

Jan Barcz

# Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej

Główne kierunki reformy  
ustrojowej procesu  
integracji europejskiej





**Jan Barcz**

**Od lizbońskiej  
do postlizbońskiej  
Unii Europejskiej**

**Główne kierunki reformy  
ustrojowej procesu  
integracji europejskiej**

 Wolters Kluwer

Warszawa 2020

*Stan prawny na 30 kwietnia 2020 r.*

Recenzenci

*Dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. Akademii Leona Koźmińskiego*

*Dr hab. Jerzy Kranz, prof. Akademii Leona Koźmińskiego*

Wydawca

*Agata Jędrasik*

Redaktor prowadzący

*Tomasz Pietrzak*

Opracowanie redakcyjne

*Joanna Ośka*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-016-1

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

Wykaz skrótów .....	17
---------------------	----

Wstęp .....	23
-------------	----

### CZĘŚĆ I Lizbońska Unia Europejska

#### Rozdział 1

<b>Droga do Traktatu z Lizbony .....</b>	<b>35</b>
1. Uwagi wstępne .....	35
2. „Pozostałości z Amsterdamu” ( <i>Amsterdam lefts</i> ) .....	36
3. Pakiet nicejski .....	37
4. Konwent UE i Konferencja Międzyrządowa 2003–2004 .....	48
5. Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres regulacyjny .....	51
6. Status Polski w świetle rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny .....	53
7. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego .....	54
8. Kontynuowanie reformy ustrojowej Unii Europejskiej w warunkach odrzućenia Traktatu konstytucyjnego .....	55
9. Droga do kompromisu .....	58
10. Kompromis ustalony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21–22.06.2007 r. i Konferencja Międzyrządowa 2007 .....	60
11. Forma prawna Traktatu z Lizbony .....	61
12. Traktat z Lizbony a Traktat konstytucyjny .....	65
13. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony .....	67
14. Wnioski .....	73

#### Rozdział 2

<b>Dyskusja o ratyfikacji w Polsce Traktatu konstytucyjnego i Traktatu z Lizbony .....</b>	<b>76</b>
1. Uwagi wstępne .....	76
2. Okres refleksyjny .....	77

3. Prace nad nowym traktatem rewizyjnym (okres prezydencji niemieckiej) .....	78
4. Mandat Konferencji Międzyrządowej.....	81
5. Okres prac Konferencji Międzyrządowej i kompromis osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 18–19.10.2007 r.....	84
6. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce.....	90
6.1. Procedura ratyfikowania traktatów rewizyjnych .....	90
6.2. Ratyfikacja Traktatu akcesyjnego .....	91
6.3. Procedura ratyfikacyjna Traktatu konstytucyjnego .....	92
6.4. Procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony .....	93
6.5. Po referendum w Irlandii .....	97
7. Wnioski.....	99

### Rozdział 3

<b>Reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej .....</b>	<b>102</b>
1. Uwagi wstępne.....	102
2. Zmiana charakteru prawnego i struktury Unii Europejskiej.....	104
2.1. Przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową .....	104
2.2. Reformy w dziedzinie „polityk i działań wewnętrznych” .....	108
2.3. Reformy w dziedzinie „stosunków zewnętrznych” Unii Europejskiej .....	115
2.3.1. Pojęcie „stosunków zewnętrznych” i systematyka „działań zewnętrznych” Unii Europejskiej.....	115
2.3.2. Reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa ....	116
2.3.3. Główne wyzwania.....	122
2.4. Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości ....	124
3. Kompetencje Unii Europejskiej.....	127
3.1. Sprezycowanie podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi .....	127
3.2. Zasady podziału kompetencji i rodzaje kompetencji Unii Europejskiej .....	133
3.3. Główne kierunki dyskusji nad reformą podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi.....	136
4. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wobec prawa krajowego państw członkowskich.....	139
5. Umocnienie wspólnej aksjologii Unii Europejskiej .....	143
5.1. Wartości, cele i symbole UE.....	143
5.2. Procedura nadzorująca przestrzeganie praworządności.....	148
5.3. Główne kierunki reformy procedury nadzorującej przestrzeganie praworządności .....	153
6. Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej .....	156
6.1. Zasady umocnienia legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej .	156
6.2. Umocnienie roli parlamentów narodowych .....	159

6.2.1. Nowe regulacje dotyczące parlamentów narodowych .....	159
6.2.2. Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości.....	161
6.2.3. Inne postanowienia umacniające pozycję parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej.....	165
6.2.4. Propozycje dalszego umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej.....	166
7. Umocnienie ochrony praw podstawowych .....	168
7.1. Uwagi wprowadzające.....	168
7.2. Nadanie Karcie Praw Podstawowych mocy prawnej .....	170
7.3. Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.....	175
7.3.1. Podstawa prawna i obowiązek przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w świetle postanowień art. 6 ust. 2 TUE .....	175
7.3.2. Ograniczenia przedmiotowe umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.....	177
7.3.3. Forma prawna przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: umowa akcesyjna...	178
7.3.4. Procedura zawarcia umowy dotyczącej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w świetle prawa unijnego .....	181
7.3.5. Podmioty prowadzące negocjacje, finalizacja negocjacji i podstawowe regulacje.....	183
7.3.6. Opinia Trybunału Sprawiedliwości z 18.12.2014 r., 2/13 .....	184
8. Wystąpienie z Unii Europejskiej .....	187
9. Elastyczność w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej.....	194
10. Wnioski.....	197

## **Rozdział 4**

<b>Reformy instytucji.....</b>	<b>200</b>
1. Uwagi wstępne.....	200
2. Katalog instytucji Unii Europejskiej .....	202
3. Zasady działania instytucji .....	203
4. Reforma Parlamentu Europejskiego.....	204
4.1. Umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego.....	204
4.2. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim.....	205
4.2.1. Problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w obliczu „dużego rozszerzenia”: pakiet nicejski.....	205
4.2.2. Modyfikowanie pakietu nicejskiego w toku „dużego” rozszerzenia .....	211
4.2.2.1. Konsekwencje ustaleń szczytu kopenhaskiego (grudzień 2002 r.).....	211
4.2.2.2. Postanowienia przejściowe dotyczące końca kadencji 1999–2004 .....	212

4.2.2.3. Wyjściowy podział miejsc w kadencji 2004–2009 .....	213
4.2.2.4. Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE.....	215
4.2.3. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2009–2014.....	217
4.2.3.1. Alokacja miejsc na początku kadencji 2009–2014 według (skorygowanego) pakietu nicejskiego .....	217
4.2.3.2. Korekta alokacji miejsc w kadencji 2009–2014 na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego .....	218
4.2.3.3. Korekta alokacji miejsc w kadencji 2009–2014 w związku z przystąpieniem Chorwacji do UE.....	220
4.2.4. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie kadencji 2014–2019 (pakiet lizboński) .....	221
4.2.5. Brexit i alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie 2019–2024 .....	223
4.2.5.1. Powiązania procesu Brexitu z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie 2019–2024 .....	223
4.2.5.2. Elastyczna alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie 2019–2024 w związku z Brexitem .....	225
4.2.6. Zakres uwzględnienia zasady degresywnej proporcjonalności .....	228
4.2.7. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim a formuła podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną .....	233
4.2.8. W poszukiwaniu trwałego systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.....	236
4.2.9. Refleksje dotyczące ewolucji alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.....	238
4.3. Propozycje dalszych reform Parlamentu Europejskiego .....	239
5. Reforma Rady Europejskiej .....	241
5.1. Rada Europejska jako instytucja Unii Europejskiej .....	241
5.2. Przewodniczący Rady Europejskiej .....	243
5.3. Szczyt strefy euro.....	247
5.4. Praktyka działania i propozycje dalszych reform Rady Europejskiej .....	249
6. Reforma Rady UE.....	251
6.1. Główne kierunki reformy Rady UE i obowiązujący stan prawny .....	251
6.2. Propozycje dalszych reform Rady UE .....	254
7. Reforma formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.....	255
7.1. Formuła podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną .....	255
7.1.1. Uwagi wprowadzające.....	255
7.1.2. Formuła większości kwalifikowanej w Traktacie z Nicei .....	256



7.1.3. Formuła większości kwalifikowanej w Traktacie konstytucyjnym .....	263
7.1.4. Formuła większości kwalifikowanej w Traktacie z Lizbony ....	265
7.1.5. Brexit a formuła większości kwalifikowanej .....	270
7.2. Zwiększenie liczby obszarów objętych formułą większości kwalifikowanej.....	274
7.2.1. Uwagi wprowadzające.....	274
7.2.2. Zwiększenie liczby obszarów objętych formułą większości kwalifikowanej na mocy Traktatu z Nicei .....	275
7.2.3. Zwiększenie liczby obszarów objętych formułą większości kwalifikowanej na mocy Traktatu z Lizbony .....	280
7.2.4. Postulaty zwiększenia w toku reformy UE obszarów, w których Rada UE decyduje większością kwalifikowaną .....	283
7.3. Refleksje dotyczące ewolucji formuły większości kwalifikowanej ....	284
8. Prezydencja hybrydowa.....	285
8.1. Znaczenie reformy.....	285
8.2. Ewolucja podstaw prawnych prezydencji i jej powiązań instytucjonalnych .....	287
8.3. Przyczyny i koncepcje reformy formuły sprawowania prezydencji...	294
8.4. Prezydencja w pracach nad Traktatem Konstytucyjnym.....	299
8.5. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne nowej formuły hybrydowej prezydencji .....	300
8.6. Funkcje prezydencji.....	307
8.7. Prezydencja hybrydowa w praktyce i główne kierunki reformy .....	312
9. Reforma Komisji Europejskiej.....	314
9.1. Umocnienie efektywności Komisji Europejskiej i pozycji jej Przewodniczącego .....	314
9.2. Problem liczby członków Komisji Europejskiej .....	317
9.2.1. <i>Amsterdams lefts</i> .....	317
9.2.2. Liczba członków Komisji w Traktacie z Nicei.....	319
9.2.3. Liczba członków Komisji w Traktacie konstytucyjnym.....	322
9.2.4. Liczba członków Komisji w Traktacie z Lizbony .....	322
9.2.5. Liczba członków Komisji Europejskiej w kadencji 2014–2019 .....	326
9.2.6. Brexit i liczba członków Komisji Europejskiej w kadencji 2019–2024.....	329
9.2.7. Refleksje dotyczące liczby członków Komisji Europejskiej.....	332
9.3. Propozycje dalszych reform Komisji Europejskiej .....	333
10. Reforma sądów unijnych.....	336
10.1. Ogólne zasady reformy i ich zakres.....	336
10.2. Struktura i skład sądów unijnych.....	338
10.3. Ustanowienie komitetu opiniującego kandydatów na sędziów i rzeczników generalnych .....	340
10.4. Zmiany w procedurach przed sądami unijnymi .....	342

10.4.1. Zmiany w procedurze w sprawie skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.....	342
10.4.2. Zmiany w procedurze prejudycjalnej.....	346
10.4.3. Problem uznania jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości do rozpatrywania pytań prejudycjalnych w stosunku do aktów prawnych dawnego III filaru UE.....	347
10.5. Sądy unijne a Brexit.....	350
10.6. Ewolucja liczby i zasad rotacji rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości.....	351
10.6.1. Znaczenie problemu.....	351
10.6.2. Ewolucja liczby rzeczników generalnych do rozszerzenia Unii Europejskiej w 1995 roku.....	352
10.6.3. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie z Nicei ...	355
10.6.4. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie akcesyjnym 2004.....	357
10.6.5. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie konstytucyjnym.....	358
10.6.6. Uzgodnienia podjęte podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony.....	359
10.6.7. Finalizacja podjętych ustaleń.....	360
10.6.8. Brexit a liczba rzeczników generalnych.....	362
10.6.9. Refleksje dotyczące liczby rzeczników generalnych.....	363
11. Reforma organów doradczych.....	364
12. Wnioski.....	366

## Rozdział 5

<b>Reformy w dziedzinie prawa pierwotnego Unii Europejskiej.....</b>	<b>371</b>
1. Uwagi wstępne.....	371
2. Zakres reform procedury zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE.....	373
3. Reforma procedury zawarcia traktatu rewizyjnego: „zwykła procedura zmiany”.....	374
3.1. Przebieg procedury.....	374
3.2. Praktyka po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.....	375
3.3. Dyskutowane zmiany procedury.....	377
4. Reforma procedur kładki: „uproszczona procedura zmiany”.....	378
4.1. Klasyfikacja procedur kładki.....	378
4.2. Procedury kładki o charakterze strukturalnym.....	379
4.2.1. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 6 TUE.....	379
4.2.2. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 7 TUE.....	380
4.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i> .....	380
4.3.1. Procedura kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”.....	380
4.3.2. Procedura kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem sprzeciwu ze strony parlamentów narodowych.....	381

4.3.3. Procedura kładki <i>ad hoc</i> w ścisłym rozumieniu ( <i>sensu stricto</i> ).....	381
4.3.4. Procedury kładki <i>ad hoc</i> , w których decyzja w sprawie zmiany Traktatów podejmowana jest w formie aktu unijnego prawa pochodnego .....	382
4.3.5. Procedury kładki – dotychczasowa praktyka.....	383
4.4. Dyskutowany zakres wykorzystania procedur kładek w toku reformy ustrojowej Unii Europejskiej.....	385
5. Zawieranie traktatów akcesyjnych .....	386
5.1. Procedura zawierania traktatów akcesyjnych.....	386
5.2. Dyskutowany zakres modyfikacji.....	387
6. Zawieranie przez UE umów międzynarodowych .....	388
6.1. Konsekwencje przekształcenia Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową.....	388
6.2. Sprezycowanie kompetencji Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych.....	390
6.3. Procedura zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych.....	394
6.4. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego Wspólnej Polityki Handlowej a zawieranie umów handlowych nowej generacji.....	397
7. Perspektywa rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE.....	403
7.1. Rewizja Traktatów związana z Brexitem .....	403
7.2. Rewizja Traktatów związana z reformą strefy euro .....	404
7.3. Nowy „traktat europejski” dla Unii w zamierzeniu PiS? .....	406
8. Wnioski.....	409

## Rozdział 6

<b>Reformy w dziedzinie prawa pochodnego UE.....</b>	<b>412</b>
1. Uwagi wstępne.....	412
2. Katalog aktów prawa pochodnego i nowa hierarchia aktów prawa pochodnego .....	414
3. Kontekst wcześniejszej komitologii – procedura regulacyjna połączona z kontrolą.....	416
4. Akty delegowane .....	420
4.1. Podstawa prawna .....	420
4.2. Pojęcie aktu delegowanego, czas trwania i warunki przekazania uprawnień .....	422
4.3. Uprawnienia prawodawcy: warunki przekazania Komisji Europejskiej uprawnień przez Parlament Europejski i Radę UE .....	429
4.3.1. Odwołanie przekazanych uprawnień przez Parlament Europejski lub Radę UE .....	433
4.3.2. Prawo sprzeciwu Parlamentu Europejskiego lub Rady UE.....	435
4.4. Akty delegowane a procedura regulacyjna połączona z kontrolą .....	438

5. Akty wykonawcze.....	440
5.1. Podstawa prawna .....	440
5.2. Zasadnicze elementy pojęcia aktu wykonawczego .....	443
5.3. Zakres zmian wprowadzonych do systemu komitologicznego .....	445
5.3.1. Poprzedni system komitologiczny.....	445
5.3.2. Zasady nowego systemu komitologicznego .....	446
5.3.3. Nowe procedury komitologiczne.....	449
5.3.4. Zasady „przejęcia” od starej do nowej komitologii .....	452
5.3.5. Propozycje reformy procedury komitologicznej.....	453
6. Wokół kryteriów rozróżnienia aktów delegowanych od aktów wykonawczych .....	454
7. Zmiany w procedurach postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości nakierowane na podniesienie efektywności prawa UE ....	458
7.1. Zmiany w procedurze w sprawie skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego .....	458
7.2. Zmiany w procedurze prejudycjalnej .....	465
8. Wnioski.....	468

## Rozdział 7

### Dostosowania ustrojowe w Polsce do reform wprowadzonych

<b>na mocy Traktatu z Lizbony .....</b>	<b>470</b>
1. Uwagi wstępne .....	470
2. Ustawa kooperacyjna 2010.....	472
2.1. Okoliczności uchwalenia ustawy.....	472
2.2. Procedury kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia” .....	473
2.3. Procedury kładki <i>sensu stricto</i> i inne przypadki określone w art. 14 i 15 ustawy kooperacyjnej .....	475
2.4. Klauzula elastyczności .....	478
2.5. Inne przypadki wyodrębnione w ustawie koordynacyjnej .....	479
2.6. Podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia z Unii Europejskiej .....	481
2.7. Ocena .....	490
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.11.2010 r.....	493
3.1. Punkt odniesienia: wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego .....	493
3.2. Suwerenność Polski a członkostwo w Unii Europejskiej.....	499
3.3. Nowe formy zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE: traktat rewizyjny i strukturalne klauzule kładki (art. 48 ust. 6 i 7 TUE).....	502
3.3.1. Zwykła procedura zmiany.....	502
3.3.2. Procedura kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia” (art. 48 ust. 6 TUE) .....	503
3.3.3. Procedura kładki bez zastrzeżenia „zatwierdzenia” (art. 48 ust. 7 TUE) .....	504
3.3.4. Klauzula elastyczności (art. 352 TFUE).....	505
3.4. Ocena .....	506

4. Postulat dostosowania Konstytucji.....	507
4.1. Konstytucja RP a członkostwo w Unii Europejskiej .....	507
4.2. Identyfikacja zasadniczych problemów .....	509
4.2.1. Problemy o charakterze strukturalnym .....	509
4.2.2. Umocnienie efektywności prawa unijnego w polskim porządku prawnym .....	510
4.2.3. Niejasności w obecnie obowiązujących postanowieniach Konstytucji RP.....	511
4.3. Nowe okoliczności związane z wejściem w życie Traktatu z Lizbony .....	512
4.4. Perspektywa wejścia Polski do strefy euro .....	514
4.5. Dotychczasowe prace nad rozdziałem unijnym Konstytucji RP .....	515
5. Wnioski.....	518

## CZĘŚĆ II

### Post-lizbońska Unia Europejska

#### Rozdział 8

<b>Sanacja strefy euro: środki podejmowane jako bezpośrednia reakcja na kryzys finansowy w niektórych państwach strefy euro .....</b>	<b>523</b>
1. Uwagi wstępne.....	523
2. Ustanowienie mechanizmów wsparcia finansowego państw strefy euro	524
2.1. Mechanizm grecki.....	524
2.2. Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności .....	527
3. Umocnienie konkurencyjności państw członkowskich UE: Pakt Euro Plus.....	529
4. Umocnienie dyscypliny budżetowej: Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej .....	533
5. Sześciopak i Dwupak .....	536
6. Zgodność TEMS i TUF z prawem UE oraz uwarunkowania konstytucyjnoprawne w państwach członkowskich UE .....	538
7. Szczyt strefy euro .....	542
7.1. Ustanowienie i ewolucja szczytu euro .....	542
7.2. Skład i charakter szczytu euro.....	544
7.3. Przewodniczący szczytu euro.....	546
7.4. Kompetencje szczytu euro.....	548
7.5. Zajmowane przez szczyt euro stanowiska: procedura, rodzaje i charakter.....	549
7.6. Posiedzenia szczytu euro.....	553
7.7. Inne ważniejsze regulacje organizacyjne .....	554
7.8. Problem zgodności szczytów euro z prawem UE .....	556
8. Wnioski.....	557

