The Jean Monnet Seminar Series
Taħditiet Jean Monnet

IT-TRATTAT KOSTITUZZJONALI: NERĠGĦU INTUH IL-ĦAJJA, INĦALLUH JORQOD IR-RAQDA TWILA, JEW NOQTLUH?

Jo Shaw

Malta

European

Studies

Association

Editor
Peter G. Xuereb
Jean Monnet Professor

THE JEAN MONNET SEMINARS

The Jean Monnet Seminars are an initiative of the Jean Monnet Chair and the Malta European Studies Association. They are an intrinsic part of the fabric of European Studies development at the University of Malta, bringing together scholars in the field for the purpose of constructive debate and thinking on the main issues in European Integration. The assistance of the European Commission is gratefully acknowledged.

Professor Peter G. Xuereb
Jean Monnet Chair in EU Law and European Integration

© European Documentation and Research Centre,
University of Malta and Professor Jo Shaw, 2007

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means - electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise - without prior written permission from the European Documentation and Research Centre, University of Malta and the Author.

The EDRC is an independent, non-political, academic centre for research and teaching in European Studies. It was awarded the status of Jean Monnet European Centre of Excellence in October 2004. The views expressed in publications of the EDRC are the personal views of the authors and do not necessarily reflect the view of the EDRC.

Typeset by the European Documentation and Research Centre.

L-AWTRIĊI

Senior Research Fellow fil-*Federal Trust for Education and Research*, Londra
Salvesen Chair of European Institutions, Università ta' Edinburgħ

jo.shaw@ed.ac.uk

Dan huwa t-test xi ftit rivedut ta' diskors pubbliku li sar fil-Lukanda Radisson SAS Bay Point Resort, Malta, il-21 ta' Diċembru, 2006.

I. Introduzzjoni

Din il-karta twieġeb il-mistoqsijiet dwar x'jista' jsir mit-Trattat Kostituzzjonali kemm għaż-żmien qasir kif ukoll mhux wisq il-bogħod.[1] Għaż-żmien qasir, se naraw il-Presidenza Ġermaniża ta' l-UE fl-ewwel nofs ta' l-2007, li ġiet inkarigata biex terġa' tiftaħ id-dibattitu dwar il-kwistjoni kostituzzjonali ta' l-UE, u biex tfittek li tmexxi d-dibattitu bħala intermedjarju onest. Kif diġa' qed jammettu l-Ġermaniżi, ma tantx hemm ċans li jkun hemm rizultati konkreti f'dan ir-rigward, meta tqis is-sitt xhur żmien li għandhom fil-presidenza ta' rotazzjoni. Imma huma kapaci li jaħdmu fuq il-possibiltà li jkun hemm iżjed żviluppi billi jmexxu n-neguzjati. Wara dan, mhux wisq il-bogħod, il-ħidma li jmexxu d-diskussjonijiet u kull neguzjati tal-Konferenza Intergovernattiva (IGC) imorru fuq il-Portugall, fuq is-Slovenja u fuq Franza, wara xulxin, u wieħed ma jridx jinsa wkoll li r-Repubblika Ċeka u l-Isvezja, ewroxettiċi it-tnejn, ikunu qed jippresiedu fl-2009. Din se tkun ukoll is-sena ta' l-elezzjonijiet għall-Parlament Ewropew li jmiss, data li fiha, ċerti figuri prominenti bħall-President tal-Kummissjoni Ewropea Barroso u l-Kanċillier Ġermaniż Angela Merkel urew ix-xewqa li jaraw Kostituzzjoni Ewropea f'postha. Dan juri li ċerti figuri politiċi importanti qed jaraw tibdil pożittiv fl-evoluzzjoni kostituzzjonali u istituzzjonali fl-UE. Din il-karta se tikkunsidra jekk dan jistax isir, jekk hux vijabbli li jsir jew hemmx ir-rieda li dan isir, billi nżommu quddiem għajnejna l-limitazzjonijiet politiċi tat-Trattat li kien sar qbil fuqu fl-2004, l-avvenimenti ta' l-2005 li wasslu biex il-proċess ta' ratifikazzjoni jkun abbandunat, u l-istat preżenti tal-UE, inkluż il-kuntest ekonomiku u politiku iktar wiesa tagħha.

[1] Għal reviżjoni aġġornata regolarment dwar il-kwistjonijiet u għal qari, ara 'The European Union Constitution', li huwa sit għar-riċerkaturi, ġurnalisti u ċittadini: http://www.unizar.es/euroconstitucion/Home.htm

II. Evoluzzjoni kostituzzjonali u istituzzjonali - hemm xewqa għal dan?

Hemm tabilħaqq xewqa li nidħlu f'fażi ġdida biex nippruvaw nirrifurmaw it-Trattat fl-Unjoni, li jinvolvi partikularment tibdil istituzzjonali?

Tlieta huma l-argumenti possibbli (A1, A2 u A3) li jistgħu jservu ta' bażi biex nidħlu f'fażi oħra tar-riforma tat-Trattat, imma f'kull każ, għandna argumenti kuntrarji pjuttost b'saħħithom (KA1, KA2, KA3) li allura jitolbu attenzjoni.

A1. Hemm bżonn prattiku urġenti li jkollna riforma fl-istituzzjonijiet, u din l-urġenza tiżdied bit-tkabbir l-iktar ricenti fl-Unjoni, minn 25 għal 27 pajjiż, fl-1 ta' Jannar 2007. L-istituzzjonijiet li nbnew biex isostnu koperazzjoni internazzjonali fuq sensiela limitata ta' kwistjonijiet għal sitt pajjiżi mhumiex aġġustati tajjeb biex jiffaċilitaw qbil u li jinkuraġixxu koperazzjoni għal numru ta' pajjiżi erbgħa darbiet iktar minn dak li kien maħsub oriġinarjament u għal sensiela ferm usa' ta' kwistjonijiet.

