



Analizy natolińskie

3(26)2008

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej

Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego

Czy może nastąpić **przełom instytucjonalny**, tj. zasadnicza reforma instytucji w Unii? A jeśli tak, to w jakich warunkach i który mechanizm integracyjny daje największe nadzieje na taką zmianę? Celem niniejszego artykułu jest analiza najbardziej odważnych w ostatnich latach zmian instytucjonalnych w Unii, jakimi były propozycje zapisane w projekcie traktatu konstytucyjnego. W szczególności chodzi o diagnozę tego, czy zaproponowane w tym projekcie zmiany prowadzą do reform określanych przeze mnie jako *przełom instytucjonalny*, czy też można je określić jedynie jako korektę dotychczasowego ustroju Unii Europejskiej. Należy jednocześnie pamiętać, że propozycje traktatu konstytucyjnego napotkały poważne trudności polityczne w trakcie procesu ratyfikacyjnego (fiasko referendum we Francji i Holandii w roku 2005). Pomimo tego zasadnicza część proponowanych w konstytucji reform została przeniesiona do nowego traktatu, określanego jako lizboński (przyjętego na konferencji międzyrządowej w roku 2007). Trudno prognozować, jak będzie wyglądał proces ratyfikacji tego traktatu. Jednak nie to jest najważniejsze dla podejmowanej w niniejszym artykule analizy. Moim zasadniczym celem jest ocena zakresu proponowanych zmian instytucjonalnych, które wyrastają z szerszego nurtu intelektualnego określanego jako konstytucjonalizm europejski.

Ustrój Unii Europejskiej można określić jako hybrydowy, tj. łączący różne logiki instytucjonalne – zarówno międzyrządową, jak również technokratyczną i federacyjną. Podstawą tego systemu jest *konfederacja międzyrządowa*, w której dominujące znacznie mają instytucje międzyrządowe oraz międzypaństwowe mechanizmy podejmowania decyzji. Jednak wspomniany system został wraz z upływem czasu rozbudowany dla potrzeb funkcjonalnych o instytucje wspólnotowe¹. Chodziło głównie o zwiększenie efektywności realizowania polityk europejskich, zwłaszcza w sferze ekonomicznej. Skala tej rozbudowy instytucjonalnej, a także zakres kompetencji przekazanych Unii wykraczają poza wąsko rozumiane cele związane z politykami gospodarczymi. Ponadto, nowe instytucje i związane z nimi interesy społeczne mają własną logikę działania (i zmian instytucjonalnych), która nie zawsze jest zgodna z interesami państw członkowskich. Niejednokrotnie ich zamierzenia mogą być realizowane właśnie dzięki różnicom interesów w gronie rządów narodowych.

Zastanawiając się nad modelami instytucjonalnymi w Unii, można wskazać na dwie alternatywy dla *konfederacji międzyrządowej*. Pierwsza jest określana przeze mnie jako *kondominium technokratyczne*. Jest zbudowana w oparciu o unijną technokrację i system prawa europejskiego, a także tworzone przez administrację sieci zarządzania politykami europejskimi. Inną propozycją ustrojową jest *federacja demokratyczna*. Opiera się ona na instytucjach politycznych wyłanianych w drodze wyborów powszechnych (tzw. *instytucjach większościowych*). Wspomniany model jest związany z następującymi cechami: (1) silnym znaczeniem instytucji demokratycznych na szczeblu unijnym, wybieranych przez obywateli Unii w powszechnym głosowaniu; (2) podporządkowaniem władz wykonawczych i instytucji technokratycznych władzy politycznej; (3) przeniesieniem na poziom unijny szeregu zasadniczych kompetencji państw narodowych dotyczących m.in. budżetu, podatków, polityk redystrybucyjnych, obronnej i zagranicznej, a także zwiększeniem skali budżetu Unii. Wspomniane cechy omawianego modelu powodują, że *przełomem instytucjonalnym* byłaby zmiana ustroju Unii z *konfederacji międzyrządowej* na ustrój bliższy federacji. Ponadto model federacji demokratycznej wymaga istnienia wspólnoty politycznej w Europie, wyrażającej się m.in. funkcjonowaniem ogólnoeuropejskich partii politycznych, mediów o zasięgu europejskim, upowszechnieniem głównego języka urzędowego, politycznego i edukacyjnego w Europie. Oznacza to konieczność przeprowadzenia reform traktatowych, które będą wprowadzały instytucje umożliwiające tego typu procesy społeczne i administracyjne.

I. Dwie logiki zmian wobec *przełomu instytucjonalnego*

Neofunkcjonalna teoria integracji europejskiej kładzie nacisk na znaczenie procesów gospodarczych. Zakłada ona ewolucyjny rozwój integracji, której podstawą jest formowanie się interesów ekonomicznych o wymiarze ponadnarodowym. Ważnym elementem tej teorii jest tzw. efekt *spill-over* – rozprzestrzeniania się współpracy z płaszczyzny gospodarczej na polityczną. Elementem tej dynamiki integracyjnej są instytucje wspólnotowe, które stają się ważnym aktorem wspierającym postępy współpracy regionalnej². Niewątpliwie integracja europejska przebiega w dużym stopniu według opisywanej trajektorii. Badania dowodzą, że wzrost handlu ponadnarodowego w Europie prowadził do rozszerzenia zakresu prawa i rozwoju instytucji wspólnotowych, w tym systemu sądowego³. Wprowadzenie wspólnego rynku, europejskiej waluty i unijnej polityki handlowej jest przykładem tej dynamiki. Jak wcześniej wspomniałem, w trakcie historii integracji nastąpił jednak rozwój instytucjonalny, który daleko wykracza poza współpracę na płaszczyźnie ekonomicznej. Wykracza również w pewnych obszarach poza ramy współpracy „funkcjonalnej”, tj. uzasadnionej chęcią ograniczenia kosztów zewnętrznych i transakcyjnych, a więc związanej z potrzebą zwiększenia efektywności poszczególnych polityk publicznych. Przykładem rozwoju instytucjonalnego, który wykracza poza ramy „funkcjonalne” jest np. stopniowe zwiększanie kompetencji Parlamentu Europejskiego.

Zastanawiając

się nad modelami instytucjonalnymi w Unii, można wskazać na dwie alternatywy dla konfederacji międzyrządowej. kondominium technokratyczne zbudowane w oparciu o unijną technokrację i system prawa europejskiego, oraz federacja demokratyczna oparta na instytucjach politycznych wyłanianych w drodze wyborów powszechnych.

W literaturze można spotkać przypuszczenie, że jak długo rządy państw członkowskich będą widziały korzyści dla dalszego rozwoju współpracy gospodarczej, tak długo można spodziewać się rozwoju integracji europejskiej według formuły regulacyjno-sądowej⁴. Oznacza to, że w przypadku zmiany preferencji elit narodowych możliwy jest kryzys integracji, zwłaszcza w tej formule instytucjonalnej. Ponadto eksperci wskazują na trwały podział między politykami wspólnotowymi a politykami pozostającymi w sferze współpracy międzyrządowej⁵. Do takich obszarów zalicza się m.in. tradycyjnie narodowe kompetencje, w tym politykę zagraniczną i obronną, podatki i powiązane z nimi społeczne polityki redystrybucyjne. Ograniczanie wielkości budżetu

unijnego pomimo zwiększenia liczby członków i zadań stawianych Unii jest wymownym przykładem tej tendencji.

Podstawową przeszkodą dla rozwoju integracji w myśl założeń neofunkcjonalnych jest **zespół czynników narodowych**. Wśród nich należy m.in. wymienić znaczenie kultury i tradycji narodowych, które m.in. określają kompetencje powiązane z suwerennością narodową i uzasadniają potrzebę ich pozostawienia w wyłącznej gestii państw członkowskich. Ważnym czynnikiem są również narodowe systemy wyborcze i odpowiedzialność partii politycznych przed elektoratami, krajowe media, systemy oświatowe i obronne, które współtworzą narodowe identyfikacje społeczeństw. Istotne znaczenie mają krajowe interesy gospodarcze i preferencje polityczne elit, które niejednokrotnie utrudniają uzgadnianie politycznych decyzji na szczeblu unijnym, w tym również dotyczących reform instytucjonalnych. Ważnym czynnikiem jest tutaj niechęć polityków krajowych do ograniczania własnej władzy, co w naturalny sposób utrudnia dynamikę integracji, zwłaszcza w kierunku federalnym.

Dla procesów integracji europejskiej istotne znaczenie mają dwie różne logiki. Pierwsza z nich to **logika wspólnotowa**. Jest ona związana m.in. z: (1) „funkcjonalnym” dążeniem do poprawy zarządzania niektórymi politykami europejskimi, co m.in. uzasadniało decyzje państw członkowskich dotyczące delegowania odpowiednich kompetencji na poziom unijny i powoływania instytucji o specyfice agencyjnej; (2) kształtowaniem ponadnarodowych interesów gospodarczych i społecznych; (3) konstruowaniem wartości i identyfikacji europejskich; (4) działaniami retorycznymi odwołującymi się do tych wartości i identyfikacji; (5) powstawaniem idei i doktryn akademickich uzasadniających rozwój i odpowiedni kierunek integracji europejskiej oraz (6) ewolucyjnym zwiększaniem kompetencji Unii.

Choć urzędnicy instytucji europejskich nie zawsze utożsamiają się z interesem ogólnoeuropejskim⁶, to jednak w trosce o własne dobro zazwyczaj zabiegają o ekspansję polityk unijnych i większą skalę unijnego budżetu. Jednocześnie coraz większe znaczenie ma tradycja instytucjonalna (*path dependency*) instytucji wspólnotowych, która wpływa również na stopniowe zwiększanie kompetencji tych instytucji. Ponadto funkcjonowanie administracji europejskiej oraz rozwój polityk i prawa europejskiego wpływają na europeizację administracji publicznej w krajach członkowskich. Są to procesy stop-

niowego przenoszenia instytucji, metod zarządzania i nieformalnych reguł funkcjonowania z poziomu unijnego na krajowy⁷.