**Rozdział 9****Konsolidacja strefy euro: strefa euro jako podstawa**

<b>„rzeczywistej” UGiW</b> .....	560
1. Uwagi wstępne .....	560
2. Program 2012 .....	561
3. Bilans okresu przejściowego .....	563
3.1. Instrumenty nowego zarządzania gospodarczego i umocnienia dyscypliny budżetowej .....	563
3.2. Umocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu .....	567
3.3. Plan ustanowienia unii bankowej .....	569
4. Program 2015 .....	571
5. Program 2017 .....	581
5.1. Dokument Komisji Europejskiej z 31.05.2017 r. ....	581
5.2. Pakiet Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. ....	585
6. Program 2018–2019 .....	590
6.1. Pakiet Komisji Europejskiej z czerwca 2019 r. ....	590
6.2. Pakiet Eurogrupy z 15.06.2019 r. ....	596
6.3. Posiedzenie Szczytu euro 21.06.2019 r. ....	597
6.4. Bilans roku 2019 .....	598
7. Wnioski .....	601

**Rozdział 10****Stan debaty nad ustrojem post-lizbońskiej Unii Europejskiej**

<b>i jej uwarunkowania</b> .....	604
1. Uwagi wprowadzające .....	604
2. Główne etapy reformy ustrojowej Unii Europejskiej .....	605
3. Modelowe ujęcia reformy Unii Europejskiej po zamknięciu etapu sanacji strefy euro .....	607
4. Scenariusze unijne .....	610
5. Wnioski .....	615

**Rozdział 11****Pojęcie „unii politycznej”, jej przyszłe ramy instytucjonalne i procedury ustanowienia**

.....	617
1. Uwagi wprowadzające .....	617
2. Pojęcie „unii politycznej” .....	618
3. Propozycje Komisji Europejskiej nakierowane na ustanowienie unii politycznej .....	619
4. Rozważania doktrynalne dotyczące ustanowienia „unii politycznej” .....	626
5. Procedury i instrumenty ustanowienia „unii politycznej” .....	632
6. Wnioski .....	642

**Rozdział 12****„Integracja zróżnicowana” (*differentiated integration*) czy „integracja elastyczna” (*flexible integration*)? Granice wewnętrznego**

<b>zróżnicowania Unii Europejskiej .....</b>	<b>645</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	645
2. „Integracja zróżnicowana” .....	647
3. Krytyka teorii „zróżnicowanej integracji” .....	648
4. Reforma Unii w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej...	652
5. Integracja elastyczna ( <i>flexible integration</i> ) .....	655
6. Wnioski .....	660

**Rozdział 13****„Integracja elastyczna” a niepraworządność w państwie członkowskim UE .....**

<b>.....</b>	<b>662</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	662
2. Konsolidacja Unii Europejskiej wokół praworządności .....	665
3. Unijny „system ochronny” .....	673
3.1. Podstawowe elementy unijnego „systemu ochronnego” .....	673
3.2. Polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE .....	675
3.3. Ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej .....	676
3.4. Ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego .....	676
3.5. Wzmocniona współpraca .....	677
3.6. Wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE .....	678
3.7. <i>Exit</i> państwa niepraworządnego .....	679
3.8. Wykluczenie państwa niepraworządnego .....	681
4. Konsolidacja i usprawnienie unijnego „mechanizmu ochronnego” .....	684
5. Wnioski .....	687

<b>Podsumowanie .....</b>	<b>691</b>
---------------------------	------------

<b>Bibliografia .....</b>	<b>711</b>
---------------------------	------------





## Wykaz skrótów

<b>AKP</b>	– (państwa) Afryka, Karaiby, region Pacyfiku
<b>BICC</b>	– <i>the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness</i> (Instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności)
<b>CJTF</b>	– Połączone Siły do Zadań Specjalnych ( <i>Combined Joint Task Forces</i> )
<b>COREPER</b>	– Komitet Stałych Przedstawicieli ( <i>Comité des Représentants Permanents</i> )
<b>COSAC</b>	– Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej ( <i>The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union</i> )
<b>DG</b>	– Dyrekcja Generalna
<b>Dz.U.</b>	– Dziennik Ustaw
<b>Dz.Urz. UE</b>	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
<b>Dz.Urz. WE</b>	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
<b>EBC</b>	– Europejska Bank Centralny
<b>EBI (EIB)</b>	– Europejski Bank Inwestycyjny ( <i>European Investment Bank</i> )
<b>EDIS</b>	– <i>European Deposit Insurance Scheme</i>
<b>EFSF</b>	– <i>European Financial Stability Facility</i> (Europejski Instrument Stabilności Finansowej)
<b>EFSM</b>	– <i>European Financial Stability Mechanism</i> (Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej)
<b>EKPCz</b>	– Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
<b>E.L. Rev.</b>	– <i>European Law Review</i>
<b>EMF</b>	– <i>European Monetary Fund</i>
<b>EMS</b>	– Europejski Mechanizm Stabilności
<b>ENA</b>	– Europejski Nakaz Aresztowania
<b>EPPO</b>	– Prokuratura Europejska
<b>EPS</b>	– Europejski Przegląd Sądowy

---

<b>ESBC</b>	– Europejski System Banków Centralnych ( <i>European System of Central Banks</i> )
<b>ETPCz</b>	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
<b>EWEA</b>	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)
<b>EWG</b>	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
<b>EWO</b>	– Europejska Wspólnota Obronna
<b>EWP</b>	– Europejska Wspólnota Polityczna
<b>EWWiS</b>	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
<b>FTK</b>	– Federalny Trybunał Konstytucyjny (RFN)
<b>JAE</b>	– Jednolity Akt Europejski ( <i>Single European Act</i> )
<b>KE</b>	– Komisja Europejska
<b>KNZ</b>	– Karta Narodów Zjednoczonych
<b>KPP</b>	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej
<b>MFW</b>	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
<b>NATO</b>	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego ( <i>North Atlantic Treaty Organisation</i> )
<b>OBWE</b>	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
<b>OECD</b>	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ( <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
<b>OLAF</b>	– Europejski Urząd do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych
<b>OMK</b>	– Otwarta Metoda Koordynacji
<b>ONZ</b>	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
<b>OTK-A</b>	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A
<b>PAP</b>	– Polska Agencja Prasowa
<b>PE</b>	– Parlament Europejski
<b>PiP</b>	– Państwo i Prawo
<b>PND</b>	– Procedura Nadmiernego Deficytu
<b>PSiW</b>	– Pakt Stabilności i Wzrostu UE
<b>PWBiS</b>	– Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
<b>PWM</b>	– Procedura Wielostronnego Monitorowania
<b>QMV</b>	– głosowanie większością kwalifikowaną ( <i>qualified majority voting</i> )
<b>RFN</b>	– Republika Federalna Niemiec
<b>RPEiS</b>	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
<b>SIS</b>	– System Informacyjny Schengen
<b>SPI</b>	– Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd UE – SUE)
<b>SRB</b>	– <i>Single Resolution Board</i>
<b>SRF</b>	– <i>Single Resolution Fund</i>
<b>SUE</b>	– Sąd Unii Europejskiej (uprzednio Sąd Pierwszej Instancji – SPI)

---

<b>TEMS</b>	– Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności
<b>TEWEA</b>	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom)
<b>TEWWiW</b>	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
<b>TFUE</b>	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
<b>TK</b>	– Trybunał Konstytucyjny
<b>TSUE</b>	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 30.11.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich), powoływany też jako Trybunał Sprawiedliwości (TS)
<b>TUE</b>	– Traktat o Unii Europejskiej
<b>TUF</b>	– Traktat o unii fiskalnej (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej)
<b>TWE</b>	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
<b>UE</b>	– Unia Europejska
<b>UGiW</b>	– Unia Gospodarcza i Walutowa UE
<b>UZE</b>	– Unia Zachodnioeuropejska
<b>WE</b>	– Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie (w zależności od kontekstu)
<b>WPBiO</b>	– Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
<b>WPH</b>	– Wspólna Polityka Handlowa
<b>WPZiB</b>	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
<b>WPR</b>	– Wspólna Polityka Rolna
<b>WSiSW</b>	– Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych
<b>WTC</b>	– Wspólna Taryfa Celna
<b>WTO</b>	– Światowa Organizacja Handlu ( <i>World Trade Organization</i> )



„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”.

Z przemówienia ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszonego 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, s. 225–226.



## Wstęp

Na początku 2020 r. rozpoczęły się prace nad zwołaniem „Konferencji w sprawie przyszłości Europy”<sup>1</sup>. Formalnie Konferencja miała rozpocząć się 9.05.2020 r. w 70. rocznicę opublikowania Deklaracji Schumana. Miałyby potrwać dwa lata i sfinalizować swoje prace Wspólną Deklaracją podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2022 r.<sup>2</sup> Pomyślana jest jako wielopłaszczyznowe forum dyskusyjne (na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym, obywatelskim), w ramach którego zostaną ocenione z jednej strony doświadczenia związane z ponad 10-letnim obowiązywaniem Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1.12.2009 r.), z drugiej zaś – nowe wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska. Wspólnym mianownikiem tych wyzwań jest przede wszystkim kryzys demokracji liberalnej, silne tendencje nacjonalistyczne i populistyczne, rozchwianie zachodniego systemu bezpieczeństwa i narastające przesunięcia w globalnym układzie sił<sup>3</sup>.

Planowano, że debaty podczas Konferencji pójdą w dwóch zasadniczych kierunkach<sup>4</sup>:

- 1) po pierwsze, skupione będą na priorytetach politycznych w działalności Unii Europejskiej. Wytyczną w tej mierze miałyby być „Program dla Europy” przedstawiony przez Ursulę von der Leyen latem 2019 r. jeszcze jako desygnowaną na przewodniczącą Komisji Europejskiej<sup>5</sup>. W Programie tym wskazała ona następujące, najważniejsze obszary działania w kadencji Komisji 2019–2014: Europejski Zielony Ład, Gospodarka, która służy ludziom (w tym finalizacja reformy strefy euro), Europa na miarę ery cyfrowej, Ochrona naszego europejskiego stylu życia (w tym prawo-

---

<sup>1</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15.01.2020 r. (2019/2990 (RSP)).

<sup>2</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe*. Brussels, 22.1.2020 COM(2020) 27 final, pkt 6.

<sup>3</sup> Zob. T. Bunde, R. Carr, S. Eisentraut, Ch. Erber, J. Hammelehle, L. Hartmann, J. Kabus, F. Stark, J. Voje, *Munich Security Report 2020*, Munich Security Conference, luty 2020, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/> (dostęp: 2.03.2020 r.).

<sup>4</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe*. Brussels, 22.1.2020 COM(2020) 27 final, pkt 2.

<sup>5</sup> *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2014)*. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf) (dostęp: 2.03.2020 r.). Szerzej na ten temat: *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Warszawa 2019.

rządność i tworzenie polityki migracyjnej), Silniejsza pozycja Europy w świecie, Nowy impuls dla demokracji europejskiej<sup>6</sup>;

- 2) **po drugie**, obrady Konferencji miałyby również dotyczyć reform ustrojowych Unii Europejskiej. W tym przypadku głównym punktem odniesienia pozostają nadal scenariusze ewolucji ustrojowej Unii nakreślone w *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, opublikowanej przez Komisję Europejską 1.03.2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich<sup>7</sup>.

Pandemia koronawirusa, która dosięgła Europy również na początku 2020 r. i rozpoczęła gwałtowną ekspansję, wywoła „terapię szokową” także w stosunku do Unii Europejskiej. Społeczeństwa państw Europy czeka bardzo trudny okres: upadek wielu przedsiębiorstw, znaczny wzrost liczby bezrobotnych, recesja gospodarcza o nieznanym jeszcze głębi ani długości trwania. Panuje powszechna opinia, że pandemia koronawirusa pociągnie za sobą głębokie, wstrząsające dotychczasowymi układami w skali globalnej, regionalnej i narodowej następstwa. Opinie te są natomiast podzielone, jeśli chodzi o konkretne kierunki tych następstw. Niektórzy twierdzą, że konsekwencje pandemii koronawirusa przypieczętują los demokracji liberalnych, doprowadzą do rozpadu Unii Europejskiej oraz rewitalizacji nacjonalistycznych państw narodowych. Tak jednak nie musi być. Pandemia koronawirusa bardzo brutalnie ukazała współzależności globalne, a zarazem wartość transgranicznych procesów integracyjnych oraz kruchość i nieadekwatność działań, ograniczonych do ram państwowych<sup>8</sup>.

Rozpoczęcie Konferencji w sprawie przyszłości Europy przesunięto co najmniej do września 2020 r.<sup>9</sup> Nie straci ona jednak na znaczeniu, bowiem w jej ramach koncentrować się będą debaty nad przyszłym kształtem integracji europejskiej. Przede wszystkim pod wpływem następstw pandemii koronawirusa gruntownej redefinicji ulegną priorytety polityczne działań Unii Europejskiej. Nie oznacza to, że zadania nakreślone w dotychczasowym „planie” Przewodniczącej Komisji Europejskiej stracą na ważności. Zejdą one jednak na plan dalszy wobec konieczności koncentracji wszelkich zasobów na zwalczaniu pandemii, a następnie jej skutków społecznych i gospodarczych. Unia koncentruje obecnie swoje zasoby finansowe oraz dostosowuje mechanizmy stojące w jej dyspozycji do tych zasadniczych wyzwań. Podporządkowuje temu negocjacje nad perspektywą budżetową na lata 2021–2027 oraz działania w krótkim-, średnim- i strategicznym wymiarze nakierowane na przezwyciężenie następstw pandemii ko-

<sup>6</sup> Konkretyzacja tego programu – zob. *Program prac Komisji Europejskiej na 2020 r. Ambitny plan działania dla Unii, która mierzy wyżej*. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP/20/124, Bruksela, 29.01.2020 r.

<sup>7</sup> Komisja Europejska COM(2017)2015 z 1.03.2017 r.

<sup>8</sup> J. Barcz, J. Truszczyński, *Unia Europejska „w czasach zarazy”*. Ekspertyza Konferencji Ambasadorów RP, opublikowana 6.04.2020 r. <https://ambasadorowie.org/2020/04/10/unia-europejska-w-czasach-zarazy/> (dostęp: 19.04.2020 r.).

<sup>9</sup> D. Suica (Vice-President of the European Commission and Commissioner in charge of Democracy and Demography), *Coronavirus re-sets agenda for Conference on Future of Europe*, „Financial Times”, <https://www.neweurope.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-postponed/> (dostęp: 16.04.2020 r.).



ronawirusa<sup>10</sup>. Do zasadniczych wyzwań należeć będzie również zachowanie spójności unijnego rynku wewnętrznego (którego ważne zasady zostały zawieszono, aby umożliwić efektywne zwalczanie następstw pandemii) oraz umocnienie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w związku z możliwymi przesunięciami układu politycznego w skali globalnej.

Przedmiot niniejszej książki koncentruje się na drugim aspekcie debat Konferencji, tj. na reformie ustrojowej Unii Europejskiej. Nie ulega jednak wątpliwości, że sprecyzowanie politycznych priorytetów działania Unii i radykalne zmiany w tym zakresie pod wpływem następstw pandemii koronawirusa będą miały bezpośredni wpływ na ewolucję ustrojową Unii. Autor niniejszej książki nie podziela opinii, że następstwa pandemii będą miały katastrofalny wpływ na konstrukcję integracji europejskiej. Mimo początkowych błędów<sup>11</sup>, Unia szybko zaczęła podejmować efektywne działania na rzecz zwalczania pandemii oraz przeznaczona na ten cel olbrzymie środki. Następstwa pandemii koronawirusa będą raczej podobne do następstw kryzysu finansowego, który wstrząsnął strefą euro: dał on asumpt do wypracowania planu i podjęcia konsekwentnych działań na rzecz pierw sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro.

W przypadku następstw pandemii koronawirusa reformy ustrojowe Unii Europejskiej będą musiały przede wszystkim gwarantować efektywną realizację zmodyfikowanych priorytetów politycznych Unii.

Oznacza to zwłaszcza konieczność radykalnego umocnienia sprawności zarządzania gospodarczego w UE, co jest równoznaczne z przyspieszeniem realizacji planowanych reform strefy euro.

Oznacza to również konieczność podniesienia efektywności unijnego procesu decyzyjnego (dalsze odchodzenie od jednomyślności państw członkowskich na rzecz podejmowania decyzji w formule większości kwalifikowanej) oraz gruntowne przemyślenie podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, zwłaszcza w zakresie kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie oraz kompetencji wspierających, koordynacyjnych i uzupełniających Unii: niektóre państwa członkowskie, zarzucające obecnie Unii Europejskiej zaniechanie i opieszałość w działaniach nakierowanych na zwalczanie pandemii koronawirusa, „pomijają”, że uprzednio zazdrośnie strzegły wyłączności swoich kompetencji w dziedzinie zdrowia publicznego (art. 168

---

<sup>10</sup> Zob. np. Plan działania Komisji Europejskiej i Przewodniczącego Rady Europejskiej przedłożony 15.04.2020 r. – (*Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures*), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication\\_-\\_a\\_european\\_roadmap\\_to\\_lifting\\_coronavirus\\_containment\\_measures\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf) (dostęp: 19.04.2020 r.).

<sup>11</sup> Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences, 16.04.2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_675](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_675) (dostęp: 19.04.2020 r.).

TFUE odnoszący się to tej problematyki objęty jest jedynie kompetencjami wspierającymi, koordynacyjnymi i uzupełniającymi Unii).

Wreszcie oznacza to także, że przestrzeganie praworządności stanie się głównym testem wiarygodnego i efektywnego statusu państwa członkowskiego w Unii Europejskiej, a w efekcie przynależności do Unii. Jedno z głównych założeń niniejszej książki wskazuje na przestrzeganie praworządności jako zasadnicze kryterium członkostwa w Unii Europejskiej i zarazem jako granicę, za którą zaczyna się głęboka marginalizacja niepraworządnego państwa członkowskiego. Formacje polityczne w państwach członkowskich UE, którym zarzucane są działania niepraworządne, mają nadzieję, że pandemia koronawirusa da się wykorzystać do „legitymizacji” takich działań i utrwalenia ich władzy. Następstwa będą jednak przeciwne<sup>12</sup>: Unia Europejska działająca na rzecz przewyciężenia następstw pandemii będzie wymagała umocnienia solidarności i wiarygodności między państwami członkowskimi, a to z kolei zakłada konsekwentne trzymanie się przez nie wspólnych wartości, w tym zwłaszcza przestrzegania praworządności.

We wstępie do książki, niezależnie od powyższych uwag, należy podkreślić kilka wiodących założeń, które łączą zawarte w niej rozważania. Jest to tym istotniejsze, że zmiany zarówno w środowisku międzynarodowym Unii Europejskiej, jak i w sytuacji wewnętrznej w Unii (w poszczególnych państwach członkowskich), nabrały w ostatnich latach wcześniej niezakładanego tempa i często obierają mało obliczalne kierunki. Tendencje te są obecnie dodatkowo wzmocnione następstwami pandemii koronawirusa.