A2. Mhux riforma fl-istituzzjonijiet biss għandna bzonn, imma tiġdid kostituzzjonali li jgħin biex tissaħħaħ il-fiducja taċ-ċittadin fl-UE u fil-kapacità tagħha li twettaq dak li tkun iddecidiet dwaru. Li niżviluppaw il-bażi kostituzzjonali u istituzzjonali fl-UE jibqa' urġenti daqskemm kien f'Diċembru 2001 meta l-kapijiet ta' Stati u Gvernijiet identifikaw il-legami bejn dawn il-mistoqsijiet u l-kwistjoni kollha tad-disparita' taċ-ċittadin ma' l-UE, permezz tad-Dikjarazzjoni ta' Laeken f'Diċembru 2001, konklużjoni li wasslithom biex joħolqu l-Konvenzjoni dwar il-Futur fl-Ewropa. Fuq dan il-ħsieb, li jerġa' jitqajjem it-Trattat, ifisser li nerġgħu nikkonnettjaw mal-mument kostituzzjonali li ħafna jsostnu li kien b'saħħtu tul il-proċess ta' deliberazzjoni u ta' qbil fuq it-Trattat Kostituzzjonali, l-ewwel fil-Konvenzjoni imbagħad fil-Konferenza Intergovernattiva. Żgur li ħafna minn fost dawk tal-maġġoranza federalista li kienu involuti fil-Konvenzjoni,

ġenwinament ħassew li x-xogħol li kienu qed iwettqu kien dak li jiżviluppaw il-bażi kostituzzjonali għall-UE, li żied fil-bażi tat-trattat eżistenti b'mod sinifikanti.

A3. L-aħħar argument jinjora l-importanza kostituzzjanli possibbli li kien sar partikolarment fil-Konvenzjoni, u jiffoka fuq dak li jhaddan it-Trattat Kostituzzjonali f'dawk li huma kompromessi fost l-istati membri. Fuq dan, jidher li ma jagħmilx sens li narmu fil-ġenb dak il-qbil u l-kompromessi li saru bi sforz kbir, u li tkun abbandunata l-idea ta' riforma istituzzjonali għall-UE f'dan l-istadju, sempliciment għax it-Trattat Kostituzzjonali innifsu safa vittma ta' proċessi ta' ratifikazzjoni f'ċerti stati membri li fl-aħħar tal-ġurnata kellhom ftit, jekk kellhom, x'jaqsmu mar-riforma istituzzjonali minnha nnifisha. Issa li l-istati membri urew ruħhom kapaċi joħorġu mill-isqaq li kienu daħlu fih bin-nuqqas ta' qbil fuq ċerti kwistjonijiet istituzzjonali (parikularment ibsin) li mmarkaw in-neguzjati kemm fit-Trattat ta' Amsterdam kif ukoll it-Trattat ta' Nizza, jidher li jagħmel sens li dawk il-kompromessi jintrabtu flimkien fi strument legali li ma jiġbidx lejh tant kontroversja, u li wieħed jerġa' jipprova jħaddan dak l-ispirtu ta' kompromess.

Il-kontro-argumenti huma li ġejjin:

KA1: M'hemm l-ebda prova li l-UE wara t-Tkabbir ma tkunx tista' taħdem mingħajr riforma fl-istituzzjonijiet. Tkabbir ifisser UE differenti imma mhux bilfors waħda agħar minn ta' qabilha. Hu x'inhu, it-twettiq b'suċċess ta' ħafna mill-għanijiet tal-politika ta' l-UE, kemm għaż-żmien medju kif ukoll għal dak fit-tul, ma jitlobx leġislazzjoni imma pjuttost – kif jurina l-eżempju tal-proċess ta' Lisbona – riforma fuq livell nazzjonali, li, fl-aħħar mill-aħħar, huwa mmexxi mill-eżistenza tar-rieda politika nazzjonali. Fl-ambiti fejn l-UE għandha aġendi legislattivi, jiġifieri, rigward ċerti ambiti ta' ġustizzja u affarijiet interni, jew fis-suq intern, mhux ċar jekk riforma fis-sistema ta' votazzjoni ta' maġġoranza kwalifikattiva hux se jibdel l-inċidenza ta' leġislazzjoni ta'

l-UE jew il-kontenut tagħha. L-eżempju tad-direttiva tas-servizzi isaħħaħ dan l-argument. Bħala konsegwenza, billi l-opinjoni pubblika fl-UE tidher li qed tesprimi ruħha kuntrarju għal iktar tkabbir, li, wieħed jista' jifhem, jista' jwassal lill-UE fi stat fejn l-istituzzjonijiet ma jkunux jistgħu iktar ikopru, jidher li tkun distrazzjoni bla bżonn li wieħed jidħol f'diskussjonijiet dwar iktar riformi istituzzjonali f'dan l-istadju. Dan, minhabba l-periklu li riformi bħal dawn, minnhom infushom jistgħu iktar iħarrxu l-perċezzjonijiet popolari lejn l-UE. L-aħħar aħbarijiet mill-istħarriġ ta' l-Ewrobarometru juru dan il-periklu.[2] Fi kliem ieħor, jekk għandu jkun hemm iktar Tkabbir, almenu fil-futur qarib, allura għaliex għandu wieħed iħarbat it-trattat, anke fuq riformi istituzzjonali minimi, jekk il-benefiċċji minn dawn ma jkunux daqshekk ċari?

KA2. Il-kostituzzjonaliżmu bħalma qed ikun issuġerit minn xi whud li huma favur il-metodu tal-Konvenzjoni u tal-proċess tal-Konvenzjoni, huwa il-problema, u mhux is-soluzzjoni.[3] Fl-essenza tagħha, l-UE tibqa' eżercizzju limitat f'koperazzjoni internazzjonali bejn stati sovrani li huwa diġa assigurat minn sensiela ta' mekkaniżmi leġittimi – sensiela li hija suffiċjentement diversa u effettiva. Dwar dan, għandha tieqaf immedjatament kull azzjoni ta' riforma li b'mod żbaljat tipprova tiffoka fuq strateġiji ta' demokratiżżazzjoni li huma impossibli. Mhux biss: l-UE diġa għandha bażi kostituzzjonali li hija ta' natura kompożita, li żviluppat b'mod inkrementali partikularment bħala riżultat tal-kawża quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja, li tat idea ċara dwar relazzjoni kumplessa bejn liġijiet nazzjonali u dawk ta' l-UE, u li urew b'mod ċar in-natura u l-iskop tal-poteri ta' l-UE. Din il-bażi kostituzzjonali hija legalment leġittima permezz tat-Trattati, li huma strumenti internazzjonali li tagħhom, l-istati membri jibqgħu

[2] Ara Standard Eurobarometer 66 tal-ħarifa 2006, rizultati li ħarġu f'Diċembru 2006; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.htm.
[3] Per eż. A. Moravcsik, 'What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?' (2006) 47 *Politische Viertelsjahresschrift* 219-241.

