: 1-2).

### **3. Stanowisko rządu federalnego i opozycji parlamentarnej w Niemczech wobec kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej**

#### **3.1. Pierwsza faza kryzysu (2011-2014)**

*Exodus* migrantów z Afryki do Włoch w 2011 r., tragiczne losy rozbitków na Morzu Śródziemnym oraz związany z tym kryzys humanitarny na Lampedusie wstrząsnęły nie tylko włoską, ale także europejską opinią publiczną<sup>101</sup>. Pierwsze reakcje rządu koalicyjnego CDU/CSU/FDP na te wydarzenia były jednak powściągliwe. Gdy na początku marca 2011 r. włoski minister spraw wewnętrznych Roberto Maroni (Liga Północna) zaapelował do Unii Europejskiej o podjęcie „wszelkich możliwych środków” w celu zapobieżenia kryzysowi humanitarnemu, do którego mogłoby dojść na skutek masowego napływu migrantów do Włoch, spowodowanego wojną domową w Libii<sup>102</sup>, jego niemiecki odpowiednik Thomas de Maizière (CDU) stanowczo sprzeciwił się przyjęciu uchodźców w Niemczech. Wprawdzie w tym samym czasie pełnomocnik rządu federalnego ds. praw człowieka, Markus Löning (FDP), który w dniach 8-9 marca 2011 r. odwiedził granicę tunezyjsko-libijską, wzywał do

---

<sup>100</sup> Aby przeciwdziałać turystyce azylowej i wtórnym przepływom, państwa członkowskie mogłyby m.in. nakazać migrantom przebywanie w ściśle określonym miejscu, regularnie sprawdzać ich dostępność, a także ustanowić geograficzne ograniczenia w zakresie wypłaty świadczeń socjalnych.

<sup>101</sup> Spośród partii koalicji rządowej najwcześniej stanowisko wobec *exodusu* migrantów z Afryki do Europy zajęli liberałowie. W uchwalonym 22 kwietnia 2012 r. programie zasadniczym FDP opowiedziała się m.in. za ustanowieniem „chroniącego prawa człowieka prawem azylowym” w Unii Europejskiej oraz za tym, aby Niemcy jako „państwo nie będące krajem granicznym” Unii „wniosło solidarny wkład” do unijnej polityki azylowej (FDP-BPT 22.04.2012: 95).

<sup>102</sup> Według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (*International Organization for Migration – IOM*) z powodu wojny domowej w Libii tylko w okresie od 20 lutego do połowy marca 2011 r. uciekło do państw ościennych ok. 280 tys. osób, w tym 150 tys. do Tunezji i 120 tys. do Egiptu (Nordafrika. Flüchtlinge, 22.03.2011: 1).

okazania humanitarnych gestów oraz solidarności z Tunezją (Nordafrika. Flüchtlinge, 22.03.2011: 1-2), to jednak już 11 kwietnia tegoż roku podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej w Luksemburgu nowy minister spraw wewnętrznych RFN Hans-Peter Friedrich (CSU) ostro skrytykował zapowiedź rządu Włoch w sprawie możliwego udzielenia wiz migrantom z Afryki Północnej oraz zagroził „wzmocnieniem kontroli na niemieckich granicach”<sup>103</sup>. Było to równoznaczne z odmową przyjęcia afrykańskich migrantów i wywołało natychmiast ostre reakcje ze strony partii opozycyjnych w Niemczech: Sojuszu’90/Zielonych, Socjaldemokratycznej Partii Niemiec oraz Lewicy (Zeit 11.04.2011: 2).

Także w następnych miesiącach partie te zupełnie inaczej oceniały nasilający się coraz bardziej napływ migrantów do Unii Europejskiej. Podczas obrad Federalnej Konferencji Delegatów w dniach 25-27 listopada 2011 r. w Kilonii Sojusz’90/Zieloni przyjął uchwałę, w której krytycznie ocenił wzajemne „targowanie się” (*Geschachere*) Włoch i Francji o przyjęcie imigrantów z Libii i innych afrykańskich państw upadających, porozumienie włosko-libijskie dotyczące powrotu migrantów, mimo trwającej w Libii wojny domowej, a także odmowę rządu niemieckiego wobec przyjmowania uciekinierów. W ślad za tym Sojusz’90/Zieloni zapowiedział podjęcie działań zmierzających do przyspieszenia prac nad zakończeniem procesu konstytuowania WESA, co skutkowałoby podporządkowaniem tej polityki kontroli parlamentarnej oraz wzmocnieniem demokratyzacji procesu podejmowania decyzji. Jego zdaniem, Europa winna przestać odgrywać rolę twierdzy i stać się przystanią dla często znajdujących się w dramatycznym położeniu migrantów (Bündnis’90/Die Grünen-BDK 25-27.11.2011, Beschluss 1: 5). Do reformy polityki azylowej Unii Europejskiej Sojusz’90/Zieloni nawiązał także w uchwale przyjętej podczas obrad Federalnej Konferencji Delegatów w dniach 16-18 listopada 2012 r. Opowiedział się w niej za rewizją art. 13 rozporządzenia Dublin II, stanowiącego, że państwem uprawnionym do rozpatrzenia wniosku azylowego jest kraj, do którego po raz pierwszy przybędzie imigrant starający się o azyl. Zmiana tych przepisów winna polegać na tym, aby wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ponosiły w jednakowym stopniu odpowiedzialność za przyjmowanie migrantów. Ponadto Zieloni postulowali złagodzenie restrykcyjnej polityki Frontexu wobec migrantów, zarzucając mu systematyczne naruszanie praw człowieka przez odmowę udzielania zgody na azyl (Bündnis’90/Die Grünen-BDK 16-18.11.2012: 7).

---

<sup>103</sup> Przyczyną takiej deklaracji włoskiego rządu było to, że nie znajdował on wystarczającego wsparcia w Unii Europejskiej w zakresie pomocy dla migrantów. Udzielenie wiz oznaczałoby otwarcie im drogi do wszystkich państw strefy Schengen, w tym także do Niemiec (Zeit 11.04.2011: 1-2).

Problem coraz większego napływu migrantów z Afryki do Unii Europejskiej centralnym szlakiem śródziemnomorskim był także przedmiotem obrad Zjazdu Federalnego SPD w dniach 4-6 grudnia 2011 r. w Berlinie. Delegaci struktur organizacyjnych niższej instancji złożyli wówczas na forum Zjazdu wnioski programowe, wzywające wprost do gruntownej reformy polityki imigracyjnej Unii Europejskiej oraz niemieckiego prawa azylowego. I tak, przedstawiciele Związku Powiatowego Münster domagali się m.in. odejścia od rygorystycznych zasad funkcjonowania Frontexu oraz zmiany art. 13 rozporządzenia Dublin II w sposób zobowiązujący wszystkie państwa członkowskie do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu. Podobne stanowisko wobec Frontexu wyrażali reprezentanci Związku Powiatowego Würzburga. Natomiast delegaci dystryktu Eimsbüttel-Süd (Związek Krajowy Hamburga) postulowali m.in. wprowadzenie ułatwień w uzyskaniu niemieckiego obywatelstwa lub podwójnego obywatelstwa przez migrantów, poprawę ich warunków kształcenia oraz ustanowienie licznych udogodnień w procedurach azylowych. Te oddolne inicjatywy polityków SPD nie zostały jednak przyjęte jako uchwały Zjazdu Federalnego, lecz przekazane do rozpatrzenia innym gremiom partyjnym: frakcji parlamentarnej SPD w Bundestagu (wnioski Eimsbüttel-Süd i Münster), Zarządowi Federalnemu SPD (wnioski Münster i Würzburg) oraz frakcji Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim (wnioski Münster i Würzburg) (SPD-BPT 4-6.12.2011: 166-169).

Za zmianami w polityce azylowej Unii Europejskiej opowiadała się również Lewica. W swoim programie przyjętym podczas Zjazdu Federalnego w dniach 21-23 października 2011 r. w Erfurcie krytycznie oceniła ona unijne ograniczenia w przyjmowaniu azylantów, nazywając je nawet polityką wykluczenia (*Abschottungspolitik*). Jej zdaniem ochrona praw człowieka, względy humanitarne oraz pomoc migrantom znajdującym się w potrzebie, a nie aspekty polityczne i ekonomiczne, winny stanowić fundament polityki azylowej Unii Europejskiej. Dlatego pierwszym krokiem prowadzącym do zmian w tej dziedzinie powinna być likwidacja Frontexu „stanowiącego najważniejszy instrument wykluczenia UE” (Linke-BPT 21-23.10.2011: 52).

Zanim jeszcze 17 grudnia 2013 r. zaprzysiężony został trzeci gabinet Angeli Merkel, CDU/CSU i SPD w podpisanej kilka dni wcześniej umowie koalicyjnej uznały, że w obliczu wzrastającej w całym świecie nowej fali imigracji rząd federalny powinien uchwalić „Strategię migracji i rozwoju”, której celem byłoby wzmocnienie spójności działań w polityce zagranicznej, imigracyjnej i rozwojowej RFN. Strategia taka winna przyczynić się do skuteczniejszego zarządzania napływem migrantów i zwalczania pierwotnych przyczyn migracji we współpracy z krajami pochodzenia oraz państwami tranzytowymi. Partie



koalicyjne wskazały również na konieczność zmiany prawa azylowego RFN, w tym m.in. skrócenie procedur azylowych do maksymalnie trzech miesięcy w przypadku wydawania pierwszych decyzji, oraz zapowiedziały wzmocnienie składu osobowego BAMF (CDU/CSU-SPD-Koalitionsvertrag 14.12.2013: 76-77). Opowiedziały się także za nadaniem Bośni-Hercegowinie, Macedonii i Serbii statusu krajów bezpiecznych w myśl § 29a ustawy o azylu z 26 czerwca 1992 r. (AsylG, BGBl 2008, I, 40) oraz za zachęceniem rządów tychże państw i Komisji Europejskiej do podjęcia działań w celu poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej w tych krajach. Zaapelowały one jednocześnie do władz Frontexu, aby w pracach mających na celu ochronę granic zewnętrznych „konsekwentnie przestrzegały standardów humanitarnych i (...) praw człowieka” (CDU/CSU-SPD-Koalitionsvertrag 14.12.2013: 76-77). Niezależnie od umowy koalicyjnej SPD w uchwalonym przez siebie programie działania rządu na lata 2013-2017 zapowiedziała podjęcie starań zmierzających w kierunku zmiany polityki azylowej Unii Europejskiej w sposób odpowiadający bardziej niż dotąd „standardom ochrony praw człowieka” oraz zapewniający „sprawiedliwy podział odpowiedzialności za (...) integrację uchodźców” we wszystkich państwach członkowskich Unii (BReg. Regierungsprogramm 2013-2017: 55-58, 112).

W podobnym tonie wypowiadała się partia opozycyjna Sojusz'90/Zieloni. W programie wyborczym uchwalonym w czasie obrad Federalnej Konferencji Delegatów w dniach 26-28 kwietnia 2013 r. w Berlinie, krytycznie oceniła ona dotychczasową politykę wobec uchodźców, realizowaną przez Unię Europejską i państwa członkowskie, określając ją – podobnie jak Lewica – jako „politykę wykluczenia”. Jej zdaniem Unia naruszała w ten sposób zakaz odmowy wynikający z Konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. Dlatego ponownie zażądała zmiany art. 13 rozporządzenia Dublin II. Proponowała również ustanowienie „wysokich standardów azylowych”, jednolitych we wszystkich państwach członkowskich Unii, wsparcie krajów najbardziej dotkniętych napływem migrantów, a także otwarcie się na uchodźców z Syrii oraz udzielenie pomocy finansowej tamtejszym państwom ościennym, które przyjęły już milionowe rzesze syryjskich uchodźców (Bündnis'90/Die Grünen-BDK 26-28.04.2013: 232-233).

Pierwsze oficjalne stanowiska partii chadeckich w sprawie wzrastającego napływu migrantów do Unii Europejskiej uchwalone zostały dopiero w 2014 r. O ile jednak reakcja CDU na te wydarzenia była nadal powściągliwa, o tyle opinie CSU były o wiele bardziej stanowcze. 5 kwietnia tegoż roku podczas Zjazdu Federalnego CDU w Berlinie przyjęto uchwałę, w której partia ta wyraziła zadowolenie z ustanowienia w 2013 r. WESA jako „jednego z najnowocześniejszych na świecie”. Uznała, że tzw. „system dubliński zasadniczo się

sprawdził”, choć staje się on niewydolny w przypadku zbyt dużego napływu migrantów do państw położonych na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Z drugiej strony CDU zadeklarowała, że Republika Federalna będzie nadal wspierać finansowo działalność Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz zgodzi się na przyjęcie migrantów z państw trzecich, jeżeli „ich szybki powrót do krajów pochodzenia nie byłby możliwy lub nie byłoby oni w stanie w pełni zintegrować się w tychże państwach”. CDU zaapelowała również do pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej o przyjmowanie uchodźców (CDU-BPT 5.04.2014: 84-86).

Z kolei CSU podczas Zjazdu Krajowego w dniach 12-13 grudnia 2014 r. w Norymberdze przyjęła uchwałę, w której stwierdzała, że Unia Europejska „winna być nadal kotwicą stabilizacji na świecie”. Jednak „wzrastający ustawicznie napływ uchodźców do Europy zagraża” zarówno stabilności Unii, jak i Niemiec. W obliczu aktualnych kryzysów i zagrożeń Unia „potrzebuje więcej Europy w dużym i mniej Europy w małym” (*mehr Europa im Großen und weniger Europa im Kleinen*). Oznaczało to, że zacieśnianie współpracy między państwami członkowskimi winno dotyczyć najpoważniejszych zagrożeń płynących z zewnątrz, w tym także masowego napływu migrantów. Natomiast ograniczenie takiej współpracy powinno odnosić się do tych aspektów życia publicznego, z którymi lepiej radzą sobie państwa członkowskie. Najwyższym priorytetem w działaniach zewnętrznych Unii, ale także w politykach odpowiedzialnych za jej bezpieczeństwo wewnętrzne, winno być przewyciężenie masowego napływu migrantów. W ślad za tym CSU proponowała rozszerzenie dotychczasowej działalności Unii Europejskiej o następujące zadania: po pierwsze, wprowadzenie nowych przepisów azylowych w celu zagwarantowania „sprawiedliwego podziału uchodźców w państwach członkowskich UE”, na przykład według „obowiązkowego dla wszystkich systemu kwotowego” (*Verteilungsschlüssel*); po drugie, opracowanie specjalnego programu pomocowego dla uchodźców w wysokości 1 mld euro; po trzecie, zwiększenie zasięgu i intensywności operacji poszukiwawczo-ratowniczej *Tryton* oraz wzmocnienie kontroli granic zewnętrznych Unii; po czwarte, rozważenie w sytuacjach nadzwyczajnych możliwości przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych Unii; po piąte, skuteczniejsze zwalczanie sieci przemytników oraz handlu ludźmi (CSU-PT 12-13.12.2014: 4-5). Warto zauważyć, że CSU była pierwszą niemiecką partią polityczną, która zaproponowała system kwotowy jako metodę solidarnego podziału odpowiedzialności za uchodźców w Unii Europejskiej. Metoda ta była dotąd stosowana w RFN w postaci tzw. klucza z Königstein (*Königsteiner Schlüssel*), zgodnie z którym liczba azylantów przypadających na dany kraj

federacji była obliczana co roku na podstawie jego wpływów podatkowych (2/3) oraz liczby ludności (1/3)<sup>104</sup>.

### 3.2. Druga faza kryzysu (2015-2016)

Pierwszą niemiecką partią polityczną, która bardzo ostro zareagowała na masowy napływ migrantów w 2015 r. do Unii Europejskiej była FDP. Z powodu przegranych wyborów federalnych w 2013 r., pierwszej w historii Republiki Federalnej Niemiec absencji tej partii w Bundestagu oraz przejścia roli opozycji pozaparlamentarnej było jej dość łatwo dystansować się od swojego powściągliwego stanowiska wobec kryzysu migracyjnego Unii, reprezentowanego w ramach koalicji rządowej z partiami chadeckimi w latach 2009-2013. Nakazem chwili stało się wręcz dążenie do nadania FDP nowego profilu w czasie debaty publicznej w Niemczech na temat kryzysu migracyjnego Unii.

16 maja 2015 r. Zjazd Federalny FDP przyjął uchwałę w sprawie polityki imigracyjnej i azylowej Niemiec, która wytyczyła kierunki działań partii w drugiej fazie kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej. FDP wzywała w niej do większego otwarcia się Niemiec na bieżące wyzwania migracyjne w Europie i na świecie oraz traktowania ich nie jako „zagrożenie, lecz szansę” dla demograficznego i gospodarczego rozwoju kraju. Niemcy winny – jej zdaniem – odgrywać rolę „magnesu przyciągającego wykwalifikowanych i gotowych do integracji ze społeczeństwem niemieckim migrantów z całego świata”, tym bardziej że zmiany demograficzne, w tym m.in. przewidywany spadek przyrostu naturalnego oraz starzenie się społeczeństwa, spowodują, iż w 2050 r. mogłoby zabraknąć w Niemczech 15 mln rąk do pracy (FDP-BPT 16.05.2015: 1-2)<sup>105</sup>. Z drugiej strony jednak FDP opowiedziała się w swojej uchwale za gruntownymi zmianami w polityce imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, w tym także za wprowadzeniem mechanizmu automatycznego podziału migrantów pomiędzy wszystkie państwa członkowskie na wzór obowiązującego w Niemczech tzw. klucza z Königstein<sup>106</sup>. Dlatego celem polityki Unii Europejskiej winno być większe otwarcie na

---

<sup>104</sup> Nazwa systemu kwotowego podziału azylantów w RFN wywodzi się od miasta Königstein w Hesji, gdzie 31 marca 1949 r. kraje federacji podpisały porozumienie w sprawie podziału odpowiedzialności finansowej za działalność instytucji naukowo-badawczych w RFN. Później system ten był stosowany w innych dziedzinach życia publicznego, a tym w polityce azylowej (GWK. Königsteiner Schlüssel:1).

<sup>105</sup> Ponadto 19 stycznia 2015 r. Zarząd Federalny FDP opowiedział się za opracowaniem nowoczesnej koncepcji w polityce imigracyjnej Niemiec (FDP-BVo Beschluss 19.01.2015: 1-4).

<sup>106</sup> 28 kwietnia 2016 r. również frakcja parlamentarna Sojuszu '90/Zieloni złożyła wniosek w sprawie ustanowienia mechanizmu automatycznego podziału migrantów w UE na wzór tzw. klucza z Königstein. Wniosek został wtedy odesłany do parlamentarnej komisji spraw wewnętrznych, zaś 24 czerwca tegoż roku z rekomendacji komisji odrzucony na forum plenarnym Bundestagu (DB Plenarprotokoll 18/167: 16448-16449, 16459-16460, 17859-17860).

uchodźców oraz sprawiedliwa ich relokacja, opierająca się na następujących kryteriach: liczbie ludności, wysokości PKB, stopie bezrobocia oraz wielkości danego państwa (FDP-BPT 16.05.2015: 7-8, 12).

17 czerwca 2015 r. Zarząd Federalny FDP opowiedział się za zastąpieniem rozporządzenia Dublin III przez nowe regulacje prawne, przewidujące ustanowienie kwotowego systemu podziału migrantów. Jednocześnie domagał się on zapewnienia legalnym migrantom dostępu do unijnego rynku pracy, wprowadzenia przyznawanej przez ambasadę Unii Europejskiej tzw. wizej humanitarnej dla uchodźców pochodzących z krajów, w których ludność narażona jest na największe prześladowania, zwalczania pierwotnych przyczyn migracji w krajach pochodzenia, a także wsparcia procesów stabilizacji politycznej i ekonomicznej w państwach tranzytowych takich jak np. Libia (FDP-Bvo Beschluss 17.06.2015: 2). Nieco ponad dwa miesiące później, 26 sierpnia 2015 r., Prezydium FDP w swoim dziesięciopunktowym programie powtórzyło wspomniany wyżej postulat rewizji rozporządzenia Dublin III i zastąpienia go kwotowym systemem podziału migrantów według kryteriów przyjętych w majowej uchwale Zjazdu Federalnego. Ponadto zaproponowało ono m.in. ustanowienie przez Unię Europejską specjalnego funduszu wspierającego państwa najbardziej obciążone masowym napływem migrantów oraz liberalizację unijnego prawa imigracyjnego przez wprowadzenie wizej humanitarnej i wizej czasowego zatrudnienia (*Job-Visa*) obok dotychczasowej tzw. niebieskiej karty (FDP-Präsidium Beschluss 26.08.2015: 4).