Interesy urzędników europejskich i silnych lobbystów gospodarczych mogą w odmienny sposób, aniżeli poszczególne państwa członkowskie, kształtować preferencje dotyczące przyszłości integracji europejskiej. Eksperti wskazują na silną współpracę obu grup przy liberalizowaniu kolejnych segmentów wspólnego rynku i wprowadzaniu wspólnej waluty⁸. Można zakładać, że będą one zainteresowane dalszym rozwojem unijnego rynku i formowaniem niektórych wspólnotowych polityk w zakresie rozwoju gospodarczego. Wpływie to zapewne pozytywnie na unijną politykę badawczo-rozwojową i powstanie unijnych agencji wspierających europejskie przemysły zbrojeniowe, telekomunikacyjne i kosmiczne. Wpływowe grupy interesów gospodarczych będą prawdopodobnie w mniejszym stopniu zainteresowane uwspólnowaniem polityki zagranicznej i obronnej, chyba że będzie miało to bezpośredni wpływ na dynamikę rozwoju gospodarczego np. w sektorach powiązanych z obronnością.

Istotnym przejawem logiki wspólnotowej jest systematyczny rozwój prawa europejskiego. Eksperti⁹ zwracają uwagę na wzrost ilości regulacji europejskich i coraz szerszy zakres przedmiotowy objęty prawem europejskim. Procesy te są określane w literaturze anglojęzycznej mianem tzw. *competence creep*. Wynika to przede wszystkim z kolejno wprowadzanych zmian traktatowych i skokowego wzrostu liczby aktów prawa wtórnego wynikającego z nowych traktatów (tzw. pozytywna integracja). Najbardziej intensywnie sfera regulacji jest rozwinięta w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (i rybackiej), wspólnego rynku i ochrony konkurencji na tym rynku oraz handlu zagranicznego (poza Europę). W latach 90. ubiegłego wieku intensywnie rozwijano regulację odnoszącą się m.in. do praw obywatelskich i społecznych, spraw zagranicznych i pomocy humanitarnej, ochrony przyrody itp¹⁰. Ewolucja prawa wspólnotowego jest także związana z rozbudowanym systemem egzekucji implementowania prawa UE oraz interpretacją sędziowską rozszerzającą zakres jego stosowania (tzw. negatywna integracja)¹¹. Rozwój legalizmu kontradyktoryjnego w Europie (*adversarial legalism*) nie tylko poprawia implementację prawa europejskiego, ale wpływa na kierunek rozwoju oraz ujednolicenie polityk regulacyjnych stosowanych w Europie (zarówno na szczeblu narodowym, jak i europejskim)¹². W ten sposób przyczynia się do oddolnego kształtowania polityk publicznych i przesunięcia ciężaru sterowania tymi politykami od instytucji politycznych na rzecz instytucji sądowniczych i podmiotów prywatnych.

W opinii ekspertów legalizm kontrydktoryjny jest szczególnie korzystny dla podmiotów dysponujących znacznymi środkami finansowymi, pozwalającymi na podejmowanie kosztownej i długotrwałej procedury sądowniczej¹³.

Ważnym elementem *logiki wspólnotowej* jest także ewolucyjne kształtowanie się ogólnoeuropejskiej kultury politycznej i administracyjnej. Jest ona niewątpliwie wynikiem sieciowej struktury organizacyjnej Unii, zwłaszcza interakcji różnych poziomów instytucji krajowych i europejskich. Funkcjonowanie wspomnianego układu „konstruuje” opinie społeczne i identyfikacje europejskie. Służą temu także działania mające na celu stworzenie symboliki unijnej, wspólnych wartości i ideologii zjednoczonej Europy. Ważnym elementem budowania tożsamości europejskiej jest także porządek prawa europejskiego i rozwój specyficznej kultury prawnej. Omawiane czynniki *logiki wspólnotowej* odwołują się w dużym stopniu do „oddolnych” procesów formowania preferencji politycznych i identyfikacji europejskich.

Choć urzędnicy

instytucji europejskich nie zawsze utożsamiają się z interesem ogólnoeuropejskim, to jednak w trosce o własne dobro zazwyczaj zabiegają o ekspansję polityk unijnych i większą skalę unijnego budżetu.

Innym przejawem konstruowania symboliki i identyfikacji europejskich są rozmaite działania retoryczne polityków i urzędników europejskich, w tym rozwój europejskiej poprawności politycznej, ograniczającej m.in. argumentację otwarcie odwołującą się do interesów narodowych¹⁴. Na marginesie warto zauważyć, że retoryka unijna stwarza niekiedy sytuacje, kiedy politycy są zmuszeni podejmować decyzje nie zawsze wynikające z chłodnej kalkulacji interesów narodowych, za to zgodne z ich wcześniejszymi deklaracjami i poprawnością polityczną deliberacji unijnej. Zjawisko to, określane jako *pułapka retoryczna*¹⁵, wpływa na rozwój integracji. Oddziałuje także na rozwój instytucji, które w niewielkim stopniu są powiązane z „funkcjonalnym” poprawianiem zarządzania politykami publicznymi. Dobrym przykładem jest wcześniej przywołany casus rozwoju parlamentaryzmu europejskiego, który jest bardziej powiązany właśnie z działaniami retorycznymi, wskazującymi na deficyt demokratyczny, aniżeli z poprawianiem efektywności ekonomicznej oraz ograniczaniem kosztów funkcjonowania niektórych polityk.

Istotnym czynnikiem sprzyjającym postępom integracji europejskiej w ramach omawianej logiki integracyjnej są nauki polityczne i ekonomiczne. Warto wspomnieć, że

rozwój wspólnego rynku skutecznie wsparła doktryna liberalna w ekonomii. Podobny skutek miały badania politologiczne wskazujące na zalety wspólnego reprezentowania interesów ekonomicznych na arenie globalnej i w trakcie negocjacji gospodarczych z silniejszymi partnerami zewnętrznymi¹⁶. Duży wpływ na rozwój integracji europejskiej miała także doktryna wiarygodności (ang. *credibility*), zakładająca celowość delegowania odpowiedzialności z instytucji politycznych do technokratycznych (agencji)¹⁷. Przykładem jej zastosowania w praktyce unijnej jest powołanie Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego.

Druga logika integracyjna jest związana z *zespolem czynników narodowych*, międzyrządowym sposobem podejmowania decyzji w Unii i realistycznym paradygmatem w naukach politycznych. Warto zauważyć, że nie można liczyć na *przełom instytucjonalny* w Unii bez zgodnej decyzji politycznej szefów rządów. W tym sensie jest to „logika odgórna”, tj. bazująca na decyzjach podejmowanych przez elity polityczne. Motywem pozwalającym na postępy integracji w ramach **logiki międzyrządowej**¹⁸ jest przekonanie, iż integracja europejska umożliwi lepsze rozwiązywanie problemów krajowych, skuteczniejszą odpowiedź na wyzwania światowej konkurencji lub wzmocnienie władzy polityków krajowych poprzez rozgrywanie polityki na forum europejskim. Kluczowe znaczenie ma więc ocena własnych interesów narodowych, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak również europejskiej i światowej, a także ocena możliwości zwiększenia szans na realizację tych interesów w oparciu o rozwój integracji. Ogromnie ważne są również osobiste ambicje polityków, którzy mogą osiągać cele polityki krajowej dzięki zwiększeniu wpływów na arenie europejskiej.

Wspomniane motywacje wzmacniają w pierwszym rzędzie dynamikę rozwoju współpracy międzyrządowej. W ramach tej logiki podstawowym dążeniem jest zwiększanie decyzyjności instytucji międzyrządowych oraz zwiększanie wpływu na kształt decyzji przez poszczególne rządy. Odmiennym przykładem może być chęć „pozbycia się” kłopotliwej polityki krajowej i próba przerwania odpowiedzialności za jej realizację na Unię Europejską. Tego typu motywacja może wzmacniać unijną biurokrację i metodykę integracji wspólnotowej.

Istotnym argumentem przemawiającym za rozwojem integracji w ramach *logiki międzyrządowej* jest rola czynników zewnętrznych. Wśród nich znajdują się wyzwania globalnej ekonomii i geopolityczna rywalizacja ze światowymi potęgami gospodarczy-

mi. Presja zewnętrznej konkurencji może wpływać na mobilizację starań na rzecz integracji regionalnej, równocześnie może jednak spowodować powrót do poszukiwania rozwiązań bilateralnych z mocarstwami pozaeuropejskimi, czego dobrym przykładem jest polityka niektórych krajów europejskich wobec Rosji, Chin i USA. W sytuacji zaostrożenia konkurencji między interesami narodowymi sprzyja to ograniczeniu tendencji integracyjnych i poszukiwaniu sposobów zwiększenia własnej siły na arenie europejskiej, m.in. w oparciu o relacje zewnętrzne.

Innymi czynnikami wpływającymi na integrację są zagrożenia zewnętrzne oraz polityka głównych mocarstw pozaeuropejskich. Niewątpliwie ważną przyczyną zachęcającą do integracji w okresie zimnowojennym było zagrożenie ze strony bloku sowieckiego, a także przychylna polityka amerykańska w tym względzie¹⁹. W obecnej sytuacji oba te czynniki straciły na znaczeniu. Zamiast tego polityka amerykańska stosunkowo chłodno przyjmuje postępy integracji na starym kontynencie²⁰. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Rosja coraz chętniej stosują taktykę rozwoju relacji bilateralnych z niektórymi krajami członkowskimi, nie tylko w celu realizowania własnych interesów w Unii, ale również po to, by osłabiać proces integracji europejskiej. Dodatkowo dla polityki amerykańskiej istotnym elementem strategii wobec Europy jest utrzymywanie wiodącej roli NATO jako gwaranta bezpieczeństwa na starym kontynencie.