'propjetarji', kif ukoll hija politikament leġittima permezz tas-sistemi politiċi u l-istrutturi demokratiċi ta' l-istati membri. Fuq dan, id-demokratiżżazzjoni tal-proċedura tat-teħid ta'deċiżjonijiet fuq livell ta' UE huwa biss ta' importanza sekondarja. Huwa ċar mill-ħafna stħarriġ ta' opinjoni pubblika, kif ukoll mir-referendum Franċiż u dak Daniż dwar it-Trattat Kostituzzjonali, li ma teżisti l-ebda xewqa fost il-popli għat-tip ta' finalità għal proċess ta' integrazzjoni Ewropea li kien il-fini tad-diskors ta' Joschka Fischer fid-diskors tiegħu fl-Universita ta' Humboldt fis-sena 2000[4] - diskors li saħħaħ ħafna mix-xogħol tal-Konvenzjonisti. Għall-kuntrarju, dawn l-iżviluppi qed jheddu l-bilanċ delikat li hu l-frott ta' ħafna snin ta' ħidma, li taħtu, l-ordni legali ta' l-UE kien wieħed mill-muturi ewlenin tal-integrazzjoni, waqt li fl-istess ħin, ma ngħatat l-ebda tweġiba definittiva dwar x'jista' jkun il-fini ta' integrazzjoni Ewropea.

KA3. Fl-aħħar, mhix daqshekk faċli li titfa' fil-ġenb il-pretensjonijiet kostituzzjonali tat-Trattat Kostituzzjonali, u tmur lura għal pożizzjoni ta' appoġġ fuq riformi minimi biss. Huwa argument simpliċistiku li tgħid li l-problema qiegħdha fil-forma, il-mod li bih ġie ppreżentat it-Trattat – li ntuzat il-kelma 'Kostituzzjoni' b' 'K' kbira – u mhux il-kontenut tat-Trattat Kostituzzjonali. Dan huwa għaliex il-kulleġġi elettorali nazzjonali rispettivi, ġeneralment, mhumiex daqshekk sempliċi huma stess dwar dak li jkunu qed jivvutaw fuqu, kif ukoll il-fatt li mil-lum 'l quddiem, huma għandhom iktar ħerqa biex jesiġu li jkollhom id-dritt tal-vot dwar riformi fuq it-trattati li stabilixxew l-Unjoni. Dawn l-istess stati membri li kellhom problemi fuq ir-ratifikazzjoni tat-Trattat Kostituzzjonali (u hawnhekk mhux qiegħdha ninkludi biss lil Franza u lill-Olanda, imma stati oħra li waqqfu l-proċessi ta' ratifikazzjoni tagħhom, bħall-

[4] J. Fischer, *From Confederation to Federation - Thoughts on the finality of European integration*, Diskors mogħti fl-Universita' ta' Humboldt, f'Berlin, 12 Mejju 2000. Jinstab fuq:
http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/.

> Isvezja, id-Danimarka, ir-Renju Unit, il-Polonja, ir-Repubblika Ċeka u l-Irlanda) probabilment se jiffaċċjaw problemi sinifikattivi bir-ratifikazzjoni ta' kull trattat ta' riforma, ikun kemm ikun modest. F'dan is-sens, l-idea ta' referendum mhix se taħdem. Pero', raġuni oħra hija li mhux ċar jekk il-kompromess delikat li saħħaħ il-provizjonijiet istituzzjonali tat-Trattat Kostituzzjonali għadux jorbot fost l-istati membri, li ħafna minnhom bidlu il-gvernijiet tagħhom f'dawn l-aħħar sentejn jew iktar. Tkun stupida, per eżempju, li wieħed jassumi li l-Polonja issa se taċċetta l-bidla fis-sistema ta' votazzjoni b'maġġoranza kwalifikattiva li aċċettat taħt il-Presidenza Irlandiza f'Ġunju ta' l-2004, wara ħafna żmien. Jista' li ma tmurx lura għall-pozizzjoni ta' 'Jew Nizza jew xejn' kif kien ġie dikjarat meta l-Presidenza Taljana kienet ippruvat, għalxejn, li tikkonkludi n-neguzjati dwar it-Trattat Kostituzzjonali fl-aħħar tal-2003. Xorta waħda jibqa' l-fatt li l-Gvern Pollakk preżenti ma tistax tgħid kif jista' jirreaġixxi meta jkun iffaċċjat f'neguzjati ġodda dwar kwistjonijiet ta' riformi istituzzjonali. Il-Polonja kull ma jmur qiegħdha tkun meqjusa bħala t-'tifel imqareb' fi ħdan l-UE, li qed tieħu post ir-Renju Unit f'dan ir-rigward. Mil-lat politiku, eżattament minħabba li l-Trattat Kostituzzjonali kien kompromess pjuttost pożittiv, dan kollu jagħmel l-affarijiet iktar kumplikati jekk dan il-kompromess kellu jerġa' jinbena mill-ġdid..

Kollox ma' kollox, ma jidhirx ċar jekk ikunx ta' benefiċċju jew le, għall-UE u għall-istati membri tagħha (jew kif fil-fatt hu, għaċ-ċittadini ta' dawn l-istati) li wieħed jerġa' jgħaddi minn żmien ta' riforma fl-istituzzjonijiet. Lanqas jekk hix din it-triq li għandha tittieħed. Hemm skambju delikat: bejn il-benefiċċji li wieħed jaħseb li jkun hemm - f'termini ta' funzjoni istituzzjonali minn riformi bħal dawn, u r-riskji possibbli għall-istabilità għaż-żmien fit-tul ta' l-UE – dawn ir-riskji kapaċi jiġu jekk wieħed jerġa' jibda jinnegozja fuq dawn il-kwistjonijiet.

