



Urząd Komitetu
Integracji Europejskiej
2008

Poznaj Traktat z Lizbony



Autor:

Prof. dr hab. Jan Barcz

Okładka:

The Audiovisual Library of the European Commission

Projekt graficzny serii:

Techna Studio

Skład i przygotowanie poligraficzne:

Techna Studio

Zdjęcia: The Audiovisual Library of the European Commission

Publikacja nie jest przeznaczona do sprzedaży

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

al. J.Ch. Szucha 23

00-580 Warszawa

www.ukie.gov.pl

Warszawa 2008

ISBN 978-83-7567-012-7

Słowo wstępne	2
Czym jest Traktat z Lizbony	3
Dlaczego Unia potrzebuje reformy ustrojowej	8
Czy finalizacja reformy ustrojowej? Droga pełna kryzysów	11
Kompromis nicejski	11
Konwent i Konferencja Międzyrządowa 2003/2004	12
Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres przedmiotowy	14
Etapy prowadzące do Traktatu z Lizbony	17
Traktat z Lizbony – krok po kroku	21
„Dekonstytucjonalizacja” Traktatu z Lizbony	21
Zmiany systemowe w ustroju Unii	23
Wejście w życie Traktatu z Lizbony	44
Co na to Polska	45
Ważniejsze skróty	48
Dodatkowa literatura dla szczególnie zainteresowanych tematem	48

Słowo wstępne

Celem niniejszej publikacji jest ułatwienie Czytelnikowi poznania regulacji i propozycji reform ustrojowych Unii Europejskiej zawartych w Traktacie z Lizbony. Zadanie to nie jest łatwe do spełnienia z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze – Traktat z Lizbony jest aktem prawnym (umową międzynarodową) trudnym w lekturze nawet dla prawnika zajmującego się ustrojem Unii. Wynika to stąd, że poddaje on zmianie (rewizji) obowiązujące obecnie traktaty stanowiące Unię, a nie – jak to proponował traktat konstytucyjny – zastępuje te traktaty. W takim przypadku akt rewizyjny zawiera jedynie zmiany, uzupełnienia i uchylenia postanowień obowiązujących traktatów, a nie cały tekst. Po drugie – Traktat z Lizbony jest ważnym etapem procesu reformy ustroju Unii. Pełne zrozumienie jego wagi ustrojowej oraz implikacji politycznych wymaga więc odwołania się do uwarunkowań politycznych, związanych z rozwojem Unii oraz nawiązaniem do tego rozwoju poszczególnych państw członkowskich UE.

W celu – przynajmniej częściowego – wypełnienia zadania związanego z tą publikacją rozważana materia została uporządkowana w następujący sposób. Najpierw objaśniono Czytelnikowi, z czym ma do czynienia, jaki jest charakter i struktura Traktatu z Lizbony. Następnie podjęto próbę osadzenia Traktatu z Lizbony na szerszym tle reformy ustrojowej Unii. Traktat ten bowiem – jak każdy instrument działania – sam w sobie nie rozwiązuje problemów, z jakimi konfrontowane są państwa członkowskie Unii. Aby docenić jego znaczenie, niezbędna jest

świadomość wagi i zakresu tych wyzwań. W kolejnych częściach publikacji Czytelnik będzie się mógł zapoznać z etapami przeprowadzenia reform ustrojowych Unii – nie wolnych od dramatyzmu politycznego – oraz z najważniejszymi reformami, jakie wprowadzi Traktat z Lizbony.

W odniesieniu do tego ostatniego działu konieczne są dwa zastrzeżenia.

Z jednej strony – nie jest możliwe pełne i szczegółowe ukazanie proponowanych w Traktacie z Lizbony reform, tym bardziej że są one wynikiem kilkuletnich, trudnych prac. Rozważania koncentrują się więc na reformach, jakie wprowadzono w ramach Konferencji Międzyrządowej 2007. Pamiętać natomiast należy, że zasadniczy konsens między państwami członkowskim i został osiągnięty w toku przygotowywania traktatu konstytucyjnego. Z drugiej zaś strony – lektura wywodów zawartych w dziale publikacji dotyczącym zakresu wprowadzanych reform wymaga pewnej uwagi i przynajmniej podstawowej znajomości rzeczy. Należy jednak zachęcić Czytelnika do bardziej wnikliwego zapoznania się z regulacjami Traktatu z Lizbony, który wkrótce będzie zapewne podstawą działania Unii: Polska jest już od kilku lat państwem członkowskim Unii Europejskiej, ma możliwość współkształtowania jej polityki, a z możliwości wynikających z członkostwa korzystają z kolei polscy obywatele, samorządowcy, przedsiębiorcy. Szanse związane z członkostwem Polski w Unii docenia społeczeństwo, które w ponad 80% dostrzega korzyści z tego wynikające i wspiera udział Polski w UE.

Jan Barcz

Piaseczno, w grudniu 2007 r.



Czym jest Traktat z Lizbony

Organizacje międzynarodowe ustanawiane są przez państwa na mocy umów międzynarodowych: są to **umowy stanowiące względnie konstytuujące organizację międzynarodową**. Państwa mogą naturalnie – po ustanowieniu organizacji – zmieniać jej zakres kompetencji i modyfikować jej strukturę, w zależności od potrzeb. Aby jednak taką zmianę przeprowadzić, muszą zmienić umowę ustanawiającą daną organizację. Dokonuje się tego, zawierając specjalną umowę międzynarodową, której celem jest zmiana (rewizja) umowy ustanawiającej organizację. Stąd umowę taką określa się jako **umowę rewizyjną**. Czasami państwa członkowskie organizacji postanawiają się zgodzić na przyjęcie nowego członka. Wówczas również konieczne jest zawarcie umowy międzynarodowej między państwami członkowskimi a państwem aspirującym do członkostwa. Umowę ustanawiającą członkostwo nowego państwa

(oraz dokonującą stosownej zmiany w umowie stanowiącej organizację międzynarodową) określa się mianem **traktatu akcesyjnego**.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do **Unii Europejskiej**, przy czym sytuacja jest w tym przypadku o tyle szczególna, że Unia ma obecnie strukturę złożoną – mówi się, że Unia składa się z trzech filarów. W pierwszym filarze działają dwie organizacje międzynarodowe – Wspólnoty, mające wspólne instytucje. Są to: **Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej** (Euratom). Do 2002 r. w tym filarze działała jeszcze najstarsza Wspólnota – **Europejska Wspólnota Węgla i Stali** (EWWiS). Traktat ją stanowiący był jednak zawarty na 50 lat i wygasł w 2002 r., natomiast zakres kompetencji EWWiS został przejęty przez Wspólnotę Europejską. Niezależnie od tego Unia obejmuje drugi filar –

Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz trzeci filar – **Współpracę Polityczną i Sądową w Sprawach Karnych** (WPSwSK). Oba te filary dopełniają działania wspólnotowego rynku wewnętrznego oraz tzw. polityk (dziedzin, które państwa członkowskie zdecydowały się włączyć do procesu integracji).

Stosownie skomplikowana jest również podstawa prawna Unii Europejskiej, na którą składają się przede wszystkim trzy traktaty sta-



nowiące Unię: **Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE)** i **Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA)** (są to, dobrze znane, tzw. **Traktaty Rzymskie**, które zaczęły obowiązywać w 1958 r.) oraz **Traktat o Unii Europejskiej** (który obowiązuje od 1993 r.). Ten ostatni traktat był szczególnie istotny, powołał bowiem do życia Unię Europejską. Owe traktaty stanowiące Unię Europejską były w ostatnich latach zmieniane na mocy traktatów rewizyjnych – **Traktatu z Amsterdamu** (który wszedł w życie w 1999 r.) i **Traktatu z Nicei** (który wszedł w życie w 2003 r.). Niczym innym jak traktatem rewizyjnym miał być również znany **traktat konstytucyjny**, którego pełna nazwa brzmi Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Jego specyfika polegała na tym, że miał dokonać bardzo głębokiej rewizji istniejących traktatów stanowiących Unię – zastępując je (stąd określano traktat konstytucyjny jako „**duży**” **traktat rewizyjny**). Tym samym podstawa prawna działania Unii zostałaby uproszczona – byłby jeden traktat stanowiący UE. Traktat konstytucyjny – podpisany 29 października 2004 r. – nie wszedł ostatecznie w życie.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego sprawiło, że państwa członkowskie postanowiły odejść od formuły „**dużego**” traktatu rewizyjnego i powrócić do formy **tradycyjnego traktatu rewizyjnego**, który dokona zmian obowiązujących obecnie: Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu ustanawiającego Euratom.

Treść tego traktatu została ustalona w procedurze przewidzianej dla traktatów rewizyjnych: w pierw-

ustalono w wyniku trudnych negocjacji – mandat dla **Konferencji Międzyrządowej** (w ramach której obradują przedstawiciele rządów państw członkowskich). Mandat ten, tj. określenie zakresu przewidywanych zmian, ustalony został na najwyższym szczeblu politycznym – przez szefów państw lub rządów państw członkowskich UE, skupionych w Radzie Europejskiej (spotkanie 21-23 czerwca 2007 r.). Następnie od 23 lipca 2007 r. obradowała Konferencja Międzyrządowa, w ramach której eksperci prawni ustalali szczegółowe postanowienia traktatu rewizyjnego, a w przypadku pojawienia się poważniejszych problemów (tzw. problemów politycznych) zajmowali się nimi ministrowie spraw zagranicznych. Wyniki obrad Konferencji Międzyrządowej zostały zatwierdzone – ponownie na najwyższym szczeblu politycznym – przez szefów państw lub rządów państw członkowskich (spotkanie Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r.), a uzgodniony traktat rewizyjny podpisano 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie (w imieniu Polski traktat podpisali premier Donald Tusk i minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, w obecności prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego), stąd traktat ów początkowo nazywany roboczo **traktatem reformującym** – określa się jako **Traktat z Lizbony**. Ale jego oficjalna nazwa jest znacznie dłuższa: „**Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską**” (dalej TUE i TWE, przyp. red.)¹.

Tak więc Traktat z Lizbony zmienia (rewiduje) TWE, i TUE oraz Traktat ustanawiający Euratom. Warto przy tym zauważyć, że zmienia on również nazwę TWE na

¹ Tekst Traktatu z Lizbony w języku polskim jest zamieszczony w Dz.Urz. UE z dnia 17.12.2007 C 306/01.



„Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”

(TFUE). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku **Traktatu z Maastricht** (TUE z 1993 r.), który zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) na Wspólnotę Europejską.

Struktura i zasadnicze elementy Traktatu z Lizbony

- **art. 1:** zawiera zmiany wprowadzane do TUE
- **art. 2:** zawiera zmiany wprowadzane do TWE (TFUE)
- **art. 3:** stanowi, że Traktat z Lizbony – podobnie jak uprzednie traktaty rewizyjne – zawierany jest „na czas nieograniczony”
- **art. 4:** w dwóch ustępach odsyła – odpowiednio – do Protokołu nr 1 załączonego do traktatu, na mocy którego dokonywane są zmiany w obowiązujących obecnie protokołach (niezależnie od tego do listy protokołów dodanych zostało wiele protokołów nowych) oraz do Protokołu nr 2 załączonego do traktatu, na mocy którego dokonywane są zmiany w TEWEA
- **art. 5:** zawiera postanowienia odnoszące się do ujednolicenia numeracji artykułów, sekcji, rozdziałów, części i tytułów TUE i TFUE, a w ust. 1 odsyła do niezmiennie istotnych tablic ekwiwalencji (zamieszczonych jako załącznik do Traktatu z Lizbony)
- **art. 6:** zawiera klauzulę ratyfikacyjną (ust. 1) oraz postanowienia dotyczące wejścia traktatu w życie (ust. 2)
- **art. 7:** wylicza języki autentyczne traktatu i wskazuje – tradycyjnie – jako na depozytariusza rząd Republiki Włoskiej

■ w **Akcie Kończącym** Konferencji Międzyrządowej 2007 zamieszczonych zostało łącznie 65 deklaracji, uszeregowanych w trzech grupach: w grupie A – deklaracje odnoszące się do postanowień traktatów (od nr 1 do nr 43), w grupie B – deklaracje odnoszące się do protokołów dołączonych do traktatów (od nr 44 do nr 50) i w grupie C – deklaracje poszczególnych państw członkowskich lub grup tych państw, jako deklaracje, które „konferencja przyjęła do wiadomości” (od nr 51 do nr 65).

Niewielka liczba artykułów Traktatu z Lizbony nie powinna zwodzić. Nie jest to umowa międzynarodowa zwięzła i łatwa w lekturze. Pierwsze dwa artykuły zawierają bowiem obszerne i szczegółowe zmiany w TUE i TWE. Sprawia to, że sam tekst Trak-



tatu z Lizbony liczy 175 stron. Do tego należy dodać tekst protokołów (które są – z formalnego punktu widzenia – częścią traktatów), liczący 86 stron, przy czym nie uwzględnia to pełnych tekstów protokołów obecnie obowiązujących, rewidowanych na mocy Traktatu z Lizbony. W końcu uwzględnić należy również teksty deklaracji, łączące (wraz z Aktem Końcowym Konferencji Międzyrządowej) 26 stron.

Lektura Traktatu z Lizbony jest obecnie tym trudniejsza, iż w większości przypadków Czytelnik natknie się na zmiany w obowiązujących postanowieniach TUE i TWE, co oznacza, iż w samym Traktacie z Lizbony znajdzie jedynie, iż w takim to a takim artykule TUE czy TWE skreśla się dane postanowienia, dodaje się jakieś postanowienie względnie istniejące postanowienia zastępuje się nowymi. Czytelność wprowadzanych na mocy Traktatu z Lizbony reform będzie większa dopiero po opublikowaniu **tekstów skonsolidowanych** TUE i TFUE oraz TEWEA, co zapewne nastąpi dopiero po zakończeniu procesu ratyfikacji. W różnych państwach członkowskich prawnicy podjęli samodzielne prace – nie czekając na opublikowanie oficjalnej wersji – nad tekstami jednolitymi TUE i TFUE².

Sięgnięcie – w przypadku Traktatu z Lizbony – do tradycyjnej formy traktatu rewizyjnego ma **uzasadnienie głównie polityczne** – chodzi przede wszystkim o ułatwienie procedury ratyfikacyjnej traktatu. Z prawnego punktu widzenia budzić to może pewne wątpliwości, zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że Unia przekształciła się w jednolitą organizację międzynarodową (jej podstawą prawną będą

dwa odrębne traktaty, choć opatrzone zastrzeżeniem, że „oba te traktaty mają taką samą moc prawną”). Bez wątplenia przyjęcie wariantu „dużego” traktatu rewizyjnego (takiego jak traktat konstytucyjny), który zastępowałby obecnie obowiązujące traktaty, byłoby znacznie lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia spójności i przejrzystości podstaw prawnych Unii i jej funkcjonowania. Względy polityczne zdecydowały jednak o tym, że wybrano inny wariant. Nie jest to rozwiązanie najlepsze również z tego względu, iż podział materii między oba traktaty stanowiące podstawę Unii, tj. między TUE i TFUE, pozostanie niejasny. Znaczna część postanowień odnoszących się do działania instytucji pozostanie bowiem – śladem części III traktatu konstytucyjnego – w nowym TFUE i nie zostanie przeniesiona do TUE.

