

*Clive H.Church, David Phinnemore**

„Znikający” Traktat Amsterdamski

Zanim Polska i inne kraje Europy Środkowej kandydujące do członkostwa przystąpią do Unii Europejskiej, można się spodziewać, iż jej funkcjonowanie będzie oparte na nowym traktacie – Traktacie Amsterdamskim, podpisanym w październiku 1997 r.¹ Nie jest to wyłącznie sprawa natury technicznej, ale kwestia o istotnym znaczeniu dla wszystkich zainteresowanych państw, w tym również dla krajów kandydujących. Chociaż traktat ten jest dokumentem bardzo wyjątkowym, można zaryzykować twierdzenie, że pod wieloma względami wydaje się być dokumentem „znikającym”.

Po pierwsze, dzieje się tak dlatego, że nie poświęcono mu zbyt wiele uwagi. Środki masowego przekazu szybko straciły dla niego zainteresowanie; pomijany był również w wielu debatach toczących się w ramach Unii. Nawet proces ratyfikacji nie cieszył się specjalnym zainteresowaniem. W odróżnieniu od Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu UE) z 1992 r., znanego również jako Traktat z Maastricht, Traktat Amsterdamski nie wzbudził tak wielkich emocji. Po drugie, Traktat Amsterdamski można nazwać dokumentem „znikającym”, ponieważ stracił on z pola widzenia kwestię rozszerzenia Unii, której początkowo miał dotyczyć, stając się raczej odzwierciedleniem wewnętrznych interesów i konfliktów istniejących się w ramach obecnej Unii.

Proces „znikania” Traktatu można też rozumieć w sposób bardziej techniczny, co stanowi główny temat niniejszego artykułu. Znika on bowiem z pola widzenia również dlatego, że uzgodnienia podjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej

* Prof. **Clive H.Church** – Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Rutherford College, University of Kent, Canterbury (Wielka Brytania); prof. **David Phinnemore** – Wydział Studiów Międzynarodowych, Liverpool Hope University College, Liverpool (Wielka Brytania).

¹ Patrz: *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Related Acts, signed at Amsterdam, 2 October 1997*, „Dziennik Urzędowy WE”, C234, 10.11.1997.

w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. nie znalazły odzwierciedlenia w tekście podpisanym w październiku. W czerwcu szefowie państw i rządów uzgodnili szereg poprawek do traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich i sposobu ich funkcjonowania, które zostały uporządkowane w pakiety tematyczne nie posiadające formy typowo traktatowej. Ich ministrowie natomiast podpisali później skrócony dokument, zawierający wyłącznie zmiany do owych traktatów. Dokument ten został uporządkowany pod względem chronologii i stylu w formie typowo traktatowej. Dotychczas nie wszyscy jeszcze zorientowali się, że zaszła tego rodzaju zmiana.

Proces „znikania” Traktatu poszedł jednak jeszcze dalej. Poprzez eliminację zbędnych przepisów oraz konsolidację i zmianę numeracji pozostałych artykułów Traktat Amsterdamski dokonał uproszczenia dwóch najważniejszych traktatów, mianowicie Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (Traktatu WE) oraz Traktatu UE. W październiku wraz z oficjalnym Traktatem Amsterdamskim zostały opublikowane ich znowelizowane wersje. Mimo że przy publikacji zaznaczono, iż stanowią tylko „*materiał poglądowy*”, przyćmiły one niejako nowy Traktat. Traktat Amsterdamski zapowiedział również wydanie nowych, skodyfikowanych wersji traktatów założycielskich. Choć nie będą one niosły skutków prawnych, to z pewnością spowodują odsunięcie na dalszy plan rzeczywistych zmian wprowadzonych w Amsterdamie. Sprawi to, że proces „znikania” posunie się jeszcze dalej.

Celem niniejszego artykułu jest próba uchwycenia Traktatu Amsterdamskiego przed jego całkowitym „zniknięciem”, co mogłoby w jakiś sposób pomóc zainteresowanym państwom stowarzyszonym w przygotowaniu do członkostwa w UE. Artykuł próbuje zrealizować ten cel na pięć różnych sposobów. Po pierwsze, stara się wyjaśnić, jak doszło do powstania Traktatu, a zwłaszcza jego przepisów o uproszczeniu, konsolidacji oraz kodyfikacji. Po drugie, opisuje rzeczywiste zmiany uzgodnione w czerwcu w Amsterdamie, które są ogólnie lepiej znane opinii publicznej. Po trzecie, opisuje i analizuje wyniki technicznego opracowania drugiej wersji Traktatu, która została podpisana 3 października 1997 r. Po czwarte, analizuje zmiany związane z procesami uproszczenia i konsolidacji, które uruchomił Traktat Amsterdamski. Na zakończenie, spogląda w przyszłość oraz rozpatruje możliwości kodyfikacji wszystkich traktatów założycielskich.

Omawiając powyższe zagadnienia, próbujemy wykazać, że jeżeli Traktat Amsterdamski ma jakieś szczególne znaczenie, to wynika ono z jego postanowień dotyczących uproszczenia. Prawdopodobnie te właśnie postanowienia wraz ze spowodowanymi przez nie procesami konsolidacji i kodyfikacji będą należeć do najtrwalszych i najbardziej praktycznych osiągnięć Amsterdamu. Na razie jednak trudno jest jednoznacznie ocenić jego rezultaty. Z jednej strony, uproszczenie i konsolidacja uczynią traktaty założycielskie aktami o charakterze

bardziej konstytucyjnym pod względem formalnym, dzięki czemu mogą się stać bardziej zrozumiałe dla polskich odbiorców. Z drugiej strony, pomnażanie wersji, zmiana numeracji oraz załączanie wielkiej liczby protokołów mogą prowadzić do wielu nieporozumień. Trudno jest obecnie przewidzieć, czy te problemy zostaną rozwiązane przez kolejne nowelizacje traktatów, które nastąpią zapewne na początku następnego stulecia.

1. Konferencja Międzyrządowa i negocjacje wstępne

Proces nowelizacji Traktatu opierał się na artykule N Traktatu UE. Zawiera on listę zagadnień, którymi miała się zająć kolejna Konferencja Międzyrządowa przewidziana na rok 1996.² Zakładano, że Traktat będzie miał już wtedy utrwaloną pozycję, że możliwe będzie uporządkowanie go w pewnych konkretnych obszarach oraz udzielenie odpowiedzi na pytania związane z procesem rozszerzenia Unii. Jednak trudności z ratyfikacją opóźniły wprowadzenie go w życie do listopada 1993 r. oraz ujawniły głębokie różnice w politycznych koncepcjach dotyczących dalszego rozwoju UE. W wyniku kolejnych spotkań na „szczytach” do listy zagadnień, którymi miała się zająć Konferencja dopisywane były kolejne pozycje. W związku z tym wysunięto propozycję, aby specjalna Grupa Refleksyjna dokonała wstępnego przeglądu ewentualnych rozwiązań i wskazała dziedziny, w których możliwe jest osiągnięcie porozumienia.

Grupa, której przewodniczył Carlos Westendorp z Hiszpanii, spotkała się kilkakrotnie w okresie od czerwca do grudnia 1995 r. i wybrała trzy następujące grupy zagadnień: poprawa funkcjonowania Traktatu w celu usprawnienia procesu rozszerzania UE, umocnienie pozycji międzynarodowej Unii oraz zbliżenie jej do obywateli.³ Skoro porozumienie udało się osiągnąć tylko w tak ograniczonym zakresie, w celu pokonania impasu pojawiła się koncepcja „elastycznej współpracy” czy „ściślejszej współpracy”, umożliwiająca wybranym państwom pogłębianie integracji w większym stopniu niż pozostałym.⁴

Brak porozumienia stał się szczególnie widoczny w momencie rozpoczęcia Konferencji w marcu 1996 r. Spotkania odbywały się na dwóch poziomach. Raz w miesiącu spotykali się ministrowie spraw zagranicznych, zaś częściej odbywały się spotkania ich przedstawicieli, czasami ministrów ds. europejskich,

² Por. *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, ed. G.Edwards, A.Pijpers, Pinter, Londyn 1997.

³ *Reflection Group's Report (Document SN520/95)*, Reflection Group, Council of the European Union, Brussels, 5 December 1995.

⁴ Szerzej na ten temat por. R.Arnold, *Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej” integracji*, „*Studia Europejskie*”, nr 1 1998. (przyp. red.)

a czasami wyższych rangą dyplomatów. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, na bieżąco informowano również Parlament Europejski. W tym samym czasie różne grupy nacisku oraz rozmaite instytucje przedstawiały uczestnikom Konferencji sprzeczne żądania i sugestie.⁵ Jednak ani środki masowego przekazu, ani przeciwnicy integracji nie zwracali na to szczególnej uwagi.

Po dziewięciu miesiącach dyskusji, w grudniu 1996 r. Irlandia, pełniąca w tym czasie Prezydencję w Unii, opracowała roboczą wersję traktatu,⁶ zaznaczając w niej potrzebę wprowadzenia pewnych zmian, które mogłyby uczynić go bardziej zrozumiałym dla obywateli. Zaproponowano zmiany w pięciu obszarach, do których załączono listy zagadnień istotnych dla państw członkowskich oraz sugestie, w jaki sposób traktaty założycielskie mogłyby zostać uproszczone. Zaznaczono jednocześnie, że większość ostatecznych ustaleń musi jeszcze zostać uzgodniona; nie przedstawiono także żadnych konkretnych propozycji zmian w sprawach instytucjonalnych. Nie położono też nacisku na proces poszerzania Unii, jak to uprzednio uczyniła Grupa Refleksyjna.

