

ROZPRAWY I ARTYKUŁY

ANDRZEJ PODRAZA

Lublin

Konferencja międzyrządowa jako metoda reformowania Unii Europejskiej¹

1. Wymogi traktatowe i możliwości pozatraktatowe reformowania Wspólnoty/Unii Europejskiej

Sposób przeprowadzenia reformy Unii Europejskiej jest określony w artykule 48 Traktatu UE². Zgodnie z procedurą, propozycje zmian Traktatów mogą być zgłoszone Radzie przez rząd każdego państwa członkowskiego lub Komisję Europejską. Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich, powszechnie zwana Konferencją Międzyrządową, w ramach której ma być uzgodniona reforma Traktatów, jest zwoływana przez przewodniczącego Rady, jeżeli decyzję w tej sprawie podejmie Rada po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i jeżeli jest to niezbędne również Komisji. Jeśli zmiany mają dotyczyć kwestii instytucjonalnych w dziedzinie pieniądza, wymagane jest również odbycie konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Wszystkie decyzje i uzgodnienia w ramach Konferencji Międzyrządowej zapadają jednomyślnie i wchodzą w życie po ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Takie określenie procesu reformowania Traktatów świadczy o jego wyraźnym międzyrządowym charakterze, w którym doniosłą rolę odgrywają państwa członkowskie podejmujące decyzje na zasadzie consensusu. Poza generalnymi wskazówkami zawartymi w artykule 48, w Traktacie ani też w żadnym innym wiążącym dokumencie nie można znaleźć zapisów, które określałyby sposób przygotowania obrad, czy też przebiegu negocjacji. Niemniej jednak w toku prowadzonych rokowań wyodrębniło się szereg zasad, o których będzie mowa poniżej, a które mieszczą się w ramach czegoś, co można by nazwać *acquis conferencielle*³.

¹ Niniejszy artykuł powstał na podstawie książki: A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.

² Przed zmianą numeracji na mocy Traktatu Amsterdamskiego był to artykuł N. Natomiast jeszcze przed wejściem w życie Traktatu UE z Maastricht klauzula ta znajdowała się w Traktacie EWG. Był to artykuł 236, którego brzmienie było niemal identyczne z artykułem 48 Traktatu UE. Jedyną poważniejszą zmianą jest uwzględnienie obecnie możliwości zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego.

³ D. Beach, *The dynamics of European integration. Why and when EU institutions matters*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2005, s. 8.

Traktat o UE przewiduje jeszcze jedną możliwość przeprowadzenia bardzo ograniczonej reformy Traktatów. Otóż zgodnie z artykułem 49⁴, warunki wejścia nowego państwa członkowskiego do Unii Europejskiej zapisane w umowie akcesyjnej pociągają za sobą niezbędne dostosowania w Traktatach. Porozumienie to, które musi być zaakceptowane przez wszystkie kraje, podlega procesowi ratyfikacji zarówno w państwach członkowskich, jak i państwie kandydującym, zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jednak na mocy umowy akcesyjnej dokonuje się na ogół jedynie ograniczonych zmian w zakresie funkcjonowania instytucji. Ponadto w Traktatach znajdowały się lub znajdują bardzo specyficzne zapisy dotyczące modyfikacji bardzo konkretnych zapisów traktatowych⁵. Na przykład artykuł 222 Traktatu WE pozwala na zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości, jeżeli poprosi o to sam Trybunał, a Rada podejmie jednomyślną decyzję.

Oprócz zapisów traktatowych pozwalających na całościową i dogłębną lub bardzo ograniczoną i specyficzną reformę, istnieją również inne możliwości dokonania zmian w funkcjonowaniu Unii i Wspólnot Europejskich. Jedną z takich ewentualności jest zawarcie porozumień pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej, tj. Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Umowy te, które często prowadzą do wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego, są traktowane przez tę instytucję jako politycznie wiążące dokumenty podlegające sformalizowaniu podczas Konferencji Międzyrządowych⁶. Sytuują się one w ramach tzw. miękkiego prawa lub zwane są nieformalnymi konwencjami. Pomimo już dosyć długiej tradycji zawierania tego rodzaju porozumień, ich znaczenie i rola dla systemu prawnego Unii Europejskiej nie jest dostatecznie znana. Inną możliwością modyfikowania zapisów traktatowych, jednak bez ich formalnej zmiany, jest zawieranie pozatraktatowych porozumień lub kompromisów. Przykładem może być przede wszystkim słynny kompromis luksemburski ze stycznia 1966 r.⁷ oraz porozumienie z Joanniny, które zostało zawarte w marcu 1994 r.⁸ Oba dotyczyły podejmowania

⁴ Przed Traktatem Amsterdamskim był to artykuł O.

⁵ B. P. G. Smith, *Constitution building in the European Union. The process of Treaty reforms*, Kluwer Law International, The Hague 2002, s. 7–8.

⁶ Na temat porozumień międzyinstytucjonalnych w kontekście udziału Parlamentu Europejskiego w procesie reformy Traktatów patrz A. Maurer, D. Kietz, *The European Parliament in Treaty reform: predefining IGCs through interinstitutional agreements*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2006. Jak podkreśla Stanisław Biernat, porozumienia międzyinstytucjonalne mają w rzeczywistości większe znaczenie niż wynika to z ich charakteru prawnego [S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 197].

⁷ Kompromis luksemburski został zawarty po półrocznym bojkocie obrad Rady Ministrów przez Francję w 1965 r. (tzw. polityka pustego krzesła). Pozwalał on na podejmowanie decyzji w Radzie jednomyślnie, pomimo tego, że Traktat EWG przewidywał większość kwalifikowaną w sytuacji, kiedy jedno lub kilka państw stwierdzi, że w grę wchodzi ważny interes jednego lub kilku partnerów. Kompromis ten obowiązywał do Jednolitego Aktu Europejskiego (A. Podraza, *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 44).

⁸ Porozumienie z Joanniny zostało zawarte w marcu 1994 r., tj. przed przystąpieniem Austrii, Finlandii i Szwecji do Unii Europejskiej, co nastąpiło w styczniu 1995 r. Kompromis ten, w formie decyzji Rady, umożliwiał podniesienie pułapu ilości głosów w trakcie głosowania w Radzie większością kwalifikowaną wbrew temu, co było zapisane w Traktacie WE [tekst kompromisu patrz: *The Ioannina compromise (Council decision of 29 March 1994)*, w: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan Press, Basingstoke 1997, s. 313].

decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Jakkolwiek pozatraktatowe możliwości modyfikowania zapisów Traktatów bez ich formalnej zmiany mają często duży wpływ przede wszystkim na procesy podejmowania decyzji we Wspólnocie/Unii Europejskiej, to jednak w sposób trwały reforma może być dokonana jedynie w ramach Konferencji Międzyrządowej.

2. Rodzaje Konferencji Międzyrządowych

Za Brendanem Smithem można wyróżnić trzy zasadnicze rodzaje Konferencji Międzyrządowych, tj. prawne, specjalne i konstytucyjne⁹. Konferencje Międzyrządowe prawne mają charakter akcydentalny i dotyczą ograniczonych zmian Traktatów. Były one organizowane na podstawie skreślonego już artykułu 236 Traktatu EWG. Trwały one niekiedy tylko kilka godzin, jak na przykład negocjacje w sprawie tzw. traktatu o fuzji, który został podpisany 8 kwietnia 1965 r. i ustanowił jednolitą Radę i jednolitą Komisję dla trzech Wspólnot Europejskich. Większość kwestii zostało rozstrzygniętych przed formalnym zwołaniem Konferencji Międzyrządowej, podobnie jak w przypadku traktatów budżetowych z 1970 i 1975 r.¹⁰ Druga kategoria Konferencji Międzyrządowych, tzw. specjalnych, pozwala na przeprowadzenie niezbędnych zmian traktatowych w sytuacji przede wszystkim przyjęcia nowych państw członkowskich. Możliwość ta odnosi się również do dyspozycji, które znajdują się w niektórych artykułach, pozwalających na przykład na zwiększenie liczby rzeczników generalnych. Jak podkreśla Smith, w tych ostatnich przypadkach nie trzeba nawet zwoływać formalnych posiedzeń Konferencji Międzyrządowych. Trzeci rodzaj Konferencji Międzyrządowych został nazwany przez Smitha konstytucyjnymi. Posiadają one trzy podstawowe cechy. Po pierwsze, podczas tych Konferencji w sposób znaczący zmienia się lub zamierza się zmienić obowiązujące traktaty lub też przyjmuje się nowy traktat. Po drugie, dokonując zmian traktatowych, określa się zestaw celów politycznego działania. Po trzecie, te polityczne cele są związane z dogłębnymi reformami instytucjonalnymi.

Zgadając się z wyodrębnieniem przez Smitha trzech kategorii Konferencji Międzyrządowych, można mieć jedynie pewne wątpliwości co do używania samej nazwy „Konferencje konstytucyjne”. Być może lepiej byłoby stosować sformułowanie „rzeczywiste Konferencje Międzyrządowe”, które ma charakter neutralny, jakkolwiek trudno nie zaakceptować tezy, o której była mowa powyżej, że w Traktatach znajdują się elementy konstytucyjne, a Konferencje Międzyrządowe pełnią rolę konstytucyjną¹¹. Konstytucyjne czy rzeczywiste Konferencje Międzyrządowe są organizowane

⁹ Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 6–12.

¹⁰ To, że te trzy pierwsze Konferencje Międzyrządowe mają niekontrowersyjny charakter podkreślają również inni autorzy, patrz na przykład D. Leonard, *Understanding the EU's intergovernmental conferences*, „European Affairs”, September 2000, s. 21.

¹¹ W taki sposób podchodzą do Konferencji Międzyrządowych różni autorzy. Juliet Lodge mówi, że pełnią one rolę konstytucyjną (J. Lodge, *Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference*, „International Negotiation” 1998, vol. 3, nr 3, s. 484), a Derek Beach, powołując się na Johna Petersona i Elizabeth Bomberg, nazywa je „konwencjami konstytucyjnymi” (D. Beach, *The dynamics of European integration*, s. 8).

od 1985 r. W sumie było ich pięć i kolejno doprowadziły do podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.), Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (1992 r.), Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.), Traktatu Nicejskiego (2001 r.) i Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (2004 r.).

3. Charakter i organizacja prac w ramach Konferencji Międzyrządowej

Abstrahując od często bardzo zróżnicowanych podejść teoretycznych¹² i analiz empirycznych, Konferencję Międzyrządową można określić jako wielostronne negocjacje dyplomatyczne w ramach Unii Europejskiej, których celem jest reforma obowiązujących Traktatów bądź przyjęcie nowego, i w których pierwszorzędną rolę odgrywają państwa członkowskie, jakkolwiek na przygotowanie, przebieg i ostateczny rezultat rokowań ograniczony wpływ wywierają również instytucje ponadnarodowe, tj. przede wszystkim Komisja i Parlament Europejski. Pomimo tego, że negocjacje są stałą cechą Unii Europejskiej¹³, to jednak dokonuje się dosyć powszechnie rozróżnienia pomiędzy sporadycznym „wielkim układaniem się”, co dotyczy Konferencji Międzyrządowych, a codziennym podejmowaniem decyzji w ramach Unii¹⁴. Celem pierwszego rodzaju negocjacji jest całościowa bądź ograniczona reforma zapisów traktatowych, co może nawet zaowocować przyjęciem całkowicie nowego traktatu. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie reform traktatowych wykracza poza formalne negocjacje w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, gdyż należy również brać pod uwagę okresy między poszczególnymi Konferencjami, w których pojawić się mogą formalne i nieformalne innowacje o charakterze konstytucyjnym¹⁵. Należy

¹² Jak wspomniano we wstępie, jednym z podstawowych założeń niniejszej rozprawy jest analiza procesu reformowania UE w ramach Konferencji Międzyrządowych z punktu widzenia swobodnego naukowego realizmu, w którym czerpie się z różnych podejść teoretycznych bez faktycznego faworyzowania któregoś z nich. Takie podejście nie jest oznaką poznawczej bezradności, ale wynika z uznania faktu, że natura Unii Europejskiej jest trudna do wyjaśnienia wyłącznie w oparciu o jedno podejście teoretyczne.

¹³ Niektórzy autorzy w następujący sposób opisują UE: negocjowany porządek (Smith); permanentna instytucja negocjacyjna (Bal); negocjacyjny maraton (Kohler-Koch) [Ch. O. Elgström, O. Elgström, *Introduction*, w: O. Elgström, O. Elgström (red.), *European Union negotiations: processes, networks and institutions*, Routledge, Abingdon 2005, s. 1]. Na temat procesów negocjacyjnych w Unii Europejskiej patrz również P. Meerts, F. Cede (red.), *Negotiating European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2004.