III. Evoluzzjoni Kostituzzjonali u Istituzzjonali: konċepibbli?

X'inhuma l-għażliet konċepibbli biex naħdmu fuq it-Trattat Kostituzzjonali u l-punti li joħorġu minnu kemm għaż-żmien qasir kif ukoll għal dak medju?[5]

F'dawn l-aħħar tmintax-il xahar, minn mindu saru r-referenda, u waqt l-hekk imsejjaħ perjodu ta' riflessjoni, ftit ħafna kienu dawk l-osservaturi li b'mod konsistenti talbu li terġa' tingħata l-ħajja lit-Trattat Kostituzzjonali nnifsu.[6] Ġeneralment, din kienet tkun sejħa għal risuxxitazzjoni imma f'forma kemxejn riveduta, biex wieħed jiffoka b'mod iktar dirett fuq il-kwistjonijiet li fuqhom l-UE tkun mistennija li tippreżenta dak li tkun wegħdet, bħal, ngħidu aħna, t-tibdil fil-klima u l-mudell soċjali Ewropew.[7] Dan l-approċċ ta' l-aħħar huwa s-suġġett ewlieni fin-numru ta' proposti biex ikun hemm Pjan alternattiv, kif miktub minn Andrew Duff, Membru tal-Parlament Ewropew, u ppubblikat f'*Notre Europe*. Il-problema f'approċċi bħal dawn hija li jekk tipprova ddaħħal iktar impenji espliċiti fuq kwistjonijiet soċjali li jistgħu jogħgbu l-Franċiżi, fl-istess ħin tkun qiegħed taljena lill-votanti Ingliżi, li ħafna minnhom ħa jibqgħulek marbutin ma' l-idea li l-UE mhix ħlief sistema ta' kummerċ ħieles. Li żgur hu li ssaħħaħ l-idea tal-kummentaturi politiċi fir-Renju Unit, jiġifieri li l-UE qiegħdha hemm qabel kollox għall-benefiċċju tal-membri tal-qalba fil-kontinent, iktar milli għal oħrajn bħar-Renju Unit (u, ovvjament, il-ħafna stati membri ġodda li qed jibbenefikaw mis-suq intern). Fuq in-naħa l-oħra, l-iktar mod ovvju kif tbiddel il-fehma ta' l-opinjoni pubblika fir-Renju Unit huwa l-argument li riformi istituzzjonali jridu jseħħu qabel it-

---

[5] Għal iktar tagħrif, ara G. de Búrca, 'The European Constitution Project after the Referenda', (2006) 13 *Constellations* 205; ara wkoll L. Pech, 'The Future of the EU Constitution: Escaping the Ratification Maze', *Jurist Legal News and Research*, Forum, http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2006/07/future-of-eu-constitution-escaping.php, 11 July 2006.

[6] 'European Socialists set to relaunch Constitution', *EurActiv*, 24 October 2006, http://www.euractiv.com/en/constitution/european-socialists-set-relaunch-constitution/article-159040

[7] A. Duff, *Plan B: How to Rescue the European Constitution*, Notre Europe, Studies and Research, No. 52, 2006.

Tkabbir . Ma ninsewx li fir-Renju Unit, din l-opinjoni politika li qed insemmu, tibqa' ħafna favur Tkabbir, għalkemm l-approvazzjoni poplari f'dan ir-rigward ittieklet ħafna minħabba li l-politikanti komplew imexxu ħazin il-konsegwenzi tat-Tkabbir ta' l-2004 f'dak li għandu x'jaqsam mas-suq tax-xogħol. Dan jeħodna lura għall-argument ta' 'mini-Trattat', kif se naraw. Bertie Ahern, il-Prim Ministru Irlandiz, issuġġerixxa li rotot ibbażati mhux fuq Trattat, bħalma huma dikjarazzjonijiet politiċi, jistgħu jintużaw biex jingħelbu oġġezzjonijiet fi Franza u fl-Olanda, kif kienu wara li l-Irlandizi ivvutaw LE fl-ewwel referendum dwar it-Trattat ta' Nizza fl-2002, u dan sabiex jippaċifikaw tħassib nazzjonali dwar il-kontenut tat-Trattat Kostituzzjonali.[8] Almenu, dan ikun jista' jżomm is-sustanza u l-bilanċ tat-test eżistenti, xi ħaga li probabilment ma jsibx l-approvazzjoni tal-Gvern Ingliż. Mhix għażla li ntlaqgħet b'entużjazmu minn l-ebda politiku prominenti fi Franza u fl-Olanda.

Il-Kummissjoni Ewropea ħadet il-pożizzjoni li tevita li tesprimi ruħha b'mod qawwi u b'mod dirett dwar it-Trattat Kostituzzjonali, għax beżgħet li taljena l-opinjoni pubblika fost il-parlamenti nazzjonali. Imma l-idea ġenerali ta' ħafna Kummissarji individwali - li fil-fatt esprimew ruħhom, bħal ngħidu aħna l-Kummissarji Margot Wallstrom u Benita Ferrero-Waldner[9] - hi dik favur it-Trattat, idea wkoll li turi tħassib dwar x'jista' jiġri jekk it-Trattat kellu jiġi simplifikat, sempliċiment biex ikun jista' jiġi aċċettat. Il-President tal-Kummissjoni Ewropea, Jose Manuel Barroso jidher li bidel il-pożizzjoni tiegħu. Għal aktar minn sena, il-mira tiegħu kienet dik li jħeġġeġ lill-UE u lill-istati membri biex jinjoraw it-Trattat Kostituzzjonali, speċjalment immedjatament wara r-referenda, u biex minflok, jikkonċentraw fuq li jkun hemm Ewropa li tagħti riżultati; lejn l-aħħar ta' l-2006, hu bidel il-pożizzjoni tiegħu billi issa qed jappoġġja dak li qed jipprova jagħmel bħalissa

---

[8] 'Irish PM suggests EU leaders should learn from Nice Treaty rejection', EU Observer, 31 Novembru 2006.

