

Janusz Józef Węc

STANOWISKO NIEMIEC WOBEC KRYZYSU KONSTYTUCYJNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie, zawarty został na czas nieokreślony (art. IV-446 TK) i podlega ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. IV-447 ust. 1 TK)¹. Deklaracja nr 30 w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej, stanowi, że jeżeli po upływie dwóch lat od daty podpisania traktatu, zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, wówczas sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską².

Proces ratyfikacji traktatu konstytucyjnego

Procedura ratyfikacji traktatu konstytucyjnego rozpoczęła się już w 2004 r., a pierwszymi państwami członkowskimi, które go zatwierdziły były Litwa (11 listopada) i Węgry (20 grudnia). W ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2005 r. uczyniły to: Parlament Europejski (12 stycznia) oraz siedem dalszych państw członkowskich: Słowenia (1 lutego), Hiszpania (20 lutego), Włochy (6 kwietnia), Grecja (19 kwietnia),

¹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004, s. 208-209.

² *Deklaracja w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy...*, s. 458.

Słowacja (11 maja), Austria (25 maja) i RFN (27 maja)³. Mimo to, prawdziwy zwrot w procesie ratyfikacyjnym nastąpił na przełomie maja i czerwca 2005 r. wskutek dość zaskakujących wyników referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii. 29 maja 2005 r. 54,87% głosujących we Francji, a 1 czerwca tegoż roku 61,6% głosujących w Holandii – odrzuciło traktat konstytucyjny⁴. Zaskakująco duża była również frekwencja w obu referendach, która wyniosła we Francji 69,9%, a w Holandii 62,38%. Niewątpliwie istotny jest także fakt, że traktat został odrzucony w dwóch państwach założycielskich Wspólnot Europejskich. Negatywne wyniki referendum we Francji i w Holandii wywołały poważny kryzys polityczny w Unii Europejskiej. W tej sytuacji 18 czerwca 2005 r. szefowie państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej przyjęli w Brukseli deklarację stwierdzającą, że odrzucenie traktatu przez Francję i Holandię nie zagraża „zasadności kontynuacji procesów ratyfikacyjnych” oraz wzywającą poszczególne państwa członkowskie do „szerokiej debaty z udziałem obywateli, społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, parlamentów narodowych oraz partii politycznych” na temat procesu jego ratyfikacji. W razie potrzeby miała być także dokonana zmiana harmonogramu ratyfikacji w tych państwach członkowskich, które jeszcze jej nie zakończyły. W końcu deklaracja zapowiadała także zwołanie w połowie 2006 r. specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej, poświęconego ocenie wspomnianej debaty, a także osiągnięciu porozumienia w sprawie kontynuacji procesu ratyfikacji⁵.

Po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii, proces ratyfikacji był kontynuowany. W 2005 r. traktat zatwierdziły Łotwa (2 czerwca), Cypr (30 czerwca), Malta (6 lipca) i Luksemburg (10 lipca), w 2006 r. zaś uczyniły to Belgia (8 lutego) i Estonia (9 maja)⁶. Z drugiej jednak strony, niektóre państwa członkowskie postanowiły odroczyć na czas nieokreślony termin planowanego referendum (Dania, Portugalia, Wielka Brytania, Irlandia, Polska i Czechy). Inne przesunęły datę jego przyjęcia przez parlament (Finlandia i Szwecja)⁷. W Niemczech, 15 czerwca 2005 r., prezydent Horst Köhler postanowił wstrzymać się ze złożeniem podpisu na dokumentach ratyfikacyjnych aż do momentu wydania przez Federalny Trybunał Konstytucyjny orzeczeń w sprawie dwóch skarg złożonych przez przeciwników traktatu⁸. Na Słowacji, mimo wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu przez parla-

³ W Hiszpanii 20 lutego 2005 r. odbyło się w tej sprawie referendum konsultacyjne, w którym 76,73% głosujących zaakceptowało traktat konstytucyjny. Natomiast 28 kwietnia i 18 maja tegoż roku traktat zatwierdziły, odpowiednio, Kongres Deputowanych i Senat; por. *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, <http://de.wikipedia.org/wiki/Vertrag>, s. 14-15; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego*, http://pl.wikipedia.org/wiki/Konstytucja_dla_Europy, s. 5.

⁴ To ostatnie referendum miało charakter konsultacyjny; por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5; *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 14-15.

⁵ *Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Bruksela, 18 czerwca 2005*, „Monitor Europejski” 2005, nr 14, <http://www1.ukie.gov.pl/>, s. 1.

⁶ W Luksemburgu 10 lipca 2005 r. odbyło się referendum konsultacyjne, przy czym już 28 czerwca tamtejszy parlament przyjął traktat w pierwszym czytaniu, zaś 25 października 2005 r. w drugim; por. *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 11, 14-15; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5.

⁷ *Przegląd prasy*, <http://www1.ukie.gov.pl/WWW/news.nsf/>, s. 2.

⁸ Skargi takie złożyli deputowany CSU Peter Gauweiler i adwokat Mario Schmid; por. *Vertrag über eine Verfassung...*, s. 10.

ment, Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę skargę trzynastu obywateli, 14 lipca 2005 r. wydał orzeczenie o zawieszeniu procedury ratyfikacyjnej i konieczności przeprowadzenia referendum w tej sprawie⁹. Do połowy 2006 r. procedura ratyfikacyjna została zatem ostatecznie zakończona w trzynastu państwach członkowskich.