¹⁴ P. Pierson, *The path to European integration: a historical – institutionalist analysis*, w: W. Sandholz, A. Stone Sweet (red.), *European integration and supranational governance*, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 33. Do takiego podziału nawiązuje w swoich rozważaniach Zbigniew Czachór, przedstawiając jedną z najbardziej wpływowych koncepcji, tj. liberalny intergovernmentalizm Andrew Moravcsika. Czachór słusznie zauważa, że u Moravcsika występuje podział na *low politics* (polityki o charakterze wspólnotowym) i *high politics* (zmiany traktatowe oraz drugi i trzeci filar UE) (Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2004, s. 46).

¹⁵ T. Christiansen, G. Falkner, K. E. Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform: beyond diplomacy and bargaining*, w: G. Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process: historical institutionalist perspectives*, „Journal of European Public Policy” 2002, vol. 9, nr 1, s. 12. O zmianach dokonywanych pomiędzy formalnymi Konferencjami Międzyrządowymi piszą również Jeffrey Stacey i Ber-

przede wszystkim docenić rolę Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie, działania podejmowane przez Komisję we współpracy z rządami państw członkowskich, które dążą do redefinicji obowiązujących norm traktatowych przy realizacji poszczególnych polityk, czy też rozwijania określonych polityk i działań bez należytej podstawy prawnej, sankcjonowanych następnie w ramach formalnych Konferencji Międzyrządowych¹⁶. Przykładem może być chociażby wprowadzenie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w 1999 r. na mocy decyzji Rady Europejskiej. Dopiero później została ona zapisana w Traktacie Nicejskim. Stąd wniosek, że integracji europejskiej nie można postrzegać jako serii wydarzeń, czyli inaczej rzecz ujmując, nie można jej opisywać jedynie przez analizę Konferencji Międzyrządowych¹⁷. W takim ujęciu, prezentowanym między innymi przez Thomasa Christiansena i Erika Jørgensena, reformy traktatowe są procesem ciągłym. Wobec tego należy poddawać analizie nie tyle, jak to nazywają autorzy, uroczyste wydarzenia, ile okresy pomiędzy poszczególnymi Konferencjami Międzyrządowymi. Jakkolwiek uznają oni, że Konferencje Międzyrządowe wprowadzają istotne zmiany do struktury Traktatów, to jednak w większej mierze kodyfikują one zmiany, które zostały już dokonane. W takim ujęciu, konstytucjonalizacja Unii i istotne reformy instytucjonalne dokonywane są „daleko” od międzyrządowego stołu negocjacyjnego¹⁸. Jakkolwiek do pewnego stopnia trudno nie zgodzić się z takim sposobem myślenia, gdyż nie ulega wątpliwości, że przygotowanie negocjacji, jak i implementacja uzgodnionych zapisów, odgrywają bardzo istotną rolę w procesie reform traktatowych, to jednak zmiany bez formalnego zwołania Konferencji Międzyrządowej mogą mieć jedynie charakter ograniczony i częściowy. Można postawić wobec tego tezę, że jakakolwiek generalna reforma Unii Europejskiej może być przeprowadzona jedynie w ramach Konferencji Międzyrządowej, nawet w sytuacji zastosowania metody konwentowej, gdyż projekt przygotowany przez Konwent został przedstawiony do akceptacji państwom członkowskim. Co więcej, to w trakcie trwania obrad Konwentu odbywały się w zasadzie rokowania pomiędzy największymi państwami członkowskimi. Podkreślanie znaczenia faz przygotowawczej i związanej z implementacją zapisów może być natomiast pomocne w postawieniu innej dosyć popularnej tezy o ciągłym lub permanentnym reformowaniu Wspólnoty/Unii Europejskiej, gdyż proces ten, uwzględniając okresy między poszczególnymi Konferencjami Międzyrządowymi,

thold Rittberger, którzy nadają tym modyfikacjom miano „integracji interregnum” (J. Stacey, B. Rittberger, *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2003, vol. 10, nr 6).

¹⁶ G. Falkner, *Introduction: EU treaty reform as a three-level process*, w: Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process*, s. 1.

¹⁷ T. Christiansen, K. E. Jørgensen, *The Amsterdam process: a structurationist perspective on EU Treaty reform*, „European Integration online Papers (EioP)” 1999, vol. 3, nr 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>.

¹⁸ Christiansen i Jørgensen podają szereg przykładów, które mają wzmacniać ich tezę o kodyfikacji przez Konferencję Międzyrządową wcześniejszych zmian. Są to: instytucjonalizacja regularnych spotkań szefów państw lub rządów; rozwój mechanizmu koordynacji polityki zagranicznej; wzrost znaczenia prezydencji; zwiększenie uprawnień Parlamentu Europejskiego; wprowadzenie zróżnicowanej integracji dzięki klauzulom „opt-out” i „opt-in” (Christiansen, Jørgensen, *The Amsterdam process*, s. 17).

trwa nieprzerwanie począwszy od negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim w połowie lat 80. XX wieku aż do dzisiaj¹⁹.

Analizując przebieg negocjacji w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, można dojść do przekonania, że występuje między nimi wiele podobieństw, ale także różnic. Można zwrócić uwagę na szereg elementów, które mają wpływ na końcowy rezultat rokowań. Są one następujące:

- 1) charakter i znaczenie fazy przygotowawczej;
- 2) określenie agendy Konferencji Międzyrządowej oraz istota najbardziej kluczowych zagadnień podlegających negocjacom;
- 3) znaczenie poszczególnych poziomów prowadzenia rokowań;
- 4) rola prezydencji w ukierunkowaniu rozmów;
- 5) rola poszczególnych państw członkowskich w rokowaniach, z uwzględnieniem trwałych i pragmatycznych koalicji;
- 6) rola instytucji ponadnarodowych, tj. Komisji i Parlamentu Europejskiego.

3.1. Przygotowanie negocjacji i określenie agendy Konferencji Międzyrządowej

Bardzo duży wpływ na przebieg i ostateczny rezultat negocjacji może odgrywać sposób przygotowania Konferencji Międzyrządowej oraz określenie agendy, czyli precyzyjna identyfikacja zagadnień, co do których mają być prowadzone rokowania. Niektórzy autorzy uważają nawet, że na możliwość osiągnięcia daleko idącego porozumienia przez Konferencję Międzyrządową wpływ ma przede wszystkim, oprócz bardzo istotnej roli prezydencji, faza przygotowawcza, w której rządy państw członkowskich prezentują własne stanowiska, a niżsi rangą negocjatorzy mogą przedstawić odmienne pakiety możliwych rozwiązań²⁰. Od strony praktycznej różnice w tym zakresie najlepiej określił Sir John Kerr, były stały przedstawiciel Wielkiej Brytanii, który oceniając rozmowy, które doprowadziły do przyjęcia Traktatu z Maastricht, stwierdził, że negocjacje w sprawach unii walutowej były grzeczne i profesorskie, podczas gdy rokowania w sprawie unii politycznej nie były ani grzeczne, ani profesorskie²¹. Jak wyjaśniał Kerr, wynikało to z tego, że pierwsza Konferencja Międzyrządowa była dobrze przygotowana, natomiast druga wręcz przeciwnie. Rozmowy w sprawie unii walutowej prawdopodob-

¹⁹ W Polsce tezę o ciągłym procesie reformowania Wspólnot/Unii Europejskiej, przede wszystkim w kontekście zmian instytucjonalnych, stawiają między innymi Stanisław Parzymies (S. Parzymies, *Proces instytucjonalizacji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli permanentne reformowanie mechanizmu podejmowania decyzji*, w: E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002) i Rafał Trzaskowski (R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 386–388).

²⁰ A. Dür, G. Mateo, *Treaty-making in the European Union: bargaining, issue linkages, and efficiency*, „European Integration online Papers (EioP)” 2004, vol. 8, nr 18, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-018a.htm>, s. 1–6.

²¹ R. Pryce, *The Treaty negotiations*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994, s. 41–42.

nie już od 15 grudnia 1990 r., czyli od momentu inauguracji Konferencji Międzyrządowej, toczyły się przede wszystkim na podstawie projektu traktatu przygotowanego przez Komisję Europejską, ale również raportu Komitetu Gubernatorów Banków Centralnych²². Punktem wyjścia rozmów w zakresie unifikacji politycznej były jedynie priorytety przyjęte przez Radę Europejską na posiedzeniu w Rzymie w dniach 14–15 grudnia 1990 r., a dopiero w kwietniu 1991 r. prezydencja luksemburska przedstawiła w postaci *non-paper* projekt Traktatu o Unii Europejskiej, w którym znalazło się szereg elementów związanych z unią polityczną²³. Ta różnica w przygotowaniu ma także pewien wpływ na końcowy rezultat, jakkolwiek w tym zakresie dużą rolę odgrywa szereg innych czynników, przede wszystkim charakter dyskutowanych zagadnień. Porównując zapisy Traktatu z Maastricht o unii walutowej i WPZiB, te pierwsze są raczej jednoznaczne, zaś te drugie są nie do końca jasnym kompromisem.

Analizując Konferencje Międzyrządowe, poczynawszy od tej, która zakończyła się przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego, należy uznać, że w fazie przygotowawczej, której głównym celem jest określenie agendy, jak też przedstawienie wstępnych sugestii konkretnych rozwiązań, bazowano przede wszystkim na dyspozycjach, które znalazły się w poprzednim Traktacie. Wskazania te mogły mieć charakter niezwykle lakoniczny i mało precyzyjny, ale również bardzo konkretny. Ten pierwszy przypadek dotyczy przygotowania Konferencji Międzyrządowej w 1996 r., a drugi dwóch kolejnych Konferencji, których zakres obrad był kształtowany w oparciu o tzw. pozostałości po Amsterdamie oraz wyraźne zalecenia zawarte w Traktacie Nicejskim²⁴. W fazie przygotowawczej bierze udział szereg podmiotów. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczą rolę odgrywają państwa członkowskie, w tym głównie ten kraj, który sprawuje prezydencję, jakkolwiek nie należy zapominać również o wkładzie przede wszystkim Komisji Europejskiej i do pewnego stopnia Parlamentu Europejskiego. Już na tym etapie zaznaczają się spory pomiędzy państwami członkowskimi dotyczące określenia agendy Konferencji Międzyrządowej, co może rzutować na czas trwania i skuteczność Konferencji. Problem taki pojawił się chociażby przed rokowaniami nicejskimi. Uzewnętniły się wówczas dwa odrębne stanowiska²⁵. Z jednej strony, mniejsze państwa członkowskie oraz Parlament Europejski dążyły do przyjęcia szerszej agendy, co mogło prowadzić do wydłużenia przebiegu Konferencji Międzyrządowej i jednocześnie do wstrzymania na pewien czas procesu poszerzenia Unii Europejskiej. Z drugiej strony, większe kraje chciały, aby porządek obrad był ograniczony, gdyż Konferencja mogła trwać krócej i wobec tego akcesja nowych państw mogła nastąpić szybciej. To drugie podejście, które ostatecznie zostało przyjęte, mogło jednak skutkować, co miało

²² Podraza, *Unia Europejska*, s. 59.

²³ Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 47.

²⁴ Niektórzy autorzy twierdzą nawet, że kolejne Konferencje Międzyrządowe były zwoływane w oparciu o pozostałości po Maastricht, Amsterdamie i Nicei, jakkolwiek jedynie pozostałości po Amsterdamie stały się centralnym elementem agendy rokowań w sprawie Traktatu Nicejskiego (Christiansen, Falkner, Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform*, s. 28).

²⁵ M. Gray, A. Stubb, *Keynote article: The Treaty of Nice – negotiating a poisoned chalice?*, „Journal of Common Market Studies. Annual Review” 2001, vol. 39, s. 8–9; X. A. Yataganas, *The Treaty of Nice: the sharing of power and the institutional balance in the European Union – a continental perspective*, „European Law Journal”, September 2001, vol. 7, nr 3, s. 245–246.

ostatecznie miejsce, koniecznością zorganizowania kolejnej Konferencji Międzyrządowej, aby przeprowadzić bardziej dogłębną reformę.

