



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 60 (164) • 14 października 2003 r. • © PI&M

nr egz. ~~PI&M 370~~

Redakcja: Krzysztof Bilon, Sławomir Dębaki (redaktor naczelny), Dorota Dolęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Łach (sekretarz Redakcji)

Konferencje międzyrządowe w UE

Rafał Tarnogórski

Konferencja międzyrządowa UE (*Intergovernmental Conference – IGC*) jest to konferencja międzynarodowa, której uczestnikami są należycie umocowani przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich). W dniu 4 października 2003 r. rozpoczęła się kolejna konferencja międzyrządowa UE. Jej celem jest przyjęcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUE). Uczestniczą w niej także przedstawiciele rządów państw przystępujących do UE z dniem 1 maja 2004 r. Obserwatorami tej konferencji są: Bułgaria, Rumunia i Turcja.

W rozwoju historycznym prawa międzynarodowego na określenie konferencji międzynarodowej używano różnych określeń np. zjazd, spotkanie, konferencja. Do początków XX w. nazwa, którą określano konferencję międzynarodową determinowała jej znaczenie. Najbardziej uroczyste spotkania z udziałem głów państw i ministrów spraw zagranicznych nazywano kongresami. Obecnie nie stosuje się takiego rozróżnienia. Zazwyczaj konferencja międzynarodowa zwoływana jest w związku z procedurą zawierania lub modyfikacji umów międzynarodowych w celu przygotowania i uzgodnienia w drodze negocjacji tekstu umowy wielostronnej. Ta reguła ogólna znajduje także zastosowanie do konferencji międzyrządowej państw członkowskich UE.

W trybie konferencji międzyrządowej dokonuje się zawarcie traktatu założycielskiego lub następuje jego modyfikacja. Procedura zawierania traktatów założycielskich wynika z powszechnego prawa międzynarodowego i oparta jest o postanowienia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Procedura modyfikacji traktatów dodatkowo znajduje swoje odzwierciedlenie w porządku prawnym Unii, w art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).¹ Z punktu widzenia prawa wspólnotowego konferencja międzyrządowa stanowi sposób modyfikacji prawa pierwotnego, można ją zatem traktować jako źródło prawa w znaczeniu materialnym. Z reguły organizowano jedną konferencję międzyrządową, ale możliwe jest także zwołanie kilku równoległych, które kończą się przyjęciem jednego tekstu. Tak uczyniono w przypadku 4 i 5 konferencji, zakończonych w Maastricht przyjęciem Traktatu o Unii Europejskiej.

¹ Jego odpowiednikiem, ustanawiającym odpowiednią procedurę, jest art. IV-7 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

W przypadku konferencji międzyrządowej UE przyjęcie i modyfikacja traktatów założycielskich dokonywane są w drodze konsensusu.

Stosownie do postanowień art. 48 TUE, rząd każdego państwa członkowskiego oraz Komisja Europejska ma prawo przedstawić Radzie Unii Europejskiej propozycję zmian w traktatach stanowiących prawo pierwotne. Wniosek w tym zakresie powinien zawierać konkretny projekt zmian. Rada UE zobowiązana jest do zasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego, a w przypadku gdy z propozycją zmian wystąpiło państwo członkowskie, także Komisji. Jeżeli zmiana traktatów pociągnęłaby za sobą zmiany instytucjonalne w sferze walutowej, Rada UE zobowiązana jest także do uprzedniej konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Przedstawione opinie nie mają jednak dla niej mocy wiążącej. Decyzję o zwołaniu konferencji rządowej Rada UE podejmuje w głosowaniu większością zwykłą. Konferencję zwołuje Przewodniczący Rady UE. W trakcie konferencji, w wyniku wynegocjowanego kompromisu następuje ustalenie tekstu autentycznego traktatu. Przebieg prac przygotowawczych (*travaux préparatoires*) jest poufny. Nad zmianami pracuje grupa złożona z przedstawicieli rządów państw członkowskich oraz, co wynika z normy zwyczajowej, przedstawiciela Komisji. Prace są konsultowane z Parlamentem Europejskim. O ich postępie regularnie informowana jest Rada UE. Na Przewodniczącym Rady Europejskiej spoczywa zadanie ustalenia zmian i sporządzenia projektu traktatu. Ostateczną decyzję podejmuje Rada Europejska. Zmienione traktaty podlegają procedurze związania się umową międzynarodową zgodnie z wymogami przyjętymi w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich.

W historii Wspólnot Europejskich zorganizowano osiem konferencji międzyrządowych. Trwająca aktualnie konferencja międzyrządowa jest poświęcona pracom nad projektem TUK. Po raz pierwszy w konferencji międzyrządowej UE bierze udział Polska. Rozpoczęta konferencja międzyrządowa UE jako podstawę prac przyjęła projekt TUK, który został przygotowany przez Konwent Europejski. W deklaracji z Laeken (grudzień 2001 r.) zawarto pytanie: czy uproszczenie i zmiana traktatów założycielskich powinno doprowadzić do przyjęcia tekstu konstytucyjnego? W odpowiedzi Konwent opracował projekt TUK, który został przedstawiony Radzie Europejskiej 20 czerwca 2003 r. w Salonikach.