16 grudnia 2005 r. deputowani do Parlamentu Europejskiego, Andrew Nicholas Duff (Wielka Brytania) i Johannes Voggenhuber (Austria), w imieniu Komisji ds. Konstytucyjnych Parlamentu opracowali raport, który miał wytyczać kierunek dalszego postępowania w procesie ratyfikacyjnym. 19 stycznia 2006 r. Parlament Europejski zdecydowaną większością 385 głosów, przy 125 głosach przeciwnych, przyjął raport Duffa i Voggenhubera, proponując wykorzystanie trwającego okresu „refleksji” do wznowienia dyskusji nad traktatem konstytucyjnym, w powiązaniu z szerszą debatą publiczną nad przyszłością integracji europejskiej. Dialog taki winien „zmierzać do wyjaśnienia, pogłębienia i zdemokratyzowania porozumienia w sprawie konstytucji, a także odpowiedzieć na krytykę oraz znaleźć rozwiązania w kwestiach, które nie spełniły oczekiwań”. Wszelako mógłby on przyczynić się do przewyciężenia kryzysu konstytucyjnego tylko wtedy, gdyby udział w nim wzięły zarówno instytucje europejskie, jak też parlamenty krajowe i regionalne, władze lokalne, partie polityczne, partnerzy społeczni, społeczeństwo obywatelskie, środowiska akademickie oraz przedstawiciele środków masowego przekazu. Parlament Europejski wezwał również członków Rady Europejskiej do przyjęcia indywidualnej oraz zbiorowej odpowiedzialności za wprowadzenie traktatu konstytucyjnego w życie. Zaproponował, aby wnioski z okresu „refleksji” zostały sformułowane najpóźniej w drugiej połowie 2007 r. oraz aby „podjąć wtedy jasną decyzję w sprawie dalszego postępowania odnośnie do konstytucji”. Z zadowoleniem zostało także przyjęte do wiadomości oświadczenie rządu niemieckiego, w którym wyrażony został zamiar podjęcia w pierwszej połowie 2007 r., w czasie sprawowania przez RFN przewodnictwa w Unii Europejskiej, nowych inicjatyw dotyczących ratyfikacji traktatu konstytucyjnego¹⁰.

Jednocześnie Parlament Europejski podzielił opinię autorów raportu, że, teoretycznie rzecz biorąc, Unia Europejska ma do wyboru cztery warianty wyjścia z kryzysu. Pierwszy z nich zakładał wprowadzenie do traktatu nieznacznych poprawek w postaci specjalnych załączników o charakterze wyjaśniającym i uzupełniającym, które wychodziłyby naprzeciw oczekiwaniom Francji i Holandii. Drugi wariant przewidywał dokonanie zasadniczych zmian w całym traktacie i gruntowne przerehabrowanie jego treści. Trzeci wariant sprowadzał się do włączenia wybranych fragmentów Konstytucji do obecnie obowiązujących traktatów. Natomiast istotą czwartego wariantu była całkowita i ostateczna rezygnacja z wejścia traktatu w życie. Zdaniem Parlamentu, najlepszym rozwiązaniem byłoby „zachowanie obecnej wersji tekstu, chociaż byłoby to możliwe tylko wtedy, gdyby podjęto istotne działania na rzecz uspokojenia i przekonania opinii publicznej”. Zupełnie nie do przyjęcia byłaby

⁹ *Ratyfikacja Traktatu Konstytucyjnego UE*, http://europa.korba.pl/konstytucja_dla_europy, s. 1; *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Ratyfikacja...*, s. 5.

¹⁰ Parlament Europejski (dalej PE) 2004–2009, *Raport na temat fazy refleksji: struktura, tematy i ramy oceny debaty na temat przyszłości Unii Europejskiej (2005/2146 (INI))*, 16 XII 2005, A6-0414/2005, s. 3-10; PE 2004–2009, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie okresu refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej (2005/2146 (INI))*, 19 I 2006, P6_TA(2006)0027, s. 1-7.

natomiast „strategia oparta na selektywnym wdrażaniu konstytucji”, ponieważ naruszyłaby ona konsens, dzięki któremu udało się stworzyć równowagę zarówno pomiędzy instytucjami wspólnotowymi, jak i pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. W efekcie strategia taka mogłaby jedynie pogłębić kryzys konstytucyjny¹¹.

Dalsze losy traktatu konstytucyjnego były także przedmiotem dyskusji ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich podczas zamkniętego posiedzenia w Klosterneuburgu koło Wiednia, zorganizowanego przez prezydentkę austriacką w dniach 27–28 maja 2006 r. – przed zaplanowanym na kilkanaście dni później posiedzeniem Rady Europejskiej w tej sprawie. Wszelako przebieg rozmów ujawnił zasadnicze różnice poglądów między poszczególnymi delegacjami¹². Dyskusja była kontynuowana podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 15–16 czerwca 2006 r. w Brukseli. Podjęto tam wówczas decyzję, że w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka przedstawi Radzie Europejskiej sprawozdanie „oparte na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi”, zawierające „ocenę stanu dyskusji nad traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń”. Na tej podstawie Rada Europejska „najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.”, w okresie sprawowania prezydencji przez Francję, podejmie decyzję „na temat sposobu kontynuowania procesu reform”¹³.

Istota i przebieg kryzysu konstytucyjnego

Rezultat referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii był zaskakujący tym bardziej, że podstawowe znaczenie w obu głosowaniach miała nie sama treść traktatu konstytucyjnego, lecz inne czynniki. Analizy socjologiczne i politologiczne dowodzą, że na liście zasadniczych przesłanek odrzucenia traktatu konstytucyjnego w tych krajach na samym końcu znajdowała się ocena jego postanowień. Pierwszą przesłanką było niezadowolenie społeczeństw Francji i Holandii z polityki wewnętrznej tamtejszych rządów, drugą przyczyną była ocena procesu integracji europejskiej, trzecią zaś krytyka poszczególnych części lub artykułów traktatu. W obu krajach respondenci, którzy odrzucili traktat konstytucyjny, uzasadniali swoją decyzję w pierwszej kolejności niezadowoleniem z polityki społecznej i ekonomicznej tamtejszych rządów oraz oszczędności budżetowych mających na celu dotrzymanie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu, przy czym we Francji aż 55% ankietowanych wskazy-

¹¹ PE 2004–2009, *Rezolucja...*, s. 4, 6.