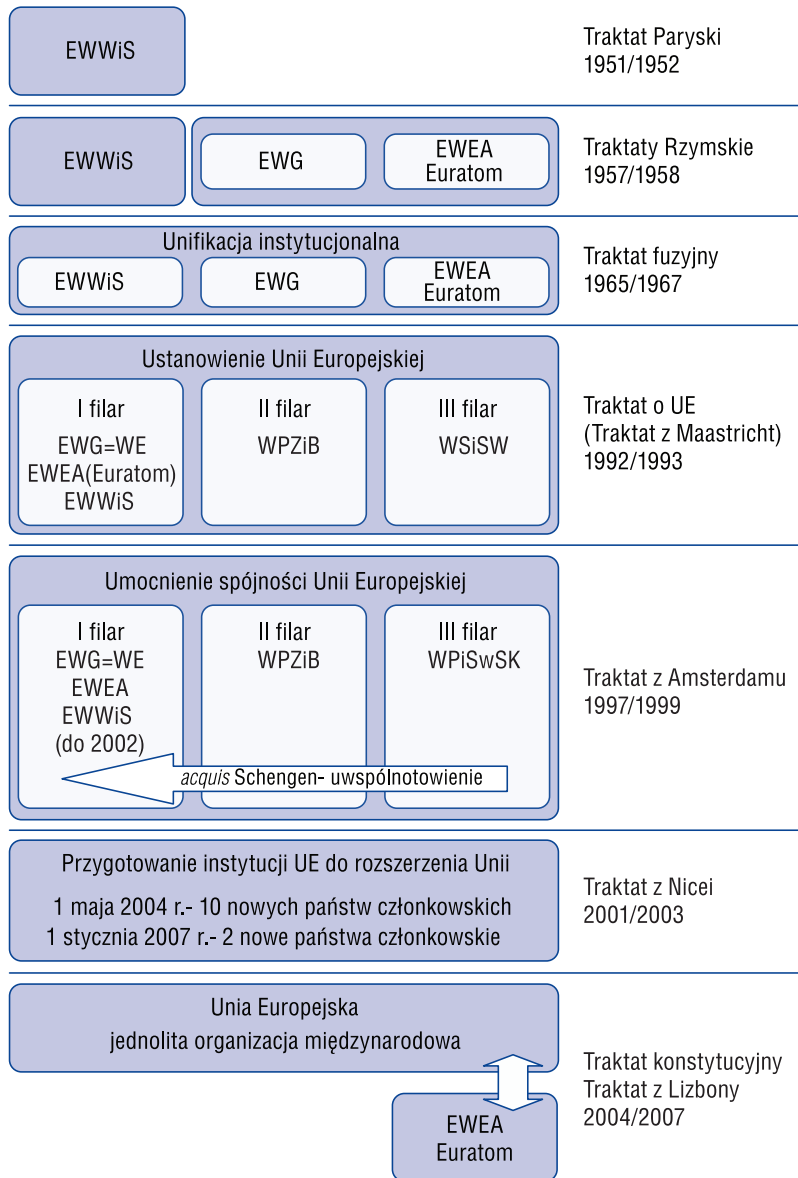
Nie skorzystano też z okazji, aby Unię Europejską objąć również **Euratom**, który ma nadal pozostać odrębną – choć połączoną strukturalnie z Unią – organizacją międzynarodową. Nadal więc obowiązywać będzie Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), w wersji zmienionej Protokołem nr 2 dołączonym do Traktatu z Lizbony. Tym samym **reforma ustrojowa Unii** (podobnie jak w traktacie konstytucyjnym) **pozostanie niepełna**.

Traktat z Lizbony nie jest jednak z pewnością ostatnim akordem w procesie rozwoju Unii. Zakładać można, że kolejnym etapem będzie ponowne sięgnięcie do formuły „dużego” traktatu rewizyjnego i sprowadzenie podstawy prawnej Unii do jednej umowy międzynarodowej.

² W języku polskim teksty skonsolidowane TUE, TFUE, protokołów i deklaracji – patrz: J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony, LexisNexis, Warszawa 2008.



Zasadnicze etapy rozwoju strukturalnego procesu integracji europejskiej



Dlaczego Unia potrzebuje reformy ustrojowej

Zawieranie kolejnych traktatów rewizyjnych, w tym Traktatu z Lizbony, nie jest celem samym w sobie. Mają one bowiem służyć umocnieniu spójności Unii i podniesieniu efektywności jej działania, tak aby Unia i jej państwa członkowskie mogły sprostać nowym wyzwaniom, jakie przynosi rozwój relacji międzynarodowych. Tak więc nawet najlepsze traktaty same nie rozwiążą istniejących problemów; mogą one natomiast ułatwić ich rozwiązanie państwom członkowskim i Unii. Nieprzeprowadzenie reform ustrojowych w Unii mogłoby – z drugiej strony – stworzyć nie dobrą „lukę instytucjonalną”, utrudniając sprostanie nowym zadaniom bądź nawet stwarzając pokusę fragmentacji Unii. Wpiew jednak spójrzmy na zasadnicze wyzwania, z jakimi konfrontowana jest obecnie Unia i które sprawiają, że reforma jej ustroju stała się sprawą palącą.

Najczęściej wskazuje się na **proces rozszerzenia UE**, zwłaszcza jego ostatnią fazę. W istocie, Polska wraz z innymi dziewięcioma państwami przystąpiła do UE 1 maja 2004 r., a Bułgaria i Rumunia przystąpiły 1 stycznia 2007 r. Tym samym Unia osiągnęła liczbę 27 państw członkowskich. Początkowo liczba państw Wspólnot wynosiła 6, w połowie lat 90. zwiększyła się do 15, obecnie wynosi 27, a wkrótce – po przystąpieniu państw Bałkanów Zachodnich – może przekroczyć 30. Liczba państw członkowskich zwiększyła się prawie pięciokrotnie. Powiększają się też różnice między państwami członkowskimi: w większości nowych państw członkowskich poziom życia obywateli stanowi jedynie około 40 proc. tego, co osiągnęły „stare” państwa człon-

kowskie. Ponieważ mechanizmy decyzyjne i zasadnicze struktury pozostały prawie bez zmian, konieczne stało się dostosowanie ich do nowych zadań, tak aby zachowane zostały dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji europejskiej i utrzymana jego dynamika. Nie jest to jednak jedyny powód skłaniający do reformy ustrojowej UE. Można wskazać na inne, nie mniej istotne:

- Dotychczas proces integracji europejskiej koncentrował się na problemach ekonomicznych – ustanowiono rynek wewnętrzny z czterema swobodami (przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału) i wprowadzono w większości „starych” państw członkowskich wspólną walutę – euro. Europa konfrontowana jest jednak również z innymi zasadniczymi wyzwaniami. Ukazała je w latach 90. wojna na Bałkanach, z którą tak potężna gospodarczo struktura jak Unia nie mogła sobie poradzić, a ostatnio wymiar tych wyzwań ukazuje zagrożenie terroryzmem. Unia potrzebuje więc **tożsamości politycznej** – takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynarodowej. Przekształcenie to odbywa się w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.
- Również rozwój wspólnotowego rynku wewnętrznego i polityk UE nie jest zakończony. Unia i jej państwa członkowskie konfrontowane są z **procesem globalizacji**. Unia musi się więc stać organizacją, która wspierać będzie



rozwój nowoczesnych, innowacyjnych społeczeństw w jej państwach członkowskich.

Strategia lizbońska (przyjęta na początku 2000 r.) wskazała na skalę wyzwań stojących przed państwami członkowskimi Unii – zwłaszcza w porównaniu z najbardziej nowoczesnymi gospodarkami świata, a trudności, jakie wystąpiły w toku realizacji tej strategii – na olbrzymie deficyty w polityce edukacyjnej, badawczej, efektywności pracy, konkurencji. Rozwijająca się obecnie debata, z jednej strony, nad **kierunkami pogłębienia liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego** (liberalizacja musi objąć w większym stopniu usługi oraz sektory kreujące koszty – energię, transport, infrastrukturę), z drugiej zaś nad tzw. **europejskim modelem społecznym** – powinna prowadzić do rozwiązań godzących podniesienie efektywności gospodarowania z osiągnięciem stabilnej sytuacji na rynku pracy.

- Unia bardzo zróżnicowała się wewnątrz. Należą do niej tak bogate państwa jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania, a także państwa stosunkowo biedne – jak Polska, Słowacja, Litwa, a od niedawna Bułgaria i Rumunia. Niezbędne stało się więc umocnienie mechanizmów wewnątrz UE, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi oraz proporcjonalny udział w podejmowaniu decyzji. Dotychczas zasadniczym gwarantem w tej dziedzinie była tzw. **metoda wspólnotowa**, stosownie do której inicjatywa podejmowania działań należy przede wszystkim do instytucji wspólnotowej – Komisji, decyzje

podejmowane są przez przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE (w najważniejszych sprawach jednogłośnie, w innych tzw. większością kwalifikowaną), przy czym w podejmowaniu tych decyzji uczestniczy Parlament Europejski, natomiast nad ich wykonaniem czuwają sądy wspólnotowe na czele z Trybunałem Sprawiedliwości. Umocnienie tzw. metody wspólnotowej polega m.in. na tym, że w coraz większej liczbie spraw decyzje w Radzie UE zapadają większością kwalifikowaną, a również sama formuła podejmowania w tym trybie decyzji się zmienia. W takich jednak przypadkach rola Parlamentu Europejskiego jest mocna – może on zablokować podjęcie stosownej decyzji. **Umocniana metoda wspólnotowa jest gwarantem zasady solidarności, chroni bowiem państwa członkowskie biedniejsze i słabsze.**

- Zróżnicowanie wśród państw członkowskich i ich rosnąca liczba sprawiają również, że państwa, wpłacające najwięcej do wspólnego budżetu, chciałyby zajmować stosowne miejsce w podejmowaniu decyzji w UE i określaniu kierunków jej rozwoju. Takie dążenie należy zrozumieć, choć, z drugiej strony, powinno ono uwzględniać interesy państw mniejszych i słabszych, a przede wszystkim powinna być przestrzegana zasada solidarności. Wyważenie takich interesów było zawsze bardzo trudne. Niejednokrotnie groziło też rozmyciem czy fragmentacją procesu integracji europejskiej. Państwa najbardziej rozwinięte mogły bowiem zacząć regulować różne ważne sprawy

poza strukturami procesu integracji (pojawiały się różne koncepcje „twardego jądra”, „kręgów przyciągania” czy „wielu prędkości”). Proces integracji europejskiej jest jednak dotychczas na tyle elastyczny, iż w jego ramach możliwe są różne formy tzw. **wzmocnionej współpracy**. Na przykład nie wszystkie państwa należą do strefy wspólnego pieniądza – euro czy też do strefy Schengen, która gwarantuje swobodę przemieszczania się osób. **Ważne jest jednak, że o tych sprawach decyduje się w ramach UE.** Obecnie, w związku z jeszcze większym zróżnicowaniem państw członkowskich, **zagrożenie fragmentacją** procesu integracji proporcjonalnie rośnie.

- W końcu wszystkie te problemy przenika zasadnicza kwestia – w jakim kierunku zmierza Unia? W szczególności pojawia się pytanie, czy nie doprowadzi ona do ustanowienia jakiegoś jednego państwa europejskiego, kosztem państw narodowych? Trudno określić, w jakim kierunku będzie się rozwijać kontynent europejski w przedziale wykraczającym poza racjonalne pojmowanie. Jedno jest natomiast pewne: **to wszystko, co dzieje się w ramach procesu integracji europejskiej, wszystkie zasadnicze decyzje co do kształtu UE, to, czym ma się zajmować i w jakim kierunku rozwijać – zależy od woli państw członkowskich Unii.**

Kwestie te bowiem są ustalane w umowach międzynarodowych, traktatach stanowiących Unię. Traktaty te mogą być zmienione jedynie za wspólną zgodą wszystkich państw członkowskich. Sprzeciw jednego z nich sprawia, że dany traktat nie wejdzie w życie.

Sprostanie tym wyzwaniom wymaga podniesienia spójności Unii i umocnienia efektywności jej procesu decyzyjnego. Leży to też w interesie państw członkowskich. **Żadne z nich samodzielnie nie jest bowiem w stanie zagwarantować sobie bezpieczeństwa** (nie tylko w rozumieniu militarnym, lecz również politycznym i gospodarczym, w tym – na przykład – bezpieczeństwa energetycznego), **szybkiego wzrostu gospodarczego i dbania o interesy edukacyjne, kariery zawodowe, miejsca pracy, przestrzeganie praw konsumenckich i praw podstawowych obywateli.**

Unia nie jest bytem samym w sobie: powstała i rozwija się, działa w interesie i na rzecz państw ją stanowiących, i ich obywateli. Wejście Polski 22 grudnia 2007 r. w pełni do obszaru Schengen jest tego najlepszym wyrazem. Istota strefy Schengen polega m.in. na możliwości nieskrępowanego przemieszczania się osób po obszarze 24 spośród państw członkowskich UE, Norwegii, Islandii, a wkrótce także Szwajcarii i Liechtensteinu.



Czy finalizacja reformy ustrojowej? Droga pełna kryzysów

Po ustanowieniu Unii Europejskiej w 1993 r. zajęto się ponownie koniecznością reformy ustrojowej Unii, w związku z nowymi wyzwaniami (zwłaszcza rysującą się perspektywą rozszerzenia) podczas Konferencji Międzyrządowej 1996/1997, przygotowującej Traktat z Amsterdamu. Wówczas jednak Unia koncentrowała się na innych problemach. Do kształtu głębszej reformy ustrojowej powrócono podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, której prace uwierzył Traktat z Nicei, a następnie podczas Konwentu UE i obrad Konferencji Międzyrządowej 2003/2004, które doprowadziły do ustalenia tekstu traktatu konstytucyjnego.

W toku tych debat okazało się jednak, że wizja rozwiązania powyższych wyzwań, z którymi Unia musi sobie wcześniej czy później poradzić, zdominowana została przez wąsko pojmowane interesy narodowe. Podejście takie umocniły wydarzenia międzynarodowe, przede wszystkim konflikt polityczny wokół interwencji w Iraku w 2003 r., ukazujący napięcia w relacjach transatlantyckich (między UE a USA) oraz między państwami członkowskimi Unii. Nałożyły się na to głębokie problemy strukturalne w UE, odnoszące się do kierunku ekonomicznego i politycznego rozwoju Unii oraz nastawienia do strategii rozszerzenia. Następstwem stał się **głęboki kryzys polityczny Unii**, którego istotnym aspektem było również zahamowanie procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, głównie za sprawą negatywnych wyników referendum w dwóch państwach założycielskich Wspólnot – we Francji (29 maja 2005 r.) i w Holandii (1 czerwca 2005 r.).