Konferencja obradująca w latach 1950–1951, zaowocowała podpisaniem w kwietniu 1951 r. Traktatu Paryskiego, powołującego do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Druga konferencja, która odbyła się w latach 1955–1956, doprowadziła do przyjęcia i podpisania w marcu 1957 r. Traktatów Rzymskich, na mocy których powołano do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM). Rozwiązania instytucjonalne stworzone w wyniku tych konferencji dały podstawy funkcjonowania Wspólnot przez okres blisko 30 lat. Następną (trzecią) konferencja międzyrządowa miała miejsce dopiero w 1985 r. Efektem jej prac było przyjęcie w lutym 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), pierwszej modyfikacji Traktatów Rzymskich, będącego wyrazem woli przekształcenia całości stosunków między państwami członkowskimi Wspólnot w Unię Europejską, opartą na Wspólnotach i przyszłej wspólnej polityce zagranicznej. JAE nałożył na Wspólnoty obowiązek ustanowienia jednolitego rynku, dał także silny impuls integracyjny, stawiając przed państwami członkowskimi Wspólnot dwa zagadnienia: unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej. Doprowadziło to do decyzji w sprawie zwołania dwóch równoległych konferencji międzyrządowych (czwarta i piąta), rozpoczętych w grudniu 1990 r. i zakończonych po roku prac w Maastricht. Ich rezultatem było podpisanie w lutym 1992 r. TUE. Pozostawiał on jednakże wiele otwartych kwestii co do celów UE (art. B ust. 5), czy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. J ust. 4 oraz art. J ust. 10). W TUE zawarto postanowienie dotyczące zwołania następnej konferencji międzyrządowej w 1996 r. Świadczyło to o zgodzie państw członkowskich UE, co do konieczności dalszych przemian. W celu prowadzenia prac przygotowawczych powołano Grupę Refleksyjną. Szósta konferencja międzyrządowa trwała od marca 1996 r. do czerwca 1997 r. W październiku 1997 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej podpisano Traktat Amsterdamski. Wprowadzone zmiany miały poprawiać przejrzystość oraz efektyw-

ność mechanizmu decyzyjnego Unii. Stanowiły także przygotowywanie do przyjęcia nowych państw członkowskich. Na szóstej konferencji wyraźnie ujawniły się tendencje, obecne już podczas wcześniejszych równoległych konferencji (czwartej i piątej), świadczące o nasilających się rozbieżnościach pomiędzy państwami członkowskimi UE co do dalszego kształtu integracji. Wraz z przesuwaniami się integracji z płaszczyzny gospodarczej na *stricte* polityczną kompromisy stawały się coraz trudniejsze, przyjęte zaś ostatecznie w Traktacie Amsterdamskim zmiany instytucjonalne były niewystarczające. Siódma konferencja międzyrządowa trwała od lutego do grudnia 2000 r. i zakończyła się przyjęciem Traktatu Nicejskiego, podpisanego w lutym 2001 r. Kompromis osiągnięty w Nicei przygotowywał instytucjonalnie Unię do rozszerzenia, m. in. zwiększono liczbę dziedzin, w których decyzje w Radzie UE miały być zawierane większością głosów, ograniczono prawo weta, w Komisji Europejskiej każde z państw miało mieć tylko jednego komisarza, zwiększono liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim do 740. Określono także nowy parytet głosów w Radzie UE, z uwzględnieniem obecnych i przyszłych członków Unii. Podpisaniu Traktatu Nicejskiego towarzyszyło przyjęcie Deklaracji w sprawie przyszłości Unii, w której zdecydowano, że w 2004 r. odbędzie się kolejna konferencja międzyrządowa UE. Miała ona rozstrzygnąć m.in. o podziale uprawnień między instytucjami UE, państwami członkowskimi i regionami, o uproszczeniu traktatów i włączeniu do niego Karty Praw Podstawowych.

Konferencje międzyrządowe wyznaczają etapy integracji europejskiej, przekładając idee polityczne na język aktu prawnego. Począwszy od trzeciej konferencji z 1986 r. prace koncentrowały się na stopniowym poszerzaniu kompetencji wspólnotowych na dziedziny pozaekonomiczne oraz instytucjonalnemu rozwojowi Unii Europejskiej, zmierzając do nadania jej osobowości prawnej. Wydaje się zatem, iż można traktować obecną konferencję jako zakończenie procesu rozpoczętego w 1992 r. przyjęciem TUE, zmierzającego do poszerzania kompetencji i instytucjonalizacji UE. Od osiągniętego kompromisu i kształtu przyjętej Konstytucji dla Europy zależeć będzie termin przyszłej konferencji międzyrządowej, wydaje się jednak, że okres częstego zwoływania konferencji odchodzi do przeszłości.

