

Traktat Konstytucyjny Unii Europejskiej

Autor tekstu: **Jerzy Kolarzowski**

1. Geneza i stan prawny związany z ratyfikacją Traktatu Konstytucyjnego

W ciągu ostatnich dwudziestu lat w Unii Europejskiej przeprowadzono szereg rewizji traktatów europejskich. Każdy z nich był opracowany przez Konferencję Międzyrządową złożoną z przedstawicieli rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego.

Jednolity Akt Europejski podpisany został w lutym 1986 r. co pozwolił Unii zbudować jednolity rynek, ustanawiając swobodę przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału.

Podpisany sześć lat później, w lutym 1992 r., Traktat z Maastricht umożliwił Unii wprowadzenie wspólnej waluty, wspólnej polityki zagranicznej a także ustanowił współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Jednakże po ustanowieniu Traktatu z Maastricht pogłębianie europejskiej unii politycznej zostało nieco spowolnione. Dwie kolejne Konferencje Międzyrządowe, które zakończyły się podpisaniem Traktatu z Amsterdamu w 1997 r. i Traktatu z Nicei w 2001 r., pozwoliły na osiągnięcie pewnych sukcesów, ale wyraźna była słabsza wola polityczna. Wiele kwestii instytucjonalnych, choć niezwykle istotnych w obliczu rozszerzenia Unii, pozostało bez odpowiedzi.

W grudniu 2000 r. szefowie państw i rządów piętnastu państw członkowskich, zgromadzeni w Nicei, doszli do porozumienia w kwestii rewizji traktatów i uznali konieczność kontynuowania reformy instytucjonalnej. Reforma ujęta w Traktacie z Nicei była przez wielu oceniana jako opracowana zbyt powściągliwie. Tym samym Rada Europejska rozpoczęła szerszą i głębszą debatę na temat przyszłości Unii, której celem była rewizja dotychczasowych traktatów. W tych okolicznościach postanowiono zwołać „ostatnią” międzynarodową konferencję naszego kontynentu, której zadaniem miało być przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej.

Ostateczny tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy został jednomyślnie przyjęty przez szefów rządów i państw członkowskich 18.6.2004 r. Po dokonaniu przeglądu pod kątem legislacyjnym i technicznym został uroczystie podpisany 29.10.2004 r. w Rzymie.

Konstytucja Europejska unieważnia większość dotychczasowych postanowień traktatowych. Tak więc po jej wejściu w życie tracą swą moc Traktat Rzymski, Traktat z Maastricht i amsterdamski a także postanowienia z Nicei z 2001 r. Stąd też Traktat Konstytucyjny nie może być przyjmowany częściowo ani obowiązywać tylko w niektórych państwach dotychczasowej Unii.

Aby jednak postanowienia Traktatu mogły wejść w życie, jego tekst musi być poddany procesowi ratyfikacji we wszystkich 25 państwach członkowskich Unii. Ratyfikacja odbywać się będzie zgodnie z obowiązującą w danym państwie procedurą prawną oraz tradycją historyczną. Postanowienia prawne odnośnie sposobu ratyfikacji umowy międzynarodowej, którą jest Traktat, są różne w poszczególnych państwach UE. Możliwe są dwie drogi prawne ratyfikacji, bądź ich połączenie:

- metoda parlamentarna, w ramach której tekst Traktatu poddany zostanie pod głosowanie w parlamencie narodowym państwa członkowskiego oraz
- ogłoszenie ogólnonarodowego referendum, w którym posiadający czynne prawo wyborcze obywatele, odpowiadając na pytanie dotyczące Traktatu, w powszechnym głosowaniu wypowiedzą się „za” lub „przeciw” niemu.