Kompromis nicejski

Bezpośredni impuls do debaty nad przyszłością Unii Europejskiej dał **Traktat z Nicei** (podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.). Podczas **Konferencji Międzyrządowej 2000**, która przygotowywała ten traktat, starły się bowiem dwie koncepcje przeprowadzenia reformy Unii:

- w myśl jednej z nich należało szybko doprowadzić do rozszerzenia UE, a więc program (agendę) konferencji należało zawęzić do reform instytucjonalnych powiązanych bezpośrednio z przyjęciem nowych państw członkowskich;
- natomiast w myśl drugiej koncepcji należało się zająć również zasadniczą reformą ustrojową UE, niekoniecznie bezpośrednio związaną z jej „instytucjonalnym przygotowaniem” do zbliżającego się rozszerzenia.

Ostatecznie przyjęto koncepcję pierwszą, co umożliwiło finalizację rozszerzenia UE 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r., bowiem próba przeprowadzenia już wówczas głębszych reform Unii z pewnością pociągnęłaby za sobą przedłużenie procesu rewizji traktatów stanowiących Unię, a tym samym odsunięcie daty przyjęcia nowych państw członkowskich. Niemniej jednak decyzji tej towarzyszyło uzgodnienie, aby wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Nicei powrócić do prac nad gruntownymi reformami UE. Rozwiązanie to określano mianem **kompromisu z Nicei** (uzgodniony został bowiem

podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei 7 – 11 grudnia 2000 r.).

Główne kierunki prac nad reformą Unii zostały skonkretyzowane w Deklaracji w sprawie przyszłości Unii (dołączonej do Traktatu z Nicei), która zapowiadała, iż należy się zająć zwłaszcza następującymi problemami:

- uproszczeniem traktatów stanowiących Unię;
- wyjaśnieniem podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi, szczególnie zaś w kontekście zasady subsydiarności;
- umocnieniem ochrony praw podstawowych w ramach Unii poprzez uzgodnienie statusu przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych;
- umocnieniem legitymacji demokratycznej Unii poprzez rozszerzenie roli parlamentów narodowych w sprawach dotyczących UE.

Zagadnienia te zostały następnie sprecyzowane w **Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej**, przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 r.). Na podstawie tej deklaracji powołano również Konwent UE.

Konwent i Konferencja Międzyrządowa 2003/2004

Ustanowiony na podstawie Deklaracji z Laeken **Konwent UE** nawiązywał do doświadczeń Konwentu, który przygotował Kartę Praw Podstawowych w 2000 r. W obradach Konwentu uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich i państw kandydujących – z każdego państwa po jednym przedstawicielu rządu i 2 przedstawicieli parlamentu (każdy z członków Konwentu miał swojego zastępcę), 16 deputowanych Parlamentu Europejskiego i 2 przedstawicieli Komisji. Z Polski członkami Konwentu byli: Danuta Hübner – przedstawiciel rządu, Józef Oleksy – przedstawiciel Sejmu RP i Edmund Wittbrodt – przedstawiciel Senatu RP. Przewodniczącym Konwentu został francuski polityk Valéry Giscard d'Estaing. Konwent rozpoczął działalność 28 lutego 2002 r., a zakończył formalnie podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19–20 czerwca 2003 r.). Obradował na sesjach plenarnych i w 11 grupach roboczych, które pod koniec 2002 r. przedłożyły tzw. raporty końcowe. **Obrady Konwentu zakończyły się przedłożeniem projektu traktatu konstytucyjnego.**





Ocena przedłożonego przez Konwent projektu traktatu była **bardzo zróżnicowana**. Zawierał on propozycje niezwykle interesujące: przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową, umocnienie ochrony praw podstawowych, rozbudowę katalogu wspólnych wartości czy zapewnienie spójności przyszłej Unii. Jednocześnie jednak projekt zawierał **wiele propozycji budzących głębokie kontrowersje**, przyjętych pod presją ówczesnej sytuacji politycznej (na przykład w dziedzinie reformy WPZiB) czy też interesów grupy najbardziej rozwiniętych „starych” państw członkowskich. Symbolem wywołanych tym konfliktów stał się spór wokół metody podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE.

Przy pozytywnej ocenie samej formuły Konwentu przebieg jego obrad ujawnił też **liczne słabości**, zwłaszcza z punktu widzenia mniej doświadczonych państw kandydujących. Członkowie Konwentu nie mieli jasnego mandatu, a proces podejmowania decyzji, koncentrujący się w jego prezydium, był mało przejrzysty. Często, w zasadniczych sprawach, rozwiązania przedkładane przez prezydium rozmijały się z głównymi nurtami dyskusji. Trudno się też oprzeć wrażeniu, że „stare” państwa członkowskie dążyły – w mało przejrzystym procesie decyzyjnym – do przesądzenia istotnych kwestii przyszłego ustroju Unii jeszcze przed przyjęciem nowych państw. Świadczyły o tym przyspieszenie prac Konwentu i rozpoczęcie Konferencji Międzyrządowej, która w pierwotnym założeniu miała się rozpocząć dopiero po rozszerzeniu UE. Świadczyły o tym również próby

ograniczenia dyskusji nad projektem traktatu konstytucyjnego w początkowej fazie Konferencji.

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła prace 4 października 2003 r. Punktem odniesienia prac stał się projekt traktatu przedłożony przez Konwent, który oceniany był „dyplomatycznie” jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską 20 czerwca 2003 r. Z oceny tej wyciągano jednak różne wnioski. Dla „starych” państw członkowskich (przede wszystkim dla Niemiec i Francji) obrady konferencji powinny się były ograniczyć do zaakceptowania projektu traktatu bez większych zmian. W ocenie innych państw, w tym Polski, podczas konferencji należało gruntownie przedyskutować wszystkie problemy.

Strona polska wskazywała kilka zasadniczych kwestii, wymagających takiej dyskusji. Dotyczyły one:

- składu Komisji Europejskiej (bowiem propozycja Konwentu, aby zróżnicować status członków Komisji, wywoływała krytykę);
- mechanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie;
- formuły zarządzania pracami Rady Europejskiej i Rady Ministrów;
- włączenia do preambuły traktatu religii chrześcijańskiej jako elementu kształtowania się tożsamości Europy oraz
- takiego ukształtowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, aby nie osłabiać NATO i relacji transatlantycznych.

Ze wszystkich tych kwestii **najostrzejszą formę przybrała dyskusja nad formułą podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną**. W projekcie traktatu **formułę nicejską**, gwarantującą Polsce mocną pozycję w procesie decyzyjnym, zastępowano tzw. **podwójną większością**, która, co prawda, mogła nadać procesowi decyzyjnemu znaczną elastyczność, lecz kosztem głównie państw „średnio-dużych”, takich jak Polska i Hiszpania przy umocnieniu pozycji państw „dużych” (głównie Niemiec). Na tak radykalną zmianę Polska się nie zgadzała. Na spór w ramach Konferencji Międzyrządowej nałożył się w Polsce kryzys wewnętrzny, a zawołanie pośła Jana M. Rokity – „Nicea albo śmierć” – stało się, nie całkiem zasadnie, wykładnikiem stanowiska polskiego „na zewnątrz”. Niemcy i Francja nie pozostawały dłużne, działając – z drugiej strony – w myśl założenia „Konwent albo śmierć”. **Doprowadziło to do załamania obrad Konferencji Międzyrządowej podczas spotkania w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.).**

Pierwsze miesiące 2004 r. były okresem gorących poszukiwań kompromisu, który osiągnięto podczas spotkania Konferencji 17 - 18 czerwca 2004 r. Udało się wówczas uzgodnić wszystkie kontrowersyjne problemy, łącznie z formułą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE i „zamknąć” pakiet polityczny. **Traktat konstytucyjny został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.** przez przedstawicieli państw członkowskich. Ze strony Polski traktat podpisali: ówczesny premier Marek Belka i ówczesny minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz.

Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres przedmiotowy

Oficjalna nazwa traktatu konstytucyjnego – „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy” – była niejasna i tylko częściowo oddawała istotę prawną traktatu. **Traktat nie miał bowiem nic wspólnego z pojęciem konstytucji w potocznym rozumieniu konstytucji państwowej.** W szczególności zaś nie zmierzał on do ustanowienia jakiegoś rodzaju państwa europejskiego.

Pojęcie „konstytucji” wywołało natomiast sporo zamieszania w debacie nad przyszłością UE. Wprowadzone dosyć nieopatrznie, po części ze względów ambicjonalnych, wyrządziło więcej szkody niż pożytku, szczególnie w nowych państwach członkowskich, w których społeczeństwa niezmiernie wrażliwie reagują na wszelkie groźby ograniczenia niedawno odzyskanej niezawisłości. Traktat konstytucyjny w swojej istocie prawnej **był traktatem rewizyjnym**: nie zmierzał do ustanowienia jakiejś konstytucji „dla Europy”, lecz określał zasady działania przyszłej organizacji międzynarodowej – Unii. W tym znaczeniu Trybunał Sprawiedliwości określał również obecny TWE jako „akt konstytucyjny” tej organizacji.

Traktat konstytucyjny był więc wielostronną umową międzynarodową, w rozumieniu prawa międzynarodowego, co oznaczało przede wszystkim, że o jego treści oraz wejściu w życie decydują państwa. Był też – omówionym już wyżej – **traktatem**



rewizyjnym, z tym że miał zastąpić obowiązujące obecnie traktaty stanowiące Unię.

Natomiast jeżeli chodzi o **zakres przedmiotowy** traktatu konstytucyjnego, to jego treść i struktura były, co prawda, stosunkowo złożone, jednak nie odbiegały od złożoności materii. Zważyć bowiem należy, że traktat konstytucyjny obejmował zakres przedmiotowy obecnego TUE i TWE. Z tego punktu widzenia zarzuty (wysuwane często w publicystyce) dotyczące zbyt obszernej objętości traktatu trudno było uznać za poważne – chodziło przecież o **umowę międzynarodową, która miała regulować działanie organizacji międzynarodowej o znacznej kompetencji i złożonej strukturze**.

Traktat konstytucyjny **nie wprowadzał, co prawda, „rewolucji”**, głównie bowiem systematyzował i powtarzał (zwłaszcza jeśli chodzi o działanie rynku wewnętrznego) obecnie obowiązujące postanowienia TWE i TUE. Niemniej owa systematyzacja była niezmiernie ważna, wskazywała bowiem na kierunek rozwoju przyszłej Unii.

Traktat konstytucyjny proponował również wiele istotnych reform ustrojowych, zwłaszcza zaś:

- traktat proponował przekształcenie Unii w (choć samodzielność miały utrzymać Euratom) **jedną organizację**

międzynarodową, czemu towarzyszyłoby uproszczenie systemu instytucjonalnego, procesu decyzyjnego i katalogu źródeł prawa pochodnego przyszłej Unii;

- proponował **umocnienie katalogu wspólnych wartości** Unii, zwłaszcza umocnienie ochrony praw podstawowych: włączenie do traktatu Karty Praw Podstawowych oraz stworzenie podstawy prawnej przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC);
- proponował wiele reform instytucji, które mogłyby podnieść efektywność Unii, a ponadto:
- dążył do **umocnienia legitymacji demokratycznej** Unii, zwłaszcza poprzez pro-



pozycję istotnego umocnienia roli parlamentów narodowych w monitorowaniu procesu decyzyjnego oraz wpływu na podejmowanie decyzji w Unii;

- dążył do **wzmocnienia spójności** działań Unii, podejmowanych obecnie w trzech odrębnych filarach UE.

Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich napotkała jednak poważne trudności (pamiętajmy, że w przypadku traktatów rewizyjnych na ich wejście w życie muszą wyrazić zgodę wszystkie państwa). Co prawda, do połowy 2006 r. traktat został ratyfikowany przez 15 państw członkowskich, a w końcu 2006 r. ratyfikowała go – jako 16 państwo – Finlandia; dwa nowe państwa członkowskie – Bułgaria i Rumunia – związałyby się traktatem konstytucyjnym na mocy

traktatu akcesyjnego. Łącznie więc 18 państw członkowskich wyraziło zgodę na związanie się traktatem konstytucyjnym. **Niemniej w dwóch państwach (we Francji i w Niderlandach) społeczeństwo w referendum nie wyraziło zgody na wprowadzenie w życie postanowień traktatu.** Waga zaistniałej sytuacji polegała m.in. na tym, że proces ratyfikacji zablokowany został w dwóch państwach założycielskich WE, w tym we Francji, traktowanej tradycyjnie jako jeden z „motorów” integracji europejskiej. Również w takich państwach członkowskich jak Polska, Czechy i Wielka Brytania nastawienie do traktatu było więcej niż wstrzemięźliwe. Przeszkody **w procesie ratyfikacji ujawniły jednak przede wszystkim głęboki, ogólny kryzys polityczny w UE** (o czym była już mowa wyżej).

W tej sytuacji Rada Europejska przyjęła już podczas spotkania 16 – 17 czerwca 2005 r. deklarację,

w której, co prawda, potwierdziła potrzebę kontynuowania procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, wezwała jednak państwa członkowskie do „refleksji” nad powstałą sytuacją. Podczas spotkania 15-16 czerwca 2006 r. Rada Europejska zdecydowała o przedłużeniu okresu „refleksji”. Los traktatu konstytucyjnego oraz formuła prawna kontynuowania procesu reformy ustrojowej Unii zostały przesądzone na przełomie lat 2006/2007, w końcowym okresie prezydentury fińskiej (druga połowa 2006 r.) i w pierwszych miesiącach prezydentury niemieckiej (pierwsza połowa 2007 r.).