Niemniej jednak niektóre propozycje zostały zaakceptowane i przejęła je Prezydencja holenderska. Proces posuwał się bardzo powoli, ponieważ zbliżające się wybory parlamentarne w Wielkiej Brytanii przewidziane na 1 maja 1997 r. stanowiły dodatkową przeszkodę na drodze do porozumienia. Nawet koncepcja „elastyczności” stała się źródłem sporu, ponieważ Brytyjczycy domagali się, aby procedura ta była inicjowana na podstawie jednomyślnej decyzji. Nastąpił pewien postęp w obszarze trzeciego „filaru” oraz w kilku innych dziedzinach, ale wiele zagadnień zostało pominiętych. Parlament Europejski był zaniepokojony, czy w ogóle uda się osiągnąć porozumienie, a jeśli tak, to czy nie będzie ono miało charakteru minimalistycznego.

Mimo zapewnień Johna Majora, że wiele spraw, które pojawiły się na „szczycie” w Amsterdamie w czerwcu 1997 r. już zostało uzgodnionych, to jednak wydarzenia świadczyły o wyraźnym zastoju. W miarę zbliżania się wyborów, Wielka Brytania praktycznie straciła zdolność do podejmowania decyzji. Gdy

w kwietniu Holendrzy próbowali przyspieszyć proces negocjacji, w Noordwijk odbyło się w bardzo gorącej atmosferze spotkanie poświęcone kwestiom instytucjonalnym. W tym samym czasie zadowalający postęp osiągnięto natomiast w innych dziedzinach i udało się podjąć decyzję o zorganizowaniu nieformalnego „szczytu” po wyborach w Wielkiej Brytanii.

⁵ Z różnymi propozycjami można zapoznać się za pośrednictwem strony internetowej Konferencji Międzyrządowej UE (<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home>).

⁶ *The European Union Today and Tomorrow – Adapting the European Union for the Benefit of its Peoples and Preparing it for the Future: A General Outline for a Draft Revision of Treaties (Document CONF 2500/96)*, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Council of the European Union, Brussels, 5 December 1996.

Zwycięstwo Partii Pracy doprowadziło do natychmiastowego przyłączenia się Wielkiej Brytanii do Protokołu dotyczącego spraw socjalnych. Odrodziła się też nadzieja na osiągnięcie porozumienia w sprawie nowego traktatu w uzgodnionych wcześniej terminach dzięki rozpoczęciu się wówczas prawdziwych negocjacji na jego temat. Możliwe stało się również dołączenie do traktatu dorobku Układu z Schengen. Przyjęto ustalenia dotyczące zwołania dodatkowych spotkań na „szczycie” i pierwsza wersja ostatecznego traktatu została nieoficjalnie i w tajemnicy przedstawiona 15 maja. Zgodnie z projektem irlandzkim, przyjęto w niej podział na pięć rozdziałów: zagadnienia dotyczące wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości; Unia a obywatele; Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa; instytucje oraz zasada „elastyczności”. Projekt ten niewiele wspominał o uproszczeniach, natomiast zawierał dużą liczbę protokołów i deklaracji, odzwierciedlających wielką nieufność negocjatorów, którzy domagali się zapisania wszystkiego na papierze.

Wraz z nowym zastrzykiem energii po nadzwyczajnym „szczycie” w Noordwijk z 23 maja, nastąpił pewien postęp w kwestiach instytucjonalnych oraz

w pracach nad ostateczną formą tekstu. Dzięki temu 30 maja udało się przedstawić poprawiony projekt.⁷ Poddano go potem dalszym poprawkom, najpierw w dniach 6-7 czerwca po kolejnych spotkaniach na szczeblu ministerialnym, a następnie – tuż przed samym „szczytem”. Prezydencja wprowadziła na tym etapie szereg zmian. W tym samym czasie rządy państw członkowskich, Parlament Europejski oraz inne grupy nacisku energicznie przedstawiały własne poglądy na temat pożądanego rozwoju sytuacji, często narzekając na ograniczone ambicje negocjatorów. Przed Radą Europejską stanęło zatem do rozwiązania wiele problemów.

W rezultacie okazało się, że uczestnicy „szczytu” amsterdamskiego nie byli w stanie poświęcić pełnej uwagi projektowi. Z jednej strony konflikty dotyczące Paktu Stabilizacyjnego wywołane przez wybory we Francji, z drugiej – coraz silniejsze naciski mass mediów, utrudniły przywódcom skupienie uwagi na projekcie oraz zdecydowanie się na kompromis, który mógłby zostać nieprzychylnie przyjęty w ich krajach. Brak porozumienia pomiędzy Francją a Niemcami również przyczynił się do osłabienia nacisków na wprowadzenie zmian, zwłaszcza że kanclerz Kohl zdawał się wykazywać pewną rezerwę wobec rozszerzenia procedury głosowania kwalifikowaną większością głosów. Jednocześnie w sytuacji, kiedy nie można już było zrzucić winy na Wielką Brytanię, dużo wyraźniej zarysowały się inne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi państwami, zwłaszcza w kwestiach dotyczących reform

⁷ Por. *Consolidated Draft Treaty Texts (Document SN600/97)*, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Council of the European Union, Brussels, 30 May 1997.

instytucjonalnych związanych z procesem rozszerzenia. Choć spotkanie na „szczycie” nie cieszyło się zbyt dużym zainteresowaniem opinii publicznej, to z obawy przed jej chłodną i nieufną reakcją, rządy państw członkowskich postępowały niezwykle ostrożnie.

Spotkanie miało się zakończyć wczesnym popołudniem we wtorek, 17 czerwca, ale ciągnęło się aż do godziny czwartej nad ranem w środę, 18 czerwca. Opóźnienie to spowodowane było przede wszystkim sporami wokół Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w mniejszym stopniu kwestiami dotyczącymi nowego rozdziału: „Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. W końcu szereg punktów, tak jak w pewnym powiedzonku, „przyjęto kiwnięciami głowy, kiedy głowy się ze snu kiwały”. W związku z tym końcowy tekst był wyjątkowo niejasny i wiele delegacji miało odczucie, że postanowienia w nim zawarte tak naprawdę nie były wcale uzgodnione.

W istocie, zawarte ustalenia dotyczyły zarówno zestawu porozumień o charakterze politycznym, jak i serii poprawek do traktatów. Nic więc dziwnego, że uczestnicy konferencji wyznaczili długi okres na harmonizację i udoskonalenie ostatecznej wersji traktatu, przewidując jego podpisanie dopiero na październik lub listopad. Niezwykle trudne okoliczności, w jakich osiągnięto porozumienie miały z pewnością istotny wpływ na powyższą decyzję. Po raz kolejny niewiele uwagi poświęcono ewentualnym skutkom takiego rozwiązania dla procesu rozszerzenia Unii.

2. Rzeczywiste zmiany wprowadzone w czerwcu 1997 r.

Traktat Amsterdamski opublikowany tuż po zakończeniu spotkania Rady Europejskiej przedstawiał wyniki Konferencji Międzyrządowej w szczególny sposób.⁸ W odróżnieniu od Traktatu UE, poprawki nie miały konsekwentnej numeracji, nie były również uporządkowane w sposób, który umożliwiałby ich lekturę równoległą z Traktatem UE oraz Traktatem WE. Zawily język zmian traktatowych został zastąpiony jednoznacznymi poleceniami „wprowadzenia zmian” lub prostymi odniesieniami do „nowego artykułu”, „protokołu” i „deklaracji”. Część nowych artykułów nie posiada własnej numeracji; pominięto również formalne przepisy pozwalające na nowelizację konkretnych artykułów w celu lepszego ich dostosowania do odpowiednich procedur decyzyjnych. Ponadto protokoły i deklaracje zostały włączone do głównych postanowień Traktatu, a nie zostały – tak jak czyni się to zwykle w traktatach – zamieszczone w odrębnej formie w końcowej części dokumentu.

Nie ulega jednak wątpliwości, że taki sposób prezentacji ułatwia lepsze zrozumienie tego, co naprawdę zostało uzgodnione na „szczycie” w Amsterdamie.

⁸ Por. *Draft Treaty of Amsterdam (Document CONF/4001/97)*, Council of the European Union, Brussels, June 1997.

Podział na sześć tematycznych obszarów jest również pomocny, nawet jeśli nie zawsze łatwo jest dokonać interpretacji poszczególnych zmian. Tematycznie wyróżnionych zostało sześć następujących obszarów:

- wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość,
- Unia a obywatele,
- skuteczna i spójna polityka zewnętrzna,
- instytucje Unii,
- „ściślejsza współpraca” („elastyczność”),
- uproszczenie i konsolidacja traktatów.

Pierwszy obszar obejmuje dwa zagadnienia: prawa podstawowe i zakaz dyskryminacji oraz stopniowe tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Unia przyjmuje na siebie nowe zobowiązania w zakresie wartości i zasad demokratycznych, włączając w to zarówno prawa poszczególnych osób (np. ochrona danych w ramach instytucji WE, świadczenia społeczne), jak i nowe podejście do znajdujących się w trudnej sytuacji grup społecznych (np. kobiet, osób niepełnosprawnych). Poszanowanie wartości demokratycznych zostało umocnione nową procedurą umożliwiającą zawieszenie praw państw członkowskich w przypadku naruszenia przez nie tych wartości. Przepis ów uznano za normę skierowaną do przyszłych państw członkowskich.