Wyniki referendum, w zależności od obowiązujących przepisów i tradycji, mogą mieć charakter prawnie obowiązujący lub opiniodawczy [1]. Po zakończeniu procesu ratyfikacji oraz złożeniu przez wszystkie państwa członkowskie UE dokumentów ratyfikacyjnych w Rzymie, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy będzie mógł wejść w życie. Zwykle proces ratyfikacji Traktatów wspólnotowych trwał od roku do 2 lat. Dla Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjęto rok 2009 za datę graniczną.

Ze strony polskiej traktat podpisał ówczesny premier rządu Marek Belka i minister spraw

zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz. Nie widnieje zaś na nim podpis głowy państwa polskiego Aleksandra Kwaśniewskiego. Utało się drogą zwyczajową, że głowa państwa podpisując traktat tej rangi co Konstytucja Europejska, określa zarazem tryb jego ratyfikacji. Traktat Konstytucyjny dla Europy zawiera szereg norm ingerujących w porządek prawny RP, a obowiązująca w Polsce konstytucja z dnia 2.4.1997 roku była poparta ogólnonarodowym referendum. Wiele argumentów przemawia za tym by i Traktat Konstytucyjny UE przyjętą w sposób łączący obie wyżej wymienione drogi ratyfikacyjne.

Rok 2005, w którym w Polsce miały miejsce podwójne wybory (parlamentarne i prezydenckie) okazał się krytycznym dla procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego UE. Na wiosnę 2005 w referendum konstytucyjnym Traktat odrzuciło społeczeństwo francuskie, a kilka miesięcy później negatywną ocenę dla tego dokumentu wystawiło społeczeństwo Zjednoczonego Królestwa Holandii.

2. Struktura Traktatu Konstytucyjnego UE

Główny tekst TK jest podzielony na cztery części poprzedzone preambułą. W poszczególnych częściach wyodrębniono szereg tematów nazwanych tytułami, te z kolei zawierają rozdziały, a w niektórych z nich występują sekcje i podsekcje. Integralnym składnikiem Traktatu są protokoły i załączniki.

Pierwsza, nie zatytułowana część Traktatu składa się z dziewięciu tytułów:

- I. Definicja i cele Unii,
- II. Prawa podstawowe i obywatelstwo Unii,
- III. Kompetencje Unii (III),
- IV. Instytucje i organy Unii,
- V. Wykonywanie kompetencji Unii,
- VI. Życie demokratyczne Unii,
- VII. Finanse Unii,
- VIII. Unia i jej bezpośrednie otoczenie,
- IX. Członkostwo w Unii.

W punkcie szóstym części pierwszej wymienione są wszystkie instytucje UE, na które składają się następujące organy:

- Parlament Europejski,
- Rada Europejska,
- Komisja Europejska,
- Minister Spraw Zagranicznych Unii /nowość/,
- Rada Ministrów Unii /nowość/,
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,

Sześć powyższych organów tworzą ramy instytucjonalne przyszłej Unii, pozostałe cztery to organy użyteczności ekonomicznej i ciała doradcze. Są to:

- Trybunał Obrachunkowy,
- Europejski Bank Centralny /nowość ze względu na znacząco zmieniony zakres kompetencji/.

Do istotnych instytucji o charakterze doradczym zaliczono:

- Komitet Ekonomiczno-Społeczny i
- Komitet Regionów.

Drugą częścią Traktatu jest **Karta Praw Podstawowych** przyjęta przez państwa członkowskie podczas szczytu w Nicei, w grudniu 2000 r. Wówczas był to akt woli politycznej. Karta Praw Podstawowych zamieszczona jako druga część TK nabrała znaczenia normatywnego. Poprzedzona własną preambułą Karta ta obejmuje siedem tytułów:

- I. Godność,
- II. Wolności,
- III. Równość,
- IV. Solidarność,
- V. Prawa obywatelskie,
- VI. Wymiar sprawiedliwości,
- VII. Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty.