Etapy prowadzące do Traktatu z Lizbony

W sytuacji gdy malały szanse na wejście w życie traktatu konstytucyjnego, należało rozważyć **możliwość kontynuacji reformy ustrojowej Unii**. Należało przy tym brać pod uwagę zarówno uwarunkowania polityczno-prawne, jak i wchodzące w grę środki prawne służące przeprowadzeniu reformy. Jeśli chodzi o **uwarunkowania polityczno-prawne**, to zablokowanie procedury ratyfikacyjnej traktatu konstytucyjnego we Francji i w Niderlandach dało powód – nośnemu politycznie twierdzeniu (popularnemu też w Polsce), że **traktat ten należy uważać za „martwy”**. Była to teza błędna z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, proces ratyfikacyjny traktatu był kontynuowany. Zasadność kontynuacji tej procedury – mimo świadomości, że szanse na wejście w życie traktatu konstytucyjnego maleją – polegała na tym, że **umacniany był w ten sposób konsens, który znalazł wyraz w traktacie**. Łączyło się to z drugim, istotniejszym względem: było jasne, że zawarte w tym akcie prawnym propozycje reform ustrojowych Unii **będą podstawą i punktem wyjścia wszelkich dalszych rozważań i negocjacji dotyczących reformy ustrojowej Unii**. Stanowiły one bowiem rezultat długotrwałych negocjacji w gronie państw członkowskich i rodzaj „wspólnego mianownika”. Negocjacje nad reformą ustrojową Unii nie mogły więc „ominąć” propozycji zawartych w traktacie konstytucyjnym. Następnie należało brać pod uwagę, że **obecnie**

obowiązujący „pakiet nicejski” ma charakter zamknięty, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z akcesem 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego „wydolność instytucjonalna” została wyczerpana. Musiałby on zostać „rozsznurowany” podczas akcesu kolejnego (dwudziestego ósmego) państwa i wymagałby za każdym razem trudnych renegocjacji w toku ewentualnych kolejnych rozszerzeń UE. **Stąd też trzymanie się kurczowo „pakietu nicejskiego” i negowanie potrzeby reformy ustrojowej Unii pozostawało w sprzeczności z kontynuacją straslegii rozszerzenia**.

W końcu, należało mieć na względzie uwarunkowania negocjacyjne: reformy ustrojowe proponowane w traktacie konstytucyjnym stanowiły tzw. **pakiet negocjacyjny**, były wzajemnie mocno powiązane; a „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozsznurowałoby” cały pakiet, prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji.

Wniosek wynikający z powyższych uwarunkowań polityczno-prawnych był jednoznaczny: **kontynuowanie reformy ustrojowej Unii będzie się zasadzać na merytorycznym kompromisie ustalonym w traktacie konstytucyjnym, choć konieczne było poddanie tego kompromisu weryfikacji politycznej**.

Analizowano również **środki prawne**, które mogłyby służyć kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii w warunkach odrzucenia traktatu konstytucyjnego.

Zasadnicze możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej Unii:

- **traktat konstytucyjny plus:** doprowadzenie do wejścia w życie traktatu konstytucyjnego poprzez jego uzupełnienie – dodanie rodzaju deklaracji czy protokołu, co umożliwiłoby ratyfikowanie traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze jej nie podjęto;
- podjęcie próby wynegocjowania nowego, kolejnego traktatu rewizyjnego (takim też był ze swej natury traktat konstytucyjny); wskazywano wiele wariantów, które obejmowały dwie główne możliwości: **traktatu konstytucyjnego plus** (tzw. duży traktat rewizyjny zastępujący obecnie wiążące traktaty) i **Nicei plus** (traktat jedynie nowelizujący obecnie wiążące traktaty);
- pewne możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej, choć w ograniczonym zakresie, wchodziłyby w grę przy okazji zawierania kolejnego **traktatu akcesyjnego**, który dokonuje zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem UE;
- **Nicea plus:** przeprowadzenie reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących traktatów stanowiących Unię: bądź w dziedzinach, w których traktaty taką możliwość wyraźnie dopuszczają **klauzule passerelle**³ (klauzule kładki), względnie w dziedzinach,

w których traktaty taką możliwość dopuszczają – **cherry picking**⁴;

- reforma ustrojowa UE prowadząca do **zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich**; wśród takich możliwości można byłoby z kolei wyróżnić takie, które mieściłyby się w ramach prawnych UE – na przykład wykorzystanie mechanizmu **wzmocnionej współpracy**, oraz takie, które pozostawiałyby wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii: (zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię), względnie prowadziłyby wprost **do fragmentacji procesu integracji** (zróżnicowania statusu państw członkowskich).

Spośród rozważanych form najszybciej zarzucono formułę **traktatu konstytucyjnego plus** – czyli doprowadzenie do wejścia w życie traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź nie została jeszcze podjęta. Z jednej strony, wariant taki nie byłby wcale prosty w realizacji (mimo że pewne doświadczenia – na przykład z okresu procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei – istniały), ponieważ „dodatki” nie mogłyby ingerować w tekst traktatu konstytucyjnego. Wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach

³ Klauzula kładki (*passerelle, footbridge*) oznacza uproszczoną procedurę modyfikacji traktatów.

⁴ Metoda *cherry picking* to koncepcja wyjęcia z traktatu konstytucyjnego postanowień i wpisania ich do nowego traktatu.



członkowskich, które traktat już ratyfikowały. Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (nie wymagającej ratyfikacji w państwach członkowskich) byłoby zbyt słabą ingerencją, aby skłonić do ratyfikacji państwa, które bądź ratyfikacji nie wszczęły, bądź w których ratyfikacja została zablokowana. We Francji i w Niderlandach mocno artykułowano zarzuty polityczne wobec takiej procedury, wskazując, iż prowadziłaby ona do „obejścia” woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana w wyniku negatywnego wyniku referendów.

Również formuła **traktatu konstytucyjnego plus** została w toku dyskusji odrzucona. Co prawda, formuła taka, zdecydowanie upraszczająca podstawy prawne działania Unii (jeden traktat stanowiłby taką podstawę, w miejsce obecnego Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), pozostawała jeszcze w zakresie dyskusji podczas pierwszych miesięcy (na początku 2007 r.) prezydencji niemieckiej, ostatecznie odrzucono ją jednak, chyba głównie ze względu na to, iż utrzymanie wariantu reformy analogicznej do traktatu konstytucyjnego mogłoby dać polityczny argument do powtórzenia referendów we Francji i w Niderlandach. „Tradycyjne” natomiast traktaty rewizyjne – a takim jest ostatecznie Traktat z Lizbony – nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach.

U progu prezydencji niemieckiej (w pierwszych miesiącach 2007 r.) coraz wyraźniej zaczęła się kształtować **wizja „tradycyjnego traktatu rewizyjnego” (Nicea plus)**, który dokonałby zmiany TUE i TWE. W takim ujęciu postanowie-

nia dotyczące reformy instytucjonalnej znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (zastanawiano się nad zmianą jego nazwy, np. na „Traktat podstawowy UE”), a postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk znalazłyby się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (którego nazwę również można byłoby zmienić). **Merytorycznym punktem wyjścia proponowanych w takim trybie zmian byłyby postanowienia obecnego traktatu konstytucyjnego.** O ile samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawiało większych trudności, to problemem zasadniczym było uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensu politycznego wśród państw członkowskich. Łatwo było bowiem i w tym przypadku natknąć się na zarzut „przepakowania” treści traktatu konstytucyjnego, w celu ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w państwach członkowskich.



Warto zauważyć, że – stosownie do „**podejścia dwutorowego**” – podczas prezydencji fińskiej, a następnie niemieckiej trwała jednocześnie reforma Unii na podstawie obowiązujących traktatów. Podejście takie zostało opisane w konkluzjach prezydencji, przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 14-15 grudnia 2007 r.: „Unia podeszła do problemu dwutorowo, jak to uzgodniono podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2006 r. Skoncentrowała się ona na tym, aby jak najlepiej wykorzystać możliwości stworzone przez obowiązujące traktaty i osiągnąć konkretne wyniki. Jednocześnie pracowała ona nad tym, aby utorować drogę dla kontynuacji procesu reform”.

Odwóływano się równocześnie zarówno do metody tzw. *cherry picking* („reformy punktowej”), ustanawiając na przykład (uzgodnioną w traktacie konstytucyjnym) Europejską Agencję Obrony, jak i do tzw. procedury kładki (*passerelle*). Trwały prace nad rozszerzeniem kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w ramach PWBIS. Z drugiej jednak strony wiele państw członkowskich, w tym również Niemcy, z dużą wstrzeźliwością podeszło do „podejścia dwutorowego” (np. do możliwości tkwiących w art. 42 TUE, na podstawie którego można „uwspólnotwić”, tj. przenieść do TWE, materie obecnego trzeciego filaru UE, tj. przeprowadzić ważną reformę ustrojową UE). Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym motywy takiego wstrzeźliwego nastawienia było to, aby nie deprecjonować woli politycznej przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej na mocy nowego traktatu rewizyjnego.

Najważniejszym etapem prowadzącym do Traktatu z Lizbony był, bez wątpienia, **kompromis osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21 - 23 czerwca 2007 r.** (na zakończenie prezydencji niemieckiej). Podczas tego spotkania podjęto decyzję o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej oraz ustalono jej mandat. Mandat natomiast określił nie tylko „**mapę drogową**” (*road map*) dalszego działania, lecz – co ważniejsze – zawierał uzgodnienia dotyczące **zasadniczej treści reformy UE**. Mandat Konferencji Międzyrządowej sformułował bardzo ambitną „mapę drogową” (*road map*), która była realistyczna właśnie ze względu na równoczesne ustalenia przesądzające treść przyszłego traktatu rewizyjnego. Uzgodniono, że konferencja zostanie zwołana w lipcu 2007 r., a zakończy swe prace „w każdym przypadku przed końcem 2007”.

Prezydencja portugalska wykonała ten ambitny program z nawiązką, rozpoczynając Konferencję Międzyrządową już 23 lipca 2007 r. Zgodnie z założonym planem „dostosowania techniczne” treści traktatu reformującego z mandatem zostały przeprowadzone w ramach „grupy prawników”; pojawiające się problemy natury „politycznej” dyskutowano podczas spotkań ministrów spraw zagranicznych 8 - 9 września oraz bezpośrednio przed **spotkaniem Rady Europejskiej 18 - 19 października 2007 r.** w Lizbonie, podczas którego szefowie państw lub rządów ostatecznie ustalili treść traktatu oraz uzgodnili, że jego podpisanie nastąpi w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., co też się stało.



Traktat z Lizbony - krok po kroku

„Dekonstytucjonalizacja” Traktatu z Lizbony

Podczas prezydencji niemieckiej potwierdziło się, iż **punktem wyjścia zamierzonej reformy będą uzgodnienia zawarte w traktacie konstytucyjnym**, ale z pewnymi modyfikacjami. Słusznie zrezygnowano zwłaszcza ze wszystkich elementów, które nawiązywały do terminu „konstytucja”, czy też konstytucjonalizacji procesu integracji europejskiej. W mandacie wyraźnie podkreślono, że nowe TUE i TFUE **„nie będą miały charakteru konstytucyjnego”**.

„Dekonstytucjonalizacja” przejętego z traktatu konstytucyjnego pakietu reform znalazła wyraz w:

- rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja”; przy okazji należy wspomnieć, że termin „Wspólnota” został zastąpiony terminem „Unia”, co jest wyrazem przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową;
- zmianie nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”;
- rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego UE i zachowanie

tradycyjnych nazw „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”;

- rezygnacji z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli Unii, tj. flagi Unii, dewizy Unii, hymnu Unii, euro oraz Dnia Europy obchodzonego 9 maja; warto jednak zauważyć, że bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony grupa 16 państw dołączyła do Aktu Końcowego Konferencji deklarację nr 52, w której państwa te oświadczyły, że wyżej wymienione symbole „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”;
- rezygnacji w traktatach z postanowień potwierdzających zasadę pierwszeństwa



prawa Unii przed prawem krajowym państw członkowskich; ponieważ już podczas prac nad traktatem konstytucyjnym tego rodzaju regulacja budziła kontrowersje, zdecydowano się dodać do traktatu konstytucyjnego (art. I-6) deklarację (nr 1), która objaśniała, iż postanowienia tego artykułu „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji”; w mandacie konferencji (z czerwca 2007 r.) uzgodniono przyjęcie jedynie deklaracji (nr 17) wskazującej, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”. Niezależnie od tego w deklaracji zamieszczona została opinia służby prawnej Rady, w której stwierdzono, że stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości „pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę” prawa wspólnotowego, a zasada ta „jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej”; nawiązano przy tym do precedensowego wyroku w sprawie *Costa v. ENEL* z 15 lipca 1964 r.; w opinii stwierdza się również, iż „Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

Łatwo zauważyć, że „dekonstytucjonalizacja” Traktatu z Lizbony nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast może **mieć istotne znaczenie dla politycznego postrzegania reformy ustrojowej Unii**. Podobnie rzecz się miała – ale w ujęciu „odwrotnym” – z „konstytucjonalizacją” traktatu konstytucyjnego. Wprowadzenie terminu „konstytucji” nie zmieniało charakteru traktatu konstytucyjnego jako umowy międzynarodowej – traktatu rewizyjnego, miało jednak istotny wpływ na polityczną percepcję proponowanej reformy, przyczyniając się walenie do niepowodzenia całego projektu. W przypadku Traktatu z Lizbony chodzi o wyraźniejsze wyartykułowanie istoty przeprowadzanej reformy ustrojowej Unii.

Najistotniejsze jest to, że **uzgodniony w traktacie konstytucyjnym pakiet reform zostaje utrzymany**. Przyjęte w Traktacie z Lizbony modyfikacje i wyjaśnienia, choć miejscami ważne, nie naruszają istoty zamierzonej w traktacie konstytucyjnym reformy ustrojowej Unii.

Nie oznacza to jednak, aby Traktat z Lizbony interpretować jako proste „przepakowanie” treści traktatu konstytucyjnego. Takie podejście byłoby nieuzasadnionym uproszczeniem. **Propozycje zawarte w traktacie konstytucyjnym zostały poddane ponownej, gruntownej analizie podczas „okresu refleksji”**. Państwa członkowskie zgłosiły wiele uwag i uzupełnień, zrezygnowano z rozwiązań budzących największe kontrowersje. Sprawne przeprowadzenie Konferencji Międzyrządowej 2007 wskazuje raczej, że znaleziono wyważony kompromis.

Zmiany systemowe w ustroju Unii

Traktat z Lizbony – idąc śladem propozycji zawartych w traktacie konstytucyjnym – wprowadza do ustroju Unii **wiele istotnych reform systemowych**, przy czym w pewnym zakresie dokonano modyfikacji w stosunku do propozycji zawartych w traktacie konstytucyjnym.

Najważniejsze reformy systemowe:

- przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową;
- sprecyzowanie i wyjaśnienie zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz rozgraniczenie kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- potwierdzenie formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, zgodnie z tzw. zasadą podwójnej większości;
- podkreślenie szczególnego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- umocnienie roli parlamentów narodowych;
- wzmocnienie ochrony praw podstawowych;
- zwiększenie elastyczności działania w ramach Unii;
- uporządkowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii oraz procedur stanowienia tego prawa;
- sprecyzowanie procedur stanowienia i zmiany prawa pierwotnego Unii.