W ten sposób *geopolityka zewnętrzna* może mieć zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ na rozwój integracji europejskiej. W podobny sposób można interpretować rolę czynników *geopolityki wewnętrznej* w Europie. W pierwszym rządzie chodzi o stabilizację wpływów politycznych w ugrupowaniu, w tym zwłaszcza przywództwa mocarstwa regionalnego lub grupy państw. Można wysunąć tezę, że stabilne przywództwo oraz zrównoważone wpływy między dominującymi krajami będą sprzyjały integracji. Okres destabilizacji, np. związany z upadkiem porządku zimnowojennego lub poszerzeniem ilości członków ugrupowania, wiąże się z trudnościami integracji. Jednocześnie może zainicjować poszukiwanie nowej równowagi i próby rekonfiguracji wpływów politycznych. Jest to sytuacja, w której kryzys wewnętrzny może zaowocować *przełomem instytucjonalnym*, ale również doprowadzić do destabilizacji współpracy regionalnej.

W drugiej połowie lat 90. w stosunkach międzynarodowych wykształciła się nowa dychotomia teoretyczna, która po jednej stronie grupuje racjonalistów i zwolenników podejścia międzyrządowego, a po drugiej – neofunkjonalistów, instytucjonalistów i konstruktywistów²¹. Pierwsza grupa zakłada, że rozwój integracji jest efektem świadomych i racjonalnych działań państw członkowskich. Druga wskazuje na znaczenie pozapaństwowych aktorów, zwłaszcza grup interesów gospodarczych i przedstawicieli instytucji wspólnotowych, oddziałujących na dalsze losy integracji od momentu powołania tych instytucji. To drugie podejście przykłada większą wagę do czynników kulturowych, w tym związanych z procesem socjalizacji i społecznego konstruowania identyfikacji europejskich. Obejmuje także deliberatywnie kształtowane poglądy wobec przyszłych rozwiązań instytucjonalnych w Unii. Według mnie oba podejścia naukowe wzajemnie się uzupełniają.

Można podać wiele przykładów wzajemnego oddziaływania obu grup czynników na integrację europejską. Instytucje technokratyczne, np. Komisja Europejska, współpracują z instytucjami międzyrządowymi i państwowymi. Jednocześnie istnieje między nimi rywalizacja o zakres władzy, a kolejno wprowadzane reformy poszczególnych instytucji nieuchronnie wpływały na zmianę relacji w ramach całego systemu władzy w Unii²². Ponadto gra interesów między rządami krajów członkowskich jest kształtowana nie tylko przez „twarde” uwarunkowania realistyczne, ale również „miękkie” czynniki kulturowe, związane z narodową tożsamością, krajową opinią publiczną, retoryką europejską itp.

Jak się wydaje, w Europie czynniki realistyczne powiązane z interesami narodowymi, rolą struktur państwowych oraz wpływem geopolitycznym mocarstw zewnętrznych przewyższają znaczenie uwarunkowań neofunkcjonalnych i konstruktywistycznych. Właśnie dlatego w Unii znacznie silniej rozwinięta jest współpraca między krajami członkowskimi i rola instytucji międzyrządowych aniżeli instytucje demokratyczne (większościowe). Ponadto uwarunkowania kulturowe i identyfikacje społeczne są silniej związane z *zestosem czynników narodowych* aniżeli z ponadnarodową wspólnotą

Motywem

pozwalającym na postępy integracji w ramach logiki międzyrządowej jest przekonanie, iż integracja europejska umożliwi lepsze rozwiązywanie problemów krajowych, skuteczniejszą odpowiedź na wyzwania światowej konkurencji lub wzmocnienie władzy polityków krajowych poprzez rozgrywanie polityki na forum europejskim.

polityczną. Nawet w Parlamencie Europejskim, który jest instytucją w największym stopniu odwołującą się do europejskiej wspólnoty politycznej, silnie uwidaczniają się interesy narodowe, w niektórych sprawach górujące ponad liniami podziałów partyjnych. Dotyczy to zwłaszcza kompetencji uznawanych za istotne dla suwerenności narodowej, m.in. polityki zagranicznej, budżetu, bezpieczeństwa i decyzji dotyczących kształtu instytucji politycznych Unii²³.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że *logika wspólnotowa* opiera się głównie na ewolucyjnym i rozciągniętym w czasie rozwoju integracji. Ważnym jej elementem jest budowanie „masy krytycznej” w sferze prawnej, organizacyjnej, kulturowej i doktrynalnej dla przyszłego *przełomu instytucjonalnego*. *Logika międzyrządowa* ma decydujące znaczenie dla skokowej zmiany instytucjonalnej, głównie poprzez zmiany traktatowe, które mogą przybrać wymiar określany przeze mnie jako *przełom instytucjonalny*. Jak się wydaje, obie logiki integracyjne wzajemnie warunkują własne działania. Dlatego też zasadnicze zwroty w historii integracji, choć przebiegają w ramach *logiki międzyrządowej*, są zwykle przygotowane przez procesy kierujące się *logiką wspólnotową*.

II. Konstytucjonalizm europejski jako metoda integracyjna

Termin „konstytucjonalizm europejski” ma w literaturze dwa główne znaczenia. Pierwsze jest związane z konstytucyjnymi normami prawa europejskiego, a więc odnoszącymi się do traktatów europejskich i zasady supremacji prawa europejskiego nad krajowym²⁴. Szczególnym elementem tego systemu jest próba ustanowienia europejskich norm konstytucyjnych dotyczących praw człowieka i obywatela. Ważnym mechanizmem funkcjonowania omawianego systemu jest interpretacja prawa przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) – odpowiednik sądu konstytucyjnego²⁵; innym jego przejawem jest rozwój prawa sędziowskiego.

Drugim odniesieniem terminu „konstytucjonalizm europejski” jest proces tworzenia traktatów, zwłaszcza europejskiej konstytucji. Jest to okazja do mobilizacji politycznej głównych aktorów sceny europejskiej na rzecz *przełomu instytucjonalnego* w Unii.

Konstytucyjny wymiar prawa europejskiego

Konstytucjonalizm europejski poprzez tworzenie hierarchii norm prawnych w Europie i system kooperujących ze sobą instytucji sądowniczych, wykorzystujących m.in. instrument pytania prejudycjalnego, niewątpliwie przyczynia się do rozwoju integracji

europiejskiej. Interpretacje prawa dokonywane przez ETS, choć odwołują się do traktatów, często przekraczają pierwotne intencje państw członkowskich²⁶. Obejmują one również normy wspólnotowego porządku prawnego niezapisane w traktatach, ale zgodne z konstytucyjnymi tradycjami państw członkowskich, a także wspólnotowe prawo zwyczajowe. Ważną praktyką orzecznictwa ETS jest wypełnianie luk w przepisach prawa wspólnotowego, co wiąże się z przywoływaniem wszystkich źródeł prawa Wspólnoty. W rzeczywistości oznacza to tworzenie nowych norm i zasad proceduralnych. Rozwój prawa sędziowskiego w Unii ma również na celu likwidowanie „niedociągnięć” w tworzeniu prawa, spowodowanych beczynnością organów Wspólnoty lub państw członkowskich. Istotną zasadą funkcjonowania Trybunału jest pragmatyzm podejmowanych interpretacji, tj. poszukiwanie możliwie największej praktycznej skuteczności normy europejskiej. W naturalny sposób zwiększa to zakres obowiązywania europejskiego prawa w rzeczywistości społecznej.

Okolicznością sprzyjającą działalności Trybunału jest słabość bezpośredniej politycznej kontroli nad instytucjami unijnymi. Gęsta sieć instytucjonalna w Unii, wielość podmiotów i interesów powoduje, że wzrasta ranga prawa i procedur organizacyjnych jako mechanizmu współpracy regionalnej. Inną okolicznością jest nieustanna ewolucja norm traktatowych, co stwarza okazje do rozwoju interpretacji sędziowskiej, m.in. wykorzystującej pojawiające się luki prawne. Jednocześnie mnogość systemów prawnych w Europie daje stosunkowo dużą swobodę interpretacyjną dla ETS. Istotnym uzupełnieniem systemu prawnego Unii jest doktryna bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego. Oznacza ona, że prawo europejskie może być stosowane nie tylko między państwami, ale również między osobami prywatnymi i prawnymi. Umożliwiła ona dochodzenie przez jednostki swoich praw na gruncie prawa unijnego, ale przed sądami krajowymi²⁷. Możliwość indywidualnej ochrony prawnej wzmacnia kompetencje ETS oraz zapewnia większą skuteczność egzekwowania prawa europejskiego w państwach członkowskich.

Dotychczasowe traktaty europejskie nie zawierały katalogu podstawowych praw obywatelskich, co niewątpliwie osłabiało argumenty na rzecz rozwoju konstytucjonalizmu europejskiego. Pomimo tego działalność Trybunału obejmuje również ten zakres norm, odwołując się do tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, europejskiej *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* oraz do struktury i celów Wspólnoty²⁸. Przykład ten dobrze ilustruje teleologiczną wykładnię prawa europej-

skiego, a więc odnoszącą się do celów traktatów, która sprzyja stopniowemu rozszerzaniu konstytucyjnych uprawnień ETS. Oprócz tego omawiana praktyka poszerza zasób norm uznawanych za wiodące dla procesów integracyjnych (tzw. norm konstytucyjnych), które później współtworzą identyfikacje społeczne. Jest to proces określany mianem *strategicznego tworzenia środowiska wspólnotowego*²⁹. Polega on na konstruowaniu wspólnych norm, idei i symboliki unijnej, tworzących społeczny klimat dla rozwoju integracji europejskiej. Jak każdy proces odnoszący się do kultury jest on długotrwały, jednak sprzyja zmianom instytucjonalnym, gdyż kształtuje poglądy dotyczące przyszłości UE i daje wyraz naciskowi opinii społecznej na zmiany traktatowe.

Rozwój prawa sędziowskiego w Europie natrafia na bariery natury formalnej i politycznej. Przede wszystkim jest ograniczony traktatami europejskimi, co w zasadzie przekreśla możliwość dokonania *przełomu instytucjonalnego*. Interpretacje sędziowskie utrudnia także możliwość ich rewizji przez państwa członkowskie. Im mniej korzystna dla państw członkowskich jest interpretacja ETS, tym większa presja na zmianę odpowiednich regulacji³⁰. Jest to jednak zadanie niełatwe w realizacji. Zwłaszcza w przypadku normy traktatowej wymaga trudnych negocjacji międzyrządowych i długotrwałej procedury ratyfikującej. Kolejna bariera dla działalności ETS to wykluczanie z kompetencji tego trybunału niektórych obszarów regulowanych przez traktaty lub stosowanie wobec poszczególnych krajów wyjątków od ogólnej normy traktatowej³¹. Problemem jest też wzrastająca niesprawność ETS, związana z coraz większą liczbą spraw wchodzących na wokandę³².