¹² Na krótko przed posiedzeniem ministrów spraw zagranicznych stanowiska poszczególnych państw można było podzielić na trzy grupy. Państwa, które już ratyfikowały traktat oraz Niemcy wypowiadały się za utrzymaniem traktatu i kontynuowaniem procesu ratyfikacji. Niektóre kraje, na czele z Francją i Holandią, postulowały, aby, nie przesądzając w tym momencie o losach traktatu, usprawnić samo funkcjonowanie Unii Europejskiej, m.in. przez rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną, głównie w II i III filarze. Inne delegacje, wśród których znalazła się Wielka Brytania i Polska, popierały wprawdzie ten ostatni postulat, ale równocześnie sprzeciwiały się wprowadzeniu traktatu w życie; por. J. Pawlicki, *Klasztorna narada o eurokonstytucji*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28 maja 2006, s. 11.

¹³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 15–16 czerwca 2006 r. Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17 lipca 2006, 106331/06 REV 1, s. 17.

wało także na pogarszającą się od wielu lat sytuację społeczną i brak realnych perspektyw przezwyciężenia stagnacji ekonomicznej. Wśród czynników mających najistotniejszy wpływ na negatywną ocenę samego procesu integracji europejskiej znajdowała się dezaprobatą wobec neoliberalnego kierunku jego rozwoju, finansowe i ekonomiczne następstwa rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r., coraz bardziej wzrastająca obawa przed przyjęciem nowych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Turcji. W Holandii dodatkowym argumentem podnoszonym przez krytyków procesu integracji była pozycja tego kraju jako największego płatnika netto w Unii Europejskiej w przeliczeniu na wysokość PNB¹⁴. Jeśli chodzi o sam traktat konstytucyjny, to – zwłaszcza we Francji – jego krytyka oscylowała często między zupełnie przeciwstawnymi ocenami. Podczas gdy opozycyjna Partia Socjalistyczna (*Parti Socialiste* – PS) jako przyczynę niezadowolenia podawała m.in. zbyt słabo rozwiniętą infrastrukturę ponadnarodową i metodę wspólnotową w dziedzinie polityki społecznej, to Front Narodowy (*Front National* – FN) tradycyjnie domagał się wzmocnienia metody międzyrządowej w procesie podejmowania decyzji i obrony interesów narodowych Francji w Unii Europejskiej. Spośród postanowień traktatu najbardziej krytycznie większość respondentów oceniała jego część trzecią, jako zbyt skomplikowaną, niejasną i w końcu także nieodpowiadającą francuskiemu pojęciu konstytucji¹⁵.

Istota kryzysu politycznego, jaki ujawnił się w Unii Europejskiej po niepowodzeniu referendum we Francji i w Holandii, polegała jednak na tym, iż pod znakiem zapytania stanął dalszy rozwój procesu integracji europejskiej, zgodny z wizją przyjętą przez uczestników obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002–2003) i konferencji międzyrządowej (2003–2004), którą następnie skodyfikowano w prezentowanym traktacie konstytucyjnym. Niewątpliwie paradoksem stało się to, że od początku kryzysowi temu ponownie towarzyszyła dyskusja na temat ustroju i demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej, która była przecież jedną z przyczyn zwołania Konwentu i konferencji międzyrządowej. Z drugiej strony dyskusja ta potwierdzała wyrażane już wcześniej opinie wielu autorów, że jedną z podstawowych spraw, których nie udało się w zadowalający sposób rozwiązać w traktacie konstytucyjnym, był problem deficytu demokracji, w tym kwestia wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym przyszłej Unii Europejskiej oraz zbliżenia instytucji i organów wspólnotowych do obywateli Unii¹⁶. Jeden z twórców teorii liberalnej współpracy międzyrządowej, Andrew Moravcsik, zapo-

¹⁴ W 2003 r. Holandia wpłacała do budżetu ogólnego Unii Europejskiej, po zbilansowaniu wpłat i uzyskiwanych stamtąd środków finansowych, kwotę równą wysokości 0,43% PNB, RFN i Szwecja – po 0,36% PNB, Francja zaś 0,12% PNB; por. M. Jopp, G.-S. Kuhle, *Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, „Integration” 2005, H. 3, s. 258.

¹⁵ *Ibidem*, s. 257-261; D. Schwarzer, *Tauziehen um die EU-Verfassung in Frankreich. Die Ratifizierung des Vertrages als Spielball innenpolitischer Auseinandersetzungen*, „SWP-Aktuell” 2004, Nr. 54, s. 1-8; K. Harpprecht, *Was vom europäischen Projekt bleibt. Nach dem Nein zur EU-Verfassung*, „Neue Gesellschaft-Frankfurter Hefte” 2005, H. 7/8, s. 9-12; L. Fabius, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris 2004.

¹⁶ J. Barcz, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 48; J. J. Węc, *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 100; *Das kritische EU-Buch. Warum wir ein anderes Europa brauchen*, Hrsg. Attac, Wien 2006; U. Liebert, *Ponadnarodowa debata o konstytucji: wartość dodana traktatu konstytucyjnego dla demokracji?*, [w:] *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. M. Czajkowski i E. Cziomer, Kraków 2004, s. 36-42.