(1) Przekształcenie Unii w organizację międzynarodową

Traktat o Unii Europejskiej stanowi (art. 46a / nowy art. 47/), że „Unia ma osobowość prawną”. Oznacza to, że **Unia zostanie przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową. Jest to decyzja o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodząca naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadząca do umocnienia spójności Unii, a tym samym podniesienia efektywności jej działania**. Konsekwencją tej decyzji jest bowiem zniesienie struktury filarowej, ujednolicenie procesu decyzyjnego oraz katalogu instrumentów prawnych. Mankamentem tego rozwiązania jest – jak wspomniano – to, że nie zdecydowano się na włączenie Euratomu do przyszłej Unii, a tym samym przeprowadzona reforma zachowa charakter „kulejący”. Niemniej w deklaracji nr 54 grupa państw (Niemcy, Irlandia, Węgry, Austria i Szwecja) wzywa do jak najszybszego zwołania Konferencji Międzyrządowej w celu poddania rewizji Traktatu ustanawiającego Euratom.

Decyzja w sprawie przekształcenia Unii w organizację międzynarodową pociąga za sobą również ważne implikacje polityczne dla postrzegania charakteru prawnego Unii. W ten bowiem sposób zostanie objaśnione, że **proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej** – kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której określone są kompetencje

i struktura tej organizacji. Powinno to położyć kres politycznym obawom, iż proces ten zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich.

(2) Objasnienie podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie

Organizacje międzynarodowe mają tyle kompetencji, ile – na mocy traktatu ustanawiającego daną organizację – powierzą jej państwa członkowskie. Jest to tzw. **zasada kompetencji powierzonych** lub **przyzanych**. Działa ona oczywiście również w przypadku Unii. Niemniej sprawa „**rozrostu**” kompetencji UE budzi różnego rodzaju obawy. Stąd też na mocy Traktatu z Lizbony objaśniono i sprecyzowano zasady podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie. Warto przy tym odnotować, że utrzymany został podział kompetencji, jakimi dysponuje Unia, na **dziedziny kompetencji wyłącznych, kompetencji dzielonej i działań wspierających, koordynujących i uzupełniających**. Zaakceptowano również ustalone w traktacie konstytucyjnym **przeniesienie dziedziny (około czterdziestu) z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji do procedury prawodawczej, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną**.

Sprecyzowanie podziału kompetencji

- potwierdzono **zasadę przyznania**: art. 2 (nowym art. 3) ust. 6 TUE, art. 3b (nowym art. 5) ust. 2 TUE i art. 3a (nowego art. 4) ust. 1 TUE;

- stwierdza się wyraźnie (w art. 3a /nowym art. 4/ ust. 1 TUE), że „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”;

- podkreślono (w art. 3a /nowym art. 4/ ust. 2 TUE), że Unia szanuje: (1) równość państw wobec traktatów, (2) ich tożsamość narodową (struktury polityczne, konstytucyjne, w tym samorządu regionalnego i lokalnego), (3) podstawowe funkcje państwa (zwłaszcza zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego), (4) wyraźnie zastrzeżono kwestę bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich;

- objaśniono (w deklaracji nr 24), że posiadanie przez Unię **osobowości prawnej** „w żaden sposób nie upoważnia Unii do (...) działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez państwa członkowskie w traktatach”;

- w odniesieniu do **kompetencji dzielonych** wyjaśniono (w art. 2a /nowym art. 2/ ust. 2 TFUE), iż państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji” oraz że w przypadku gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonują;

- w odniesieniu do **działań Unii wspierających, koordynujących i uzupełniających**,



jących objaśnione zostaje (w art. 2a /nowy art. 2/ ust. 5 TFUE), że podejmująca takie działania Unia „nie zastępuje jednak (...) kompetencji” państw członkowskich w tych dziedzinach;

■ **w dziedzinie WPZiB** wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom”, co wyraża się w tym, że decyzje w tej dziedzinie podejmowane są zasadniczo jednomyślnie (chyba że traktaty przewidują co innego), nie jest możliwe przyjmowanie w tej dziedzinie „aktów prawodawczych”, Wysoki Przedstawiciel, Parlament i Komisja Europejska mogą działać jedynie w ramach „określonych” traktatami, sądy unijne mają bardzo ograniczoną kompetencję (patrz dalej); dalsze zastrzeżenia (deklaracje 13 i 14) dotyczą zagwarantowania państwom członkowskim swobody „w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo państwa członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”;

■ **w dziedzinie PWBis** (w art. 3a /nowym art. 4/ TUE) podkreślono, że Unia szanuje funkcje państw członkowskich, m.in. mające na celu „utrzymanie porządku pu-

blicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego” oraz zastrzeżono, że „W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”;

■ **klauzula elastyczności** (obecny art. 308 TWE – nowy art. 352 TFUE), tj. możliwość podejmowania w Unii decyzji bez wyraźnej podstawy prawnej (gdy jest to niezbędne do realizacji celów UE) została opatrzona dodatkowym mechanizmem kontrolnym: o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty krajowe – przeciw nawet jednego z nich sprawia, że decyzja nie może być podjęta; poza tym z działania tej klauzuli wyraźnie wyłączono WPZiB oraz sprecyzowano cele Unii (deklaracja nr 41), które mogą być brane pod uwagę (PWBis, ustanowienie



rynku wewnętrznego i działania zewnętrzne); wreszcie – nawiązując do „utrwalonego orzecznictwa” Trybunału Sprawiedliwości – deklaracja nr 42 wyjaśnia, iż klauzula elastyczności „nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów” oraz być wykorzystywana do omijania procedury rewizji traktatów.

(3) Formuła większości kwalifikowanej w Radzie

Formuła podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną od początku istnienia Wspólnot budziła emocje. Do wejścia w życie Traktatu z Nicei (2003 r.) decyzje w tym trybie podejmowane były tzw. **głosami ważonymi** (dodatkowo – jeśli projekt aktu prawnego został przedłożony przez państwa członkowskie, a nie przez Komisję – należało zebrać, oprócz odpowiedniej liczby głosów ważonych, 2/3 liczby państw członkowskich).

Podejmowanie decyzji głosami ważonymi oznacza, że z pewnej ustalonej puli głosów każde z państw otrzymywało pewną liczbę głosów („**ważonych**” według tzw. zasady regresywnej proporcjonalności, czyli im większe demograficznie państwo, tym relatywnie mniej głosów). Następnie należało ustalić „**progę**” (kwoty) głosów: ile należy zebrać głosów, aby decyzję podjąć, oraz ile należy zebrać głosów, aby decyzję zablokować (tzw. **mniejść blokująca**). **Problem polega więc nie tylko na samym podziale głosów, ale również**

na takim uzgodnieniu „progów” (kwot), aby zrównoważone były interesy państw „dużych” i „małych”, tj. aby musiały one budować koalicję, zwłaszcza przy próbie zablokowania decyzji.

Pamiętać przy tym należy, że **istota formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną polega nie na tym, aby decyzje blokować, lecz na tym, aby w sposób konstruktywny „przymusić” państwa do wypracowania kompromisu i przyjęcia decyzji**. W praktyce większość decyzji w tym trybie zapada w drodze konsensusu, choć państwa – podczas negocjacji – cały czas śledzą rozkład głosów.

Podczas **Konferencji Międzyrządowej 2000**, która przygotowała Traktat z Nicei, rozważano umocnienie legitymacji demokratycznej Unii. Rozważano w związku z tym również reformę formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, polegającą na zastąpieniu głosów ważonych tzw. **podwójną większością**, tj. stosowania dwóch testów:

- **liczby państw**: do podjęcia (i zablokowania) decyzji należy zebrać określoną liczbę państw; ponieważ w tym przypadku każde państwo ma „jeden” głos (niezależnie od potencjału demograficznego), test ten chroni interesy państw małych;
- **potencjału demograficznego**: do podjęcia decyzji (i zablokowania) należy zebrać ustalony procent potencjału demograficznego populacji Unii; ten test z kolei wyraża interesy państw dużych.



Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 ówczesne państwa członkowskie nie doszły jednak do porozumienia w tej sprawie. Zawarto kompromis, który polegał na dodaniu do testu głosów ważonych obu wyżej wymienionych testów (test liczby państw był już w pewnym zakresie stosowany).

Tak więc, w ramach **obecnie obowiązującej formuły** (wprowadzonej na mocy Traktatu z Nicei), decyzja w Radzie zostaje podjęta większością kwalifikowaną (art. 205 TWE) przy **spełnieniu dwóch testów i trzeciego fakultatywnie**, a mianowicie:

- **głosów ważonych:** przy 27 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję, należy zebrać co najmniej 255 na łączną sumę 345 głosów, natomiast w celu stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 91 głosów ważonych;

- **liczby państw:** więcej niż połowa liczby państw, jeśli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej, i co najmniej 2/3, jeśli projekt pochodzi od państw członkowskich i (fakultatywnie)

- **test demograficzny:** każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe teksty zgromadziły łącznie co najmniej 62% potencjału demograficznego UE.

Kompromis w sprawie wprowadzenia tzw. **podwójnej większości** (tj. rezygnacji z głosów ważonych) został, co do zasady, osiągnięty podczas prac Konwentu UE (2002/2003), przy czym **głębokie kontrowersje wywołały ustalone progi**, które

faworyzowały państwa duże (kosztem państw średnich, takich jak Polska i Hiszpania). Po trudnych negocjacjach podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 **renegocjowano progi oraz sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą**. Uzgodniony kompromis znalazł wyraz w ostatecznym tekście traktatu konstytucyjnego, podpisanym 29 października 2004 r.

Problem ponownie powrócił w negocjacjach nad Traktatem z Lizbony, głównie **za sprawą Polski**, która postulowała powrót do głosów ważonych, przy czym proponowano ich naliczanie stosownie do tzw. **metody Penrosa**, tj. poprzez przeliczenie ludności państwa za pomocą pierwiastka drugiego stopnia. Propozycji tej nie akceptowały jednak pozostałe państwa członkowskie.

Osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21 - 23 czerwca 2007 r. kompromis polegał na przyjęciu tzw. podwójnej większości, uzgodnionej w traktacie konstytucyjnym, z pewnymi modyfikacjami i okresami przejściowymi.

Stosownie do **Traktatu z Lizbony** (art. 9c / nowy art. 16/ ust. 4 TUE i art. 205 /nowy art. 238/ ust. 2 TFUE), **formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie** wygląda następująco:

- **do 31 października 2014 r.** obowiązywać ma nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei (trzy testy, w tym test demograficzny fakultatywnie);

- **od 1 listopada 2014 r.** zacznie natomiast obowiązywać formuła oparta na tzw. **po-**

dwójnej większości; aby podjąć decyzję w Radzie, trzeba więc będzie:

- **po pierwsze:** zebrać większość 55% (plus jedno) państw członkowskich;
- **po drugie:** państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji UE;

■ formuła ta została następnie sprecyzowana w dwóch istotnych kwestiach:

- **sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą:** grupa państw blokująca podjęcie decyzji musi nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa;
- w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji) do podjęcia

decyzji konieczne będzie **zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich**.

Traktat z Lizbony wprowadza również **okres przejściowy od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r.** (odrębny protokół w sprawie postanowień przejściowych). W okresie tym bowiem:

■ każde państwo będzie mogło **zażądać „powrotu” do systemu nicejskiego** i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei (tj. łącznie z głosami ważonymi);

■ w okresie tym będzie się można odwołać do tzw. **formuły z Joaniny** (uzgodnionej uprzednio w traktacie konstytucyjnym); polega ona na tym, że jeżeli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego Unii), to Rada ponownie będzie się musiała zająć sprawą i poszukiwać „satisfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie” (deklaracja nr 7).

Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie w pełni działać podana wyżej tzw. podwójna większość, przy czym nadal można się będzie odwołać do tzw. **formuły z Joaniny** w nieco zmodyfikowanym kształcie (deklaracja nr 7). Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii).





Formuła z Joaniny (Janiny) została ustalona podczas negocjacji akcesyjnych w 1994 r. (decyzja Rady z 29 marca 1994 r.) w trakcie prezydencji Grecji podczas spotkania w Joaninie (Janinie). Pierwotnie polegała na tym, że jeżeli grupa państw sprzeciwiająca się projektowi decyzji nie była w stanie osiągnąć mniejszości blokującej (ale stanowiła poważny potencjał – ówczesnie należało zgromadzić co najmniej 23 głosy, gdy mniejszość blokująca wynosiła 26), to należało poszukiwać „zadowalającego rozwiązania” w „rozsądnym czasie”, a do podjęcia decyzji należało zgromadzić nie 62 głosy, lecz 68 głosów. **Istota tej formuły polegała więc na tym, aby „przymusić” państwa do dalszych negocjacji i osiągnięcia zadowalającego wszystkich kompromisu.** Wbrew często wyrażanym opiniom, formuła ta nie służyła w swoim zamierzeniu blokowaniu decyzji. Jej znaczenie praktyczne było znikome: podobno odwołano się do niej tylko raz, i to w toku dyskusji.

(4) Umocnienie roli parlamentów narodowych

Umocnienie pozycji parlamentów narodowych zaproponowane w traktacie konstytucyjnym i następnie z pewnymi modyfikacjami przejęte przez Traktat z Lizbony **należy do bardziej znaczących reform ustrojowych Unii.** Do parlamentów narodowych odnosi się wiele postanowień Traktatu z Lizbony oraz – w szczególności – dwa protokoły dołączone do Traktatu: **Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej**

oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Szczególnie istotny jest **mechanizm kontrolowania zasady pomocniczości.** Parlamenty narodowe nie otrzymały, co prawda, możliwości korzystania z tzw. **czerwonej kartki** (tj. możliwości zablokowania przyjęcia aktu prawnego) – mogły jedynie wyrażać wątpliwości co do zgodności projektu aktu prawnego z tą zasadą (tzw. **żółta kartka**) – niemniej proponowany w traktacie konstytucyjnym mechanizm został umocniony. Zawiera on obecnie następujące zasadnicze elementy (Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości proporcjonalności):

- Komisja przekazuje projekty „aktów prawodawczych” parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem „prawodawcy Unii” (obowiązek taki dotyczy odpowiednio Parlamentu Europejskiego, Rady, grupy państw członkowskich podejmujących inicjatywę ustawodawczą, ETS, EBC lub EBI);
- projekty tych aktów prawnych muszą zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności; obowiązek taki istnieje również obecnie, Protokół w art. 5 określa jednak zasadnicze elementy takiego uzasadnienia (ocena skutków finansowych, ocena w świetle wskaźników jakościowych i „w miarę możliwości” ilościowych, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych naładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli); tego rodzaju szczegółowe uzasadnienie ma na celu ułatwienie pracy parlamentom narodowym;

■ w ciągu ośmiu tygodni (przedłużono ten okres, traktat konstytucyjny proponował bowiem sześć tygodni) od daty przekazania projektu aktu prawnego parlamenty narodowe mogą przyjąć „uzasadnioną opinię” stwierdzającą brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu). **Tego rodzaju „uzasadnione opinie” mają dwojaki charakter, w zależności od liczby głosów parlamentów narodowych, wskazujących na sprzeczność projektu z zasadą pomocniczości** (każdy parlament ma – w ramach omawianej procedury – dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też są dzielone „w zależności od narodowego systemu parlamentarnego”);

(1) jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBIS), to projekt poddany zostaje jedynie „ponownej analizie”, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji); można zakładać, iż również takie zastrzeżenie będzie traktowane poważnie, bowiem parlamenty krajowe mogą oddziaływać na stanowisko przedstawiciela własnego państwa (rządu) w Radzie;

(2) jeżeli natomiast liczba „uzasadnionych opinii” o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może

w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, ale jeśli podtrzyma projekt, musi przedstawić „uzasadnioną opinię”; otwarta jest także droga do dalszej, istotnej procedury:

- uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględniać w toku zwykłej procedury prawodawczej;
- dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej obecną procedurę współdecydowania na mocy art. 251 TWE) większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, to **projekt taki nie byłby dalej rozpatrywany**.