Pierwszą wspólną reakcją partii koalicji rządowej CDU/CSU/SPD na masowy napływ migrantów w 2015 r. oraz omówioną niżej decyzję kanclerz Merkel o tymczasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej były uchwalone 6 września 2015 r. zalecenia komitetu koalicyjnego (*Koalitionsausschuss- KA*), czyli gremium złożonego z przewodniczących CDU, CSU, SPD, przewodniczących frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD oraz właściwych rzeczowo ministrów rządu federalnego. Przyjęty podczas tego spotkania pakiet środków obejmował pomoc dla krajów pochodzenia oraz państw tranzytowych, służącą przeciwdziałaniu przyczynom migracji; wsparciu działań Unii Europejskiej w walce z kryzysem migracyjnym, a także koordynację współpracy pomiędzy federacją, krajami federacji i gminami w polityce azyłowej Niemiec (KA 6.09.2015: 1).

Pomoc dla krajów pochodzenia i państw tranzytowych miała polegać m.in. na finansowym i instytucjonalnym wspieraniu obozów uchodźczych w regionach kryzysu oraz na działaniach na rzecz stabilizacji i wzmacniania państwowości krajów upadających lub upadłych. Wsparcie dla działań Unii Europejskiej w walce z kryzysem oznaczało przede

wszystkim aprobatę dla wszystkich propozycji Komisji Europejskiej, które miały być przedmiotem obrad Rady Unii Europejskiej 14 września 2015 r., dotyczących utworzenia Hotspotów w Grecji i we Włoszech; „solidarnego i sprawiedliwego podziału oraz przyjęcia uprawnionych do azylu wysiedleńców” przez państwa członkowskie Unii Europejskiej; ustalenia wspólnej unijnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia; przeprowadzenia „fundamentalnej reformy polityki azylowej” i ustanowienia „jednolitego prawa azylowego” Unii; skutecznego zwalczania sieci przemytniczych; wsparcia finansowego i praktycznego dla państw członkowskich Unii, aktualnie najbardziej obciążonych skutkami kryzysu, a także wzmocnienia zaangażowania Unii w zwalczanie przyczyn migracji w głównych krajach pochodzenia. Ponadto komitet koalicyjny podjął kilka ważnych decyzji określających kierunki zmian w polityce azylowej Niemiec. Zapowiedział, że w projekcie budżetu na rok 2016 rząd federalny przeznaczy dodatkowe 3 mld euro na pomoc dla uchodźców na szczeblu federacji oraz odda do dyspozycji krajów federacji i gmin dalsze 3 mld euro. Jednostki policji zajmujące się uchodźcami oraz BAMF winny zostać wzmocnione pod względem personalnym i technicznym. Należało także zmienić ustawę o bezpiecznych krajach pochodzenia, nadając taki status Albanii, Kosowu i Czarnogórze. Za niezwykle istotne uznano również przyspieszenie postępowań azylowych oraz procedur powrotów; anulowanie dotychczasowego błędnego systemu zachęt finansowych dla migrantów (m.in. zastąpienie wypłat gotówkowych świadczeniami rzeczowymi); poprawę zasad integrowania się migrantów ze społeczeństwem niemieckim; rozbudowę budownictwa socjalnego; ustanowienie 10 tys. dodatkowych etatów w służbach wolontariatu, a także ułatwienie legalnej migracji zarobkowej jako alternatywy wobec azylu dla obywateli Albanii, Kosowa, Czarnogóry, Bośni-Hercegowiny, Serbii i Macedonii (KA 6.09.2015: 2-7)<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> Większość z tych postulatów znalazła się później w tzw. I pakiecie azylowym (Asylpaket I), który wszedł w życie 24 października 2015 r., choć niektóre przepisy zaczęły obowiązywać nieco później. Przewidywał on m.in. zmiany w finansowaniu polityki azylowej przez federację i kraje federacji, w rodzajach świadczeń (ograniczenie wypłat w gotówce na rzecz świadczeń rzeczowych), w podziale migrantów na poszczególne kraje federacji, w procesie integracji azylantów (kursy językowe, ułatwiony dostęp do rynku pracy), a także w uznaniu Albanii, Kosowa i Czarnogóry za bezpieczne kraje pochodzenia. Przepisy te zostały wprowadzone w życie zasadniczo na mocy ustawy w sprawie przyspieszenia postępowania azylowego (Asylverfahrens-beschleunigungsgesetz, BGBl, 2015, I, 40). Ponadto 7 lipca 2016 r. Bundestag uchwalił ustawę integracyjną, która weszła w życie 6 sierpnia tegoż roku (część przepisów zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2017 r.). Ustawa przewiduje ułatwienia w procesie integracji azylantów ze społeczeństwem niemieckim, ale także stosowanie sankcji za jej nieprzestrzeganie. Ułatwienia dotyczą m.in. dostępu do kursów integracyjnych (nauka niemieckiego języka i kultury) oraz rynku pracy. Jednak uchodźcy, którzy przerwą kurs integracyjny muszą się liczyć z obniżeniem świadczeń socjalnych. Prawo do stałego pobytu będzie przysługiwało po 5 latach, zamiast dotychczasowych 3 lat, i będzie uwarunkowane wystarczającą znajomością języka niemieckiego oraz zdolnością do samodzielnego utrzymania. Po 3 latach azylanci otrzymają natomiast takie prawo, gdy będą znać język niemiecki oraz posiadać pracę. W celu równomiernego

Komitet koalicyjny zapowiedział również, że Niemcy wywiążą się ze swoich zobowiązań wobec azylantów, oraz wyraził nadzieję, że to samo uczynią pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej (KA 6.09.2015: 1). Zapowiedź ta dotyczyła m.in. kontrowersyjnego w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji. Wniosek Komisji Europejskiej popierały zarówno frakcje koalicji rządowej, jak i opozycji parlamentarnej. Z drugiej strony jednak zarówno SPD, jak i Sojusz'90/Zieloni zarzucały, zwłaszcza partiom chadeckim, popełnienie poważnych błędów w polityce wobec uchodźców w pierwszej fazie kryzysu w latach 2011-2014. Przewodniczącą frakcji parlamentarnej socjaldemokratów Thomas Oppermann argumentował, że cztery lata wcześniej, gdy kryzys dotyczył włoskiej wyspy Lampedusa i Grecji, CDU i CSU sprzeciwiały się „ustanowieniu systemu kwotowego dla uchodźców”, a teraz zmieniły zdanie, gdy Niemcy same znalazły się pod presją napływu migrantów (DB Plenarprotokoll 18/145: 14287). Katrin Göring-Eckardt z Sojuszu 90'/Zieloni oskarżyła ówczesne rządy, że do 2014 r. stosowały one „zasadę św. Floriana w polityce wobec uchodźców”, co doprowadziło tylko do spotęgowania kryzysu. Posługiwanie się tą zasadą miało polegać na tym, że rząd federalny chciał rozwiązać kryzys migracyjny „możliwie najdalej od granic Niemiec, najlepiej w krajach pochodzenia lub państwach ościennych, ale w każdym razie poza Unią Europejską” (DB Plenarprotokoll 18/120: 11616). Niektórzy socjaldemokraci, jak minister ds. gospodarki i energii oraz przewodniczący SPD Sigmar Gabriel, otwarcie wskazywali jednakże na zapotrzebowanie Niemiec na siłę roboczą. Gabriel argumentował, że rząd federalny powinien być zainteresowany napływem migrantów, ponieważ do 2030 r. niemiecki rynek pracy skurczy się aż o 6 mln osób i właśnie migranci przybywający obecnie do Republiki Federalnej „mogą (...) pomóc to zmienić”. W przeciwnym razie powstanie realne zagrożenie nie tylko dla przedsiębiorców, ale także dla dobrobytu całego niemieckiego społeczeństwa (DB Plenarprotokoll 18/121: 11703).

5 listopada 2015 r. przewodniczący partii koalicji rządowej CDU/CSU/SPD przyjęli specjalną uchwałę w sprawie kryzysu migracyjnego. W dużej mierze, zwłaszcza w części dotyczącej działań Unii Europejskiej na rzecz zwalczania kryzysu, opierała się ona na wspólnym stanowisku partii chadeckich sprzed czterech dni (CDU/CSU-Positionspapier, 1.11.2015: 1-6). Merkel, Seehofer i Gabriel powtórzyli w podpisanej przez siebie uchwale

---

rozłożenia ciężaru utrzymania azylantów oraz przeciwdziałania skupianiu się ich w największych metropoliach (*Ballungsgebiete*) ustawa przewiduje także możliwość wyznaczenia im miejsca zamieszkania przez kraje federacji (*Integrationsgesetz*, BGBl, 2016, I, 39).

dotychczasowe postulaty rządu federalnego w sprawie reformy polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej, w tym m.in. konieczność ustanowienia systemu kwotowego (*Strukturen der Lastenteilungen*), utworzenia Hotspotów w Grecji i we Włoszech oraz nadania większej efektywności mechanizmowi powrotów nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia. Z drugiej strony, wychodząc naprzeciw nowym priorytetom Unii Europejskiej w walce z kryzysem, poparli oni inicjatywę zawarcia porozumienia z Turcją oraz działania na rzecz uszczelnienia granic zewnętrznych Unii (CDU-CSU-SPD. Parteivorsitzendenbeschluss 5.11.2015: 5-7).

W części dotyczącej niemieckiej polityki azylowej przewodniczący CDU, CSU i SPD opowiedzieli się natomiast za następującymi zmianami: wprowadzeniem dowodu uchodźcy i banku danych starających się o azyl w tzw. normalnym postępowaniu azylowym; ustanowieniem 3-5 centrów dla migrantów z małymi szansami na przyznanie azylu oraz zaostrzeniem reżim rezydencjalnego w tzw. przyspieszonym postępowaniu azylowym; zawieszeniem na dwa lata prawa azylantów do łączenia rodzin; wprowadzeniem obowiązku współfinansowania przez uchodźców kosztów procesu ich integracji ze społeczeństwem niemieckim; ustanowieniem federalnego centrum ds. kontaktów z ambasadami krajów pochodzenia w celu ułatwienia identyfikacji migrantów, a także ograniczeniem jedynie do ciężkich przypadków chorobowych prawa do odwołania przez nielegalnych migrantów możliwości wydalenia z Niemiec (CDU-CSU-SPD. Parteivorsitzendenbeschluss 5.11.2015: 1-5)<sup>108</sup>.

Podczas gdy uchwała przewodniczących CDU, CSU i SPD z 5 listopada 2015 r. określiła stanowisko rządu federalnego wobec nowych priorytetów Unii Europejskiej w walce z kryzysem migracyjnym, to podstawowym dokumentem w dużej mierze definiującym działania partii chadeckich było wspomniane wyżej stanowisko CDU i CSU z 1 listopada tegoż roku (CDU/CSU-Positionspapier 1.11.2015: 1-6). Nawiązywały do niego wszystkie ważniejsze dokumenty programowe partii chadeckich, przyjęte w następnych kilkunastu miesiącach takie jak: deklaracja Zjazdu Federalnego CDU z 15 grudnia 2015 r., uchwała Zjazdu Federalnego

---

<sup>108</sup> Większość z tych propozycji znalazła swoje odzwierciedlenie w tzw. II pakiecie azylowym, który wszedł w życie 17 marca 2016 r. Przewiduje on m.in. zawieszenie na 2 lata prawa azylantów do łączenia rodzin, z wyjątkiem członków rodzin znajdujących się w obozach dla uchodźców w Turcji, Jordanii i Libanie; wprowadzenie obowiązku współfinansowania kosztów procesu integracji przez uchodźcę w wysokości 10 euro na miesiąc; uznanie Maroka, Algierii i Tunezji za bezpieczne kraje pochodzenia; ograniczenie jedynie do ciężkich przypadków chorobowych prawa do odwołania przez nielegalnych migrantów możliwości wydalenia z Niemiec; ustanowienie 5 centrów dla migrantów z małymi szansami na udzielenie azylu, co dotyczyło osób nieokazujących gotowości do współpracy lub podających fałszywe dane na temat własnej tożsamości, lub niszczących świadomie własne dokumenty, lub pochodzących z tzw. krajów bezpiecznych, lub mających zakaz wjazdu do Niemiec (*Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*, BGBl, 2016, I, 12; *Gesetz zur erleichterten Ausweisung*, BGBl, 2016, I, 12).

CDU z 7 grudnia 2016 r., uchwała Zjazdu Krajowego CSU z 21 listopada 2015 r., uchwała Zarządu Krajowego CSU z 10 września 2016 r. oraz program zasadniczy CSU przyjęty podczas Zjazdu Krajowego tej partii 5 listopada tegoż roku.

O ile w deklaracji z 15 grudnia 2015 r. CDU potwierdziła zasadniczo wszystkie dotychczasowe cele i zadania partii w walce z kryzysem (CDU-BPT 14-15.12.2015: 8-23), o tyle w uchwale z 7 grudnia 2016 r. pozytywnie oceniła nadto podpisanie i realizację umowy z Turcją z 18 marca tegoż roku, zamknięcie wschodniego szlaku śródziemnomorskiego dla migrantów, wzmocnienie i uszczelnienie granic zewnętrznych Unii Europejskiej, a także wszczętą 4 maja 2016 r. przez Komisję Europejską reformę rozporządzenia Dublin III. Z drugiej strony opowiedziała się w niej za utworzeniem na granicach państw członkowskich stref tranzytowych dla migrantów oczekujących na rozpatrzenie wniosków azylowych, za harmonizacją standardów socjalnych dla azylantów, a także za podpisaniem przez Unię Europejską porozumień z państwami afrykańskimi w sprawie współpracy w zwalczaniu nielegalnej migracji na wzór umowy z Turcją (CDU-BPT 6-7.12.2016: 13-19). Inaczej niż CDU jej siostrzana partia CSU wychodziła w swoich dokumentach programowych poza ramy przyjęte w rezolucji z 1 listopada 2015 r. Jej stanowisko wobec kryzysu migracyjnego oraz samych azylantów było o wiele bardziej ambiwalentne, ale także bardziej realistyczne. Podobnie jak w pierwszej fazie kryzysu w latach 2011-2014 partia ta w pełni dostrzegała bowiem zagrożenia wynikające z masowego napływu migrantów zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla Niemiec. Dlatego w swoim programie przyjętym podczas Zjazdu Krajowego w dniach 20-21 listopada 2015 r. w Monachium apelowała do wszystkich państw członkowskich o przestrzeganie prawa Unii Europejskiej w polityce migracyjnej i azylowej, w szczególności zaś przepisów rozporządzenia Dublin III czy też dorobku prawnego Schengen. Podobnie jak dotąd opowiadała się także za wprowadzeniem kwotowego systemu podziału migrantów. Z drugiej strony jednak przestrzegała samych uchodźców przed próbami ustanawiania społeczeństwa multikulturowego w Niemczech czy wręcz gettoizacji (*Ghettoisierung*) Niemiec lub przed szerzeniem religijnego fundamentalizmu i fanatyzmu. Przypominała, że w Niemczech obowiązuje Ustawa Zasadnicza, a nie prawo szariatu. W ślad za tym przeciwstawiała koncepcji społeczeństwa multikulturowego ideę „kultury wiodącej” (*Leitkultur*), obejmującej „zachodnią tradycję chrześcijańsko-judaistyczną, nasze podstawowe wartości, niemiecki język, naszą historię i kulturę”. Przestrzeganie niemieckiego prawa jest czymś oczywistym, ale „prawdziwa wspólnota” potrzebuje czegoś więcej. Czymś takim jest właśnie „kultura wiodąca”. Doceniając kluczową rolę Turcji w ograniczeniu napływu migrantów wschodnim szlakiem śródziemnomorskim do Unii Europejskiej, CSU nadal



sprzeciwiała się jej akcesji do Unii i proponowała zamiast tego status uprzywilejowanego partnera dla tego państwa (CSU-PT 20-21.11.2015: 28-31). W uchwale Zarządu Krajowego z 10 września 2016 r. CSU zapowiadała, że Bawaria nadal pełnić będzie w Niemczech rolę kraju federacji wyznaczającego trendy (*Taktgeber*) w walce z kryzysem migracyjnym oraz w procesie integracji azylantów, podstawową której winna być „kultura wiodąca”. W ślad za tym domagała się wprowadzenia tego ostatniego pojęcia do konstytucji Bawarii<sup>109</sup> oraz ustawowego określenia górnej granicy dla liczby przyjmowanych uchodźców w Niemczech na 200 tys. osób rocznie. CSU sprzeciwiała się także zniesieniu kontroli na granicy z Austrią do czasu przywrócenia rzeczywistej ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Krytycznie oceniając decyzję kanclerz Merkel o otwarciu tej granicy we wrześniu 2015 r., stanowczo stwierdzała, że „w żadnym razie nie może dojść do powtórzenia się sytuacji”, jaka miała wówczas miejsce, ponieważ „żadne państwo nie może tolerować nielegalnego przekraczania swoich granic” (CSU-Pvo. Beschluss 9-10.09.2016: 1-10). Uchwały przyjęte przez Zjazd Krajowy w 2015 r. oraz Zarząd Krajowy CSU w 2016 r. miały fundamentalnie znaczenie dla tej partii w walce z kryzysem migracyjnym, o czym świadczył fakt, że najważniejsze z ich postanowień zostały włączone do programu zasadniczego przyjętego 5 listopada 2016 r. podczas Zjazdu Krajowego w Monachium (CSU-PT. Grundsatzprogramm 4-5.11.2016: 14-15).

### **3.3. Wpływ rządu federalnego na reformę polityki imigracyjnej i azyłowej Unii Europejskiej. Zarządzanie kryzysem czy działanie w afekcie?**

Mimo pełnej świadomości nadchodzącego zagrożenia, krytycznych ocen wobec dotychczasowej polityki imigracyjnej Unii Europejskiej oraz apeli o jej reformę, zarówno rząd koalicyjny CDU/CSU/SPD, jak i partie opozycji parlamentarnej zostały w pełni zaskoczone przez kryzys migracyjny, który wybuchł w 2015 r. w Unii Europejskiej. Żadna ze stron nie była

---

<sup>109</sup> 30 kwietnia 2017 r. minister spraw wewnętrznych de Maizière (CDU) w artykule opublikowanym na łamach „Bild am Sonntag” poparł ideę „kultury wiodącej” rozumianej jako warunek udanej integracji migrantów z niemieckim społeczeństwem oraz wezwał do publicznej debaty na ten temat. Propozycja ta została natychmiast oprotestowana przez polityków SPD, FDP i Sojuszu’90/Zielonych. Socjaldemokratyczny kandydat na kanclerza Martin Schulz uznał ją za absurdalną, argumentując, że „niemiecką kulturą wiodącą jest wolność, sprawiedliwość i dobre współzycie ze sobą, jak to określa Ustawa Zasadnicza”. Przewodniczący FDP Christian Lindner zarzucił de Maizièrowi uprawianie kampanii wyborczej. Natomiast współprzewodnicząca Sojuszu’90/Zielonych Simone Peter stwierdziła, że Niemcy nie potrzebują żadnej debaty na temat „kultury wiodącej”, lecz „nowej polityki wewnętrznej, która ułatwia integrację, monitoruje prawicowe ugrupowania (*rechte Netzwerke*) i zdaje sobie sprawę z zagrożenia islamistycznego” (De Maizière, Bild 30.04.2017: 1; De Maizière, SZ 30.04.2017: 1; De Maizière, SD 1.05.2017:1).

przygotowana ani na tak masowy napływ migrantów w tak krótkim czasie, ani na bezradność Unii w obliczu kryzysu. Choć liczba wniosków o przyznanie azylu w Unii Europejskiej wzrosła w 2014 r. o ponad 45% w porównaniu z rokiem 2013, zaś w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2015 r. wzrastała w jeszcze większym tempie, to rząd federalny nie dysponował wówczas nadal żadną skuteczną receptą przeciwdziałania presji migracyjnej (por. tabela IX)<sup>110</sup>.

18 czerwca 2015 r. podczas wystąpienia w Bundestagu kanclerz Merkel zaapelowała do rządów wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej o solidarny udział w przyjmowaniu wysiedleńców zgodnie ze wspomnianym wyżej wnioskiem ustawodawczym Komisji Europejskiej z 27 maja tegoż roku w sprawie ustanowienia tymczasowego mechanizmu relokacji na korzyść Włoch oraz Grecji (DB Plenarprotokoll 18/112: 10688). Powołując się na bieżące dane Eurostatu, Merkel stwierdziła również, że Niemcy nie mogą się zgodzić na to, aby jedynie pięć państw członkowskich (RFN, Węgry, Szwecja, Austria, Włochy) miało przyjąć aż  $\frac{3}{4}$  wszystkich osób ubiegających się o azyl (Eurostat. Asylum applicant: 26.04.2017: 1-2).