Możliwości przygotowania rokowań są dosyć zróżnicowane. Doświadczenia lat 90. XX wieku i późniejsze wskazują na trzy różne modele, które były zastosowane przed formalnym otwarciem rozmów. Były to: grupa refleksyjna (grupa przedstawicieli); grupa mędrców; Konwent. Przed Konferencją Międzyrządową w 1996 r. powołano grupę refleksyjną składającą się z przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich oraz przewodniczącego Komisji. W posiedzeniach uczestniczyli również reprezentanci Parlamentu Europejskiego. Przed Konferencją Międzyrządową w 2000 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi powołał tzw. grupę mędrców, w której znaleźli się trzej byli politycy. Natomiast Konferencja Międzyrządowa zwłaszcza w 2003 r. została poprzedzona Konwentem Europejskim, w którym zasiadali przedstawiciele rządów państw członkowskich i kandydackich, parlamentów narodowych, Komisji i Parlamentu Europejskiego. Zarówno mandat tego ciała²⁶, jak i charakter obrad był zdecydowanie inny od dwóch poprzednich gremiów. W odróżnieniu od Konwentu, prace grupy refleksyjnej i grupy mędrców sprowadziły się do wskazania podstawowych problemów, które powinny być przedmiotem formalnych rozmów. Co więcej, grupa refleksyjna stanowiła namiastkę późniejszych rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowej. Natomiast raport grupy mędrców nie miał większego znaczenia, gdyż był w zasadzie podstawą dyskusji jedynie w ramach Komisji, dla której był przygotowywany. Zresztą użyteczność grupy mędrców, abstrahując od konkretnych doświadczeń, jest niekiedy kwestionowana, gdyż pomimo spójnej natury końcowego raportu, może być on zanadto oderwany od realiów politycznych determinowanych przez rządy państw członkowskich²⁷. Konwent natomiast, wykorzystując własny mandat, ale również nieco go przekraczając, wypracował nowy całościowy Traktat, który jak chciało wiele państw członkowskich, miał być zaakceptowany jedynie z drobnymi zmianami przez państwa członkowskie w ramach Konferencji Międzyrządowej. W dużej mierze nie wynikało to jednak z demokratycznej natury metody konwentowej, ale przede wszystkim z faktu, że to w Konwencie, lub w jego kuluarach, odbywały się już w zasadzie rokowania z udziałem przedstawicieli największych państw członkowskich. Analizując doświadczenia z prac Konwentu, wysuwano niekiedy propozycję, że to właśnie Konwent powinien całkowicie zastąpić Konferencję Międzyrządową z uwagi na większą reprezentatywność²⁸. Abstrahując od kwestii ewentualnej zasadności tego postulatu, takie sformułowanie ukazuje istotne znaczenie metody konwentowej w porównaniu z innymi możliwościami przygotowania rokowań pomiędzy państwami członkowskimi.

²⁶ Mandat Konwentu nie był do końca jednoznaczny. Można było więc spekulować na temat jego utrzymania i oczekiwać, że będzie on spełniał jedną z trzech ról: 1) podejście minimalistyczne – Konwent jako rządowy *think tank*; 2) podejście maksymalistyczne – Konwent jako konstytuanta; 3) podejście deliberatywne – ewolucja konstytucyjna poprzez deliberację i argumentowanie (Ch. Reh, W. Wessels, *Towards an innovative mode of Treaty reform? Three sets of expectations for the Convention*, „Collegium” 2002, nr 24).

²⁷ D. Galloway, *The Treaty of Nice and beyond. Realities and illusions of power in the EU*, Sheffield Academic Press, Sheffield 2001, s. 29–30.

²⁸ J. Pollak, P. Slominski, *The representative quality of EU Treaty reform: a comparison between the IGC and the Convention*, „European Integration” 2004, vol. 26, nr 3.

3.2. Różne poziomy prowadzenia negocjacji

Negocjacje w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych odbywają się zazwyczaj na trzech zasadniczych poziomach, tj. szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych²⁹ oraz przedstawicieli ministrów. Te dwa pierwsze szczeble mają charakter polityczny, a trzeci administracyjny³⁰. Można niekiedy wyróżnić dodatkowo czwarty poziom prowadzenia rozmów, jakkolwiek ma on charakter nieco specyficzny i techniczny³¹. Powołuje się bowiem niekiedy grupy robocze, z których najbardziej znaną jest grupa *przyjaciół prezydencji*. W ramach negocjacji amsterdamskich zajmowała się ona różnymi problemami, przede wszystkim uproszczeniem Traktatów, a podczas rokowań nicejskich – kwestią reformy systemu sądowego UE. Natomiast w ramach Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. prezydencja powołała grupę roboczą ekspertów prawnych, składającą się z przedstawicieli państw członkowskich, Rady oraz Komisji, przy udziale obserwatorów z trzech państw kandydackich. Głównym zadaniem tego ciała była prawna weryfikacja tekstu przygotowanego przez Konwent³². Grupa zajmowała się również analizą zapisów traktatów akcesyjnych oraz protokołów i deklaracji dołączonych do Traktatów podczas poprzednich Konferencji Międzyrządowych pod kątem ich ewentualnej dezaktualizacji.

Kluczowe znaczenie w osiąganiu ostatecznych kompromisów odgrywają szefowie państw lub rządów, spotykający się w ramach Rady Europejskiej. Jakkolwiek w przypadku funkcjonowania Rady Europejskiej nie ma znaczenia, czy posiada ona formalne kompetencje do podejmowania określonych działań, to jednak uprawnienia w tym zakresie można wywodzić z artykułu 4 Traktatu UE, w myśl którego „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej mierze ogólne kierunki polityczne”. Każda Konferencja Międzyrządowa kończy się posiedzeniem Rady Europejskiej, podczas którego (w sposób często bardzo dramatyczny) przyjmuje się całościowy pakiet negocjacyjny, rozstrzygając przede wszystkim najbardziej drażliwe problemy dzielące państwa członkowskie. Szefowie państw i rządów nie tylko odgrywają istotną rolę w zakończeniu rokowań, ale również mają wiele do powiedzenia w określeniu mandatu Konferencji Międzyrządowej i politycznym ukierunkowaniu rozmów na niższych szczeblach. Dzieje się to zarówno podczas formalnych, jak i nieformalnych spotkań Rady Europejskiej. Najburzliwszym posiedzeniem w historii Konferencji Międzyrządowych było zapewne spotkanie Rady Europejskiej w Nicei, które zakończyło się przyjęciem Traktatu Nicejskiego, a które trwało od 7 do 11 grudnia 2000 r. Zasadą jest, że wszystkie nierozwiązane kwestie na niższych poziomach rokowań przechodzą na szczebel wyższy i w ostateczności decyzja w ich zakresie musi być

²⁹ W szczególnych przypadkach mogą być to ministrowie gospodarki i finansów, co miało miejsce w trakcie negocjacji nad Traktatem z Maastricht w zakresie unii gospodarczej i walutowej.

³⁰ T. Christiansen, M. Gray, *The European Commission and Treaty reform*, „Eipascope” 2003, nr 3, s. 12.

³¹ M. Gray, *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, „Rethinking the European Union (EIPA)” 2000, nr 5, s. 268.

³² P. Norman, *The accidental constitution. The making of Europe's Constitutional Treaty*, EuroComment, Brussels 2005, s. 284; SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*, http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations1_en.htm.

podjęta przez szefów państw lub rządów. Na ogół są to najbardziej drażliwe zagadnienia instytucjonalne, dotyczące pozycji państwa w Unii Europejskiej, czyli wpływów w procesie podejmowania decyzji. Są to takie kwestie, jak podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, zarówno jeżeli chodzi o system, jak i zakres jego stosowania, skład Komisji Europejskiej oraz w mniejszym stopniu skład Parlamentu Europejskiego. Z perspektywy poszczególnych krajów zagadnienia te przedstawiają różne znaczenie. Upraszczając problem, można wnioskować, że dla państw dużych i średnich pierwszorzędną rolę odgrywa pierwsza kwestia, tj. konstrukcja systemu większości kwalifikowanej, zaś dla pozostałych, czyli mniejszych, dwie pozostałe.

W porównaniu z szefami państw lub rządów, częstotliwość spotkań ministrów spraw zagranicznych jest większa, gdyż odbywają się one mniej więcej raz w miesiącu, na ogół w ramach regularnych posiedzeń Rady Spraw Ogólnych, ale również w trakcie posiedzeń Rady Europejskiej. Nie oznacza to, że ich zdolności wypracowania konkretnych rozwiązań są większe. Jak się podkreśla, ponoszą oni polityczną odpowiedzialność za przebieg Konferencji Międzyrządowych, nie dysponując jednak dostateczną ilością informacji, aby w pełni kontrolować rozmowy na niższym szczeblu, czyli w ramach grupy przedstawicieli, i nie mając znaczenia politycznego, jak przywódcy państw, aby zawierać kluczowe kompromisy³³. Niekiedy więc kwestionuje się nawet użyteczność posiedzeń ministrów spraw zagranicznych, gdyż sprowadzają się one do przedstawienia stanowisk poszczególnych państw członkowskich, zgodnie z procedurą *tour de table*³⁴. Z drugiej jednak strony, wskazuje się na rolę ministrów w zachowaniu spójności rokowań. Pewne znaczenie mają spotkania zwane konklawami, które trwają nieco dłużej, a ich celem jest identyfikacja różnic i doprowadzenie do zawarcia porozumienia w poszczególnych kwestiach³⁵. Stosuje się nazwę konklawe, gdyż spotkania te mogą trwać nieco dłużej i co więcej, widoczna jest determinacja poszczególnych delegacji, aby ostatecznie wypracować formułę kompromisową. Warto zwrócić uwagę na różnice pomiędzy negocjacjami amsterdamskimi i nicejskimi z jednej strony, a rokowaniami w sprawie Traktatu Konstytucyjnego z drugiej. Otóż w tym drugim przypadku rola ministrów spraw zagranicznych była o wiele większa, gdyż negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowej w 2003 r. odbywały się jedynie na szczeblu szefów państw lub rządów oraz ministrów spraw zagranicznych. Wynikało to z odmiennego charakteru rokowań, gdyż tylko w ograniczonym zakresie dokonywano zmian w tekście wypracowanym wcześniej przez Konwent Europejski.

Na trzecim poziomie negocjacje są prowadzone w ramach grupy przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych. W jej skład wchodzi zazwyczaj stali przedstawiciele

³³ Beach, *The dynamics of European integration*, s. 9; J. Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference: a survey of the process*, w: J. Monar, W. Wessels (red.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, Continuum, London–New York 2001, s. 17.

³⁴ *Tour de table* (wokół stołu) to metoda, która jest stosowana w Radzie i polega na prezentacji przez każde państwo członkowskie własnego stanowiska, co biorąc pod uwagę liczbę państw członkowskich zajmuje dosyć sporo czasu. Co więcej, taki sposób procedowania nie zawsze jest konstruktywny, gdyż często opinie poszczególnych krajów są powszechnie znane (F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan, Basingstoke 1997, s. 39).

³⁵ Niektórzy autorzy zamiast nazwy konklawe używają określenia spotkania „maratońskie” (Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 61).

państw członkowskich akredytowani w Brukseli lub byli stali przedstawiciele, dyrektorzy polityczni lub byli dyrektorzy polityczni w ministerstwach spraw zagranicznych, ministrowie stanu, deputowani do Parlamentu Europejskiego i wysocy rangą urzędnicy ministerstw spraw zagranicznych³⁶. Znaczenie grupy dla przebiegu rokowań jest niezwykle duże, gdyż spotyka się ona czasami kilka razy w miesiącu. Grupa ta uzgadnia przede wszystkim zagadnienia o charakterze bardziej technicznym niż politycznym, gdyż z uwagi na kontrowersyjność tych ostatnich, decyzje są podejmowane na wyższych szczeblach. Na przykład około 60–70% zapisów Traktatu Amsterdamskiego wynegocjowano w ramach grupy przedstawicieli³⁷. Zupełnie inaczej wyglądały rozmowy podczas Konferencji Międzyrządowej zakończonej przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego. Negocjacje toczyły się prawie wyłącznie na szczeblach politycznych, tj. pomiędzy szefami państw lub rządów oraz ministrami spraw zagranicznych. Z uwagi na długość obrad Konwentu i przygotowanie całościowego projektu przez to gremium, początkowo nie planowano żadnych spotkań przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych bądź urzędników państw członkowskich³⁸. Jedynie poszczególne kraje stworzyły tzw. punkty kontaktowe, inaczej punkty ogniskowe, czyli mianowały urzędników, którzy pełnili przede wszystkim funkcje administracyjne i techniczne, gdyż ich głównym zadaniem było dążenie do ułatwiania wymiany informacji. Jednak ostatecznie doszło do spotkania tego gremium, które można nazwać grupą kontaktową. Posiedzenie to miało miejsce 4 maja 1990 r. i wiązało się z nową strategią przyjętą przez prezydencję irlandzką w pierwszej połowie 2004 r.³⁹ Przed formalnym powrotem do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej, po fiasku rozmów pomiędzy szefami państw lub rządów w grudniu 2003 r., chciano przedyskutować mniej drażliwe problemy na niższym szczeblu, to jest właśnie pomiędzy tzw. punktami kontaktowymi bądź wysokimi urzędnikami państw członkowskich. Trudno jednak brać pod uwagę to raczej incydentalne spotkanie pomiędzy urzędnikami, gdyż ich wkład w proces negocjacyjny był nieporównywalnie niższy do osiągnięć grupy przedstawicieli w czasie rokowań amsterdamskich i nicejskich, gdzie w wielu wypadkach ciężar negocjacji, poza kwestiami wysoce kontrowersyjnymi, spadał na tę grupę.