W Europie

czynniki realistyczne powiązane z interesami narodowymi, rolę struktur państwowych oraz wpływem geopolitycznym mocarstw zewnętrznych przewyższają znaczenie warunkowań neofunkcjonalnych i konstruktywistycznych.

Następnym ograniczeniem jest brak dostatecznej legitymizacji demokratycznej dla instytucji wspólnotowych. W konsekwencji większą autoryzację demokratyczną mają państwa członkowskie i ich konstytucje. W Europie nie ma bowiem konstytucyjnego *demos*³³, który legitymizowałby traktaty europejskie jako prawo wyższego rzędu niż konstytucje krajowe. Suwerenem traktatów są państwa, a nie społeczeństwo europejskie. W myśl reguł demokratycznych większą legitymizację mają konstytucje narodowe, dla których suwerenem są historycznie ukształtowane narody europejskie. W Europie panuje więc odgórna hierarchia norm prawnych, ale oddolna hierarchia autory-

zacji społecznej i realnej władzy³⁴. Dlatego uznanie zasady supremacji prawa europejskiego nad krajowym jest dobrowolnym podporządkowaniem się sądownictwa narodowego, udzielanym na zasadach warunkowych³⁵.

Obecnie nie ma konfliktu między ETS a sądami najwyższymi (lub konstytucyjnymi) w państwach członkowskich. Formalnie uznają one zasadę supremacji prawa europejskiego, choć niejednokrotnie zaznaczały swoje prawo do decydowania o zgodności normy europejskiej z konstytucjami poszczególnych krajów³⁶. Faktycznie podważały więc wyższość europejskich traktatów nad normami konstytucyjnymi państw. Taka sytuacja stwarza możliwość konfliktu konstytucyjnego w Unii Europejskiej, w tym prawdopodobieństwo odmiennych interpretacji prawa europejskiego przez różne trybunały konstytucyjne³⁷. Rozwój prawa sędziowskiego i dialog konstytucyjny w Europie może więc prowadzić do różnorodnych interpretacji i swobodnego wyboru między normą europejską lub krajową³⁸. Osłabiłoby to autorytet prawa europejskiego i konstytucyjny wymiar interpretacji ETS. Mogłoby także skutkować rywalizacją między poszczególnymi porządkami prawnymi państw członkowskich. Oznaczałoby to więc poważne osłabienie omawianego mechanizmu integracyjnego, a nawet jego odwrócenie w kierunku wewnętrznej dezorganizacji w Unii. Przynajmniej teoretycznie jest więc możliwe wykorzystanie systemu prawnego przeciwko supremacji UE, w trosce o zabezpieczenie interesów narodowych i kompetencji narodowych sądów konstytucyjnych (najwyższych)³⁹.

Zwiększenie zakresu podejmowania decyzji większościowych w UE, zwłaszcza odwołujących się do kategorii demograficznych, może stanowić pretekst do wycofania dobrowolnej zgody narodowych trybunałów konstytucyjnych⁴⁰. Podobne niebezpieczeństwo groziłoby w sytuacji, kiedy interpretacje sądownicze dokonywałyby zbyt radykalnej zmiany prawnej, zwłaszcza wymuszając odejście od krajowych norm konstytucyjnych. Mogłoby to wywołać próby obrony tożsamości narodowej, której wyrazem i symbolem są w wielu krajach właśnie dokumenty zasadnicze. Z tego względu wzrost euroceptycyzmu, zwłaszcza wśród elit prawniczych, mógłby otworzyć drogę do konfliktu konstytucyjnego. Warto przywołać w tym miejscu badania, które wskazują na ścisłe powiązanie wysokiej aktywności sądów krajowych w zakresie pytań prejudycjalnych z ponadprzeciętnym poziomem społecznej aprobaty dla integracji europejskiej⁴¹.

Jak już wspomniałem, konstytucjonalizm europejski w silny sposób odwołuje się do tradycji prawnej i opinii publicznej państw członkowskich. W dużym stopniu bazuje więc na normach kulturowych społeczeństw europejskich⁴². Wysoka kultura prawna sprzyja bezkonfliktowemu rozwojowi tej metody integracyjnej. Natomiast duże różnice kulturowe, odnoszące się m.in. do rozumienia praw podstawowych, a także niedostatek kultury państwa prawa oraz wysoki poziom eurosceptycyzmu mogą służyć osłabieniu tej metody. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kulturę polityczną i prawną nowych krajów członkowskich. W krajach byłego obozu socjalistycznego ugruntowała się odmienna percepcja autorytetu władzy niż na zachodzie kontynentu. Nie odwoływała się ona do mechanizmów proceduralno-prawnych i supremacji norm konstytucyjnych, ale do politycznego sankcjonowania władzy przez panujący w tej części Europy układ geopolityczny. Powstała w okresie realnego socjalizmu tradycja czyni więc prawo i system procedur instrumentalnymi oraz drugorzędnymi wobec układu władzy i arbitralnych decyzji podejmowanych na szczeblu politycznym. Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że skuteczność konstytucjonalizmu europejskiego jako metody integracyjnej zależy w dużym stopniu od spójności norm kulturowych i wysokiej kultury prawnej w Europie.

Traktat konstytucyjny

Jak wcześniej wspomniałem, szczególnym wymiarem konstytucjonalizmu europejskiego jest proces tworzenia *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*⁴³. Przez niektórych ekspertów⁴⁴ proces ten jest nazywany *momentem konstytucyjnym*, a więc chwilą przełomową, mającą historyczne znaczenie dla społeczeństw europejskich. Analizując ten proces, warto zwrócić uwagę na jego dwa główne komponenty. Pierwszy jest związany z tworzeniem symboliki i systemu unijnych wartości, które poprzez proces debaty społecznej mają współtworzyć europejskie identyfikacje społeczne. Jest to także związane z przekonaniem, że w długim okresie konstytucja może stać się nośnikiem europejskiego patriotyzmu. Drugi odnosi się do wprowadzenia *przełomu instytucjonalnego* w Unii.

Wartości europejskie w traktacie konstytucyjnym

W odniesieniu do pierwszego aspektu ważną innowacją miała być szeroka debata społeczna prowadzona na forum Konwentu Konstytucyjnego. Specjaliści dość krytycznie oceniają skuteczność tej metody jako sposobu ograniczenia wpływu czynnika między-

rządowego na rzecz deliberatywnego kształtowania treści traktatowych. Uznają, że kluczową rolę dla przyjmowania projektu traktatu miało prezydium Konwentu, które procedowało w sposób odbiegający od stylu deliberacji publicznej i pozwalało wywierać największy wpływ najsilniejszym krajom członkowskim. Upodabniało to zwłaszcza ostatnią fazę pracy Konwentu do zwykłej konferencji międzyrządowej⁴⁵. Takie postępowanie nie podwyższyło akceptacji społecznej dla omawianego projektu, a także ograniczyło możliwości konstruowania identyfikacji społecznych w odniesieniu do unijnej konstytucji⁴⁶.

Już sam tytuł projektu traktatu ma wyraźnie symboliczne przesłanie, które wprost nawiązuje do założeń konstytucjonalizmu europejskiego. Dokument od początku był jednak budowany przede wszystkim jako nowy traktat. Jest to dokument obszerny, napisany w sposób niezrozumiały dla przeciętnego obywatela. Taka redakcja, choć uzasadniona ze względów prawno-sądowniczych, ograniczała wymiar symboliczny przyszłej konstytucji. Po załamaniu procesu ratyfikacyjnego w wyniku dwóch referendum we Francji i Holandii (2005) idea budowania identyfikacji proeuropejskich w oparciu o traktat konstytucyjny wydaje się trudniejsza w realizacji. Przyszły traktat pozbawiony będzie zapewne wielu odniesień symbolicznych, w tym przede wszystkim określenia „konstytucja” w tytule⁴⁷.

W projekcie traktatu konstytucyjnego widoczna jest próba „konstruowania” wartości europejskich, będących podstawą dla upowszechniania identyfikacji europejskich i zbudowania w przyszłości jednolitej wspólnoty obywatelskiej w Europie⁴⁸. Wśród działań wzmacniających sferę aksjologii Unii Europejskiej na podkreślenie zasługuje m.in. katalog symboli Unii (art. I-8), odniesienie do wartości Unii opierających się na prawach człowieka, w tym prawach osób należących do mniejszości (art. I-2) oraz prawach, wolnościach i zasadach określonych w *Karcie praw podstawowych* (I-9), która stała się integralną częścią traktatu (część II). Stwarza to podstawę prawną do przystąpienia Unii do europejskiej *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*⁴⁹. W projekcie traktatu widoczne jest również odwołanie do wizji europejskiego modelu społecznego, zwłaszcza w artykule poświęconym celom

W UE panuje

odgórną hierarchia norm prawnych, ale oddolną hierarchia autoryzacji społecznej i realnej władzy. Dlatego uznanie zasady supremacji prawa europejskiego nad krajowym jest dobrowolnym podporządkowaniem się sądownictwa narodowego, udzielanym na zasadach warunkowych.

Unii (I-3, 3). Jest tam mowa o działaniach Unii na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz społeczna gospodarka rynkowa, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Unia ma również na celu zwalczanie wykluczenia społecznego oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną. Wartości europejskie są więc budowane przede wszystkim w odniesieniu do praw człowieka i obywatela, a także wizji europejskiego modelu społecznego. Jest to kierunek rozwoju podstawy aksjologicznej zjednoczonej Europy postulowany od lat przez wielu ekspertów⁵⁰.