[9] Ara, per eżempju, 'Commissioners reject Sarkozy mini treaty plan', EU Observer, 22 Novembru 2006; M. Wallström, 'The consequences of the lack of a European Constitution', Preżentazzjoni lill-Kumitat Affarijiet Kostituzzjonali tal-Parlament Ewropew, 22 Novembru 2006.

l-Gvern Ġermaniż li jġib lura t-Trattat Kostituzzjonali fuq il-mejda tat-taħditiet.

Ħafna mill-enerġija biex isseħħ ir-riforma, f'din l-aħħar sena jew iktar, konsegwentement sabet diversiva lil hinn mit-Trattat Kostituzzjonali nnifsu u iktar lejn il-possibiltà li jkun konkluż tip ta' 'Trattat Kostituzzjonali-ħafif' jew 'Trattat ta' Nizza Numru 2', li jkun kapaċi jikseb appoġġ biżżejjed f'livell nazzjonali ta' gvernijiet, imma li mhux bilfors ikollu bżonn ratifikazzjoni permezz ta' referendum, minħabba l-karattru limitat tiegħu.[10] Il-mira ta' ħafna minn dawn il-proposti, għalkemm inbidlu f'dak li għandu x'jaqsam ma' dettall, kien primarjament fuq riforma istituzzjonali minima biex tiffaċilita l-effetti li għaddejjin fit-Tkabbir tal-2004[11] u dak ta' l-2007, kif ukoll dawk fil-futur.[12] Argumenti bħal dawn jeżercitaw l-iktar pressjoni politika fuq il-Gvern Ingliż, li huwa favur ta' Tkabbir, pero', li jibża' mill-prospett li jippreżenta t-test kif inhu bħalissa tat-Trattat Kostituzzjonali għall-approvazzjoni tal-poplu, permezz ta' referendum. L-approċċ l-iktar preferit fir-Renju Unit probabilment ikun wieħed li kien fih emendi istituzzjonali minimi inklużi fi Trattat ta' Adeżjoni, bħal dak li sar mal-Kroazja. Is-sħubija tal-Kroazja mhuwiex effettivament ibblukkat (kif jidher li hu il-każ dwar Tkabbir ieħor) bħala riżultat ta' klawsola li ddaħħlet fil-kostituzzjoni Franċiża fuq inizjattiva tal-President Jacques Chirac u li tgħid li Trattati ta' Adeżjoni futuri għandhom ikunu approvati permezz ta' vot referendarju.

Biex nieħdu eżempju speċifiku wieħed ta' agenda ta' riforma iktar modesta, il-proposta ta' 'mini-Trattat' li ġejja minn wieħed li qed

---

[10] Ara l-proposta ta' mini-trattat mill-kandidat Presidenzjali Franċiż tal-Lemin, Nicolas Sarkozy: N. Sarkozy, Speech to Friends of Europe, 8 Settembru 2006, Brussell; 'France's Sarkozy urges EU reform', BBC News Website, 8 Settembru 2006, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/5327488.stm; N. Sarkozy, 'EU reform: what we need to do', *Europe's World*, Autumn 2006, 56.

[11] Per eżempju, J. Emmanouilidis and A. Metz, *Renewing the European Answer*, Bertelsmann Stiftung, CAP, EU-Reform Papers, 2006/2.

[12] 'MEPs outline list of further reforms for EU enlargement', EU Observer, 14 Novembru 2006, http://euobserver.com/15/22850.

jittama li jsir President, il-Franċiż Nicolaz Sarkozy, jiffoka fuq dawn l-elementi prinċipali li ġejjin:

- L-estensjoni tal-vot ta' maġġoranza kwalifikativa
- Ir-ridefinizzjoni tal-vot ta' maġġoranza kwalifikativa
- Il-possibiltà ta' l-użu tas-super-maġġoritarji bħala eċċezzjoni għal ħafna mill-każi fejn l-unanimità ġiet miżmuma saħansitra fit-Trattat Kostituzzjonali
- L-elezzjoni ta' President tal-Kummissjoni mill-Parlament Ewropew
- Il-promozzjoni tas-sussidjarità u ż-żjieda fir-rwol tal-parlamenti nazzjonali
- Il-ħolqien ta' presidenza permanenti fil-Kunsill Ewropew
- Il-ħolqien ta' Ministru ta' l-Affarijiet Barranin
- L-użu ta' l-inizjattivi taċ-ċittadini
- Il-possibiltà ta' mekkaniżmi biex ikun hemm iktar koperazzjoni fost l-istati membri fejn mhux l-istati membri kollha jistgħu jaqblu dwar iktar integrazzjoni
- Il-ħolqien ta' personalità legali waħdanija għall-Unjoni.

Imma, huwa ma jaċċettax il-possibiltà li jaqbel fuq ir-riforma dwar id-daqs u l-kompożizzjoni tal-Kummissjoni, għaliex id-differenzi bejn l-istati membri f'dan ir-rigward huma intrattabbli f'dan il-waqt. Id-differenza bejn Trattat bħal dan u t-Trattat Kostituzzjonali probabilment tkun waħda ta' kontenut. Hemm numru konsiderevoli ta' kwistjonijiet li tħallew barra u li kienu nklużi fit-Trattat Kostituzzjonali, mhux l-inqas il-Karta tad-Drittijiet Fundamentali fit-II Parti, u ir-riformi sostanzjali fl-ambitu tal-bini ta' deċiżjonijet fil-ġustizzja u affarijiet interni, inkluzi fit-III parti. Imma, din tkun ukoll differenza fil-forma. Li jagħmel trattat bħal dan huwa li jirriforma jew jemenda t-Trattati eżistenti, u ma jiħdilhomx posthom, kif kien propost permezz tat-Trattat Kostituzzjonali. Dan fisser li meta l-elettorat fi Franza u dak fl-Olanda ivvutaw dwar it-Trattat Kostituzzjonali, dawn ivvutaw dwar dokument tat-trattat ġenerali, twil ħafna, maqsum f'erba' partijiet, u li jinkludi proviżjonijet dettaljati fuq l-eżekuzzjoni ta' politiki ta' l-UE. Bħala parentesi, ta' min jinnota li kienet din li qajmet diversi kwistjonijiet fid-dibattiti referendarji (speċjalment fi Franza) dwar jekk l-UE