3.3. Rola prezydencji

Prezydencja odgrywa niezwykle istotną rolę nie tylko w codziennym funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ale również w trakcie obrad Konferencji Międzyrządowych. Można nawet postawić tezę, że sukces Konferencji Międzyrządowych w dużej mierze zależy od umiejętności państwa, które sprawuje urząd przewodniczącego, gdyż korzystając ze swoich możliwości, także o charakterze nieformalnym, może ono w odpowiedni sposób kierunkować dyskusje w celu osiągnięcia ostatecznego

³⁶ Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 15.

³⁷ Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 17.

³⁸ SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Italian Presidency*.

³⁹ SCADPlus, *The Intergovernmental Conference 2003/2004. Negotiations under the Irish Presidency*, http://europa.eu.int/scadplus/printversion/cig2004/negotiations2_en.htm.

kompromisu⁴⁰. Prezydencja w ramach Konferencji Międzyrządowych wykonuje szereg funkcji, które na ogół wypełnia organizując prace Rady i Rady Europejskiej oraz odpowiadając za wykonanie zadań stojących przed Unią Europejską. W odniesieniu do reform traktatowych należy zwrócić przede wszystkim uwagę na określenie priorytetów, sugerowanie kompromisowych rozwiązań w oparciu o znajomość stanowisk państw członkowskich i ewentualnie innych podmiotów (funkcja mediacyjna) oraz zarządzanie rokowaniami, z czym wiąże się określenie całego kalendarza spotkań na różnych szczeblach oraz przewodniczenie obradom⁴¹. Określanie priorytetów polega na identyfikacji najważniejszych i najtrudniejszych problemów, które podlegają rokowaniom. Chodzi przede wszystkim o wskazanie na te zagadnienia, które mają być przedmiotem rozmów w ramach Rady Europejskiej po uprzednich analizach i dyskusjach na niższych szczeblach. Prezydencja pełni niezwykle istotną funkcję mediatora, od której przede wszystkim zależeć może pozytywna bądź negatywna ocena dokonana danego państwa sprawującego urząd przewodniczącego. Do głównych zadań prezydencji w tym zakresie należy przygotowanie odpowiednich dokumentów, które są przedmiotem debaty, w tym przede wszystkim częściowego lub całościowego projektu traktatu. Reasumując i uzupełniając powyższe uwagi można za Jonasem Tallbergiem wyróżnić zasoby prezydencji w prowadzeniu negocjacji⁴². Po pierwsze, jest to uprzywilejowana pozycja w dostępie do informacji i po drugie, proceduralna kontrola nad rokowaniami. Ale wylicza on także ograniczenia. Są to reguły formalne, które odnoszą się przede wszystkim do zasad podejmowania decyzji oraz normy nieformalne, na które składają się normy neutralności i efektywności.

Prezydencja, wypełniając powyższe funkcje wykorzystuje własne możliwości, ale również korzysta z doświadczenia i wiedzy urzędników zatrudnionych w Sekretariacie Generalnym Rady⁴³. Prezydencja stosuje różne metody osiągania postępów w negocjacjach i zawarcia ostatecznego kompromisu. Przede wszystkim jest to tzw. konfesjonał przewodniczącego, który sprowadza się do zastępowania rozmów wielostronnych kontaktami bilateralnymi pomiędzy przedstawicielem prezydencji a reprezentantami państw członkowskich. Jest to metoda wykorzystywana głównie przed kluczowymi posiedzeniami Rady Europejskiej, co może wyrazić się w odwiedzeniu stolic poszczególnych krajów przez szefa państwa lub rządu pochodzącego z państwa sprawującego urząd przewodniczącego. Metoda ta jest powszechnie stosowana podczas posiedzenia Rady Europejskiej kończącego Konferencję Międzyrządową. Wówczas kontakty te nawiązywane są przede wszystkim z tymi państwami, które blokują zawarcie końcowego porozumienia i największymi państwami członkowskimi.

⁴⁰ Dür, Mateo, *Treaty-making in the European Union*, s. 1; Grünhage, *The 1996/97 Intergovernmental Conference*, s. 18; Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 18–20.

⁴¹ Na temat generalnych funkcji prezydencji patrz m.in. Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 139–150; N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Macmillan, Basingstoke 1994, s. 127–128; A. Podraza, *Unia Europejska*, s. 83–85.

⁴² J. Tallberg, *The power of the presidency: brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42, nr 5, s. 1003–1007.

⁴³ O bardzo istotnej roli Sekretariatu Generalnego Rady w negocjacjach nad reformą Traktatów pisze przede wszystkim Derek Beach (D. Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11, nr 3).

Jedną z zasadniczych cech, którą powinna posiadać prezydencja, w szczególności w trakcie trudnych negocjacji nad reformą traktatową, jest neutralność. Dosyć powszechnie wyraża się opinię, że bezstronność, co jest istotą pełnienia funkcji mediatora, może być lepiej zachowana przez państwa mniejsze, gdyż ich interesy nie są tak mocno zwerbalizowane⁴⁴. Ta ostatnia uwaga odnosi się jednak bardziej do codziennego funkcjonowania Unii Europejskiej niż do negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych, gdyż ewentualne zmiany, w szczególności w kwestiach instytucjonalnych, dotyczą żywotnych interesów wszystkich państw członkowskich, bez względu na ich wielkość. Ale nawet w odniesieniu do tej pierwszej sytuacji niektórzy autorzy, bazując na badaniach empirycznych, dochodzą do wniosku, że często „rutynowe” dokumenty są wysoce polityczne i podlegają manipulacji ze strony prezydencji, która przede wszystkim promuje własne interesy⁴⁵. Pokusa ta wynika z faktu, jak twierdzi jeden z byłych członków Komitetu Stałych Przedstawicieli wspierającego Radę, że jest prawie niemożliwe, aby została podjęta decyzja wbrew życzeniom prezydencji.

Analiza poszczególnych Konferencji Międzyrządowych świadczy o trudnościach z zachowaniem neutralności bez względu na wielkość państwa. W trakcie negocjacji amsterdamskich Irlandia nie wykazała się bezstronnością wobec takich kwestii, jak porozumienie z Schengen i postanowienia społeczne, a Holandia dążyła do uzyskania większej ilości głosów niż Belgia w ramach systemu większości kwalifikowanej⁴⁶. Między innymi postawa Holandii w ostatniej fazie rokowań, z uwagi na brak odpowiednich rozwiązań, skutkowałą brakiem porozumienia końcowego w sprawach instytucjonalnych i odłożeniem rozstrzygnięć do następnej Konferencji Międzyrządowej. Podobna sytuacja miała miejsce podczas rozmów nicejskich, kiedy to Portugalia, broniąc zasady jedno państwo – jeden komisarz, wstrzymała na pewien czas rozmowy w kwestiach instytucjonalnych. Prezydencja Francji jako dużego państwa była oceniana na ogół negatywnie właśnie z uwagi na brak neutralności, co manifestowało się przede wszystkim w forsowaniu własnego stanowiska w sprawie systemu większości kwalifikowanej. Przede wszystkim Francja nie chciała zaakceptować możliwości, aby dysponowała mniejszą ilością głosów niż Niemcy. Na stanowisko Francji, co może dotyczyć także innych państw sprawujących urząd przewodniczącego, wpływ miała skomplikowana sytuacja wewnętrzna, przede wszystkim koabitacja pomiędzy prawicowym prezydentem Jacquesem Chirakiem a socjalistycznym premierem Lionelem Jospinem⁴⁷. Pozytywnym przykładem może być natomiast prezydencja Irlandii w ostatniej fazie rokowań Traktatu Konstytucyjnego. Między innymi neutralność tego państwa pozwoliła w trudnym momencie negocjacji na zawarcie ostatecznego porozumienia. Niekiedy także pewne inne elementy wpływają na negatywną ocenę prezydencji. Przykładem mogą być tutaj Włochy, które zakładały szybkie zakończenie Konferencji Międzyrządowej i przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego. Nie wzięły jednak pod uwagę sprzeciwu przede wszystkim Hiszpanii i Polski wobec systemu podwójnej większości,

⁴⁴ Podraza, *Unia Europejska*, s. 84.

⁴⁵ Takie wnioski wysuwają O. Elgström i R. Bengtsson (Tallberg, *The power of the presidency*, s. 1019–1020).

⁴⁶ Dür, Mateo, *Treaty-making in the European Union*, s. 10–13.

⁴⁷ Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 36.

a ponadto nie potrafiły wypracować formuły kompromisowej pomimo zapowiedzi, że taką propozycję przedstawia.

3.4. Rola państw członkowskich

Podstawową cechą negocjacji w sprawie reform traktatowych jest ich międzyrządowy charakter. Wynika to między innymi z materii negocjacyjnej, która przede wszystkim dotyczy równowagi władzy w Europie (*balance of power*), gdyż zasadnicze pytanie związane jest z kwestią, gdzie umiejscowiona jest władza w Unii Europejskiej i kto ją wykonuje⁴⁸. Wobec tego główną rolę w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie⁴⁹. Bez względu na udział innych uczestników, takich jak na przykład instytucje ponadnarodowe, to państwa jako jedyne podmioty mają prawo podejmowania decyzji. Co więcej, wszystkie postanowienia podejmowane są jednomyślnie, a ostatecznie wypracowany traktat musi być ratyfikowany we wszystkich krajach zgodnie z zewnętrznymi wymogami konstytucyjnymi. Zdarza się, że organizowane są referenda ratyfikacyjne, więc w sposób bezpośredni o losach reformy traktatowej mogą decydować społeczeństwa. Wszystko to oznacza, że państwa dysponują prawem *veta*, zarówno jeżeli chodzi o akceptację proponowanych rozwiązań, jak i ratyfikację gotowego traktatu. Państwa są tutaj traktowane jako suwerenne jednostki, gdyż każde z nich dysponuje jednym głosem bez względu na wielkość terytorialną, czy potencjał ludnościowy, ekonomiczny i militarny. Nie oznacza to jednak, że wpływ poszczególnych państw na przebieg rokowań jest taki sam. W wielu bowiem wypadkach znaczenie danego kraju jako inicjatora i kreatora określonych rozwiązań może być mniejsze niż na przykład Komisji Europejskiej. W analizie przebiegu Konferencji Międzyrządowych należy wobec tego dokonać bardzo istotnego rozróżnienia. Z jednej strony, państwa posiadają bezwzględne uprawnienie do podejmowania decyzji, które może, jakkolwiek nie musi, być realizowane w sposób bezkompromisowy, czyli ostatecznie może nawet prowadzić do skorzystania z przysługującego prawa *veta*. Z drugiej jednak strony, rzeczywisty wpływ państw na przebieg negocjacji i wysuwanie konkretnych rozwiązań może być mocno zróżnicowany i zależeć od bardzo wielu czynników, takich jak wielkość i znaczenie państwa, tradycje integracyjne⁵⁰, aktywność międzynarodowa, czy na przykład dysponowanie określoną liczbą odpowiednio przygotowanych urzędników i ekspertów z zakresu integracji europejskiej. Nie są to jedyne czynniki, które różnicują udział poszczególnych krajów w procesie negocjacyjnym. Pierwszorzędne znaczenie odgrywają dwa elementy, tj. wielkość państwa

⁴⁸ Yataganas, *The Treaty of Nice*, s. 286.

⁴⁹ Państwa odgrywają nie tylko istotną rolę w negocjacjach nad reformą traktatową, ale również w codziennym funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o czym może świadczyć chociażby znaczenie w procesach decyzyjnych takich instytucji, jak Rada i Rada Europejska. Należy więc zgodzić się ze stwierdzeniem Josefa Janninga, że pomimo ponadnarodowych ram realizacji polityk i funkcjonowania instytucji, państwa nadal dużo znaczą w dzisiejszej Unii Europejskiej (J. Janning, *Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union*, „International Affairs” 2005, vol. 81, nr 4, s. 821).