**1.** Przede wszystkim należy docenić obecny stan ustrojowy Unii Europejskiej, wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony. Prawie nazajutrz po jego wejściu w życie pojawiła

<sup>12</sup> Parlament Europejski w rezolucji z 17.04.2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami (2020/2616(RSP)), w dziale – *Ochrona demokracji, zasady państwa prawa i praw podstawowych* – podkreślił (punkt 46), że „należy nadal stosować Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej i zapewniać poszanowanie praworządności, oraz że w kontekście środków nadzwyczajnych władze muszą dopilnować, by wszyscy korzystali z tych samych praw i z takiej samej ochrony; podkreśla, że wszystkie środki przyjmowane na szczeblu krajowym lub europejskim muszą być zgodne z zasadą praworządności, ściśle proporcjonalne do wymogów sytuacji, wyraźnie powiązane z trwającym kryzysem zdrowotnym, ograniczone w czasie i poddawane regularnej kontroli”; Parlament Europejski uznał za całkowicie niezgodne z wartościami europejskimi zarówno decyzję rządu węgierskiego o przedłużeniu stanu wyjątkowego na czas nieokreślony, o upoważnieniu rządu do bezterminowego sprawowania władzy w drodze dekretów, a także o osłabieniu nadzoru Parlamentu w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i działania podjęte przez polski rząd – a mianowicie zmianę ordynacji wyborczej wbrew orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego i przepisom przewidzianym w ustawie – by w czasie pandemii przeprowadzić wybory prezydenckie, co może zagrozić życiu obywateli polskich i podważyć koncepcję wolnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborów, o których mowa w Konstytucji RP. Następnie (w punkcie 47 rezolucji) Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską, aby „pilnie oceniła, czy środki nadzwyczajne są zgodne z traktatami, oraz w pełni wykorzystała wszystkie dostępne unijne narzędzia i sankcje, w tym budżetowe, w celu usunięcia tego poważnego i utrzymującego się naruszenia prawa, a także ponownie podkreśla natychmiastową potrzebę unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych; wzywa Radę, by powróciła do dyskusji i procedur związanych z toczącymi się postępowaniami na podstawie art. 7” (TUE).

<https://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/texts-adopted.html> (dostęp: 19.04.2020 r.).

się atrakcyjnie brzmiąca teza, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości<sup>13</sup>. W moim pojęciu założenie takie jest gruntownie błędne: Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, iż skuteczna reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią<sup>14</sup>. W przeciwnym bowiem wypadku realna staje się fragmentacja procesu integracji europejskiej.

2. Zmienił się zasadniczo punkt odniesienia dla dyskusji o groźbie fragmentacji Unii Europejskiej. Głównym następstwem kryzysu finansowego nie stał się – jak wieszczono – rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza. Przeciwnie: kryzys dał mocny impuls do działań na rzecz – w pierw – sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei asumpt do uzasadnionych obaw, iż jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską: w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawała Wielka Brytania, nienależąca do strefy euro. Wraz z Brexitem zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie. Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście Komisji Europejskiej, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki” i strategii „pragmatycznej ścieżki”. Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła wyraz w tzw. ofercie Junckera (wrzesień 2017 r.), stosownie do której wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (wielu prędkości). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”: pakiet Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., nakierowany na realizację tych elementów reformy Unii Gospodarczej i Walutowej, które są realistyczne w wymiernym czasie. Oznacza to zarazem pewne „spłaszczenie” planowanych, ambitnych reform. Następstwem takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie – staje się głównym nurtem jej reformy ustrojowej. Zarazem państwo członkowskie, które nie zdecyduje się na określenie strategii wejścia do strefy euro, jest wystawione na niebezpieczeństwo

<sup>13</sup> Zob. np. przebieg dyskusji podczas debat zorganizowanych w 2013 r. na zaproszenie ówczesnego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa* (debaty na zaproszenie Prezydenta RP), Warszawa 2014.

<sup>14</sup> *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7–8 November 2013*, red. Ch. Rosselli, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 12/13 December 2013.

pogłębiającego się zmarginalizowania w ramach UE. Jak wspomniano wyżej, przeciężenie następstw gospodarczych pandemii koronawirusa będzie wymagało umocnienia efektywności zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, a to z kolei oznacza, że planowane reformy strefy euro muszą być konsekwentnie i bez zwłoki realizowane.

3. Strategia „pragmatyczna” i „wspólnej ścieżki” wskazuje na kolejną zaletę ustroju Unii Europejskiej ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony: wyraża się ona we wprowadzeniu do Traktatów procedur, które umożliwiają ewolucję ustroju Unii bez konieczności sięgania do traktatu rewizyjnego. Ta możliwość „elastycznej” ewolucji ustroju Unii przebiega w kilku płaszczyznach. Znalazła ona wyraz zarówno w wielu ściśle zaprogramowanych w Traktacie działaniach, prowadzących do sprecyzowanego rezultatu (jak choćby dochodzenie do finalnej formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną), jak i w licznych procedurach kładki, które umożliwiają wprowadzanie istotnych zmian ustrojowych bez konieczności sięgania do traktatu rewizyjnego. Co prawda, podejmowanie w tych ramach działań implementacyjnych okazało się przedsięwzięciem trudnym, niemniej po wejściu Traktatu z Lizbony w życie stopniowo przeprowadzono najistotniejsze reformy: doprecyzowano nowe procedury legislacyjne, zwłaszcza wydawanie aktów delegowanych i wykonawczych (nowa komitologia, sprecyzowanie kryteriów rozdziału aktów delegowanych i aktów wykonawczych), „uruchomiono” procedurę inicjatywy obywatelskiej oraz negocjacje nad umową w sprawie przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „uruchomiono”, wbrew pierwotnemu powszechnemu sceptycyzmowi, jedną z procedur kładek (ust. 6 art. 48 TUE), ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, podporządkowaną Wysokiemu Przedstawicielowi do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W dziedzinie zarządzania Unią – w wyniku przekształcenia Rady Europejskiej w unijną instytucję, ustanowienia jej Przewodniczącego oraz wprowadzenia tzw. hybrydowej prezydencji – nastąpiły istotne zmiany, określane jako przejście od zarządzania *botton-up* do zarządzania *top-down*, tj. koncentracja i personifikacja zarządzania w Radzie Europejskiej i nadszpiegowanie mocna emancypacja roli jej Przewodniczącego. Zważmy, że również poradzenie sobie z nadchodzącymi wyzwaniem: budową wspólnej polityki obronnej, wypracowaniem wspólnej polityki migracyjnej, przeprowadzeniem ważnych elementów reformy strefy euro, nie wymaga ingerencji w postanowienia Traktatów, lecz może być realizowane przy pomocy istniejących procedur, pod warunkiem że państwa członkowskie podejmą stosowne uzgodnienia. *Last but not least*, o elastyczności procedur dostosowań ustrojowych Unii, wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony, do nowych wyzwań dobrze świadczy sprawne poradzenie sobie przez UE z instytucjonalnymi następstwami Brexitu.

4. Podkreślając znaczenie mechanizmów umożliwiających „elastyczną” ewolucję ustroju Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na zmianę innego, istotnego paradygmatu: uprzednio wiodące założenie łączyło mocno podnoszenie efektywności działania procesu integracji europejskiej z umacnianiem wewnętrznego ujednoczenia w ramach Wspólnot, a następnie Unii. Obecnie wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej

stało się faktem: narastające, wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej należy więc przyjąć jako trwałą, strukturalną cechę procesu integracji europejskiej, która musi być uwzględniana w toku poszukiwania modelu Unii, umacniającej swoją efektywność. Zróżnicowanie takie może stać się ważnym czynnikiem podnoszącym dynamikę procesu integracji i wychodzącym naprzeciw postulatowi umocnienia zasady subsydiarności. Z ustrojowego punktu widzenia zasadniczym warunkiem powodzenia takiego rozwoju jest to, aby przejawy zróżnicowania przebiegały w ramach proceduralnych określonych Traktatami (tak też się dzieje: z coraz większym powodzeniem jest wykorzystywana procedura wzmocnionej współpracy, sięgnięto do stałej współpracy strukturalnej we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, istnieją odrębne reżimy grupy Schengen czy Unii Gospodarczej i Walutowej z interesującymi doświadczeniami tzw. klauzul otwartości w srodach budowania unii bankowej). W grę wchodzi bowiem zachowanie spójności procesu integracji. Jednym z głównych zadań nadchodzącej dyskusji będzie określenie takich „pieczołowicie wypracowanych mechanizmów instytucjonalnych” (*carefully crafted institutional mechanisms*)<sup>15</sup>, które będą zapewniały możliwość „pogłębiania” integracji przez grupy państw członkowskich oraz gwarantowały spójność ustrojową całej Unii Europejskiej. Abstrahując od tego, że obecnie nie ma raczej dobrej atmosfery politycznej w państwach członkowskich do reform ustroju Unii, które wymagałyby zawarcia traktatu rewizyjnego, to jednak gotowość do zawierania kompromisów nakierowanych na umocnienie efektywności działań Unii bez wątpienia się umocni. Wynika to choćby z tego, że potrzebne będą szybkie i zdecydowane wspólne działania na rzecz przezwyciężenia następstw gospodarczych i społecznych pandemii koronawirusa. Można więc zakładać, że realistyczne stanie się ponowne „uruchomienie” procedur kładek, podobnie jak miało to miejsce pod wpływem następstw kryzysu finansowego (co otworzyło drogę do ważnych reform ustrojowych UE).

5. Jeśli powyżej wskazywano, że problem fragmentacji procesu integracji europejskiej związany z konsolidacją strefy euro zmienił zasadniczo (w następstwie strategii „wspólnej ścieżki”) swój charakter, to należy zarazem wskazać, że pojawił się znacznie groźniejszy czynnik, który może prowadzić do wstrząsu w spójności Unii Europejskiej. Chodzi o narastającą niepraworządność w Polsce i na Węgrzech. Następstwem związanych z tym problemów jest z jednej strony „ujawnienie się” praworządności jako wspólnego mianownika Unii Europejskiej – niepraworządność bowiem jest zaprzeczeniem integracji i prowadzi do podważenia podstaw, na jakich zasadza się Unia. Z drugiej strony następstwem niepraworządności w państwie członkowskim jest, nawet jeśli są uzasadnione skargi na słabą efektywność reakcji ze strony UE, pogłębiająca się izolacja państwa niepraworządnego w Unii (zjawisko „otorbiania” takiego państwa). W przypadku pogłębiania się i utrwalenia niepraworządności może wystąpić sytuacja, w której margines izolacji zostanie wyczerpany i zabraknie miejsca w Unii dla takiego państwa. Nie jest to proces łatwy z punktu widzenia spójności Unii i procedur unijnych: decydujący będzie na pewnym etapie tekst „odwracalności”, tj. politycznego oszaco-

<sup>15</sup> *Shaping the Future...*, s. 10.

wania, czy w danym państwie możliwy jest powrót do rządów prawa. Bez wątplenia jednak skutki społeczne, gospodarcze i polityczne pandemii koronawirusa przyspieszą związane z tym procesy.

\*\*\*

Autor książki jako wysoki urzędnik polskiego MSZ zajmował się różnymi aspektami członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a od ponad 20 lat zajmuje się naukową analizą ewolucji ustrojowej Unii. Niniejsza książka stanowi podsumowanie tych doświadczeń i badań, przy czym wcześniejsze wywody zostały gruntownie zaktualizowane<sup>16</sup>. Przede wszystkim jednak zmienił się punkt odniesienia analizy: z jednej strony uwzględniono istotną zmianę paradygmatów mających wpływ na dalszą ewolucję ustroju Unii (wskażana wyżej strategia ścieżki „wspólnej” i ścieżki „pragmatycznej”, narastające problemy związane z praworządnością w niektórych państwach członkowskich, spinane obecnie wspólnym mianownikiem następstw pandemii koronawirusa), z drugiej zaś strony – w związku z czekającą nas kolejną debatą nad reformami ustrojowymi Unii – skoncentrowano się na ukazaniu źródeł i kontekstu poszczególnych problemów ustrojowych i propozycji reformy Unii. Może to być szczególnie interesujące dla Czytelnika, pamięć instytucjonalna odgrywa bowiem fundamentalną rolę w negocjacjach nad reformami ustrojowymi UE.

Materia książki została podzielona na dwie zasadnicze części. Rozdziały zawarte w części I: *Lizbońska Unia Europejska* (od rozdziału 1 do 7) odnoszą się do źródeł regulacji ustrojowych oraz ewolucji poszczególnych zagadnień instytucjonalnych wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony oraz implementacji reform zaprogramowanych w tym Traktacie. W tym kontekście omówione są projekty diskutowanych, dalszych reform związanych z poszczególnymi obszarami ustroju lizbońskiej Unii Europejskiej (ustanowionej na mocy Traktatu z Lizbony). Rozdziały natomiast (od 8 do 13) zawarte w części II: *Postlizbońska Unia Europejska*, koncentrują się przede wszystkim na konsekwencjach kryzysu finansowego i działaniach ustrojowych podejmowanych na rzecz sanacji strefy euro, a następnie jej konsolidacji. Związane są z tym dalsze, istotne kwestie ustrojowe, zwłaszcza zakres oddziaływania reformy strefy euro na ewolucję ustrojową Unii Europejskiej jako całości. Należy przy tym uwzględnić, że rozważania zawarte w obu częściach są mocno powiązane, jak bowiem wskazano wyżej, Unia postlizbońska budowana jest na mocnej podstawie Unii lizbońskiej.

<sup>16</sup> Najważniejsze publikacje książkowe autora w układzie chronologicznym: *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym (wraz z tekstem Traktatu)*, Warszawa 2005; *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011; *Traktat z Lizbony. Głównie kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej oraz Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012; *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016; *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017. Wybór najważniejszych artykułów autora i przyczynków z ostatnich lat zawarty jest w publikacji: *Polska w Unii Europejskiej w latach 2016–2019. Wybór artykułów i przyczynków*, Piaseczno 2019. Książka jest dostępna w systemie *open access*: [www.janbarcz.prv.pl](http://www.janbarcz.prv.pl).

Analiza konkretnych propozycji odnoszących się do dalszych reform Unii Europejskiej odwołuje się przede wszystkim – poza miarodajną literaturą przedmiotu – do dokumentów Komisji Europejskiej oraz innych instytucji unijnych<sup>17</sup> oraz raportów przedkładanych przez czołowe europejskie think tanki<sup>18</sup>.

*Piaseczno, kwiecień 2020 r.*

*Jan Barcz*

---

<sup>17</sup> Najważniejsze dokumenty o „ramowym” charakterze: Komisja Europejska. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*. Komunikat prasowy IP/12/1272, Bruksela, 28.11.2012 r., oraz Komunikat Komisji. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Bruksela, 30.11.2012 r., COM(2012) 777 final/2. Corrigendum; Komisja Europejska. *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, 20.3.2013 r., COM(2013) 165 final.; przedstawione 21.06.2015 r. sprawozdanie pięciu przewodniczących – Przewodniczącego Komisji Jeana-Claude’a Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy Jeroena Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego Maria Draghi – *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22.06.2015 r.; *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, opublikowana przez Komisję Europejską 1.03.2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich. Komisja Europejska COM(2017)2015 z 1.03.2017 r.; Komisję Europejską. *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*. Komisja Europejska, COM(2017)291 z 31.05.2017 r.; Komisja Europejska. *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*. Komunikat prasowy IP/17/5005, Bruksela, 6.12.2017 r.; *Deepening Europe’s Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents’ Report*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. European Commission’s contribution to the Euro Summit on 21 June 2019; Komisja Europejska. *Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej w Europie: podsumowanie po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących*. Komunikat prasowy IP/19/2934, Bruksela, 12.06.2019 r.; Statement. Euro Summit Brussels, 13 December 2019 (OR. en) EURO 505/19 EUROSUMMIT 3 TSGC 6.

<sup>18</sup> Przede wszystkim: *Shaping the Future...*; R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe’s last Chance*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 105, 11.02.2014 r.; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013; *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe’s Future* (grudzień 2013), drugi raport z października 2014 r. – *New Pact for Europe. Towards am New Pact for Europe* (październik 2014), i trzeci raport – *Re-energising Europe. A package deal for the EU27* (November 2017); Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O’Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 30.10.2014 r.; N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali, No. 10, June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013; *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford–Portland, Oregon 2015.





Część I

**LIZBOŃSKA UNIA EUROPEJSKA**



## Rozdział 1

# DROGA DO TRAKTATU Z LIZBONY

### 1. Uwagi wstępne

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale mają charakter wprowadzający do problematyki reform ustrojowych Unii Europejskiej uzgodnionych w ramach Traktatu z Lizbony. Ich zadaniem jest naświetlenie znaczenia poszczególnych etapów prac nad reformą ustrojową Unii Europejskiej, sfinalizowanych w Traktacie z Lizbony.

Rozważania rozpoczynają się od Traktatu z Amsterdamu, bowiem podczas prac nad tym Traktatem po raz pierwszy pojawiły się sprawy ustrojowe, związane z realną możliwością przyjęcia do Unii Europejskiej nowych demokracji – jak wówczas określano państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Następnie rozważania obejmują Traktat z Nicei, na mocy którego nie zdołano, co prawda, przeprowadzić gruntownej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, lecz Traktat ten odegrał jednak fundamentalną rolę w „instytucjonalnym” przygotowaniu Unii do „dużego” rozszerzenia. Zarazem – w toku prac nad tym Traktatem – zidentyfikowano zasadnicze problemy ustrojowe gruntownej reformy samej Unii Europejskiej.

Ważnym etapem były prace nad Traktatem konstytucyjnym, który – choć nie wszedł w życie – pozwolił na uzgodnienie pakietu reform ustrojowych Unii Europejskiej, który z niewielkimi zmianami został sfinalizowany w Traktacie z Lizbony.

Szczegółowa analiza kolejnych etapów uzgodnień dotyczących zasadniczych kierunków reformy ustrojowej Unii Europejskiej, sfinalizowanych w Traktacie z Lizbony, została przeprowadzona w dalszych rozdziałach. Zadaniem natomiast niniejszego rozdziału jest przedstawienie ram prawno-politycznych tych uzgodnień, tj. problemów ustrojowych, które narastały wraz z kolejnymi traktatami rewizyjnymi w ich politycznym kontekście.

## 2. „Pozostałości z Amsterdamu” (*Amsterdam lefts*)

Ówczesna „12” państw członkowskich, podejmując w ramach Rady Europejskiej podczas spotkania w Kopenhadze (21–22.06.1993 r.) zasadniczą decyzję polityczną, iż „państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które tego pragną, będą mogły ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej”, świadoma była związanych z tym wyzwań instytucjonalnych. Wśród sformułowanych wówczas politycznych warunków akcesu, zwanych kryteriami kopenhaskimi, znalazł się również warunek, z reguły pomijany w ówczesnych analizach politycznych i naukowych: „Zdolność Unii do przyjęcia nowych członków, przy jednoczesnym zachowaniu tempa integracji europejskiej jest również ważnym czynnikiem, leżącym w ogólnie pojętym interesie zarówno Unii, jak i państw kandydujących do członkostwa”<sup>1</sup>. Już wówczas zdawano sobie dobrze sprawę z tego, że nadchodząca „fala” rozszerzenia będzie różnić się istotnie od poprzednich – nie tylko liczbą państw kandydujących, lecz także skalą wyzwań gospodarczych, politycznych i ustrojowych.

Po raz pierwszy zajęto się poważniej koniecznością reformy ustrojowej Unii w związku z nowymi wyzwaniami podczas Konferencji Międzyrządowej 1996–1997<sup>2</sup> przygotowującej Traktat z Amsterdamu (podpisany 2.10.1997 r., wszedł w życie 1.05.1999 r.)<sup>3</sup>. Mimo że problem „instytucji w demokratycznej i efektywnej Unii” znalazł się w agendzie Konferencji Międzyrządowej, nie poświęcono mu wówczas większej uwagi. Konferencja Międzyrządowa przebiegała w specyficznej atmosferze. W dniu 1.01.1995 r. nastąpiło rozszerzenie o trzy państwa – Austrię, Szwecję i Finlandię. Paralelnie do Konferencji trwały prace nad wprowadzaniem III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Istotnych modyfikacji wymagał ówczesny TUE i TWE, m.in. w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i „uwspólnotowienia” *acquis* Schengen, tj. przeniesienia z ówczesnego III filaru UE do TWE (na tej podstawie utworzony nowy rozdział IV TWE).