toffrix difiża kontra l-effetti ta' globalizzazzjoni jew jekk, wara t-Tkabbir, fil-fatt tirrinforzax l-effetti ta' l-istess globalizzazzjoni. Dan għaliex, għall-ewwel darba, dawn il-votanti sabu ruħhom wiċċ imb'wiċċ mal-mistoqsijiet dwar is-suq komuni, u jekk huma jaqblux miegħu.

Il-mod li bih kien qed jimxi l-Gvern Ġermaniż, qabel ma jidhol fil-Presidenza ta' l-2007, kien ftit diffiċli biex ikun miftiehem. Fuq in-naħa l-waħda, kien hemm il-pożizzjoni Ġermaniża li kienet tidher li qed tirriġetta l-għażla ta' Sarkozy favur 'mini-Trattat', u minflok tappoġġja l-integrità tat-Trattat Kostituzzjonali.[13] Fuq in-naħa l-oħra, il-Ġermaniżi jidhru wkoll li qed jaċċettaw l-inevitabiltà li jorganizzaw konferenza intergovernattiva qasira 'teknika' (u jeskludu ripetizzjoni ta' Konvenzjoni) biex jaqblu dwar Kostituzzjoni b'dehra ġdida għat-tieni parti ta' l-2007. Din tidher li hi iktar minn nifs ġdid lit-Trattat Kostituzzjonali. Tul il-Presidenza Finlandiża, kif jidher ċar mir-rapporti dwar il-laqgħa tal-Kunsill Ewropew tal-ġimgħa l-oħra fi Brussell, kien hemm ċertu xogħol li twettaq b'suċċess minn xi uffiċjali, f'sensiela ta' diskussjonijiet li jinvolvu wieħed ma' ieħor. F'nofs Diċembru ta' l-2006, il-Prim Ministru Finlandiż Matti Vanhanen stqarr li l-istati membri qablu li 'riforma tat-trattat hija meħtieġa u li huma 'ma jistgħux jarmu t-test sħiħ ... u jibdew mill-bidu nett.'[14] Imma, fir-realtà, il-vuċi tal-President fil-kariga tal-Kunsill Ewropew kienet biss waħda minn sensiela ta' opinjonijiet diversi fuq xi jmiss li jsir. Issa rridu induru ħa nikkunsidraw jekk l-evoluzzjoni kostituzzjonali u istituzzjonali fl-UE tistax issir, fiż-żmien qasir u f'dak medju.

---

[13] Germany plans to revive EU Treaty,' 11 October 2006, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6041680.stm; 'Merkel set for lonely battle to resurrect full EU constitution', *The Times*, 4 Diċembru 2006.
[14] Kwotazzjoni minn'EU constitution back on the political agenda', EU Observer, 15 Diċembru 2006.

IV. Evoluzzjoni Kostituzzjonali u Istituzzjonali: tista' ssir?

Ftit kienu s-sinjal fil-Konklużjonijiet tal-Presidenza ta' Diċembru 2006 li wrew direzzjoni lejn progress. Il-paragrafu qasir li ġej, jirrappreżenta t-total ta' dak li fuqu kienu jistgħu jaqblu l-istati membru, skond stqarrija konġunta:[15]

> Kif ġie miftiehem mill-Kunsill Ewropew fil-laqgħa ta' Ġunju 2006, l-Unjoni mxiet fuq approċċ ta' żewġ punti. Iffukat fuq kif tista' tagħmel l-aħjar użu mill-possibiltajiet offruti mit-trattati li jeżistu, biex tagħti riżultati konkreti waqt li tipprepara t-triq biex jitkompla l-proċess ta' riforma. Il-Presidenza ipprovdiet lill-Kunsill Ewropew b'rapport dwar il-konsultazzjonijiet tagħha ma' l-istati membri dwar it-Trattat Kostituzzjonali. Ir-riżultati ta' dawn il-konsultazzjonijiet se jgħaddu għall-Presidenza Ġermaniża li ħa tibda, bħala parti mill-preparazzjonijiet tagħha għar-rapport li għandu jigi pprezentat waqt l-ewwel nofs tas-sena 2007. Il-Kunsill Ewropew jerġa' jiddikjara l-importanza li jkun mfakkar l-50 anniversarju tat-Trattati ta' Ruma biex jikkonfermaw il-valuri tal-proċess ta' integrazzjoni Ewropea.

Imma, wara dan l-iskrin ta' din l-istqarrija plaċida, kien hemm forzi oħra għaddejjin, kemm dawk favur kif ukoll dawk kontra r-riforma. Spanja u l-Lussemburgu ipproponew li jġibu flimkien għal sensiela ta' taħditiet dawk it-tmintax-il stat membru (jekk wieħed jinkludi l-Bulgarija u r-Rumanija) li rratifikaw it-Trattat Kostituzzjonali. Ittra konġunta minn dawn iż-żewġ stati ġiet imdawra waqt il-laqgħa tal-Kunsill Ewropew, u sostniet li dawk it-tmintax-il stat 'għandhom 'interess partikulari' biex jgħinu l-Presidenza Ġermaniża biex terga' tibda l-proċess ta' riforma waqt li 'żżomm is-sustanza' tat-test.'[16] Dan ġab reazzjoni negattiva mill-President Jacques Chirac

---

[15] Brussels European Council, 14/15 Diċembru 2006, Presidency Conclusions, Doc. 16879/06, f' 1.