wiadał nawet całkowity koniec lansowanej od drugiej połowy lat 40. idei federalizmu w Europie i wzywał do pogodzenia się z dwoma faktami, a mianowicie że Unia Europejska nigdy nie zastąpi państw narodowych oraz że nie uzyska demokratycznej legitymizacji. W jego przekonaniu należałoby zatem utrzymać obecne relacje między Unią a państwami członkowskimi, zrezygnować z traktatu konstytucyjnego i poszukiwać nowych konstruktywnych rozwiązań metodą małych kroków¹⁷.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego we Francji i w Holandii wyzwoliło drżące od dawna w świadomości społeczeństw państw członkowskich Unii Europejskiej nastroje niezadowolenia z powodu wzrastającego coraz bardziej deficytu demokracji. Ale przy okazji negatywnego wyniku referendum wyszły także na jaw inne symptomy panującego już od pewnego czasu w Unii kryzysu, który niektórzy autorzy zaczęli nawet nazywać kryzysem strukturalnym. Najważniejsze z nich to: po pierwsze, trudności, jakie napotyka Unia w konfrontacji z wyzwaniem procesu globalizacji; po drugie, problemy ekonomiczne i finansowe, a także pogłębienie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym w Unii w wyniku przyjęcia 1 maja 2004 r. dziesięciu nowych państw członkowskich; po trzecie, stagnacja gospodarcza lub problemy z realizacją reform ekonomicznych i społecznych w niektórych państwach członkowskich Unii, związane z koniecznością dotrzymania kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu. Ich konsekwencją jest wzrost antyunijnych nastrojów w tamtejszych społeczeństwach, a w ślad za tym znaczenia partii i ugrupowań politycznych o wyraźnie negatywnym lub nawet wrogim nastawieniu wobec procesu integracji. Po czwarte – umocnienie protekcjonizmu państwowego w gospodarce i zahamowanie procesu liberalizacji rynku wewnętrznego, co w naturalny sposób nie sprzyja nie tylko realizacji ambitnych projektów pogłębiania procesu integracji, ale także utrudnia wzrost gospodarczy, przyczynia się do ograniczenia napływu inwestycji, a w efekcie końcowym negatywnie oddziaływa lub wręcz osłabia konkurencyjność Unii w świecie; po piąte, wynikające stąd, a coraz bardziej widoczne, symptomy niepowodzenia Strategii lizbońskiej¹⁸.

O ile wydarzenia związane z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego przez Francję i Holandię ujawniły głęboki kryzys polityczny w Unii Europejskiej, o tyle z prawnego punktu widzenia sytuacja zmieniła się w tym sensie, że traktat ten w obecnym kształcie najprawdopodobniej nie wejdzie już w życie, podstawą działalności Unii będą zaś – być może na razie – obowiązujące dotąd regulacje prawne. W razie, gdyby traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, autorzy analiz prawnych i politologicznych przewidują co najmniej trzy różne scenariusze rozwoju wydarzeń. Pierwszym z nich byłaby realizacja części założonych w nim reform w ramach obecnych traktatów. Drugi scenariusz polegałby na ponownym podjęciu negocjacji w sprawie rewizji części lub całego traktatu konstytucyjnego. Trzeci scenariusz sprowadzałby się do realizacji niektórych reform, ale w oparciu o porozumienia pozatraktatowe, lub do wystąpienia z Unii Europejskiej tych państw, które go ratyfikowały, a następnie po-

¹⁷ A. Moravcsik, *Außenansicht. Für ein Europa ohne Illusionen*, „Süddeutsche Zeitung”, 14. Juli 2005, s. 1-2.

¹⁸ J. Barez, J. Kranz, A. Nowak-Far, *Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Co dalej z Traktatem Konstytucyjnym? Refleksje w przededniu spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006*, Warszawa 2006, [ekspertyza], s. 3-4.

nownego utworzenia przez nie Unii, ale na mocy traktatu konstytucyjnego¹⁹. Biorąc pod uwagę wszystkie trzy wspomniane wyżej scenariusze rozwoju wydarzeń, najbardziej racjonalnym rozwiązaniem wydaje się zwołanie kolejnej konferencji międzyrządowej, dla której punktem wyjścia byłby Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r. Konferencja ta mogłaby się zająć zmianą najbardziej kontrowersyjnych postanowień lub nawet rewizją całego traktatu²⁰.

Stanowisko Niemiec wobec kryzysu konstytucyjnego

1. Taktyka negocjacyjna RFN podczas konferencji międzyrządowej 2003–2004

Podczas obrad konferencji międzyrządowej w latach 2003–2004, delegacja niemiecka należała do najbardziej zdecydowanych zwolenników utrzymania *status quo*, określonego w projekcie traktatu konstytucyjnego i przyjętego przez Konwent 10 lipca 2003 r. Taktyka rządu RFN polegała na niedopuszczeniu do otwarcia dyskusji nad projektem i jak najszybszym podpisaniu tego dokumentu podczas konferencji międzyrządowej. Gotowość do negocjacji rząd federalny okazywał natomiast w sprawach, których projekt traktatu konstytucyjnego nie rozstrzygnął w sposób ostateczny, a co do których już podczas prac Konwentu przeważało przekonanie, że należy do nich powrócić w czasie konferencji międzyrządowej. Dotyczyło to m.in. zmiany przepisów określających współpracę strukturalną przyszłej Unii Europejskiej, która winna polegać na jej dostosowaniu do zasad wzmocnionej współpracy. W związku z tym, jednym z nielicznych obszarów negocjacyjnych, w których udało się osiągnąć kompromis już podczas pierwszej fazy obrad konferencji międzyrządowej pod auspicjami prezydencji włoskiej, była właśnie współpraca strukturalna i treść klauzuli o wzajemnej pomocy w polityce obronnej. Kompromis ten był możliwy dzięki porozumieniu zawartemu wcześniej przez Niemcy, Francję i Wielką Brytanię w sprawie zasad funkcjonowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej²¹.

Wszelako taktyka rządu niemieckiego, polegająca na utrzymaniu „zasadniczej substancji” projektu traktatu konstytucyjnego, kolidowała z dążeniami innych państw członkowskich, które, jak na przykład Polska czy Hiszpania, były zainteresowane

¹⁹ Szerzej na ten temat zob.: J. Monar, *Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages*, „Integration” 2005, H. 1, s. 20-32; G. L. Tosato, E. Greco, *The EU Constitutional Treaty: How to deal with the ratification bottleneck. Documenti IAI*, Rome 2004, s. 1-16; A. Maurer, *Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung. Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2005, H. 1, s. 165-184; idem, *Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise II*, „SWP Diskussionspapier” 2006, s. 1-123; idem, *In Detention. Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, „SWP Research Paper” 2006, S 04, s. 1-36; H. Trimbach, S. Beilke, *Die Ratifizierung der Europäischen Verfassung*, „Neue Justiz” 2005, H. 5, s. 206-207; B. de Witte, *The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options. A Legal Perspective*, „EUI Working Paper Law” 2004, No. 16, s. 1-21; D. Göler, M. Jopp, *Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des 'langen Atems'*, „Integration” 2006, H. 2, s. 91-105.