Traktat z Amsterdamu skoncentrował się więc na tych sprawach, nie wprowadzając szerszej reformy ustrojowej w kontekście zbliżającego się rozszerzenia UE<sup>4</sup>. Pewne, stosunkowo istotne znaczenie dla dyskusji nad dalszą reformą ustrojową Unii miały dwa, przyjęte wówczas uzgodnienia:

- 1) po pierwsze – na mocy Traktatu z Amsterdamu zmieniono ówczesny art. 189 (poprzedni art. 137) TWE, ograniczając liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego do 700. Zamysł tej zmiany polegał na tym, aby po rozszerzeniu zachować

<sup>1</sup> Zob. MIE 2002/53, cz. 1, s. 7.

<sup>2</sup> Materiały w: MIE 2002/53, cz. 1, s. 59 i n.

<sup>3</sup> Dz.Urz. WE C 340, s. 1.

<sup>4</sup> Zob. Ch. Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU*, Wiedeń 1997; *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, red. W. von Hummer, Wiedeń 1998. W polskiej literaturze: B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, Warszawa 2000.

efektywność działania Parlamentu (jak zobaczymy na mocy Traktatu z Nicei i tak zwiększono liczbę deputowanych do 732);

- 2) po drugie – w dołączonym do TUE i TWE „Protokole w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej” „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (w art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza w Komisji Europejskiej wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu „kompensatę”, zwłaszcza przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE.

Postanowienia te miałyby znaczenie dla tempa procesu rozszerzenia, gdyby liczba państw kandydujących nie przekraczała pięciu – istniejących 20 komisarzy gwarantowało bowiem uwzględnienie kandydatów wskazanych przez potencjalnych 20 członków (15 obecnych oraz ewentualnych pięciu nowych). Wówczas (gdy kandydatów było pięciu) prezentowano powyższe uzgodnienie (zapowiedź rezygnacji z „drugiego” komisarza) w stosunku do państw kandydujących jako sukces polityczny, otwierający „instytucjonalnie” drogę do rozszerzenia bez potrzeby ponownej rewizji traktatów. Niemniej liczba państw aspirujących do członkostwa szybko przekroczyła pięć, a tym samym – stosownie do art. 2 wspomnianego wyżej Protokołu – co najmniej rok przed finalizacją zakładanego rozszerzenia należało rozpocząć procedurę rewizji traktatów.

Pozostało natomiast zastrzeżenie „dużych” państw związane z „kompensatą” ich interesów, zwłaszcza w toku uzgadniania nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Należy o nim pamiętać, bowiem powracało ono – jako jedno z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) – w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) w kontekście uzgodnień zasadniczych elementów pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

### 3. Pakiet nicejski

Do kształtu głębszej reformy ustrojowej Unii Europejskiej powrócono podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, której prace uwieńczył 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 wyzwań, z którymi Unia musi sobie wcześniej czy później poradzić, została zdominowana 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). Nałożyły się na to głębokie problemy strukturalne w UE, odnoszące się do kierunku ekonomicznego i politycznego rozwoju Unii oraz nastawienie do strategii rozszerzenia. Konsekwencją stał się głęboki kryzys Unii, którego istotnym aspektem było również zahamowanie procesu ratyfika-

cji Traktatu konstytucyjnego (jako następstwo negatywnych wyników referendum we Francji<sup>5</sup> i w Niderlandach<sup>6</sup>).

Bezpośredni impuls do debaty nad przyszłością Unii Europejskiej dał Traktat z Nicei (został podpisany 26.02.2001 r., wszedł w życie 1.02.2003 r.)<sup>7</sup>. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowywała ten Traktat, starły się dwie koncepcje dalszego działania:

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

Ostatecznie przyjęto pierwszą koncepcję, co umożliwiło finalizację „dużego” rozszerzenia Unii Europejskiej z dniem 1.05.2004 r. (przyjęto 10 państw, w tym Polskę) i z dniem 1.01.2007 r. (przyjęto Bułgarię i Rumunię), bowiem próba przeprowadzenia już wówczas głębszych reform Unii z pewnością pociągnęłaby za sobą przedłużenie procesu rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, a tym samym odsunięcie daty przyjęcia nowych państw członkowskich. Niemniej jednak decyzji tej towarzyszyło postanowienie, aby wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Nicei powrócić do prac nad gruntownymi reformami UE.

Rozwiązanie to określa się mianem kompromisu z Nicei (uzgodniony został bowiem podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei 7–11.12.2000 r.)<sup>8</sup>. Niezależnie jednak od ograniczenia zakresu przedmiotowego, a zwłaszcza „głębokości” dokonanych na mocy Traktatu z Nicei reform ustrojowych<sup>9</sup>, negocjacje podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 ukazały w pełni kompleksowy (pakietowy) charakter reformy ustrojowej Unii, w ramach której pomiędzy poszczególnymi, zasadniczymi komponentami zachodzi bezpośredni związek.

Przypomnieć przede wszystkim należy, że w toku przygotowania Konferencji Międzyrządowej 2000 zidentyfikowano tzw. program podstawowy (*the basic agenda*) reformy, obejmujący trzy zasadnicze elementy:

<sup>5</sup> We Francji referendum odbyło się 29.05.2005 r. Przy obecności prawie 70% uprawnionych 54,9% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

<sup>6</sup> W Niderlandach referendum odbyło się 1.06.2005 r. Przy obecności prawie 63% uprawnionych 61,6% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

<sup>7</sup> Teksty skonsolidowane TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei – zob.: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 3 i n., oraz J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

<sup>8</sup> Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 24 i n.

<sup>9</sup> Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia...*, s. 24 i n.

- 1) zmiany w składzie kolegium Komisji Europejskiej;
- 2) nową formułę podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (w tym nowe ważenie głosów);
- 3) zwiększenie liczby obszarów, w których decyzja w Radzie byłaby podejmowana większością kwalifikowaną.

Do tego tzw. programu podstawowego doszły „inne, konieczne zmiany” instytucjonalne, obejmujące reformę Parlamentu Europejskiego, sądów wspólnotowych, Trybunału Obrachunkowego oraz organów doradczych: Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, oraz „pozostałe problemy” zidentyfikowane podczas Konferencji Międzyrządowej. Objęły one m.in. konieczność umocnienia wspólnej aksjologii UE (zwłaszcza ochrony praw podstawowych, w tym rozszerzenia możliwości oddziaływania na państwo członkowskie, które naruszałoby zasadę praworządności – nowelizacja ówczesnego art. 7 TUE), reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i umocnienia elastyczności w ramach procesu integracji (reforma wzmocnionej współpracy).

Na szczególne podkreślenie zasługuje – jak wspomniano – bezpośredni związek między komponentami tzw. programu podstawowego i niektórymi reformami instytucji (zwłaszcza Parlamentu Europejskiego). Szczególny związek merytoryczny i negocjacyjny zachodził (i zachodzi) między wiodącymi kwestiami ustrojowymi Unii Europejskiej, mającymi bezpośredni wpływ na status państwa w unijnym procesie decyzyjnym:

- 1) liczbą członków (komisarzy) kolegium Komisji Europejskiej: na uwadze należy mieć konsekwencje zrezygnowania przez „duże” państwa członkowskie z „drugiego” komisarza oraz wprowadzenia albo zasady „jedno państwo – jeden komisarz”, albo zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich i ustalania w takim przypadku zasad rotacji;
- 2) formułą podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną;
- 3) zakresem obszarów regulowanych Traktatami, które zostają objęte formułą podejmowania przez Radę UE decyzji większością kwalifikowaną (a więc w stosunku do których państwa tracą prawo weta);
- 4) alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim między poszczególne państwa członkowskie.

Prezydencja portugalska, przewodnicząca Konferencji Międzyrządowej w pierwszym półroczu 2000 r., konkludowała: „Należy generalnie przyjąć, iż nie jest możliwe osiągnięcie rezultatów częściowych, ponieważ uzyskanie ogólnego wyważenia może zostać ocenione dopiero w związku z całościowym rozwiązaniem w końcowym etapie negocjacji”<sup>10</sup>. Wniosek ten został w pełni potwierdzony podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym oraz Traktatem z Lizbony. Należy nań wskazać już na tym,

<sup>10</sup> Prezydencja portugalska słusznie konkludowała podczas Konferencji Międzyrządowej 2000: „It is generally accepted that there cannot be any partial results, since the overall balance can be evaluated only in the context of a comprehensive solution at the end of the negotiations”. Presidency Report to the Feira European Council. Brussels, 14.06.2000. CONFER 4750/00, s. 6.

wstępnym etapie rozważań. Koncepcje bowiem zakładające możliwość wyjęcia z tego pakietu poszczególnych problemów skazane są z góry na niepowodzenie. Zamiar modyfikacji jednego z zasadniczych elementów reformy ustrojowej Unii wcześniej czy później pociągnie za sobą konieczność renegocjacji pozostałych elementów, a – tym samym – „rozsnuwanie” całego pakietu.

Z drugiej zaś strony zgłaszanie postulatów reformowania tylko jednego elementu, bez uwzględnienia „połączenia” z pozostałymi, może prowadzić do braku wyważenia i negatywnych konsekwencji dla inicjatora reformy. Taki przypadek miał miejsce w odniesieniu do niektórych poczynań ze strony polskiej, w pierwszym w odniesieniu do słynnego zawołania podczas finalnych negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym: „Nicea albo śmierć”, a następnie do tzw. pierwiastkowej propozycji zgłoszonej w toku negocjacji nad Traktatem z Lizbony, która koncentrowała się na samej formule większości kwalifikowanej, pomijając jej powiązanie z innymi obszarami reformy ustrojowej UE.

Jeśli chodzi o szczegółowe rozwiązania ustrojowe, jakie znalazły się w Traktacie z Nicei<sup>11</sup>, to przede wszystkim należy powrócić do kwestii znaczenia Traktatu z Nicei dla procesu rozszerzenia UE. Można je oceniać w dwóch zasadniczych płaszczyznach:<sup>12</sup> **po pierwsze**, z punktu widzenia merytorycznych rozwiązań instytucjonalnych, **po drugie**, z punktu widzenia oddziaływania na tempo finalizacji rozszerzenia.

**Merytoryczne znaczenie rozwiązań instytucjonalnych dla „dużego” rozszerzenia:** w toku poprzednich procesów rozszerzenia (lata: 1973, 1981, 1986, 1995) państwa kandydujące przystępowały do WE/UE o jasno określonej strukturze. W ostatnim etapie negocjacji akcesyjnych dokonywano „dopasowania instytucjonalnego”, o charakterze raczej technicznym. „Duże” rozszerzenie UE 2004 r. miało jakościowo inny charakter, m.in. z tego względu, iż prowadziło do bez mała podwojenia liczby państw członkowskich. Stąd też po stronie UE konieczne stało się przygotowanie „instytucjonalne” do tego wyzwania. Ówczesne państwa kandydujące, rozpoczynając negocjacje akcesyjne, nie miały jasności co do ich „instytucjonalnego udziału” w UE. Znaczenie Traktatu z Nicei polegało więc – w tej płaszczyźnie – na tym, że z jednej strony kładł on kres tym niejasnościom (których wyjaśnienie było konieczne, aby sfinalizować negocjacje akcesyjne w rozdziale „Instytucje”), z drugiej zaś strony kończył proces „przygotowania” Unii do „dużego” rozszerzenia: wejście w życie Traktatu z Nicei oznaczało wypełnienie deklaracji, że UE osiągnie gotowość do przyjęcia nowych państw członkowskich do końca 2002 r. W dołączonej do Traktatu z Nicei „Deklaracji w sprawie przyszłości Unii” stwierdzono jednoznacznie, iż wraz z wejściem w życie tego Traktatu „dopełnione zostaną zmiany instytucjonalne, niezbędne dla przyjęcia nowych państw członkowskich”. Tym samym Traktat z Nicei położył kres wszelkim zastrzeżeniom, iż potrzebne byłyby jeszcze dalsze przygotowania w tej mierze po stronie UE, co w efek-

<sup>11</sup> Szczegółowa analiza: J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia...*

<sup>12</sup> Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej*, PiP 2001/5, s. 3 i n.



cie prowadziłyby do spowolnienia tempa procesu rozszerzenia. Zawarta w Traktacie z Nicei merytoryczna regulacja reformy instytucjonalnej stworzyła solidne ramy dla zakończenia negocjacji w rozdziale „Instytucje”. Mimo pewnej krytyki Traktat z Nicei przeprowadził reformę wystarczającą dla finalizacji procesu rozszerzenia<sup>13</sup>.

Z punktu widzenia interesów polskich można dodatkowo zauważyć, iż regulacje Traktatu z Nicei w większym stopniu preferowały status państw „dużych”, przełamując w pewnym zakresie zasadę degresywnej proporcjonalności. Tym samym również status Polski – jako państwa członkowskiego UE – siłą rzeczy uległ umocnieniu<sup>14</sup>. Można więc bez większych zastrzeżeń zgodzić się z oceną zawartą w dokumencie rządu polskiego<sup>15</sup>, w którym stwierdzono m.in.:

- „– niezależnie od trudnych dyskusji podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, Traktat zawiera solidne rozwiązania, stanowiące zrównoważony, solidarny kompromis interesów »małych«, »średnich« i »dużych« państw członkowskich; z tego punktu widzenia Polska – jako przyszły członek Unii Europejskiej – od początku będzie miała zapewnioną pozycję odpowiadającą jej potencjałowi demograficznemu;
- Traktat z Nicei zawiera rozwiązania, które gwarantują efektywność działania Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz umocnienie dynamiki procesów integracyjnych w Europie, w konfrontacji z nowymi wyzwaniem XXI w.; odpowiada to w pełni oczekiwaniom Polski, w której strategicznym interesie leży aktywne członkostwo w efektywnych europejskich i euroatlantyckich strukturach integracyjnych”<sup>16</sup>.

**Traktat z Nicei a tempo finalizacji „dużego” rozszerzenia UE:** sprawny przebieg Konferencji Międzyrządowej 2000 (IGC 2000) (szczególnie zachowanie nakreślonej daty jej zakończenia w 2000 r.), osiągnięcie konsensusu politycznego podczas szczytu w Nicei i szybkie podpisanie oraz wejście w życie Traktatu z Nicei miały bezpośredni związek z tempem procesu rozszerzenia. Dwie zasadnicze kwestie: powiązanie Traktatu z Nicei z finalizacją negocjacji akcesyjnych oraz wejścia w życie tego Traktatu i Traktatu akcesyjnego, wysuwały się na pierwszy plan.

**Po pierwsze,** istotne powiązanie zachodziło między Traktatem z Nicei a finalizacją negocjacji akcesyjnych. Należy bowiem przypomnieć, że Wspólne Stanowisko UE w tej sprawie, które stało się podstawą utworzenia i zamknięcia rozdziału „Instytucje” (w dniu 22.04.2002 r.), zostało sformułowane po stronie UE w specyficzny sposób. Zasadzało się ono mianowicie w najistotniejszych częściach na regulacjach zawartych w Traktacie z Nicei, a przede wszystkim na uzgodnieniach Konferencji Międzyrządowej

<sup>13</sup> Szerzej J. Barcz, *Traktat z Nicei a proces...*, s. 3 i n.

<sup>14</sup> Por. *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów, Warszawa, grudzień 2002 r.

<sup>15</sup> Dokument: *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia*, dokument zamieszczony w: *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, red. J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski, Warszawa 2001, s. 173 i n.

<sup>16</sup> *Traktat z Nicei – polski punkt...*, s. 174 i 175.

wej 2000, które znalazły wyraz w Deklaracji nr 20 (Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej) i 21 (Deklaracja w sprawie prognozy większości kwalifikowanej oraz liczby głosów koniecznej do uzyskania mniejszości blokującej) dołączonych do Traktatu z Nicei. Wspólne Stanowisko jednoznacznie też wskazywało, iż ustalone rozwiązania są zależne od wejścia w życie Traktatu<sup>17</sup>. Stąd też m.in. znaczenie jego wejścia w życie dla finalizacji rozszerzenia. Odrzucenie Traktatu z Nicei byłoby bowiem równoznaczne z koniecznością ponownego otworzenia rozdziału „Instytucje” i rozpoczęcia na nowo negocjacji nad delikatną materią zmian instytucjonalnych (które były przedmiotem debaty w ramach Konferencji Międzyrządowej 2000). Dramatyczny przebieg dyskusji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2003–2004 pokazał dobitnie, jak trudne były to problemy.

**Po drugie**, powiązanie merytoryczne Traktatu z Nicei i Traktatu akcesyjnego było oczywiste. Traktat z Nicei zawierał uzgodnienia instytucjonalne, do których musiał odwoływać się Traktat akcesyjny. Z prawnego punktu widzenia stwarzało to jednoznaczne, merytoryczne *iunctim* – Traktat akcesyjny mógł być uzgodniony i podpisany dopiero po wejściu w życie Traktatu z Nicei, trudno sobie bowiem wyobrazić, aby Traktat akcesyjny nawiązywał w swojej treści do postanowień traktatu, który nie wszedł jeszcze w życie. Kwestia ta stanowiła wówczas istotny problem w sytuacji, gdy rząd polski obstawał przy dacie akcesu 1.01.2003 r.: z prostego bowiem zsumowania okresu niezbędnego do zakończenia ratyfikacji Traktatu z Nicei i ratyfikacji Traktatu akcesyjnego (wejście w życie Traktatu z Nicei najwcześniej – jak wówczas szacowano – w połowie 2002 r. oraz około roczny okres potrzebny na ratyfikację Traktatu akcesyjnego) wynikało, że zakładany termin akcesu 1.01.2003 r. jest mało realistyczny. Pojawił się wówczas postulat paralelizacji procedur ratyfikacyjnych (tzn. w pewnym okresie procedury ratyfikacji obu traktatów miałyby się na siebie nakładać)<sup>18</sup>. Zabieg taki wymagałby bez wątpienia przyzwolenia politycznego ze strony „starych” państw członkowskich. Zachowywały one natomiast w tej sprawie znamienne wstrzeźliwość. Przesunięcie zakładanego terminu akcesji (początkowo) na 1.01.2004 r. problem ten w pewnym stopniu „rozładowało”: zakładano, że jeśli Traktat z Nicei wszedłby w życie w połowie 2002 r., to „uprzedzi” zakończenie negocjacji akcesyjnych (których zakończenie planowane było na koniec 2002 r.). Turbulencje w procesie ratyfikacji Traktatu z Nicei (negatywny wynik pierwszego referendum w Irlandii) sprawiły, iż również ten scenariusz stanął pod znakiem zapytania – stało się bowiem jasne, że Traktat z Nicei wejdzie w życie najwcześniej w końcu 2002 r., paralelnie do zakończenia negocjacji akcesyjnych. Gdy w miarę precyzyjnie ustalono termin podpisania Traktatu akcesyjnego (najpierw „na wiosnę 2003 r.”, a następnie na 16.04.2003 r.), można było przewidzieć, że siedmiomiesięczny okres ratyfikacji Traktatu akcesyjnego (do 31.12.2003 r.) – gdyby akces miał nastąpić 1.01.2004 r. – jest zbyt krótki. Ustalenia podjęte podczas spotkania Rady Europej-

<sup>17</sup> Poland. DCP. Negotiation Chapter 30. Institutions. European Commission. 21.04.02. („As a consequence this Draft Common Position is subject to the ratification of the Treaty of Nice”).

<sup>18</sup> Postulat taki został potwierdzony w dokumencie: *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia...*, s. 211.

skiej w Kopenhadze (12–13.12.2002 r.)<sup>19</sup> oraz zakończenie procesu ratyfikacji Traktatu z Nicei stworzyły podstawę dla relatywnie przejrzystej procedury: 1.02.2003 r. Traktat z Nicei wszedł w życie, 16.04.2003 r. podpisano Traktat akcesyjny, który wszedł w życie 1.05.2004 r., a tym samym 10 państw „dużego” rozszerzenia, w tym Polska, stało się członkami Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o zasadnicze uzgodnienia instytucjonalne, które znalazły wyraz w Traktacie z Nicei, to wiodące kwestie, które odgrywały następnie centralną rolę w negocjacjach nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony, zostaną omówione szczegółowo odrębnie. Dotyczy to: zmiany w składzie kolegium Komisji Europejskiej<sup>20</sup>, formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną<sup>21</sup>, zwiększenie liczby obszarów, w których decyzja w Radzie byłaby podejmowana większością kwalifikowaną<sup>22</sup> oraz alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim<sup>23</sup>.