Jednocześnie w projekcie traktatu są widoczne normy i symbole krajów członkowskich i tożsamości narodowych. Suwerenami traktatu nie są obywatele Unii, ale państwa członkowskie (art. I-1). To one powołują Unię i mają wyłączne prawo do wprowadzania zmian traktatowych. Unia szanuje tożsamości narodowe (I-5), a wartości europejskie są niejako „zapożyczone” z państw narodowych. Dokument mówi o wspólnocie tych wartości (I-2), przywołując w ten sposób koncepcję *łączonych wartości*, tj. wspólnych Unii i państwom członkowskim⁵¹. Wspomniana koncepcja nawiązuje do zjawiska łączenia identyfikacji narodowych z europejską. Komplementarność obu poziomów wartości, a także zakorzenienie wartości europejskich w normach narodowych mają, według tych poglądów, tworzyć spójny system aksjologiczny, uzasadniający dalszą integrację europejską.

Warto jednak zauważyć, że system wartości europejskich zbudowany w oparciu o normy i tożsamości narodowe faktycznie przyczynia się do ich utrwalenia. Wspiera więc rozwój integracji według modelu *konfederacji międzyrządowej*, zamiast budować podstawy dla transformacji w *federację demokratyczną*. Oznacza to w praktyce akceptację dla wszystkich problemów związanych z istnieniem konfederacji. Chodzi m.in. o: (a) konflikty między narodowymi interesami, blokujące funkcjonowanie wspólnoty, (b) trudności zbudowania instytucji reprezentujących interesy ogólnoeuropejskie i wyrażających patriotyzm europejski, a także (c) ryzyko zdominowania wspólnoty przez najsilniejsze kraje. Komplementarność wartości europejskich i narodowych sprzyja łągodzeniu konfliktów między Unią a społeczeństwami krajów członkowskich, jednak w niedostateczny sposób uzasadnia potrzebę dalszego rozwoju integracji, choćby na płaszczyźnie funkcjonalnej, związanej z poprawą efektywności zarządzania publicznego. Nie określa więc „wartości dodanej” Unii wobec państw członkowskich, co wydaje się być niezbędnym warunkiem dla „transferu lojalności” obywateli od państw człon-

kowskich do wspólnoty. Według niektórych komentatorów⁵² dwoistość systemu normatywnego traktatu konstytucyjnego jest jego poważną słabością. Czyni go niespójnym, ogranicza możliwość budowania europejskiej identyfikacji i symboliki, a zwłaszcza europejskiej wspólnoty politycznej (*European polity*). Dodać należy, że wspomniana dwoistość odpowiada logikom integracyjnym, które jednocześnie uwidaczniają się w zapisach projektu traktatu, tj. *międzyrządowej* i *wspólnotowej*. Dwoistość i niespójność systemu wartości utrudnia także możliwości dokonania *przełomu instytucjonalnego*.

III. Dwie logiki instytucjonalne w traktacie konstytucyjnym

Tak jak wspomniałem, projekt traktatu konstytucyjnego łączy logikę integracji opierającą się na współpracy międzyrządowej z logiką wspólnotową, umożliwiającą ekspansję kompetencji instytucji wspólnotowych w przyszłości, zgodnie z mechanizmem *competence creep*. Jednocześnie rozwija obie te koncepcje.

Przykładem pierwszego podejścia jest podkreślenie strategicznej i przywódczej roli politycznej pełnionej przez instytucje międzyrządowe, zwłaszcza Radę Europejską. Określa ona kierunki i priorytety dla polityk europejskich (art. I-21, ust. 1) oraz pełni główną rolę decyzyjną w najważniejszych sprawach, m.in. w zakresie rewizji traktatów, finansów Unii i obsady kluczowych stanowisk w instytucjach europejskich⁵³. Projekt traktatu nie stworzył także szans na zasadniczą zmianę sposobu konstruowania lub zwiększenia skali budżetu unijnego, co potencjalnie mogłoby ograniczyć władzę rządów – największych płatników w Unii.

Omawiany projekt utrzymuje międzyrządowy charakter wielu polityk, wprowadza szereg postanowień wzmacniających instytucje międzyrządowe, co sprawia, że niektórzy eksperci⁵⁴ podkreślają zwrot tego projektu w kierunku mechanizmów międzyrządowych. W sprawach dotyczących polityki zagranicznej i obronnej (III-300, 1), polityki społecznej i podatkowej (III-210, 3), sprawach dotyczących zasobów własnych państw członkowskich (I-54, 3), wieloletniej perspektywy finansowej Unii (I-55) – Rada Europejska decyduje jednomyślnie. Oznacza to, że szczególnie ważne dla krajów członkowskich sprawy, dotychczas objęte głównie współpracą międzyrządową, pozostają nadal przede wszystkim w gestii rządów narodowych. Badania wskazują, że procedura głosowania jednomyślnego w największym stopniu zabezpiecza międzyrządowy charakter przyjmowanych decyzji⁵⁵. Pomimo formalnego usunięcia podziału na filary w

Unii metoda zarządzania międzyrządowego zostaje utrzymana w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (I-40), polityki bezpieczeństwa i obronnej (I-41) oraz polityki dotyczącej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tej ostatniej Rada określa strategiczne wytyczne planowania ustawodawczego i operacyjnego (np. art. III-258), a także uzyskuje – obok Komisji Europejskiej – uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej (III-264). W omawianej polityce została również ograniczona jurysdykcja ETS (III-377), zwłaszcza w zakresie kontroli zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania. W niektórych sprawach państwa uzyskały możliwość okresowego zawieszenia procedury legislacyjnej. Na przykład w przypadku naruszenia systemu zabezpieczenia społecznego w danym kraju, zwłaszcza w sytuacji naruszenia równowagi finansowej tego systemu (III-136, 2), lub naruszenia podstawowych aspektów systemu sądownictwa karnego w danym kraju (III-271, 3).

Wzrasta również liczba artykułów traktatu objętych kwalifikowaną większością głosów, ale pozostawionych do wyłącznej decyzji Rady⁵⁶. Oznacza to, że rośnie zakres spraw, w których decyzje podejmowane są wyłącznie w oparciu o metodykę międzyrządową, a ponadto że zwiększono efektywność podejmowania decyzji. Przyjęty w traktacie sposób liczenia głosów jest korzystny przede wszystkim dla największych krajów członkowskich (głównie Niemiec)⁵⁷. Można więc wnioskować, że w projekcie traktatu podjęto próbę nie tyle wzmocnienia mechanizmów międzyrządowych (które w teorii bazują na równym głosie poszczególnych państw), ale przede wszystkim dążono do poprawienia efektywności funkcjonowania tych mechanizmów oraz zabezpieczenia interesów największych (najludniejszych) krajów w tych procedurach. W rzeczywistości jest to próba rekonfiguracji wpływów w instytucjach międzyrządowych, a więc zwiększenia wpływów wybranej grupy państw. Uzasadnia się ją względami „funkcjonalnymi”, związanymi z potrzebą poprawy efektywności prac instytucji międzyrządowych.

W omawianym projekcie zwiększono również zakres głosowania większościowego w innych sprawach, które są już objęte procedurą współdecydowania z Parlamentem Europejskim. Warto nadmienić, że w konstytucji staje się ona główną procedurą decyzyjną, określaną jako zwykła procedura ustawodawcza (I-34). Zakres spraw nią objętych

Skuteczność

konstytucjonalizmu europejskiego jako metody integracyjnej zależy w dużym stopniu od spójności norm kulturowych i wysokiej kultury prawnej w Europie.

wzrasta w stosunku do traktatu nicejskiego z 26 do 34 proc. odpowiednich regulacji traktatowych⁵⁸. Oznacza to, że zwiększa się udział Parlamentu w decyzjach Unii. Jednocześnie głosowanie większością kwalifikowaną umożliwia poprawę efektywności procesu decyzyjnego, a także gwarantuje największym krajom zachowanie wpływu na te decyzje. Także inne rozwiązania, na przykład przewidziane w politykach zagranicznej i obronnej, stwarzają możliwości większego wpływu tych krajów (przykładowo: mechanizm współpracy strukturalnej: art. III-312, ust. 2 lub obszary objęte głosowaniem większością kwalifikowaną w ww. politykach, np. art. I-40, ust. 6, III-300, 1).

Instrumentem wzmacniającym pozycję polityczną Rady Europejskiej jest wprowadzenie w projekcie traktatu stanowiska jej przewodniczącego. Posiada on głównie kompetencje organizacyjne i zapewnia ciągłość pracom Rady, ale w opinii ekspertów⁵⁹ może również monitorować w imieniu Rady proces legislacyjny oraz sposób realizowania decyzji międzyrządowych przez inne instytucje, zwłaszcza Komisję Europejską. W takiej sytuacji byłby to instrument wzmocnienia nadzoru państw członkowskich nad instytucjami wspólnotowymi, co jest zgodne z teorią *Principal-Agent*⁶⁰. W podobny sposób można traktować nowe stanowisko ministra spraw zagranicznych, który jako wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej może pilnować interesów państw członkowskich na forum Komisji. Jednocześnie omawiana funkcja w połączeniu z odpowiednimi zapisami traktatowymi będą zapewne sprzyjały stopniowemu zwiększaniu roli unijnej polityki zagranicznej. W ten sposób projekt traktatu równolegle zwiększa instrumenty oddziaływania międzyrządowego i wspiera proces ewolucyjnego rozwoju kompetencji unijnych.