⁵⁰ Pojęcie tradycji integracyjnych dotyczy państw, w których kwestia modelu jednoczenia Europy jest jednym z ważniejszych elementów w debacie dotyczącej zarówno polityki zagranicznej, jak i wewnętrznej.

i moment przystąpienia do Wspólnot Europejskich lub Unii Europejskiej. Analiza przebiegu rokowań skłania do postawienia dwóch tez. Po pierwsze, największy, można powiedzieć decydujący, wpływ na przebieg rokowań i zawarcie ostatecznego kompromisu mają przede wszystkim duże państwa członkowskie, tj. głównie Niemcy, Francja, Wielka Brytania, czyli kraje, które na ogół prezentują odmienne koncepcje integracji europejskiej, ale również Włochy. Po drugie, jeżeli nie bierze się pod uwagę wielkości państwa, to można dojść do przekonania, że aktywną rolę jako kreatora rozwiązań odgrywają przede wszystkim kraje, które doprowadziły do powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. XX wieku, tj. Francja, Niemcy, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg⁵¹.

Powyższe uwagi ukazują podstawowe linie sporu, które prowadzą do wyodrębnienia różnych grup państw, biorących udział w negocjacjach nad reformami traktatowymi. Należy jednak pamiętać, że określone koalicje nie zawsze muszą być trwałe, gdyż podlegają one zmianom zarówno ze względów pragmatycznych, jak i biorąc pod uwagę ważne interesy poszczególnych krajów. Dostatecznie powszechnie ujawnia się konflikt pomiędzy państwami większymi a mniejszymi, jakkolwiek niejednokrotnie przedstawiciele poszczególnych krajów zaprzeczają, że taki spór występuje⁵². Konflikt dotyczy przede wszystkim kilku najważniejszych kwestii instytucjonalnych, tj. podejmowania decyzji większością kwalifikowaną przez Radę, systemu prezydencji, składu Komisji i składu Parlamentu Europejskiego.

W kręgu największych państw członkowskich na ogół dochodzi do konfrontacji pomiędzy Niemcami i Francją z jednej strony a Wielką Brytanią z drugiej. Wynika to z odmiennych koncepcji jednoci europejskiej, jakkolwiek zróżnicowanie to dotyczy także Niemiec i Francji. Pierwszy z tych krajów prezentuje koncepcję bardziej federalistyczną, drugi bardziej międzyrządową. Niekiedy do sporów prowadzą względy prestiżowe. Najlepszym przykładem mogą być negocjacje nicejskie, podczas których Francja broniła parytetu z Niemcami w odniesieniu do ilości głosów w ramach systemu większości kwalifikowanej⁵³. Niemniej jednak analiza negocjacji nad reformami traktatowymi ukazuje, że pomimo różnic, wspólne propozycje niemiecko-francuskie są istotnym elementem kolejnych Konferencji Międzyrządowych⁵⁴. Współpraca między dwoma pań-

⁵¹ Teza ta do pewnego stopnia może wydawać się kontrowersyjna w odniesieniu do trzech mniejszych państw, tj. Belgii, Holandii i Luksemburga. Jednak w różnych koncepcjach, chociażby zróżnicowanej integracji, uwzględnia się wszystkie państwa założycielskie, niekiedy z wyjątkiem Włoch. Co więcej, fiasko referendów w sprawie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego we Francji i Holandii nie pociągnęło za sobą głosów, że państwa te powinny być wykluczone z procesu dalszego pogłębiania integracji w ramach Unii Europejskiej. Taka sugestia mogłaby bowiem oznaczać koniec UE.

⁵² Pomimo takich deklaracji większość autorów uważa, że konflikt pomiędzy większymi a mniejszymi państwami był zawsze częścią funkcjonowania Unii Europejskiej (P. Magnette, K. Nicolaidis, *Large and small Member States in the European Union. Reinventing the balance*, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Research and European issues, nr 25, Paris 2003, s. 40).

⁵³ Stanowisko Francji w trakcie negocjacji nicejskich wynikało z pragnienia Jacquesa Chiraca, aby nie być postrzeganym w historii jako prezydent, który zgodził się na to, aby Francja stała się w koalicji francusko-niemieckiej młodszym partnerem (R. Baldwin, *Trail to failure: history of the Constitutional Treaty's rejection and implications for the future*, CEPS Policy Brief nr 104, Centre for European Policy Studies, Brussels, May 2006, s. 6).

⁵⁴ Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 20–23.

stwami ma wobec tego charakter funkcjonalny, tzn. pomimo często odmiennych poglądów dotyczących Europy, ma ona stanowić wiodącą siłę w rozwoju integracji europejskiej. W odróżnieniu od konfliktu pomiędzy państwami większymi a mniejszymi, spór pomiędzy Niemcami i Francją a Wielką Brytanią w niewielkim stopniu dotyczy kwestii instytucjonalnych, gdyż wszystkie te kraje, ze względu na swą wielkość, odgrywają istotną rolę w procesie integracji europejskiej. Konflikt dotyczy przede wszystkim zakresu kompetencji Unii Europejskiej i sposobu ich wykonywania. Wielka Brytania, w odróżnieniu od Niemiec i Francji, postrzegana jest jako państwo, które jest bardzo wstrzemięźliwe wobec procesu dalszego pogłębiania integracji europejskiej i opowiada się za bardziej zdecentralizowanym modelem Unii Europejskiej. Pomimo odmiennych stanowisk Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii, zauważalna rosnąca współpraca pomiędzy tymi trzema państwami ułatwia zawieranie kompromisów w ramach poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, co było widoczne w szczególności w momencie przyjmowania Traktatu Konstytucyjnego. Analiza prac Konwentu, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego, wyraźnie świadczy o zbliżeniu stanowisk Niemiec i Wielkiej Brytanii, które wyrażały swoje zadowolenie z rezultatu dyskusji poprzedzających Konferencję Międzyrządową⁵⁵. Co więcej, biorąc pod uwagę te doświadczenia i fakt, że pomiędzy wrześniem 2003 r. a lutym 2004 r. odbyły się aż trzy spotkania Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii, można rozważać, czy w Unii Europejskiej pojawia się nowa grupa przywódcza, tzw. „wielka trójka”⁵⁶. Bez względu na to, czy ta współpraca będzie miała charakter trwały, wydaje się, że właśnie te trzy kraje mają niezwykle duży wpływ na sposób funkcjonowania i rozwoju Unii Europejskiej, także w zakresie reform traktatowych. W swojej głośnej książce Andrew Moravcsik, analizując proces integracji od Mesyny do Maastricht, koncentruje uwagę przede wszystkim na polityce Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii⁵⁷. Pogląd taki nie zawsze jest podzielany przez wszystkich autorów. Helen Wallace, odpowiadając Moravcsikowi, uznała, że relatywne znaczenie tych trzech państw w historii integracji europejskiej jest niekwestionowane, ale nie należy zapominać o słabszych państwach, które mogą wchodzić w różnoraki sposób w koalicje z trzema wymienionymi krajami i wpływać przez to na procesy negocjacyjne⁵⁸. Bazując na uwagach Moravcsika i krytyce Wallace, w niniejszej pracy przyjmuje się generalną tezę, że jakkolwiek stanowiska wszystkich państw członkowskich odgrywają rolę w procesie reform traktatowych, to jednak największe państwa członkowskie, a w szczególności Niemcy, Francja i Wielka Brytania,

⁵⁵ Na temat coraz większego zbliżenia pomiędzy Niemcami i Wielką Brytanią w trakcie obrad Konwentu patrz P. Norman, *Germany and the UK from Convention to the IGC*, „German Politics” 2004, vol. 13, nr 4.

⁵⁶ Janning, *Leadership coalitions and change*, s. 831–833.

⁵⁷ A. Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, UCL Press Limited, London 1998, s. 2. Należy podkreślić, że wielu innych autorów, analizując funkcjonowanie UE z perspektywy państw członkowskich, koncentruje się na trzech państwach, tj. Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii. Robert Ladrech na przykład pisze, że są to trzy kluczowe państwa, które mają krytyczne znaczenie dla funkcjonowania i przyszłości Unii Europejskiej [R. Ladrech, *Europeanization and the Member States*, w: M. Green Cowles, D. Dinan (red.), *Developments in the European Union 2*, Palgrave, Basingstoke 2004, s. 48].

⁵⁸ H. Wallace, *Piecing the integration jigsaw together*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, nr 1, s. 156.

mają uprzywilejowaną pozycję w kształtowaniu agendy, przebiegu i rezultatu poszczególnych Konferencji Międzyrządowych. Inaczej rzecz ujmując, ze względu na swoją wielkość i znaczenie, kraje te mają zdecydowanie większe możliwości w kształtowaniu agendy, przebiegu i ostatecznego rezultatu rokowań, jakkolwiek ich możliwości ulegają zwiększeniu w sytuacji, kiedy tworzą one koalicje z innymi państwami.

Znaczenie dużych, jak i też w pewnej mierze założycielskich państw członkowskich w procesie reformowania Unii Europejskiej wynika również z tego, że ich interesy i stanowiska są na ogół najmocniej określone i zwerbalizowane. Wobec tego kraje duże są niejako najlepiej przygotowane do kontrolowania przebiegu rokowań poprzez inicjowanie określonych rozwiązań, a następnie wpływanie na innych uczestników w celu ich przyjęcia w postaci niezmienionej bądź kompromisowej. Proces reform traktatowych można więc postrzegać jako starcie pomiędzy konkretnymi pomysłami wynikającymi z ogólnych koncepcji jedności europejskiej, które przeważają w poszczególnych państwach członkowskich, jakkolwiek istotne znaczenie mają te, które dominują w największych krajach. Pewną rolę odgrywa też ogólna postawa państwa, tzn. w jaki sposób jest ono postrzegane w procesie negocjacyjnym⁵⁹.

Zasadnicze pytanie, które może być zadane w tym miejscu, dotyczy sposobu formowania preferencji, gdyż starcie pomiędzy nimi w trakcie rokowań kończy się przyjęciem określonych reform Unii Europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że najbardziej rozbudowaną i wpływową teorią w tym zakresie jest liberalny intergovernmentalizm prezentowany przez Andrew Moravcsika. Autor ten proponuje racjonalny model wyjaśniania podejmowania kluczowych decyzji w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej. Próbuje przede wszystkim odpowiedzieć na fundamentalne pytanie dotyczące kwestii, dlaczego suwerenne państwa dokonują wyboru, aby koordynować kluczowe dla siebie elementy polityki gospodarczej i przekazywać suwerenne uprawnienia instytucjom międzynarodowym⁶⁰. Wyjaśniając to zjawisko, przede wszystkim w kontekście reform traktatowych w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej, przeprowadza trzystopniową analizę zachowań państw, w której głównymi elementami są preferencje narodowe, międzypaństwowe układanie się i formowanie wyboru instytucjonalnego⁶¹. Podstawowy dylemat kształtowania preferencji dotyczy ich źródła, innymi słowy, czy wpływ na ich wyodrębnienie mają interesy gospodarcze czy geopolityczne. Moravcsik bardzo

⁵⁹ W wielu wypadkach, opisując postawy państw, trzeba posługiwać się stereotypami. W taki sposób Juliet Lodge scharakteryzowała zachowania krajów w ramach negocjacji amsterdamskich, zaznaczając, że może to być uproszczenie: Niemcy i Francja pragmatyczne i prointegracyjne; Niemcy przyjmują wysokie stanowiska moralne i retoryczne, a Francja jest bardziej umiarkowana i przeciwna niemieckim inklinacjom do federalizmu; bez zgody Niemiec i Francji trudno jest osiągnąć całłościowe porozumienie; Wielka Brytania często przyjmuje taktikę własnej marginalizacji, aby przekonać innych do własnego stanowiska, na ogół przeciwnego pogłębianiu integracji; Grecja i Dania są postrzegane jako kraje na ogół eurosceptyczne, jednak skore do kompromisów; Holandia jest pragmatyczna, ale sceptyczna wobec wzmacniania uprawnień Parlamentu Europejskiego; Belgia, podobnie jak duże państwa, przedstawia szereg inicjatyw; Irlandia i Luksemburg są naturalnie koncyliacyjne; Hiszpania plasuje się pomiędzy Francją a Holandią, tzn. dba o własny interes, ale jednocześnie jest konstruktywna; brak jest stereotypów co do Portugalii, Austrii, Finlandii i Szwecji (Lodge, *Negotiations in the European Union*, s. 490).

⁶⁰ Moravcsik, *The choice for Europe*, s. 1.