Latem 2015 r. do stolicy Węgier Budapesztu zaczęły przybywać wschodnim szlakiem śródziemnomorskim tysiące migrantów. Rząd węgierski stanął w obliczu niezwykle trudnego dylematu. Każde rozwiązanie wydawało się niekorzystne. Przyjęcie uciekinierów przekraczało możliwości absorpcyjne tamtejszego systemu azylowego. Zgoda na wyjazd do Austrii czy Niemiec bez rozpatrzenia wniosku azylowego oznaczałaby natomiast nie tylko naruszenie przepisów rozporządzenia Dublin III, ale także zachęciłaby kolejne rzesze migrantów do przybywania do Unii. Mimo to pod koniec sierpnia 2015 r. rząd premiera Victora Orbana zezwolił wielu tysiącom migrantów na marsz autostradą z Budapesztu w kierunku Austrii, a nawet oddał do ich dyspozycji autokary. Pokerowe posunięcie Orbana zmusiło do działania rządu Austrii i RFN<sup>111</sup>. 31 sierpnia 2015 r. podczas konferencji prasowej kanclerz Merkel wypowiedziała swoje słynne słowa – „Damy radę! (*Wir schaffen das!*)”, które potem stały się symbolem polityki „otwartych drzwi” (*Türöffnungspolitik*) niemieckiego rządu, stosowanej

---

<sup>110</sup> O ile w 2013 r. złożono 431 090 wniosków, o tyle w 2014 było ich aż 626 960. Łączna liczba migrantów, którzy złożyli pierwsze i odwoławcze wnioski azylowe w 2015 r. w Niemczech, wyniosła 476 649 osób, czyli o 135% więcej w porównaniu z 2014 r. (Eurostat. Asylum and first time asylum applicants 26.04.2017: 1).

<sup>111</sup> Zdaniem niemieckiego dziennikarza Robina Alexandra premier Orban zastawił pułapkę na Merkel i Faymanna, zmuszając ich do przyjęcia migrantów, których sam nie chciał. Dlatego ci ostatni działali pod presją (*Getriebene*) premiera Węgier (Alexander 2017).

**Tabela IX: Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2013-2015**

<b>Rok</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Obszar</b>			
Unia Europejska	431 090	626 960	1 322 825
Austria	17 500	28 035	88 160
Belgia	21 030	22 710	44 660
Bułgaria	7 145	11 080	20 365
Chorwacja	1 075	450	210
Cypr	1 255	1 745	2 265
Czechy	695	1 145	1 515
Dania	7 170	14 680	20 935
Estonia	95	155	230
Finlandia	3 210	3 620	32 345
Francja	66 265	64 310	76 165
Grecja	8 225	9 430	13 205
Hiszpania	4 485	5 615	14 780
Holandia	13 060	24 495	44 970
Irlandia	945	1 450	3 275
Litwa	400	440	315
Łotwa	195	375	330
Luksemburg	1 070	1 150	2 505
Malta	2 245	1 350	1 845
Niemcy	126 705	202 645	476 510
Polska	15 240	8 020	12 190
Portugalia	500	440	895
Rumunia	1 495	1 545	1 260
Słowacja	440	330	330
Słowenia	270	385	275
Szwecja	54 270	81 180	162 450
Węgry	18 895	42 775	177 135
Wielka Brytania	30 585	32 785	40 160
Włochy	26 620	64 625	83 540

Źródło: Eurostat. Asylum applicant, 26.04.2017: 1-2.

wobec wysiedleńców<sup>112</sup>.

W reakcji na marsz migrantów w kierunku Austrii w nocy z 4 na 5 września 2015 r. Merkel i kanclerz Austrii Faymann w porozumieniu z Orbanem ogłosili wspomnianą wyżej kontrowersyjną decyzję o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej (Trauner 2016: 99). Uzgodnili również, że autokary i pociągi z migrantami będą przepuszczane z Austrii do Bawarii. W efekcie tych ustaleń w następnym dniu niemiecką granicę przekroczyło aż ok. 12 tys. migrantów. Jednak już kilka godzin po podjęciu wspomnianej decyzji kanclerz Austrii alarmował Merkel, że uchodźców jest znacznie więcej aniżeli się spodziewano (PAP 17.03.2017: 1).

Decyzja Merkel została podjęta spontanicznie, bez zgody gabinetu rządowego, bez debaty parlamentarnej w Bundestagu i uchwały frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD, a także bez zgody władz partyjnych koalicji rządowej. Napotkała ona ostrą krytykę zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Głównym adwersarzem kanclerz w Republice Federalnej stała się współrządnica CSU. Premier Bawarii i zarazem przewodniczący CSU Seehofer ostrzegał, że jednym ze skutków niekontrolowanego napływu migrantów może być wzrost poparcia dla ugrupowań skrajnie prawicowych w Niemczech. Sekretarz generalny partii Andreas Scheuer informował, że Zarząd CSU jednomyślnie uznał wspomnianą decyzję Merkel za błędny sygnał. Postawę kanclerz skrytykował także minister spraw wewnętrznych Bawarii Joachim Herrmann (PAP 6.09.2015: 1-2). Najwięcej słów krytyki z zagranicy popłynęło natomiast z państw Europy Środkowo-Wschodniej, głównie Węgier i Polski (Węc 2017: 9). Były one konsekwencją nie tylko kontrowersyjnej decyzji o zawieszeniu przepisów Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, ale także późniejszych zabiegów dyplomatycznych rządu federalnego w sprawie wprowadzenia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Zabiegi te odbierano jako próbę przerzucenia na te kraje odpowiedzialności za błędy Niemiec w polityce azylowej i imigracyjnej. 13 września 2015 r. pod naporem coraz większych rzesz migrantów rząd federalny zmuszony był przywrócić kontrolę na granicy z Austrią, zaś w listopadzie tegoż roku ponownie zaczął przestrzegać postanowień rozporządzenia Dublin III (De Maizièrè, BMI 13.09.2015: 1-2; Trauner 2016: 99).

Już 6 września 2015 r. komitet koalicyjny wyznaczył – jak się wtedy wydawało – kierunki działań rządu federalnego na kilka najbliższych miesięcy. Przeprowadzona na forum

---

<sup>112</sup> Kanclerz użyła tego sformułowania, bazując na szacunkach niemieckich urzędów, zgodnie z którymi do końca 2015 r. do RFN miało przybyć ok. 800 tys. migrantów (Spiegel 19.08.2015: 1; Tagesschau 31.08.2015: 1; Banas 31.08.2015: 1-2). Pierwszy raz liczbę taką podał 19 sierpnia 2015 r. de Maizièrè (Spiegel 19.08.2015: 1).

komitetu dyskusja uspokoiła też napiętą dotąd atmosferę pomiędzy partiami chadeckimi. Uczestnicy posiedzenia uzgodnili, że decyzja, jaką w nocy z 4 na 5 września 2015 r. podjęli kanclerz RFN Merkel oraz kanclerz Austrii Faymann, „nie powinna się powtórzyć” (KA 6.06.2015: 1), co oznaczało *de facto* uznanie jej za błędną. Zalecenia komitetu koalicyjnego wywarły istotny wpływ na dalsze działania rządu federalnego w walce z kryzysem migracyjnym. Bazując na tym dokumencie, jego przedstawiciele brali udział w procedurze przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej obu wspomnianych wyżej decyzji dotyczących relokacji migrantów z Włoch i Grecji. O ile uchwalenie decyzji z 14 września 2015 r. przebiegło dość gładko, o tyle przyjęcie decyzji z 22 września tegoż roku wywołało znaczące kontrowersje pomiędzy poszczególnymi delegacjami. Podczas gdy pierwsza decyzja opierała się na dobrowolnych i przyjętych w drodze konsensu ustaleniach rządów państw członkowskich, zawartych jeszcze w rezolucji z 20 lipca tegoż roku (CEU Protocol 20.07.2015: 3-4; 14.09.2015: 8; CEU Conclusions 14.09.2015: 8), to druga decyzja, przewidująca obowiązkowy system kwotowy, podjęta została kwalifikowaną większością głosów (z udziałem Polski), ale wbrew woli Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier i Rumunii, zaś Finlandia wstrzymała się od głosu (CEU Protocol 22.09.2015: 3).

Oficjalne stanowisko rządu federalnego wobec systemu kwotowego zostało sformułowane po raz pierwszy we wspólnym oświadczeniu Niemiec i Francji, załączonym do protokołu Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 r. W dokumencie tym rządy obu państw zadeklarowały, że przyjmą w ciągu dwóch lat uchodźców przebywających we Włoszech i w Grecji zgodnie z wnioskiem Komisji Europejskiej z 27 maja 2015 r. Jednak z drugiej strony w bardzo protekcyjnym tonie zastrzegły sobie, iż będą „bacznie przyglądać się”, czy spełnione zostaną wszystkie pozostałe warunki uzgodnione w rezolucji, w szczególności zaś czy wszystkie państwa członkowskie objęte programem relokacji wezmą w nim udział, „by osiągnąć wyważony podział wysiłków” (CEU Protocol 20.07.2015 Aneks: 8-9). Rządy Niemiec i Francji należały do tej grupy państw członkowskich, które najbardziej aktywnie zabiegały o stworzenie tymczasowego, a następnie od września 2015 r. także stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla całej Unii Europejskiej. Bazując na wspólnym stanowisku z Francją, kanclerz Merkel wprowadziła postulat solidarnego i sprawiedliwego podziału wysiedleńców do zaleceń komitetu koalicyjnego z 6 września 2015 r. Trzy dni później podczas debaty parlamentarnej w Bundestagu postulat ten poparły frakcje parlamentarne koalicji rządowej CDU/CSU/SPD oraz opozycji parlamentarnej Sojuszu'90/Zielonych i Lewicy (DB Plenarprotokoll 18/120: 11606, 11613, 11619, 11629, 116643).

Jak wspomniano wyżej decyzja Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. w sprawie ustanowienia środków tymczasowych na rzecz Włoch i Grecji, przewidująca obowiązkowy system kwotowy obejmujący aż 120 000 migrantów, napotkała jawny opór niektórych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Rządy Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier i Rumunii uznały ją za „dyktat”. Premier Słowacji Robert Fico zapowiedział zaskarżenie decyzji do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaś premier Republiki Czeskiej Bohuslav Sobotka nie tylko sprzeciwił się kwotowemu systemowi relokacji migrantów, ale także wskazał na pilną konieczność zakończenia konfliktów w Syrii i Libii jako sposobu na zażegnanie kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej<sup>113</sup>.

Rządy czterech wspomnianych państw złożyły nawet specjalne oświadczenia do protokołu z posiedzenia Rady Unii Europejskiej w dniu 22 września 2015 r. Rząd czeski uznał tę decyzję za pochopną. Jego zdaniem, proponowany „system relokacji nigdy nie będzie działał, jak należy”, ponieważ „wola relokowanych osób nie będzie w wystarczający sposób uwzględniana, nie wspominając już nawet o aspekcie związanym z wtórnymi przepływami tych osób w strefie Schengen”. W efekcie system ten „zaowocuje przyciągnięciem do UE jeszcze większej liczby migrantów”. Rząd czeski zakwestionował także samą procedurę przyjęcia decyzji przez Radę Unii Europejskiej. W jego opinii, „tak ważne decyzje polityczne”, jak ustanowienie środków tymczasowych w dziedzinie ochrony międzynarodowej, należałoby przyjmować w drodze konsensu, „niezależnie od możliwości przewidzianych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Uchwalenie takiej decyzji w trybie większości kwalifikowanej oznaczało, że „UE odchodzi od koncepcji dobrowolnego udziału państw członkowskich w proponowanym systemie relokacji”, a to doprowadzi jedynie do „osłabienia ducha współpracy w obrębie Unii Europejskiej – nawet jeśli taki krok jest podejmowany w imię solidarności”. Dlatego zdaniem rządu czeskiego Unia nie powinna „wprowadzać do wspólnego europejskiego systemu azylowego (...) nowego elementu składowego”, jakim jest system relokacji (CEU Protocol 22.09.2015 Aneks: 4-5). Również rządy Rumunii, Słowacji i Węgier uznały system relokacji za niewłaściwy i nierozwiązujący kryzysu migracyjnego. Podejście takie było bowiem nakierowane jedynie „na radzenie sobie z bezpośrednimi objawami kryzysu (Rumunia) (CEU Protocol 22.09.2015 Aneks: 7). System relokacji nie rozwiązywał podstawowych kwestii, takich jak „nieuregulowane przepływy wtórne”, nie uwzględniał preferencji wyrażanych przez migrantów, a także działał „jako czynnik nasilający napływ

---

<sup>113</sup> Ostatecznie w grudniu 2015 r. rządy Słowacji i Węgier zaskarżyły decyzję Rady do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (DPA: 2.12.2015: 1; PAP 12.01.2017: 1-2; Morozowski 2016: 3-4; Potyrała, Wojciechowski 2015: 5).

obywateli krajów trzecich do państw członkowskich” (Słowacja) (CEU Protocol 22.09.2015 Aneks: 7-8). System taki winien raczej uzupełniać, „a nie zastępować kompleksowe i efektywne wspólne działania w celu skutecznej kontroli na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej” (Węgry) (CEU Protocol 22.09.2015 Aneks: 6). Finlandia wstrzymała się od głosu, ponieważ – podobnie jak Czechy – zakwestionowała procedurę przyjęcia przez Radę Unii Europejskiej analizowanej decyzji. Niezwykle ważne było bowiem dla jej rządu, aby kwoty uchodźcze mogły być ustalane w rezolucji, a nie w akcie prawnym (CEU Protocol 22.09.2015 Aneks: 6).

Zalecenia komitetu koalicyjnego z 6 września 2015 r. ukształtowały stanowisko RFN wobec kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej, ale jak się wkrótce okazało jedynie na krótką metę. Wobec trwającego nadal masowego napływu migrantów nakazem chwili stały się dalsze uzgodnienia na szczeblu unijnym, czego efektem były wspomniane wyżej decyzje szefów państw lub rządów z 23 września 2015 r., a następnie konkluzje Rady Europejskiej z 15 października tegoż roku, wyznaczające nowe priorytety Unii Europejskiej w walce z kryzysem, w tym m.in. porozumienie z Turcją oraz uszczelnienie granic zewnętrznych Unii. Rząd federalny zareagował ambiwalentnie. Kanclerz Merkel popierała te priorytety<sup>114</sup>, ale nie zgadzała się na całkowite zamknięcie wschodniego szlaku śródziemnomorskiego, co doprowadziło w marcu 2016 r. do otwartej konfrontacji z przewodniczącym Rady Europejskiej Tuskiem w tej sprawie. Z drugiej strony rząd federalny aktywnie zabiegał o przyspieszenie prac legislacyjnych nad wnioskiem ustawodawczym Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji migrantów (DB Plenarprotokoll 18/130: 12558, 12561; DB Plenarprotokoll 18/139: 13612; DB Plenarprotokoll 18/145: 14283).

Wspomniana wyżej uchwała przewodniczących CDU, CSU i SPD z 5 listopada 2015 r. określiła stanowisko rządu federalnego przed zbliżającym się posiedzeniem Rady Unii Europejskiej, podczas którego przyjęto rezolucję polityczną w sprawie kryzysu migracyjnego Unii. W celu zmniejszenia dotychczasowej presji migracyjnej Rada Unii Europejskiej postanowiła: po pierwsze, zintensyfikować prace nad utworzeniem Hotspotów w Grecji i we Włoszech, tak aby z końcem listopada tegoż roku osiągnęły one zdolność operacyjną; po drugie, przyspieszyć procedury relokacji migrantów z tych dwóch państw m.in. poprzez

---

<sup>114</sup> Za intensyfikacją rozmów z Turcją Merkel opowiedziała się po raz pierwszy 9 września 2015 r. w czasie debaty parlamentarnej w Bundestagu, poświęconej kryzysowi migracyjnemu. Jednocześnie Merkel jednoznacznie popierała zmiany w funkcjonowaniu Frontexu i ustanowienie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii (DB Plenarprotokoll 18/120: 11613, 12558; DB. Plenarprotokoll 18/145: 14282-14283).

wysłanie tam przez kraje uczestniczące do połowy listopada tegoż roku oficerów łącznikowych ds. relokacji; po trzecie, w razie braku współpracy ze strony migrantów wykorzystywać w większym stopniu niż dotąd przewidziane w prawie Unii Europejskiej procedury azylowe na granicach lub w strefach tranzytowych, procedury przyspieszone, przepisy o niedopuszczalności składania kolejnych wniosków o azyl, a także środki przymusu, w tym zatrzymanie na okres realizacji procedur; po czwarte, wspomóc potrzebujące tego państwa członkowskie w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi; po piąte, kontynuować prace legislacyjne nad wnioskami Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. o ustanowieniu stałego kryzysowego mechanizmu relokacji oraz w sprawie wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia; po szóste, wspierać szybszą realizację harmonogramu liberalizacji reżimu wizowego z Turcją (CEU Conclusions 13880/15, 9.11.2015: 2-5)<sup>115</sup>.

Lansując od początku września 2015 r. politykę „otwartych drzwi”, nazywaną też polityką „powitania” (*Willkommenspolitik*), rząd federalny dawał do zrozumienia, że jest gotów do wzięcia na siebie odpowiedzialności za zarządzanie kryzysem migracyjnym w całej Unii Europejskiej. Jednak w istocie – jak pisze Robin Alexander – było to jedynie „działanie w afekcie”<sup>116</sup>. Aktywność rządu federalnego, zwłaszcza od września 2015 r. charakteryzowała się oportunizmem, brakiem zdecydowania i ograniczała zasadniczo do zwykłego reagowania na bieżące wydarzenia. W efekcie relacje Niemiec z państwami Europy Środkowo-Wschodniej uległy pogorszeniu, co skutkowało także pogłębieniem podziałów w samej Unii Europejskiej, a nawet tymczasową izolacją Niemiec w Unii. Długofalowymi konsekwencjami decyzji Merkel w Niemczech były: głęboki podział społeczeństwa niemieckiego na zwolenników i przeciwników przyjmowania migrantów, zmiany w jego strukturze socjalnej i etnicznej, a także wzmocnienie powstałej w 2013 r. populistycznej partii politycznej Alternatywy dla Niemiec (*Alternative für Deutschland – AfD*).

„Samotną drogę Niemiec” (*Alleingang Deutschlands*) w Unii Europejskiej krytycznie oceniali w następnych miesiącach tamtejsze środowiska dziennikarskie, prawnicze i polityczne. „Rheinische Post” pisał wręcz o „Europie samotników”, zaś „Der Tagesspiegel”

---

<sup>115</sup> Polska, Węgry i Słowacja w oświadczeniach załączonym do protokołu z posiedzenia Rady Unii Europejskiej odrzuciły postulat ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji (CEU Protocol. Aneks, 9.11.2015: 4-5).

<sup>116</sup> Niekiedy rząd federalny ulegał nawet presji, co ujawniło się w szczególności 12 września 2015 r., gdy podczas telekonferencji kanclerz Merkel, minister spraw wewnętrznych de Maizière, szef Federalnego Urzędu Kanclerskiego Peter Altmaier, premier Bawarii i przewodniczący CSU Seehofer oraz przewodniczący SPD Gabriel zdecydowali o zamknięciu w dniu następnym granicy RFN. Paradoksalnie zaledwie kilkanaście godzin później de Maizière i Merkel postanowili jednak nie wprowadzać tej decyzji w życie w obawie o polityczne konsekwencje ewentualnych starć migrantów z niemiecką policją (Alexander 2017: 18-26, 277-278).



i „Frankfurter Rundschau” przestrzegały przed osamotnieniem rządu federalnego w walce z kryzysem migracyjnym i prawdopodobnym brakiem zrozumienia ze strony pozostałych państw członkowskich dla kolejnych niemieckich inicjatyw w tym zakresie (Ziedler 21.09.2015: 1-2; Tagesspiegel 13.10.2015: 1-2; FR 19.10.2015: 1-2). 13 stycznia 2016 r. były prezes Trybunału Konstytucyjnego w Nadrenii Północnej-Westfalii, Michael Bertrams, zarzucił kanclerz Merkel przekroczenie uprawnień w polityce imigracyjnej oraz „możliwe naruszenie konstytucji”. Jego zdaniem, polityka ta umożliwiła przedostanie się do Niemiec setek tysięcy uchodźców, co „było humanitarne (*mitfühlend*), ale nastąpiło bez jasnego planu” i przede wszystkim bez zgody Bundestagu. Dlatego decyzję Merkel należałoby traktować jako przejaw „autokratycznej demokracji kanclerskiej” (*selbstherrliche Kanzler-Demokratie*) (Welt 13.01.2016: 1-2). 18 lutego 2016 r. Prezydium FDP przyjęło uchwałę, w której obarczyło rząd federalny pełną odpowiedzialnością za dotychczasowe niepowodzenia w przewycięzeniu kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej. Z powodu nieskoordynowanych działań rządu federalnego oraz błędnych sygnałów wysyłanych osobiście przez kanclerz Merkel „w wielu częściach świata powstało (bowiem) wrażenie jakoby niemieckie prawo azylowe generalnie nie przewidywało dla migrantów żadnych przesłanek i ograniczeń”. Taka postawa zachęciła tylko tysiące migrantów do przyjazdu do Niemiec, ale jej „konsekwencje są katastrofalne”. „Kultura powitania” (*Willkommenskultur*) wywołała ostatecznie „poczucie strachu, odrzucenia, a częściowo nawet hysterii” w niemieckim społeczeństwie. Dlatego nakazem chwili stało się podjęcie przez rząd federalny działań mających na celu „wyjście Niemiec z izolacji politycznej w Europie”. Można by to osiągnąć przez poszukiwanie wraz z „partnerami europejskimi” wspólnych dla całej Unii Europejskiej kompromisowych rozwiązań „w zakresie prawa azylowego” (FDP-Präsidium 18.02.2016: 1-2).