²⁰ Szerzej na ten temat zob.: J. J. Węc, *Kryzys konstytucyjny w Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2006, nr 4.

²¹ IGC 2003/2004, *Negotiations under the Italian Presidency*, <http://europa.eu.int/scadplus/cig2004/negotiations1>, s. 8.

m.in. rewizją postanowień określających procedurę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów. Postawa Niemiec, Polski i Hiszpanii w tej sprawie przyczyniła się do tego, że decydujące posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 12–13 grudnia 2003 r. w Brukseli zakończyło się niepowodzeniem. Porozumienie w sprawie definicji większości kwalifikowanej, należącej do najbardziej spornych kwestii w czasie obrad konferencji międzyrządowej, umożliwiła dopiero zmiana stanowiska tych trzech państw. 13 lutego 2004 r. minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer, w przemówieniu wygłoszonym w Bundestagu zasygnalizował gotowość do kompromisu, zaś 7 marca tegoż roku rząd federalny wypowiedział się po raz pierwszy za ewentualną zmianą progów w ustalonym przez Konwent systemie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną²². Objęcie władzy w Hiszpanii 15 marca 2004 r. przez tamtejszą partię socjalistyczną (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE) i deklaracja nowego premiera, Jose 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 jej 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 Konwentu²³.

2. Traktat konstytucyjny w ocenie rządu i opozycji

Opinie niemieckich partii koalicyjnych i opozycyjnych na temat projektu Konwentu i samego traktatu konstytucyjnego charakteryzowały się dużą zbieżnością poglądów. Uwidocznilo się to zarówno podczas dyskusji parlamentarnych na temat przygotowań rządu federalnego do konferencji międzyrządowej latem 2003 r., jak i w czasie debaty ratyfikacyjnej w Bundestagu 12 maja 2005 r. Koalicja rządowa SPD/Sojusź'90/Zieloni oraz partie opozycyjne CDU, CSU i FDP zgodnie oceniały projekt Konwentu, a później także sam traktat konstytucyjny, jako dokument mogący mieć przełomowe znaczenie dla dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej. Minister spraw zagranicznych, Joschka Fischer, widział w nim nawet europejski „projekt stulecia”. Przedstawiciele rządu z nieskrywaną satysfakcją wskazywali zwłaszcza na te postanowienia traktatu, które wzmacniały infrastrukturę ponadnarodową, metodę wspólnotową i tożsamość przyszłej Unii Europejskiej: włączenie do traktatu Karty Praw Podstawowych, stwarzającej podstawy do przyszłego przekształcenia Unii Europejskiej we wspólnotę wartości; uczynienie procedur współdecydowania i gło-

²² Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 15. Wahlperiode, 92. Sitzung, 13. Februar 2004, <http://www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/index.html>, s. 18-19; *Neue Vorschläge für EU-Verfassung aus Berlin*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 8. März 2004, s. 1.

²³ *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej w pracach Unii Europejskiej w maju i czerwcu 2004 r. (od dnia przystąpienia RP do UE do końca prezydentury irlandzkiej). Dokumenty i materiały źródłowe*, <http://www2.ukie.gov.pl>, s. 10; IGC 2003, *Presidency Note to European Council (Brussels 25–26 March 2004). Report on the Intergovernmental Conference, Brussels, 24 March 2004, CIG 70/04*, s. 4.

sowania większością kwalifikowaną dominującymi procedurami w procesie legislacyjnym i podejmowania decyzji; wzmocnienie metody wspólnotowej w trójkącie instytucjonalnym: Komisja Europejska–Parlament Europejski–Rada Ministrów; likwidacja struktury filarowej, utworzenie Europejskiej Agencji Obrony i Prokuratury Europejskiej, a także ustanowienie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Do innych postanowień traktatu konstytucyjnego, w pełni odpowiadających „specyficznym niemieckim interesom”, zaliczano zachowanie dotychczasowych kompetencji państw członkowskich w zakresie dostępu do rynków pracy, utrzymanie odrębnego charakteru traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25 marca 1957 r., ustanowienie przejrzystego podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi w zakresie stanowienia prawa, przypominającego podział kompetencji ustawodawczych pomiędzy federacją a krajami federacji RFN, rozszerzenie zakresu stosowania zasady pomocniczości, gwarantujące parlamentom narodowym rolę instytucji pełniącej kontrolę nad jej przestrzeganiem w „europejskim procesie legislacyjnym”, a także uporządkowanie katalogu instrumentów prawnych. Przekonywano, że traktat konstytucyjny stwarza korzystne perspektywy dalszego dynamicznego rozwoju systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, a także zabezpiecza prawa zwierzchnie państw członkowskich, uzależniając przekazywanie ich Unii Europejskiej od zgody parlamentów narodowych, wyrażanej w drodze ustaw wymagających ratyfikacji. Często podnoszony był również argument, że traktat konstytucyjny stwarza niezbędne uwarunkowania ramowe dla przyspieszenia procesu integracji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W związku z tym wyrażano nadzieję, że jego przyjęcie doprowadzi w przyszłości do dalszego wzrostu znaczenia Unii w stosunkach międzynarodowych. Dotychczasowe doświadczenia Unii dowodziły bowiem, że jej znaczenie wzrastało zawsze w tych dziedzinach, w których „integracja poczyniła już postępy” (np. wspólna polityka handlowa, polityka walutowa czy rynek wewnętrzny)²⁴.