⁶¹ Ibidem, s. 18–85.

wyraźnie wskazuje na interesy gospodarcze, które przede wszystkim określają preferencje państw. Co więcej, przyjmuje on liberalny model ich kształtowania, gdyż w społeczeństwach demokratycznych zestaw interesów narodowych i celów kształtuje się w ramach procesu, w którym uczestniczą wyborcy, partie polityczne, grupy interesu i biurokraci⁶². Następnie są one prezentowane przez państwa na arenie międzynarodowej. Jakkolwiek trudno jest podważyć sposób myślenia prezentowany przez Moravcsika, to jednak wydaje się, że począwszy od negocjacji amsterdamskich interesy gospodarcze odgrywają drugorzędną rolę w kształtowaniu stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich. Ostatnim wielkim projektem gospodarczym, co do którego toczono były rozmowy w ramach Konferencji Międzyrządowej, była unia gospodarcza i walutowa zapisana w Traktacie z Maastricht. W rokowaniach amsterdamskich, nicejskich i konstytucyjnych dominowały kwestie polityczne, instytucjonalne i konstytucyjne, wobec tego państwa dążą do maksymalizacji własnej pozycji w Unii Europejskiej i realizacji swoich koncepcji integracji europejskiej. Na kształtowanie tych ostatnich wpływ mają nie tyle interesy gospodarcze, ale przede wszystkim czynniki polityczne, gdyż przy użyciu jedynie kategorii interesu gospodarczego trudno byłoby wyjaśnić spór wokół konstrukcji systemu większości kwalifikowanej, składu Komisji, czy zróżnicowanej integracji. Oprócz czynników politycznych należy również uwzględnić inne, takie jak historia, tradycja czy kultura.

Nie negując użyteczności modelu analizy przedstawionego przez Moravcsika, można mieć pewne wątpliwości co do kolejnej tezy, że państwa zachowują się racjonalnie na arenie międzynarodowej⁶³. Nie jest to teza stawiana jedynie przez Moravcsika, bo również w podobny sposób wyjaśniał rokowania w sprawie Traktatu Rzymskiego Alan S. Milward⁶⁴. Analiza negocjacji nad reformami traktatowymi świadczy o tym, że w niektórych wypadkach stanowiska państw nie są jednoznaczne, co ma oczywiście wpływ na ich poczynania w trakcie rokowań. Biorąc pod uwagę kompleksową naturę reform oraz fakt, że dotyczą one często wielu szczegółowych i technicznych kwestii oraz że skutki ewentualnych zmian są trudne do przewidzenia, można sądzić, że państwa członkowskie, w szczególności mniejsze, nie zawsze w sposób jasny precyzują od chwili rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej własne stanowiska negocjacyjne. Co więcej, w toku rokowań pozycje państw mogą ulec zmianie pod wpływem interakcji z innymi krajami. Mogą na to mieć wpływ różne czynniki, między innymi perswazja, oczekiwane korzyści w ramach całego pakietu negocjacyjnego lub też tzw. moment negocjacyjny, czyli przekonanie zdecydowanej większości partnerów o konieczności zamknięcia rozmów i przyjęcia ostatecznego kompromisu, co mogłoby prowadzić do izolacji państwa korzystającego z prawa *veta*. Zmiana stanowisk negocjacyjnych, ale również występowanie niezamierzonych rezultatów, są całkowicie naturalnymi elementami, gdyż negocjacje w ramach Konferencji Międzyrządowych mają charakter dynamiczny. Wszystkie te obserwacje nie zmieniają jednak faktu, że państwa starają się zachowywać racjonalnie, tzn. realizować własne koncepcje i maksymalizować

⁶² A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 4, s. 483.

⁶³ Moravcsik, *Preferences and power in the European Community*, s. 481–482.

⁶⁴ Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 23.

korzyści, ale racjonalność nie ma charakteru bezwzględnego. Konstruując jakikolwiek model analizy czy podejście teoretyczne, nie można robić tego w sposób jednostronny. Błędem jest konceptualizacja procesu negocyjacyjnego jako procesu jednoliniowego, który zmierza w określonym kierunku, a na który oddziałują tylko i wyłącznie określone zmienne. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia można jednak postawić tezę, że to przede wszystkim państwa oddziałują na reformy traktatowe, i to głównie państwa największe, tj. Niemcy, Francja i Wielka Brytania.

3.5. Rola instytucji ponadnarodowych

Stwierdzenie, że główną rolę w procesie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych odgrywają państwa członkowskie, nie oznacza, że rola instytucji ponadnarodowych jest całkowicie marginalna. W niniejszej pracy przyjmuje się założenie, że wpływ Komisji, Parlamentu Europejskiego i Sekretariatu Generalnego Rady⁶⁵ na kształt ostatecznego kompromisu jest ograniczony, gdyż to tylko państwa przyjmują traktat jednomyślnie. Niemniej jednak wyżej wymienione podmioty mogą aktywnie kształtować agendę Konferencji Międzyrządowych oraz w pewnym zakresie uczestniczyć w rokowaniach. W dużej mierze zależy to od kontekstu rokowań oraz od wyboru odpowiednich strategii przez te organy⁶⁶. Analiza poszczególnych Konferencji Międzyrządowych świadczy o zróżnicowanym udziale instytucji ponadnarodowych w negocjacjach, gdyż brak jest w tym zakresie unormowań prawnych.

Zwolennicy większego zwrócenia uwagi na instytucje ponadnarodowe uważają, że błędem jest opisywanie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych jedynie w kategoriach międzyrządowych. Po pierwsze, ich zdaniem reform traktatowych oraz Konferencji Międzyrządowych nie można rozpatrywać tylko przez pryzmat konfliktu pomiędzy interesami państw członkowskich i układania się przedstawicieli poszczególnych krajów⁶⁷. Jest to szerszy proces, w którym można wyróżnić również takie elementy, jak kształtowanie agendy, podejmowanie decyzji na różnych szczeblach politycznych i administracyjnych, implementację postanowień oraz legitymizację⁶⁸. Przy takim spojrzeniu Konferencje Międzyrządowe i końcowe posiedzenia Rady Europejskiej w ramach konkretnej rundy negocjacyjnej są traktowane jako szczególne fazy w proce-

⁶⁵ Sekretariat Generalny Rady nie jest oczywiście instytucją, ale może być traktowany jako kolektywny aktor instytucjonalny, obok Komisji i Parlamentu Europejskiego, z uwagi na artykułowanie podobnych interesów instytucjonalnych (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 2).

⁶⁶ D. Beach, *EU institutions and IGC negotiations – how the EU negotiation process affects institutions' ability to gain influence in IGCs*, w: Meerts, Cede (red.), *Negotiating European Union*, s. 72.

⁶⁷ T. Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, w: Falkner (red.), *EU Treaty reform as three-level process*, s. 34; Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 11.

⁶⁸ Na gruncie polskim pogląd taki jest powtarzany przez Rafała Trzaskowskiego, który twierdzi, że „z powodów czysto dogmatycznych, nie można całkowicie zanegować roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w całym procesie zmian traktatowych – zwłaszcza w okresie między Konferencjami Międzyrządowymi, w czasie implementacji ustalonych rozwiązań, oraz ich legitymizacji w oczach opinii publicznej” (Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 407).

sie reform traktatowych, który ma charakter ciągły. Po drugie, jak podkreśla Christiansen, Konferencji Międzyrządowych nie należy analizować jedynie jako areny, gdzie dyskutują i układają się państwa członkowskie, ale Konferencja Międzyrządowa jest instytucją, w której narodowi i ponadnarodowi uczestnicy zachowują się zgodnie z określonymi prawidłami. W takiej perspektywie Konferencja Międzyrządowa jest postrzegana jako *metainstytucja*, która określa zasady działania dla istniejących instytucji Unii Europejskiej⁶⁹ i jest elementem szerszej reformy traktatowej. Ta ostatnia staje się areną polityczną, w której występują cechy wspólnoty tworzącej politykę (*policy-making community*), biorą w niej udział techniczni eksperci, występuje potrzeba instytucjonalnej pamięci i zależności w ramach procesu (*path-dependency*)⁷⁰. Nie negując użyteczności takiego sposobu myślenia, należy podkreślić, że uwzględnienie w analizie instytucji ponadnarodowych, urzędników i ekspertów nie musi prowadzić do tworzenia takich podejść teoretycznych, w których rola państw ma w zasadzie charakter drugorzędny. Jeżeli przyjąć tezę o instytucjonalizacji procesu reformowania, to można nawet dojść do przekonania, że instytucjonalizacja jest równoznaczna z autonomizacją tego procesu, gdyż rządzi się on własnymi prawami i zasadami. W niniejszej monografii docenia się wkład instytucji ponadnarodowych w prace Konferencji Międzyrządowych, o czym świadczą badania empiryczne, ale nie uważa się, że pomniejsza się przez to znaczenie państw członkowskich, bo przebieg i wynik rokowań jest zależny przede wszystkim od woli i interesów poszczególnych krajów, w tym przede wszystkim największych. Teza o instytucjonalizacji reformy traktatowej nie odgrywa w tej pracy większej roli, gdyż powtarzalność i ciągłość negocjacji w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych wynika z dążeń państw członkowskich do uzyskania akceptowalnych przez nie rezultatów. Zresztą zwolennicy zwrócenia większej uwagi na rolę instytucji ponadnarodowych wskazują na ograniczony charakter tego sformułowania. Christiansen chociażby uważa, że organy te nie mogą być traktowane na równi z rządami państw członkowskich i w zasadzie całe rozumowanie sprowadza się do stwierdzenia, że instytucje mają znaczenie w procesie reform traktatowych⁷¹.

Analiza poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, poczynając od negocjacji amsterdamskich, uzasadnia twierdzenie, że instytucje ponadnarodowe mają charakter pomocniczy, gdyż pierwszoplanową rolę odgrywają państwa członkowskie. W niniejszej pracy w sposób konsekwentny broni się tezy o międzyrządowym charakterze rokowań w ramach Konferencji Międzyrządowych. Niemniej jednak wkład instytucji ponadnarodowych jest doceniony i uwzględniony, ale ma on charakter zdecydowanie drugorzędny. Rozważając możliwości organów ponadnarodowych, można posłużyć się modelem przywództwa, który w tym kontekście został rozwinięty przez Dereka

⁶⁹ Christiansen, Falkner, Jørgensen, *Theorizing EU treaty reform*, s. 25. W Polsce tezę o instytucjonalizacji procesu reformowania Unii Europejskiej przejął Rafał Trzaskowski (Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, s. 19–20, s. 381).

⁷⁰ Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 11.

⁷¹ Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 51. W podobnym duchu wypowiada się szereg autorów. Patrz na przykład Pollak, Słominski, *The representative quality of EU Treaty reform*, s. 210.

Beacha na bazie instytucjonalizmu racjonalnego wyboru i teorii negocjacji⁷². Instytucje ponadnarodowe mogą odgrywać przywódczą rolę, jeżeli:

- 1) posiadają silne zasoby przywódcze, jak komparatywną przewagę informacyjną;
- 2) posiadają uprzywilejowaną instytucjonalną pozycję w ramach negocjacji;
- 3) negocjacje mają skomplikowany charakter;
- 4) podział i intensywność preferencji rządowych wpływają na możliwości podejmowania działań⁷³;
- 5) zagadnienia, które podlegają negocjacjom, są wyraźnie i technicznie skomplikowane;
- 6) wybierają umiarkowaną strategię przywódczą.

Przy analizie udziału instytucji ponadnarodowych w procesie negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowych należy uwzględnić Komisję i Parlament Europejski oraz ciało o charakterze urzędniczym, czyli Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę formalne kompetencje, można uznać, że największy wpływ z wymienionych powyżej trzech podmiotów na rozmowy może mieć Komisja Europejska. To ona, zgodnie z artykułem 48 Traktatu UE, może obok rządów państw członkowskich przedkładać Radzie propozycje zmian Traktatów. Może być także konsultowana przed formalnym zwołaniem Konferencji Międzyrządowej. Co więcej, Komisja uczestniczy w całym procesie negocjacyjnym, jakkolwiek nie wynika to z prawnych zobowiązań, ale z ugruntowanej praktyki⁷⁴, poza udziałem przewodniczącego Komisji w posiedzeniach Rady Europejskiej, co jest normowane w Traktacie UE. Jednak także w tym ostatnim przypadku udział w ramach Konferencji Międzyrządowych w tych spotkaniach przewodniczącego Komisji ma inny charakter niż podczas zwykłych sesji Rady Europejskiej, gdyż Komisja nie jest oficjalnie stroną negocjacji traktatowych⁷⁵. Pozycja przewodniczącego Komisji jest wobec tego słabsza pod względem politycznym i instytucjonalnym niż w ramach codziennego funkcjonowania Unii Europejskiej.