W marcu 2016 r. rząd federalny zmienił swoją dotychczasową retorykę na temat sposobów i instrumentów przewycięzenia kryzysu migracyjnego. Uwidoczniło się to najmocniej w deklaracji rządowej przedstawionej 16 marca 2016 r. w Bundestagu przez kanclerz Merkel. O ile dotąd priorytetowe znaczenie dla rządu federalnego miała solidarność wszystkich państw członkowskich w sprawie kwotowego podziału migrantów, o tyle odtąd Merkel kładła duży nacisk także na inne instrumenty o „ogólnoeuropejskim charakterze” (*gesamteuropäische Lösung*). W interesie całej Unii Europejskiej leżał już nie tylko sprawiedliwy i solidarny podział uchodźców, w tym planowana przez Komisję Europejską rewizja rozporządzenia Dublin III, ale także ponowne zniesienie kontroli granicznych wprowadzonych w dziewięciu państwach członkowskich strefy Schengen, w tym w Niemczech, współpraca z Turcją jako największym krajem tranzytowym dla migrantów,

a także kooperacja z państwami pochodzenia w Afryce i Azji w celu zlikwidowania przyczyn migracji (DB Plenarprotokoll 18/160:15745-15749).

Masowy napływ migrantów do Unii Europejskiej wschodnim szlakiem śródziemnomorskim udało się przezwyciężyć dopiero po podpisaniu 18 marca 2016 r. wspomnianej wyżej umowy z Turcją. Rokowania pomiędzy Unią Europejską a Turcją w sprawie ograniczenia lub powstrzymania napływu uchodźców trwały od jesieni 2015 r. Rząd federalny aktywnie wspierał te negocjacje, potwierdzając to podczas debat parlamentarnych w Bundestagu 15 października i 25 listopada 2015 r., wizyty Merkel 18 października 2015 r. w Turcji czy też wspólnej wizyty Tuska, Merkel i Fransa Timmermansa 23 kwietnia 2016 r. w tymże kraju (Romaniec 18.10.2015: 1-2; Wprost 19.10.2015: 1-2; PAP, 15.04.2016: 1; 23.04.2016: 1; 25.04.2016: 1). W czasie obu debat parlamentarnych Merkel mówiła po raz pierwszy o kluczowej roli Turcji dla rozwiązania kryzysu oraz wyrażała poparcie rządu federalnego dla toczących się w tej sprawie negocjacji Unii z Turcją. 18 października doszło do pierwszych niemiecko-tureckich rozmów sondażowych na ten temat. Pod koniec listopada rząd federalny aktywnie włączył się do prac nad przyjęciem agendy posiedzenia szefów państw lub rządów Unii z premierem Turcji Ahmetem Davutoğlu 29 listopada 2015 r. w Brukseli. Natomiast 16 grudnia 2015 r. kanclerz wyrażała zadowolenie z dotychczasowych ustaleń pomiędzy Unią Europejską a Turcją, a także nadzieję, że pozwolą one w dużej mierze na przezwycięzenie kryzysu (DB Plenarprotokoll 18/130: 12557; 18/139: 13612; 18/145: 14283).

Podczas spotkania szefów państw lub rządów Unii z premierem Davutoğlu przyjęto wspólny plan działania o zacieśnieniu współpracy między obu stronami w zakresie zwalczania nielegalnej migracji<sup>117</sup>. Jednak przełomowe znaczenie miało posiedzenie szefów państw lub rządów Unii Europejskiej z udziałem premiera Davutoğlu, do którego doszło 7 marca 2016 r. w Brukseli. Zawarto bowiem wówczas wspomniane wyżej wstępne porozumienie w sprawie zasad współpracy z Turcją oraz instrumentów jej realizacji (EC. Statement HSG 7.03.2016: 1-2). W przeddzień tego posiedzenia odbyło się wszakże spotkanie Merkel z Davutoğlu oraz holenderskim premierem Markiem Rutte, jako szefem rządu sprawującego prezydencję w Unii Europejskiej. I to właśnie podczas tego spotkania ustalono zarys porozumienia z 7 marca, doprecyzowanego następnie 18 marca 2016 r. w umowie zawartej z rządem Turcji. Różnice zdań pomiędzy przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem a kanclerz Merkel na temat sposobów rozwiązania kryzysu migracyjnego spowodowały, że Tusk nie tylko nie został

---

<sup>117</sup> 15 października 2015 r. plan ten został uzgodniony *ad referendum* między Komisją Europejską a rządem tureckim i jeszcze w tym samym dniu przyjęty przez Radę Europejską (Commission, Fact Sheet 15.10.2015, MEMO 1558/60: 1-2; EC. Conclusions, 15.10.2015: 1).

na to spotkanie zaproszony, ale nawet nie został o nim poinformowany. Wola osiągnięcia przez Merkel wymiernego sukcesu w przezwyciężeniu kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej przesłoniła nie tylko dawną osobistą sympatię wobec Tuska, ale także wskazywała na ignorowanie przez nią instytucji Unii. Podczas gdy Tusk opowiadał się za bardziej rygorystyczną polityką wobec wysiedleńców i wzywał państwa bałkańskie do zamknięcia granic, znajdując oparcie w działaniach polityków z państw Europy Środkowo-Wschodniej, a nawet austriackiego ministra spraw zagranicznych Sebastiana Kurza (ÖVP) (Kurz 7.03.2016; Kurz/Will 6.03.2016), to Merkel sprzeciwiała się zaryglowaniu wschodniego szlaku śródziemnomorskiego. Gdy Tusk zabiegał o to, aby do oświadczenia szefów rządów i państw członkowskich Unii Europejskiej ze spotkania z Davutoğlu w dniu 7 marca 2016 r., włączyć *passus*, stanowiący, że uzgodnienia z Turcją oznaczają zamknięcie tego szlaku dla wysiedleńców, Merkel sprzeciwiała się temu (Stabenow: 26.03.2016: 1-2; PAP 13.03.2016: 1-2). Ostatecznie w oświadczeniu znalazło się jednak kompromisowe sformułowanie, stanowiące, że nieuregulowane przepływy migracyjne wzdłuż wspomnianego szlaku „dobiegły obecnie końca”. Jednocześnie postanowiono, że to właśnie przewodniczący Rady Europejskiej będzie odpowiedzialny za przygotowanie ostatecznej umowy z Turcją „z poszanowaniem prawa europejskiego i międzynarodowego” (EC. Statement HSG 7.03.2016: 1-2). Z drugiej strony aktywne zaangażowanie kanclerz Merkel w wynegocjowanie i podpisanie 18 marca 2016 r. umowy z Turcją pozwoliło rządowi federalnemu na ostateczne wyjście z tymczasowej izolacji politycznej w Unii Europejskiej, w której znajdował się on od września 2015 r.

Reakcje rządu federalnego i opozycji parlamentarnej na negocjacje i zawarcie umowy z Turcją różniły się diametralnie. Podczas gdy rząd federalny traktował tę umowę jako sukces Unii Europejskiej i Niemiec, to partie opozycyjne oceniały ją krytycznie. Z perspektywy niemal sześciu miesięcy od jej wejścia w życie, podczas debaty parlamentarnej w Bundestagu 7 września 2016 r., kanclerz Merkel określała ją jako modelowe rozwiązanie dla podobnych porozumień, które należałoby zawrzeć w przyszłości m.in. z rządami Egiptu, Tunezji i Libii, ale pod warunkiem, że w tym ostatnim państwie dojdzie do ustabilizowania sytuacji wewnętrznej. Natomiast minister spraw zagranicznych Steinmeier wskazywał na znaczenie geopolityczne Turcji dla uregulowania sytuacji międzynarodowej na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. W jego opinii państwo to winno odegrać „kluczową rolę” w przyszłym rozwiązaniu konfliktów w Syrii, Iraku i Libii. Z kolei partie opozycyjne Sojusz'90/Zieloni oraz Lewica kontestowały umowę z Turcją. Dietmar Bartsch (Sojusz'90/Zieloni) argumentował, że Unia Europejska stała się w ten sposób zakładnikiem prezydenta Erdoğan, który najpóźniej po nieudanym puczu z lipca 2016 r. doprowadził

w Turcji do likwidacji demokracji, rządów prawa i praw człowieka, a wartości te nigdy nie powinny być przecież przedmiotem targów dyplomatycznych. Michael Leutert (Lewica) zarzucał Unii Europejskiej, że analizowana umowa została zawarta pod presją tureckiego rządu, który w zamian oczekiwał ustępstw Unii w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, na co nie powinna się ona zgodzić z powodu niespełniania kryteriów wizowych przez Turcję (DB Plenarprotokoll 18/186: 18409-18410, 18415, 18451, 18453)<sup>118</sup>.

Bardzo rozbieżne były również poglądy koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej w Niemczech na temat kontrowersyjnego wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Dublin III, przewidującej ustanowienie korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków oraz bardzo wysokiego podatku solidarnościowego dla państw odmawiających zgody na przymusowe przyjmowanie azylantów. Wniosek został krytycznie przyjęty zarówno w państwach Europy Południowej, jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Państwa najbardziej obciążone masowym napływem migrantów, Włochy i Grecja, kwestionowały przepisy umożliwiające odmowę udziału danego kraju w korekcyjnym mechanizmie przydziału wniosków nawet za rekompensatą. Natomiast państwa Grupy Wyszehradzkiej podważały ideę ustanowienia takiego mechanizmu, jak i zamysł wprowadzenia podatku solidarnościowego (PCh 2.05.2016: 1; PAP 4.05.2016: 1; Newsweek 4.05.2016: 1; RP 26.12.2016: 1; Ostrowski, Wójcik Polityka 2017: 24; Szymańska 2017: 1; AJ 14.07.2016: 1).

Pod koniec września 2016 r. kraje Grupy Wyszehradzkiej zaproponowały rozwiązanie problemów wynikających ze słabości systemu dublińskiego za pomocą koncepcji „elastycznej solidarności”. Zakładała ona, że państwa członkowskie same – na podstawie swojego potencjału i doświadczenia – decydowałyby o tym, w jakiej formie będą uczestniczyć w polityce azylowej Unii Europejskiej i rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, zaś udział w programach dystrybucji uchodźców winien być dobrowolny. 17 listopada 2016 r. w przeddzień posiedzenia Rady Unii Europejskiej prezydencja słowacka podczas nieformalnej kolacji ministrów spraw wewnętrznych przedstawiła szczegółowe propozycje, ujmując je tym razem w ramy koncepcji „efektywnej solidarności”. Koncepcja ta zakładała trzy scenariusze działań w zależności od natężenia napływu migrantów. Scenariusz pierwszy, dotyczący

---

<sup>118</sup> Już w czasie debaty w Bundestagu 28 kwietnia 2016 r. Göring-Eckardt (Sojusz'90/Zieloni) zarzucała Unii Europejskiej, że umowa z Turcją została zawarta za cenę wolności słowa i prasy, które nie są w tym państwie przestrzegane, zaś jedynym jej pozytywnym aspektem jest fakt, iż może ona stanowić „zaczątek rozwiązania europejskiego” dla kryzysu migracyjnego Unii, choć z drugiej strony nie rozwiązuje sprawy masowego napływu uchodźców, lecz przyznaje jedynie 72 000 obywateli Syrii możliwość legalnego przesiedlenia się do Unii (DB Plenarprotokoll 18/167: 16448).

sytuacji przedkryzysowej, nakazywał państwu granicznemu rejestrację migrantów, zaś wszystkim krajom członkowskim przeciwdziałanie wtórnym przepływowi. Scenariusz drugi, przewidywany w sytuacji kryzysowej, nakładał na wszystkie państwa członkowskie obowiązek udzielenia zbiorowej pomocy krajom najbardziej dotkniętym skutkami kryzysu. Jednak o formie pomocy decydowałyby poszczególne państwa. Obok relokacji mogłyby to być: wkład finansowy, wsparcie dla agencji odpowiedzialnych za walkę z kryzysem czy też organizowanie deportacji nielegalnych migrantów. Scenariusz trzeci, dotyczący apogeum kryzysu, zakładał możliwość wprowadzenia tymczasowych relokacji na mocy art. 78 ust. 3 TFUE, ale pod warunkiem, że uczestnictwo w tym mechanizmie byłoby dobrowolne, a decyzję polityczną w sprawie jego uruchomienia podejmowałaby Rada Europejska. Koncepcja „efektywnej solidarności” została jednak skrytykowana przez Niemcy, Malte, Grecję i Włochy (Szymańska 2017: 1-2; PAP 18.11.2016: 1).

W okresie prezydencji maltańskiej wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej popierały Niemcy, Szwecja, Malta, Włochy i Grecja, zaś kraje Grupy Wyszehradzkiej nadal mu się sprzeciwiały. 8 marca 2017 r. szwedzka deputowana do Parlamentu Europejskiego Cecilia Wikström przedłożyła projekt zmiany wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej, proponując anulowanie przepisów o podatku solidarnościowym oraz obniżenie progu wartości referencyjnej ze 150% do 100% jako przesłanki uruchamiania procedury relokacyjnej. Konsekwencją odmowy udziału danego państwa w procedurze relokacji byłoby natomiast ograniczenie dla takiego kraju środków finansowych z funduszy strukturalnych oraz inwestycyjnych Unii (PAP 8.03.2017: 1-2). W tej sytuacji Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 9-10 marca 2017 r. w Brukseli wezwała Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do osiągnięcia konsensu w sprawie polityki azylowej do końca czerwca tegoż roku (EC. Conclusions by the President, 9/10.03.2017: 1)<sup>119</sup>. Zabiegi przedstawicieli polskiego rządu o odroczenie tego terminu, podjęte jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej, zakończyły się niepowodzeniem z powodu sprzeciwu m.in. Niemiec, Francji i Szwecji (PAP 10.03.2017: 1).

21 kwietnia 2017 r. prezydencja maltańska w dokumencie zatytułowanym *Aspekt solidarności w procesie reformy systemu dublińskiego* zaproponowała kompromisowe rozwiązanie dotychczasowego sporu w sprawie rewizji rozporządzenia Dublin III. Polegałoby

---

<sup>119</sup> Rada Europejska omówiła przygotowane wcześniej konkluzje, ale nie zostały one formalnie zatwierdzone przez nią jako instytucję, lecz poparte przez 27 szefów państw lub rządów, z wyjątkiem Polski. Przyczyną był spór w innej sprawie pomiędzy Polską a pozostałymi państwami członkowskimi, dotyczący wyboru Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej.

ono na tym, że w okresie masowego napływu migrantów państwa objęte relokacją otrzymywałyby 60 tys. euro opłaty w ciągu 5 lat za każdego migranta przyjętego w ramach przyznanej kwoty lub powyżej niej. Natomiast państwa, które przyjęłyby mniej migrantów niż liczba określona w systemie kwotowym, musiałyby uiścić taką samą opłatę za każdego nieprzyjętego migranta. Z drugiej strony jednak propozycje prezydencji maltańskiej przewidywały „alternatywne formy solidarności” dla państw, które nie chciałyby wypełniać swoich zobowiązań wynikających z systemu kwotowego. Alternatywą mogłoby być oddelegowanie dodatkowej liczby urzędników do ESGiP lub EASO. Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków mógłby zostać wyłączony jedynie „w sytuacji ciężkiego kryzysu”, tzn. wtedy gdy liczba migrantów przewidzianych do relokacji byłaby wyższa niż 200 tys. osób dla całej Unii Europejskiej w ciągu danego roku. W takiej sytuacji obowiązywałyby tylko minimalne standardy przewidziane w Konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. (Müller 27.04.2017: 1-2)<sup>120</sup>

xxx

W latach 2011-2014 stanowisko rządu federalnego wobec kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej ewoluowało od stanowczej odmowy przyjęcia w 2011 r. afrykańskich migrantów uciekających przed skutkami wojny domowej w Libii (rząd CDU/CSU/FDP), do przekonania o konieczności opracowania „Strategii migracji i rozwoju”, a także potrzebie wprowadzenia zmian w niemieckim prawie azylowym w 2013 r. (rząd CDU/CSU/SPD). Od 2014 r. rząd federalny coraz mocniej apelował do rządów pozostałych państw członkowskich Unii o solidarny i sprawiedliwy podział odpowiedzialności za uchodźców. Także partie koalicji rządowej wprowadziły ten postulat do swoich dokumentów programowych: SPD uczyniła to w programie rządowym na lata 2013-2017, CDU w uchwale Zjazdu Federalnego z kwietnia 2014 r., zaś CSU w uchwale przyjętej przez Zjazd Krajowy w grudniu 2014 r.

W 2015 r. zarówno rząd koalicyjny CDU/CSU/SPD, jak i partie opozycji parlamentarnej, zostały w pełni zaskoczone przez kryzys migracyjny w Unii Europejskiej. Żadna ze stron nie była przygotowana ani na tak masowy napływ migrantów w tak krótkim czasie, ani na bezradność Unii w obliczu kryzysu. Mimo to rząd federalny dawał do zrozumienia, że jest gotów do wzięcia na siebie odpowiedzialności za zarządzanie kryzysem w całej UE. Jednak faktycznie jego aktywność, zwłaszcza od września do listopada 2015 r. charakteryzowała się oportunizmem, brakiem zdecydowania i ograniczała zasadniczo do

---

<sup>120</sup> Rząd federalny nalegał na to, aby każde państwo członkowskie wypełniło przynajmniej 50% przewidywanej kwoty.

zwykłego reagowania na bieżące wydarzenia. Mimo iż kanclerz Merkel sama przyczyniła się do pogłębienia kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, rząd federalny uzyskał realny wpływ na decyzje instytucji Unii Europejskiej dotyczące reformy polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej. Wyrażało się to m.in. w przeforsowaniu decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. o ustanowieniu tymczasowego systemu relokacji migrantów na korzyść Włoch i Grecji, konsekwentnym wspieraniu projektu Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. przewidującego ustanowienie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji, jak i bardzo kontrowersyjnego projektu Komisji z 4 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia automatycznego korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków (*the fairness mechanism*). Ponadto rząd federalny aktywnie współuczestniczył w wynegocjowaniu przełomowej dla dalszej dynamiki kryzysu migracyjnego umowy z Turcją z 18 marca 2016 r., której realizacja doprowadziła do radykalnego powstrzymania masowego napływu migrantów wschodnim szlakiem śródziemnomorskim do Unii Europejskiej.





## Konkluzje

Niemcy odegrały bardzo istotną rolę w obu konferencjach międzyrządowych z lat 1990-1991, które doprowadziły do podpisania 7 lutego 1992 r. traktatu o Unii Europejskiej. Wszelako decyzja o utworzeniu Unii Europejskiej oznaczała, że rząd federalny odstąpił od forsowanego w latach 1989-1991 *iunctim* zakładającego równoczesne ustanowienie Unii Politycznej oraz UGiW. W ten sposób w latach 1991-1992 doszło do pierwszej istotnej zmiany w polityce europejskiej Niemiec po zjednoczeniu, polegającej na oficjalnym zaniechaniu dążeń do zjednoczenia Europy w formie klasycznie rozumianej federacji. Odtąd docelowym modelem integracji europejskiej miała być bliżej nieokreślona federacja państw narodowych, nazywana także niekiedy Unią Polityczną. Po podpisaniu, ratyfikacji i wejściu w życie traktatu z Maastricht polityka europejska Niemiec – i była to druga zmiana w tej dziedzinie – stawała się coraz bardziej pragmatyczna, ale zarazem była zorientowana o wiele bardziej niż dotąd na obronę interesów narodowych. Jeszcze większy wpływ wywarły Niemcy na przebieg i wyniki obrad konferencji międzyrządowej 1996-1997, poświęconej wynegocjowaniu i podpisaniu 2 października 1997 r. traktatu amsterdamskiego. Wraz z Francją nie tylko zgłosiły one najwięcej inicjatyw dyplomatycznych w sprawie reformy ustrojowej Unii Europejskiej, ale także wiele niemieckich propozycji znalazło odzwierciedlenie w nowym traktacie rewizyjnym. Natomiast ocena działań rządu federalnego w czasie obrad konferencji międzyrządowej w 2000 r. wypada ambiwalentnie. Od objęcia władzy w Niemczech przez koalicję SPD/Sojusz'90/Zieloni jesienią 1998 r. w polityce europejskiej – i była to trzecia zmiana w tym obszarze – coraz mocniej akcentowany był paradygmat geopolityczny, mający stać na straży interesu narodowego Niemiec. Jednocześnie rząd Schrödera/Fischera podtrzymał stanowisko poprzednich gabinetów rządowych o potrzebie przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną, rozumianą jako wspólnota zdecentralizowanych państw narodowych. Wszelako współpraca rządów Niemiec i Francji w czasie obrad konferencji międzyrządowej w 2000 r. nie układała się dobrze. Rządowi federalnemu udało się wprawdzie doprowadzić w traktacie nicejskim podpisanym 26 lutego 2001 r. do rozciągnięcia wzmocnionej współpracy na II filar Unii Europejskiej, ale, podobnie jak podczas poprzedniej konferencji międzyrządowej, nie był on już w stanie przeforsować swojego podstawowego postulatu o ustanowieniu podwójnej większości w Radzie Unii Europejskiej, co doprowadziło nawet do nieporozumień z Francją. W efekcie rozstrzygnięcie tej ostatniej kwestii, z punktu widzenia Niemiec, uległo odroczeniu do następnej konferencji międzyrządowej.