Deputowani frakcji parlamentarnych CDU/CSU i FDP w dużej mierze podzielali pozytywne opinie koalicji rządowej na temat traktatu konstytucyjnego. Niektórzy z nich, podobnie jak minister spraw zagranicznych Fischer, oceniali go nawet jako europejski „projekt stulecia” (Peter Hintze). Inni porównywali do projektu Konwentu Konstytucyjnego z Herrenchiemsee, który w latach 1948–1949 posłużył Radzie Parlamentarnej jako jeden z trzech zasadniczych dokumentów do opracowania Ustawy Zasadniczej RFN (Gerd Müller)²⁵. Jeszcze inni zwracali uwagę na fakt, że do najważniejszych osiągnięć rządu federalnego w czasie obrad Konwentu należała

²⁴ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 53. Sitzung am 27. Juni 2003... s. 24–29 (Joschka Fischer), 60–61 (Hans Martin Bury); Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten, 15. Wahlperiode. Drucksache Nr. 1212. s. 1–2; Deutscher Bundestag. Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003, s. 17–18, 20–23 (J. Fischer); Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005..., s. 28–29 (Gerhard Schröder), 35–37 (Franz Müntefering), 42–44 (J. Fischer).

²⁵ Deutscher Bundestag. Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003..., 25 (Peter Hintze), 32–33 (Gerd Müller).

nowa procedura podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów. W związku z tym, już latem 2003 r. premier Badenii-Wirtembergii, Erwin Teufel, przestrzegał rząd federalny przed próbami otwarcia dyskusji nad projektem Konwentu podczas konferencji międzyrządowej, mając na uwadze przede wszystkim korzystną dla RFN definicję większości kwalifikowanej:

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 możliwość²⁶.

Na znaczenie nowej procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów zwracała też uwagę Angela Merkel w czasie debaty ratyfikacyjnej w Bundestagu 12 maja 2005 r. Oceniała ona nową definicję większości kwalifikowanej jako „konieczny, właściwy i ważny krok, przynoszący szczególne korzyści Niemcom”²⁷. Określała ją również jako wielki sukces dyplomatyczny rządu RFN. Za niezwykle istotne postanowienia traktatu konstytucyjnego frakcje parlamentarne CDU/CSU i FDP uznawały także wprowadzenie podziału kompetencji w dziedzinie stanowienia prawa między Unią Europejską a państwami członkowskimi, przypominającego podział kompetencji ustawodawczych między federacją a krajami federacji w Republice Federalnej Niemiec, ustanowienie tzw. systemu wczesnego ostrzegania i prawa wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości przez parlamenty narodowe w razie naruszenia przez Unię Europejską ich kompetencji i zasady pomocniczości, nadanie mocy prawnie wiążącej Karcie Praw Podstawowych, wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego, a także wprowadzenie jawności posiedzeń Rady Ministrów w czasie prac legislacyjnych²⁸.

3. W przededniu niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej

Bezpośrednio po negatywnych wynikach referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii rząd niemiecki, podobnie jak rządy wielu innych krajów członkowskich, wypowiadał się za kontynuowaniem procesu ratyfikacji w pozostałych państwach Unii. Z drugiej jednak strony Niemcy, obok Austrii, Irlandii, Hiszpanii, Estonii i Litwy, należały do nielicznej grupy państw, które proponowały przyjęcie traktatu konstytucyjnego bez większych zmian w jego postanowieniach²⁹. Stanowisko rządu RFN w tej ostatniej sprawie nie uległo także zmianie po przejęciu władzy

²⁶ Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 53. Sitzung am 27. Juni 2003..., s. 31.

²⁷ Verhandlungen..., 15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005..., s. 29-31.

²⁸ Gemeinsame Positionen von CDU und CSU zum Stand der Beratungen des EU-Verfassungsvertrages, 20. Juni 2003, Beschlüsse/Papiere/Konzepte, <http://www.cdu.de/politik-a-z/europa/inhalt.htm>, s. 1-2; Deutscher Bundestag. Protokoll der 26. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union, 15. Wahlperiode, 26. Sitzung, 23. Juli 2003..., s. 17-18, 20-23; Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht, 15. Wahlperiode, 175. Sitzung am 12. Mai 2005..., s. 39-41 (Wolfgang Gerhardt – FDP), 45-49 (Edmund Stoiber – CSU).

²⁹ B. Thalmaier, *Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Optionen und Positionen*, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), www.cap.lmu.de, s. 4-10.

w Niemczech przez wielką koalicję CDU/CSU/SPD i zasadniczo utrzymuje się także w przededniu objęcia przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. Taktyka taka potwierdza wprowadzenie konsekwencji rządu niemieckiego w sprawie oceny traktatu konstytucyjnego, ale z drugiej strony zawęża pole manewru dla osiągnięcia przyszłego kompromisu.

W związku z tym należy zwrócić uwagę na przyczyny takiego podejścia rządu niemieckiego do traktatu konstytucyjnego. Trzy z nich wydają się mieć charakter zasadniczy. Po pierwsze, w całej historii procesu integracji europejskiej RFN, jak żadne inne państwo członkowskie Wspólnot Europejskich, a później Unii Europejskiej, była konsekwentnym zwolennikiem wzmocnienia infrastruktury ponadnarodowej i metody wspólnotowej. Przeświadczenie o konieczności pogłębiania integracji europejskiej wynikało m.in. z obowiązującego w polityce zagranicznej RFN już od czasów pierwszego kanclerza, Konrada Adenauera, politycznego imperatywu nakładającego na Niemcy obowiązek niedopuszczenia do rozluźnienia ich ścisłych więzi z Zachodem także po zjednoczeniu, co miało wykluczyć powrót do katastrofalnego w skutkach zarówno dla Niemiec, jak i dla całej Europy, tradycyjnego balansowania tego państwa między Wschodem a Zachodem.