W trzeciej, bardzo obszernej, części Traktatu zatytułowanej: **Polityki i Funkcjonowanie Unii** występuje siedem tytułów:

- I. Zasady ogólne,

- II. Niedyskryminacja i obywatelstwo,
- III. Polityki i działania wewnętrzne,
- IV. Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich,
- V. Działania zewnętrzne Unii,
- VI. Funkcjonowanie Unii,
- VII. Postanowienia wspólne.

W części czwartej, która została nazwana Postanowienia Ogólne i Końcowe uregulowano kwestie sukcesji przyszłej Unii wobec Wspólnoty Europejskiej i obecnej Unii Europejskiej, w tym uchylenie dotychczasowych traktatów. Sprecyzowano terytorialny zasięg stosowania TK, określono zasady jego wejścia w życie, a także przyjęto zwykłą i uproszczoną procedurę zmiany jego postanowień.

Do Traktatu dołączono załączniki występujące już w Traktatach Rzymskich z 1957 r. Załącznik I — Lista produktów objętych postanowieniami TK dotyczącymi Wspólnej Polityki Rolnej i Rybackiej UE oraz załącznik II — wykaz krajów i terytoriów zamorskich stowarzyszonych z Unią, które utrzymują szczególne stosunki z niektórymi państwami członkowskimi.

Do TK dołączono też trzydzieści sześć protokołów, spośród których zdecydowana większość to protokoły przeniesione z dotychczasowych traktatów założycielskich, rewizyjnych i akcesyjnych, których obowiązywanie nie stało się bezprzedmiotowe. Ponadto do TK, w chwili jego podpisania zostały dołączone, ujęte w Akcie Końcowym Konferencji Międzyrządowej, deklaracje jej uczestników. Konferencja Międzyrządowa przyjęła czterdzieści jeden wspólnych deklaracji wszystkich jej uczestników (niektóre z nich zawarte były w traktatach akcesyjnych) oraz uwzględniono siedem deklaracji niektórych państw członkowskich.

Traktat Konstytucyjny przyznaje przyszłej Unii Europejskiej osobowość prawną (art. I - 7 TK). Podmiotowość w prawie międzynarodowym „przyszłej” Unii Europejskiej nie będzie — podobnie jak w obecnym stanie prawnym — podmiotowością pełną [2].

Utworzona na mocy TK Unia będzie dysponowała jednakże szerszymi i zupełnie nowymi kompetencjami, których dotychczas nie miały WE ani UE. Jej ramy instytucjonalne, cele i zadania również nie będą identyczne. Chodzi o to, że art. I — 12 ust. 4 TK podkreśla specyficzny charakter kompetencji UE w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa — WPZiB, przypisując Unii odrębne zadania „definiowania i implementacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, włączając w to stopniowe definiowanie wspólnej polityki obronnej”, które to cele nie zostały zaliczone do żadnej z trzech grup kompetencji Unii.

Dotychczasowe kompetencje UE, które wynikały z jej struktury a następnie znalazły się w jednym dokumencie Traktatu Konstytucyjnego były kompetencjami określonymi mianem wyłącznych, kompetencje tzw. dzielone (pomiędzy państwa członkowskie i WE jako całość) oraz kompetencje do wspierania, koordynowania i uzupełniania działań państw członkowskich.

Polityka zagraniczna i obronna, przyszłej związanej Traktatem Konstytucyjnym UE musi przekraczać i uzupełniać ten podział, rysujący się w świetle przed-konstytucyjnych traktatów zjednoczeniowych i akcesyjnych. Z powyższych względów możemy raczej mówić o „wchłonięciu” Wspólnoty i Unii Europejskiej przez nową organizację.

Do istotnych atrybutów podmiotowości w obszarze prawa międzynarodowego związanej TK Unii będzie możliwość uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Przyszła Unia uzyska status członka np. WTO, FAO czy Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, a także status obserwatora w innych organizacjach np. w ONZ, OECD, Radzie Europy.