Udział Komisji w rokowaniach jest odmienny od zachowania państw członkowskich. Jak podkreśla Desmond Dinan, stanowiska Komisji nie są kształtowane przez wewnętrzne interesy polityczne, gospodarcze i biurokratyczne, ale przez postrzeganie dobra wspólnego Unii, które wynika z instytucjonalnego zaangażowania na rzecz pogłębiania integracji europejskiej⁷⁶. Pomimo dbania o ogólny interes Unii Europejskiej, a nie o korzyści partykularne, wpływ Komisji na przebieg poszczególnych Konferencji Międzyrządowych, począwszy od rokowań amsterdamskich, jest raczej umiarkowany. Dotyczy to również Konwentu Europejskiego, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego⁷⁷. Istotnym elementem, na który można zwrócić uwagę w tym kontekście jest kwestia personalnej reprezentacji Komisji w trakcie rozmów nad reformami

⁷² Beach, *The dynamics of European integration*, s. 3.

⁷³ Inaczej: otwierają okno możliwości (*window of opportunity*).

⁷⁴ D. Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, w: N. Nugent (red.), *At the heart of the Union. Studies of the European Commission*, Palgrave, Basingstoke 2002, s. 251.

⁷⁵ Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 37.

⁷⁶ Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, s. 266.

⁷⁷ Opinie w tym zakresie są podzielone. Thomas Christiansen i Mark Gray mówią nawet o pomniejszeniu wpływu Komisji w Konwencie (Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 17), podczas gdy Derek Beach twierdzi, że rola Komisja była większa niż w ramach wcześniejszych rund negocjacji nad reformą traktatową (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 199).

traktatowymi. Jakkolwiek zagadnienie to nie jest przedmiotem analizy w niniejszej pracy, to wydaje się bardzo ciekawe z punktu widzenia badawczego. Analizując trzy kolejne Konferencje Międzyrządowe, można zauważyć, że pozycje poszczególnych polityków ulegają zmianie. Podczas negocjacji amsterdamskich premierem Włoch był Romano Prodi, który w ramach rokowań nicejskich i nad Traktatem Konstytucyjnym pełnił funkcje przewodniczącego Komisji. Obecnie, czyli w trakcie kryzysu ratyfikacyjnego związanego z odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego w referendach we Francji i Holandii, Prodi jest ponownie premierem Włoch. Michel Barnier natomiast był odpowiednio najpierw ministrem do spraw europejskich Francji, a następnie komisarzem odpowiedzialnym za sprawy instytucjonalne. Można więc zadać pytanie, na ile u tych polityków wystąpiła zmiana poglądów i sposobu spojrzenia na reformę traktatową, tzn. czy będąc w Komisji Europejskiej bardziej skłaniali się ku pewnym znanym koncepcjom narodowym, w tym przypadku włoskiej i francuskiej, czy też byli bezstronnymi uczestnikami reprezentującymi ogólny interes Unii Europejskiej. Problem ten pojawił się w szczególności w odniesieniu do Michela Barniera, który jako komisarz odpowiedzialny za Konferencję Międzyrządową był przez wielu postrzegany jako sojusznik prezydenta Jacquesa Chiraca⁷⁸. Stąd prezydencja portugalska miała nienajlepsze kontakty z Komisją, co minimalizowało rolę tej instytucji podczas Konferencji Międzyrządowej.

Ograniczenie wpływu instytucji ponadnarodowych w negocjacjach, począwszy od Traktatu Amsterdamskiego, wynika z kilku czynników. Nie ulega wątpliwości, że jednym z nich jest większe upolitycznienie rokowań w porównaniu z negocjacjami nad Jednolitym Aktem Europejskim i Traktatem z Maastricht, gdzie w dużej mierze koncentrowano się na integracji gospodarczej i walutowej. Drugą istotną przyczyną jest kryzys przywództwa w Komisji Europejskiej, która po odejściu Jacquesa Delorsa nie przedstawiła żadnych istotnych inicjatyw, które w sposób znaczący mogłyby zmienić oblicze integracji europejskiej. To właśnie Jacques Delors był autorem projektów stworzenia europejskiego rynku wewnętrznego oraz unii gospodarczej i walutowej, które zdominowały odpowiednio rokowania w sprawie Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu z Maastricht. Jednak w obu przypadkach sukces Komisji wynikał w dużej mierze z tego, że obie inicjatywy współbrzmiały z preferencjami dużych państw członkowskich. Jest to jeden z warunków, które zdaniem Desmonda Dinana, mogą zapewnić Komisji wpływ na przebieg i rezultat negocjacji⁷⁹. Natomiast w sytuacji, kiedy Komisja wspiera kontrowersyjne z punktu widzenia politycznego stanowiska, ich szansa realizacji jest na ogół znikoma. Przykładem mogą być wysuwane przez Komisję, w trakcie rokowań nicejskich, propozycje objęcia większością kwalifikowaną takich dziedzin, jak podatki, bezpieczeństwo socjalne i polityka społeczna⁸⁰. Do innych elementów, które mogą mieć wpływ na ocenę zdolności Komisji można zaliczyć ocenę gotowości państw członkowskich do rozwoju integracji, ich zachowanie podczas Konferencji Międzyrządowej oraz przeważający „klimat polityczny i gospodarczy”⁸¹.

⁷⁸ Beach, *The dynamics of European integration*, s. 160–161.

⁷⁹ Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, s. 267.

⁸⁰ Ch. Neuhold, *The European Parliament and the European Commission: 'You can't always get what you want'*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 356.

⁸¹ Dinan, *The Commission and the Intergovernmental Conferences*, s. 267.

Podobnie jak w przypadku Komisji, udział Parlamentu Europejskiego w Konferencjach Międzyrządowych nie jest sformalizowany. W artykule 48 Traktatu UE jest mowa jedynie o zasięgnięciu opinii Parlamentu przez Radę przed podjęciem decyzji o zwołaniu konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Udział Parlamentu Europejskiego w określonej rundzie negocjacyjnej wynika więc z praktyki, a ostateczne decyzje w tym zakresie podejmują szefowie państw i rządów. Kwestia ta budziła szczególne kontrowersje przed inauguracją prac dwóch kolejnych Konferencji Międzyrządowych w latach 1996–1997 i 2000 r.⁸² Dzięki naciskowi, Parlamentowi udało się po raz pierwszy uczestniczyć w pełni w przygotowaniach negocjacji amsterdamskich, gdyż dwóch deputowanych uzyskało członkostwo w grupie refleksyjnej poprzedzającej otwarcie Konferencji Międzyrządowej. Jednak partycypacja w samej Konferencji była znikoma z uwagi na sprzeciw Francji i Wielkiej Brytanii. Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego jedynie okazjonalnie pojawiali się na posiedzeniach grupy przedstawicieli⁸³. Pewne znaczenie odgrywał jednak fakt, że członkiem grupy przedstawicieli z ramienia Grecji był Yannis Kranidiotis, który zasiadał w Parlamencie Europejskim, co pozwalało na nieformalne kontakty z innymi deputowanymi⁸⁴. Jednak trudno na tej podstawie wysuwać jakiegokolwiek twierdzenia o wpływie Parlamentu na przebieg rokowań. Co więcej, oddziaływanie Parlamentu Europejskiego na wynik negocjacji było mocno ograniczone, co przyznają nawet zwolennicy badania instytucji ponadnarodowych, jak na przykład Derek Beach, który podkreśla, że organ ten pomimo pewnego postępu odgrywał jedynie rolę pomocniczą⁸⁵. Jeszcze bardziej stanowczo w sprawie roli nie tylko Parlamentu Europejskiego, ale również Komisji wypowiadają się zwolennicy międzyrządowego podejścia. Andrew Moravcsik i Kalypso Nicolaïdis, analizując negocjacje amsterdamskie, uważają, że żadna z tych instytucji nie przedstawiła na tyle istotnej inicjatywy czy kompromisu, który mógłby zmienić wynik rokowań⁸⁶. Odnosi się to również do zgłaszanych propozycji, które na ogół nie były uwzględniane, poza czysto technicznymi lub mało znaczącymi⁸⁷. Nieco bardziej znaczącą rolę odegrał Parlament Europejski podczas rokowań nicejskich, jakkolwiek przyjęte rozwiązania odbiegały od żądań tejże instytucji. Dwóch obserwatorów z Parlamentu uczestniczyło

⁸² Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 266–267.

⁸³ David Galloway nazywa rozwiązania przyjęte w ramach rokowań amsterdamskich barokowymi, gdyż dwóch przedstawicieli PE mogło liczyć nie tylko na dodatkowe posiedzenia z grupą przedstawicieli, ale również na przynajmniej jeden nieformalny obiad w miesiącu (Galloway, *The Treaty of Nice and beyond*, s. 37–38).

⁸⁴ Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 17.

⁸⁵ Derek Beach daje przykład postulatu PE, aby uprościć procedurę budżetową. Chodziło o zastosowanie procedury, która była wykorzystywana wobec wydatków nieobowiązkowych, także wobec wydatków obowiązkowych, co doprowadziłoby do wzmocnienia uprawnień Parlamentu Europejskiego. Jednak sprzeciw przede wszystkim Wielkiej Brytanii i Francji uniemożliwił przyjęcie tej propozycji (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 137).

⁸⁶ A. Moravcsik, K. Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions*, „Journal of Common Market Studies”, March 1999, vol. 37, nr 1, s. 70.

⁸⁷ Istniały pewne wyjątki, ale nie zmieniało to całościowego obrazu. Na przykład Komisji udało się doprowadzić do zwiększenia uprawnień Parlamentu Europejskiego, ale jak przyznał jeden z uczestników negocjacji, była to kwestia już wcześniej uzgodniona i w zasadzie Komisja „pchała już otwarte drzwi” (Moravcsik, Nicolaïdis, *Explaining the Treaty of Amsterdam*, s. 70).

w spotkaniach grupy przygotowawczej, ale nie mogli oni brać udziału w formalnych posiedzeniach Rady i Rady Europejskiej⁸⁸. Wymiana poglądów odbywała się jedynie przed formalnymi sesjami ministerialnymi z udziałem przewodniczącej PE, Nicole Fontaine, a obserwatorzy partycypowali w dyskusjach grupy *przyjaciele prezydencji* i nieformalnych konklawach ministrów spraw zagranicznych.

Największy wpływ na przebieg negocjacji miały instytucje ponadnarodowe w ramach Konwentu Europejskiego, który przygotował projekt Traktatu Konstytucyjnego przyjętego z nielicznymi zmianami w ramach Konferencji Międzyrządowej. W tym ostatnim gremium uczestniczyła jedynie Komisja, podczas gdy Parlamentowi Europejskiemu przyznano ponownie status obserwatora. Natomiast w Konwencie reprezentanci obu instytucji zasiadali na równych prawach z przedstawicielami państw członkowskich, zarówno rządów, jak i parlamentów krajowych. Członkami Konwentu było dwóch komisarzy oraz szesnastu deputowanych do Parlamentu Europejskiego, a w prezydium Konwentu zasiadało po dwóch przedstawicieli obu instytucji. Takie określenie członkostwa w Konwencie oznaczało, że zarówno Komisja, jak i Parlament Europejski mogły bezpośrednio wpływać na kształt ostatecznego dokumentu przedstawionego Konferencji Międzyrządowej. Bazując na analizie prac Konwentu w porównaniu do negocjacji amsterdamskich i nicejskich, można dojść do wniosku, że podczas gdy rola Komisji uległa zmniejszeniu, to Parlamentu Europejskiego wzrosła⁸⁹, jakkolwiek generalny wpływ przedstawicieli Komisji i Parlamentu Europejskiego na ustalenia w ramach Konwentu wydaje się jednak być ograniczony. Pomimo przyjęcia nowej, bardziej demokratycznej metody przygotowania reformy traktatowej, wiele decyzji zapadało podczas spotkań prezydium, które nie miały charakteru publicznego oraz w drodze uzgodnień pomiędzy przewodniczącym Valérym Giscardem d'Estaingiem a przedstawicielami największych państw członkowskich. Na przykład, jak przyznaje Derek Beach, projekt zapisów instytucjonalnych przedstawiony przez przewodniczącego prezydium w dniu 22 kwietnia 2003 r. był bliski wspólnym propozycjom Francji i Niemiec oraz Hiszpanii i Wielkiej Brytanii⁹⁰. Ale z drugiej strony sprzeciw przedstawicieli między innymi Komisji i Parlamentu Europejskiego doprowadził do modyfikacji tych zapisów i pozbawienia ich wyraźnego międzyrządowego charakteru. Biorąc pod uwagę przykład przytoczony przez Beacha, nie należy zapominać w tym kontekście o stanowisku przedstawicieli mniejszych państw członkowskich. Można więc wysunąć tezę, że w Konwencie ujawniła się przede wszystkim tradycyjna linia sporu między państwami większymi a mniejszymi, co oznaczałoby, że przedstawiciele instytucji ponadnarodowych nie odgrywali aż tak istotnej roli. Należy także pamiętać, że Valéry Giscard d'Estaing, jakkolwiek szukał sojuszników wśród przedstawicieli Komisji i Parlamentu, to dążąc do przedstawienia jednolitej propozycji musiał przede wszystkim uzyskać poparcie ze strony największych państw, tj. Niemiec, Francji, ale również Wielkiej Brytanii, gdyż to te kraje, w szczególności dwa pierwsze, nadawały ton rokowaniom w ramach Konferencji Międzyrządowej, która miała zaaprobować projekt Traktatu.