Tak więc w nowym ujęciu procedura ta **może ułatwić w istotny sposób zablokowanie przyjęcia aktu prawnego**, o ile, naturalnie, zostanie uruchomiona przez parlamenty narodowe (wiele będzie więc zależało od efektywności ich działania). Interesujące jest to, że procedura ta może być bardziej efektywna niż tak gorąco dyskutowana w Polsce formuła z Joaniny (która służy nie tyle blokowaniu decyzji, co „przymuszeniu” państw do osiągnięcia kompromisu).



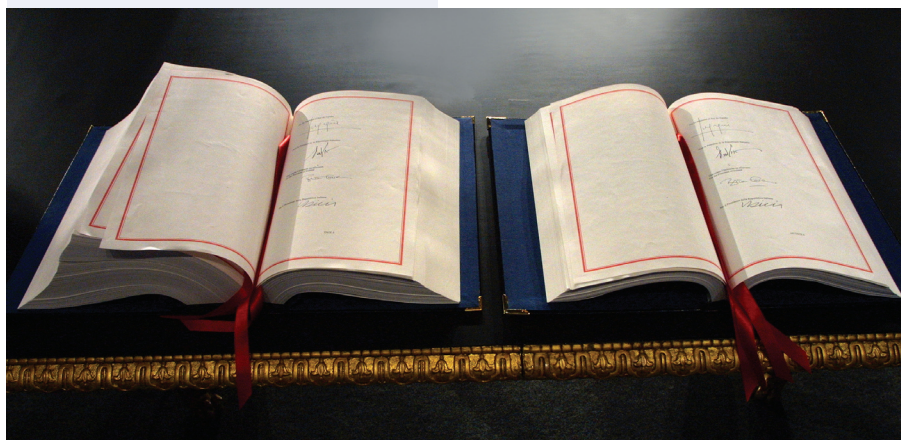
Parlamenty narodowe zachowują ponadto – na mocy Traktatu z Lizbony – wszystkie **niezmiennie istotne kompetencje** przyznawane im przez traktat konstytucyjny, dotyczące m.in.

- monitorowania działań w ramach PWBIS (artykuły 69d /nowy art.85/ i 69h /nowy art. 89/ TFUE);
- kontroli stosowania tzw. procedur kładek (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 6 TUE);
- kontroli stosowania tzw. zasady elastyczności (art. 308 /nowy art. 352/ ust. 2 TFUE);
- otrzymywania informacji o wniosku o członkostwo w Unii (art. 49 /nowy art. 49/ TUE);
- dodano – w stosunku do propozycji zawartej w traktacie konstytucyjnym – kompetencję dotyczącą kontroli zastosowania tzw. procedury kładki w przypadku, gdyby Rada miała zadecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury prawodawczej w określonej

dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art. 65 /nowy art. 81/ ust. 3 akapit ostatni TFUE). Wówczas o stosownym wniosku w sprawie podjęcia przez Radę decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe. Sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawi, że Rada nie będzie mogła podjąć decyzji.

Krytycznie odnotować należy, że na mocy Traktatu z Lizbony nie zmieniono, niestety, propozycji zawartych w traktacie konstytucyjnym, wyłączających możliwość monitorowania przez parlamenty narodowe działań podejmowanych w ramach WPZiB.

Warto zwrócić szczególną uwagę na umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Jej następstwem może być rzeczywiste, istotne umocnienie legitymacji demokratycznej Unii oraz wyjaśnienie relacji Unii z jej państwami członkowskimi przy wykonywaniu kompetencji



szczególnie wrażliwych. Z drugiej strony, kwestii tej prawie nie poświęcano uwagi w debatach politycznych w Polsce nad reformą ustrojową Unii.

(5) Umocnienie ochrony praw podstawowych

Traktat z Lizbony przejmuje z traktatu konstytucyjnego **dwie istotne propozycje** (art. 6 /nowy art. 6/ TUE):

- nadaje **charakter prawny** Karcie Praw Podstawowych (KPP);
- tworzy **podstawę prawną** do przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC).

Na mocy traktatu konstytucyjnego KPP miała być inkorporowana do samego traktatu jako jego Część II. W ramach „dekonstytucjonalizacji” Traktatu z Lizbony zrezygnowano z tego, natomiast **Karta wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony ma mieć „taką samą moc prawną jak traktaty”** (art. 6 /nowy art. 6/ ust. 1 TUE).

Karta Praw Podstawowych została proklamowana jako **dokument polityczny** przez trzy instytucje – Parlament Europejski, Radę UE i Komisję Europejską – w przededniu spotkania Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Następnie jej tekst został zmodyfikowany w związku z propozycją włączenia do traktatu konstytucyjnego (zwłaszcza sprecyzowano zakres stosowania KPP). Niezbędne dostosowania techniczne zostały przeprowadzone w kontekście Traktatu z Lizbony – KPP **została ponownie ogłoszona przez trzy insty-**

tucje 12 grudnia 2007 r.⁶ w przededniu jego podpisania i ma zacząć obowiązywać w nowym brzmieniu w dniu wejścia Traktatu z Lizbony w życie.

Zakres stosowania KPP obwarowany jest trzema zastrzeżeniami zawartymi w TUE (art. 6 /nowy art. 6/ ust. 1 TUE):

- Karta **nie rozszerza kompetencji** UE określonych w traktatach (patrz również deklaracja nr 1);
- prawa podstawowe zawarte w karcie **muszą być interpretowane zgodnie z postanowieniami Tytułu VII Karty** (który zawiera również istotne obwarowania – patrz dalej);
- interpretacja postanowień KPP **musi być zgodna z postanowieniami EKPC** (służą temu załączone do Karty „wyjaśnienia”).

Wspomniany wyżej **Tytuł VII Karty** potwierdza i precyzuje powyższe obwarowania:

- postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji Unii i do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii” (art. 51 ust. 1 KPP) oraz nie mogą rozszerzać kompetencji UE (art. 51 ust. 2 KPP);
- prawa uznane w KPP, „które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych” (art. 52 ust. 2);
- prawa podstawowe zawarte w KPP i odpowiadające prawom zagwarantowanym w EKPC mają takie same „znaczenie i zakres” jak w EKPC (art. 52 ust. 3 KPP);

⁶ Dz.Urz. UE z dnia 14.12.2007 C 303/1.



- prawa podstawowe zawarte w Karcie, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, „interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami” (art. 52 ust. 4);
- postanowienia Karty zawierające „zasady”, tj. postanowienia wymagające aktów wykonawczych, mogą być wprowadzane w życie aktami prawa pochodnego Unii i prawa krajowego państw członkowskich, ale jedynie w zakresie „wykonania prawa Unii”; postanowienia KPP mogą być w tym kontekście powoływane jedynie w celu wykładni takich aktów i kontroli ich legalności (art. 52 ust. 5).

Ponadto niektóre państwa zajęły stanowisko wobec kwestii zakresu stosowania KPP:

- **Polska** zgłosiła (już podczas uzgadniania mandatu konferencji) deklarację nr 61, zastrzegającą kompetencję państw członkowskich do stanowienia prawa „w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”;
- **Czechy** – bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony dołączyły deklarację nr 53, która wskazuje na omówione wyżej bariery stosowania postanowień KPP;
- Zastrzeżenia **Wielkiej Brytanii** wobec karty, wynikające ze specyfiki jej systemu prawnego, znalazły wyraz w specjalnym protokole. **Polska** – tak jak **Irlandia** – zastrzegła sobie możliwość przystąpienia do tego protokołu. O ile **Polska do pro-**

tokołu przystąpiła, to Irlandia ostatecznie z zastrzeżenia nie skorzystała.

- Ponieważ związki zawodowe w **Polsce** zaprotestowały wobec relatywizacji w powyższym protokole postanowień Tytułu IV KPP dotyczących **praw pracowniczych i związkowych**, ze strony polskiej dodano jednostronną deklarację (nr 62), w której stwierdzono, że Polska „ze względu na tradycję ruchu społecznego <<Solidarność>> i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w Tytule IV KPP”.

Jeśli chodzi natomiast o Europejską Konwencję Praw Człowieka, to w art. 6 (nowy art. 6) ust. 2 TUE stwierdza się, że **Unia „przystępuje” do EKPC**. Przystąpienie Unii do EKPC obwarowane jest od strony proceduralnej i przedmiotowej:

- przystąpienie Unii do konwencji musi się odbyć **na podstawie umowy międzynarodowej** zawartej przez Unię z państwami – stronami EKPC; ze strony Unii umowę taką będzie zawierała Rada, działając jednomyślnie, za uprzednią zgodą Parlamentu Europejskiego, a umowę będą musiały ratyfikować również państwa członkowskie UE (art. 188n /nowy art. 218/ ustępy 6 i 8 TFUE);
- obwarowania **przedmiotowe** koncentrują się na zagwarantowaniu, że w wyniku przystąpienia do EKPC nie mogą zostać na-

ruszone kompetencje Unii (art. 6 /nowy art. 6/ ust. 2 TUE) oraz że (odrębny protokół) umowa o przystąpieniu do EKPC „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii” (chodzi tutaj o zapewnienie właściwej reprezentacji UE w organach kontrolnych EKPC, zapewnienie, aby skargi państw członkowskich i skargi indywidualne „były odpowiednio kierowane” przeciwko państwom członkowskim UE lub przeciwko Unii oraz uzgodnienie solidarnej współpracy między sądami wspólnotowymi a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC).

Powyższe decyzje mają fundamentalne znaczenie dla podniesienia spójności i efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

(6) Umocnienie „elastyczności” w Unii

Zasadnicze znaczenie dla umocnienia „elastyczności” procesu decyzyjnego w UE ma zmiana formuły **podjmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną** oraz **zwiększenie liczby dziedzin**, w których będzie stosowana zwykła procedura prawodawcza (podobna do obecnej procedury współdecydowania). Jeśli chodzi o inne dziedziny, to na mocy Traktatu z Lizbony przejęte zostają z traktatu konstytucyjnego regulacje dotyczące:

- **wzmocnionej współpracy** (art. 10 /nowy art. 10/ TUE oraz

artykuły 280a /nowy art. 326/ do 280i /nowy art. 334/ TFUE), która może objąć cały obszar Unii; podwyższony zostanie jedynie próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy – z 8 do 9;

- **specyficznego rodzaju wzmocnionej współpracy we WPZiB, a mianowicie tzw. współpracy strukturalnej (której nazwę zmieniono na „stałą współpracę strukturalną”)** w dziedzinie polityki obrony (art. 28a /nowy art. 42/ ust. 6 i art. 28e /nowy art. 46/ oraz odrębny protokół);
- **nowych form elastycznej współpracy, które Traktat z Lizbony wprowadza w PWBiS:** państwa członkowskie zastrzegły sobie możliwość „organizowania między sobą i na swoją odpowiedzialność uznanych przez nie za stosowne form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami ich administracji odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego” (art. 61f /nowy art. 73/ TFUE); wprowadzono specyficzny mecha-



nizm uruchomienia wzmocnionej współpracy w dziedzinie współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych (patrz dalej).

(7) Uporządkowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii i procedury jego stanowienia

Traktat z Lizbony, idąc śladem traktatu konstytucyjnego, porządkuje procedury stanowienia prawa pochodnego w Unii w powiązaniu z katalogiem tych aktów. Zrezygnowano jednak ze skomplikowanego, nowego katalogu aktów prawnych, pozostając przy tradycyjnym, obecnie obowiązującym katalogu – rozporządzeń, dyrektyw i decyzji (art. 249 TWE).

Akty prawne prawa pochodnego Unii i procedury ich stanowienia:

■ **akty prawodawcze: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje** przyjmowane są przez Parlament i Radę w ramach dwóch procedur (art. 249a /nowy art. 289/ TFUE):

(1) **zwykłej procedury prawodawczej:** akt przyjmowany jest wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej (jak wskazano, procedura ta jest zbliżona do obecnej procedury współdecydowania) oraz

(2) **specjalnej procedury prawodawczej:** akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego (chodzi tu więc w zasadzie o inne procedury niż obecna procedura współdecydowania);

- w szczególnych przypadkach w toku procedur **inicjatywa legislacyjna** może pochodzić od grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, EBC, Trybunału Sprawiedliwości lub EBI;
- możliwe jest również zastosowanie tzw. **procedury kładki**, tj. Rada Europejska może podjąć decyzję o zmianie „specjalnych procedur prawodawczych” na „zwykłą procedurę prawodawczą”;

■ **akty delegowane:** na podstawie aktu prawodawczego Komisji Europejskiej może być przekazane uprawnienie do przyjęcia aktów nieprawodawczych o zasięgu ogólnym, które **uzupełniają lub zmieniają** niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego (art. 249b /nowy art. 290/ TFUE); Parlament Europejski i Rada mogą jednak zdecydować:

- o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie dopiero wówczas, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym przez akt prawodawczy;

■ **akty wykonawcze:** wydawane są w ramach uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską (w pewnych przypadkach przez Radę), jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii (art. 249c /nowy art. 291/ TFUE); procedura pokrywa się, generalnie, z obecną **procedurą komitologiczną**.

(8) Nowe procedury rewizji traktatów stanowiących Unię

Traktat z Lizbony zmienia w zakresie bardzo istotnym procedurę rewizji traktatów stanowiących Unię (obecnie art. 48 TUE).