Podobnie jak w przypadku konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997, tak i podczas obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) największy wpływ na negocjacje starały się wywierać Niemcy i Francja. Rządy obu państw, jako jedyne w całej UE, oddelegowały do obrad Konwentu ministrów spraw zagranicznych: Fischera i de Villepina. Choć nastąpiło to dopiero w listopadzie 2002 r., napotkało uzasadnioną krytykę ze strony delegacji rządów większości państw członkowskich. Żadna z delegacji nie była bowiem reprezentowana na tak wysokim szczeblu, a ponadto udział ministrów spraw zagranicznych w obradach Konwentu nadawał mu w pewnym sensie charakter konferencji międzyrządowej. Rządy Niemiec i Francji zgłosiły podczas obrad Konwentu aż cztery wspólne projekty reform ustrojowych Unii Europejskiej, spośród których trzy zostały przedłożone oficjalnie i były przedmiotem obrad Konwentu. Delegaci Niemiec należeli również do najbardziej aktywnych uczestników negocjacji. Pod ich wpływem do projektu traktatu konstytucyjnego wprowadzono bardzo wiele postanowień określających zakres reformy ustrojowej Unii Europejskiej, choć prawdą jest także, że nie wszystkie spośród propozycji niemieckich delegatów udało się przeforsować.

W czasie obrad konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004 przedstawiciele Niemiec starali się utrzymać za wszelką cenę postanowienia zawarte w projekcie Konwentu. Rząd federalny używał w tym przypadku argumentu, że rozpoczęcie dyskusji na ten temat mogłoby doprowadzić do „rozsnurowania” całego pakietu regulacji zawartych w projekcie traktatu konstytucyjnego. Taktyka ta zdała egzamin, ponieważ delegacji niemieckiej udało się zachować w traktacie konstytucyjnym z 29 października 2004 r. najważniejsze rozwiązania instytucjonalne zawarte już w projekcie Konwentu, w tym przede wszystkim bardzo korzystną dla Niemiec podwójną większość w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. Gotowość do negocjacji rząd federalny okazywał natomiast jedynie w sprawach, których projekt Konwentu tak czy inaczej nie rozstrzygnął w sposób ostateczny (m.in. współpraca strukturalna i klauzula sojusznicza we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony). W pozostałych kwestiach spornych rozwiązanych w pierwszej lub drugiej fazie konferencji międzyrządowej przedstawiciele Niemiec o tyle zmienili swoje dotychczasowe stanowisko, że często nieoficjalnie wspierali propozycje innych delegacji lub sami prosili o ich wsparcie, zwłaszcza wówczas, gdy postulowane zmiany były zgodne z oczekiwaniami samego rządu federalnego lub partii opozycyjnych, w szczególności CDU, CSU i FDP.

Po największym w historii rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 r., a następnie niepowodzeniu referendum we Francji i w Holandii w 2005 r., rząd wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD doprowadził do czwartej zmiany w polityce europejskiej Niemiec. Polegała

ona na tym, że dotychczasowa strategia traktująca pogłębianie i rozszerzanie Unii Europejskiej jako dwie strony tego samego medalu, została zastąpiona przez strategię, zmierzającą do wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji Unii. Ponieważ traktat konstytucyjny zawierał właśnie taki program wewnętrznej i zewnętrznej konsolidacji UE, ale także większość jego nowych regulacji odpowiadała rządowi federalnemu, taktyka delegacji niemieckiej w czasie obrad konferencji międzyrządowej w 2007 r. była podobna do sposobu jej procedowania podczas konferencji międzyrządowej z lat 2003-2004. W ślad za tym rząd Niemiec dbał przede wszystkim o to, aby mandat przyjęty w czerwcu 2007 r. przez Radę Europejską stanowił jedyną podstawę i ramy dla prac konferencji. Ponadto dążył on do doprecyzowania tych regulacji traktatowych, które w mandacie nie zostały w sposób ostateczny rozstrzygnięte, lub wspierał, często nieoficjalnie, propozycje i postulaty innych państw. Wzmocnienie metody wspólnotowej i ograniczenie prawa weta państw członkowskich na mocy traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. zamiast jeszcze bardziej związać Niemcy z Unią Europejską, stworzyły potencjalne przesłanki do ich dominacji w Unii. Tym samym ustanowiono podwaliny pod piątą istotną zmianę w polityce europejskiej rządu federalnego, polegającą na możliwości wykorzystywania przez Niemcy już nie tylko ich potencjału ekonomicznego i politycznego, ale także ram równych UE do realizacji własnych interesów narodowych w procesie integracji.

Niemcy uzyskały także bardzo duży wpływ na przebieg i dynamikę kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Miały one największy udział finansowy w dotychczasowych działaniach państw strefy na rzecz zażegnania kryzysu. Ponadto same przyczyniły się bezpośrednio lub pośrednio do pogłębienia kryzysu. Narzuciły one bowiem zadłużonym państwom członkowskim strefy euro (Grecji, Włochom, Hiszpanii, Portugalii i Irlandii) politykę ostrych cięć finansowych bez wsparcia w programach pro wzrostowych, a także bez skrupułów wykorzystywały swoją przewagę konkurencyjną w gospodarce (m.in. długotrwałe utrzymywanie się nadwyżki w niemieckim bilansie obrotów bieżących na poziomie powyżej 6% PKB). Rząd Niemiec starał się także od samego początku kryzysu przeforsować własną koncepcję reformy ustrojowej strefy euro. Najpierw w latach 2010-2011, przy poparciu Francji lub nawet samodzielnie, doprowadził do zmian w zarządzaniu gospodarczym i budżetowym w strefie euro (m.in. zasady funkcjonowania EFSF i ESM, przepisy paktu fiskalnego, sprzeciw wobec euroobligacji). Następnie aż do jesieni 2012 próbował, tym razem bezskutecznie, przekonać pozostałe państwa członkowskie do przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną jako sposobu na rozwiązanie kryzysu zadłużeniowego. Ostatecznie z powodu sprzeciwu zdecydowanej większości państw członkowskich rząd federalny ustąpił i zgodził się na zmiany ustrojowe w strefie euro zaproponowane przez instytucje UE (trzeci raport Van

Rompuya, plan działania Komisji Europejskiej oraz program EBC z 2012 r.). Od tego momentu aktywnie uczestniczył on jednak w realizacji reformy, uzyskując – choć brzmi to paradoksalnie – ponownie bardzo znaczący wpływ na sposób jej realizacji. Uwidocznili się to zwłaszcza w przebiegu i wynikach negocjacji legislacyjnych w sprawie ustanowienia Unii Bankowej. W drugiej fazie reformy, rozpoczętej w lipcu 2015 r., doszło natomiast do ostrych kontrowersji pomiędzy rządem Niemiec a Komisją Europejską z powodu rozbieżności poglądów na temat m.in. projektu ustanowienia EDIS. Kryzys zadłużeniowy strefy euro oraz dotychczasowe próby jego rozwiązania doprowadziły do znaczącego wzmocnienia pozycji Niemiec w Unii Europejskiej i to zarówno w sensie ekonomicznym, jak i politycznym. Niemcy wyszły z tego kryzysu nie tylko bez szwanku, ale uzyskały nadto znaczący wpływ na wyniki reformy ustrojowej strefy euro, zapewniając sobie tym samym długofalowo dalsze zyski ekonomiczne i polityczne.

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, który wybuchł w 2015 r., w pełni zaskoczył rząd federalny. Błędna decyzja kanclerz Merkel o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej w dużej mierze wzmogła masowy napływ migrantów do UE. Decyzja ta napotkała zmasowaną krytykę ze strony niektórych niemieckich partii politycznych (CSU i FDP) oraz środowisk dziennikarskich i prawniczych, a także rządów wielu państw Europy Środkowo-Wschodniej. Aktywność rządu federalnego w zwalczaniu kryzysu migracyjnego, zwłaszcza od września do listopada 2015 r., nie polegała na zarządzaniu nim, ale raczej reagowaniu na bieżące wydarzenia. Doprowadziło to nie tylko do osłabienia pozycji Niemiec, ale nawet do ich chwilowej izolacji w Unii Europejskiej. Dopiero aktywne współuczestnictwo kanclerz Merkel w trwających od jesieni 2015 r. negocjacjach z Turcją, a następnie podpisanie przez Unię Europejską z rządem tureckim przełomowej umowy z 18 marca 2016 r. wzmocniło pozycję rządu federalnego w procesie przewycięzania kryzysu migracyjnego. Podobnie jak w przypadku kryzysu zadłużeniowego strefy euro, także i tym razem rząd federalny uzyskał realny wpływ na kształt reformy polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej. Kryzys migracyjny zmusił go również do radykalnej rewizji niemieckiej polityki azylowej, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w uchwaleniu pierwszego i drugiego pakietu azylowego oraz nowej ustawy integracyjnej. Wiele do życzenia pozostawiał wszakże protekcyjny wobec pozostałych państw członkowskich styl uprawiania polityki przez Niemcy. Tak było z wielokrotnymi postulatami rządu federalnego w sprawie ustanowienia kwotowego systemu podziału migrantów czy też propozycjami niektórych partii politycznych (CSU, FDP i Sojuszu '90/Zielonych), aby w tym zakresie wzorować się na niemieckich doświadczeniach

w polityce azyłowej (*Königsteiner Schlüssel*). Tymczasowe zawieszenie przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej na początku września 2015 r. w powiązaniu z późniejszymi zabiegami dyplomatycznymi rządu federalnego w sprawie ustanowienia tymczasowego mechanizmu relokacji na rzecz Grecji i Włoch, a następnie wprowadzenia automatycznego korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków i podatku solidarnościowego dla państw odmawiających przyjmowania migrantów odbierano, zwłaszcza w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, jako próbę przerzucenia na ich barki odpowiedzialności za błędy Niemiec w polityce azyłowej i imigracyjnej. To m.in. z tego powodu rządy tych państw kontestowały decyzję Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. oraz bardzo ostro krytykowały projekt Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r. O ile skutki wdrażania obu decyzji Rady Unii Europejskiej o ustanowieniu tymczasowego mechanizmu relokacji na rzecz Grecji i Włoch (14 i 22 września 2015 r.) były połowiczne, o tyle prace legislacyjne nad wprowadzeniem automatycznego korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków i podatku solidarnościowego – przynajmniej w wersji zaproponowanej 4 maja 2016 r. przez Komisję Europejską – rokowały jeszcze mniejsze szanse na ostateczny sukces, ponieważ zbyt duże były rozbieżności poglądów w tej sprawie pomiędzy rządami państw członkowskich.

O ile reforma ustrojowa Unii Europejskiej w latach 2002-2009 wzmocniła pozycję Niemiec w tej organizacji międzynarodowej, stwarzając potencjalne przesłanki do ich dominacji w Unii. O tyle przebieg kryzysu zadłużeniowego i reforma ustrojowa strefy euro wysforowała Niemcy na pozycję jedyne go lidera Unii. Pozycja ta nie jest jednak oczywista w przyszłości, ponieważ w dużej mierze opiera się ona bieżącej prosperie niemieckiej gospodarki oraz konsekwencjach kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Skądinąd uległa ona osłabieniu już w dobie kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016. Tym razem było to jednak głównie wynikiem błędnych decyzji rządu federalnego w zwalczaniu kryzysu, zwłaszcza zakończonej niepowodzeniem próby zarządzania tymże kryzysem.



## Bibliografia

### I. Źródła archwilane i drukowane

#### 1. Archiwum konferencji międzyrządowej 1996-1997

- CIG. *Les orientations de la France pour la Conférence Intergouvernementale de 1996*, Bruxelles, le 20 février 1996, <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-fr/200296.html>
- IGC 1996. *Basic positions of Austria for the Intergovernmental Conference*, Brussels, 4 June 1996, CONF 3857/96.
- IGC 1996. *Benelux memorandum on the Intergovernmental Conference*, Brussels, 5 May 1996, CONF 3844/96.
- IGC 1996. *Commission report on the scope of Article 189b on co-decision*, Brussels, 24 July 1996, CONF 3882/96.
- IGC 1996. *Commission*, Brussels, 24 April 1997, CONF 3887/97.
- IGC 1996. *Composition and organization of the Commission*, Brussels, 21 March 1997, CONF 3852/97.
- IGC 1996. *Composition, organization and operation of the Commission*, Brussels, 6 March 1997, CONF 3839/97.
- IGC 1996. *Council of the European Union. The European Union Today and Tomorrow. Adapting the European Union for the Benefit of its peoples and preparing it for the future. a general outline for a draft revision of Treaties, Dublin II*, Brussels, 5 December 1996, CONF 2500/96.
- IGC 1996. *Cover note from Spanish Government. Proposal on the simplification and improvement of the co-decision procedure*, Brussels, 25 September 1996, CONF 3926/96.
- IGC 1996. *Draft. Progress report on the Intergovernmental Conference*, Brussels, 12 June 1996, CONF 3860/96.
- IGC 1996. *Flexibility*, Brussels, 22 October 1996, CONF 3957/96.
- IGC 1996. *Institutions*, Brussels, 7 April 1997, CONF 3863/97.
- IGC 1996. *Note from the Presidency. The Institutions of a more democratic and more effective Union*, Brussels, 20 May 1996, CONF 3849/96.
- IGC 1996. *Portugal and the Intergovernmental Conference for the Revision of the Treaty on European Union*, Brussels, 5 May 1996, CONF 3846/96.

IGC 1996. *Progress report on the Intergovernmental Conference – Draft texts, REV 1 ADD 1*, Brussels, 13 June 1996, CONF 3860/1/96.

IGC 1996. *Progress report on the Intergovernmental Conference, REV 1*, Brussels, 17 June 1996, CONF 3860/1/96.

IGC 1996. *Statement by the Greek Delegation at the Meeting of Ministers' Representatives on 30 May 1996. Institutions – European Parliament*, Brussels, 4 June 1996, CONF 3858/96.

## **2. Archiwum konferencji międzyrządowej 2000**

CIG 2000. *Projet de Traité de Nice, Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle*, Bruxelles, le 6 décembre 2000, CONFER 4816/00.

IGC 2000. *Basic principles of Austria's position*, Brussels, 15 February 2000, CONFER 4712/00.

IGC 2000. *Contribution from the Danish Government: Basis for negotiations*, Brussels, 7 March 2000, CONFER 4722/00.

IGC 2000. *Contribution from the Dutch Government: An agenda for internal reforms in the European Union*, Brussels, 6 March 2000, CONFER 4720/00.

IGC 2000. *Contribution from the Finnish Government: Background and objectives in the IGC 2000*, Brussels, 7 March 2000, CONFER 4723/00.

IGC 2000. *Cover note from Italian delegation. Reweighting Member States' votes in the Council of the European Union*, Brussels, 16 June 2000, CONFER 4751/1/00, REV 1.

IGC 2000. *European Parliament resolution containing the European Parliament's proposals for the Intergovernmental Conference*, 13 April 2000.

IGC 2000. *European Parliament resolution on the preparation of the reform of the Treaties and the next Intergovernmental Conference*, 18 November 1999.

IGC 2000. *Italy's position*, Brussels, 27 May 2000, CONFER 4717/00.

IGC 2000. *Memorandum from Benelux*, Brussels, 7 March 2000, CONFER 4721/00.

IGC 2000. *Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on institutional reform of the European Union*, Brussels, 27 May 2000, CONFER 4719/00.

IGC 2000. *Note from Presidency. Closer cooperation*, Brussels, 5 October 2000, CONFER 4780/00.

IGC 2000. *Note from the Presidency. Intergovernmental Conference – Possible extension of qualified majority voting*, Brussels, 6 April 2000, CONFER 4734/00.



IGC 2000. *Note from the Presidency. Other amendments to the Treaties with regard to: the Court of Auditors – the Economic and Social Committee – the Committee of the Regions*, Brussels, 24 February 2000, CONFER 4715/00.

IGC 2000. *Note from the Presidency. The Commission*, Brussels, 24 March 2000, CONFER 4727/00.

IGC 2000. *Note from the Presidency. The Commission*, Brussels, 24 May 2000, CONFER 4744/00.

IGC 2000. *Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 30 March 2000, CONFER 4733/00.

IGC 2000. *Presidency note. Extension of qualified majority voting*, Brussels, 3 July 2000, CONFER 4753/00.

IGC 2000. *Presidency note. Extension of qualified majority voting*, Brussels, 28 September 2000, CONFER 4776/00.

IGC 2000. *Presidency note. Other amendments to be made to the Treaties with regard to the European institutions – European Parliament*, Brussels, 24 February 2000, CONFER 4713/00.

IGC 2000. *Presidency note. Possible extension of qualified majority voting – Articles which could move to qualified majority voting as they stand*, Brussels, 11 February 2000, CONFER 4706/1/00, REV 1.

IGC 2000. *Presidency note. Possible extension of qualified majority voting (QMV) – Introductory note*, Brussels, 11 February 2000, CONFER 4705/1/00, REV 1.

IGC 2000. *Presidency report to the Feira European Council. Intergovernmental Conference on institutional reform*, Brussels, 14 June 2000, CONFER 4750/00.

IGC 2000. *Size and composition of the European Commission*, Brussels, 26 May 2000, CONFER 4746/00.

IGC 2000. *Weightings of votes in the Council. Presidency note*, Brussels, 24 May 2000, CONFER 4745/00.

### **3. Archiwum Konwentu w sprawie przyszłości Europy**

EC. *Conclusions of Working Group i on the Principle of Subsidiarity*, 23 September 2002, CONV 286/02.

EC. *Delimitation of competence between the European Union and the Member States – existing system, problems and avenues to be explored*, 15 May 2002, CONV 47/02.

- EC. *Description of the current system for the delimitation of competence between the European Union and the Member States*, 28 March 2002, CONV 17/02.
- EC. *Draft Constitution, Volume I, Revised text of Part One*, 24 May 2003, CONV 724/03.
- EC. *Final report of Working Group III on Legal Personality*, 1 October 2002, CONV 305/02.
- EC. *Final report of Working Group IV on the role of national parliaments*, 22 October 2002, CONV 353/02.
- EC. *Final report of Working Group V “Complementary Competencies”*, 4 November 2002, CONV 375/1/02.
- EC. *Final report of Working Group X „Freedom, Security and Justice”*, 2.12.2002, CONV 426/02.
- EC. *Reactions to draft Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty – Analysis*, 26 February 2003, CONV 574/1/03.
- EC. *Reactions to draft text CONV 802/03 – Analysis*, 27. Juni 2003, CONV 821/03.
- EC. *Summary sheet of proposals for amendments relating to: The Union’s Institutions, draft Articles for Part One, Title IV of the Constitution (Articles 14, 15, 16, 16a, 17, 17a, 17b, 18, 18a, 19, 20, 21, 22, 23 and 41) – The democratic life of the Union (Part One, Title VI, Article X)*, 9 May 2003, CONV 709/03.
- EK. *Beitrag von Herrn Dominique de Villepin und von Herrn Joschka Fischer „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik”*, 22. November 2002, CONV 422/02.
- EK. *Beitrag von Herrn Dominique de Villepin und von Herrn Joschka Fischer “Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik”*, 22. 11.2002, CONV 422/02.
- EK. *Die verstärkte Zusammenarbeit*, 14. Mai 2003, CONV 723/03.
- EK. *Funktionsweise der Organe*, 10. Januar 2003, CONV 477/03.
- EK. *Organe. Entwurf von Artikeln für Titel IV des Teils I der Verfassung*, 23. April 2003, CONV 691/03.
- EK. *Schlussbericht der Gruppe VII „Außenpolitisches Handeln”*, 16. Dezember 2002, CONV 459/02.
- EK. *Schlussbericht der Gruppe VIII „Verteidigung”*, 16. Dezember 2002, CONV 461/02.
- EK. *Vorentwurf des Verfassungsvertrages*, 22. Oktober 2002, CONV 369/02.
- Jacques Chirac/Gerhard Schröder. *Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union*, Brüssel (Paris/Berlin), 16. Januar 2003 (15. Januar 2003), CONV 489/03.