Jeśli natomiast chodzi o pozostałe reformy instytucji, przeprowadzone na mocy Traktatu z Nicei, to miały one po części powiązanie ze zbliżającym się „dużym” rozszerzeniem, po części zaś sygnalizowały głębsze reformy ustroju Unii, które uzgadniano następnie podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym.

**Parlament Europejski.** Niezależnie od alokacji miejsc w Parlamencie, na mocy Traktatu z Nicei radykalnie umocniono pozycję Parlamentu w ówczesnej procedurze współdecydowania (ówczesny art. 251 TWE), doprecyzowano rolę „partii politycznych na poziomie europejskim” (ówczesny art. 191 TWE), sprecyzowano podstawę prawną dla określenia statusu i ogólnych warunków wykonywania funkcji przez deputowanych do Parlamentu (ówczesny art. 190 ust. 5 TWE), umocniono pozycję Parlamentu w procedurze zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnotę Europejską (ówczesny art. 300 ust. 2 i 6 TWE) oraz jego legitymację procesową w ramach procedury o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego (ówczesny art. 230 akapit drugi TWE).

**Rada.** W samym Traktacie skoncentrowano się na formule podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, a poza tym jedynie ustanowiono procedurę nominowania większością kwalifikowaną Wysokiego Przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (ówczesny art. 207 ust. 2 TWE); natomiast duże zmiany w sposobie działania Rady wprowadziła Rada Europejska, zwłaszcza podczas spotkania w Sewilli (21–22.06.2002 r.);<sup>24</sup> dotyczyły one sprecyzowania tzw. formacji Rady, zadań prezyden-

<sup>19</sup> *Presidency Conclusions. Copenhagen European Council. 12 and 13 December 2002*, SN 400/02, <http://www.foreignpolicy.org.tr/documents/121202.pdf> (dostęp: 5.03.2020 r.).

<sup>20</sup> Zob. rozdział 4 pkt 9 w niniejszej książce.

<sup>21</sup> Zob. rozdział 4 pkt 7.1 w niniejszej książce.

<sup>22</sup> Zob. rozdział 4 pkt 7.2 w niniejszej książce.

<sup>23</sup> Zob. rozdział 4 pkt 4 w niniejszej książce.

<sup>24</sup> Punkty 3–7 konkluzji prezydencji [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, MIE 2002/53, cz. II, s. 219–220.

cji i zakresu działania Wysokiego Przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

**Rada Europejska.** W Traktacie z Nicei nie odnoszono się do reformy Rady Europejskiej (poza deklarację nr 22 dołączonej do Traktatu, w której uzgodniono, że po finalizacji „dużego” rozszerzenia wszystkie posiedzenia Rady Europejskiej mają odbywać się w Brukseli), natomiast sama Rada Europejska w konkluzjach ze spotkania w Sewilli (21–22.06.2002 r.) sprecyzowała liczbę rocznych posiedzeń (cztery i możliwość zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych), procedurę przygotowania jej obrad oraz ich przebieg<sup>25</sup>.

**Komisja Europejska.** Poza kwestią składu kolegium Komisji, na mocy Traktatu z Nicei zmieniono wiele postanowień ówczesnego TWE (art. 214, 215, 217 i 219), umacniając pozycję Przewodniczącego Komisji oraz modyfikując wielostopniową procedurę mianowania kolegium Komisji (jest ona od strony merytorycznej podobna do obecnej, z tym że podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony doprecyzowano procedurę nominacji Przewodniczącego (określaną jako *Spitzenkandidat*).

**Trybunał Obrachunkowy.** Zmiany wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei były skromne, niemniej istotne dla nowych państw członkowskich – utrzymano bowiem zasadę, że każde państwo ma w Trybunale Obrachunkowym jednego przedstawiciela.

**Reforma organów sądowych.** Nie czekając na reformę całej Unii Europejskiej, na mocy Traktatu z Nicei przeprowadzono głęboką reformę ówczesnych wspólnotowych organów sądowych; było to konieczne w obliczu prawie podwojenia liczby państw członkowskich oraz zwiększenia zakresu kompetencji Wspólnot; reforma objęła dwie płaszczyzny: po pierwsze – umocnienie statusu sądów, liczbę sędziów, strukturę wewnętrzną sądów, sprecyzowanie ich jurysdykcji i efektywność poszczególnych procedur; po drugie – wprowadzono procedury zapewniające dużą elastyczność w przeprowadzaniu dalszych reform organów sądowych, bez potrzeby sięgania do rewizji Traktatów; ten kierunek reformy był na tyle dobrze przemyślany, iż co do zasady został przejęty podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony<sup>26</sup>.

**Komitet Regionów.** Dokonano podwyższenia liczby członków Komitetu (ówczesny art. 263 akapit drugi TWE) – nie więcej niż 350 – i rozdzielono ich między państwa, uwzględniając „duże” rozszerzenie; poza tym mocniej powiązано pełnienie funkcji członka Komitetu z umocowaniem regionalnym (sprawowanie funkcji na poziomie regionalnym).

<sup>25</sup> Punkty 3–7 konkluzji prezydencji.

<sup>26</sup> Zob. rozdział 4 pkt 10 w niniejszej książce.

**Komitet Ekonomiczno-Społeczny.** Analogicznie określono liczbę członków Komitetu i ich rozdział między państwa członkowskie (ówczesny art. 258 TWE) oraz umocniono przedstawicielstwo „zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” w Komitecie.

**Nowe organy i inne zmiany:** na mocy Traktatu z Nicei ustanowiono nowe organy: w II filarze UE – Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (ówczesny art. 25 TUE), w ramach TWE – Komitet ds. Ochrony Socjalnej (ówczesny art. 144 TWE), umocniono – w ramach III filara UE – status Eurojust i Europejskiej Sieci Sądowej (ówczesny art. 31 TUE), do ówczesnego TWE wprowadzono istotny nowy tytuł XXI – „Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi” (ówczesny art. 181a TWE), wreszcie zmieniono nazwę organu promulgacyjnego na „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (ówczesny art. 254 TWE).

Należy również zwrócić uwagę na reformę istotnych procedur, które w przyszłości nabrały szczególnego znaczenia. Chodzi o procedurę służącą ochronie praworządności w państwie członkowskim oraz o wzmocnioną współpracę.

**Procedura służąca ochronie praworządności.** Wprowadził ją do TUE Traktat z Amsterdamu, ustanawiając bardzo daleko idącą sankcję – możliwość zawieszenia w stosunku do państwa niepraworządnego niektórych praw wynikających z Traktatów, w tym prawa do udziału w procesie decyzyjnym. Na mocy Traktatu z Nicei nadano tej procedurze bardziej elastyczny charakter, wprowadzając etap badania sytuacji w danym państwie i rodzaju dialogu (nowy ust. 1 dodany do postanowień art. 7 TUE). Procedura ta została przejęta przez Traktat konstytucyjny i Traktat z Lizbony oraz dodatkowo poprzedzona rodzajem „dialogu” politycznego z Komisją. Niestety, po raz pierwszy została ona zastosowana w końcu 2017 r. w stosunku do Polski, a następnie w stosunku do Węgier<sup>27</sup>.

**Wzmocniona współpraca.** Przeprowadzenie reform w tej dziedzinie (umożliwienie grupie państw pogłębienia współpracy w dziedzinach objętych kompetencjami UE) nie może dziwić, bowiem „stare” państwa członkowskie poszukiwały środków i procedur, który pozwoliłyby im zachować dynamikę procesu integracji, mimo prawie podwojenia liczby państw członkowskich. Stąd obowiązujące wówczas postanowienia art. 43–45 TUE i art. 11 TWE zostały gruntownie zmienione. Zreformowano zwłaszcza przesłanki „uruchamiania” wzmocnionej współpracy, zasady podejmowania decyzji w sprawie takiego „uruchomienia” oraz doprecyzowano wiele innych spraw, m.in. wprowadzono wzmocnioną współpracę do niektórych obszarów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dodane wówczas art. 27a–27e TUE)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Zob. rozdział 3 pkt 5.2 w niniejszej książce.

<sup>28</sup> Zob. rozdział 3 pkt 11 w niniejszej książce.

W końcu podkreślić należy, że w kontekście prac nad Traktatem z Nicei dokonano istotnego przełomu w odniesieniu do ochrony praw podstawowych w UE. Jak już wspomniano, paralelnie do Konferencji Międzyrządowej 2000 – w ramach nowej formuły tzw. Konwentu – prowadzono pracę nad Kartą Praw Podstawowych. Państwa nie zdecydowały się wówczas włączyć Karty do postanowień Traktatów. Została ona proklamowana 7.12.2000 r. przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej jako dokument polityczny, co zostało „z zadowoleniem przyjęte” przez Radę Europejską podczas spotkania w Nicei<sup>29</sup>. Niemniej w Deklaracji nr 23 w sprawie przyszłości Unii (zamieszczonej w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei) zdecydowano, że „status ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowej Unii Europejskiej” będzie przedmiotem agendy kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Jak wiadomo, w pierw proponowano włączenie jej do Traktatu konstytucyjnego, a następnie – na mocy Traktatu z Lizbony – nadano Karcie walor prawa pierwotnego UE<sup>30</sup>.

W tym miejscu warto również przypomnieć, jak oceniano uzgodniony „kompromis nicejski”. Jest to tym bardziej interesujące, że Traktat z Nicei stał się przedmiotem ostrej krytyki ze strony zwłaszcza ówczesnych („starych”) państw członkowskich<sup>31</sup>. W słowach „dyplomatycznych” ujął krytykę pod adresem Traktatu z Nicei ówczesny Przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, podkreślając, iż w wyniku skoncentrowania się państw członkowskich na własnych, wąsko pojętych interesach w Traktacie z Nicei osiągnięto zaledwie „wspólny standard minimum”<sup>32</sup>.

Wydaje się jednak, że ocena Traktatu z Nicei powinna być bardziej wyważona, szczególnie zaś powinna brać pod uwagę, iż Traktat ten dotyczył przede wszystkim ówczesnych państw kandydujących, a jego wejście w życie warunkowało tempo procesu rozszerzenia. Nicejski pakiet reform obejmował bowiem rozwiązania instytucjonalne, uwzględniające 27 państw członkowskich UE, zastąpił więc negocjacje akcesyjne w dziedzinie instytucjonalnej. W traktatach akcesyjnych, które weszły w życie w latach 2004 i 2007, przeprowadzono jedynie „techniczne dostosowania” uzgodnionego wcześniej nicejskiego pakietu instytucjonalnego. Tym samym Traktat z Nicei odegrał fundamentalną rolę w kontekście finalizacji procesu „dużego” rozszerzenia.

Sprawne przeprowadzenie Konferencji Międzyrządowej 2000 (w ciągu niecałego roku uzgodniono decyzje w licznych istotnych sprawach) i ratyfikowanie Traktatu z Nicei w „normalnym” czasie (z niewielkimi perturbacjami, które w zasadzie miały charakter

<sup>29</sup> Zob. pkt 2 konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1999–2002...*, cz. II, s. 60.

<sup>30</sup> Zob. rozdział 3 pkt 7 w niniejszej książce.

<sup>31</sup> Przegląd wysuwanych zarzutów zob. E. Brok, D. Tsatsos, *Overview of the result of the Intergovernmental Conference*. European Parliament. Notice to Members, Brussels, 19.12.2000, PE 294.736.

<sup>32</sup> „Nice was a clear demonstration of what is meant by agreement on the lowest common denominator” – w przemówieniu przed Parlamentem Europejskim 17.01.2001 r.; zob. *The time has come for a properly structured debate on the future of Europe*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_01\\_9](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_01_9) (dostęp: 5.03.2020 r.).

„przypadkowy”) świadczyły o politycznej determinacji ówczesnych państw członkowskich, aby bez zbędnej zwłoki sfinalizować „duże” rozszerzenie Unii. Zarazem jednak przebieg Konferencji Międzyrządowej 2000 i postanowienia Traktatu z Nicei dostarczyły przykładów małostkowości i brutalnego dbania o własne, wąsko pojmowane interesy narodowe ówczesnych państw członkowskich, bez oglądania się na solidarność z państwami kandydującymi. Charakterystyczne, że najostrzejsza krytyka postanowień Traktatu z Nicei wynikała z zawodu, iż przed rozszerzeniem UE nie udało się przesądzić wielu istotnych spraw, a w związku z tym trzeba będzie teraz te sprawy rozstrzygać „już” w gronie obejmującym nowe państwa członkowskie.

Jednak i w tym dostrzec można – z perspektywy czasu – pozytywny aspekt: negocjacje podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 stworzyły dla ówczesnych państw kandydujących do członkostwa pierwszą możliwość realnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym w szerszym, „unijnym” kontekście (negocjacje akcesyjne siłą rzeczy raczej zawężone były do spraw bilateralnych) i stały się pierwszą szkołą (prze)życia w procesie decyzyjnym, w którym własne interesy narodowe umiejętnie trzeba łączyć z solidarnością europejską. Dobrze się stało, iż Polska w tym pierwszym okresie wykazała aktywność, nie bała się zajmować stanowiska w sprawach ogólnoeuropejskich i artykułować własnych interesów<sup>33</sup>.

Powracając do wątku głównego: kompromis nicejski został skonkretyzowany w Deklaracji w sprawie przyszłości Unii<sup>34</sup>, która precyzowała zasadniczą agendę prac nad głęboką reformą ustrojową Unii, wskazując, iż należy zająć się zwłaszcza następującymi problemami:

- 1) uproszczeniem traktatów stanowiących Unię;
- 2) wyjaśnieniem podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, szczególnie zaś w świetle zasady subsydiarności;
- 3) umocnieniem ochrony praw podstawowych w ramach Unii poprzez uzgodnienie statusu przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych;
- 4) 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 (14–15.12.2001 r.)<sup>35</sup>. Na podstawie tej deklaracji powołano również Konwent Unii Europejskiej.

<sup>33</sup> *Treaty of Nice – the Polish Point of View*. Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001.

<sup>34</sup> Deklaracja nr 23 zawarta w Akcie końcowym dołączonym do Traktatu z Nicei.

<sup>35</sup> Tekst w języku polskim: MIE 2002/53, t. II, s. 156 i n.

## 4. Konwent UE i Konferencja Międzyrządowa 2003–2004

Konwent UE został ustanowiony na podstawie działu III Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej i 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 dwóch przedstawicielu parlamentu (każdy z członków Konwentu miał swojego zastępcę), 16 deputowanych Parlamentu Europejskiego i dwóch przedstawicieli Komisji. Z Polski członkami Konwentu byli: Danuta Hübner (zastępca – Janusz Trzciniński) jako przedstawiciel rządu, Józef Oleksy (zastępca – Marta Fogler) jako przedstawiciel Sejmu i Edmund Wittbrodt (zastępca – Genowefa Grabowska) jako przedstawiciel Senatu. Przewodniczącym Konwentu został francuski polityk Valéry Giscard d'Estaing. Konwent rozpoczął działalność 28.02.2002 r., a zakończył formalnie podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19–20.06.2003 r.). Obradował na sesjach plenarnych i w 11 grupach roboczych, które w końcu 2002 r. przedłożyły tzw. raporty końcowe.

Obrady Konwentu zakończyły się przedłożeniem projektu Traktatu konstytucyjnego<sup>36</sup>. Należy zwrócić uwagę na to, że projekt Traktatu przedłożony przez Konwent różnił się zasadniczo od finalnego tekstu Traktatu, przyjętego po obradach Konferencji Międzyrządowej. Jest to zastrzeżenie o tyle istotne, że często obie wersje Traktatu są mylone, a oceny krytyczne, które odnosiły się do wersji przedłożonej przez Konwent, są bezrefleksyjnie „przenoszone” na tekst finalny.

Jest to tym istotniejsze, że ocena przedłożonego przez Konwent projektu Traktatu była bardzo zróżnicowana. Zawierał on propozycje niezwykle interesujące, np. przekształcenia Unii w jedną organizację międzynarodową, umocnienia ochrony praw podstawowych, rozbudowy katalogu wspólnych wartości czy zapewnienia spójności przyszłej Unii. Jednocześnie jednak projekt zawierał wiele propozycji wzbudzających głębokie kontrowersje, przyjętych pod naciskiem ówczesnej sytuacji politycznej (np. w dziedzinie reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) czy też interesów grupy najbardziej efektywnych „starych” państw członkowskich. Symbolem wywołanych tym konfliktów stał się spór wokół metody podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE. Zwrócić należy natomiast uwagę, że w Polsce – zarówno w stanowiskach oficjalnych, jak i w analizach naukowych – konsekwentnie podkreślano, że sięgnięcie do terminu „konstytucja” w kontekście nowego traktatu rewizyjnego jest błędem politycznym i doprowadzi do poważnych turbulencji w jego akceptacji wśród społeczeństw państw członkowskich<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Na temat przebiegu obrad Konwentu zob. K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberywna jako metoda legitymizacji władzy w wieloplasczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

<sup>37</sup> Już w wykładzie wygłoszonym 28.05.2001 r. w Warszawskiej SGH ówczesny minister spraw zagranicznych, Władysław Bartoszewski podkreślał: „(...) we are still using language strongly rooted in the traditions of the



Przy pozytywnej ocenie samej formuły Konwentu przebieg jego obrad ujawnił też liczne słabości takiej formuły prac nad traktatem rewizyjnym. Doceniano, co prawda, prace zwłaszcza pierwszego etapu prac Konwentu (dyskusyjną), zakończone przedłożeniem sprawozdań grup roboczych, ale bardzo krytycznie odnoszono się do drugiej fazy prac Konwentu (w 2003 r.), w której – zwłaszcza z punktu widzenia mniej doświadczonych państw kandydujących – wystąpiły istotne słabości<sup>38</sup>:

- 1) krytycznie oceniano, że w drugim etapie prac Konwent przekształcił się *de facto* w nieformalną konferencję międzyrządową, obradom brakowało w związku z tym jednoznacznego mandatu, a proces podejmowania decyzji, koncentrujący się w jego prezydium, był mało przejrzysty; często, w zasadniczych sprawach, rozwiązania przedkładane przez prezydium rozmięły się z głównymi nurtami dyskusji;
- 2) podnoszono, że część „starych” państw członkowskich dążyło – w mało przejrzystym procesie decyzyjnym – do przesądzenia istotnych kwestii przyszłego ustroju Unii jeszcze przed przyjęciem nowej grupy państw<sup>39</sup>; niepotrzebnie przyspieszono prace Konwentu i rozpoczęcie Konferencji Międzyrządowej (która w pierwotnym założeniu miała rozpocząć się dopiero po rozszerzeniu Unii); próbowano również ograniczyć dyskusję nad projektem Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent w początkowej fazie Konferencji Międzyrządowej;
- 3) krytycznie oceniano udział przedstawicieli Polski w Konwencie, którym zarzucano, że zbyt późno zrozumieli, iż Konwent nie jest wyłącznie „forum dyskusyjnym”, natomiast ówczesnym polskim decydentom politycznym zarzucano, że nie byli w stanie na czas zidentyfikować najistotniejszych problemów.