OGŁOSZENIA

Teksty dotyczące integracji europejskiej,
które ukazały się w „Biuletynie” (PISM) w 2003 r.:

- NR 2 (106) z 6 stycznia 2003 r.: Joanna Bogusławska, *Prezydencja Grecji w Radzie Unii Europejskiej*;
- NR 6 (110) z 31 stycznia 2003 r.: Urszula Kurczewska, *Opinia publiczna w Unii Europejskiej wobec integracji europejskiej. Eurobarometr nr 58*;
- NR 10 (114) z 20 lutego 2003 r.: Małgorzata Krystyniak, *Unia Europejska wobec kryzysu irackiego*;
- NR 14 (118) z 12 marca 2003 r.: Joanna Bogusławska, *Przeciwnicy rozszerzenia w Unii Europejskiej*;
- NR 15 (119) z 18 marca 2003 r.: Emil Pietras, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*;
- NR 18 (122) z 24 marca 2003 r.: Artur Gradziuk, Jolanta Skubiszewska, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, 21–22 marca 2003 r.*;
- NR 21 (125) z 3 kwietnia 2003 r.: Artur Gradziuk, *Proces lizboński – konsekwencje dla Polski*;
- NR 23 (127) z 16 kwietnia 2003 r.: Ewa Maziarz, *Debata w Parlamencie Europejskim na temat rozszerzenia Unii Europejskiej*;
- NR 25 (129) z 30 kwietnia 2003 r.: Katarzyna Sochacka, Adriana Żelazo, *Kampanie przedreferendalne na Malcie, w Słowenii i na Węgrzech – wnioski dla Polski*;
- NR 26 (130) z 8 maja 2003 r.: *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych na rzecz polskiego członkostwa w Unii Europejskiej*;
- NR 28 (132) z 21 maja 2003 r.: Artur Gradziuk, *Stosunki gospodarcze UE–USA. Konsekwencje dla Polski*;
- NR 29 (133) z 23 maja 2003 r.: Janusz Dołęga, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w państwach kandydujących do UE*;
- NR 31 (135) z 4 czerwca 2003 r.: Ernest Wyciszkievicz, *Szczyt Unia Europejska-Federacja Rosyjska (Sankt-Petersburg, 31 maja 2003)*;
- NR 33 (137) z 6 czerwca 2003 r.: Rafał Morawiec, *Przeciwnicy Unii Europejskiej w krajach Grupy Wyszehradzkiej*;
- NR 34 (138) z 9 czerwca 2003 r.: Krzysztof Balon, *Wybrane instytucje prawne w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję Unii Europejskiej (26-27 maja 2003 r.)*;
- NR 35 (139) z 12 czerwca 2003 r.: Janusz Dołęga, *Ratyfikacja traktatu akcesyjnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*;
- NR 36 (140) z 16 czerwca 2003 r.: Beata Górka-Winter, *Polityka zewnętrzna UE wobec Bałkanów Zachodnich - wniosek Chorwacji o przystąpienie do UE*;
- NR 37 (141) z 23 czerwca 2003 r.: Urszula Kurczewska, Ewa Maziarz, *Posiedzenie Rady Europejskiej w Porto Carras w dniach 19-20 czerwca 2003 r.*;
- NR 38 (142) z 27 czerwca 2003 r.: Artur Gradziuk, *Szczyt Stany Zjednoczone-Unia Europejska w Waszyngtonie w dniu 25 czerwca 2003 r.*;
- NR 39 (143) z 11 lipca 2003 r.: Wiesława Lach, *Prezydencja Włoch w Radzie Unii Europejskiej*;
- NR 40 (144) z 14 lipca 2003 r.: Małgorzata Krystyniak, Ewa Maziarz, *Konwent Europejski – znaczenie dla Unii Europejskiej*;
- NR 42 (146) z 24 lipca 2003 r.: Urszula Kurczewska, *Opinia publiczna w Unii Europejskiej wobec rozszerzenia UE*;
- NR 44 (148) z 6 sierpnia 2003 r.: Małgorzata Krystyniak, *Przewodniczący Rady Europejskiej w pracach nad Traktatem Konstytucyjnym UE*;
- NR 48 (152) z 28 sierpnia 2003 r.: Emil Pietras, *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*;
- NR 51 (155) z 15 września 2003 r.: Rafał Morawiec, *Debata w Republice Czeskiej o Wspólnej Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (CESDP)*;
- NR 52 (156) z 18 września 2003 r.: Katarzyna Sochacka, *Szwecja, Dania i Wielka Brytania a Unia Gospodarcza i Walutowa*;
- NR 57 (161) z 1 października 2003 r.: Janusz Dołęga, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w projekcie Traktatu Konstytucyjnego - kompetencje UE i państw członkowskich*;
- NR 59 (163) z 9 października 2003 r.: Ernest Wyciszkievicz, *Stanowisko Federacji Rosyjskiej wobec wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (CESDP)*.