#### 4. Archiwum konferencji międzyrządowej 2003-2004

- IGC 2003. *Addendum to the Note from Presidency to Delegations. Intergovernmental Conference (12-13 December 2003): Addendum 1 to the Presidency's proposal*, Brussels, 9 December 2003, CIG 60/03 ADD 1.
- IGC 2003. *Addendum to the Note from Presidency to Delegations. Naples Ministerial Conclave. Presidency's proposal*, Brussels, 25 November 2003, CIG 52/03 ADD 1.
- IGC 2003. *Note from Presidency to Delegations. Meeting of Heads of State or Government*, Brussels, 18 June 2004, CIG 83/04.
- IGC 2003. *Note from Presidency to Delegations. Meeting of Heads of State or Government*, Brussels, 18 June 2004, CIG 84/04.
- IGC 2003. *Note from Presidency to Delegations. Meeting of Heads of State or Government*, Brussels, 18 June 2004, CIG 85/04.
- IGC 2003. *Note from Presidency to Delegations. Naples Ministerial Conclave. Presidency's proposal*, Brussels, 25 November 2003, CIG 52/03.
- IGC 2003. *Note from Presidency to Delegations. Non-institutional issues; including amendments in the economic and financial field*, Brussels, 24 October 2003, CIG 37/03.
- IGC 2003. *Presidency Note to European Council (Brussels 25-26 March 2004). Report on the Intergovernmental Conference*, Brussels, 24 March 2004, CIG 70/04.
- IGC 2003/2004. *Negotiations under the Italian Presidency*, <http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1>
- RK 2003. *Addendum zum Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Klausurtagung der Minister in Neapel: Vorschlag des Vorsitzes*, Brüssel, 25. November 2003, CIG 52/03 ADD 1.
- RK 2003. *Vermerk der deutschen Delegation. Antwort der Bundesrepublik Deutschland auf den Fragenkatalog zu der Gesetzgebungsfunktion, der Zusammensetzung des Rates und dem Vorsitz im Ministerrat*, Brüssel, 15. Oktober 2003, CIG 14/03.
- RK 2003. *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Erörterungen auf der Ministertagung am 24. Mai in Brüssel*, Brüssel, 19. Mai 2004, CIG 77/04.
- RK 2003. *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Treffen der Kontaktstellen (Dublin, 4. Mai 2004). Arbeitsdokument*, Brüssel, 29. April 2004, CIG 73/04.
- RK 2003. *Vermerk des Vorsitzes für die Delegationen. Vorläufiger Zeitplan*, Brüssel, 6. Oktober 2003, CIG 5/03, Anlage.
- RK 2003. *Vermerk des Vorsitzes. Ratsvorsitz*, Brüssel, 3. Oktober 2003, CIG 1/03.

## 5. Archiwum konferencji międzyrządowej 2007

*The meeting of the Brussels European Council. IGC mandate, 21/22 June 2007,*  
<http://www.consilium.europa.eu/>

*Note from the Presidency to the Council. Pursuing the treaty reform process, Brussels, 14 June 2007, 10837/07, Polgen 69.*

*Report from the Presidency to the Council/European Council. Pursuing the treaty reform process, Brussels, 14 June 2007, 10659/07, Polgen 67.*

## 6. Dokumenty Rady Europejskiej

European Council. *Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 – statement, 23 September 2015, Statements and remarks, No 673/15,*  
<http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Meeting of heads of state or government with Turkey – EU-Turkey statement, Brussels, 29/11/2015,* <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 7 March 2016. Statement of the EU Heads of State or Government, 8 March 2016,*  
<http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, O.J. C 2005, No 53.*

European Council. *The President. Towards a genuine Economic and Monetary Union. Interim Report, Brussels, 12 October 2012,* <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *The President. Towards a genuine Economic and Monetary Union. Final Report, Brussels, 5 December 2012,* <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens, O.J. C 2010, No 115.*

European Council. *Towards a genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy, Presse 296, Brussels, 5 December 2012,*  
<http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions of the Amsterdam European Council (16-17 Juni 1997),* <http://europa.eu/rapid/searchResult Action.do>

European Council. *Presidency Conclusions of the Dublin European Council (13-14 December 1996),* <http://europa.eu/rapid/searchResult Action.do>

European Council. *Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council (28-29 June 1991)*, <http://europa.eu/rapid/ searchResultAction.do>

European Council. *Presidency Conclusions of the Rome European Council (14-15 December 1990)*, <http://europa.eu/rapid/ search Result Action.do>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 17 July 2006, 10633/1/06 REV 1, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 20 July 2007, 11177/1/07 REV 1, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 28 June 2013, EUCO 104/2/13, REV 2, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions of the European Council (25-26 June 1990)*, <http://europa.eu/rapid/searchResult Action.do>

Cardiff European Council. *Presidency Conclusions*, 15-16 June 1998, <http://www.consilium.europa.eu>

Cologne European Council. *Presidency Conclusions*, 3-4 June 1999, <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003>

Helsinki European Council (10-11 December 1999). *Presidency Conclusions*, <http://europa.eu/int/council>

Lisbon European Council. *Presidency Conclusions*, 23-24 March 2000, <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003>

*European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001. Presidency Conclusions*, Laeken, 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1

*The meeting of the Brussels European Council. Presidency Conclusions*, 15-16 June 2006, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the Brussels European Council. Presidency Conclusions*, 21-22 June 2007, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 14 December 2012, EUCO 205/12, <http://www.consilium.europa.eu>.

*The meeting of the European Council*, 13-14 December 2012, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 14 March 2013, EUCO 23/13, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council*, 14-15 March 2013, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council*, 27-28 June 2013, <http://www.consilium.europa.eu>

*Meeting European Council, 20-21 March 2014. Conclusions*, Brussels, 21 March 2014, EUCO 7/1/14, REV 1, <http://www.consilium.europa.eu>

*Special meeting of the European Council (23 April 2015) – Statement*, Brussels, 23 April 2015, EUCO 18/15, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 26 June 2015, EUCO 22/15, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council, 25-26 June 2015*, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council 15 October 2015. Conclusions*. Brussels, 16 October 2015, EUCO 26/15, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions*, Brussels, 18 December 2015, EUCO 28/15, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council, 17-18 December 2015*, <http://www.consilium.europa.eu>

*Statement of the EU Heads of State or Government, 7 March 2016*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement>

European Council. *EU-Turkey statement*, Brussels, 18 March 2016, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council 28 June 2016. Conclusions*, Brussels, 28 June 2016, EUCO 26/16, <http://www.consilium.europa.eu>

*The meeting of the European Council 9-10 March 2017, Conclusions by the President of the European Council*, Brussels, 9 March 2017, <http://www.consilium.europa.eu>

European Council. *Presidency Conclusions of the Maastricht European Council (9-10 December 1991)*, <http://europa.eu/rapid/ searchResult Action.do>

European Council. *Presidency Conclusions of the Maastricht European Council (9-10 December 1991)*, <http://europa.eu/rapid/ searchResult Action.do>

*Brussels European Council, 12 and 13 December: Presidency Conclusions*, 5381/04, <http://www.consilium.europa.eu>

## **7. Dokumenty Komisji Europejskiej**

*Commission Decision (EU) 2015/1937 of 21 October 2015 establishing an independent advisory European Fiscal Board*, O.J. L, 2015, No 282.

*Commission Recommendation (EU) 2015/914 of 8 June 2015 on a European resettlement scheme*, Brussels, 8.6.2015, O.J. L, 2015, No 148.

*Commission Recommendation of 1.10.2015 establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks (Only the Bulgarian, Spanish, Czech, German, Estonian, Greek, English, French, Croatian, Italian, Latvian, Lithuanian, Hungarian, Maltese, Dutch, Polish, Portuguese, Romanian, Slovak, Slovenian, Finnish and Swedish texts are authentic), Brussels, 1.10.2015, COM(2015) 6250 final.*

European Commission – *Fact Sheet. EU-Turkey joint action plan*, Brussels, 15 October 2015, MEMO 1558/60.

European Commission – *Fact Sheet. Refugee Crisis: European Commission takes decisive action – Questions and answers*, Strasbourg, 9 September 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5597\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597_en.htm)

European Commission – *Press release, EU-Turkey Cooperation: a €3 billion Refugee Facility for Turkey*, Brussels, 24 November 2015, IP/15/6162.

European Commission – *Press release. a Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, Brussels, 28 November 2012, IP/12/1272.

European Commission – *Press release. Commission calls for renewed efforts in implementing solidarity measures under the European Agenda on Migration*, Brussels, 2 March 2017, IP/17/348.

European Commission – *Press release. Five Presidents' Report sets out plan for strengthening Europe's Economic and Monetary Union as of 1 July 2015*, Brussels, 22 June 2015, IP/15/5240.

European Commission – *Press release. Relocation and Resettlement: Steady progress made but more efforts needed to meet targets*, Brussels, 12 April 2017, IP/17/908.

European Commission. *A Single Resolution Mechanism for the Banking Union – frequently asked questions*, Brussels, 15 April 2014, MEMO 14/295.

European Commission. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, Brussels, 13 October 2005, COM(2015) 494 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. "Towards the completion of the Banking Union"*, Strasbourg, 24.11.2015, COM(2015) 587 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on Building a Capital Markets Union*, Brussels, 30.9.2015, COM(2015) 468 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. a european agenda on migration*, Brussels, 13.05.2015, COM(2015) 240 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. EU Action Plan on return*, Brussels, 9.9.2015, COM(2015) 453 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Action Plan against migrant smuggling (2015 – 2020)*, Brussels, 27.5.2015, COM(2015) 285 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council. Enhancing security in a world of mobility: improved information exchange in the fight against terrorism and stronger external borders*, Brussels, 14.9.2016, COM(2016) 602 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank. On steps towards Completing Economic and Monetary Union*. Brussels, 21.10.2015, COM(2015) 600 final.

European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank. a roadmap for moving towards a more consistent external representation of the euro area in international fora*, Brussels, 21.10.2015, COM(2015) 602 final.

European Commission. *EU and refugee crisis*, Brussels, July 2016.

European Commission. *Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, Brussels, 27.5.2015, COM(2015) 286 final.

European Commission. *Proposal for a Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary*, Brussels, 9.9.2015 COM(2015) 451 final.

European Commission. *Proposal for a Council Decision laying down measures in view of progressively establishing unified representation of the euro area in the International Monetary Fund*, Brussels, 21.10.2015, COM(2015) 603 final.



European Commission. *Proposal for a Council Recommendation on the establishment of National Competitiveness Boards within the Euro Area*, Brussels, 21.10.2015 COM(2015) 601 final.

European Commission. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 465 final.

European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme*, Strasbourg, 24.11.2015 COM(2015) 586 final.

European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*, Brussels, 9.9.2015, COM(2015) 452 final.

European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*, Brussels, 9.9.2015, COM(2015) 450 final.

European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasbourg, 15.12.2015 COM(2015) 671 final.

European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 270 final.

European Commission. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national*

*or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 272 final.*

*European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, Brussels, 4.5.2016 COM(2016) 271 final.*

*European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 467 final.*

*European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 466 final.*

*European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final.*

*European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual report of the European Union's humanitarian aid and civil protection policies and their implementation in 2015, Brussels, 1.12.2016, COM(2016) 751 final.*

## **8. Dokumenty Rady Unii Europejskiej/Parlamentu Europejskiego**

*Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, O.J. L, 2015, No 239.*

*Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, O.J. L, 2015, No 248.*

*Council Decision (EU) 2016/1754 of 29 September 2016 amending Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, O.J. L, 2016, No 268.

*Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)*, O.J. L, 2010, No 201.

*Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, O.J. L, 2009, No 155.

*Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence*, O.J. L, 2002, No 328.

*Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, O.J. L, 2003, No 251.

*Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities*, O.J. L, 2004, No 261.

Council of the European Union. *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 displaced persons in clear need of international protection*, Brussels, 22 July 2015, 11130/15.

Council of the European Union. *Conclusions*, Brussels, 14 September 2015, 12002/1/15, REV 1.

Council of the European Union. *Draft Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union*, Brussels, 16 June 2016, 10037/1/16 REV 1.

Council of the European Union. *General Secretariat of the Council. How the European Semester works?*, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester>

Council of the European Union. *General Secretariat of the Council. EU Mediterranean operations 2016*, <http://www.consilium.europa.eu>

Council of the European Union. *Measures to handle the refugee and migration crisis – Council conclusions (9 November 2015)*, 13880/15.

Council of the European Union. *Meeting of the Council of the European Union (Justice and Home Affairs), held in Brussels on 20 July 2015 – main results*, Brussels, 22 September 2015, 11088/15.

Council of the European Union. *Meeting of the Council of the European Union (Justice and Home Affairs), held in Brussels on 22 September 2015 – main results*, Brussels, 22 October 2015, 12295/15.

Council of the European Union. *Meeting of the Council of the European Union (Justice and Home Affairs), held in Brussels on 9 November 2015 – main results. Aneks. Statement by Poland*, Brussels, 9 December 2015, 13896/15.

Council of the European Union. *Note from German Bundestag to President of the Council of the European Union*, Brussels, 8 March 2016, 6933/16.

Council of the European Union. *Note from German Bundestag to President of the Council of the European Union*, Brussels, 8 March 2016, 6933/16.

Council of the European Union. *Outcome of the Council Meeting (Justice and Home Affairs)*, Brussels, 14 September 2015, 11969/15.

Council of the European Union. *Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on relocating from Greece and Italy 40 000 persons in clear need of international protection*, Brussels, 22 July 2015, 11131/15.

Council of the European Union. *Roadmap to complete the Banking Union – Council conclusions (17 June 2016)*, 10460/16, Brussels, 20 June 2016.

Council of the European Union. *Strengthening the Banking Union: Presidency Progress report and draft Council conclusions*, Brussels, 16 June 2016, 10176/1/16 REV 1.

*Council Recommendation of 20 September 2016 on the establishment of National Productivity Boards*, O.J.C 2016, No 349.

*Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions*, O.J. L, No. 287.

*Decision No 1313/2013/Eu of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism (Text with EEA relevance)*, O.J. L, 2013, No 347.

*Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing (recast)*, O.J. L, 2016, No 132.

*Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals*, O.J. L, 2008, No 348.

*Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, O.J. L, 2009, No 168.*

*Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State, O.J. L, 2011, No 343.*

*Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), O.J. L, 2013, No 180.*

*Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers, O.J. L, 2014, No 94.*

*Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (recast) (Text with EEA relevance), O.J. L, 2014, No 173.*

*Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance), O.J. L, 2014, No 173.*

*Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer, O.J. L, 2014, No 157.*

*European Council Decision of 22 May 2013 concerning the number of members of the European Commission, O.J. L, 2013, 165.*

*Parlament Europejski. Komunikat Prasowy, Merkel w Parlamencie Europejskim o swojej wizji Europy, 8 listopada 2012 r., <http://www.europarl.europa.eu>*

*Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, O.J. L, 2016, No 251.*

*Regulation (EU) no 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast), O.J. L 2013, 180.*

*Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), O.J. L, 2013, 180.*

*Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010, O.J. L, No. 225.*

## **9. Procedury legislacyjne**

Procedure 2015/0208/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 25 maja 2017 r.)

Procedure 2015/0270/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 25 maja 2017 r.)

Procedure 2015/0211/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2015/0310/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0131/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0132/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0133/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0222/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0223/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0224/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

Procedure 2016/0225/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, (dostęp 27 maja 2017 r.)

## 10. Traktaty, umowy międzyrządowe i deklaracje

*Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution fund*, Brussels, 21 May 2014, 8457/14.

*Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the ratification of the treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005)*, Brussels, 18 June 2005, SN 117/05, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/.../85325.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/.../85325.pdf)

*Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome*, Berlin, 25 March 2007, [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_en.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf)

*EBC. Jednolity Mechanizm Nadzorczy*, <https://www.bankingsupervision.europa.eu>

*Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Holand, Portugal and Spain*, Warsaw, 17 September 2012 r., [http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle\\_report](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report)

*Meeting the Reflection Group on the Future of the European Union*, 20 July 2012, [http://www.mfa.gov.pl/en/news/meeting\\_of\\_the\\_reflection\\_group\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe](http://www.mfa.gov.pl/en/news/meeting_of_the_reflection_group_on_the_future_of_europe)

*Treaty establishing a Constitution for Europe*, O.J. C, 2004, No 310.

*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, O.J. C, 1997, No 340.

*Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence – Modified and completed version (Paris, 23 October 1954)*, <http://www.ena.lu>

*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*, O.J. C, 2010, No 83.

*Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice, 26 February 2001*, O.J. C, 2001, No 80.

*Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992*, O.J. C, 1992, No 191.

*Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015. Action Plan*, Valletta, 12 November 2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-doc>.

## 11. Dokumenty rządu federalnego i Bundestagu

- „Europa gelingt gemeinsam”. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, verabschiedet von der Bundesregierung am 29. November 2006, [http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/EU-P-Aktion Europa](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/EU-P-Aktion_Europa)
- Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung. Rede von Staatssekretär Reinhard Silberberg vom 4. Oktober 2006. Pressemeldung von Auswärtiges Amt, <http://www.bundesregierung.de>
- Bundesministerium des Innern. Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen. De Maizière verkündet Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen – Schwerpunkt vorerst Grenze zu Österreich, 13. September 2015, <http://www.bmi.bund.de>
- Bundesministerium der Finanzen. Europäische Finanzhilfen im Überblick (Stand 31. März 2017), Deutscher Gewährleistungsrahmen nach Stabilisierungsmechanismusgesetz, <http://www.Bundesfinanzministerium.de> (dostęp 20 maja 2017 r.).
- Bundesregierung. Frankreich und Deutschland legen Vorschläge für Reform der Europäischen Union vor 15. Januar 2003, <http://www.bundesregierung.de>
- Deutscher Bundestag. Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003, <http://dip21.bundestag.de>
- Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. 15. Wahlperiode. Drucksache Nr. 1212, 25. Juni 2003 <http://dip21.bundestag.de>
- Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. 15. Wahlperiode. Drucksache Nr. 918, 6. Mai 2003 <http://dip21.bundestag.de>
- Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. 15. Wahlperiode. Drucksache Nr. 942, Berlin, 7. Mai 2003, <http://dip21.bundestag.de>
- Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. 16. Wahlperiode. Drucksache Nr. 5601, 14. Juni 2007, <http://dip21.bundestag.de>
- Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. 18. Wahlperiode. Drucksache Nr. 6548, 4. November 2015, <http://dip21.bundestag.de>



Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten*. 18. Wahlperiode. Drucksache 7644, 23. Februar 2016, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*, 17. Wahlperiode, 142. Sitzung am 23. November 2011, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 138. Sitzung am 24. November 2015, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 167. Sitzung am 28. April 2016, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 145. Sitzung am 16. Dezember 2015, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 120. Sitzung am 9. September 2015, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 121. Sitzung am 10. September 2015, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 112. Sitzung am 18. Juni 2015, <http://dip21.bundestag.de/>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 139. Sitzung am 25. November 2015, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 160. Sitzung am 16. März 2016, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 130. Sitzung am 15. Oktober 2015, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 186. Sitzung am 7. September 2016, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 15. Wahlperiode. 92. Sitzung, 13. Februar 2004, <http://www.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*. 15. Wahlperiode, 53. Sitzung am 27. Juni 2003, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*. 15. Wahlperiode, 55. Sitzung am 2. Juli 2003, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*. 15. Wahlperiode, 56. Sitzung am 3. Juli 2003, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht.*

15. Wahlperiode, 63. Sitzung am 25. September 2003, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht.*

15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht.*

16. Wahlperiode, 4. Sitzung am 30. November 2005, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht.*

16. Wahlperiode, 103. Sitzung am 14. Juni 2007, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht.*

16. Wahlperiode, 107. Sitzung am 4. Juli 2007, <http://dip21.bundestag.de>

Deutscher Bundestag. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht.*

16. Wahlperiode, 157. Sitzung am 24. April 2008, <http://dip21.bundestag.de/>.

*Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.*

18. Legislaturperiode, Berlin, 14. Dezember 2013.

*Rede der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland Angela Merkel am 17. Januar 2007*

*im Europäischen Parlament in Straßburg, [http://www.eu2007.de/News/Speeches\\_Interviews/January/Rede\\_Bundeskanzlerin2.html](http://www.eu2007.de/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html)*

*Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Berliner Erklärung vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 14. März 2007,*

<http://www.auswaertiges-amt.de>

*Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas“ an der juristischen Fakultät der Karls-Universität am 3. April 2012 in Prag, <http://www.bundestkanzlerin.de>*

*Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation, 7. Februar 2012, <http://www.bundestkanzlerin.de>*

*Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forum „Die Zukunft der Europäischen Union“ am 22. September 2006 in Berlin, „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung“ vom 24. September 2006.*

## **12. Dokumenty niemieckich partii politycznych**

*10 Punkte für eine bessere Flüchtlings- und Einwanderungspolitik. Beschluss des Präsidiums der FDP vom 26. August 2015 in Berlin, <http://www.fdp.de>*

*Ausserordentlicher Bundesparteitag der SPD am 9. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Miteinander. Für Deutschland, <http://www.spd.de>*

*Außerordentlicher Parteitag der SPD am 2. Juni 2002 in Berlin. Erneuerung und Zusammenhalt. Regierungsprogramm 2002-2006. Beschlüsse*, hrsg. vom SPD-Parteivorstand, <http://www.spd.de>

*Beschluss der Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD*, Berlin, 5. November 2015, <http://www.cdu.de>

*Beschluss des Präsidiums der FDP*, Berlin, 18. Februar 2016. *Für eine verantwortungsvolle und geordnete Flüchtlingspolitik: Fünf Punkte, die Bundeskanzlerin jetzt in Euriopa durchsetzen muss*, <http://www.fdp.de>

*Beschluss des SPD-Bundesparteivorstandes vom 16. Juni 2003, Beschlüsse*, <http://www.spd.de>

*Bundesdelegiertenkonferenz vom Bündnis '90/Die Grünen am 4.-5. Mai 2002 in Wiesbaden, Grün wirkt. Unser Wahlprogramm 2002-2006*, <http://www.gruene.de>

*Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Bericht des Vorsitzenden der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament Herbert Reul*, <http://www.cdu.de>

*Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Beschlüsse. Karlsruher Erklärung zu Terror und Sicherheit, Flucht und Integration*, <http://www.cdu.de>

*Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Initiativantrag Nr. C 80 der Delegierten Dr. Carsten Linnemann, Mike Mohring, Christian Freiherr von Stetten und weiterer 27 Delegierter. Vertrauen deutscher Steuerzahler und Sparer nicht auf's Spiel setzen*, <http://www.cdu.de>

*Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig. Beschlüsse. Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstandes der CDU*, <http://www.cdu.de>

*Bundesparteitag der CDU am 3.-5. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!*, <http://www.cdu.de>

*Bundesparteitag der CDU am 6.-7. Dezember 2016 in Essen. Beschlüsse. Orientierung in schwierigen Zeiten – für ein erfolgreiches Deutschland und Europa*, <http://www.cdu.de>

*Bundesparteitag der CDU Deutschlands am 5. April 2014 in Berlin. "Gemeinsam erfolgreich in Europa". Europapolitischer Beschluss des 26. Parteitages der CDU Deutschlands*, <http://www.cdu.de>

*Bundesvorstand der CDU Deutschlands. Anträge an den 25. Parteitag am 4./5. Dezember 2012 in Hannover. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!*, <http://www.cdu.de>

*CSU-Landesgruppe im Bundestag, Union lehnt gemeinsame europäische Einlagensicherung ab. Regulatorische Sonderbehandlung von Staatsanleihen überprüfen*, <https://www.csu-landesgruppe.de/>.