Traktat Konstytucyjny można zinterpretować według trzech grup zasad. Są to:

1. zasady regulujące stosunki pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi;
2. zasady regulujące stosunki pomiędzy instytucjami przyszłej Unii;
3. zasady udziału obywateli w funkcjonowaniu Unii, zasady udziału w społecznym dialogu oraz demokratyzacji i przejrzystości jej działań.

3. Spory o przyszłość prawną i polityczną Unii Europejskiej

W związku z Traktatem Konstytucyjnym UE pojawia się szereg trudnych i nierozstrzygniętych pytań oraz kwestii.

Jak rozumieć pojęcie „zasady” , które używają wszyscy interpretatorzy TK UE, a które nie zostało zdefiniowane ani w tekście legislacyjnym, ani na gruncie teoretycznym?

Czy słuszne było przyjęcie kontynentalnej zasady prawnej, zgodnie z którą Traktat Konstytucyjny UE unieważnia większość wypracowywanych od lat pięćdziesiątych XX wieku postanowień i traktatów EWG, WE i UE?

Czy słusznie postąpiono przyjmując Traktat Konstytucyjny — przeogromny dokument zawierający 484 artykuły i szereg załączników w sposób, który wymaga przyjęcia tego dokumentu od razu w całości, a nie na przykład etapami?

Czy należało przyjąć ideę, zgodnie z którą TK UE ma znosić trójsegmentową strukturę dotychczasowej Unii? Struktura ta przyjęła się i dobrze funkcjonowała w dotychczasowych ramach unormowań kontynentalnego prawa europejskiego [3]?

Nie wiadomo też, czy uda się wypracować Wspólną Politykę Zagraniczną i Obroną możliwą do zaakceptowania przez wszystkich członków, wobec takich państw jak Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny, Indie, kraje arabskie czy inne państwa i organizacje międzynarodowe? Z pytaniem tym będą się wiązać różne kwestie polityczne, ekonomiczne i strategii obronnej. Jak zatem ma postępować, zjednoczona przyszła konstytucją Unia, w wypadku różnicy zdań czy wręcz konfliktu między jednym z jej stowarzyszonych państw a na przykład z jednym z mocarstw [4]?

Pojawia się najważniejsze pytanie czy obecne i przyszłe pokolenia będą zdeterminowane do budowania wspólnoty UE, tak jak jej inicjatorzy K. Adenauer, Ch. de Gaulle i R. Shumann, by Kontynent Europejski z przebogata kulturą i ogromem doświadczeń stawał się na naszym Globie miejscem pokoju, sprawiedliwości i solidarności?

Przypisy:

[1] Przed ogłoszeniem referendum władze państwa członka UE powinny wskazać podstawę prawną w danym państwie do ogłoszenia referendum a zatem określić, czy wynik referendum ma charakter fakultatywny czy obligatoryjny.

[2] W niemal powszechnej opinii organizacje międzynarodowe dysponują podmiotowością pochodną i funkcjonalną a jej zakres wyznaczają kompetencje powierzone przez założycieli organizacji (najczęściej przez państwa dysponujące pełną i domniemaną osobowością prawną). W mniejszym stopniu o kompetencjach organizacji decyduje praktyka działania i uznanie podmiotów trzecich.

[3] Trójsegmentową strukturę UE pomógł wypracować Akt Końcowy z Helsinek przyjęty w 1975 r., który to dokument stworzył pokojowe ramy dla współistnienia państw na kontynencie europejskim i był ukoronowaniem procesu normalizacji po II wojnie światowej. Konferencja w Helsinkach pełniła rolę konferencji pokojowej, mimo że zwołano ją w trzydzieści lat po zakończeniu działań wojennych. Akt Końcowy z Helsinek przyjmował trójsegmentową strukturę współpracy między państwami i społeczeństwami, umawiających się stron.