Próbą wzmocnienia logiki międzyrządowej było również położenie większego nacisku na egzekwowanie zasady subsydiarności (art. I-11), w tym także szersze włączenie parlamentów narodowych do procedur legislacyjnych, zwłaszcza w zakresie informacyjnym i umożliwienia im opiniowania zgodności projektów aktów ustawodawczych z zasadą subsydiarności (por. protokół nr 1 i 2 załączony do traktatu). Według ekspertów⁶¹ są to stosunkowo słabe uprawnienia, które w niewielkim stopniu zabezpieczają państwa członkowskie, zwłaszcza przed stopniowym przepływem kompetencji z poziomu narodowego do wspólnotowego. Dotychczasowe doświadczenia ETS wskazują na to, że Trybunał niechętnie odnosi się do interpretacji prawa w odniesieniu do zasady subsydiarności⁶². Także potrzeba każdorazowego uzasadnienia inicjatywy legislacyjnej przez Komisję Europejską w odniesieniu do tej zasady, co obowiązuje od 1997

r. i zostało potwierdzone w projekcie traktatu (art. 5, protokół nr 2) – nie ma, zdaniem specjalistów⁶³, większego znaczenia praktycznego. Warto w tym miejscu przypomnieć opinię⁶⁴ wskazującą na ścisły związek zasady subsydiarności ze scentralizowanym typem zarządzania, bliskim tradycji państw unitarnych. Według tej interpretacji omawiana zasada wzmacnia logikę zarządzania unitarnego, zamiast ją przełamywać w kierunku zarządzania stosowanego w ustroju federacyjnym.

Projekt traktatu konstytucyjnego wprowadza podział zadań między kraje członkowskie i Unię, a także stanowi, że kompetencje, które nie zostały przyznane Unii, należą do państw członkowskich. Według ekspertów⁶⁵ tego rodzaju zapis traktatowy jest słabszym sposobem przeciwdziałania migracji władzy z poziomu narodowego do Unii, aniżeli wymienienie wyłącznych uprawnień państwowych. Według tej samej opinii kompetencje dzielone między Unię i kraje członkowskie (art. I-14) zostały nakreślone w traktacie bardzo szeroko, co stwarza pole do rozszerzającej interpretacji ETS na korzyść uprawnień wspólnotowych. Świadczy o tym dotychczasowa praktyka Trybunału stanowienia w podobnych sprawach⁶⁶. Oznacza to, że projekt traktatu konstytucyjnego może uruchomić procesy korzystne dla ewolucyjnego rozwoju kompetencji Unii (*competence creep*), zgodnie z *logiką wspólnotową* integracji europejskiej⁶⁷. Ten kierunek rozwoju integracji może również wzmocnić poszerzenie zakresu jurysdykcji ETS na obszar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Należy jednak pamiętać, że jurysdykcja Trybunału nie obejmuje zasadniczo wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości została poważnie ograniczona⁶⁸. Dlatego według niektórych komentatorów postanowienia traktatu mogą nawet stanowić zagrożenie dla metody wspólnotowej⁶⁹, a także osłabiają pozycję ETS i konstytucjonalizmu europejskiego jako sędowniczej metody integracyjnej⁷⁰.

Inne zapisy projektu traktatu mogą jednak wskazywać na wzmocnienie *logiki wspólnotowej*. Dokument zwiększa zakres kompetencji Unii, w tym zwłaszcza ustanawiając kompetencje wyłączne Unii (art. I-13, 1), dzielone (I-14, 2), wspierające, koordynujące i uzupełniające (I-17), koordynujące polityki gospodarcze i zatrudnienia (I-15), w

Rozwój integracji

według logiki wspólnotowej nie likwiduje więc wewnętrznej geopolityki w Unii, tj. rywalizacji o władzę i wpływy między poszczególnymi krajami członkowskimi. Podstawowe założenie zwolenników optyki wspólnotowej w Polsce pozostaje więc niespełnione.

zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (I-16) itp. Dodatkową możliwość zwiększenia kompetencji Unii daje tzw. klauzula elastyczności (I-18)⁷¹.

Innym sposobem wzmocnienia omawianej logiki integracyjnej jest zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego (I-20, 1), zwłaszcza poprzez uczynienie z procedury współdecydowania z Radą – głównej procedury ustawodawczej (I-34). Kompetencje Parlamentu wzrastają m.in. w zakresie decyzji budżetowych, elekcyjnych (np. I-27, 1), sprawowania kontroli nad innymi instytucjami wspólnotowymi. Parlament jest na przykład włączony do procedury komitologii, a więc nadzoru nad implementowaniem prawodawstwa przez Komisję Europejską, co było dotąd sprawowane wyłącznie przez Radę⁷². Według niektórych komentarzy⁷³ jest to czynnik stopniowego kształtowania „dwuizbowego” systemu decyzyjnego w Unii, tj. opierającego się na reprezentacji terytorialnej (Rada) oraz powszechnej (Parlament). Według tych opinii może to zwiększać szanse zbudowania pełnej *federacji demokratycznej* w przyszłości. Według innych opinii⁷⁴ wzmocnianie kompetencji Parlamentu Europejskiego bez ukształtowania się ogólnoeuropejskiej wspólnoty politycznej, odpowiednika narodu europejskiego (*European demos*), jest jedynie atrapą demokracji, a więc nie może prowadzić do powstania ustroju federalnego.

Projekt traktatu zwiększa również kompetencje Komisji Europejskiej, m.in. związane z procedurą budżetową⁷⁵. Wzmocnieniem efektywności działania Komisji mogą być przewidywane w omawianym dokumencie uprawnienia przewodniczącego Komisji, w tym do dymisjonowania komisarzy (I-27, 3). Dodatkowo skuteczność Komisji może zwiększyć perspektywa ograniczenia liczby komisarzy (I-26, 6), choć takie rozwiązanie może również zwiększać wpływy krajów członkowskich, które będą miały swoich przedstawicieli w Komisji.

IV. Wnioski

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że projekt traktatu konstytucyjnego wzmocnia jednocześnie mechanizmy zarządzania międzyrządowego i wspólnotowego. Przyjęcie traktatu stworzyłoby możliwości dalszego zwiększania kompetencji Unii – zarówno poprzez poszerzenie zakresu regulacji unijnych i spraw objętych metodą wspólnotową, jak i poprzez interpretację sądowniczą (według mechanizmu *competence creep*). W przypadku zarządzania międzyrządowego wprowadzone zmiany zwiększają wpływy największych (najludniejszych) państw członkowskich,

usprawniają decyzyjność instytucji międzyrządowych, a także wzmacniają mechanizmy kontrolne nad instytucjami wspólnotowymi. Na przykład uprawnienia ministra spraw zagranicznych mogą być uznane za formę kontroli państw członkowskich nad działaniami Komisji Europejskiej. Jednocześnie powierzenie tej funkcji politykowi narodowemu będzie prawdopodobnie wzmacniało pozycję tego państwa na forum polityki unijnej. Ważną konkluzją wynikającą z przeprowadzonej analizy jest to, że w traktacie nie tyle podjęto próbę wzmocnienia mechanizmów międzyrządowych (które w teorii bazują na równym głosie poszczególnych państw), ile przede wszystkim dążono do poprawienia efektywności funkcjonowania tych mechanizmów oraz zabezpieczenia interesów największych (najludniejszych) krajów w tych procedurach. Jest więc to faktycznie próba rekonfiguracji wpływów w instytucjach międzyrządowych, a zatem zwiększenia wpływów wybranej grupy państw. Jest ona uzasadniana względami „funkcjonalnymi”, związanymi z potrzebą poprawy efektywności prac instytucji międzyrządowych po ostatnim poszerzeniu Unii (2004-2007).

Projekt traktatu konstytucyjnego nie dokonuje jednak *przełomu instytucjonalnego* w kierunku *federacji demokratycznej* lub wyraźnego wzmocnienia instytucji wspólnotowych⁷⁶. Jest to raczej dokument umacniający dotychczasowy, hybrydowy ustrój zjednoczonej Europy. Utrzymany jest bowiem w duchu różnych modeli instytucjonalnych, bez rozwiązania zasadniczego problemu konstytucyjnej legitymizacji organów unijnych⁷⁷. Projekt traktatu konstytucyjnego nie jest więc projektem przełomowym, ale raczej próbą uporządkowania *status quo*⁷⁸. Dwoista i niespójna wewnętrznie sfera aksjologiczna nie stwarza większych możliwości dla zainicjowania *przełomu instytucjonalnego* w nadchodzącej przyszłości. Trudno zresztą uznać okres tworzenia omawianego dokumentu za przełomowy moment w historii Europy. Pomimo górnolotnej nazwy prace nad traktatem wynikały głównie z potrzeby dostosowania wspólnoty do zwiększonej liczby członków, a nie z chęci zasadniczej reformy ustroju politycznego Unii Europejskiej⁷⁹.

Proces powstawania traktatu (zwłaszcza w Konwencji Konstytucyjnej⁸⁰), a także analiza zawartości jego treści wskazują na to, że funkcjonowanie Unii Europejskiej w praktyce jest znacznie bliższe perspektywy realistycznej, aniżeli jest to powszechnie akceptowane w kręgach akademickich, zwłaszcza na starym kontynencie. Rola interesów narodowych i czynników geopolitycznych wydaje się być zatem większa, aniżeli uznaje się to w dyskursie akademickim lub „poprawnej politycznie” debacie publicznej.

Może to potwierdzać tezę wyrażoną w niniejszym artykule, że *logika międzyrządowa* jest w dalszym ciągu bardziej istotna dla przyszłości integracji europejskiej niż czynniki związane z *logiką wspólnotową*.

Na zakończenie dotychczasowych rozważań warto zwrócić uwagę na stanowisko polskich decydentów i środowisk eksperckich wobec projektu traktatu konstytucyjnego. W trakcie dyskusji publicznej na ten temat zarysowały się dwa główne stanowiska. Pierwsze wyraźnie wspiera zmiany traktatowe związane z *logiką wspólnotową*. Wynika ono z przekonania, że wspomniana logika jest naturalną ochroną dla słabszych i mniej doświadczonych krajów europejskich przed dominacją największych krajów członkowskich. Ponadto wspomniane podejście zakłada, że pogłębianie integracji europejskiej według *logiki wspólnotowej* (a nawet federalistycznej) pozwala Polsce uniknąć historycznych zagrożeń geopolitycznych, zwłaszcza dominacji ze strony Niemiec lub Rosji.