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła prace 4.10.2003 r. Punktem odniesienia prac stał się przedłożony przez Konwent projekt traktatu, który oceniano dyplomatycznie jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji (tak w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską 20.06.2003 r.). Z oceny takiej wyciągano jednak różne wnioski. Dla „starych” państw członkowskich (przede wszystkim dla Niemiec i Francji) obrady Konferencji Międzyrządowej powinny były ograniczyć się do zaakceptowania projektu traktatu przedłożonego przez Konwent bez większych zmian. W ocenie innych państw, w tym Polski, podczas Konferencji należało gruntownie przedyskutować wszystkie

---

19th century national state to describe the new European reality. (...) the discussion on »a European constitution« essentially concerns changing the nature of the treaties that established the European Communities and the European Union. I join those voices that demand the use of terminology reflecting the actual state of affairs to avoid unnecessary misunderstandings. Let us, therefore, speak of a »basic treaty« or »constitutional treaty« with regard to structures – special, important integration structures – that are nevertheless created by states” W. Barstowski, *Common European Responsibility*, Warszawa 2001, s. 172 i n.

<sup>38</sup> Sumaryczne omówienie głównych nurtów ówczesnej dyskusji w Polsce zob. J. Barcz, *The Future European Constitution: The Polish Point of View*, Real Instituto Eleano de Estudios Internacionales y Estrategicos – Newsletter 24.05.2004.

<sup>39</sup> Na przykład kluczowe propozycje w sprawie tzw. podwójnej większości zostały przedłożone na kilka tygodni przed formalnym zakończeniem prac Konwentu. Nie zostały one poddane solidnej dyskusji, a zgłaszane poważne zastrzeżenia zostały pominięte.

problemy. Ze strony polskiej wskazywano na kilka zasadniczych kwestii wymagających takiej dyskusji. Dotyczyły one<sup>40</sup>:

- 1) składu Komisji Europejskiej (bowiem propozycja Konwentu, aby zróżnicować status członków Komisji, wywoływała krytykę);
- 2) formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie;
- 3) formuły zarządzania pracami Rady Europejskiej i „Rady Ministrów”;
- 4) włączenia do preambuły Traktatu religii chrześcijańskiej jako elementu kształtowania się tożsamości Europy oraz
- 5) 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 elastyczność, lecz – w ujęciu projektu Konwentu – głównie kosztem państw „średnio-dużych”, takich jak Polska i Hiszpania, przy umocnieniu pozycji państw „dużych” (głównie Niemiec). Polska nie zgadzała się na tak radykalną zmianę. Na spór w ramach Konferencji Międzyrządowej nałożył się w Polsce kryzys wewnętrzny, a zawołanie posła 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” (tak Adam Michnik). Doprowadziło to do załamania obrad Konferencji Międzyrządowej podczas spotkania w Brukseli (12–13.12.2003 r.)<sup>41</sup>.

Pierwsze miesiące 2004 r. były okresem gorączkowych poszukiwań kompromisu, który osiągnięto podczas spotkania Konferencji 17–18.06.2004 r. Udało się wówczas uzgodnić wszystkie kontrowersyjne problemy, łącznie z formułą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE i „zamknąć” pakiet polityczny. Traktat konstytucyjny<sup>42</sup> został podpisany w Rzymie 29.10.2004 r. przez przedstawicieli państw członkowskich. Ze strony Polski Traktat podpisali ówczesny premier Marek Belka i ówczesny minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej na Konferencję Międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Warszawa, 9.09.2003 r., MIE 2003/66, s. 52 i n.

<sup>41</sup> Por. Materiały zawarte w: MIE 2003/68. Szerzej na temat negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym: J. Truszczyński, *Polska–Niemcy a integracja europejska* [w:] *Polska–Niemcy 1945–2007. Od konfrontacji do współpracy i partnerstwa w Europie*, red. W. Góralski, Warszawa 2008, s. 288 i n.

<sup>42</sup> Tekst Traktatu w języku polskim: *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy podpisany w Rzymie 29 października 2004 r.*, UKIE, Warszawa 2004. Wydanie to zawiera wkładkę z zestawieniem stwierdzonych błędów w polskim tekście oraz informację o zakończeniu procedur ich skorygowania (procedury te zakończyły się na początku maja 2005 r.). Błędy techniczne zostały przekazane do redakcji Dziennika Urzędowego UE i Dziennika Ustaw RP, poprawa błędów merytorycznych musiała być uzgodniona z pozostałymi państwami członkowskimi stosownie do art. 79 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

<sup>43</sup> Por. *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, red. J. Barcz, Warszawa 2004.

## 5. Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres regulacyjny

Pełna nazwa Traktatu konstytucyjnego brzmiała: „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”. Nazwa ta była niejasna i jedynie częściowo oddawała istotę prawną Traktatu. Traktat nie miał bowiem nic wspólnego z pojęciem konstytucji w rozumieniu aktu podstawowego struktury państwowej. W szczególności zaś nie zmierzał on do ustanowienia pewnego rodzaju państwa europejskiego. Pojęcie „konstytucja” wywołało natomiast sporo zamieszania w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej, bowiem powszechnie, w odbiorze społecznym, stymulowanym skutecznie zwłaszcza przez środowiska eurosceptyczne, odbierane było jako etap w ustanawianiu państwa ogólnoeuropejskiego kosztem państw członkowskich UE. Wprowadzone dosyć nieopatrnie do dyskusji publicznej przez zwolenników umocnienia procesu integracji, po części ze względów ambjonalnych, wyrządziło więcej szkody niż pożytku, szczególnie w nowych państwach członkowskich, w których społeczeństwo niezmiernie wrażliwie reagowało na wszelkie objawy ograniczenia niedawno odzyskanej niezawisłości.

Traktat w swojej istocie prawnej nie zmierzał natomiast do ustanowienia żadnej „konstytucji dla Europy”, lecz określał zasady działania przyszłej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej. W tym znaczeniu Trybunał Sprawiedliwości określał również uprzednio TEWG czy TWE jako „akt konstytucyjny” tej organizacji<sup>44</sup>. 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. Ponieważ – jak już wskazywano – był on umową rewizyjną, zmieniającą dotychczasowe traktaty stanowiące Unię – o jego wejściu w życie musiały zdecydować wszystkie państwa członkowskie UE. Wskazywał na to jednoznacznie art. IV-447 Traktatu, który w ustępie pierwszym stwierdzał, iż: „Niniejszy Traktat podlega ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Państwa członkowskie mogłyby oczywiście Traktat konstytucyjny zmieniać (por. art. IV-443 i art. IV-444) czy też z niego (czyli z Unii) wystąpić (Traktat konstytucyjny potwierdzał do wyrażnie w art. I-60). Tak więc Traktat konstytucyjny stanowił umowę (rewizyjną) ustanawiającą organizację międzynarodową, o której zakresie kompetencji, strukturze, mechanizmie decyzyjnym decydują (w Traktacie) państwa członkowskie.

Jeżeli natomiast chodzi o zakres przedmiotowy Traktatu konstytucyjnego, to jego treść i struktura były, co prawda, stosunkowo złożone, jednakże nie odbiegały od złożoności materii objętej uprzednio kompetencjami Wspólnot i Unii. Traktat konstytucyjny obejmował bowiem zakres przedmiotowy ówczesnego TUE i TWE. Z tego punktu widzenia

<sup>44</sup> Por. M. Wróblewski, *Dyskurs konstytucyjny w Unii Europejskiej – pojęcie konstytucji i konstytucjonalizmu w porządku prawnym Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudziak, Kraków 2005, s. 69 i n.

zarzuty zbyt obszernej objętości Traktatu trudno było uznać za poważne – chodziło przecież o umowę międzynarodową, która miała regulować działanie organizacji międzynarodowej o wyjątkowo rozległej kompetencji. Traktat konstytucyjny:

- 1) w części pierwszej miał regulować zasady działania, podstawy struktury i mechanizmu decyzyjnego przyszłej Unii;
- 2) w części drugiej włączał do Traktatu postanowienia Karty Praw Podstawowych;
- 3) w części trzeciej zawierał postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk Unii, w tym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości;
- 4) w części czwartej zawierał typowe dla umów międzynarodowych tzw. postanowienia końcowe.

Traktat konstytucyjny nie wprowadzał, co prawda, „rewolucji instytucjonalnej”, głównie systematyzował i powtarzał (szczególnie w części III) ówczesnie obowiązujące postanowienia TWE i TUE. Niemniej owa systematyzacja była niezmiernie ważna, wskazywała bowiem na kierunek rozwoju przyszłej Unii.

Wiele natomiast istotnych nowych elementów o charakterze ustrojowym występowało w części pierwszej Traktatu konstytucyjnego. W szczególności zaś Traktat<sup>45</sup>:

- 1) proponował przekształcenie Unii w jedną, spójną organizację międzynarodową (choć samodzielność miałby utrzymać Euratom), czemu towarzyszyłyby uproszczenie systemu instytucjonalnego, procesu decyzyjnego i katalogu źródeł prawa pochodnego przyszłej Unii;
- 2) proponował umocnienie katalogu wspólnych wartości Unii, w tym zwłaszcza umocnienie ochrony praw podstawowych; nie chodziło tu jedynie o włączenie do Traktatu Karty Praw Podstawowych, lecz również o stworzenie podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do EKPCz<sup>46</sup>;
- 3) nie wprowadzał – jak wspomniano – rewolucji instytucjonalnej, natomiast proponował wiele reform instytucji, które mogłyby podnieść efektywności Unii;
- 4) dążył do umocnienia legitymacji demokratycznej Unii, zwłaszcza poprzez propozycję istotnego umocnienia roli parlamentów narodowych w monitorowaniu procesu decyzyjnego oraz wpływu na podejmowanie decyzji w Unii;
- 5) dążył do wzmocnienia spójności działań podejmowanych uprzednio w trzech odrębnych filarach UE.

<sup>45</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem Traktatu*, Warszawa 2005; J. Barcz, *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa 2005; J. Barcz, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym?*, Warszawa 2006. Zob. również materiały z cyklu czterech konferencji zorganizowanych w 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH (wydane w 2005 r.); J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Warszawa 2006; P. Norman, *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Bruksela 2005; G. Milton, J. Keller-Noellet, A. Bartol-Saurel, *The European Constitution – its origins, negotiation and meaning*, London 2005.

<sup>46</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)

Najważniejsze propozycje reform ustrojowych, zawartych w Traktacie konstytucyjnym, zostaną szczegółowo umówione w toku analizy rozwiązań wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Traktat z Lizbony bowiem, jak już wspomniano, przejął co do zasady pakiet reform wynegocjowanych w toku przygotowywania Traktatu konstytucyjnego.

## 6. Status Polski w świetle rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny

Kwestię statusu Polski w świetle rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny należało rozważać, uwzględniając różnorakie uwarunkowania. Przede wszystkim trzeba było mieć na względzie, że w interesie Polski – jako słabego gospodarczo państwa członkowskiego UE – leżało umacnianie tzw. metody wspólnotowej (której istotą jest zagwarantowanie solidarności państw członkowskich). Rozwijanie elastyczności procesu decyzyjnego w UE (uprzednio WE) prowadzi do umocnienia metody wspólnotowej, czyli – co do zasady – tzw. podwójna większość jako istota podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną odpowiadała długofalowemu interesowi Polski.

Przyjęta ostatecznie w Traktacie konstytucyjnym formuła podwójnej większości uzasadniała konkluzję, że siła decyzyjna Polski w procesie podejmowania decyzji w Unii porównywalna była do gwarantowanej uprzednio Traktatem z Nicei. Wzrastała natomiast pozycja dużych państw członkowskich (w tym Niemiec) w kreowaniu koalicji na rzecz podjęcia decyzji, przy budowaniu natomiast tzw. mniejszości blokującej rolę Niemiec ograniczono. Przede wszystkim należało jednak zwracać więcej uwagi na okoliczność, że przy konstruowaniu koalicji niezbędnych do podjęcia lub – ewentualnie – zablokowania decyzji istota problemu tkwi w wydolności i sprawności państwa członkowskiego (jego struktur administracyjnych) do włączenia się w różne etapy procesu decyzyjnego w Unii<sup>47</sup>. Podobnie należało oceniać umocnienie demokratycznej legitymacji Unii – proponowane przez Traktat konstytucyjny nowe możliwości mogłyby być w pełni wykorzystane jedynie przez sprawne i efektywnie działające państwo członkowskie. Traktat konstytucyjny niósł więc wyzwanie i stymulację przede wszystkim w stosunku do nowych państw członkowskich, jeśli chodzi o usprawnienia działalności struktur państwowych.

W dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, po korektach uzgodnionych w toku Konferencji Międzyrządowej 2003–2004 lub równoległe do jej obrad, Traktat konstytucyjny zawierał postanowienia stwarzające dobry punkt wyjścia dla umacniania politycznej tożsamości Europy – również w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Leżało to bez wątpienia w strategicznym interesie Polski.

<sup>47</sup> Uwarunkowania te rozważa szczegółowo J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków–Warszawa 2007.

Podobnie rzecz się miała w przypadku umocnienia Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

## 7. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego

Traktat konstytucyjny stwierdzał w art. IV-447 ust. 1, że podlega ratyfikacji przez wszystkie państwa i wejdzie w życie 1.11.2006 r., o ile uprzednio wszystkie państwa dokonałyby takiej ratyfikacji. Data 1.11.2006 r. była tzw. datą niepewną, nabrałaby bowiem ona znaczenia prawnego (dzień wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego), gdyby uprzednio wszystkie państwa członkowskie dokonały ratyfikacji. Jak wiadomo, tak się nie stało. Pozostawała więc – formalnie rzecz biorąc – dalsza część klauzuli, stwierdzająca, iż Traktat wejdzie w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca po złożeniu do depozytariusza ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego (art. IV-447 ust. 2 Traktatu konstytucyjnego).

Ponieważ już podczas negocjacji nad Traktatem można było zakładać, że w toku procedury ratyfikacyjnej wystąpią trudności (nie było to nic nowego, bowiem w przeszłości traktaty rewizyjne napotykały na istotne problemy), do Traktatu dodano deklarację nr 30, w której stwierdzono, że jeżeli w ciągu dwóch lat od podpisania Traktatu cztery piąte państw członkowskich (a więc dwadzieścia) ratyfikuje Traktat, a jedno lub więcej będzie miało trudności z ratyfikacją, „sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską”. Z deklaracji tej niewiele wynikało, Rada Europejska bowiem i tak mogła zajmować się „sprawą” ratyfikacji Traktatu na każdym etapie. Jednak można było z tej deklaracji wywieść sygnał polityczny, iż dopóki Traktat nie zostanie odrzucony przez więcej niż pięć państw członkowskich, dopóty procedura ratyfikacyjna powinna się toczyć.

Do połowy 2006 r. Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez 15 państw członkowskich<sup>48</sup>, w końcu 2006 r. ratyfikowała go – jako 16. państwo – Finlandia, natomiast dwa nowe państwa członkowskie – Bułgaria i Rumunia – związałyby się Traktatem konstytucyjnym na mocy Traktatu akcesyjnego. Tak więc państwa, które ratyfikowały Traktat (łącznie 18), grupowały ponad dwie trzecie liczby państw członkowskich i znacznie ponad połowę potencjału demograficznego UE. W dwóch państwach (Francji i Niderlandach) społeczeństwo w referendum nie wyraziło zgody na ratyfikowanie Traktatu. Natomiast nie ratyfikowały Traktatu (wstrzymały procedurę ratyfikacyjną czy też jej nie rozpoczęły) Czechy, Dania, Irlandia, Polska<sup>49</sup>, Portugalia, Szwecja i Wielka

<sup>48</sup> Były to następujące państwa: Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, przy czym w Niemczech z dokonaniem ostatecznego aktu ratyfikacji postanowiono poczekać do wyjaśnienia losu Traktatu w państwach, które zablokowały proces ratyfikacji, natomiast w Słowacji trwało postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym co do zasadności wyboru formy wyrażenia zgody w drodze parlamentarnej.

<sup>49</sup> Szczegółowo na temat przebiegu dyskusji w Polsce: rozdział 2 niniejszej książki.

Brytania. Waga zaistniałej sytuacji polegała m.in. na tym, że proces ratyfikacji został zablokowany w dwóch państwach założycielskich Wspólnot, w tym we Francji, traktowanej tradycyjnie jako jeden z motorów integracji europejskiej. Turbulencje w procesie ratyfikacji ujawniły jednak przede wszystkim głęboki, ogólny kryzys polityczny w UE.

W tej sytuacji Rada Europejska przyjęła już podczas spotkania w dniach 16–17.06.2005 r. deklarację, w której, co prawda, potwierdziła potrzebę kontynuowania procesu ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego, wezwała jednak państwa członkowskie do refleksji nad powstałą sytuacją i zapowiedziała zajęcie się sprawą podczas spotkania w połowie 2006 r. Podczas spotkania w dniach 15–16.06.2006 r. Rada Europejska zdecydowała o przedłużeniu okresu „refleksji”<sup>50</sup>. Los Traktatu konstytucyjnego oraz formuła prawna kontynuowania procesu reformy ustrojowej Unii sfinalizowały się na przełomie lat 2006 i 2007, w końcowym okresie prezydencji fińskiej i w pierwszych miesiącach prezydencji niemieckiej<sup>51</sup>.

## 8. Kontynuowanie reformy ustrojowej Unii Europejskiej w warunkach odrzucenia Traktatu konstytucyjnego

Rozważając możliwości kontynuowania reformy ustrojowej Unii Europejskiej, należało brać pod uwagę trzy zasadnicze uwarunkowania polityczno-prawne:

- 1) co prawda szanse na wejście w życie Traktatu konstytucyjnego malały, niemniej niezmiernie ostrożnie należało podchodzić do uznania go za „martwy”. Procedura ratyfikacyjna Traktatu była przecież kontynuowana, a zasadność tej kontynuacji – mimo świadomości, że szanse na wejście w życie Traktatu maleją – wyrażała się przede wszystkim w tym, że umacniano w ten sposób wyrażony w Traktacie konsensus w sprawie zakresu reform ustrojowych UE. Jeszcze istotniejsze było to, że jeżeli Traktat konstytucyjny zostałby odrzucony, to zawarte w nim propozycje reform ustrojowych Unii staną się podstawą i punktem wyjścia dla wszelkich dalszych rozważań i negocjacji w tej dziedzinie. Były one bowiem rezultatem długotrwałych negocjacji w gronie państw członkowskich i tworzyły rodzaj „wspólnego mianownika”, określającego dziedziny możliwych reform ustrojowych UE<sup>52</sup>. Nawet jeżeli niektóre państwa kontestowały przyjęte w Traktacie konstytucyjnym propozycje, to punktem odniesienia takiej krytyki pozostawały jego postanowienia. Dalsze negocjacje nad reformą ustrojową Unii nie mogły więc ominąć propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym;

<sup>50</sup> Rada Europejska w Brukseli. Konkluzje prezydencji, Bruksela, 15–16 czerwca 2006 r., „Monitor Europejski” 2006/27, s. 16 i n.

<sup>51</sup> Por. Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne, red. J. Barcz, Warszawa 2007 (tam też zawarte są najważniejsze dokumenty).

<sup>52</sup> Szerzej: J. Barcz, Prawno-polityczne ramy debaty nad przyszłością Unii Europejskiej, „Sprawy Międzynarodowe” 2006/1, s. 5.