[4] Problemy te występują już dziś w przypadku np. sporów państw członków Unii, które niegdyś należały do radzieckiej strefy wpływu i ta przeszłość determinuje ich stosunki z Rosją.

Jerzy Kolarzowski

Doktor, adiunkt w Instytucie Historyczno-Prawnym Uniwersytetu Warszawskiego (Wydział Prawa i Administracji). Współzałożyciel i rzecznik prasowy PPS (1987 - luty 1988), zwolniony z pracy w IPI PAN (styczeń 1987), współredagował Biuletyn Informacyjny Ruchu Wolność i Pokój (1986–1987), sygnatariusz platformy Wolność i Pokój (1985), przekazywał i organizował przesyłanie m.in. do Poznania, Krakowa, Gdańska, Lublina i Puław wielu wydawnictw podziemnych. Posiada certyfikat „pokrzywdzonego” wystawiony przez IPN w 2003 r. Master of Art of NLP. Píše rozprawę habilitacyjną "U podstaw europejskiej filozofii praw człowieka. Narodziny jednostki w sferze publicznej i prywatnej w pismach Braci Polskich". Zainteresowania: historia instytucji życia publicznego i prywatnego, myśl etyczna i religijna Europy (zwłaszcza okresu reformacji).



Bada nieoficjalne nurty i idee inspirujące kulturę europejską. Hobby: muzyka poważna, fotografia krajobrazowa. Autor książki [Filozofowie i mistycy](#)

[Pokaż inne teksty autora](#)

(Publikacja: 27-06-2007)

[Oryginał.](http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5434) (<http://www.racjonalista.pl/kk.php/s,5434>)

Contents Copyright © 2000-2008 by Mariusz Agnosiewicz

Programming Copyright © 2001-2008 Michał Przech

Autorem tej witryny jest Michał Przech, zwany niżej Autorem.

Właścicielem witryny są Mariusz Agnosiewicz oraz Autor.

Żadna część niniejszych opracowań nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych, bez uprzedniej pisemnej zgody Właściciela, który zastrzega sobie niniejszym wszelkie prawa, przewidziane

w przepisach szczególnych, oraz zgodnie z prawem cywilnym i handlowym, w szczególności z tytułu praw autorskich, wynalazczych, znaków towarowych do tej witryny i jakiegokolwiek ich części.

Wszystkie strony tego serwisu, wliczając w to strukturę podkatalogów, skrypty JavaScript oraz inne programy komputerowe, zostały wytworzone i są administrowane przez Autora. Stanowią one wyłączną własność Właściciela. Właściciel zastrzega sobie prawo do okresowych modyfikacji zawartości tej witryny oraz opisu niniejszych Praw Autorskich bez uprzedniego powiadomienia. Jeżeli nie akceptujesz tej polityki możesz nie odwiedzać tej witryny i nie korzystać z jej zasobów.

Informacje zawarte na tej witrynie przeznaczone są do użytku prywatnego osób odwiedzających te strony. Można je pobierać, drukować i przeglądać jedynie w celach informacyjnych, bez czerpania z tego tytułu korzyści finansowych lub pobierania wynagrodzenia w dowolnej formie. Modyfikacja zawartości stron oraz skryptów jest zabroniona. Niniejszym udziela się zgody na swobodne kopiowanie dokumentów serwisu Racjonalista.pl tak w formie elektronicznej, jak i drukowanej, w celach innych niż handlowe, z zachowaniem tej informacji.

Plik PDF, który czytasz, może być rozpowszechniany jedynie w formie oryginalnej, w jakiej występuje na witrynie. **Plik ten nie może być traktowany jako oficjalna lub oryginalna wersja tekstu, jaki zawiera.**

Treść tego zapisu stosuje się do wersji zarówno polsko jak i angielskojęzycznych serwisu pod domenami Racjonalista.pl, TheRationalist.eu.org oraz Neutrum.eu.org.

Wszelkie pytania prosimy kierować do redakcja@racjonalista.pl