Drugim podejściem widocznym wśród polskich elit jest wyraźne wsparcie rozwoju *logiki międzyrządowej*. Według tego stanowiska podejście międzyrządowe stwarza największe szanse ochrony interesów narodowych. Jest to szczególnie istotne na obecnym etapie rozwoju Polski, tj. w kilkanaście lat po uzyskaniu suwerenności w stosunkach międzynarodowych, w obliczu niedokończonej transformacji gospodarczej, a także w pierwszych latach członkostwa w Unii. Wspomniane stanowisko uznaje, że tak złożona sytuacja wymaga z jednej strony silnej władzy państwowej, która steruje procesami reform, a z drugiej – silnej reprezentacji na forum unijnym, troszczącej się jak najlepsze wykorzystanie szans członkostwa w Unii dla rozwoju Polski. Według tego podejścia to nie Unia jest podstawowym zabezpieczeniem przeciwko historycznym zagrożeniom geopolitycznym, ale raczej pogłębienie sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi. Dla umocnienia tego przekonania wśród polskich elit politycznych szczególnie istotne były bliskie stosunki niemiecko-rosyjskie z okresu rządów kanclerza Schrödera i wspólny projekt gazociągu bałtyckiego omijającego Polskę. Polityka energetyczna Rosji jest odbierana nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale także jako instrument wpływu geopolitycznego stosowanego wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Członkostwo w Unii nie

Warto zauważyć,

że system wartości europejskich zbudowany w oparciu o normy i tożsamości narodowe faktycznie przyczynia się do wspierania rozwoju integracji według modelu konfederacji międzyrządowej, zamiast budowania podstawy dla transformacji w federację demokratyczną.

uchroniło więc Polski przed projektem uznawanym za wymierzony przeciwko żywotnym interesom gospodarczym i mającym zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego. Można więc uznać, że oba stanowiska polskich polityków wobec reform konstytucyjnych w Unii są powiązane z szerszą wizją polityki zagranicznej. W przypadku zwolenników *logiki wspólnotowej* widoczne jest nie tylko silniejsze wsparcie dla procesu reform wewnętrznych w Unii, ale również silniejsze pragnienie pogłębienia integracji Polski ze strukturami europejskimi. Natomiast zwolennicy *logiki międzyrządowej* mniej chętnie przyjmują procesy pogłębienia integracji europejskiej i opierają bezpieczeństwo geopolityczne kraju głównie na sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi.

Analiza projektu traktatu konstytucyjnego przedstawiona w niniejszym artykule wskazuje na to, że dotychczasowy rozwój integracji europejskiej nie eliminuje realistycznego podejścia do stosunków międzynarodowych. Interesy narodowe w dalszym ciągu pozostają ważnym odniesieniem dla polityki europejskiej. Rozwój integracji według *logiki wspólnotowej* nie likwiduje więc wewnętrznej geopolityki w Unii, tj. rywalizacji o władzę i wpływy między poszczególnymi krajami członkowskimi. Podstawowe założenie zwolenników optyki wspólnotowej w Polsce pozostaje więc niespełnione. Rozwój *logiki wspólnotowej* nie doprowadzi również w najbliższym czasie do *przetłumienia instytucjonalnego* w kierunku federacji demokratycznej, w której rywalizacja między interesami narodowymi straciłaby na znaczeniu. Dlatego też próba zabezpieczenia polskich interesów w instytucjach międzyrządowych wydaje się w tych warunkach uzasadniona. Problem polega jednak na tym, że umocnienie *logiki międzyrządowej* w projekcie traktatu konstytucyjnego niesie ze sobą wzmocnienie pozycji największych krajów członkowskich i znaczenia wewnętrznej geopolityki w Unii. Tym samym zwiększa się ryzyko powrotu do historycznych zagrożeń geopolitycznych, od których chciałoby się uciec jak najdalej.

Z tych względów dążenie do zmniejszenia różnicowań między poszczególnymi państwami członkowskimi w instytucjach międzyrządowych Unii jest w interesie samej Europy, a nie tylko Polski. Na przykład głosowanie według systemu pierwiastkowego jest korzystniejsze dla procesów integracyjnych aniżeli głosowanie według systemu z projektu traktatu konstytucyjnego (tj. podwójną większością). Spłaszczanie różnic między krajami w systemie głosowania może wprowadzić być mniej efektywne dla podejmowania decyzji, ale za to obniża obawy mniejszych i słabszych krajów przed nadmierną pozycją państw dominujących. Nowy traktat europejski, zastępujący projekt

unijnej konstytucji, nie uniknie dyskusji na ten temat. Nie osłabi znaczenia *logiki międzyrządowej*, ani nie zlikwiduje wewnątrz europejskiej geopolityki. Może jednak zmniejszyć zagrożenia związane z tą rywalizacją, co niewątpliwie jest w interesie stabilności integracji europejskiej w przyszłości.

(styczeń 2008)

DR TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – ekspert Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie

¹ Interpretacja integracji europejskiej jako budowania konfederacji międzyrządowej poszerzonej o instytucje zapewniające większą funkcjonalność realizowania niektórych polityk publicznych por.. Elzar D. J. (2001): *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, [w:] Nicolaidis K., Howse R. (red.): *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford – New York: Oxford University Press.

² Por. Haas E. B. (2004): *The Uniting of Europe*, 3 ed., Stanford: Stanford University Press.

³ Por. Stone Sweet A. (2005): *European Integration and the Legal System*, Institute for Advanced Studies, Political Science Series, nr 101, Wien.

⁴ Por. Alter K. J. (2000): *The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash?* International Organization vol. 54, nr 3, 519-547.

⁵ Börzel T. A. (2005): *Mind the gap! European integration between level and scope*, Journal of European Public Policy, vol. 12, nr 2, 217-236.

⁶ Por. Hooghe L. (2002): *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, rozdz. IV i VIII, Cambridge: Cambridge University Press.

⁷ Por. Olsen J. P. (2002): *The many faces of Europeanization*, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nr 5, 921-952. Zob. również: Page E. C. (2003): *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, [w:] J. Hayward, A. Menon (eds.): *Governing Europe*, Oxford - New York: Oxford University Press. Na temat europeizacji administracji publicznych zob. również w literaturze polskiej: Rydlewski G. (2004/2005): *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna” nr 9; Grosse T. G. (2005): *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, *Studia Polityczne*, Vol. 17; Grosse T. G. (2005): *Democratization, Capture of the State and New Forms of Governance in CEE countries, Inception Report*; CIT1-CT-2004-506392, NewGov, <http://www.eu-newgov.org/>.

⁸ Por. Van Apeldoorn B. (2000): *Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists*, New Political Economy, vol. 5, nr 2, 157-181. Zob. także: Van Apeldoorn B. (2000): *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, London – New York: Routledge; Streeck W., Schmitter P. C. (1991): *From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market*, Politics and Society, vol. 19, nr 2, 133-64.

-
- ⁹ Pollack M. A. (2000): *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, Journal of Common Market Studies, vol. 38, nr. 3, 519-538.
- ¹⁰ Por. badania na ten temat: Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L. (2005): *What does the European Union do?* Public Choice, vol. 123, nr 3-4, 275-319.
- ¹¹ Scharpf F. W. (1996): *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States* [w:] G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter and W. Streeck (red.): *Governance in the European Union*, London: SAGE Publications: 15-40.
- ¹² Kelemen R. D. (2006): *Suing for Europe, Adversarial Legalism and European Governance*, Comparative Political Studies, vol. 39, nr 1, 101-127.
- ¹³ Por. Börzel T. A. (2006): *Participation Through Law Enforcement. The Case of the European Union*, Comparative Political Studies, vol. 39, nr 1, 128-152; Kelemen R. D. (2006): *Suing for Europe, Adversarial Legalism and European Governance*, Comparative Political Studies, vol. 39, nr 1, 101-127.
- ¹⁴ Por. Elster J. (1998): *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 6-18.
- ¹⁵ Por. Schimmelfennig F. (2001): *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, International Organization vol. 55, nr 1, 47-80.
- ¹⁶ Por. Mansfield E. D., Reinhardt E. (2003): *Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trading Arrangements*, International Organization, vol. 57, nr 4, 829-862; Bøås M. (2000): *The Trade-Environment Nexus and the Potential of Regional Trade Institutions*, New Political Economy, vol. 5, nr. 3, 415-432. Zobacz również omówienie debaty teoretycznej w obu opracowaniach.
- ¹⁷ Por. Majone G. (2004): *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 44-95.
- ¹⁸ Założenia omawianej logiki nawiązują do liberalnego podejścia międzyrządowego, por. Moravcsik A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca - New York: Cornell University Press.
- ¹⁹ Por. na temat znaczenia polityki amerykańskiej dla rozwoju integracji europejskiej: Katzenstein P. J. (2005): *A World of Regions. Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, London: Cornell University Press, 41-75.
- ²⁰ Warto w tym miejscu przytoczyć wypowiedzi niektórych analityków amerykańskich, wskazujących, że polityczna integracja UE stanowi największe zagrożenie dla wpływów amerykańskich w Europie od II wojny światowej, a działania podejmowane w kierunku większej integracji, np. traktat konstytucyjny, są dla USA strategicznie nie do zaakceptowania. Por. Cimbalo J. L. (2004): *Saving NATO from Europe*, Foreign Affairs, vol. 83, nr 6, 111-120; Hulsman J. C., Gardiner N. (2004): *A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe*, Backgrounder #1803, The Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>.
- ²¹ Pollack M. A. (2001): *International Relations Theory and European Integration*, Journal of Common Market Studies, vol. 39, nr 2, 221-244.
- ²² Na temat wzajemnych relacji między instytucjami europejskimi w procesie kształtowania systemu władzy w Unii Europejskiej por. Tsebelis G., Garrett G. (2001): *The Institutional Foundations of Inter-*
-

governmentalism and Supranationalism in the European Union, International Organization, vol. 55, nr 2, 357-390.

²³ Thomassen J. J. A., Noury A. G., Voeten E. (2004): *Political competition in the European Parliament: evidence from call and survey analyses*, [w:] G. Marks, M. R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.

²⁴ Weiler J. H. H. (2003): *In defense of the status quo: Europe's Sonderweg*, [w:] J. H. H. Weiler, M. Wind (red.): *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

²⁵ Por. Stone Sweet A. (2000): *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford – New York: Oxford University Press.

²⁶ Stone Sweet A. (2005): *ibidem*.