W ramach tworzenia „Obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, przed Unią stanęło zadanie przekonania swoich obywateli, że umocnienie i zagwarantowanie prawa do swobodnego przemieszczania się nie będzie nadużywane. Ma to być zapewnione dzięki włączeniu do Traktatu WE pewnych elementów trzeciego „filaru” dotyczącego spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości; wprowadzeniu dorobku Układu z Schengen do praktyki i prawodawstwa UE oraz dzięki zacieśnieniu współpracy pomiędzy służbami celnymi, sądownictwem i policją w ramach wzmocnionego trzeciego „filaru”. Wreszcie dołączono do tego rozmaite protokoły odnoszące się do „Obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. (Protokoły dotyczące Porozumienia z Schengen zawierają specjalne przepisy wyłączające Wielką Brytanię, Irlandię i Danię.) Wszystkie te zmiany mogą mieć duże znaczenie dla krajów, które w przyszłości przystąpią do Unii.

Drugi obszar zagadnień: „Unia a obywatele” to swego rodzaju eufemizm na określenie wielu niezbyt ściśle powiązanych ze sobą poprawek. Za szczególnie istotne dla obywateli uznano pięć obszarów działania, a mianowicie: nowe podejście do rozwinięcia strategii mającej na celu wzrost zatrudnienia, włączenie przepisów z Karty Praw Socjalnych do Traktatu WE; stworzenie całej gamy nowych lub znowelizowanych przepisów odnoszących się do takich zagadnień jak: ochrona zwierząt, obywatelstwo, współpraca celna, ochrona środowiska, rozwój regionów wyspiarskich, służby publiczne i instytucje kredytowe; protokół dotyczący zasady subsydiarności precyzujący sposoby jej stosowania;

zobowiązanie do wprowadzenia większej przejrzystości w funkcjonowaniu UE, poprawa jakości prawodawstwa wspólnotowego oraz skuteczniejsze działania przeciwko oszustwom. Większość powyższych postanowień wydaje się wiązać raczej z kwestią uporządkowania Traktatu UE niż z rzeczywistym uregulowaniem stosunków pomiędzy indywidualnymi obywatelami a Unią.

Trzeci obszar dotyczy przede wszystkim Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*). Wprowadzone zmiany pozostawiają obecną strukturę tego „filaru” prawie nietkniętą i nie przenoszą niczego na poziom wspólnotowy, chociaż ich celem jest zapewnienie większej spójności (wprawdzie tylko za pośrednictwem mechanizmów współpracy międzyrządowej). Wprowadzono nowy przepis, zgodnie z którym sekretarz generalny Rady będzie pełnił funkcję wysokiego urzędnika odpowiedzialnego za reprezentowanie CFSP. W wykonywaniu swoich obowiązków będzie wspierany zarówno przez zastępcę nadzorującego działalność administracyjną Sekretariatu, jak i przez tzw. Ośrodek ds. Wczesnego Ostrzegania i Planowania (*Early Warning and Assessment Unit*). W celu wzmocnienia procedury podejmowania decyzji wprowadzona została koncepcja tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Zgodnie z tą procedurą w przypadku, gdy dane państwo nie jest przekonane do działania, które chce podjąć większość państw członkowskich, może wstrzymać się i pozwolić na jego realizację bez brania w nim udziału. W przypadku, gdy dane państwo jest zdecydowanie przeciwne działaniu, może zażądać, aby sprawą zajęła się Rada Europejska, w ramach której wymagana jest jednomyślność. Powrócono zatem do koncepcji swego rodzaju „kompromisu luksemburskiego”.

Podjęto również próbę zainspirowania bardziej zdecydowanych działań zewnętrznych przez zachęcenie Rady Europejskiej do opracowania wspólnych strategii. Ponownie zdefiniowano różne instrumenty działania w tym zakresie. Pojawiło się też znacznie poważniejsze zobowiązanie do stopniowego tworzenia wspólnej polityki obronnej dzięki bliższej współpracy z Unią Zachodnioeuropejską (UZE).⁹ Dopuszczono możliwość włączenia tego obszaru do sfery działania Unii oraz utworzenia wspólnej polityki obronnej. Wprowadzono również niezdecydowany przepis dotyczący rozszerzenia kompetencji WE w zakresie zawierania umów w tych dziedzinach. Czas pokaże, czy wprowadzone zmiany uczynią z Unii bardziej skutecznego aktora na arenie międzynarodowej.

W ramach czwartego obszaru, czerwcową wersję Traktatu zajmuje się instytucjami UE. Kluczowe reformy zostały pominięte dzięki załączeniu protokołu odsuwającego je do momentu rozszerzenia Unii. W związku z tym

⁹ Wersja czerwcową Traktatu zawierała umowę międzyinstytucjonalną, zgodnie z którą Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa ma być finansowana z budżetu WE. Umowa ta nie znalazła się ani w projekcie sierpniowym, ani w ostatecznej wersji Traktatu podpisanej w październiku 1997 r.

skład Komisji zostanie ograniczony do jednego przedstawiciela z każdego państwa członkowskiego w momencie przyszłego rozszerzenia i to tylko pod warunkiem, że zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie nowego sposobu „ważenia” głosów podczas głosowań w Radzie Ministrów. Ponadto na rok przed zwiększeniem się liczby państw członkowskich Unii do ponad dwudziestu, odbędzie się kolejna Konferencja Międzyrządowa dotycząca reform instytucjonalnych. Wielu specjalistów uważa, że zapis ten zmniejsza prawdopodobieństwo drugiego etapu rozszerzania Unii.

Z drugiej strony, osiągnięto porozumienie w sprawie dziesięciu nie pozbawionych znaczenia zmian proceduralnych i instytucjonalnych możliwych do natychmiastowej realizacji: zwiększono zakres procedury wyrażania zgody i kodecycji, maksymalnie ograniczając procedurę współpracy tylko do Unii Gospodarczej i Walutowej; procedura kodecycyjna uległa uproszczeniu; liczba deputowanych do Parlamentu Europejskiego została ustalona na 700; zwiększono zastosowanie głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie; Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) uzyskał nowe quasi-prawodawcze uprawnienia; wzmocniono pozycję przewodniczącego Komisji; podkreślono rolę Trybunału Obrachunkowego; rozszerzono zakres konsultacji z Komitetem Regionów oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym; w odpowiednim protokole zatwierdzono obecną lokalizację instytucji wspólnotowych, jak również określono zasady działania mechanizmu mającego na celu zwiększenie roli parlamentów narodowych w nadzorowaniu prawodawstwa wspólnotowego.

Piąty obszar tematyczny dotyczy „ściślejszej współpracy”, początkowo znanej pod pojęciem „elastyczności”. Obejmuje ona trzy grupy postanowień. Pierwsze dotyczą całej Unii i zgodnie z nimi współpraca ta ma być stosowana jedynie w ostateczności, musi dotyczyć większości państw członkowskich oraz być otwarta dla wszystkich krajów, które chciałyby w niej uczestniczyć. Jednocześnie nie może spowodować osłabienia istniejących zasad funkcjonowania Unii, dorobku prawnego Wspólnot ani praw poszczególnych państw członkowskich. Dwie pozostałe grupy postanowień odnoszą się odpowiednio do pierwszego (Wspólnoty Europejskie) oraz trzeciego „filaru” (wymiar sprawiedliwości

i sprawy wewnętrzne) oraz zawierają dalsze warunki współpracy. Także tutaj niezadowolone państwo członkowskie może zwrócić się do Rady Europejskiej przeciwko ustanowieniu „ściślejszej współpracy”. Zakres stosowania tych przepisów wydaje się zatem dość ograniczony. Jeżeli jednak doszłoby do ich zastosowania, to podobnie jak inne zmiany, mogą mieć one szczególne znaczenie dla nowych państw członkowskich, mimo że wynikają z trudności, z którymi borykają się obecni członkowie UE.

Ostatnia dziedzina obejmuje dwa bardzo wąskie zagadnienia. Znajduje się tu zapowiedź, że poprawki mające na celu uproszczenie istniejących traktatów

będą stanowić drugą część Traktatu Amsterdamskiego oraz że praca nad konsolidacją traktatów będzie kontynuowana. Był to sygnał, że czerwcową wersję Traktatu jest niekompletna i że potrzebne będą dalsze działania. Zostały one podjęte, ale nie wzbudziły większego zainteresowania. Co więcej, biorąc pod uwagę sposób prezentacji przepisów, projekt czerwcowy był raczej daleki od typowej formy traktatowej, nie mówiąc już o dokumencie o charakterze stanowiącym czy konstytucyjnym.

3. Rezultaty prac redakcyjnych i wersja z października 1997 r.

Wstępne wyniki „szczytu” amsterdamskiego obejmowały około 150 porozumień w sprawie różnych polityk oraz zestaw kodeksów postępowania (np. procedury decyzyjne). Nie osiągnięto jednak porozumienia co do istotnego znaczenia tych uzgodnień. Ponadto sama forma traktatu dla wielu była czymś zupełnie nowym, dlatego pojawiła się zapowiedź, że zostanie on podpisany dopiero w październiku lub listopadzie. Do tego czasu tekst miał zostać poprawiony przez ekspertów prawnych oraz tłumaczy przy współpracy z COREPER, stolicami państw członkowskich oraz Radą ds. Ogólnych. Stanowiło to prawdziwą nowość we wspólnotowej praktyce legislacyjnej, ponieważ oznaczało, że „technicznym” specjalistom pozostawiono dużo większe pole działania niż było to w przypadku Traktatu UE czy Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 1986 r., kiedy to większość spraw została uzgodniona na posiedzeniach Rady Europejskiej.