Należy w tym miejscu podkreślić, że również po zjednoczeniu w 1990 r. racja stanu RFN polega na pogłębianiu związków z Zachodem, mimo iż powróciła ona do swojej tradycyjnej roli mocarstwa środkowoeuropejskiego w polityce międzynarodowej. Po drugie, Niemcy ze względu na swój potencjał ekonomiczny i demograficzny, a także wynikające stąd znaczenie polityczne, o wiele bardziej niż pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej 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 te wypływające z tradycyjnych działań dyplomatycznych. Samoograniczenie suwerenności w procesie integracji prowadzi do wymiernych korzyści w skali wewnątrzregionalnej, a nawet globalnej. W procesie integracji ekonomicznej takimi korzyściami są: wzrost wymiany handlowej, liberalizacja przepływu towarów, siły roboczej, inwestycji i usług, ułatwienia w tranzycie osób, wzrost stabilności ekonomicznej, mniejsza podatność na kryzysy zewnętrzne, a w ślad za tym wzrost potencjału gospodarczego i siły przetargowej w negocjacjach międzyrządowych w Unii Europejskiej czy też międzynarodowych w skali globalnej. W procesie integracji politycznej wymierne korzyści mają wynikać natomiast ze współpracy opartej na wspólnych celach, normach i systemach wartości, a w ślad za tym z reprezentowania wspólnego stanowiska na zewnątrz i wzrostu znaczenia Unii Europejskiej w systemie międzynarodowym. Po trzecie, nowa definicja większości kwalifikowanej przewidywana w traktacie konstytucyjnym najbardziej wzmocnia pozycję państw o największej liczbie ludności w procedurze podejmowania decyzji w Radzie Ministrów i Radzie Europejskiej. Przynosi ona największe korzyści RFN. Natomiast Polska i Hiszpania, które najwięcej zyskały na zmianie systemu ważenia głosów, ustanowionego przez traktat nicejski (31% wagi), tracą w jej wyniku niemal cały ten zysk. Ponadto mechanizm dodatkowych konsultacji, określony w deklaracji nr 5,

załączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2003–2004, ma obowiązywać jedynie w okresie przejściowym, czyli ma on głównie znaczenie polityczne.

Należy w tym miejscu podkreślić, że nawet gdyby traktat konstytucyjny w obecnej postaci nigdy nie wszedł w życie, już sam fakt jego podpisania potwierdza wolę polityczną państw członkowskich do przekształcenia Unii Europejskiej w organizację międzynarodową typu ponadnarodowego, a tym samym wyznacza kierunek, a być może nawet docelowy model integracji. Organizacja taka winna zapewniać państwu członkowskim, w tym także RFN, realizację ich narodowych interesów oraz interesów wspólnotowych przez bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na sferę ponadnarodową. Oddziaływanie takie ma z kolei ułatwiać sieć wzajemnych powiązań i współzależności pomiędzy płaszczyzną narodową i ponadnarodową, która została ukształtowana w wyniku kontrolowanego przez państwa członkowskie – w czasie dotychczasowego rozwoju integracji – procesu równomiernego umacniania infrastruktury ponadnarodowej i międzyrządowej. W ten sposób każde państwo członkowskie, rezygnując z części swoich suwerennych praw na rzecz Unii Europejskiej, uzyskuje zarazem nowe możliwości realizacji i zabezpieczenia swych narodowych interesów na poziomie międzynarodowym.

Warto także zwrócić uwagę na fakt, że objęcie przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. będzie wymagało niewątpliwie uelastycznienia ich dotychczasowego stanowiska wobec traktatu konstytucyjnego. Każda prezydencja staje bowiem zawsze przed wyborem pomiędzy obroną własnych interesów narodowych a troską o efektywność działań Rady Europejskiej czy też Rady Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy – jak w tym przypadku – chodzi także o coś więcej, a mianowicie o przezwyciężenie istniejącego kryzysu politycznego, kształt instytucjonalny i funkcjonalny Unii Europejskiej, strategię rozszerzeniową, a także dalszy kierunek rozwoju całego procesu integracji europejskiej. Rząd niemiecki, przygotowując program działań na czas swojej prezydencji, zdaje sobie doskonale sprawę ze stojących przed nim wyzwań.

W dokumencie roboczym *Auswärtiges Amt*, który ma stanowić podstawę do opracowania takiego programu, zwraca się uwagę na fakt, że rząd federalny powinien przygotować taką „propozycję dalszego postępowania w kwestii konstytucji, która byłaby do zaakceptowania dla wszystkich” państw członkowskich, w szczególności dla Francji i Holandii. Należy bowiem wziąć pod uwagę opinie rządów francuskiego i holenderskiego, które z oczywistych powodów kategorycznie sprzeciwiają się ponownemu przedłożeniu do ratyfikacji tego samego traktatu. Z drugiej strony rząd niemiecki wychodzi z założenia, że państwa członkowskie, które „nie ratyfikowały traktatu, nie mogą narzucać swojego stanowiska krajom, które go ratyfikowały”. W ślad za tym sprzeciwia się on, przynajmniej na razie, wszelkim rozwiązaniom połowicznym, za którymi opowiadają się niektórzy politycy europejscy lub instytucje wspólnotowe³⁰.

³⁰ *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>.

Spośród tych ostatnich najbardziej interesujące wydają się opinie belgijskiego premiera Guya Verhofstadta, ministra spraw wewnętrznych i prawdopodobnego kandydata na urząd prezydenta Francji – Nicolasa Sarkozy’ego, francuskiego ministra spraw zagranicznych Philippe’a Douste-Blazy’ego, a także samej Komisji Europejskiej.

I tak, Verhofstadt opowiada się za utworzeniem „federalnej Unii Europejskiej” wokół dwunastu państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej, opierającej się na elastycznej integracji. Douste-Blazy i Komisja Europejska postulują wykorzystanie procedury *passerelle* dla pogłębienia integracji we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 42 TUE), w polityce imigracyjnej (art. 67 ust. 2 TWE) czy też w polityce społecznej (art. 137 ust. 2 TWE).