- 2) umacniała się świadomość wśród państw członkowskich, że Unia Europejska potrzebuje głębokiej i spójnej reformy ustrojowej. Co prawda, zasadnicza natura kryzysu, z jakim Unia była konfrontowana, leżała w innych obszarach, niemniej ewentualne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego pogłębiłoby dolegliwą „lukę instytucjonalną” w trudnym dla Unii okresie. Bez reformy ustrojowej trudności UE w przewyciężeniu zasadniczych wyzwań bez wątpienia zostałyby spotęgowane. Niezależnie od tego należało brać pod uwagę „krótkoterminowe” następstwa ewentualnego odrzucenia Traktatu konstytucyjnego. Obowiązujący „pakiet nicejski” miał bowiem charakter „zamknięty”, tj. obliczony był na 27 państw członkowskich i wraz z akcesem 1.01.2007 r. Bułgarii i Rumunii jego „wydolność instytucjonalna” została wyczerpana. Musiałby on zostać „rozsnurowany” podczas akcesu kolejnego (28.) państwa (Chorwacji) i wymagałby trudnych renegocjacji w toku ewentualnych kolejnych rozszerzeń UE. Jednak nawet w przypadku zablokowania strategii rozszerzenia, „pakiet nicejski” zaczął wywoływać istotne kontrowersje instytucjonalne: przykładowo, według art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii – dołączonego do Traktatu z Nicei – wraz z osiągnięciem przez Unię liczby 27 państw członkowskich Rada UE powinna podjąć decyzję w sprawie zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej w stosunku do liczby państw członkowskich, co zaczęło budzić istotne zastrzeżenia niektórych państw członkowskich<sup>53</sup>;
- 3) należało w końcu mieć na względzie uwarunkowania negocjacyjno-formalne. Z jednej bowiem strony (uwarunkowanie formalne) zjawiskiem niedobrym i niebezpiecznym dla Unii było formułowanie propozycji reform bez uwzględniania obowiązującego w Unii prawa, a często wręcz zakładających złamanie tego prawa<sup>54</sup>. Tymczasem wszelkie propozycje reform ustrojowych muszą uwzględniać uwarunkowania określone przede wszystkim w prawie UE: większość propozycji „wybrania” pewnych elementów z Traktatu konstytucyjnego pomijała okoliczność, że dla ich realizacji niezbędna była zmiana obecnych Traktatów stanowiących podstawę Unii w drodze traktatu rewizyjnego, zawartego na podstawie ówczesnego art. 48 TUE, i nie można było ich zrealizować w drodze procedury pozatraktatowej. Łączyło się z tym uwarunkowanie negocjacyjne – reformy ustrojowe proponowane w Traktacie konstytucyjnym stanowiły tzw. pakiet negocjacyjny, były wzajemnie silnie powiązane; „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozsnurowało-by” cały pakiet, prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji<sup>55</sup>.

Z powyższych uwarunkowań natury ogólnej wynikało, że ewentualne odrzucenie Traktatu konstytucyjnego skonfrontuje Unię z bardzo poważnym wyzwaniem ustrojowym

<sup>53</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform: What we need to do*, „Europe’s World”, Autumn 2006, s. 59.

<sup>54</sup> Zwracał na to słusznie uwagę S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw członkowskich* [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 482.

<sup>55</sup> Por. P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym – aspekty polityczne* [w:] *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 5.07.2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH*, Warszawa 2005.



i politycznym, a znalezienie wyjścia z powstałego kryzysu będzie bardzo trudne. Powagę sytuacji podkreślała okoliczność, iż Unia znalazła się paralelnie w okresie poszukiwania odpowiedzi na podstawowe wyzwania polityczne i gospodarcze. Z tych względów rozważano inne możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej UE w przypadku odrzucenia Traktatu konstytucyjnego<sup>56</sup>.

Punktem wyjścia dla wszelkich wariantów musiało być – jak podkreślono wyżej – ich osadzenie w obowiązujących wówczas Traktatach stanowiących podstawę Unii (zwłaszcza zaś dokonywanie rewizji Traktatów zgodnie z ówczesnym art. 48 TUE w przypadkach, gdy byłoby to konieczne, a nie szukanie drogi pozatraktatowej). W przeciwnym bowiem wypadku kontynuacja prac nad reformą ustrojową mogłaby prowadzić do osłabienia Unii, a nawet do fragmentacji procesu integracji europejskiej.

Generalnie ujmując, dyskutowane wówczas możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej Unii można uszeregować w pięciu grupach<sup>57</sup>:

- 1) wariant doprowadzenia do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez jego uzupełnienie – dodanie rodzaju deklaracji czy protokołu, który umożliwiłby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze niepodjęta (*Traktat konstytucyjny plus*);
- 2) „naturalną” drogą byłoby podjęcie próby wynegocjowania nowego, kolejnego traktatu rewizyjnego (takim też był w swojej naturze prawnej Traktat konstytucyjny); wskazywano wiele wariantów, które obejmowały dwie główne opcje: *Traktatu konstytucyjnego bis* (tzw. duży traktat rewizyjny, tj. traktat rewizyjny zastępujący obecnie wiążące traktaty) i *Nicei bis* (traktat jedynie rewidujący obecnie wiążące traktaty);
- 3) 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;
- 4) możliwość przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego Traktatu rewizyjnego na podstawie obowiązujących Traktatów stanowiących podstawę Unii (tzw. *Nicea-plus*): bądź w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość wyraźnie przewidują – tzw. klauzule kładki (*passerelle*), bądź w dziedzinach, w których Traktaty taką możliwość dopuszczają – tzw. *cherry picking*;
- 5) możliwość reformy ustrojowej UE prowadząca do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich; wśród tych możliwości można byłoby z kolei wyróżnić takie, które mieściłyby się w ramach prawnych UE (np. wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy) oraz takie, które pozostawiałyby wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (sięgnięcie do tzw. metody

<sup>56</sup> Na przykład: A. Maurer, *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, Berlin 2006; J. Barcz, *Kontynuacja reformy ustrojowej Unii a trudności z ratyfikacją Traktatu konstytucyjnego* [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Warszawa 2006, s. 44.

<sup>57</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, EPS 2007/2, s. 4 i n.

schengeńskiej – zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych sub-stancjonalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza Traktatami stanowiącymi podstawę Unii), ewentualnie prowadziłyby wprost do fragmentacji procesu integracji (zróznicowania statusu państw członkowskich).

Pozostawała naturalnie jeszcze opcja odstąpienia od reformy ustrojowej i pozostania przy Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w ich ówczesnym brzmieniu. Nie można było takiej możliwości wykluczyć. Niemniej jednak konsekwencje negatywne takiego wariantu byłyby bardzo daleko idące: obowiązujący ówczesnie tzw. pakiet nicejski był bowiem – jak już zaznaczono – rozwiązaniem instytucjonalnym zamkniętym. Mógł on zasadniczo pozostawać podstawą ustrojową Unii przy utrzymaniu liczby 27 państw członkowskich. Trwanie przy tzw. pakiecie nicejskim oznaczałoby *de facto* zahamowanie strategii rozszerzenia, choć również i bez kontynuacji strategii rozszerzenia prowadziłyby to do „przesilenia instytucjonalnego”, zważywszy na poważne kontrowersje wywoływane regulacją dotyczącą zmniejszenia składu kolegium Komisji. Zarazem utrzymywanie się w dłuższym okresie „rozkojarzenia” ustrojowego przy jednoczesnym braku sprecyzowanej strategii w zasadniczych dziedzinach działania UE umocniłoby pokusę wewnętrznego zróznicowania statusu państw członkowskich czy też w ogóle fragmentacji ustrojowej Unii.

## 9. Droga do kompromisu

Spośród rozważanych form najszybciej zarzucono formułę *Traktatu konstytucyjnego plus*, czyli doprowadzenia do wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie Traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze niepodjęta. Z jednej strony wariant taki nie byłby wcale prosty w realizacji (mimo że pewne doświadczenia, np. z okresu procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei, istniały), ponieważ „dodatki” nie mogłyby ingerować w tekst Traktatu konstytucyjnego (wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach członkowskich, które Traktat już ratyfikowały). Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (niewymagającej 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 prowadziłyby ona do „obejścia” woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana w wyniku negatywnego wyniku referendum<sup>58</sup>.

Również formuła *Traktatu konstytucyjnego bis* została w toku dyskusji odrzucona. Co prawda, formuła ta – zdecydowanie upraszczająca podstawy prawne działania Unii

<sup>58</sup> Por. N. Sarkozy, *EU reform...*, s. 59 i n.

(jeden traktat stanowiłby podstawę prawną Unii, w miejsce ówczesnych Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) – pozostawała jeszcze w zakresie dyskusji podczas pierwszych miesięcy (na początku 2007 r.) prezydencji niemieckiej<sup>59</sup>, odrzucono ją jednak ostatecznie chyba głównie ze względu na to, iż utrzymanie wariantu reformy analogicznej do Traktatu konstytucyjnego mogłoby dać asumpt polityczny do powtórzenia referendów we Francji i w Niderlandach. Tradycyjne natomiast traktaty rewizyjne – a takim jest Traktat z Lizbony – nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach.

Tak więc już w pierwszych miesiącach 2007 r., u progu Prezydencji niemieckiej, coraz wyraźniej zaczęła kształtować się opcja na rzecz „tradycyjnego traktatu rewizyjnego” (*Nicea bis*), który dokonałby zmiany ówczesnych TUE i TWE. W takim ujęciu postanowienia dotyczące reformy instytucjonalnej znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (zastanawiano się nad zmianą jego nazwy na przykład 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 odrzuconego Traktatu konstytucyjnego.

O ile samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawiało większych trudności, o tyle problemem zasadniczym było uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensusu wśród państw członkowskich. Łatwo bowiem było i w takim wariacie natknąć się na zarzut „przepakowania” treści Traktatu konstytucyjnego w celu ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w państwach członkowskich.

Warto jeszcze odnotować, że – stosownie do „podejścia dwutorowego” – podczas prezydencji fińskiej (w drugiej połowie 2006 r.), a następnie niemieckiej (w pierwszej połowie 2007 r.) trwała równolegle reforma Unii mieszcząca się w zakresie możliwości wynikających z obowiązujących traktatów<sup>60</sup>. Odwoływano się przy tym zarówno do metody tzw. reformy punktowej (*cherry picking*), ustanawiając np. Europejską Agencję Obrony, jak i do tzw. procedury kładki (*passerelle*): zapoczątkowane zostały np. prace

<sup>59</sup> Pojawiały się różne mutacje tej formuły. Rozważano np. zawarcie najpierw minitraktatu rewizyjnego (który miałby wejść w życie w 2009 r.), a następnie – po kilku latach – dużego traktatu rewizyjnego, który dokonałby głębokiej reformy Unii. Wydaje się, że taki był pierwotny sens propozycji ówczesnego kandydata na prezydenta Francji N. Sarkozy’ego. Por. N. Sarkozy, *EU reform...*, s. 59 i n.

<sup>60</sup> W Konkluzjach prezydencji, przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 14–15.12.2007 r., stwierdzono m.in.: „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. Prezydencja przedłożyła Radzie ocenę konsultacji przeprowadzonych z państwami członkowskimi w sprawie Traktatu konstytucyjnego. Wynik tych konsultacji zostanie przekazany nadchodzącej Prezydencji niemieckiej jako część przygotowań do sprawozdania, które ma być przedłożone w pierwszej połowie 2007 r.” [Traktat konstytucyjny. Kontynuowanie reformy (pkt 3) Konkluzji. Tekst w języku polskim: *Prezydencja niemiecka a stan...*, s. 138].

nad decyzją Rady UE w sprawie wprowadzenia do tytułu IV TWE pełnej procedury prejudycjalnej<sup>61</sup>. Z drugiej jednak strony wiele państw członkowskich, w tym również Niemcy, z dużą wstrzeźliwością podeszło do możliwości zastosowania procedury kładki określonej w ówczesnym art. 42 TUE, a umożliwiającej „uwspólnowienie” materii ówczesnego III filara UE<sup>62</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym motywem było to, aby nie deprecjonować woli politycznej przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej na mocy nowego traktatu rewizyjnego.

Na drugi plan dyskusji zeszyły natomiast rozważania nad zastosowaniem do przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii nadchodzących traktatów akcesyjnych. Cały czas w tle negocjacji pozostawał problem zróżnicowania między państwami członkowskimi, zwiększenia elastyczności wewnątrz Unii i groźby jej fragmentacji w przypadku, gdyby do reformy ustrojowej w wymiernym czasie w ogóle nie doszło.

## 10. Kompromis ustalony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21–22.06.2007 r. i Konferencja Międzyrządowa 2007

Przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21–22.06.2007 r. (na zakończenie prezydencji niemieckiej) Mandat dla Konferencji Międzyrządowej<sup>63</sup> określił „mapę drogową” dalszego działania oraz – co ważniejsze – zawierał uzgodnienia dotyczące zasadniczej treści reformy UE<sup>64</sup>. Był to bez wątpienia sukces prezydencji niemieckiej. Szczegółowy Mandat umożliwił bowiem wyjątkowo sprawne przeprowadzenie – podczas prezydencji portugalskiej – Konferencji Międzyrządowej (która rozpoczęła się 23.07.2007 r.) i osiągnięcie finalnego kompromisu już podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 18–19.10.2007 r. w Lizbonie. Wówczas bowiem ustalono ostatecznie treść nowego traktatu rewizyjnego (zwanego początkowo „Traktatem reformującym”). Traktat ten został podpisany 13.12.2007 r. w Lizbonie (stąd stosowana obecnie nazwa „Traktat z Lizbony”)<sup>65</sup>. W imieniu Polski Traktat został podpisany przez ówczesne-

<sup>61</sup> Zob. *Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (tytuł IV TWE)*, materiały z konferencji, red. J. Barcz, „Kozminski Law School Papers” 2007/3.

<sup>62</sup> Zob. J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, EPS 2006/10, s. 4 i n.

<sup>63</sup> Załącznik I do Konkluzji prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23.06.2007 r. Konkluzje – Bruksela, 23.06.2007 r., dokument nr 11177/07.

<sup>64</sup> Por. *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, „Kozminski Law School Papers” 2007/5; F.C. Mayer, *Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Reformvertrag*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2007/4.

<sup>65</sup> Dz.Urz. UE C 306, s. 1. Teksty skonsolidowane TUE i TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony: Dz.Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13. Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...* Dokumentacja związana z kontynuowaniem reformy ustrojowej UE na podstawie Traktatu z Lizbony: *Unia Europejska w dobie reform. Podstawy prawne. Wybór dokumentów, wstęp, wybór i oprac.* J. Barcz, Warszawa 2013.

go premiera Donalda Tuska i ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, w obecności prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego.

Jak wspomniano, przyjęty w czerwcu 2007 r. Mandat Konferencji Międzyrządowej formułował bardzo ambitny plan (*road map*), który był jednak realistyczny ze względu na paralelne ustalenia przesadzające treść przyszłego traktatu rewizyjnego. Uzgodniono, że Konferencja miała być zwołana w lipcu 2007 r.<sup>66</sup>, a zakończyć ma swoje prace „w każdym przypadku przed końcem 2007 r.”<sup>67</sup>. Jan wspomniano, prezydencja portugalska wykonała ten ambitny program z nawiązką<sup>68</sup>, rozpoczynając Konferencję Międzyrządową już 23.07.2007 r.<sup>69</sup> 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 8–9.09.2007 r. oraz bezpośrednio przed spotkaniem Rady Europejskiej w Lizbonie, podczas którego (18–19.10.2007 r.) szefowie państw lub rządów ostatecznie ustalili treść Traktatu oraz uzgodnili, że jego podpisanie nastąpi w Lizbonie 13.12.2007 r. – co też się stało<sup>70</sup>.

## 11. Forma prawna Traktatu z Lizbony

Spośród rozważanych prawnych wariantów przeprowadzania reformy Unii uzgodniono ostatecznie odejście od formuły „dużego” traktatu rewizyjnego (*Traktat konstytucyjny bis*), który miałby zastąpić ówczesne traktaty stanowiące podstawę Unii, i powrócono do formy tradycyjnego traktatu rewizyjnego. Dokonał on zmiany obowiązujących wówczas Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Na mocy postanowień odrębnego Protokołu (dołączonego do Traktatu) dokonał on rewizji również Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Początkowo ów traktat rewizyjny nazwano roboczo – jak już wspomniano – „Traktatem reformującym”<sup>71</sup>. Ostatecznie nosi on formalną nazwę „Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską” i – jak

<sup>66</sup> Pkt 10 Konkluzji prezydencji...

<sup>67</sup> Pkt 11 Konkluzji prezydencji...

<sup>68</sup> Wystąpienie premiera Portugalii Jose Socratesa w dniu 23.06.2007 r. (komunikat PAP/AFP). Por. również: *Presentation of the Programme for the Portuguese Presidency of the European Union. Prime Minister's speech, José Socrates, 27.06.2007 r.*, strona internetowa prezydencji portugalskiej, [https://www.ab.gov.tr/files/\\_files/presid/20070627portuguesepresidencyspeech.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/_files/presid/20070627portuguesepresidencyspeech.pdf) (dostęp: 5.03.2020 r.); *Portuguese Presidency of the Council. A stronger Union for a better World. July–December 2007* (dokument w posiadaniu autora).

<sup>69</sup> Szczegółowo na temat przebiegu obrad Konferencji: A. Kremer, *Przebieg negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007* [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 22 i n.; C. Herma, *Konferencja międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony* [w:] *Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2008/20, s. 39 i n.

<sup>70</sup> *European leaders approve Treaty of Lisbon*. Komunikat prezydencji portugalskiej z 19.10.2007 r. (<http://www.eu2007.pt/Scripts>) (dokument w posiadaniu autora).

<sup>71</sup> Pkt 1 i 2 załącznika I do Konkluzji prezydencji...

wspomniano – określany jest od miejsca podpisania jako „Traktat z Lizbony”. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom Traktat o Unii Europejskiej zachował swoją nazwę (wcześniej pojawiała się sugestia, aby wprowadzić nazwę „Traktat podstawowy”, która chyba jednak zbyt przypominała „Traktat konstytucyjny”). Natomiast Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską otrzymał nową nazwę – „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (TFUE).

Sam Traktat z Lizbony – jako traktat rewizyjny – składa się z siedmiu artykułów:

- 1) na podstawie art. 1 – wprowadzono zmiany do TUE;
- 2) na podstawie art. 2 – wprowadzono zmiany do TWE (nazwanego TFUE);
- 3) w art. 3 stwierdza się, że Traktat z Lizbony – podobnie jak uprzednie traktaty rewizyjne – zawierany jest „na czas nieograniczony”;
- 4) w art. 4 w dwóch ustępach odsyła się odpowiednio do Protokołu nr 1 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonano zmian w obowiązujących wówczas protokołach (niezależnie od tego do listy protokołów dano szereg nowych protokołów)<sup>72</sup>, oraz do Protokołu załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonano zmian w TEWEA;
- 5) art. 5 zawiera postanowienia odnoszące się do ujednoczenia numeracji artykułów, sekcji, rozdziałów, części i tytułów TUE i TFUE, a w ust. 1 odsyła do niezmiernie istotnych tablic ekwiwalencyjnych (zamieszczonych jako załącznik do Traktatu z Lizbony);
- 6) art. 6 zawiera klauzulę ratyfikacyjną (ust. 1) oraz omawiane już postanowienia dotyczące wejścia Traktatu w życie (ust. 2);
- 7) art. 7 wylicza języki autentyczne Traktatu i wskazuje tradycyjnie na rząd Republiki Włoskiej jako na jego depozytariusza.

W Akcie Końcowym<sup>73</sup> Konferencji Międzyrządowej zamieszczonych zostało łącznie 65 deklaracji, uszeregowanych w trzech grupach:

- 1) w grupie A – deklaracje odnoszące się do postanowień Traktatów (od nr 1 do nr 43);
- 2) w grupie B – deklaracje odnoszące się do protokołów dołączonych do Traktatów (od nr 44 do nr 50);
- 3) w grupie C – deklaracje poszczególnych państw członkowskich lub grup tych państw jako deklaracje, które „Konferencja przyjęła do wiadomości” (od nr 51 do nr 65).

Na mocy Traktatu z Lizbony do traktatów stanowiących podstawę Unii dołączono łącznie 37 protokołów, które – podobnie jak dwa załączniki (tożsame z załącznikami do TWE) – stanowią „integralną część Traktatów” – art. 51 TUE.