²⁷ Mogą one również wnosić o odszkodowanie od rządów narodowych w przypadku niewłaściwego wprowadzenia prawa UE do krajowego porządku prawnego.

²⁸ Por. Art. 6 *Traktatu o Unii Europejskiej*, tekst ujednolicony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

²⁹ *Strategic action in community environment* – por. Rittberger B., Schimmelfennig F. (2005): *The Constitutionalization of the European Union. Explaining the Parliamentarization and Institutionalization of Human Rights*, Institute for Advanced Studies, Political Science Series, nr 104, Wien.

³⁰ Garret G. (1995): *The Politics of Legal Integration in the European Union*, International Organization, vol. 49, nr 1, 171-181.

³¹ Por. na ten temat: Alter K. J. (2000): *ibidem*.

³² Stone Sweet A. (2005): *ibidem*.

³³ Weiler J. H. H. (1995): *The State "über alles". Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, NYU School of Law, The Jean Monnet Working Papers No.6/95, New York.

³⁴ Weiler J. H. H. (2003): *ibidem*.

³⁵ Weiler J. H. H. (2003): *ibidem*; także: Lisiecka A. (2005): *Prawo wspólnotowe w porządku prawnym państw członkowskich*, [w:] E. Piontek (red.) - *Szkice z prawa Unii Europejskiej. Tom III Problemy konstytucyjne*, Warszawa: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

³⁶ Np. orzeczenia niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego: Solange I, Solange II oraz Maastricht, por. Lisiecka A. (2005): *ibidem*.

³⁷ Por. Mayer F. (2003): *The European Constitution and the Courts. Adjudicating European constitutional law in a multilevel system*, NYU School of Law, The Jean Monnet Working Papers No.9/03, New York.

³⁸ Por. Alter K. J. (2002): *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford – New York: Oxford University Press, 60-63.

³⁹ Alter K. J. (2000): *ibidem*.

⁴⁰ Weiler J. H. H. (2000): *Epilogue: The Fisher Debate – The Dark Side*, NYU School of Law, New York; także Mayer F. (2003): *ibidem*.

⁴¹ Por. Carrubba C. J., Murrah L. (2005): *Legal Integration and the Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union*, International Organization, vol. 59, nr 2, 399-418.

-
- ⁴² Por. Wiener A. (2003): *Toward a Transnational Nomos. The Role of Institutions in the Process of Constitutionalization*, NYU School of Law, The Jean Monnet Working Papers No.9/03, New York.
- ⁴³ Por. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2004.
- ⁴⁴ Por. Walker N. (2004): *Europe's Constitutional Momentum and the Search for Polity Legitimacy*, NYU School of Law, The Jean Monnet Working Papers No. 5/04; B. Ackerman (1989): *Constitutional Politics, Constitutional Law*, Yale Law Journal, nr 99.
- ⁴⁵ Magnette P., Nicolaïdis K. (2004): *The European Convention: Bargaining in the Shadow of Rhetoric*, West European Politics, vol. 27, nr 3, 381-404; Tsebelis G., Proksch S.-O. (2007): *The Art. Of Political Manipulation in the European Convention*, Journal of Common Market Studies, vol. 45, no. 1, 157-186; Trzaskowski R. (2005): *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 331-333; także: Barcz J. (2005): *W sprawie debaty nad przyszłym kształtem Unii*, [w]: *Rzecz o przyszłości Europy*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- ⁴⁶ Rozwój deliberacji publicznej wokół projektu konstytucyjnego proponował m.in. Jürgen Habermas (2005): *Czy Europie potrzebna jest konstytucja?* Nowa Europa, vol. 1, nr 1, 40-65.
- ⁴⁷ Por. na ten temat: Świeboda P. (2007): *Jak przywrócić dynamikę Unii Europejskiej? W poszukiwaniu odpowiedzi na kryzys konstytucyjny w UE*, Warszawa: demosEUROPA – Centrum Strategii Europejskiej.
- ⁴⁸ Por. Wessels W. (2005): *The Constitutional Treaty – Three Readings from a Fusion Perspective*, Journal of Common Market, vol. 43, Annual Review, 11-36.
- ⁴⁹ Por. Barcz J. (2005): *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, 42.
- ⁵⁰ Przykładowo taki kierunek budowania wartości europejskich postulowali: Habermas J. (2005): *ibidem*; Scharpf F. W. (2001): *Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States*, [w:] Nicolaïdis K., Howse R. (red.): *ibidem*. Na temat koncepcji łączonych *demos* (tj. unijnego i narodowego), bazującej na wspólnych wartościach zob.: Weiler J. H. H. (2005): *Czy Europa potrzebuje konstytucji? Demos, telos i orzeczenie Niemiec w sprawie traktatu z Maastricht*, Nowa Europa, vol. 1, nr 1, 66-132.
- ⁵¹ Por. MacCormick N. (1999): *Questioning Sovereignty Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford – New York: Oxford University Press; Breda V. (2006): *A European Constitution in a Multinational Europe or Multinational Constitution for Europe?* European Law Journal, vol. 12, nr 3, 330-344; Weiler J. H. H. (2005): *ibidem*.
- ⁵² Su H. (2004): *Can Constitution-Building Advance European Integration? A Three-Pillared Institutionalist Analysis*, European Integration, vol. 26, nr 4, 353-378.
- ⁵³ Szerzej na ten temat: De Schoutheete P., Wallace H. (2002): *The European Council*, [Research and European Issues](http://www.notre-europe.asso.fr), Notre Europe, nr 19, <http://www.notre-europe.asso.fr>; Ludlow (2004): *The European Council and IGC of December 2003. Why and How?* EuroComment Briefing Note, nr 2.8, Brussels, 329-339.
-

-
- ⁵⁴ Piontek E. (2005): *Traktat konstytucyjny. Oblicze zmian*, [w:] E. Piontek (red.): *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, *ibidem*.
- ⁵⁵ Por. Thomson R., Hosli M. (2006): *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nr 2, 391-417.
- ⁵⁶ Por. Wessels W. (2005): *ibidem*.
- ⁵⁷ Np. Feld L. P. (2005): *The European constitution project from the perspective of constitutional political economy*, *Public Choice*, vol. 122, nr 3, 417-448; Słomczyński W., Życzkowski K. (2004): *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza matematyczna*, *Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, nr 7; Trzaskowski R. (2007): *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy – analiza poszczególnych reform instytucjonalnych*, *Nowa Europa*, numer specjalny - styczeń, 46-65.
- ⁵⁸ Wessels W. (2005): *ibidem*.
- ⁵⁹ Por. Wessels W. (2005): *ibidem*.
- ⁶⁰ Por. rozważania na ten temat z rozdziału poświęconego zarządzaniu w Unii, a także: Ross S. (1973): *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, *American Economic Review*, vol. 63, nr 2, 134-139; Pollack M. (1997): *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*, *International Organization* vol. 51, nr 1, 99-134; Pollack M. A. (2003): *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press.
- ⁶¹ Por. Thorlakson L. (2006): *Building Firewalls or Floodgates? Constitutional Design for the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nr 1, 139-159.
- ⁶² Por. Estella A. (2002): *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*, Oxford – New York: Oxford University Press, 139.
- ⁶³ Van Kersbergen K., Verbeek B. (2004): *Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union*, *Comparative European Politics*, vol. 2, nr 2, 142-162.
- ⁶⁴ Por. Elzar D. J. (2001): *ibidem*.
- ⁶⁵ Por. Thorlakson L. (2006): *ibidem*.
- ⁶⁶ Craig P., Búrca G. (2003): *EU Law: Text, Cases, Materials*, Oxford – New York: Oxford University Press, 124; Estella A. (2002): *ibidem*, 163.
- ⁶⁷ Por. Wessels W. (2005): *ibidem*, 18.
- ⁶⁸ Por. Barcz J. (2005): *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, *ibidem*, 67-68.
- ⁶⁹ Por. De Zwaan J. W. (2004): *The Role of the European Commission Over the Years: Changes and Challenges*, [w:] J. W. De Zwaan, J. H. Jans, F. A. Nelissen, S. Blockmans (red.): *The European Union: An Ongoing Process of Integration*, Haga: T.M.C. Asser Press; Kenig-Witkowska M. M. (2005): *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej – zagrożenia dla metody wspólnotowej (uwagi na marginesie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy)* [w:] Piontek E. (red.): *Reformowanie Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne okresu przemian*, Warszawa: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- ⁷⁰ Por. Mayer F. (2003): *ibidem*.
- ⁷¹ Zob. Wessels W. (2005): *ibidem*, 18.
- ⁷² Trzaskowski R. (2007): *ibidem*.
-

-
- ⁷³ Hix S. (2001) : *Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament. An Application*, Journal of Common Market Studies, vol. 39, nr 4, 663-688.
- ⁷⁴ Weiler J. H. H. (2005): *ibidem*.
- ⁷⁵ Barcz J. (2005): *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, *ibidem*, 59.
- ⁷⁶ Por. Wiener A. (2003): *Toward a Transnational Nomos...* *ibidem*. Podobna opinia w literaturze polskiej np. Barcz J. (2004): *Kilka uwag w sprawie kompromisu dotyczącego traktatu konstytucyjnego z polskiego punktu widzenia*, [w:] W. Małachowski (red.): *Polska – Niemcy a rozszerzenie Unii Europejskiej*, tom 1, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- ⁷⁷ Walker N. (2004): *ibidem*.
- ⁷⁸ Trzaskowski R. (2005): *Ćwiczenie wyobraźni. Próba oceny traktatu konstytucyjnego*, Nowa Europa, vol. 1, nr 1, 141-166.
- ⁷⁹ Grimm D. (2005): *Przez konstytucję do integracji*, Nowa Europa, vol. 1, nr 1, 17-39.
- ⁸⁰ Por. Panke D. (2006): *More Arguing Than Bargaining? The Institutional Design of the European Convention and Intergovernmental Conferences Compared*, European Integration, vol. 28, no. 4, 357-379; Tsebelis G., Proksch S.-O. (2007): *ibidem*; Trzaskowski R. (2005): *Dynamika reformy...*, *ibidem*, 331-333.