*Das Wir entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017, Berlin 2013, <http://www.spd.de>.*

*Forderungen an den Flüchtlingsgipfel. Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 17. Juni 2015 in Berlin, <http://www.fdp.de>*

*Für ein zeitgemäßes Einwanderungskonzept. Beschluss des Bundesvorstands der FDP vom 19. Januar 2015 in Berlin, <http://www.fdp.de>*

*Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, <http://www.bundesregierung.de>*

*Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Brüssel, 29. April 2003, [www.Bundesregierung.de](http://www.Bundesregierung.de)*

*Gemeinsame Positionen von CDU und CSU zum Stand der Beratungen des EU-Verfassungsvertrages, 20. Juni 2003, Beschlüsse/Papiere/Konzepte, <http://www.cdu.de/>.*

*Gemeinsame Positionen von CDU und CSU zur Regierungskonferenz über den EU-Verfassungsvertrag, 29. September 2003, Beschlüsse/Papiere/Konzepte, <http://www.cdu.de>*

*Klarer Kurs bei der Zuwanderung. Humanität, Ordnung, Begrenzung. Beschluss des CSU-Parteivorstandes vom 9./10. September 2016 in Schwarzenfeld, <http://www.csu.de>*

*Menschen in Not helfen, Zuwanderung ordnen und steuern, Integration sichern. Positionspapier von CDU und CSU vom 1. November 2015, Berlin, 1. November 2015, <http://www.cdu.de>*

*Neue Impulse für Europas Zukunft. Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Berlin, 25. Juni 2015, Nr. 492, <http://dip21.bundestag.de>*

*Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 16.-18. November 2012 in Hannover. Beschlüsse. Europa entsteht durch Taten, <http://www.gruene.de>*

*Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. Die Zukunft ist Europa, <http://www.gruene.de> (Beschluss 1).*

*Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. Europa gewinnt zusammen – oder verliert, <http://www.gruene.de> (Beschluss 2).*

*Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz vom Bündnis '90/Die Grünen vom 26.-28. April 2013 in Berlin. Zeit für den Grünenwandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis '90/Die Grünen, <http://www.gruene.de>*

*Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 10.-12. Mai 2002 in Mannheim. Bürgerprogramm 2002. Programm der FDP zur Bundestagswahl 2002, <http://www.fdp.de>*

Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 13.-15. Mai 2011 in Rostock. Beschlüsse. Europa ist Deutschlands Zukunft, <http://www.fdp.de>

Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 16. Mai 2015 in Berlin. Beschlüsse. Für ein weltoffenes Deutschland – die Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der Freien Demokraten, <http://www.fdp.de>

Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. Beschlüsse. Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, <http://www.fdp.de>

Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 23.-24. April 2015 in Berlin. Anträge 502 bis 503, <http://www.fdp.de>

Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 9.-10. März 2013 in Berlin. Beschlüsse. Europas Zukunft gestalten – kein Zurück zur Schuldenpolitik der Vergangenheit, <http://www.fdp.de>

Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin. Beschlüsse. Neuer Fortschritt für ein starkes Europa, <http://www.spd.de>

Ordentlicher Bundesparteitag der SPD in Berlin vom 10.-12. Dezember 2015. Beschluss-Nr. 37. Europas Einheit bewahren – Solidarität und Zusammenhalt stärken, <http://www.spd.de>

Parteitag der CDU am 16.-18. Juni 2002 in Frankfurt am Main. Leistung und Sicherheit. Zeit für Taten. Regierungsprogramm 2002-2006 von CDU und CSU, hrsg. vom CDU-Parteivorstand, <http://www.cdu.de>

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 12.-13. Dezember 2014 in Nürnberg. Beschlüsse. Außenpolitik-Sicherheit-Europa, <http://www.csu.de>

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 19.-20. Oktober 2012 in München. Beschlüsse. Zukunft Europa: handlungsfähig in der Krise, schlank im Innern, stark nach Außen, <http://www.csu.de>

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 20.-21. November 2015 in München. Beschlüsse. Deutschland braucht das starke Bayern. Migration-Leikultur-Integration, <http://www.csu.de>

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 4.-5. November 2016 in München. Die Ordnung. Grundsatzprogramm der Christlich-Sozialen Union, <http://www.csu.de>

Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 7.-8. Oktober 2011 in Nürnberg. Beschlüsse. Die europäische Einigung und der euro, <http://www.csu.de>

Parteitag der Christlich-Sozialen Union vom 20.-21. November in München, Beschlussbuch zum Parteitag 2015. Einführung einer Staateninsolvenzordnung, <http://www.csu.de>

*Program der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, <http://www.linke.de>*

*Sonder-Länderrat am 24. Juni 2012 in Berlin. Beschlüsse. Mehr Mut zu Europa, [www.gruene.de](http://www.gruene.de)*

*Überlegungen zu einer europäischen Politik, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 1. September 1994, [www.cdu/csu.de](http://www.cdu/csu.de)*

### **13. Ustawy i orzeczenia**

*Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I, S. 1798), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 4. November 2016 (BGBl. I, S. 2460) geändert worden ist, Bundesgesetzblatt, 2008, Teil I, Nr. 40, Bonn 8. September 2008.*

*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009, Bundesgesetzblatt, 2009, Teil I, Nr. 60, Bonn 24. September 2009*

*Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 12, Bonn, 16. März 2016.*

*BVerfG, Vertrag von Maastricht – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92 – Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, <http://www.bverfg.de>*

*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, <https://www.bundestag.de>*

*Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 12, Bonn, 16. März 2016.*

*BVerfG, Vertrag von Lissabon – 2 BvE 2/08 – Urteil vom 30. Juni 2009, <http://www.bverfg.de>*

*Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015, Bundesgesetzblatt, 2015, Teil I, Nr. 40, Bonn, 23. Oktober 2015.*

*Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, Bundesgesetzblatt, 2016, Teil I, Nr. 39, Bonn, 5. August 2016.*

### **14. Zbiory dokumentów**

*Archiv der Gegenwart, 1997, 1999, bearb. von H. von Siegler, Bonn-Wien-Zürich.*

*Bundesverband deutscher Banken, Europäische Einlagensicherung, 25. November 2015, <https://bankenverband.de>*

*Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97*, hrsg. von M. Jopp und O. Schmuck, Bonn 1996.

*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz, Königsteiner Schlüssel*, <http://www.gwk-bonn.de/themen/koenigsteiner-schluessel> (dostęp 21 kwietnia 2017 r.)

Leutheusser-Schnarrenberger S., *Neuverhandlungen des EU-Verfassungsentwurfs durch die Regierungskonferenz führt in die Irre*, 4. Oktober 2003, *Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion*, <http://www.fdp-bundesverband.de/europapolitik>

*Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion*, 19. Juni 2003, <http://www.fdp-bundesverband.de>

*Rede von Jürgen Meyer im Europäischen Konvent am 15. April 2002, 6. Juni 2002, 11. Juli 2002, 12. Juli 2002, 3. Oktober 2002, 29. Oktober 2002, 6. Dezember 2002, 20. Dezember 2002, 6. Februar 2003, 7. Februar 2003, 27. Februar 2003, 18. März 2003, 3. April 2003, 24. April 2003, 25. April 2003, 15. Mai 2003, 16. Mai 2003 und 5. Juni 2003, 11. Juni 2003, 4. Juli 2003, 9. Juli 2003*, <http://www.fdp.de>

*Rede von Peter Altmaier im Europäischen Konvent am 23. Mai 2002*, <http://www.fdp.de>

Stehmann O., *Deutsch-französische Konföderation? Die Kommissare Pascal Lamy und Günther Verheugen im Gespräch. Gemeinsame Veranstaltung von SPD und PS am 21. Januar 2003 im Goethe Institut, Die Zukunft Europas – Diskussion*, 21.01.2003.

## **II. Materiały statystyczne**

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Berlin, April 2017, <http://www.bamf.de>

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Berlin, Dezember 2016, <http://www.bamf.de>

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Erst-, Folge-, Zweitanträge*, Berlin, August 2016, <http://www.bamf.de>

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Migrationsbericht 2015*, Berlin, Dezember 2016, <http://www.bamf.de>

*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Migrationsbericht 2016*, Berlin, April 2017, <http://www.bamf.de>

Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). First time applicant*, 26 April 2017, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>

- Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. Asylum applicant, 26 April 2017, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>
- Eurostat. *Final decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. Asylum applicant, 26 April 2017, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>
- Eurostat. *First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*. Asylum applicant, 26 April 2017, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>
- Frontex. *EU NAFVOR Med.*, June 2016, <http://www.consilium.europa.eu>
- FRONTEX. *Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016.
- Saldo der Leistungsbilanz von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Griechenland, Italien, Spanien, Portugal und Irland in Prozent des BIP in den Jahren 1991-2016*, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, <https://www.deutschlandinzahlen.de>
- Statistisches Jahrbuch. Fakten zum deutschen Außenhandel 2015. Außenhandelsergebnisse im Jahre 2015*, Statistisches Bundesamt (Destatis), Berlin 2016.
- UNHCR. *The UN Refugee Agency. Bureau for Europe*, February 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/56311>
- UNHCR. *The UN Refugee Agency. Bureau for Europe*, February 2017, <https://data.unhcr.org/en>
- UNHCR. *The UN Refugee Agency. Mediterranean. Dead and Missing at sea*, April 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/56311>

### III. Monografie

- Alexander R., 2017, *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, Berlin.
- Bachmann K., 2004, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wieloplaszczynowym systemie politycznym*, Wrocław.
- Beck T. (ed.), 2012, *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Brandstetter G., 1996, *Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945-1995*, Wien.
- Brunn G., 2004, *Die europäische Einigung von 1945 bis heute*, Bonn.
- Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., 2000, *The European Parliament*, London.



- Konrad Adenauer Stiftung/Fondation Robert Schuman (Hrsg.), 2009, *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess. Expertengespräch am 7. September 2009 in Paris/Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle federale allemande sur le processus d'unification européenne, Discussions entre experts, 7 septembre 2009*, Paris.
- Duff A., Pinder J., Pryce R. (eds.), 1995, *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London-New York.
- Dylematy strategiczne XXI wieku*, 2013, pod red. naukową R. Kłosowicza, B. Szlachty, J.J. Węca, Kraków.
- Eurozone Crisis. a Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, 2015, ed. by R. Baldwin and F. Giavazzi, London.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., 2004, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Warszawa.
- Judt T., 1996, *Grosse Illusion Europa. Gefahren und Herausforderungen einer Idee*, München-Wien.
- Keohane R. O., Nye J. S., Hoffmann S. (eds.), 1994, *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Cambridge.
- Kirpsza A., 2016, *Jak negocjować w Brukseli? Proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Laursen F., Vanhoonaeker S. (eds.), 1992, *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Dordrecht.
- Mazzucelli C., 1997, *France and Germany at Maastricht*, New York.
- Milton G., Keller-Noellet J., 2005, *The European Constitution. Its Origins, Negotiation and Meaning*, London.
- Norman P., 2003, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Brussels.
- O'Keefe D., Twomey P., (eds.), 1999, *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford.
- Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i migracji*, 2014, Bruksela.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, 2003, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, 2007, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, 2004, pod red. J. Barcza, Warszawa.

- Trzaskowski R., 2005, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Unia Europejska*, 1998, pod red. K. Michałowskiej-Gorywody, Warszawa.
- Węc J.J., 2000, *CDU/CSU wobec polityki niemieckiej Republiki Federalnej Niemiec 1949-1969*, Kraków.
- Węc J.J., 2006a, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*. Kraków.
- Węc J.J., 2012a, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków.
- Węc J.J., 2012b, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków.
- Węc J.J., 2016, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015*, Kraków.
- Weidenfeld W. (Hrsg.), 1994, *Maastricht in der Analyse*, Gütersloh.

#### **IV. Artykuły w czasopismach naukowych i opracowaniach zbiorowych**

- Adamczyk A., 2016, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- Anderson M., Den Boer M., Miller G., 1995, *European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs*, [w:] Duff A., Pinder J., Pryce R. (eds.), *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London-New York.
- Barcz J., 2003, *Prawne aspekty debaty nad przyszłością UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Beck T., Peydró J.-L., 2015, *Five Years of Crisis (Resolution) – Some Lessons*, [w:] *Eurozone Crisis. a Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, ed. by R. Baldwin and F. Giavazzi, London.
- Bocklet R., Schäuble W., 2003, *Traktat konstytucyjny według CDU i CSU. Propozycje traktatu konstytucyjnego z nowym podziałem kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, nr 3.
- Dehousse F., 1999, *The IGC Process and Results*, [w:] O’Keefe D., Twomey P., (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Oxford.
- Dobrowolska-Polak J., 2016, *Niemieckie przewodnictwo w Unii Europejskiej w procesie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Przegląd Zachodni”, nr 3.

- Edwards G., Nuttall S., 1995, *Common Foreign and Security Policy*, [w:] A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (eds.), *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London-New York.
- Europejski Bank Centralny – rozpoczęcie nadzorowania banków strefy euro przez EBC, 2014, „Przeгляд Spraw Europejskich”, nr 11.
- Eurozone Crisis. a Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, 2015, ed. by R. Baldwin and F. Giavazzi, London.
- Frankel J., 2015, *Causes of Eurozone Crises*, [w:] *Eurozone Crisis. a Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, ed. by R. Baldwin and F. Giavazzi, London.
- Frenkler U., 1998, *Die Maastricht-Politik der Bundesrepublik Deutschland: Machtpolitik oder Zivilmacht. Konferenzpapier zum Workshop „Zivilmacht Bundesrepublik – Erste Befunde der europäischen Forschung”*, Trier.
- Garvert K., Juli 2007, *Europäische Integration – die Niederlande in Europa*, <https://www.uni-muenster.de>
- Goosmann T., 2007, *Die „Berliner Erklärung” – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?*, „Integration”, H. 3.
- Grauwe De P., 2015, *Desing Failures of the Eurozone*, [w:] *Eurozone Crisis. a Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, ed. by R. Baldwin and F. Giavazzi, London.
- Gray M., Stubb A., 2001, *Keynote Article. The Treaty of Nice: Negotiating a Poisoned Chalice*, „Journal of Common Market Studies”, Supplement 1.
- Herma C., 2008, *Konferencja Międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 20.
- Herma C., 2004, *Wybrane problemy podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz uproszczenie ram traktatowych przyszłej Unii Europejskiej*, [w:] *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zasadnicze zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Hobe S., 2007, *Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu konstytucyjnego*, [w:] *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Hoffmann S., 1994, *French Dilemmas and Strategies in the New Europe*, [w:] Keohane R. O., Nye J. S., Hoffmann S. (eds.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*, Cambridge.

- Jurkowska-Zeidler A., 2015, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. XXXIII.
- Komisja Europejska – drugi filar Unii Bankowej w pełni operacyjny, 2016, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 1.
- Komisja Europejska – początek prac nad projektem unii rynków kapitałowych, 2015, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 1.
- Komisja Europejska – Publikacja Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, 2015, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 8-9.
- Koszel B., 2016, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014-2016)*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- Kremer A., 2008, *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Kugiel P., 14 grudnia 2016 r., *Rola pomocy rozwojowej w rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn PISM”, nr 89.
- Kunstein T., Wessels W., 2011, *Die Europäische Union in der Währungskrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration“, H. 4.
- Leinen J., 2000, *Die Positionen und Erwartungen des Europäischen Parlaments zur Regierungskonferenz*, „Integration“, H. 2.
- Masala C., 1997, *Debatte über die institutionelle Reform der EU*, „Aussenpolitik“, H. 3.
- Maurer A., 2005, *Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung. Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages*, „Internationale Politik und Gesellschaft“, H. 1.
- Maurer A., 2006, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, „SWP Research Paper”, S 04.
- Maurer A., April 2008, *Reflexionsphase und Regierungskonferenz 2007*, [w:] *Der Vertrag von Lissabon*, hrsg. von J. Lieb, A. Maurer und N. von Ondarza, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, SWP Berlin.
- Miszczak K., 2005, *Niemcy i Polska wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1.
- Morozowski T., 2016, *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, nr 224.
- Müller-Brandeck-Bocquet G., 2002, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2002*, [w:] G. Müller-Brandeck-

- Bocquet (et al.), *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen.
- Müller-Brandeck-Bocquet G., 2012, *Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10.
- Müller-Graff P.-Ch., 2009, *Das Karlsruhe Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen*, „Integration”, H. 4.
- Niedobitek M., 2009, *The Lisbon Case of 30 June 2009 – a Comment from the European Law Perspective*, „German Law Journal”, No. 8.
- Nordafrika. 22. März 2011, *Flüchtlinge durch Libyenkrise*, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de>
- Nowak-Far, 2001, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa.
- Oręziak L., 1998a, *Integracja walutowa [w:] Unia Europejska*, pod red. K. Michałowskiej-Gorywody, Warszawa.
- Oręziak L., 1998b, *Unia Gospodarcza i Walutowa, [w:] Unia Europejska*, pod red. K. Michałowskiej-Gorywody, Warszawa.
- Potyrała A., Wojciechowski S., 2015, „Za” i „przeciw” *Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego. Seria specjalna – „Uchodźcy w Europie”, nr 197.
- Pryce R., 1995, *The Treaty Negotiations*, [w:] Duff A., Pinder J., Pryce R. (eds.), *Maastricht and Beyond. Building the European Union*, London-New York.
- Rada Europejska – oświadczenie przywódców państw strefy euro*, 2014, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 10.
- Rada Unii Europejskiej – Posiedzenie Rady Ecofin 25 maja 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, 2016, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 5.
- Rada Unii Europejskiej – Posiedzenie Rady Ecofin 25 maja 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, 2016, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 5.
- Rada Unii Europejskiej – Posiedzenie Rady Ecofin 6 grudnia 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, 2016, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 12.
- Rada Unii Europejskiej – wdrażanie Unii Bankowej*, 2016, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 2.
- Rada Unii Europejskiej – Posiedzenie Rady Ecofin 8 marca 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, 2016, „Przegląd Spraw Europejskich”, nr 3.
- Ruffert M., 2009, *An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon*, „Deutsches Verwaltungsblatt“.

- Schoenmaker D., 2012, *Banking union: Where we're going wrong*, [w:] Beck T. (ed.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Scholz R., 2009, *Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 zum Lissabon-Vertrag*, [w:] Konrad Adenauer Stiftung/Fondation Robert Schuman (Hrsg.), *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess. Expertengespräch am 7. September 2009 in Paris/Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne, Discussions entre experts, 7 septembre 2009*, Paris.
- Szymańska J., 2017, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, Biuletyn PISM, nr 12.
- Tendera-Waszczyk H., 2016, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 3.
- Thalmaier B., 2006, *Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Optionen und Positionen*, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), [www.cap.lmu.de](http://www.cap.lmu.de)
- Tomuschat Ch., 2009, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, „German Law Journal”, nr 8.
- Trauner F., 2016, *Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik*, „Integration”, H. 2.
- Waliszewski K., 2015, *Unia bankowa i unia rynków kapitałowych – analiza porównawcza europejskich projektów integracyjnych w obszarze finansowym*, „Nauki o Finansach. Financial Sciences”, nr 2.
- Wallace H., 1996, *Fit für Europa? Reform und Erweiterung der Europäischen Union*, „Integration”, H. 2.
- Węc J.J. 2004, *Reforma II filaru Unii Europejskiej w pracach Konwentu Europejskiego*, „Politeja”, nr 2.
- Węc J.J. 2006b, *Kryzys konstytucyjny w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 4.
- Węc J.J. 2006c, *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Węc J.J. 2006d, *Stanowisko Niemiec wobec kryzysu konstytucyjnego w Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, część II.
- Węc J.J. 2011, *Pragmatische Partnerschaft. Die polnisch-deutsch-amerikanischen Beziehungen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts* [w:] *Erwachsene Nachbarschaft*.