[16] 'EU constitution back on the political agenda', EU Observer, 15 Diċembru 2006.

ta' Franza u l-Prim Ministru Jans Peter Balkenende ta' l-Olanda, li qed ikomplu jevitaw li tintefa' wisq prominenza fuq it-Trattat Kostituzzjonali fid-diskors politiku Ewropew, ġaladarba l-popolazzjonijiet tagħhom esprimew ruħhom b'mod ferm kontra t-test. L-iktar li jistgħu jittolleraw dawn il-mexxejja politiċi huwa proċess kwiet u ta' malajr li jkollu bħala riżultat tiegħu test mibdul b'mod sinifikattiv minn dak tat-Trattat Kostituzzjonali. L-argument ta' dawk li diġa rratifikaw hu li test bħal dan se jirrendi il-proċessi politiċi u legali tagħhom nugatorji, u jitlobhom jirratifikaw test totalment ġdid. Rapporti fil-gażżetti juru li flimkien ma' Franza u l-Olanda, ir-Renju Unit, id-Danimarka u r-Repubblika Ċeka huma fost l-istati membri li jkunu favorevoli ħafna li jkun hemm test imqassar u simplifikat, u li jkun il-frott ta' proċess kwiet u preferibilment ta' malajr, u assolutament mingħajr il-bżonn ta' ratifikar permezz ta' proċess referendarju. Imma, fil-prattika, mhux lakemm facli wieħed jevita referendum, meta jitqies kemm hu importanti d-dibattitu fost il-pubbliku f'ċerti stati membri fl-UE. Referendum jibqa' kostituzzjonalment essenzjali almenu fi stat wieħed, l-Irlanda, għalkemm irid jingħad li permezz tal-Forum Nazzjonali fuq l-Ewropa, li beda wara l-ewwel referendum ta' l-2002 dwar it-Trattat ta' Nizza, l-Irlanda sabet mod kif tmexxi dibattitu nazzjonali dwar l-integrazzjoni Ewropea b'mod iktar kostruttiv.

Mhux biss: ħafna jaħsbu li l-Ġermaniżi għamlu skeda iktar ottimista milli għandha tkun, minħabba li aktarx ħa jkun hemm tibdil politiku f'livell nazzjonali waqt l-ewwel parti ta' l-2007, li jinkludu l-elezzjonijiet presidenzjali fi Franza u r-riżenja mistennija ta' Tony Blair minn Prim Ministru fir-Renju Unit.[17] Dan jista' jħalli ftit biss, jew xejn, ħin għall-Presidenza Ġermaniża biex tinnegozja mal-forzi politiċi ġodda. Vantaġġ wieħed li għandha l-Koalezzjoni Ġermaniża hu li jistgħu jsiru kuntatti informali minn ministri u uffiċjali kemm ma' wieħed u kemm ma' l-ieħor minn dawk li qed jippretendu li se jirbħu l-elezzjonijiet presidenzjali fi Franza, Ségolene Royale tal-*Parti Socialiste* u Nicolas Sarkozy, tal-

---

[17] 'EU constitution talks likely to sideline Brussels', EU Observer, 6 December 2006, http://euobserver.com/9/23039.

Union pour un Mouvement Populaire.[18] Il-pożizzjoni uffiċjali Ġermaniża tibqa' li kull m'hemm bżonn hu konferenza intergovernattiva qasira ħafna lejn tmiem is-sena 2007 biex jiġi miftiehem test, u dawn għandhom l-appoġġ tal-Gvern Portugiż, li l-ministri tiegħu stqarru li 'l-ambizzjoni tagħna hi li nagħtu kontribut siewi għar-riżoluzzjoni ta' malajr fl-*impasse* tal-Kostituzzjoni Ewropea waqt il-Presidenza Portugiża.'[19] F'dan l-istadju, ftit hemm x'wieħed jgħid iżjed, għaliex progress politiku jiddependi fuq xogħol minn wara l-kwinti, immexxi miż-żewġ 'sherpas' li ġew appuntati mill-Kanċillier Angela Merkel, biex iterrqu bejn il-kapitali nazzjonali wara Jannar, biex jaċċertaw ruħhom mir-rieda politika fost il-gvernijiet nazzjonali. Ftit hemm, jekk hemm, preċedenti fl-UE, għal Konferenza Intergovernattiva li tiffoka fuq aġenda limitata ħafna. Il-Konferenza ta' qabel l-Att Uniku Ewropew li kien iffirmat fl-1985, żgur ma kinitx qasira, u bħala riżultat saru ċerti emendi għat-trattat; pero', din il-Konferenza kienet ispirata minn idea kbira, jiġifieri dik li jkun konkluż is-suq intern, u kienet xprunata politikament minn numru ta' ġganti, mhux biss minn fost il-gvernijiet ta' l-istati membri, imma wkoll minn fost l-industrija u s-soċjetà ċivili iktar miftuħa. Diversi kumpaniji Ewropej kbar tal-manifattura ħadmu bis-sħiħ favur programm ta' suq waħdieni. Attentat biex ikun hemm konferenza intergovernattiva limitata, iffukata biss fuq kwistjonijiet istituzzjonali - l-hekk imsejħa fdalijiet ta' Amsterdam - irriżultat b'neguzjati ħarxa li wasslu għat-Trattat ta' Nizza, li ħafna jsostnu li ma kien sabiħ xejn (it-test Ingliż, hawn, jilgħab bil-kliem 'Nice' li tfisser 'Nizza' u 'nice', jiġifieri 'sabieħ'.) Fil-fatt, din kienet id-Dikjarazzjoni dwar il-Futur ta' l-Unjoni li ġie mehmuż mat-Trattat ta' Nizza minn numru ta' Kapijiet ta' Stati u ta' Gvernijiet, għajjenin, fil-laqgħa tal-Kunsill Ewropew f'Diċembru 2000 u li

[18] Waqt in-neguzjati li wasslu għall-konklużjoni tat-Trattat ta' Amsterdam, li seħħu fir-Renju Unit ma' l-aħħar xhur tal-Gern Konservattiv immexxi mill-Prim Ministru John Major, Sir John Kerr, li f'dak iż-żmien kien sotto-Segretarju Permanenti fil-*Foreign Office* ipperfezzjona distinzjoni lingwistika fina meta irreaġixxa għal diversi proposti li kien hemm: 'Ipparaguna 'din hi inaċċettabbli għall-Gvern Ingliż' għal 'din hi inaċċettabli għal kull Gvern Ingliż.'