W rezultacie długiego cyklu spotkań, które miały miejsce w lipcu i w sierpniu 1997 r. powstał traktat, który dość istotnie różnił się od wersji czerwcowej. Po pierwsze, zniknął tematyczny podział wprowadzonych poprawek. Uzgodnienia czerwcowe zamieniły się w dokument złożony z 15 artykułów, zawierający rodzaj preambuły, trzy części oraz Akt Końcowy. Część I obejmowała poprawki materialne do Traktatu UE, Traktatu WE, Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA) oraz do Aktu o wyborach bezpośrednich z 1975 r.¹⁰ W wyniku wprowadzenia zmian, uzgodnienia z Amsterdamu znalazły się w dość zaskakujących miejscach w porównaniu z wersją czerwcową. Tak np. przepisy o „ściślejszej współpracy” miały zostać załączone do Postanowień wspólnych Traktatu UE, a w końcowej wersji zostały ujęte w odrębnym tytule.

Część II również odeszła od czerwcowej wersji traktatu. Zawiera ona przepisy dotyczące procesu uproszczenia. W wersji czerwcowej jest mowa o tym procesie, ale nie ma podanych szczegółowych przepisów. W dalszej

¹⁰ *Draft Treaty of Amsterdam*, Council of the European Union, Brussels, August 1997.

części naszych rozważań zobaczymy, że uproszczenie polega na usunięciu zbędnych lub uaktualnieniu przestarzałych elementów obowiązujących traktatów i aktów. Część III idzie nawet dalej poprzez pełną zmianę numeracji i częściową przebudowę Traktatów UE i WE. (Tabela zmian została załączona do Aktu Końcowego.) Następne różnice dotyczą deklaracji i protokołów. W nowej wersji Traktatu pojawiają się one odpowiednio w Akcie Końcowym oraz w załączniku do niego, nie towarzysząc już konkretnym zmianom w przepisach poszczególnych traktatów.

W wyniku tych zmian zaczęła się wyłaniać zupełnie nowa wersja Traktatu Amsterdamskiego, tym bardziej że proces wprowadzania zmian nie zakończył się w sierpniu. W zasadzie był on kontynuowany do momentu podpisania Traktatu w październiku 1997 r. i jego publikacji w „*Dzienniku Urzędowym WE*” w listopadzie tegoż roku.¹¹ Chociaż w ostatecznej formie struktura Traktatu pozostała prawie niezmienną, pojawiły się zmiany w sposobie zamieszczenia protokołów i deklaracji. Dołączono ponadto nowe deklaracje, a do Aktu Końcowego włączono skonsolidowane wersje Traktatu UE i Traktatu WE z nową numeracją, co spowodowało odwrócenie uwagi od początkowego porozumienia osiągniętego w Amsterdamie.

Ostatecznie podpisano Traktat, który pod względem struktury w dużo większym stopniu niż wersja opublikowana w czerwcu przypomina jedynie wcześniejsze traktaty nowelizujące, jak np. traktaty akcesyjne. (Por. schemat 1.) Przypomina je również swoim skromnym charakterem. Nastąpiło zatem odejście od reformatorskiego ducha Konferencji Międzyrządowych, tak odmiennego od charakteru spotkań zajmujących się tylko traktatami akcesyjnymi. W wyniku tych pierwszych powstawały traktaty o wyraźnej charakterystyce, które żyły swoim własnym życiem. Miało to miejsce w przypadku Jednolitego Aktu Europejskiego, który włączył Europejską Współpracę Polityczną do podstaw traktatowych czy Traktatu UE, który ustanowił Unię Europejską. W przypadku Amsterdamu, skromnie chodzi tylko o wprowadzenie zmian.

Trzy cechy Traktatu Amsterdamskiego świadczą o jego skromnym charakterze. Po pierwsze, nie posiada żadnych znaków szczególnych. Pełny tytuł dołączony do tekstu w październiku 1997 r.: „Traktat Amsterdamski nowelizujący Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i pewne odnośne akty” jest strasznie dokładny, a przez to raczej banalny. Nikt nie zadał sobie trudu, by nadać mu jakieś charakterystyczne brzmienie, w odróżnieniu od logicznej nazwy Jednolity Akt Europejski z 1986 r. lub nazwy nawiązującej do tego, co traktat tworzył, jak to było w przypadku Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. Traktat Amsterdamski zawiera tylko to, co zostało zmienione w innych traktatach.

¹¹ Por. *Treaty of Amsterdam amending ...*, op.cit.

Schemat 1. Struktura czerwcowej i październikowej wersji Traktatu Amsterdamskiego

<p>Czerwiec 1997</p> <ul style="list-style-type: none">I. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwośćII. Unia a obywatelIII. Skuteczna i spójna polityka zewnętrznaIV. Instytucje UniiV. „Ścisłjsza współpraca” („elastyczność”)VI. Uproszczenie i konsolidacja traktatów <p>Październik 1997</p> <ul style="list-style-type: none">I – Zmiany w prawie materialnym<ul style="list-style-type: none">1 – zmiany w Traktacie UE (16 artykułów)2 – zmiany w Traktacie WE (59 artykułów)3 – zmiany w Traktacie EWWiS (10 artykułów)4 – zmiany w Traktacie EWEA (11 artykułów)5 – zmiany w Akcie dotyczącym wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego załączonego do decyzji Rady z 20 września 1976 r. (5 artykułów)II – Uproszczenie<ul style="list-style-type: none">6 – zmiany w Traktacie WE, w załącznikach i protokołach7 – zmiany w Traktacie EWWiS, w załącznikach i protokołach8 – zmiany w Traktacie EWEA, w załącznikach i protokołach9 – uchylene Konwencji z 25 marca 1957 r. o niektórych instytucjach wspólnych dla Wspólnot Europejskich i Traktatu o fuzji organów z 1965 r.10 – uproszczenie i skutek prawny11 – jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości nad Częścią II oraz Protokołem o przywilejach i immunitetachIII – Przepisy ogólne i końcowe<ul style="list-style-type: none">12 – nowa numeracja13 – podpisanie na czas nieokreślony14 – ratyfikacja15 – depozyt tekstów autentycznych <p>Akt Końcowy Protokoły</p>

Deklaracje

Po drugie, traktat ten nie posiada prawdziwej preambuły odwołującej się do jego zasad i celów. Zawiera tylko oświadczenie, że delegaci uzgodnili następujące poprawki. Pod tym względem różni się on bardzo od JAE oraz Traktatu UE i przypomina w dużo większym stopniu Konwencję o niektórych instytucjach wspólnych dla Wspólnot Europejskich z 1957 r. oraz kolejne traktaty akcesyjne. Poza tym, Traktat Amsterdamski praktycznie nie zawiera elementów, które nie byłyby poprawkami do innych traktatów. Tylko przepisy dotyczące uproszczenia (artykuły 9-12) świadczą o jego odrębności. Co więcej, wszystkie protokoły są załączone do co najmniej jednego z obowiązujących traktatów, a prawie wszystkie deklaracje, może z wyjątkiem jednej, odnoszą się do innych dokumentów.¹² W rezultacie, z piętnastu artykułów Traktatu Amsterdamskiego wyłania się tylko obraz innych traktatów. Jest to więc dokument, który również pod tym względem bardzo szybko „znika” nam z pola widzenia.

4. Uproszczenie, konsolidacja i kodyfikacja traktatów

Choć Traktat Amsterdamski jest dokumentem nowatorskim, gdyż rozpoczyna proces porządkowania wspólnotowych podstaw traktatowych, to w rzeczywistości odpowiada na wyrażane od wielu lat zapotrzebowanie. Od dawna we Wspólnotach odczuwana była bowiem konieczność uproszczenia i konsolidacji podstaw traktatowych, czego przykładami mogły być m.in. plany Foucheta z lat 1961-1962 czy projekt Traktatu o Unii Europejskiej przygotowany przez Parlament Europejski w 1984 r.¹³ Pojawiały się również, zwłaszcza po podpisaniu Traktatu UE, propozycje opracowania konstytucji europejskiej.¹⁴ W ostatnim czasie uwaga została przesunięta ze stworzenia całkowicie nowego traktatu na proces uproszczenia i konsolidacji. Przed Konferencją Międzyrządową Parlament Europejski opublikował propozycje takich uproszczeń.¹⁵ Następnie pojawiły się propozycje scalenia Traktatu UE oraz Traktatu WE w jeden dokument,¹⁶ zaś niedawno opublikowano poprawione i uproszczone wersje tego ostatniego traktatu.¹⁷

¹² Wyjątek stanowi Deklaracja dotycząca artykułu 10 Traktatu Amsterdamskiego (o której mowa dalej).

¹³ Por. F.Capotorti i in. *The European Union Treaty: A Commentary*, Clarendon Press, Oxford 1986, s.2-20.

¹⁴ Por. *Proposal for a European Constitution*, European Policy Forum, London 1993.

¹⁵ Patrz *The Simplification of the Union Treaties and the 1996 IGC*, EP Directorate-General for Research, Political Series W-16 1995.

¹⁶ *Draft of a Consolidated Treaty of European Union*, EP Directorate-General for Research, Political Series W-17/rev. 1996.