Obecna procedura (określona w art. 48 TUE) określona zostaje jako „**zwykła procedura zmiany**” i uzupełniona trzema elementami (art. 48 /nowy art. 48/ ustępy 2 do 5 TUE):

- propozycje zmiany traktatów muszą być **notyfikowane parlamentom narodowym** państw członkowskich;
- Rada Europejska może (ale nie musi) zwołać **Konwent** poprzedzający Konferencję Międzyrządową, a w przypadku zwołania Konwent może kierować do konferencji jedynie „zalecenia”;
- wprowadza się rodzaj **procedury monitorującej postęp w procesie ratyfikacji**

traktatu rewizyjnego: jeżeli po upływie dwóch lat cztery piąte państw ratyfikowałyby traktat, a jedno państwo lub większa liczba państw miałaby trudności w tej mierze, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

Uzupełnienia te nawiązują do doświadczeń związanych z traktatem konstytucyjnym: wskazują na ostrożność co do zwołania Konwentu i jego kompetencji oraz potwierdzają polityczny mechanizm monitorowania procedury ratyfikacji traktatu (wystąpił on w deklaracji dołączonej do traktatu konstytucyjnego).

Na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiono nowe, tzw. **uproszczone procedury zmiany** (art. 48 /nowy art. 48/ ustępy od 6 i 7 TUE), obejmujące możliwość **modyfikacji** traktatów stanowiących Unię, tj. **przeprowadzenie zmian na mocy specjalnych postanowień traktatów, które upoważniają Radę do dokonania stosownej zmiany traktatów w ściśle określonym przedmiocie**

(zatem nie musi być wszczynana procedura rewizji traktatów). Procedura taka określana jest mianem **procedury kładki** (*passerelle*).

Uprozczone procedury zmiany traktatów:

- **zmiana postanowień Części III TFUE** (polityki wewnętrzne i działania UE): zmiana taka następuje na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej; decyzje podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i EBC (w dziedzinie polityki pieniężnej); decyzja Rady Europejskiej





wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich „**odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi**”; nie może ona zwiększać kompetencji UE przyznanej w traktatach;

■ zmiana jednomyślności w Radzie na **podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną** (nie dotyczy kwestii wojskowych lub obronnych);

■ zmiana specjalnej procedury prawodawczej na **zwykłą procedurę prawodawczą** (w której Rada działa większością kwalifikowaną).

W obu ostatnich przypadkach (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 7 TUE) decyzje jednomyślnie podejmuje Rada Europejska po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjętej przez większość członków wchodzących w jego skład. O zamiarze podjęcia takiej decyzji muszą być poinformowane parlamenty narodowe państw członkowskich. Decyzja może być podjęta przez Radę Europejską, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od chwili powiadomienia żaden z nich nie notyfikuje swojego sprzeciwu. Jeśli natomiast choć jeden parlament notyfikuje sprzeciw, decyzja nie może być podjęta.

(9) Ważniejsze reformy instytucji

Traktat z Lizbony przejmuje zasadniczo z traktatu konstytucyjnego propozycje reform poszczególnych instytucji. Zawiera pewne modyfikacje, raczej jednak porządkujące i „wyjaśniające” – wychodzące naprzeciw różnego rodzaju wątpliwościom, jakie pojawiły się w toku debaty publicznej.

Zasadnicza zmiana w działaniu instytucji wynikać będzie z przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową. W tym miejscu warto dodatkowo wskazać na ważniejsze aspekty reform dotyczących Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Komisji Europejskiej.

■ Parlament Europejski:

- przyjęto rozwiązania proponowane w traktacie konstytucyjnym, które sprowadzają się (art. 9a /nowy art. 14/ TUE) do sprecyzowania:
 - górnego pułapu liczby posłów - nie więcej niż 750;
 - minimalnej liczby posłów, która mogłaby przypaść najmniejszemu demograficznie państwu - 6;
 - maksymalnej liczby posłów, która mogłaby przypaść największemu demograficznie państwu - 96;
 - oraz do stwierdzenia, iż rozdział miejsc ma być „degresywnie proporcjonalny”.
- w kontekście toczących się w Polsce dyskusji dotyczących roli Niemiec w procesie decyzyjnym w Unii warto zauważyć, iż ograniczenie górnego pułapu liczby posłów przypadających na jedno państwo do 96 dotyczy wyłącznie Niemiec; zatrzymały one bowiem na mocy Traktatu z Nicei – jako jedyne spośród ówczesnych państw członkowskich – liczbę posłów (99), jaką miały do dyspozycji uprzednio; była to wówczas rekompensata na rzecz Niemiec za ich ustępstwo i wyrażenie zgody na utrzymanie równego pułapu głosów ważonych wśród „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec i Francji (po 29); gdy – na

mocy traktatu konstytucyjnego – wprowadzono tzw. podwójną większość, a tym samym Niemcy wysunęły się na pierwsze miejsce stosownie do tzw. testu demograficznego, równocześnie ograniczono ich moc decyzyjną przy ustalaniu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Wskazuje to na bezpośrednie powiązanie między formułą podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną a podziałem miejsc w Parlamencie Europejskim (okoliczność istotna w dyskusji nad kształtem tej formuły);

- natomiast podział miejsc w ramach powyższych przedziałów uzgodniono podczas spotkania Rady Europejskiej 18 - 19 października 2007 r. – stosownie do procedury – na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego; pewne modyfikacje wyniknęły z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanego podziału i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* więc liczba posłów będzie

wynosiła 751) – patrz: art. 9a (nowy art. 14) ust. 2 TUE.

■ Rada Europejska:

- mimo pewnych dyskusji, na mocy Traktatu z Lizbony przejęto propozycje zawarte w traktacie konstytucyjnym dotyczące:
- nadania Radzie Europejskiej **statusu instytucji Unii** (art. 9 /nowy art. 13/ ust. 1 TUE);
- ustanowienia **Przewodniczącego Rady Europejskiej** (art. 9b /nowy art. 15/ ust. 5 i 6 TUE), który przewodniczy obradom Rady Europejskiej oraz zapewnia „przygotowanie” i „ciągłość” jej prac.

■ Rada UE:

- najistotniejsza modyfikacja (a w każdym razie modyfikacja, która wzbudziła najwięcej kontrowersji) dotyczyła **formuły podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną** (patrz wyżej);
- utrzymano zmiany w Radzie wynikające z ustanowienia **Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa** (poza zmianą samej nazwy);



- potwierdzono wprowadzenie 18-miesięcznej **prezydencji zbiorowej** trzech państw (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 9 TUE w powiązaniu z art. 201b /nowy art. 236 TFUE);
- potwierdzono **ustalenie składów Rady**: dwa składy ustalono w TUE – „Radę do Spraw Ogólnych” i „Radę do Spraw Zagranicznych” (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 6 TUE), pozostałe składy ustala Rada Europejska, decydując większością kwalifikowaną (art. 201b /nowy art. 236/ lit. a/ TFUE);
- poszczególnym składom Rady przewodniczy prezydencja, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, której z urzędu przewodniczy Wysoki Przedstawiciel.

■ **Komisja Europejska:**

- również w tym przypadku na mocy Traktatu z Lizbony przejęto do TUE i TFUE propozycje zawarte w traktacie konstytucyjnym – art. 9d (nowy art. 17 TUE). Sprawą natomiast istotną i wywołującą pewne niejasności było zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i wprowadzenie zasady rotacji. W ramach instytucjonalnego pakietu nicejskiego rozwiązanie takie musi zacząć działać najpóźniej w 2009 r. Traktat konstytucyjny przesunął działanie tego rozwiązania na 2014 r. W związku z odrzuceniem tego traktatu wśród państw członkowskich, zwłaszcza ze strony Francji, pojawiły się zastrzeżenia co do wprowadzenia tego rozwiązania już w 2009 r. (niezależnie od zastrzeżeń merytorycznych). W Traktacie z Lizbony przejęto więc propozycję za-

wartą w traktacie konstytucyjnym: Komisja w nowym składzie ma zacząć działać od 1 listopada 2014 r. (art. 9d /nowy art. 17/ ust. 5 TUE).

(11) Zmiany w obecnych filarach Unii

Spośród zmian sektorowych na szczególną uwagę zasługują zmiany w trzech dotychczasowych filarach UE, tj. w dziedzinie rynku wewnętrznego, w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Traktat konstytucyjny w swojej części III, dotyczącej polityk i funkcjonowania Unii – oprócz postanowień instytucjonalnych – zawierał również regulacje dotyczące **rynku wewnętrznego i polityk Unii**, które, co do zasady, powtarzały obecnie obowiązujące postanowienia (głównie TWE), nie wnosząc zasadniczych zmian. Chodziło raczej o systematyzację obowiązujących regulacji. Do ciekawszych nowych propozycji należało – na przykład – ustanowienie podstawy traktatowej dla Eurogrupy, wprowadzenie dodatkowego wymogu wejścia do tej grupy państwa objętego derogacją czy wymienienie nowych kategorii polityk. **Na mocy Traktatu z Lizbony zasadniczo przejęto zakres reform proponowany w traktacie konstytucyjnym** (czyli co do istoty zachowane są obecnie obowiązujące regulacje TWE), **przy czym ten zakres działania Unii reguluje TFUE.**

Najistotniejsze zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE

- spośród celów i zadań UE wymienionych w TUE nie pojawia się „niezakłócona kon-

kurencja na rynku wewnętrznym”; zamiast tego przyjęto jednak odrębny protokół, w którym zostało podkreślone, że rynek wewnętrzny obejmuje niezakłóconą konkurencję;

- w odrębnym protokole potwierdzone zostało znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym; wskazano przy tym na główny kierunek dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, odchodzący w tym zakresie od dominacji niezakłóconej konkurencji, oraz podkreślono kompetencję państw w odniesieniu do usług nie mających charakteru gospodarczego;
- w dziedzinie polityki zabezpieczenia społecznego (zaliczenia okresów ubezpieczeniowych i eksportu świadczeń – ważnych dla działania swobody przemieszczania się osób) wprowadzono większą elastyczność podejmowania decyzji (obecnie jednomyślność w Radzie);
- w dziedzinie polityki ochrony środowiska naturalnego pojawiły się wyraźne postanowienia dotyczące zwalczania skutków zmian klimatu;
- w dziedzinie polityki energetycznej znalazła się – na wniosek delegacji polskiej – klauzula solidarności („w duchu solidarności między państwami członkowskimi”);
- ważne nowe postanowienia dotyczą umocnienia ochrony własności intelektualnej;
- sformułowano podstawy ustanowienia wspólnej polityki w dziedzinie energii,

łącznie ze wskazaniem na „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii”;

- Eurogrupa zyskuje umocowanie w postanowieniach TFUE; umocniona zostaje rola Komisji Europejskiej w Eurogrupie;
- w pewnym zakresie modyfikowane są warunki przejścia ze stanu derogacji do stanu pełnego członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGiW) (istotne dla Polski): m.in. zniesiono wymóg przeglądu spełnienia przez państwo objęte derogacją kryteriów konwergencji „co najmniej co dwa lata”;
- w istotnym zakresie zmodyfikowano regulacje dotyczące budżetu UE; planowanie wieloletnie musi obejmować co najmniej pięć lat, perspektywa finansowa ma być przyjmowana, co do zasady, w Radzie Europejskiej jednomyślnie, z możliwością przekazania określonych kompetencji Radzie (która będzie mogła podejmować stosowne decyzje większością kwalifikowaną), w przypadku nieprzyjęcia perspektywy finansowej Unia będzie mogła działać na podstawie wskaźników z ostatniego roku poprzedniej perspektywy, zrezygnowano też z podziału wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe.

Postęp w rozwoju **Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa** (WPZiB) w latach 2000 – 2003 był znaczący. Kryzys polityczny w UE w 2003 r., związany z interwencją USA w Iraku, ujawnił jednak głębokie różnicowanie stanowisk wśród państw europejskich, w tym w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Reakcje państw



(Niemiec, Francji, Luksemburga i Belgii) najostrzej występujących przeciwko tej interwencji, które znalazły wyraz w projekcie traktatu konstytucyjnego przedstawionym przez Konwent (zwłaszcza w dziedzinie tzw. współpracy strukturalnej), groziły nawet fragmentacją WPZiB, szczególnie WPBiO. Kryzys ten został jednak przewyżniony w drugiej połowie 2003 r. Znalazło to wyraz m.in. w strategii bezpieczeństwa UE – „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” – przyjętej 12 grudnia 2003 r. Stworzyło to z kolei polityczny punkt wyjścia do wprowadzenia do ostatecznego tekstu traktatu konstytucyjnego solidnych postanowień instytucjonalnych, które mogłyby znacznie ułatwić rozwój WPZiB. **Propozycje te zostały – z niewielkimi modyfikacjami – przejęte przez Traktat z Lizbony.**

Zasadnicze elementy reformy WPZiB

- ustanowienie **Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa**, który ma połączyć obecne funkcje Wysokiego Przedstawiciela

ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych (jednocześnie ma pełnić funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczyć Radzie do Spraw Zagranicznych);

- potwierdzenie w traktacie porozumienia co do ustanowienia Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (**Europejskiej Agencji Obrony**); jak wspomniano, Agencja ta, nie czekając na wejście w życie stosownych regulacji traktatowych, rozpoczęła działalność w 2005 r.;
- utworzenie **Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych** – rodzaju służby dyplomatycznej Unii, która miałaby wspomagać Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa; ma się ona składać z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich;



jej ustanowienie – co zostało wyraźnie zastrzeżone – nie może mieć wpływu na działalność krajowych służb dyplomatycznych;

- **decyzje** będą podejmowane podobnie jak obecnie – jednomyślnie (z pewnymi wyjątkami na rzecz większości kwalifikowanej); nie mniej Rada Europejska będzie mogła jednoznacznie decydować, aby w dziedzinach, w których decyzja ma być podejmowana jednomyślnie, można było decydować większością kwalifikowaną;

- oprócz państw członkowskich również Wysoki Przedstawiciel będzie miał w tej dziedzinie **inicjatywę ustawodawczą**;

- **sądy wspólnotowe** zasadniczo nie mają w tej dziedzinie kompetencji, z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedury uchwalania aktów prawnych i badania niektórych aspektów ich legalności;

- rozszerzony zostanie zakres tzw. **misji petersberskich** – na wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach;

- ustanowiona zostanie **stała współpraca strukturalna** (*structured cooperation*), która będzie umożliwiać nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw, mającą większą wydolność obronną (ale w ramach instytucjonalnych Unii, a nie poza nią);

- rozszerzona zostanie możliwość podejmowania **wzmocnionej współpracy** w tej dziedzinie;

- ustanowiona zostanie tzw. **klauzula sojusznicza**, zobowiązująca do udzielenia pomocy w przypadku agresji.

Zmiany zawarte w Traktacie z Lizbony dotyczące **Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości** (PWBis) przejmują prawie w całości propozycje zawarte uprzednio w traktacie konstytucyjnym. Polegają one raczej na systematyzacji i konkretyzacji obecnych regulacji. Zasadnicza reforma polega na ujęciu obecnych dwóch dziedzin PWBis (Tytułu IV TWE i filaru III UE) jednolitym reżimem prawnym przyszłej organizacji międzynarodowej – Unii.