⁸⁸ Neuhold, *The European Parliament and the European Commission*, s. 354–355.

⁸⁹ Christiansen, Gray, *The European Commission and Treaty reform*, s. 17.

⁹⁰ Beach, *The dynamics of European integration*, s. 185.

O *quasi*-międzyrządowym charakterze negocjacji w Konwencji może świadczyć również fakt, że w pewnym momencie członkami tego gremium stali się ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji. Uzasadniony jest więc wniosek, że dyskusje w Konwencji toczyły się w cieniu planowanej Konferencji Międzyrządowej, gdyż zdawano sobie sprawę z możliwości zastosowania *veta* przez państwa członkowskie⁹¹. Wobec tego przedstawiciele instytucji ponadnarodowych w Konwencji w dużej mierze dostosowywali swoje zachowanie do stanowisk prezentowanych przez przedstawicieli rządów i deputowanych wywodzących się z parlamentów krajowych, którzy bronili interesów narodowych. Przede wszystkim brano pod uwagę preferencje największych i najbardziej wpływowych państw członkowskich. Co więcej, trudno mówić o jednolitym stanowisku Parlamentu Europejskiego, gdyż przedstawiciele tej instytucji odzwierciedlali zróżnicowane poglądy. Członkiem Konwentu był bowiem zadeklarowany federalista Andrew Duff, czy też zwolennik pogłębiania integracji Elmar Brok, ale również wpływowy eurosceptyk Jens-Peter Bonde. Uwzględniając to zróżnicowanie poglądów, można jednak dojść do przekonania, że w Konwencji deputowani do Parlamentu Europejskiego stanowili bardzo spójną i aktywną grupę, gdyż znając meandry „Brukseli”, posiadali wewnętrzne i zewnętrzne kontakty i możliwości oraz byli przyzwyczajeni do kolektywnego działania⁹². Odróżniało ich to jako grupę, która na ogół była bardziej skłonna do rozwiązań ponadnarodowych, od innych komponentów wchodzących w skład Konwentu, przede wszystkim deputowanych narodowych, którzy nie stanowili aż tak koherentnego zespołu.

Bardzo istotną rolę w procesie reform traktatowych może odgrywać Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej. Nie jest to formalna instytucja, a uprawnienia tego ciała nie są prawnie określone w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, ale jednak jest to wpływowy partner, który może być określony jako „niewidoczna ręka” w negocjacjach reform traktatowych⁹³. Niektórzy badacze wysuwają nawet wniosek, że dwoma głównymi aktorami w ramach każdej Konferencji Międzyrządowej są prezydencja i właśnie Sekretariat Generalny Rady⁹⁴. Generalnie można stwierdzić, że Sekretariat Rady spełnia funkcję sekretariatu Konferencji Międzyrządowej, wypełniając szereg zróżnicowanych zadań⁹⁵, jakkolwiek nie należy zapominać o czysto technicznych kwestiach, jak wsparcie logistyczne, tj. przede wszystkim zapewnienie miejsc spotkań, czy obsługa posiedzeń⁹⁶.

Wpływ Sekretariatu Generalnego Rady na przygotowanie, przebieg i rezultat rokowań zależy od stopnia wykorzystania tego ciała przez prezydencję, gdyż rzadko się

⁹¹ P. Magnette, K. Nicolaïdis, *The European Convention: bargaining in the shadow of rhetoric*, „West European Politics” 2004, nr 3, vol. 27, s. 391.

⁹² L. Hoffmann, *The Convention on the Future of Europe. Thoughts on the Convention-model*, w: J. Shaw, P. Magnette, L. Hoffman, A. Vergés Bausili (red.), *The Convention on the future of Europe working towards an EU constitution*, The Federal Trust for Education and Research, London 2003, s. 82.

⁹³ Takiego określenia używa Derek Beach (Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations*).

⁹⁴ Gray, Stubb, *Keynote article: The Treaty of Nice*, s. 6.

⁹⁵ Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 268.

⁹⁶ Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 46.

zdarza, aby to sam Sekretariat z własnej inicjatywy przedstawiał określone dokumenty⁹⁷. Ogólne zadania Sekretariatu, w tym przede wszystkim służb prawnych, mogą być różnorakie. Sekretariat jest przede wszystkim źródłem różnorodnych informacji dla prezydencji, które są przekazywane w formie poufnych not do przewodniczącego⁹⁸. Informacje te po pierwsze dotyczą preferencji i stanowisk negocjacyjnych wszystkich państw członkowskich. Po drugie, Sekretariat może doradzać prezydencji co do wyboru odpowiedniej taktyki negocjacyjnej, gdyż jak żaden inny podmiot dysponuje wszechstronną znajomością skomplikowanych procedur decyzyjnych i nieformalnych instrumentów. Po trzecie, Sekretariat może służyć ekspertyzą w sprawie problemów i dokumentów będących przedmiotem negocjacji. Przyjętą na ogół praktyką jest przygotowywanie przez Sekretariat Rady wstępnego dokumentu prezydencji w danej kwestii⁹⁹. Po uwagach ze strony prezydencji jest on następnie modyfikowany i stanowi podstawę dyskusji jako dokument prezydencji. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają służby prawne Sekretariatu i ich szef, który jest głównym doradcą prawnym Konferencji Międzyrządowej¹⁰⁰. Służby prawne uzyskały niejako monopol na interpretację nowych lub znowelizowanych zapisów traktatowych¹⁰¹. Możliwości efektywnego wpływania urzędników Sekretariatu Rady wynikają jeszcze z dwóch elementów, co podkreśla między innymi Thomas Christiansen¹⁰². Po pierwsze, jest to tzw. instytucjonalna pamięć, będąca wynikiem uczestnictwa w negocjacjach nad reformą traktatową podczas kolejnych Konferencji Międzyrządowych. Po drugie, co się z tym wiąże, osobiste doświadczenie urzędników Sekretariatu może stanowić o pewnej przewadze nad członkami delegacji narodowych, których skład ulega w wielu wypadkach zmianom. Porównując zachowanie Sekretariatu Generalnego do działań Komisji, podkreśla się pragmatyzm Sekretariatu w trakcie rokowań oraz dążenie do zwiększenia zakresu normowanych kwestii na szczeblu europejskim, ale jedynie wtedy, kiedy wzrastałyby kompetencje Rady w tym zakresie¹⁰³.

Analiza kolejnych Konferencji Międzyrządowych, poczynwszy od rokowań amsterdamskich, może prowadzić do zróżnicowanej oceny wpływu Sekretariatu Generalnego Rady na przebieg negocjacji¹⁰⁴. Wydaje się, że Sekretariat odgrywał znaczącą rolę

⁹⁷ Przykładem może być zaprezentowanie w ramach negocjacji amsterdamskich tzw. *non-paper* w sprawie elastyczności po spotkaniu Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r. W dokumencie tym Sekretariat przyjął nieco wstrzemięźliwy stosunek do możliwości zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej (Beach, *The dynamics of European integration*, s. 138–139).

⁹⁸ Tallberg, *The power of the presidency*, s. 1003.

⁹⁹ Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 18.

¹⁰⁰ Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 46–47; Gray, *Negotiating EU Treaties*, s. 268.

¹⁰¹ Wyłączność służb prawnych Sekretariatu Rady na obsługę prawną Konferencji Międzyrządowych zaznaczyła się od rokowań nad Traktatem z Maastricht. Podczas wcześniejszych negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim ekspertami prawnymi byli nie tylko urzędnicy Sekretariatu Rady, ale również Komisji.

¹⁰² Christiansen, *The role of supranational actors in EU Treaty reform*, s. 47.

¹⁰³ Beach, *EU institutions and IGC negotiations*, s. 74; D. Beach, *The Commission and the Council Secretariat; how they gained some influence*, w: Laursen (red.), *The Treaty of Nice*, s. 377.

¹⁰⁴ Łukę badawczą w tym zakresie, o czym pisał Mark Gray w 2000 r. (Gray, *Negotiating EU Treaties: the case for a new approach*, s. 268), wypełnił przede wszystkim Derek Beach (Beach, *The dynamics of European integration*; Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations*). Braki w tym zakresie podkreślał również Brendan Smith (Smith, *Constitution building in the European Union*, s. 18).

przede wszystkim podczas Konferencji Międzyrządowej, która miała miejsce w latach 1996–1997. Przede wszystkim Sekretariat współkształtował agendę Konferencji, przygotowując między innymi kwestionariusz¹⁰⁵. Jak podkreśla Derek Beach, odpowiedzi udzielone przez państwa członkowskie na pytania zawarte w kwestionariuszu pomogły w określeniu mandatu Konferencji. Doprowadziło to jednak do ograniczenia przez prezydencję hiszpańską zakresu korzystania z usług Sekretariatu, gdyż sądzono, że jego wpływ był za duży. Chociaż można polemizować, na ile kwestionariusz był w ogóle ważnym instrumentem, to jednak w tym kontekście pojawia się najistotniejszy problem, że znaczenie Sekretariatu w rokowaniach zależy przede wszystkim od stopnia wykorzystania go przez prezydencję. Najbardziej uprzywilejowaną pozycję Sekretariat zajmował podczas rokowań amsterdamskich, gdyż wyłącznie przygotowywał projekty zapisów traktatowych, doradzał prezydencji, stanowił centrum komunikacji i jedyny podmiot przedstawiający porady prawne Konferencji Międzyrządowej¹⁰⁶. Ocena negocjacji nicejskich wypada już dla Sekretariatu o wiele gorzej, gdyż rola Sekretariatu była zmarginalizowana przez prezydencję portugalską i francuską. Sekretariat przygotowywał jednak niektóre teksty zapisów traktatowych, doradzał prezydencji, przede wszystkim w zakresie kwestii prawnych. Ale w trakcie Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. pojawił się jeszcze inny znaczący problem, jeżeli chodzi o zachowanie Sekretariatu. Otóż w niektórych wypadkach był on oskarżony o stronniczość, przede wszystkim jeżeli chodzi o obronę interesów dużych państw członkowskich¹⁰⁷. Wynikało to w dużej mierze z faktu, że wszyscy kluczowi urzędnicy Sekretariatu obsługujący Konferencję Międzyrządową wywodzili się z dużych krajów. W porównaniu z dwoma poprzednimi Konferencjami Międzyrządowymi rola Sekretariatu Rady podczas przygotowywania Traktatu Konstytucyjnego była bardziej ograniczona. Owszem w sekretariacie Konwentu znaleźli się urzędnicy pracujący w Sekretariacie Rady, ale byli tam również urzędnicy Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz prawnicy, dyplomaci i naukowcy z kilku państw członkowskich i Polski¹⁰⁸. Natomiast podczas Konferencji Międzyrządowej, która miała miejsce w latach 2003–2004 rozmowy toczyły się przede wszystkim na najwyższym politycznym szczeblu, co ograniczało wpływy Sekretariatu Rady¹⁰⁹. Co więcej, Włochy, sprawujące prezydencję w drugiej połowie 2003 r., w zasadzie nie korzystały z pomocy Sekretariatu, który miał ponoć przygotowane – przed ostatecznie nieudanym posiedzeniem Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. – różne kompromisowe warianty nowego systemu większości kwalifikowanej. Sytuacja zmieniła się w pierwszej połowie 2004 r., kiedy ostatecznie Traktat Konstytucyjny został przyjęty. Wtedy to prezydencja irlandzka współpracowała blisko z Sekretariatem Rady. Nie należy jednak z tego wysuwać wniosku, że ostateczna akceptacja Traktatu Konstytucyjnego była wynikiem przede wszystkim wysiłku Sekretariatu. Nie ulega wątpliwości, że podmiot ten odgrywa istotną rolę, ale ma on charakter pomocniczy, bo to ostatecznie państwa członkowskie podejmują decyzje co do reformy traktatowej.

¹⁰⁵ Beach, *The dynamics of European integration*, s. 137–138.

¹⁰⁶ Beach, *The unseen hand in treaty reform negotiations*, s. 416.

¹⁰⁷ Beach, *The dynamics of European integration*, s. 158, s. 172–173.

¹⁰⁸ P. Norman, *The accidental constitution. The story of the European Convention*, EuroComment, Brussels 2003, s. 36–38.

¹⁰⁹ Beach, *The dynamics of European integration*, s. 210–212.