¹⁷ *Robert Schuman Centre: A Unified and Simplified Model of the European Communities Treaties etc.*, EP Directorate-General for Research, Legal Affairs Series W-9 1996; CELS

W negocjacjach na forum Konferencji Międzyrządowej nacisk został położony na poprawę jasności sformułowań Traktatu UE. Reakcja opinii publicznej na ten dokument pokazywała bowiem, że konieczna jest czytelniejsza prezentacja nowego traktatu, niezależnie od tego, jaką ostatecznie przyjmie on formę. Grupa Refleksyjna stwierdziła potrzebę „*uproszczenia Traktatu w możliwie najwyższym stopniu*”,¹⁸ ale nie osiągnięto pełnej zgody co do tego, jak daleko proces ten ma zostać posunięty. Niemniej jednak, na posiedzeniu we Florencji w czerwcu 1996 r. Rada Europejska wezwała Konferencję Międzyrządową do „*poszukiwania wszystkich możliwych sposobów uproszczenia traktatów tak, aby cele i działania Unii były przystępniejsze dla opinii publicznej*”.¹⁹

W irlandzkim projekcie z grudnia 1996 r. wzięto tę sugestię pod uwagę i uwzględniono konieczność uproszczenia. W projekcie tym zwrócono uwagę na fakt, że po Amsterdamzie podstawa traktatowa UE wraz z załączonymi protokołami składałaby się z ponad 800 artykułów.²⁰ W czasie kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej w Dublinie wezwano Konferencję Międzyrządową do „*kontynuowania prac w celu przygotowania uproszczonej wersji traktatów w celu uczynienia ich czytelniejszymi i bardziej zrozumiałymi dla obywateli Unii*”. Podkreślano przy tym, że „*musi to zostać uczynione w taki sposób, aby nie rozpocząć na nowo dyskusji nad dorobkiem prawnym traktatów, aby zachowana została struktura ‘filarów’ i aby nie opóźnić zakończenia Konferencji*.”²¹ „Odchudzenie” i usprawnienie funkcjonowania traktatów uczyniłoby je przystępniejszymi dla obywateli, a co za tym idzie, skłoniłoby ich do bardziej zdecydowanego poparcia celów i sposobu działania UE.

Projekt holenderski z maja 1997 r. zapowiadał, że „*poprawki upraszczające traktaty*” zostaną włączone do Traktatu Amsterdamskiego.²² W związku z tym „szczyt” amsterdamski w czerwcu nie mógł pominąć kwestii uproszczenia. W projekcie zatwierdzonym w Amsterdamie pojawił się zatem zapis, zgodnie z którym poprawki upraszczające obowiązujące traktaty miały być włączone do tej wersji Traktatu, która ostatecznie zostanie podpisana. Zaznaczono również, że kontynuowane będą prace specjalistów mające na celu konsolidację odpowiednich traktatów.²³ A zatem, kiedy 3 października 1997 r. podpisano Traktat Amsterdamski, zawierał on przepisy dotyczące uproszczenia i konsolidacji; zainicjował on również proces kodyfikacji.

(Cambridge) *E.C. Treaty Project*, ed. A. Dashwood, A. Ward, „*European Law Review*”, vol. 22, no. 5 1996, s.395-516.

¹⁸ *Reflection Group’s Report (Document SN520/95)*, op.cit., point 68.

¹⁹ *Bulletin of the European Union*, no. 6 1996, I.7.

²⁰ *The European Union Today and Tomorrow ...*, op.cit., part C.

²¹ *Bulletin of the European Union*, no. 12 1996, I.7.

²² *Consolidated Draft Treaty Texts (Document SN600/97)*, op.cit., s.140.

²³ *Draft Treaty of Amsterdam*, op.cit., Section VI.

Bardzo ważne znaczenie ma dokładne określenie charakteru tych procesów. Niestety, nawet źródła unijne niekonsekwentnie posługują się terminologią w tym zakresie. W niniejszym artykule przez „uproszczenie” rozumie się proces, w którym przepisy poszczególnych traktatów zostają „uporządkowane” (*tidied up*), nieaktualne przepisy (oraz tytułatura) zostają anulowane, usunięte lub zmienione. Konsolidacja jest dalszą czynnością porządkującą, obejmującą rzeczywiste włączenie nowych i zmienionych przepisów do istniejących tekstów traktatów oraz wprowadzającą nową numerację artykułów. Jeśli natomiast chodzi o kodyfikację, jest ona definiowana jako scalenie istniejących traktatów, przy czym idealnym rozwiązaniem byłoby uczynienie z nich jednego wspólnego dokumentu.

Przepisy dotyczące uproszczenia podstawy traktatowej UE zawarte są w części drugiej Traktatu Amsterdamskiego. Część ta, zatytułowana „Uproszczenie”, zawiera sześć artykułów. Pierwsze trzy (artykuły 6-8) usuwają oraz przystosowują różne nieaktualne przepisy traktatów ustanawiających WE, EWWiS oraz Euratom. Chodzi tu o artykuły zawarte w owych trzech traktatach oraz aneksy, akty i protokoły do nich załączone. (Przedstawia to tabela 1.) Czwarty artykuł unieważnia Konwencję o niektórych instytucjach wspólnych dla Wspólnot Europejskich

z 1957 r. oraz Traktat o fuzji z 1965 r., przy czym Protokół o przywilejach i immunitetach załączony do tego ostatniego pozostaje w mocy. Piąty artykuł potwierdza, że zmiany nie będą miały wpływu na skutek prawny pozostających w mocy przepisów, które zostały przyjęte na podstawie znowelizowanych lub usuniętych artykułów oraz aktów. W razie rozbieżności pomiędzy oryginałem i skonsolidowanymi wersjami traktatów, ten pierwszy będzie miał pierwszeństwo. Deklaracja załączona do Traktatu Amsterdamskiego dodaje, że żadne uchylene lub usunięcie przepisu nie będzie miało wpływu na wspólnotowy *acquis communautaire*.²⁴ Ostatni artykuł rozszerza jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości na przepisy dotyczące uproszczenia.

Konsolidacja jest realizowana na podstawie artykułu 12 Traktatu Amsterdamskiego (znajdującego się w części trzeciej dotyczącej przepisów ogólnych i końcowych). Artykuł ten mówi o nowej numeracji artykułów, tytułów oraz sekcji zawartych w Traktatach UE i WE. Nowa numeracja została podana w tabeli odpowiedników w załączniku i stanowi „integralną część” Traktatu Amsterdamskiego. Przepisy Traktatów EWWiS oraz EWEA nie uzyskały nowej numeracji. Skonsolidowane wersje Traktatu UE oraz Traktatu WE zostały załączone do Aktu Końcowego Traktatu Amsterdamskiego. W ten sposób oryginalne traktaty, zachowując pełną ważność, zostały umieszczone jak

²⁴ Por. *Declaration on Article 10 of the Treaty of Amsterdam*.

gdyby na zapleczu, a ich miejsce na łatwo dostępnych półkach zostało zajęte przez nowe wersje.

Tabela 1. Wpływ uproszczenia na Traktaty WE, EWWiS i EWEA

	WE	EWWiS	EURATOM
Tekst Traktatu			
artykuły uchylone	46	2	18
artykuły zmienione	59	15	15
inne zmiany	7	-	-
Załączniki			
usunięte	2	-	1
zmienione/uaktualnione	2	1	-
Protokoły i akty			
uchylone	10	2	1
zmienione	8	2	1

Nowe wersje zostały określone jako „*materiał poglądowy*” i oczywiście pod względem czysto techniczno-formalnym należy się z tym określeniem zgodzić. W zasadzie bowiem tylko oryginał danego traktatu jest dokumentem prawnie wiążącym. Zgodnie z jasno określonym zapisem artykułu 10, unieważnienie wygasłych przepisów nie „*powoduje żadnych zmian co do obowiązywania przepisów niniejszych Traktatów, a zwłaszcza co do skutków prawnych wynikających z ograniczeń czasowych wyznaczonych przez powyższe Traktaty, a także odnośnie przepisów traktatów akcesyjnych*”.²⁵ Chodzi o zapewnienie, że prawo wtórne oparte na oryginalnych traktatach zachowa pełną ważność, nawet jeśli tekst i lokalizacja oryginału uległy zmianie. Odnosi się to do ograniczeń czasowych, zmian wprowadzonych traktatami akcesyjnymi oraz do wszystkich innych aktów. Znajdują się tu odniesienia do oryginalnych tekstów, przy domyślnym założeniu, że Trybunał Sprawiedliwości ma stać na straży, aby *acquis communautaire* Wspólnot pozostał nietknięty.

Nowe wersje stanowią dobrą ilustrację zmian, jakie dokonały się w tekstach oryginalnych traktatów w wyniku procesu uproszczenia i konsolidacji. I choć termin „*materiał poglądowy*” sugeruje coś niedokładnego, coś w rodzaju „artystycznego wrażenia”, to w praktyce tak naprawdę jest inaczej. Ze względu na niekwestionowane źródło pochodzenia, nowy tekst jest wiarygodny i może być stosowany niezależnie od swego niezwyklego i niejasnego statusu. W zasadzie nowe wersje najlepiej potraktować jako wersje „*robocze*”.²⁶

Zmiany wprowadzone do traktatów wraz z dwoma wersjami Traktatu Amsterdamskiego mogą stanowić źródło dużych nieporozumień. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że okres potrzebny na ratyfikację wystarczy, aby prawnicy i inni

²⁵ To samo dotyczy aktów przyjętych na podstawie wygasłych przepisów Konwencji o niektórych instytucjach wspólnych dla Wspólnot Europejskich z 1957 r. oraz Traktatu o fuzji z 1965 r.