[19] Kwoatat minnG. Parker, 'Fresh push to end EU constitution deadlock', *Financial Times*, www.ft.com, 6 Diċembru 2006.

daħħalna fiċ-ċirku ta’ riforma li għandna bħalissa. Il-problema b’Konferenzi intergovernattivi limitati hu li l-programm li jkollok fuq il-mejda jista’ jkun limitat wisq biex wieħed ikun jista’ jkollu sensiela ta’ kompromessi li jkopru 27 Stat Membru li għandhom interessi li jvarjaw, imma kollha għandhom id-dritt għall-veto. Mhux biss: m’hemmx garanzija li xi qbil, ikun kemm ikun modest, ikun jista’ jiġi ratifikat fl-UE fl-istat ta’ konfużjoni li bħalissa tinsab fih, bin-nuqqas ta’ kuntentizza li qed jintwera, għal diversi raġunijiet, minn numru ta’ elettorati nazzjonali differenti. Hemm ċerti dubji li huma sostanzjali ħafna rigward l-eżistenza ta’ tmexxija politika effettiva fi ħdan l-UE bħalissa – dubji li hemm bżonn li jiġu indirizzati.

Minkejja rapport daqshekk negattiv dwar il-prospetti tal-Presidenza Ġermaniża u dik Portugiża li jirnexxielhom jinneguzjaw sensiela ta’ riformi istituzzjonali, jien irrid nagħlaq fuq nota inqas negattiva. Forsi, veduta aħjar dwar il-futur politiku tal-kostituzzjonaliżmu Ewropew, f’dan l-istadju, hu li wieħed jevita li jagħmel pronjożi dwar it-Trattat Kostituzzjonali għal żmien qasir, u minflok, għandu jaħseb fit-tul. Waqt li perspettiva bħal din tkun tista’ tiffoka, b’moħħ miftuħ, fuq il-mistoqsija dwar x’tip ta’ kostituzzjoni u għal x’tip ta’ UE għandna bżonn din l-istess kostituzzjoni, ma jkun hemm l-ebda attakkament speċifiku għal ebda destinazzjoni partikulari li rridu naslu għaliha, imma pjuttost ikun hemm konċentrazzjoni kontinwa fuq il-proċess minnu nnifsu.[20] Xi kummentaturi qalu li, fuq perijodu ta’ snin jew anke għexieren ta’ snin, l-aktar ideat effettivi u li damu fostna u li dehru f’dokumenti fosthom dak ta’ l-ewwel rapport Tindemans ta’ l-1976 jew dak ta’ l-Abbozz ta’ Trattat ta’ l-UE li kien mibni mill-ewwel Assemblea Parlamentari Ewropea li kienet giet direttament eletta wara l-1979, kollha, fl-aħħar mill-aħħar, kienu gew sussegwentement inkorporati fl-istruttura legali u kostituzzjonali ta’ l-UE.[21] It-Trattat Kostituzzjonali jista’ eventwalment jaqa’ f’din il-kategorija, u

---

[20] D. MacShane, ‘Germany must seize the chance to keep Europe on course’, *The Observer*, 31 Diċembru 2006, http://observer.guardian.co.uk/world/story/0,,1980518,00.html

[21] P. de Schoutheete, ‘Scenarios for escaping the constitutional impasse’, *Europe’s World*, Sajf 2006, 74.

jagħmilha ta' laboratorju ta' ideat fuq medda ta' żmien. Fi kliem ieħor, jekk il-kontenut tat-Trattat Kostituzzjonali 'jaħdem' f'kuntest ta' UE, allura aktarx li dan jerġa' jiġi rivedut f'riformi fil-futur, probabilment biċċa, biċċa, u mhux f'daqqa, u fuq perijodu ta' snin.

Ideat bħal dawn ma jiġux neċessarjament mibnija u jsiru riformi ta' trattat, imma jistgħu wkoll jieħdu l-forma ta' tibdil leġislattiv, jew tibdil sub-kostituzzjonali permezz ta' qbil interistituzzjonali, jew esperimenti li jippruvaw jesploraw sal-massimu l-limiti tat-trattati preżenti. Kien hemm ħafna oġġezzjonijiet dwar il-prattika li wieħed jieħu biss dak li jogħġbu mit-Trattat Kostituzzjonali, għalkemm dan diġa sar, partikularment f'li jkun hemm iktar trasparenza fil-proċeduri fil-Kunsill tal-Ministri, li issa qed ikunu murija fuq it-televiżjoni, almenu meta tkun qieghdħa tiġi diskussa leġislazzjoni. Kien hemm tentattivi oħra li fallew, partikularment dawk biex jinġiebu riformi istituzzjonali fil-ġustizzja u affarijiet interni. Wieħed żgur jista' jargumenta li minkejja d-diskussjoni kollha dwar tibdil istituzzjonali, l-iktar prezz li kellu jitħallas biex ma jkollniex Kostituzzjoni huwa li ntilfet l-opportunità biex jinħadem mod ġdid kif isiru l-politiki li għandhom x'jaqsmu mal-Ġustizzja u Affarijiet Interni. F'dan l-ambitu, minkejja pressjoni mill-Kummissjoni, ma sar l-ebda progress, fil-Kunsill Ewropew ta' Diċembru 2006, la billi ntużaw l-hekk imsejħa *passerelle* biex ċerti ħwejjeg li bħalissa qegħdin fit-tielet pilastru jitpoġġew fl-ewwel wieħed, u lanqas fuq problemi relatati bħar-rwol tal-Qorti tal-Ġustizzja. U dan, għalkemm ħafna mill-Konklużjonijiet tal-Kunsill, fil-fatt, taw ċerta indikazzjoni li kien qed jiġi reġistrat ċertu progress fl-ambitu operazzjonali u ta' politika fil-ġustizzja u affarijiet interni.