Natomiast Sarkozy reprezentuje stanowisko, że traktat konstytucyjny jest martwy i dlatego proponuje podpisanie nowego „mini-traktatu”, który obejmowałby postanowienia niebudzące – jego zdaniem – większych kontrowersji wśród państw członkowskich, w tym postuluje m.in. ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii, urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej, obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, a także nową definicję większości kwalifikowanej. Traktat taki miałyby zatwierdzić parlamenty narodowe i powinien on wejść w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Następnie należałoby zwołać nową konferencję międzyrządową lub konwent, które zajęłyby się pozostałymi aspektami reformy Unii Europejskiej, w tym m.in. procedurą wyboru członków kolegium Komisji Europejskiej czy też rozszerzeniem zakresu stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów.

Ponadto Sarkozy jest zwolennikiem elastycznej integracji realizowanej przez „awangardę” wybranych państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach polityki unijnej, w tym w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z drugiej strony wypowiada się za wzmocnieniem w Unii Europejskiej roli i znaczenia sześciu największych państw członkowskich, czyli RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Hiszpanii i Polski³¹.

Podsumowanie

Pomimo kryzysu politycznego wywołanego odrzuceniem traktatu konstytucyjnego w referendum przeprowadzonych we Francji i w Holandii w maju i czerwcu 2005 r., Niemcy, obok Austrii, Irlandii, Hiszpanii, Estonii i Litwy, należały do nielicznej grupy państw, które proponowały kontynuowanie procesu ratyfikacji i przyjęcie traktatu konstytucyjnego bez większych zmian w jego postanowieniach. Jednak objęcie przez rząd federalny prezydencji w Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 r. będzie wymagało uelastycznienia tego stanowiska. Każda prezydencja staje bowiem

³¹ Szerzej na ten temat zob.: B. Thalmaier, *op. cit.*, s. 4, 6, 11-12.

zawsze przed wyborem pomiędzy obroną własnych interesów narodowych a troską o efektywność działań Rady Europejskiej czy też Rady Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy – jak w tym przypadku – chodzi także o coś więcej, a mianowicie o przezwyciężenie istniejącego kryzysu politycznego, kształt instytucjonalny i funkcjonalny Unii Europejskiej, strategię rozszerzeniową, a także dalszy kierunek rozwoju całego procesu integracji europejskiej.

Die Einstellung Deutschlands zur Verfassungskrise in der Europäischen Union Zusammenfassung

Der Gegenstand der Analyse ist die Einstellung Deutschlands gegenüber der politischen Krise, die in der EU mit der Ablehnung im Mai und Juni 2005 in Frankreich und Holland des EU-Verfassungsvertrages erschienen ist. In dem ersten Teil des Artikels rekonstruiert der Verfasser den bisherigen Ablauf des Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrages. In dem zweiten Teil bespricht er das Wesen der Verfassungskrise und weist auf mögliche Lösungsszenare hin. Nach der Meinung des Verfassers besteht das Wesen dieser Krise grundsätzlich darin, dass die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses Europas in Frage gestellt wurde, die mit der Vision der Teilnehmer der Tagung des Konvents in Sache der Zukunft Europas (2002-2003) und der internationalen Regierungskonferenz (2003-2004) übereinstimmte, die in dem vorgelegten Verfassungsvertrag kodifiziert wurde. Es ist eine paradoxe Sache, dass diese Krise von Anfang an durch eine erneute Diskussion begleitet wurde und zwar zum Thema des Systems und einer demokratischen Legitimation der EU, die gerade eine der Ursachen der Zusammenrufung des Konvents und der Regierungskonferenz war. Bei dieser Gelegenheit kamen Anzeichen einer Strukturalkrise ans Tageslicht, die bereits seit einer geraumen Zeit in der EU herrschte. Gleichzeitig zeichnet der Verfasser drei Szenare für die Lösung der Verfassungskrise und zwar als eine Bedingung für die Überwindung der Strukturalkrise. Im dritten Teil will der Verfasser u. a. die Antwort auf die Frage finden, wie der Verfassungsvertrag durch die Bundesregierung und die Opposition in Deutschland beurteilt wird und warum die Bundesregierung vorschlägt, den Verfassungsvertrag grundsätzlich ohne größere Änderungen anzunehmen. Bei der Antwort auf diese letztere Frage weist der Verfasser auf drei Sachen hin. Erstens auf die Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland, wie kein anderer Mitgliedstaat Europäischer Gemeinschaften und dann der Europäischen Union in der gesamten Geschichte des europäischen Integrationsprozesses immer ein konsequenter Befürworter der Stärkung der übernationalen Infrastruktur und einer Gemeinschaftsmethode war und sich u. a. nach einem in der Außenpolitik der BRD bereits seit den Zeiten des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer politischen Imperativ richtete, der auf Deutschland eine Verpflichtung auferlegte, die engen Verbindungen mit dem Westen auch nach der Vereinigung nicht zu lockern. Zweitens kann Deutschland wegen seines wirtschaftlichen und demografischen Potentials und einer daraus resultierenden politischen Bedeutung sein Nationalinteresse mit der Notwendigkeit, auf manche Souveränitätsattribute zu verzichten, viel besser zusammenbringen, als die übrigen EU-Mitgliedsstaaten. Die Vorteile, die sich aus der Beteiligung und Tätigkeit an Einrichtungen mit einem übernationalen Charakter ergeben, sind ja manchmal besser, als die Vorteile, die sich aus traditionellen Diplomatiekaktivitäten ergeben. Darüber hinaus - und das ist die dritte Ursache - bringen die in dem Verfassungsvertrag vorgesehenen Änderungen, insbesondere in der Entscheidungsprozedur mit einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat und dem Ministerrat, die größten Nutzen gerade für Deutschland, als dem in der demografischen Hinsicht stärksten EU-Mitgliedstaat.