²⁶ W istocie, nowe wersje Traktatu UE oraz Traktatu WE o zmienionej numeracji były wykorzystywane przez brytyjskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych już w styczniu 1998 r.

specjaliści zapomnieli o wersjach, które są im tak dobrze znane; aby zmienili swoje przyzwyczajenia i dostosowali swoje bazy danych do nowych wersji. Czas pokaże, czy rzeczywiście tak się stanie. Dokładniejsza analiza wpływu uproszczenia i konsolidacji na Traktaty UE i WE²⁷ pokazuje, o jakie zmiany tutaj chodzi.

Uproszczenie wywarło poważny wpływ na Traktat WE. Oprócz 59 istotnych poprawek i uzupełnień wprowadzonych na podstawie artykułu 2 Traktatu Amsterdamskiego, artykuł 6 tegoż Traktatu zawiera 112 innych zmian do głównego tekstu Traktatu WE. Dwa załączniki dołączone do niego zostały unieważnione, a dwa inne zmienione. Dziesięć protokołów i aktów zostało anulowanych, a dalsze osiem protokołów zostało zmienionych. (Por. tabela 1.) Ponadto usunięto szereg sekcji i zmieniono numerację kilku tytułów.

Podsumowując, w wyniku uproszczenia do Traktatu WE wprowadzono siedem rodzajów zmian wymienionych w tabeli 2. Po **pierwsze**, usunięto różne nieaktualne przepisy z pierwszych lat i z okresu przejściowego (1958-1970) Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Odnoszą się one przede wszystkim do tworzenia instytucji oraz unii celnej. Anulowano również nieaktualne przepisy artykułu 100b dotyczące tworzenia Jednolitego Rynku. **Drugi** zestaw zmian związany jest z zakończeniem okresu przejściowego w funkcjonowaniu WE. Kilka przepisów Traktatu ma mocniejsze sformułowania, np. w artykule 3 (a) oraz w rozdziale 2 Tytułu I, sformułowanie „*eliminacja*” (*elimination*) zostało zastąpione przez „*zakaz*” (*prohibition*). Po **trzecie**, w celu uwzględnienia dokonanych usunięć znowelizowano pozostałe przepisy. Tak np. treść oryginalnego artykułu 36 nie odnosi się już do „artykułów 30-34”, tylko do „*artykułów 30 i 34*”. W innych przypadkach zmianie uległy numery odpowiednich rozdziałów lub sekcji. Po **czwarte**, usunięto różne odniesienia do nieaktualnych już dat, np. artykuły 8c oraz 8e nie zawierają obecnie odniesienia do 31 grudnia 1993 r. Po **piąte**, włączone zostały odpowiednie przepisy z innych aktów, w rezultacie czego np. artykuł 138 zawiera obecnie szczegóły dotyczące składu Parlamentu Europejskiego. Po **szóste**, usunięto odniesienia do nie istniejących organów (np. GATT). Po **siódme**, wprowadzono poprawki uaktualniające przepisy Traktatu związane z przyjęciem nowych członków.

Wprawdzie omówione wyżej zmiany są bardzo potrzebne, ponieważ usuwają martwe przepisy, ale niestety proces uproszczenia pominął kilka obszarów, w których również należało przewidzieć dokonanie zmian. Po pierwsze, pozostawiono wszystkie odniesienia do ECU jako wspólnej waluty, choć uzgodniono, że będzie się ona nazywać EURO. Po drugie, w przepisach

²⁷ Jeśli chodzi o Traktaty EWWiS i Euratom, podjęto działania mające na celu tylko uproszczenie. Nie stworzono skonsolidowanych wersji o nowej numeracji. Zmiany spowodowane przez uproszczenie są podobne do tych wprowadzonych do Traktatu WE (por. tabela 2). Jeden wyjątek dotyczy Traktatu EWWiS, gdzie usunięto nieaktualne odniesienia do „*Wysokiej Władzy*”, „*Wspólnego Zgromadzenia*” oraz „*Specjalnej Rady Ministrów*” w artykule 7.

dotyczących Unii Gospodarczej i Walutowej pozostawiono nieaktualne odniesienia do przygotowań do fazy II, która rozpoczęła się 1 stycznia 1994 r. Dotyczy to np. artykułów 104a(2), 104c(14) i 109e. Pozostawienie w artykule 7a daty 31 stycznia 1992 r. jako ostatecznego terminu zakończenia tworzenia Jednolitego Rynku również wydaje się niepotrzebne. Po trzecie, nie usunięto niektórych odniesień do okresów przejściowych (np. w artykule 37 dotyczącym Wspólnej Polityki Rolnej). Po czwarte, choć anulowano protokół o wewnętrznym handlu Niemiec i problemach pokrewnych, pozostawiono odniesienia do podziału Niemiec zawarte w artykułach 82 i 92(2)c. Potrzebne są zatem dalsze uproszczenia.

Tabela 2. Uproszczenie Traktatu WE

Zmiana	Przykład (stosując numerację obowiązującą przed Amsterdame)
1. usunięcie martwych przepisów	odniesienia do okresu przejściowego, ustanowienie Jednolitego Rynku
2. wzmocnienie sformułowania	„eliminacja” zastąpiona „zakazem” w artykule 3 (a)
3. różnice wynikające z usunięcia/zmian	odniesienie do „artykułów 30 i 34” w artykule 36
4. usunięcie nieaktualnych odniesień do dat	artykuły 8c i 8e nie odnoszą się już do 31 grudnia 1993 r.
5. włączenie przepisów z innych aktów	artykuł 138 dotyczący składu Parlamentu Europejskiego
6. usunięcie odniesień do zlikwidowanych organów	artykuł 229 (GATT)
7. uaktualnienie w celu uwzględnienia rozszerzenia	artykuł 166 dotyczący Trybunału Sprawiedliwości; artykuł 248 dotyczący autentyczności tekstów traktatów

O ile wśród specjalistów zagadnienia mało kto jest niezadowolony z dokonanych uproszczeń, to rezultaty konsolidacji z pewnością spotykają się ze sprzeciwem. Wynika to z faktu, że wprowadziła ona nową numerację wszystkich, z wyjątkiem tylko czterech, artykułów Traktatu WE.²⁸ Większość artykułów będzie miała wyższy numer, ponieważ numeracja literowa jest zastąpiona cyfrową (np. artykuły 130a-130t otrzymały numery 158-176).²⁹ Jedynie dzięki uchyleniu

²⁸ Tylko artykuły 1, 2, 3 oraz 105 zachowują numery sprzed Amsterdamu.

²⁹ Numery artykułów stosowane w niniejszej pracy, o ile nie zaznaczono inaczej, odnoszą się do numeracji sprzed Traktatu Amsterdamskiego.

niektórych artykułów z pierwszej części Traktatu związanych z okresem przejściowym, nie nastąpi drastycznie wysoki wzrost ogólnej numeracji.

Zmiany te zmuszą wszystkich zajmujących się zagadnieniami wspólnotowymi do nauczenia się nowej numeracji. Może to początkowo prowadzić do nieporozumień, ponieważ wiele obecnych numerów jest głęboko zakorzenionych w umysłach praktyków oraz w literaturze przedmiotu. Dziedziną, która ucierpi najbardziej z powodu usunięcia oznaczeń literowych będzie Unia Gospodarcza i Walutowa, ponieważ wszystkie 26 artykułów jej dotyczących określanych było oryginalnie od 102a do 109m. (Tabela nr 3 zawiera przykłady najczęściej cytowanych artykułów oraz ich nowej numeracji.)

Tabela 3. Wpływ zmiany numeracji na Traktat WE

Przed Amsterdamem	Treść	Po konsolidacji
3b	subsydiarność	5
7a	wprowadzenie Rynku Wewnętrznego	14
8-8e	obywatelstwo	17-22
38-46	Wspólna Polityka Rolna	32-38
85-86	konkurencja	81-82
100-102	zbliżanie ustawodawstw	94-97
102a-109m	Unia Gospodarcza i Walutowa	98-123
113	Wspólna Polityka Handlowa	133
130r-130t	ochrona środowiska	174-176
148	głosowanie kwalifikowaną większością	205
189b	procedura kodecyczna	251
235	artykuł obejmujący wszystkie inne działania	308

Jeśli chodzi o drugi ważny traktat, Traktat UE, to uproszczenie nie wprowadza do niego żadnych zmian, co jest zrozumiałe z uwagi na jego stosunkowo młody wiek. Żadne przepisy nie zostały usunięte. Natomiast w wyniku konsolidacji numeracja artykułów uległa istotnym zmianom. Najbardziej uderzającą zmianą – co dobrze widać w ostatniej kolumnie tabeli 4 – jest przejście od używania przy oznaczaniu artykułów kombinacji liter i cyfr do stosowania wyłącznie cyfr. Oznacza to, że przepisy dotyczące np. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie będą oznaczone literą J, natomiast

każdy artykuł będzie oznaczony teraz odpowiednio wyższą cyfrą. Warto również zwrócić uwagę na brak litery K w odniesieniu do przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, z których wiele zostało przeniesionych do kompetencji wspólnotowych.