Zasadnicze elementy reformy PWBis

- w całym obszarze PWBis zacznie obowiązywać **procedura prawodawcza**, w której Rada stanowi większością kwalifikowaną (w obszarze tym trudniej będzie jednak osiągnąć większość kwalifikowaną – **liczba państw musi osiągnąć co najmniej 72%**, a nie 55% jak w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej), a w dziedzinach szczególnie „wrażliwych” (na przykład w zakresie regulacji prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych) zachowana zostanie jednomyślność;

- w całym obszarze PWBis (w tym w obecnym obszarze III filaru) stosowane będą **jedno-**



lite instrumenty prawne, odpowiadające obecnym rozporządzeniom, dyrektywom i decyzjom;

- ustanowiono jednak **5-letni okres przejściowy** od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego obecne instrumenty prawne III filaru UE mają zostać przekształcone w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje;
- przewidziano nowe formy uruchomienia **wzmocnionej współpracy**;
- umocniono **status Eurojust** oraz ustanowiono podstawę prawną powołania **Prokuratury Europejskiej**, która miałaby się zajmować przede wszystkim zwalczaniem

przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (jej kompetencja może jednak zostać rozszerzona na zwalczanie poważnej przestępczości o charakterze transgranicznym);

- **umocniono kontrolę demokratyczną** nad PWBIS poprzez wzmocnienie **roli parlamentów narodowych**, które będą mogły kontrolować działalność Unii w tej dziedzinie, m.in. poprzez korzystanie z procedury monitorowania zasady pomocniczości, otrzymywanie informacji o ocenie wykonywania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBIS i ocenianie działalności Eurojust i Europolu.



Wejście w życie Traktatu z Lizbony

W mandacie (z czerwca 2007 r.) państwa członkowskie zobowiązały się do takiego przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej traktatu reformującego, aby mógł on wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”. Doprowadzenie do wejścia w życie traktatu zaraz na początku 2009 r. ma istotne znaczenie z formalnego punktu widzenia. Niezależnie od wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r., wraz z ustaleniem nowego składu kolegium Komisji w listopadzie 2009 r. musiałyby zacząć działać regulacja – wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei – zobowiązująca do redukcji liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. Wiele państw (na czele z Francją) wyrażało wątpliwości w tej dziedzinie, a Traktat z Lizbony przesunął rozpoczęcie działania tej regulacji (śladem traktatu konstytucyjnego) na rok 2014.

Sam Traktat z Lizbony odnosi się **do momentu swego wejścia w życie** w art. 6 ust. 2, stwierdzając, że:

- wejdzie on w życie 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem że do tego czasu złożone zostaną wszystkie dokumenty ratyfikacyjne;
- w przeciwnym razie wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego.

Przeprowadzenie ratyfikacji Traktatu z Lizbony w ciągu 2008 r. jest zamie-

rzeniem bardzo ambitnym, a doświadczenia z traktatem konstytucyjnym wskazują, że proces ratyfikacji może nabrać własnej dynamiki politycznej: każde z państw członkowskich prowadzi bowiem procedurę ratyfikacyjną traktatu **na podstawie własnej konstytucji**. Zobowiązania podjęte w mandacie mają charakter polityczny, a ich istota polega na dołożeniu starań, aby zakończyć procedurę w uzgodnionym terminie.

Niedotrzymanie zakładanego terminu (nie mówiąc już o odrzuceniu traktatu) miałyby nie tylko konsekwencje w odniesieniu do wskazanych wyżej problemów ustrojowych. Dalsze przeciąganie reformy ustrojowej Unii osłabiłoby jej wewnętrzną spójność, oddziaływałoby negatywnie na kontynuację strategii rozszerzenia, hamowałoby umocnienie jej tożsamości na arenie międzynarodowej i w końcu stwarzałoby realną groźbę fragmentacji procesu integracji europejskiej.





Co na to Polska

Początek kryzysu w procedurze ratyfikacyjnej traktatu konstytucyjnego w 2005 r. zbiegł się z kolejnym przesileniem politycznym w Polsce, wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi, w wyniku których nastąpiła zmiana koalicji rządzącej. Początkowo zarówno ówczesny rząd, jak i prezydent RP **uznawali traktat konstytucyjny za „martwy”**.

Zmiana w takim podejściu nastąpiła w drugiej połowie prezydentury niemieckiej: strona polska zaakceptowała przyjęcie jako podstawy nowego traktatu reform uzgodnionych w traktacie konstytucyjnym (z omówionymi wyżej modyfikacjami), natomiast prezydent RP zrezygnował u progu rozmów podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 2007 r. z **postulatu „pierwiastkowego”**. Była to decyzja ze wszech miar rozważna: mimo że zasada Penrosa jest dobrze znana w teorii organizacji międzynarodowych i służy mierzeniu siły decyzyjnej państw, zgłoszony przez stronę polską postulat „pierwiastkowy” nie miał z różnych przyczyn żadnych szans powodzenia – podtrzymywanie tego postulatu mogło, w skrajnym przypadku, doprowadzić jedynie do zablokowania prac nad traktatem. Akceptując tzw. podwójną większość, uzyskano natomiast **wiele regulacji przejściowych**, które pozwolą na „ewolucyjne” przejście do nowej formuły większości kwalifikowanej w Radzie; nie powinny one jednocześnie ograniczać dynamiki procesu decyzyjnego w UE.

W toku Konferencji Międzyrządowej 2007 wyniknęło jeszcze kilka kwestii podnoszonych przez polską delegację:

■ Nie było jasności co do **„umiejscowienia” tzw. formuły z Joaniny**, która miałaby obowiązywać po 2017 r. Osiągnięty kompromis polega na tym, że w odrębnym protokole zastrzeżono, iż decyzja w sprawie zmiany tej formuły musi zapaść w Radzie Europejskiej jednomyślnie; tak więc – wychodząc naprzeciw postulatowi strony polskiej – zagwarantowano stabilność prawną tzw. formuły z Joaniny (bez zgody Polski decyzji nie będzie można zmienić), natomiast – z drugiej strony – ewentualna zmiana tej decyzji (o ile wszystkie państwa w przyszłości chciałyby taką zmianę przeprowadzić bądź w ogóle zrezygnować z formuły Joaniny) nie będzie wymagała przeprowadzenia skomplikowanej procedury rewizji traktatów.

■ Jak już wspomniano, Polska postanowiła ostatecznie **przystąpić do tzw. protokołu brytyjskiego**, odnoszącego się do KPP; sam protokół „wyostrza” pewne zastrzeżenia polityczne co do zakresu stosowania KPP, natomiast nie wnosi nowej treści normatywnej w stosunku do obwarowań stosowania Karty zawartych w art. 6 (nowym art. 6) ust. 1 TUE oraz Tytule VII Karty. Rząd RP zdecydował się na podpisanie Traktatu z Lizbony wraz z tzw. protokołem brytyjskim, nie chcąc rozpoczynać dyskusji w toku procedury ratyfikacyjnej traktatu. Po wejściu traktatu w życie oraz dokonaniu analizy skutków prawnych nadania KPP charakteru prawnego Polska ma oczywiście możliwość odstąpienia od protokołu.

Strona polska oponowała przeciwko **zmianie systemu głosowania w Radzie Gubernatorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego** (projekt traktatu reformującego, idąc śladem propozycji zawartej w traktacie konstytucyjnym, proponował zastąpienie jednomyślności większością kwalifikowaną). Delegacja polska, obstając przy utrzymaniu jednomyślności w podejmowaniu decyzji, wskazywała na potrzebę utrzymania jednolitego stanowiska – w ramach kształtującej się polityki energetycznej – zwłaszcza wobec głównych dostawców energii. Zastrzeżenia Polski nie znalazły jednak akceptacji.

■ Strona polska z dużą ostrożnością podchodziła **do kwestii przekształcenia aktów prawnych obecnego III filaru UE** (zwłaszcza decyzji ramowych i decyzji) po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (zostaną one bowiem, co do zasady, „rozciągnięte” na całą Unię); ostrożność ta wynikała przede wszystkim z bardzo wstrzeżliwego nastawienia do możliwości rozszerzenia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości na nowe materie; w końcu poparto propozycje ustanowienia okresu przejściowego (5 lat), podczas którego takie przekształcenie ma być dokonane, obawiając się zasadnie, że w innym przypadku nastąpiłoby ono wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony;

■ Strona polska zgłosiła również postulat **zwiększenia liczby rzeczników generalnych** w Trybunale Sprawiedliwości; obecnie jest 8 rzeczników generalnych, w tym 5 miejsc zastrzeżonych jest dla dużych państw członkowskich, natomiast 3 pozostałe miejsca

przeznaczone są dla pozostałych 22 państw na zasadzie rotacji; strona polska wyraziła aspirację otrzymania stałego rzecznika generalnego. Kwestia ta nie miała bezpośredniego powiązania z treścią traktatu (zmiana zasady rozdziału rzeczników zastrzeżona jest do odrębnej procedury – propozycję przedkłada sam Trybunał Sprawiedliwości, natomiast decyzję podejmuje jednomyślnie Rada – obecny art. 222 TWE), niemniej stała się elementem politycznego pakietu negocjacyjnego i spotkała się ze zrozumieniem. Ustalony kompromis zakłada (deklaracja nr 38), że liczba rzeczników generalnych ma wzrosnąć do 11, a Polska ma otrzymać stałego rzecznika generalnego – obok Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii (które takich stałych rzeczników generalnych mają). Należy jednak pamiętać, że z inicjatywą dokonania zmian w liczbie rzeczników generalnych i ich statusu musi wystąpić Trybunał Sprawiedliwości. Mimo więc osiągnięcia porozumienia podczas spotkania 18-19 października 2007 r., Rada obecnie musi czekać z podjęciem decyzji na stosowną inicjatywę Trybunału.

■ Sprawą nieco zapomnianą po stronie polskiej był **nowy podział miejsc w Parlamencie Europejskim**; podczas uzgadniania mandatu Konferencji Międzyrządowej koncentrowano się na formule większości kwalifikowanej, a w toku konferencji trudno było do tej kwestii powrócić, tym bardziej że ze stosowną inicjatywę





wą występował Parlament Europejski. Pewne ustępstwa poczyniono podczas spotkania Rady Europejskiej w październiku 2007 r. wyłącznie na rzecz Włoch. Ostateczny bilans nie jest jednak dla Polski tak niekorzystny, jak to często prezentowano w mediach: Polska ma otrzymać 51 miejsc, a więc o jedno więcej, niż przewidziano na mocy Traktatu z Nicei (docelowo 50 miejsc od 2009 r.), ale o 3 miejsca mniej, niż to przewidują regulacje przejściowe na lata 2004-2009 (w tej legislaturze Polska otrzymała 4 miejsca z rozdziału miejsc przypadających na Bułgarię i Rumunię).

Zasięg reform ustrojowych uzgodnionych w Traktacie z Lizbony można określić jako „kompromis rozsądny”. Z jednej bowiem strony, wychodzi on na przeciw najważniejszym postulatów państw członkowskich, które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych w traktacie konstytucyjnym – głównie Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji i Polski. Z drugiej nato-

miast strony, utrzymane zostały, co do zasady, propozycje zawarte w traktacie konstytucyjnym. Dotyczy to kwestii najistotniejszych: przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową i związanych z tym reform instytucjonalnych. Wprowadzone modyfikacje mają znaczenie objaśniające i są ważne dla politycznej percepcji procesu integracji europejskiej.

Podpisanie Traktatu z Lizbony 13 grudnia 2007 r. otwiera okres ratyfikacji traktatu, który – należy mieć nadzieję – powinien się zakończyć w planowanym terminie, tak aby traktat mógł wejść w życie 1 stycznia 2009 r. Zakończy to okres jednego z najgłębszych kryzysów w dziejach integracji europejskiej, którego stawką jest albo umocnienie Europy na arenie międzynarodowej, albo realna groźba zahamowania procesu integracji w Europie. Przy czym należy sobie zdawać sprawę, że skutki tego procesu dotknęłyby przede wszystkim nowe państwa członkowskie UE regionu Europy Środkowej i Wschodniej.



Ważniejsze skróty

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EKPC – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS – Trybunał Sprawiedliwości WE; po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – Trybunał Sprawiedliwości UE
EWEA – Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza (od 1993 r. Wspólnota Europejska)
EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali
KPP – Karta Praw Podstawowych
Konferencja Międzyrządowa – Konferencja Przedstawicieli Państw Członkowskich
PWBis – Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TL – Traktat z Lizbony
Traktat konstytucyjny – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy
Traktat reformujący – początkowa, robocza nazwa Traktatu z Lizbony
TUE – Traktat o Unii Europejskiej
TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE – Unia Europejska
UGiW – Unia Gospodarcza i Walutowa
WE – w zależności od sytuacji: Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie
WPBiO – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
WPZiB – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Powoływanie artykułów: przykład – „art. 1a (nowy art. 3) TUE”; „art. 1a” – odnosi się do numeracji artykułów TUE zmienionych przez Traktat z Lizbony (numeracja ta występuje w tekście Traktatu z Lizbony); „(nowy art. 3)” – odnosi się do nowej, jednolitej numeracji artykułów, która określona jest w tablicach ekwiwalencyjnych (załącznik do Traktatu z Lizbony); zostanie ona wprowadzona do skonsolidowanych tekstów traktatów po ich opublikowaniu w serii C Dziennika Urzędowego UE.

Dodatkowa literatura dla szczególnie zainteresowanych tematem

1. Bachmann K., *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004
2. Barcz J., Mik C., Nowak-Far A., *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003
3. Barcz J., *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem traktatu*, Warszawa 2005
4. Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (wydanie II)
5. Cykl artykułów nt. Traktatu z Lizbony zawarty w *Sprawach Międzynarodowych* 2007 nr 4
6. Kranz J., *Do prawnej dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków – Warszawa 2007
7. Mayer F.C., Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Reformvertrag, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2007 nr 4
8. Milton G., Keller-Noellet J. i Bartol-Saurel A., *The European Constitution – its origins, negotiation and meaning*, London 2005
9. Norman P., *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Brussels 2005
10. *Przyszły traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*. Redakcja naukowa J. Barcz, Warszawa 2004
11. *The EU Foreign Service: how to build a more effective common policy*. EPC Working Paper No. 28 – November 2007
12. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Joint Study: EPC – EG MONT – CEPS, November 2007
13. Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wniosk dla Polski, *Kozminski Law School Papers* 2007 No 5
14. *Traktat z Lizbony – aspekty prawne i polityczne. Wyzwania dla Polski*. Materiały z konferencji z 13 grudnia 2007 r., Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego: www.nipmie.pl
15. Ziller J., *Nowa konstytucja europejska*, Warszawa 2006





Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
al. J.Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
www.ukie.gov.pl info@mail.ukie.gov.pl