- Die deutsch-polnischen Beziehungen 1991-2011*, hrsg. von D. Bingen, P.O. Loew, K. Ruchniewicz i M. Zybur, Wiesbaden.
- Węc J.J. 2014a, *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten“, H. 2.
- Węc J.J. 2014b, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej”.
- Węc J.J. 2014c, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni”, No. 1.
- Węc J.J. 2015, *Relacje polsko-niemieckie w Unii Europejskiej i NATO na początku XXI w. Próba bilansu*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, Tom XXIII.
- Węc J.J., 2013, *Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej*, [w:] *Dylematy strategiczne XXI wieku*, pod red. naukową R. Kłosowicza, B. Szlachty, J.J. Węca, Kraków.
- Węc J.J., 2017, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni, nr 2.
- Wiedmann T., 2001, *Der Vertrag von Nizza – Genesis einer Reform*, „Europarecht”, H. 2.
- Zielińska K., 2013, *Drogi do unii bankowej – reformy systemu regulacji systemu bankowego*, „Ekonomia Międzynarodowa”, z. 4.

## V. Artykuły internetowe

- „*Flüchtlingsdrama vor dem Gipfel*” – Sebastian Kurz bei Anne Will, 6. März 2016, <https://www.youtube.com>
- „*Stan wdrożenia decyzji relokacyjnej jest żalony w każdym kraju UE*”, 12 stycznia 2017 r., PAP.
- „*Wbił jej nóż w plecy ...*”. *Starcie Tuska z Merkel w sprawie imigrantów. Kulisy szczytu w Brukseli*, 13 marca 2015 r., PAP.
- 250 tys. euro kary za każdego nieprzyjętego migranta?*, 4 maja 2016 r., PAP.
- Austrian FM rejects EU 'super-president' idea*, 23 April 2012 r., [EUObserver.com](http://EUObserver.com)
- Banas G., 31. August 2015, *Flüchtlingsfrage. Merkel: „Wir schaffen das”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”.
- Berger R., 28 stycznia 2014 r., *Czy zmieniać niemiecki model gospodarczy*, „Rzeczpospolita”, B11.

*Błędy Merkel w polityce wobec uchodźców. Chwilowe otwarcie granic całkowicie odmieniło Niemcy*, 17 marca 2017 r., PAP.

*Brüsseler Verhandlungsfiasco. Schröder droht den EU-Abweichlern*, 13. Dezember 2003, „Der Spiegel“, <http://www.spiegel.de>

*De Maizière erntet mit seinem Vorstoß zur Leitkultur Kritik*, 1. Mai 2017, <http://www.sueddeutsche.de>

*De Maizière stellt zehn Thesen zur deutschen Leitkultur auf*, 30. April 2017, <http://www.sueddeutsche.de>

*De Maizière stößt mit Vorschlägen zur Leitkultur auf Kritik*, 30. April 2017, <http://www.bild.de>

*Deutschlands schlechter Alleingang*, 19. Oktober 2015, <http://www.fr.de>

*Donald Tusk, Angela Merkel i Frans Timmermans odwiedzili obóz dla uchodźców*, 23 kwietnia 2016 r., PAP.

*EU riskiert bei Einlagensicherung offenen Streit mit Berlin*, 25. November 2015., „Euractiv“.

*Europäische Einlagensicherung. Schäuble will Sparer nicht versichern*, 25. November 2015, „Die Tageszeitung“.

*Europäische Union. Polen gibt grünes Licht für die Berliner Erklärung*, 19. März 2007, „Die Presse“.

Fischer J., 4. Juni 2012, *Europa steht in Flammen*, „Süddeutsche Zeitung“, <http://www.sueddeutsche.de>

*Flüchtlinge prognose 2015. Bundesregierung rechnet mit bis zu 800.000 Asylbewerbern*, 19. August 2015, <http://www.spiegel.de>

*Flüchtlingsfrage. Italien gegen den Rest Europas*, 11. April 2011, <http://www.zeit.de>

*Francja nie chce oddać suwerenności budżetowej*, 26 czerwca 2012 r., PAP.

Gajewska E., 9 marca 2017 r., *Polska i Frontex podpisały umowę w sprawie siedziby agencji w Warszawie*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/4643,Polska-i-Frontex-podpisyaly-umowe-w-sprawie-siedziby-agencji-w-Warszawie.html>

Garvert K., Juli 2007, *Europäische Integration – die Niederlande in Europa*, <https://www.uni-muenster.de>

Hollenbeck F., 22. November 2013, *Deutschlans „gefährlicher“ Leistungsbilanz-Überschuss*, <http://www.misesde.org/?p=6562>

*Ifo-Berechnung: Deutschland hat weltweit höchsten Exportüberschuss*, 2. Februar 2015, Info, <http://www.spiegel.de>

*Jak zachować równowagę. Szefowie dyplomacji Polski i Hiszpanii o konstytucji UE*, 27 września 2003 r., „Rzeczpospolita”, nr 226, <http://arch.rp.pl/a/rz/2003/09>



Jendroszczyk P., 23 września 2003 r., *Premier nie przekonał kanclerza. Polsko-niemieckie konsultacje międzyrządowe*, „Rzeczpospolita”, nr 222, <http://arch.rp.pl/a/rz/2003/09>

Joschka Fischer ostrzega w Pradze. Nie ruszajcie konstytucji, 27 sierpnia 2003 r., „Rzeczpospolita”, nr 199, <http://arch.rp.pl/a/rz/2003/08>

Junger österreichischer Außenminister spricht klar Text, 7. März 2016, <https://www.youtube.com>

Koniec „integracyjnych możliwości” UE, 23 czerwca 2005 r., PAP.

Koniec szczytu UE z mocnym akcentem: ostra wymiana zdań między liderami, 10 marca 2017 r., PAP.

König E., 21. März 2012, *Berlin: Neun Außenminister hinterfragen Sinn der EU*, „EurActiv“.

Kröger M., 25. November 2015, *Europäische Einlagensicherung: Haftten deutsche Sparer nun für die Banken der Krisenländer?*, <http://www.spiegel.de>

Kryzys migracyjny wciąż bez rozwiązania, 19 października 2015 r., „Euractiv“.

Legrain Ph., 21 April 2014 r., *Euro-Zone fiscal Colonialism*, „The New York Times”, <https://www.nytimes.com/2014/04/22/opinion/euro-zone-fiscal-colonialism.html>

Merkel chce dyskusji o ściślejszej współpracy w UE, 27 sierpnia 2012 r., PAP.

Merkel forciert neuer EU-Vertrag, 25. August 2012, <http://www.spiegel.de>

Merkel oferuje Turcji brak wiz i szybką akcesję w zamian za przyjęcie imigrantów, 19 października 2015 r., <https://www.wprost.pl>

Merkels Alleingang war ein Akt der Selbstermächtigung, 13. Januar 2016, <https://www.welt.de>

Merkels drei große kleine Worte, 31. August 2015, <https://www.tagesschau.de>

Miller: nie usłyszałem argumentu za zmianą ustaleń z Nicei. Traktat Konstytucyjny UE, 23 września 2003 r., PAP.

Milosz Zeman przeciwko relokacji migrantów w UE, 26 grudnia 2016 r., <http://www.rp.pl/Uchodzcy>

Müller P., 27. April 2017, *EU-Streit um Flüchtlingsquoten. Wer viele aufnimmt, soll belohnt werden*, <http://www.spiegel.de>

Mussler W., 15. Dezember 2015, *Währungsunion: Juncker sucht Konflikt mit Schäuble*, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/waehrungsunion-juncker-sucht-konflikt-mit-schaeuble>.

Nach dem Alleingang kann Angela Merkel nicht auf Hilfe hoffen, 13. Oktober 2015, <http://www.tagesspiegel.de>

Nowe przepisy UE uderzą w Polskę. Nie dostaniemy funduszy, bo nie przyjmujemy uchodźców, 8 marca 2017 r., PAP.

*Orban: Obywatel Węgier pracowałby 40 lat na karę za nieprzyjęcie uchodźcy*, 14 lipca 2016 r., AJ, <http://alexjones.pl>

Ostrowski M., Wójcik Ł., 2017, *Czekając na odwilż*, „Polityka”, nr 14.

*Podpiszemy Deklarację Berlińską*, 17. Marca 2007 r., PAP.

*Polska nie będzie płacić za błędy Angeli Merkel, Rząd oburzony pomysłem karania za nie przyjęcie uchodźców*, 2 maja 2016 r., <http://www.pch24.pl>

*Przymusowy rozdział uchodźców i opłaty. Komisja Europejska proponuje nową politykę azylową*, 4 maja 2016 r., [www.newsweek.pl](http://www.newsweek.pl)

Romaniec R., 18 października 2015 r., *Merkel w Turcji, czyli coś za coś*, <http://www.dw.com/pl>

*Schäuble warnt vor “falschen Anreizen” durch EU-Einlagensicherung*, 24. November 2015, “Handelsblatt”.

Schulz S., 5. März 2014, *Kritik der EU-Kommission: Phantomstreit um Deutschlands Exporte*, <http://www.spiegel.de>

*Sikorski w Berlinie: najpierw aktualne problemy, potem zmiana traktatów*, 28 sierpnia 2012 r., „EurActiv”.

*Słowacja i Węgry nie chcą się poddać „dyktatowi UE”*, 2 grudnia 2015 r., DPA, <http://www.dw.com>

Stabenow M., 26. März 2016, *EU-Gipfel zur Flüchtlingskrise. Merkel und Tusk sehen Durchbruch*, “Frankfurter Allgemeine Zeitung”.

Stankiewicz A., 10 września 2003 r., *Będziemy bronić Nicei. Rząd zdecydował, jakich zmian się będziemy domagać w projekcie konstytucji Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, nr 211, <http://arch.rp.pl/a/rz/2003/09>

*Turcja deklaruje współpracę w sprawie uchodźców, ale przedstawia żądania. Tusk spotkał się z Erdoğanem*, 5 października 2015 r., <http://www.tvpparlament.pl>.

*Tusk chwali Turcję i zapewnia: pierwsze pieniądze za 2 lub 3 miesiące*, 25 kwietnia 2016 r., PAP.

*Tusk, Merkel i Timmermans jadą do Turcji rozmawiać o imigrantach*, 15 kwietnia 2016 r., PAP.

*W Niemczech narasta napięcie. CSU krytykuje Merkel za chęć przyjęcia uchodźców. „To błędny sygnał”*, 6 września 2015 r., PAP.

*Westerwelle fordert Verfassung für Europa*, 10. März 2012, <http://www.zeit.de>

*Wspólny europejski system azylowy do końca 2012 r.*, 9 lipca 2011 r., <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/575-plwiadomosci2011wspolny-europejski-system-azylowy-do-konca-2012-html.html>

*Wywiad Jacka Żakowskiego z byłym ministrem finansów RFN i uznanym ekonomistą niemieckim Heinerem Flassbeckiem: Rozbić skarbonki, 10–16 lipca 2013 r., „Polityka”, nr 28.*

Ziedler Ch., 21. September 2015, *Europa der Einzelgänger*, <http://www.rp-online.de>.

Zürcher B., 27. März 2012, *Exportweltmeister Deutschland mit Rückenwind*, <http://www.oekonomenstimme.org/>.

## Wykaz ważniejszych skrótów

- AA** – Auswärtiges Amt – Ministerstwo Spraw Zagranicznych Niemiec
- AdG** – Archiv der Gegenwart
- AfD** – Alternative für Deutschland – Alternatywa dla Niemiec
- ARD** – Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland – Związek Niemieckich Nadawców Publiczno-Prawnych
- BAMF** – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców
- BdB** – Bundesverband deutscher Banken – Federalny Związek Niemieckich Banków
- BMF** – Bundesministerium der Finanzen – Federalne Ministerstwo Finansów
- BMI** – Bundesministerium des Innern – Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
- BReg** – Bundesregierung – Rząd Federalny
- BRRD** – Bank Recovery and Resolution Directive – Dyrektywy ustanawiająca ramowe uwarunkowania dla działań naprawczych, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych oraz firm inwestycyjnych
- Bündnis‘90/Die Grünen-BDK** – Bundesdelegierten Konferenz des Bündnis‘90/Die Grünen – Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu‘90/Zieloni
- Bündnis‘90/Die Grünen** – Sojusz‘90/Zieloni
- BVerfG** – Bundesverfassungsgericht – Federalny Trybunał Konstytucyjny
- CB** – Common Backstop – Wspólny Mechanizm Ochronny
- CDU** – Christlich Demokratische Union Deutschlands – Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna Niemiec
- CDU-BPT** – Bundesparteitag der CDU – Zjazd Federalny CDU
- CDU-Bvo** – CDU-Bundesvorstand – Zarząd Federalny CDU
- CEU** – Council of the European Union – Rada Unii Europejskiej
- CONV** – Konwent w sprawie przyszłości Europy
- COSAC** – Conference des organismes specialises dans les affaires communautaires – Konferencji Organów Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych
- CSU** – Christlich Soziale Union – Unia Chrześcijańsko-Społeczna
- CSU-Landesgruppe** – Grupa Krajowa CSU
- CSU-PT** – Parteitag der CSU – Zjazd Krajowy CSU
- CSU-Pvo** – Parteivorstand der CSU – Zarząd Krajowy CSU

**DB AAEU** – Deutscher Bundestag. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union – Niemiecki Bundestag. Komisja ds. Unii Europejskiej

**DB Drucksache** – Deutscher Bundestag. Drucksache – Niemiecki Bundestag. Druk

**DB Plenarprotokoll** – Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht – Niemiecki Bundestag. Protokół stenograficzny

**Destatis** – Statistisches Bundesamt – Federalny Urząd Statystyczny

**DGSD** – Deposit Guarantee Scheme Directive – Dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów

**Die Linke** – Lewica

**EASGiP** – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

**EASO** – European Asylum Support Office – Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

**EASY** – Erstverteilung der Asylbegehrenden – System wstępnej rejestracji ubiegających się o azyl

**EBC** – Europejski Bank Centralny

**EC** – European Council – Rada Europejska

**ECOFIN** – Economic and Financial Affairs Council – Rada ds. Gospodarczych i Finansowych

**EDIS** – European Deposit Insurance Scheme – Europejski System Gwarantowania Depozytów

**EFSF** – European Financial Stability Facility – Europejski Instrument Stabilności Finansowej

**EFSM** – European Financial Stabilisation Mechanism – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej

**EFTA** – European Free Trade Association – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

**EIW** – Europejski Instytut Walutowy

**EKPCz** – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

**EP** – European Parliament – Parlament Europejski

**EP/CEU** – European Parliament/Council of the European Union – Parlament Europejski/Rada Unii Europejskiej

**EPP** – European People’s Party – Europejska Partia Ludowa

**ESFS** – European System of Financial Supervisions – Europejski System Nadzoru Finansowego

**ESGiP** – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna

**ESM** – European Stability Mechanism – Europejski Mechanizm Stabilności

**Eurojust** – The European Union's Judicial Cooperation Unit – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej

**Europol** – European Police Office – Europejski Urząd Policji

**FAZ** – „Frankfurter Allgemeine Zeitung”

**FDP** – Freie Demokratische Partei – Wolna Partia Demokratyczna

**FDP-BPT** – Bundesparteitag der FDP – Zjazd Federalny FDP

**FDP-Bvo** – FDP-Bundesvorstand – Zarząd Federalny FDP

**FDP-Präsidium** – Prezydium FDP

**FR** – „Frankfurter Rundschau“

**Frontex** – Frontières extérieures – Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej

**HSG** – Heads of State or Government – Szefowie państw lub rządów

**IGC** – Intergovernmental Conference – Konferencja międzyrządowa

**IMF** – International Monetary Fund – Międzynarodowy Fundusz Walutowy

**IOM** – International Organization for Migration – Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji

**KA** – Koalitionsausschuss- Komitet koalicyjny

**KPP** – Karta Praw Podstawowych

**Linke-BPT** – Bundesparteitag der Linke – Zjazd Federalny Lewicy

**MSZ RP** – Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej

**OCCAR** – Western European Armaments Organization – Wspólny Organ Współpracy w dziedzinie Uzbrojenia

**OJ** – Official Journal of the European Union

**OLAF** – European Anti-Fraud Office – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

**ÖVP** – Österreichische Volkspartei – Austriacka Partia Ludowa

**PAP** – Polska Agencja Prasowa

**PB** – Pakt Brukselski

**PCh** – „Polonia Christiana”

**PSE** – „Przegląd Spraw Europejskich”

**PSOE** – Partido Socialista Obrero Español – Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza

**PTK** – Projekt traktatu konstytucyjnego

**RFN** – Republika Federalna Niemiec

**RP** – „Rzeczpospolita”

**SHAPE** – Supreme Headquarters Allied Powers Europe – Naczelne Dowództwo Sił Sojuszników Europy

**SPD** – Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Socjaldemokratyczna Partia Niemiec

**SPD-BPT** – Bundesparteitag der SPD – Zjazd Federalny SPD

**SPD-BT-Fraktion** – Bundestagsfraktion der SPD – Frakcja parlamentarna SPD

**SPD-Bvo** – SPD-Bundesvorstand – Zarząd Federalny SPD

**Spiegel** – „Der Spiegel”

**SRB** – Single Resolution Board – Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

**SRF** – Single Resolution Fund – Jednolity Fundusz ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

**SRM** – Single Resolution Mechanism – Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji

**SSM** – Single Supervisory Mechanism – Jednolity Mechanizm Nadzorczy

**TA** – Traktat amsterdamski

**TEAEC** – European Atomic Energy Community Treaty

**TEC** – European Community Treaty

**TECSC** – European Coal and Steel Community

**TEEC** – European Economic Community Treaty

**TEU** – European Union Treaty – Traktat o Unii Europejskiej

**TEWEA** – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej

**TEWG** – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą

**TEWWS** – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali

**TFEU** – Treaty on the Functioning of the European Union

**TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

**TL** – Traktat lizboński

**TN** – Traktat nicejski

**TUE** – Traktat o Unii Europejskiej

**TWE** – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

**UE** – Unia Europejska

**UGiW** – Unia Gospodarcza i Walutowa

**UNHCR** – UN High Commissioner for Refugees – Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców

**UZE** – Unia Zachodnioeuropejska

**WEAG** – Western European Armaments Group – Zachodnioeuropejska Grupa ds. Uzbrojenia

**WEAO** – Western European Armaments Organization – Zachodnioeuropejska Organizacja ds. Uzbrojenia

**WESA** – Wspólny europejski system azylowy

## Wykaz tabel

### Tabela I:

Najważniejsze propozycje programowe SPD, Zielonych, CDU, CSU, FDP i Lewicy w sprawie reformy ustrojowej UE w pracach Konwentu w latach 2002-2003 ..... 41

### Tabela II:

Najważniejsze propozycje programowe CDU, CSU, FDP, SPD, Zielonych i Lewicy w sprawie reformy ustrojowej UE w latach 2011-2012.....189

### Tabela III:

Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w 2015 r. ....215

### Tabela IV:

Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2015-2016 .....217

### Tabela V:

Łączna liczba azylantów przyjętych przez Niemcy w latach 2015-2016 .....218

### Tabela VI:

Liczba migrantów objętych relokacją z Włoch i Grecji lub dobrowolnymi przesiedleniami spoza UE na mocy rezolucji i konkluzji przedstawicieli rządów państw członkowskich z 20 lipca 2015 r. ....224

### Tabela VII:

Decyzja RUE z 22 września 2015 r. w sprawie relokacji 120 000 migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich UE .....229

### Tabela VIII:

Udziały wnoszone przez poszczególne państwa członkowskie UE na rzecz rezerwy szybkiego reagowania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej .....233

### Tabela IX:

Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2013-2015 .....257



## **Wykaz wykresów**

Wykres I:

Struktura organizacyjna Unii Bankowej .....167

Wykres II:

Struktura Unii Gospodarczej i Walutowej przewidywana w raporcie pięciu  
przewodniczących z 22 czerwca 2012 r. ....171

## **Wykaz diagramów**

Diagram I:

Nadwyżka Niemiec na rachunku obrotów bieżących w latach 2007-2013  
(w % PKB) .....199

Diagram II:

Bilans obrotów bieżących Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch,  
Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii w latach 1991-2016 (w % PKB) .....200