Tabela 4. Wpływ zmiany numeracji na Traktat UE

Dziedziny	Przed Amsterdame	Po Amsterdami	Po konsolidacji
Postanowienia wspólne	A-F	A-F.1	1-7
Zmiany w traktatach	G-I	G-I	8-10
Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	J-J.11	J.1-J.18	11-28
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	K-K.9	-	-
Współpraca w dziedzinie policji i sądownictwa	-	K.1-K. 14	29-42
Przepisy dotyczące „ściślejszej współpracy”	-	K.15-K.17	43-45
Postanowienia końcowe	L-S	L-S	46-53

Nietrudno się domyślić, jakie mogą być tego skutki. Na ołtarzu zapewnienia spójnej numeracji oraz łatwości powoływania się na konkretne postanowienia, poświęcono ugruntowywaną przez wiele lat znajomość oznaczeń przepisów traktatowych utrwaloną w całej dostępnej literaturze przedmiotu. Wszyscy urzędnicy, praktycy, prawnicy, studenci i naukowcy będą musieli się nauczyć nowej numeracji. W przypadku pewnych artykułów, których numeracja niedawno uległa zmianie, nastąpią kolejne zmiany. Tak np. przystąpienie do Wspólnot odbywało się na podstawie artykułu 235 Traktatu WE. Obecnie, po wejściu w życie Traktatu UE, jest ono oparte na jego artykule O. W momencie wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego, akcesja będzie się odbywać na mocy artykułu 49 Traktatu UE. Konieczne będzie poznanie nowej numeracji, co na pewno nie przyjdzie bezboleśnie. Z tego względu przyszłe państwa członkowskie mogą być w lepszej sytuacji, ponieważ nie zainwestowały tak wielkiego wysiłku intelektualnego w poznawanie starej numeracji.

Niemniej dodatkowe nieporozumienia mogą wynikać z faktu, że Traktat Amsterdamski wprowadza przepisy i nadaje im nowe numery jeszcze przed zmianą numeracji spowodowaną procesem konsolidacji. Dobrym przykładem jest dwunasty fragment artykułu 1 Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadza przepisy dotyczące „ściślejszej współpracy” i nadaje im numery K.15-K.17, natomiast w wyniku konsolidacji numery te zostały zmienione na 43-45.³⁰ Ponadto różne protokoły i deklaracje załączone do Traktatów UE i WE zachowują odniesienia do numeracji artykułów sprzed konsolidacji. Lektura protokołów i deklaracji nie będzie możliwa bez znajomości zarówno starej, jak i nowej numeracji artykułów.

Na zakończenie warto zauważyć, że do największych nieporozumień może prowadzić fakt, że w Traktacie UE używane będą raczej numery niż litery. Dotychczas użycie liter automatycznie wskazywało na powoływanie się na Traktat UE. W przyszłości, jeśli Traktat Amsterdamski wejdzie w życie, wszystkie traktaty, na których będzie się opierała Unia Europejska będą się składać z artykułów numerowanych. W związku z tym konieczne będzie wyraźne wskazanie, na który traktat się powołujemy. Inaczej może dojść do nieporozumienia. Tak np. odniesienie do „zasad ustalonych w artykule 6” mogłoby dotyczyć ochrony środowiska oraz wspierania zrównoważonego rozwoju (Traktat WE) lub ogólnych zasad wolności, demokracji itd., na których opiera się Unia (Traktat UE). I jeszcze jedna sprawa – w wyniku konsolidacji niektóre komitety prawdopodobnie będą musiały zmienić swoją nazwę: np. czy Komitet Koordynacyjny K.4 zostanie nazwany Komitetem artykułu 36?

5. W kierunku kodyfikacji i przyszłości

Najwyraźniej procesy uproszczenia i konsolidacji stwarzają duże prawdopodobieństwo powstawania nieporozumień, ale powinny one zostać przyjęte przychylnie, ponieważ skonsolidowana wersja Traktatu WE jest teraz bardziej czytelna. Można się jednak zgodzić z Nentwichem i Falknerem, że wprowadzenie nowej numeracji (tj. konsolidacja) bez pełnej kodyfikacji jest tylko częściowym sukcesem na drodze do osiągnięcia pełnej przejrzystości.³¹ Mając to na uwadze, Traktat Amsterdamski nie tylko uruchamia proces uproszczenia połączony z konsolidacją, ale zachęca również do dalszej kodyfikacji podstaw traktatowych Unii. Teoretycznie może to oznaczać scalenie istniejących traktatów, najlepiej w jeden wspólny traktat. Pomysł ten został

³⁰ To samo dotyczy przepisów Traktatu WE. Przykładowo, przepisy dotyczące zatrudnienia zostały włączone do Traktatu WE na mocy Traktatu Amsterdamskiego jako artykuły 109n-109s, a w wyniku konsolidacji staną się one artykułami 125-130.

³¹ M.Nentwich, G.Falkner, *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance*, „European Integration Online Papers”, vol. 1, no. 15 1997 (<http://eiop/texte/1997-015a.htm>).

przyjęty przez niektóre państwa z dużym entuzjazmem. W początkowej fazie Konferencji Międzyrządowej Finlandia, Włochy i Holandia publicznie opowiedziały się za kodyfikacją. Jednak w wyniku uzgodnień posiedzeń Rady Europejskiej w Turynie i Dublinie, proces ten nie został włączony do głównych negocjacji. Wynikało to z obawy, aby zbyt radykalne zmiany w postaci zastąpienia dotychczasowych traktatów nowym „supertraktatem” nie doprowadziły do opóźnienia jego ratyfikacji lub nawet odrzucenia go. Taki pogląd był głoszony przede wszystkim przez Francję, Wielką Brytanię oraz Irlandię.

Niemniej jednak Sekretariat Rady oraz grupa pod nazwą „Przyjaciele Prezydencji” (*Friends of the Presidency*) podjęli się zbadania możliwości kodyfikacji istniejących traktatów. Ich działania opierały się na wynikach prac prowadzonych przez naukowców z Florencji i Lozanny dla potrzeb Grupy Refleksyjnej oraz Parlamentu Europejskiego. Uczestnikom Konferencji Międzyrządowej zostały przedstawione przynajmniej trzy raporty na ten temat, w których potwierdzono, że z technicznego punktu widzenia kodyfikacja jest możliwa bez zmiany dorobku prawnego Wspólnot. Jednak w Amsterdamie nastąpił niewielki postęp w tej dziedzinie, co wynikało częściowo z obawy przed dalszym odwróceniem uwagi od zmian w prawie materialnym, częściowo ze względu na szczególną kompleksowość zagadnienia i wreszcie z powodu jego drażliwości pod względem politycznym.

Zamiast tego pojawiła się możliwość wprowadzania dalszych zmian. W deklaracji numer 42 załączonej do Aktu Końcowego Traktatu Amsterdamskiego „*Wysokie Ukladające się Strony uzgodniły, że prace techniczne rozpoczęte w czasie tej Konferencji Międzyrządowej będą kontynuowane w możliwie jak najszybszym tempie mając na celu (opracowanie projektu) konsolidacji wszystkich rzeczonych Traktatów, w tym Traktatu o Unii Europejskiej. Uzgodniły też, że ostateczne wyniki tych prac – które zostaną opublikowane dla celów poglądowych pod nadzorem Sekretarza Generalnego Rady – nie będą miały skutków prawnych*”.³²

Nie do końca jest jasne, co kryje się pod użytym tu pojęciem „*konsolidacja*”. Można założyć, że brak zastosowania terminu „*kodyfikacja*” oznacza, że nie przewiduje się utworzenia jednego traktatu ani, co za tym idzie, przyjęcia jednego rozwiązania konstytucyjnego. Może się okazać, że proces będzie polegał jedynie na dalszym udoskonalaniu traktatów skonsolidowanych w Amsterdamie. W istocie mowa była tylko o „*pracach technicznych*”, a ich efekty zostaną opublikowane jako materiał przeglądowy bez mocy prawnej. Jednocześnie jednak powstaną kolejne dwie wersje traktatów, jedna obejmująca cztery traktaty i druga – tylko Traktat UE i Traktat WE. Tak więc zamiast ułatwienia dostępu do traktatów, cały proces może doprowadzić do większego

³² *Declaration on the Consolidation of the Treaties.*

skomplikowania i dalszych nieporozumień, nie wspominając o dalszym utrudnieniu zrozumienia samego dokumentu z Amsterdamu.

Użycie w deklaracji nr 42 formy czasownikowej „opracowanie projektu” (*drafting*) a nie bezokolicznika „opracować projekt” (*to draft*) sugeruje, że miał to być proces ciągły.³³ Chociaż kodyfikacja najwyraźniej nie stwarza wielkich nadziei na opracowanie jednego aktu konstytucyjnego, to można się spodziewać, że istnieje możliwość, a nawet potrzeba dalszego działania mającego na celu uproszczenie traktatów. Należy w tym miejscu zauważyć, że ostatnio Biuro Prawne Rady stosuje termin „skodyfikowany” (*codified*) w odniesieniu do wersji traktatów, którą planuje wkrótce opublikować. Dalszy postęp w tym zakresie będzie zależał od gotowości do pokonywania trudnych wyzwań, które są związane z procesem kodyfikacji. Warto przypomnieć, że Traktat EWWiS wygasa 23 lipca 2002 r. Włączenie jego przepisów do ogólnego traktatu mogłoby przyspieszyć kodyfikację na większą skalę, choć padają również propozycje, aby Traktat EWWiS został przekształcony po prostu w protokół.

Rozpoczęcie procesu konsolidacji i kodyfikacji należy przyjąć z zadowoleniem, ponieważ stwarza to szansę na uczynienie podstaw traktatowych UE bardziej przystępnymi, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że wraz z wynikami każdej kolejnej Konferencji Międzyrządowej Unia Europejska staje się organizacją coraz bardziej kompleksową. Traktat Amsterdamski nie stanowi tu wyjątku. Mimo początkowego dążenia do uzyskania większej jasności i zrozumiałości, konsolidacja i kodyfikacja wprowadzają nowe utrudnienia.

W dodatku, zgodnie z tym co pisze Guggenbühl, Traktat Amsterdamski prowadzi do jeszcze dalej idącej „protokularyzacji” podstaw traktatowych Unii.³⁴ Wprowadza bowiem trzynaście nowych protokołów, z których wszystkie są prawnie wiążące. Ich istnienie, zwłaszcza że wiele spośród nich zawiera skomplikowane przepisy włączeń i wyłączeń, nie ułatwia zrozumienia Traktatu.³⁵ Co gorsza, Traktat Amsterdamski zawiera również 51 deklaracji

³³ W czerwcowej wersji Traktatu Amsterdamskiego użyto wersji bezokolicznikowej „opracować projekt”.

³⁴ A.Guggenbühl: „*A Contemplative View on the First Pillar of the New European Union*”. „*EIPASCOPE*”, no. 2 1997, s.1-6.

³⁵ Traktat Amsterdamski zawiera przepisy wyłączające z niektórych postanowień Danię, Irlandię, Wielką Brytanię. Wszystkie te państwa są wyłączone z działalności WE w ramach Tytułu IIIa dotyczącego granic, wiz, prawa azylowego, migracji i współpracy w dziedzinie sądownictwa (por. Protokół o stanowisku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz Protokół o stanowisku Danii). Wielka Brytania i Irlandia są wyłączone z działalności WE w dziedzinie swobodnego przepływu osób w odniesieniu do kontroli granicznych (por. Protokół o stosowaniu pewnych aspektów artykułu 7a Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo i Irlandię), a wszystkie trzy państwa zachowują swój obecny status wyłączeń w odniesieniu do Układu z Schengen (por. Protokół włączający dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej).

formalnie zatwierdzonych przez Konferencję Międzyrządową, jak również osiem, które przyjęto do wiadomości. To prawie dwa razy tyle, ile liczba dokumentów załączonych do aktu końcowego Traktatu UE (których było 33). Choć deklaracje nie są prawnie wiążące, to jednak posiadają znaczenie polityczne i mają przypominać państwom członkowskim o interesach narodowych oraz o stanowiskach różnych partnerów. Mogą więc one utrudnić zrozumienie procesów przebiegających w łonie Unii.

Podsumowując należy stwierdzić, że chociaż Amsterdam miał być decydującym krokiem w kierunku uproszczenia traktatów i przyczynić się do ich lepszego

i powszechnego zrozumienia oraz zwiększenia dla nich poparcia społecznego, to trudno powiedzieć, czy rzeczywiście osiągnięto te cele. John Bruton wyraził nadzieję, że obywatele zaczną akceptować traktaty jako pewnego rodzaju konstytucję UE. Należy więc postawić pytanie, czy konstytucja powinna być zrozumiałym, jednoznacznym i prostym dokumentem czy też raczej czymś, co ustanawia reguły gry i zapewnia poparcie społeczne dla prowadzenia polityki ogólnoeuropejskiej. Komisja twierdzi, że obywatele będą przychylnie nastawieni do osiągniętego porozumienia nie tylko dlatego, że będzie ono zrozumiałe, ale dlatego, że – wprowadzając coś o wiele więcej niż zmiany czysto techniczne – będzie poruszało sprawy bliskie obywatelom. Wydaje się to bardzo optymistyczną oceną sytuacji, zwłaszcza że opinia zawarta w wytycznych i wnioskach Komisji odnosi się wyłącznie do wersji czerwcowej Traktatu, jak również nie porusza rzeczywistych, najważniejszych problemów dotyczących poparcia opinii publicznej.³⁶ Biorąc zaś pod uwagę techniczne zawiłości ostatecznej wersji Traktatu Amsterdamskiego, opinia ta mogłaby nawet formułować oskarżenia o zdradę.

Niewątpliwie z treści Traktatu Amsterdamskiego wyłania się bardziej kompleksowy obraz Unii Europejskiej. W połączeniu z mnożeniem wersji Traktatu oraz istnieniem Traktatów UE i WE w różnych nowelizowanych, konsolidowanych wersjach o nowej numeracji, wszystko to dodatkowo utrudnia zrozumienie istoty Unii. Jak twierdzi Wessels, Amsterdam nie zapewnia „jakościowo nowego skoku w kierunku nowej konstytucji o czytelnej strukturze”.³⁷ Nie ułatwia to zadania stojącego przed krajami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej.

Co więcej, zgodnie z oceną sformułowaną przez Centrum Polityki Europejskiej (European Policy Centre): „nie jest to traktat, którego znaczenie łatwo będzie wytłumaczyć opinii publicznej albo zdobyć dla niego szersze poparcie w zasadniczej

³⁶ Patrz *Amsterdam: A new treaty for Europe – Citizen’s Guide*, EC Commission, Brussels, June 1997.

³⁷ W.Wessels, *Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?*, „Integration”, vol. 20, no. 3 1997, s.117-135, 120.

bitwie o serca i umysły, która teraz musi się rozpocząć we wszystkich państwach członkowskich w ramach procesu ratyfikacyjnego".³⁸ Traktat Amsterdamski nie będzie stanowił przystępnego tekstu, jakim powinna być spójna konstytucja i na pewno nie wzbudzi poczucia – jak to nazywają Niemcy – „konstytucyjnego patriotyzmu” (*Verfassungspatriotism*) ani na Zachodzie, ani w Polsce. Pozostaje kolejnym porozumieniem międzyrządowym mówiącym o tym, co należy wspólnie uczynić, a nie tworzy jakościowo nowego bytu politycznego, który żyłby swoim własnym życiem. Chociaż zgodnie z określeniem użytym w tytule niniejszych rozważań, Traktat Amsterdamski można uznać za „znikający”, to może on jednak zostać w pamięci z powodu dalszego skomplikowania, jakie wprowadził do Unii i jej podstaw traktatowych. Jeśli nowe skonsolidowane wersje Traktatów UE i WE nie uzyskają szerokiej akceptacji, a proces kodyfikacji nie będzie kontynuowany, trwałym spadkiem po Amsterdamie może się okazać jedynie zamieszanie.

Traktat Amsterdamski jest pierwszym dokumentem, który powstał zgodnie z wymogami zawartymi w poprzednim traktacie (artykuł N.(2) Traktatu UE), nakazującego rozpoczęcie kolejnej Konferencji Międzyrządowej przed upływem konkretnie przedstawionego terminu. Brak podobnego przepisu w Traktacie Amsterdamskim wynika niewątpliwie z obawy, że wymóg ten doprowadził do przedwczesnego zwołania takiej konferencji. Niemniej jednak Traktat nie stanowi końcowego etapu rozwoju podstaw traktatowych czy konstytucyjnych Unii Europejskiej, mimo iż nie posiada własnej preambuły ani stwierdzenia – tak jak miało to miejsce w przypadku JAE i Traktatu UE – że jego postanowienia stanowią dalszy krok w kierunku umacniania integracji europejskiej. Należy się spodziewać następnych Konferencji Międzyrządowych a w ich następstwie nowych traktatów. Zwłaszcza wspomniany Protokół o instytucjach w kontekście rozszerzenia UE przewiduje zwołanie Konferencji Międzyrządowej „przynajmniej na rok przed tym, gdy liczba członków Unii Europejskiej przekroczy 20” w celu przeprowadzenia „kompleksowego przeglądu przepisów Traktatów dotyczących składu i funkcjonowania instytucji”. Konieczne będzie również przedyskutowanie przyszłości Traktatu EWWiS przed jego wygaśnięciem 23 lipca 2002 r.³⁹ Trudno powiedzieć, w jaki sposób wszystkie te zmiany techniczne wpłyną na proces rozszerzania Unii i na jej nowe państwa członkowskie.

Możemy natomiast zastanawiać się, jaki będzie wpływ przyszłych Konferencji Międzyrządowych na podstawy traktatowe UE. Jak by nie patrzeć, Traktat Amsterdamski wprawił bowiem w ruch proces kodyfikacji. W zależności od

³⁸ *Making Sense of the Amsterdam Treaty*, European Policy Centre, Brussels 1997.

³⁹ Innym wyznacznikiem dla Konferencji Międzyrządowej jest przepis zawarty obecnie w artykule J.5 Traktatu UE dotyczący konieczności przeglądu postanowień dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) oraz stosunków pomiędzy UE i UZE „z myślą o rozszerzaniu celów (CFSP) ... zgodnie z artykułem N”.

sposobu potraktowania zawłości w nim zawartych oraz trudności przez niego spowodowanych, proces ów może nabrać nowego tempa. Możliwość włączenia do Traktatu WE odpowiednich istotnych i wiążących postanowień Traktatu EWWiS również sugeruje podjęcie kroków w kierunku kodyfikacji. Unia Europejska będzie musiała także kontynuować dzieło dalszego upraszczania i kodyfikacji obowiązujących traktatów, jeśli jej dążeniem nadal będzie uczynienie swych podstaw traktatowych bardziej zrozumiałymi i czytelnymi zarówno dla obecnych, jak i przyszłych obywateli.