<sup>72</sup> Akt Końcowy Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich. Dokument CIG 15/07, Bruksela, 3.12.2007 r., pkt IIA.

<sup>73</sup> Akt Końcowy Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich. Dokument CIG 15/07, Bruksela, 3.12.2007 r., po pkt III.

Łączny zakres regulacyjny TUE i TFUE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) jest analogiczny (z niewielkimi modyfikacjami, o których będzie szczegółowo mowa) do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym, choć siłą rzeczy struktura ujęcia tych regulacji jest inna: pozostaje bowiem podzielona na dwa traktaty: TUE i TFUE, a – w ramach obu traktatów – różnice w stosunku do ówczesnie obowiązujących traktatów oraz propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym są bardzo istotne.

Traktat o Unii Europejskiej (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) składa się z sześciu tytułów: tytuł I Postanowienia wspólne, tytuł II Postanowienia o zasadach demokratycznych, tytuł III Postanowienia o instytucjach, tytuł IV Postanowienia o wzmocnionej współpracy, tytuł V Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, tytuł VI Postanowienia końcowe. Łącznie – liczy 55 artykułów. Niemniej jednak – mimo podobieństwa nazw niektórych tytułów – treść TUE została prawie w całości „wymieniona”: w większości uwzględniono proponowane postanowienia części I Traktatu konstytucyjnego; istotna zmiana strukturalna w stosunku do Traktatu konstytucyjnego polega na tym, że częścią TUE nie stała się Karta Praw Podstawowych – jej „moc prawna jak Traktaty” określona została w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE. Nowy Traktat o Unii Europejskiej reguluje prawie w całości Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (inaczej w Traktacie konstytucyjnym, którego rozdział II tytułu V części III odnosił się również do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa), jednocześnie też w całości postanowienia dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (w części ówczesnego III filara) zostały przeniesione do TFUE.

**Struktura Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** odpowiada w zasadzie części III Traktatu konstytucyjnego z niewielkimi przesunięciami, głównie polegającymi na tym, że postanowienia dotyczące Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości zostały umieszczone bezpośrednio po postanowieniach regulujących swobody rynku wewnętrznego. TFUE dzieli się na siedem części: część I – Zasady (obejmuje ona dwa tytuły: tytuł I. Kategorie i dziedziny kompetencji Unii, tytuł II. Postanowienia ogólne), część II dotyczy niedyskryminacji i obywatelstwa Unii, część III – polityk i działania wewnętrznego (część ta dzieli się na 24 tytuły: tytuł I. Rynek wewnętrzny, tytuł II. Swobodny przepływ towarów, tytuł III. Rolnictwo i rybołówstwo, tytuł IV. Swobodny przepływ osób, usług i kapitału, tytuł V. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, tytuł VI. Transport, tytuł VII. Wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstwa, tytuł VIII. Polityka gospodarcza i pieniężna, tytuł IX. Zatrudnienie, tytuł X. Polityka społeczna, tytuł XI. Europejski Fundusz Społeczny, tytuł XII. Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, tytuł XIII. Kultura, tytuł XIV. Zdrowie publiczne, tytuł XV. Ochrona konsumentów, tytuł XVI. Sieci transeuropejskie, tytuł XVII. Przemysł, tytuł XVIII. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, tytuł XIX. Badania i rozwój technologiczny oraz przestrzeń kosmiczna, tytuł XX. Środowisko, tytuł XXI. Energetyka, tytuł XXII. Turystyka, tytuł XXIII.

Ochrona ludności i tytuł XXIV. Współpraca administracyjna), część IV TFUE dotyczy stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich, część V TFUE – działań zewnętrznych Unii (dzieli się ona na siedem tytułów: tytuł I. Postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych Unii, tytuł II. Wspólna polityka handlowa, tytuł III. Współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna, tytuł IV. Środki ograniczające, tytuł V. Umowy międzynarodowe, tytuł VI. Stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii i tytuł VII. Klauzula solidarności), część VI TFUE obejmuje postanowienia instytucjonalne i finansowe (składa się ona z trzech tytułów: tytuł I. Postanowienia instytucjonalne – w tym tytule zawarte są regulacje dotyczące poszczególnych instytucji, aktów prawa pochodnego i procedur ich przyjmowania, organów doradczych Unii oraz EBI; tytuł II. Postanowienia finansowe – obejmuje zasoby własne Unii, wieloletnie ramy finansowe, roczny budżet Unii, wykonanie budżetu i absolutorium, zwalczanie nadużyć finansowych; tytuł III. Wzmocniona współpraca), część VII zamyka TFUE – zawiera ona postanowienia ogólne i końcowe.

Sięgnięcie do tradycyjnej formy traktatu rewizyjnego miało uzasadnienie głównie polityczne – chodziło przede wszystkim o ułatwienie procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony. Z prawnego punktu widzenia może to budzić pewne wątpliwości strukturalne, zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że Unia została przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową (jej podstawę prawną stanowią dwa odrębne traktaty, choć opatrzone zastrzeżeniem, że „oba te Traktaty mają taką samą moc prawną”)<sup>74</sup>.

Bez wątplenia przyjęcie wariantu „dużego” traktatu rewizyjnego (takiego jak Traktat konstytucyjny), który zastąpiłby uprzednio 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, pozostaje niejasny. Znaczna część postanowień odnoszących się do działania instytucji pozostaje bowiem – śladem części III Traktatu konstytucyjnego – w nowym TFUE i nie została przeniesiona do TUE.

Nie skorzystano też z okazji, aby Unią Europejską objąć również Euratom, który zachowuje status odrębnej – choć połączonej strukturalnie z Unią – organizacji międzynarodowej<sup>75</sup>. Nadal więc obowiązuje Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), w wersji zmienionej na mocy specjalnego Protokołu dołączonego do Traktatu z Lizbony. Tym samym reforma ustrojowa Unii (podobnie jak w myśl propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym) pozostaje niepełna (o czym jeszcze dalej).

<sup>74</sup> Pkt 19 lit. a załącznika I do Konkluzji prezydencji... oraz art. 1 akapit trzeci TUE oraz art. 1 ust. 2 TFUE.

<sup>75</sup> Pkt 23 załącznika I do Konkluzji prezydencji...



## 12. Traktat z Lizbony a Traktat konstytucyjny

W toku negocjacji podczas prezydencji niemieckiej (w pierwszej połowie 2007 r.) stało się coraz bardziej jednoznaczne, iż mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego jego treść pozostanie – zgodnie z przewidywaniami – punktem wyjścia dalszych reform UE. Jak już podkreślano, była to istotna okoliczność w dyskusji nad sposobem prowadzenia negocjacji nad reformą ustrojową Unii (chodziło o solidną analizę rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym, a nie o traktowanie Traktatu jako bezprzedmiotowy – jako „martwy”).

Podczas prezydencji niemieckiej potwierdziło się, iż punktem wyjścia zamierzonej reformy będą uzgodnienia zawarte w Traktacie konstytucyjnym, z pewnymi modyfikacjami<sup>76</sup>. Słusznie zrezygnowano zwłaszcza ze wszystkich elementów, które nawiązywały do terminu „konstytucja” czy też konstytucjonalizacji procesu integracji europejskiej. W mandacie wyraźnie podkreślono, że nowy TUE i TFUE „nie będą miały charakteru konstytucyjnego”<sup>77</sup>.

„Dekonstytucjonalizacja” w Traktacie z Lizbony przejętego z Traktatu konstytucyjnego pakietu reform znalazła wyraz zwłaszcza w:

- 1) rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja”; przy okazji należy wspomnieć, że termin „Wspólnota” został zastąpiony terminem „Unia”<sup>78</sup>, co jest wyrazem przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową na bazie Wspólnoty Europejskiej;
- 2) zmianie nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”<sup>79</sup>;
- 3) rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego UE<sup>80</sup> i zachowanie tradycyjnych nazw: „rozporządzenie”, „dyrektywa” i „decyzja”<sup>81</sup>;
- 4) rezygnacji z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli Unii<sup>82</sup>, tj. flagi Unii, hymnu Unii, dewizy Unii, euro oraz Dnia Europy obchodzonego 9 maja<sup>83</sup>; 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 symbole owe „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek

<sup>76</sup> Pkt 4 i 12 załącznika I do Konkluzji prezydencji...

<sup>77</sup> Pkt 3 załącznika I do Konkluzji prezydencji...

<sup>78</sup> Art. 2 pkt 3 lit. a Traktatu z Lizbony.

<sup>79</sup> Art. 18 TUE.

<sup>80</sup> Zob. *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 63 i n.

<sup>81</sup> Zob. dawny art. 249 TWE z obecnym art. 288 TFUE.

<sup>82</sup> Zawierał je art. I-8 Traktatu konstytucyjnego.

<sup>83</sup> Por. pkt 3 zdanie przedostatnie załącznika I do Konkluzji prezydencji... W punkcie tym nie wymieniono rezygnacji z obchodów Dnia Europy – 9 maja i nawiązania do euro (dwa ostatnie akapity art. I-8 Traktatu konstytucyjnego). W nowym art. 3 TUE – określającym cele Unii – pojawił się natomiast nowy ust. 4 o następującym brzmieniu: „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”.

z nią<sup>84</sup>, a symbole zostały uwzględnione w regulaminach instytucji (np. Parlamentu Europejskiego);

- 5) rezygnacji z postanowień potwierdzających *expressis verbis* zasadę pierwszeństwa „prawa Unii” przed prawem krajowym państw członkowskich<sup>85</sup>.

Łatwo zauważyć, że „dekonstytucjonalizacja” pakietu reform ustrojowych Unii przeprowadzona na podstawie Traktatu z Lizbony nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast mogła mieć istotne znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii. Podobnie rzecz się miała – ale w kierunku odwrotnym – z „konstytucjonalizacją” Traktatu konstytucyjnego. Wprowadzenie terminu „konstytucja” nie zmieniało charakteru Traktatu konstytucyjnego jako umowy międzynarodowej w rozumieniu ówczesnego art. 48 TUE (traktatu rewizyjnego), miało jednak istotny wpływ na polityczną percepcję proponowanej reformy, przyczyniając się walcie do niepowodzenia całego projektu.

Uzgodniony w Traktacie konstytucyjnym pakiet reform został więc utrzymany<sup>86</sup>. 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, że Traktat z Lizbony należy 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 liczne uwagi i uzupełnienia, zrezygnowano z rozwiązań budzących największe kontrowersje. Sprawne przeprowadzenie Konferencji Międzyrządowej 2007 wskazuje raczej na to, że w Traktacie z Lizbony znalazł wyraz wyważony kompromis.

W stosunku do rozwiązań proponowanych w Traktacie konstytucyjnym zasadnicze modyfikacje zawarte w Traktacie z Lizbony, obejmujące cały obszar przyszłej Unii, odnoszą się do następujących kwestii<sup>87</sup>:

- 1) sprecyzowania i wyjaśnienia zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz odgraniczenia kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- 2) podkreślenia szczególnego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i zasadniczych kompetencji państw członkowskich w tej mierze;
- 3) umocnienia roli parlamentów narodowych, zwłaszcza przy monitorowaniu przestrzegania zasady pomocniczości;
- 4) stworzenia podstawy prawnej dla przystąpienia Unii do EKPCz oraz nadania Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnego oraz sprecyzowania zakresu jej stosowania;

<sup>84</sup> Polska nie znalazła się wśród tych państw.

<sup>85</sup> Art. I-6 Traktatu konstytucyjnego, który miał następujące brzmienie: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznaných jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”.

<sup>86</sup> Pkt 4 zdanie pierwsze załącznika I do Konkluzji prezydencji...

<sup>87</sup> Pkt 4 załącznika I do Konkluzji prezydencji...

- 5) zwiększenia elastyczności działania w ramach Unii poprzez m.in. rozszerzenie wzmocnionej współpracy oraz nadanie charakteru strukturalnego tzw. procedurom kładki;
- 6) potwierdzenia formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną zgodnie z tzw. zasadą podwójnej większości (z pewnymi modyfikacjami uzgodnionymi zwłaszcza pod naciskiem Polski);
- 7) sprecyzowania katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii oraz procedur stanowienia tego prawa;
- 8) sprecyzowania procedur stanowienia prawa pierwotnego Unii.

Problemy powyższe zostaną poddane analizie w toku omawiania – w dalszych rozdziałach – głównych obszarów reformy ustrojowej Unii.

### 13. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony

W mandacie państwa członkowskie zobowiązały się do takiego przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony, aby mógł wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”<sup>88</sup>.

Doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu zaraz na początku 2009 r. miało istotne znaczenie z merytorycznego punktu widzenia. Niezależnie od wyborów do Parlamentu Europejskiego (w czerwcu 2009 r.), wraz z ustaleniem nowego składu kolegium Komisji w listopadzie 2009 r. musiałaby zacząć działać regulacja – wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei – zobowiązująca do redukcji liczby członków kolegium w stosunku do liczby państw członkowskich. Wiele państw „dużych” (na czele z Francją) wyrażało wątpliwości co do takiego rozwiązania. Traktat z Lizbony przesunął natomiast rozpoczęcie działania tej regulacji (ślądem Traktatu konstytucyjnego) na rok 2014 i nadawał jej bardziej elastyczny charakter, tj. umożliwiał Radzie Europejskiej odejście od redukcji liczby członków Komisji Europejskiej na rzecz zachowania zasady „jedno państwo – jeden komisarz” (z uwzględnieniem naturalnie szczególnego statusu Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa).

Traktat z Lizbony stwierdzał w art. 6 ust. 2, iż miał on wejść w życie 1.01.2009 r., pod warunkiem, że do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym razie wchodził w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego. Należy przy tym przypomnieć, że Traktat z Lizbony jest tradycyjnym traktatem rewizyjnym, zmieniającym traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej. Oznaczało to, że musiał być on ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi.

<sup>88</sup> Pkt 11 zdanie ostatnie Konkluzji prezydencji...

Tak więc brak ratyfikacji nawet jednego państwa członkowskiego sprawiłby, że Traktat nie wszedłby w życie (ówczesny art. 48 TUE).

Mimo że tempo ratyfikacji Traktatu w 2008 r. było dobre (do lipca 2008 r. ratyfikowały Traktat 22 państwa), to zasadniczym problemem stał się negatywny wynik referendum w Irlandii (12.06.2008 r.). Przy frekwencji wynoszącej 53,13%, większość głosujących (53,4%) wypowiedziała się przeciwko ratyfikacji Traktatu (za ratyfikacją opowiedziało się 46,6% głosujących). Co prawda, rząd irlandzki zapowiedział przeprowadzenie ponownego referendum, niemniej stało się jasne, że Traktat z Lizbony nie wejdzie w życie 1.01.2009 r.

W ówczesnej sytuacji należało się przede wszystkim zastanowić, co może to oznaczać dla przebiegu procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony, zwłaszcza zaś jak z tego punktu widzenia należy kwalifikować negatywny wynik referendum w Irlandii. Istotnym punktem odniesienia były postanowienia art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, które odnoszą się do obowiązków państwa po podpisaniu traktatu, a przed jego wejściem w życie. Otóż, w myśl postanowień tego artykułu, państwo, które traktat podpisało, zobowiązane jest do nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie, dopóki (lit. a) nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub (lit. b) jeżeli wejdzie w życie traktatu zbyt późno<sup>89</sup>. Cytowane postanowienia odnoszą się co prawda przede wszystkim do obowiązków państwa-sygnatariusza umowy w zakresie niepodważania przedmiotu i celu tej umowy, niemniej jednak dają one również cenną wskazówkę co do tego, kiedy zobowiązanie takie ustaje, czyli kiedy staje się jednoznaczne, że umowa w życie nie wejdzie, względnie – że dane państwo nie będzie nią związane.

Zastanowić się więc wpierr należało, czy którekolwiek z państw członkowskich „ujawniło” wówczas, że „nie zamierza stać się stroną” Traktatu z Lizbony. Gdyby tak było, to zgodnie z dawnym art. 48 TUE sprawa kontynuacji procedury ratyfikacyjnej stałaby się „bezp przedmiotowa”, bowiem nawet w przypadku ratyfikacji przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie Traktat nie mógłby wejść w życie. Taka sytuacja wystąpiła w przeszłości w przypadku Traktatu konstytucyjnego, dwa bowiem państwa członkowskie, w których społeczeństwa w referendum wypowiedziały się przeciwko ratyfikowaniu Traktatu (Francja i Niderlandy), jasno dały do zrozumienia, że nie widzą możliwości kontynuowania procedury ratyfikacyjnej.

Czy negatywny wynik referendum w Irlandii mógł być kwalifikowany jako tego rodzaju „ujawnienie”, że Irlandia nie zamierza związać się Traktatem z Lizbony? Z pewnością nie było wówczas podstaw do takiego stwierdzenia. W Irlandii przeprowadzenie referendum jest elementem konstytucyjnej procedury ratyfikacyjnej, niemniej jednak może

<sup>89</sup> Szerzej na temat postanowień tego artykułu: A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 257 i n.

być ono powtórzone (co miało już miejsce w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Nicei)<sup>90</sup>. Ówczesny premier Irlandii Brian Cowen, przemawiając podczas spotkania Rady Europejskiej 19–20.06.2008 r., wyraźnie nawiązał do „podobnych sytuacji uprzednio”, w przypadku których „każdorazowo, działając spokojnie, konstruktywnie i wspólnie znajdowaliśmy akceptowalne rozwiązanie”<sup>91</sup>. Również Rada Europejska podczas tego spotkania, odnotowując wynik referendum w Irlandii, stwierdziła (z udziałem premiera Irlandii Cowena), że pewnego czasu wymaga analiza powstałej sytuacji, i zapowiedziała powrót do sprawy ratyfikowania Traktatu w Irlandii podczas kolejnych swoich spotkań oraz wskazała na potrzebę kontynuowania procesu ratyfikacji Traktatu w pozostałych państwach członkowskich<sup>92</sup>. Przesłanka „ujawnienia” zamiaru nawiązania się Traktatem z Lizbony byłaby w Irlandii spełniona wówczas, gdyby stwierdziła ona wyraźnie, że nie zamierza powtarzać referendum i akceptuje jego negatywny wynik – co byłoby równoznaczne z odmową ratyfikowania Traktatu.

Również sytuacja w Niemczech i Czechach w żadnym razie nie mogła być interpretowana jako „ujawnienie” zamiaru nawiązania się przez te państwa Traktatem z Lizbony: w państwach tych trwała procedura zgodna z ich konstytucjami, a prezydenci czekali (z podpisaniem dokumentów ratyfikacyjnych) na rozstrzygnięcia trybunałów konstytucyjnych. W Polsce sytuacja miała wyłącznie podtekst polityczny, ówczesny prezydent Lech Kaczyński podkreślił bowiem, że nie zamierza hamować wejścia w życie Traktatu z Lizbony, a jedynie poczekać na ostateczną decyzję Irlandii.

Drugi problem dotyczył rozciągłości okresu, w jakim może trwać procedura ratyfikacyjna, aby nie narazić się na zarzut „zbytniego” „odwlekania”. Postanowienia ówczesnego art. 48 TUE nie formułowały w tej dziedzinie żadnych barier, odsyłając jedynie do „wymogów konstytucyjnych” państw członkowskich. Problem został dostrzeżony w art. 48 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony, który – w ramach „zwykłej procedury zmiany” – stwierdza w ust. 5: „Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego Traktaty, został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej”.

Niezależnie od tego, że postanowienia powyższe mają raczej charakter „dyscyplinujący” w rozumieniu politycznym i deklaratoryjny (Rada Europejska i tak w każdej chwili może zająć się przebiegiem procedury ratyfikacyjnej traktatu rewizyjnego), to wiązały one dopiero po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w stosunku do kolejnych traktatów rewizyjnych. Łatwo natomiast można dostrzec, że postanowienia powyższe nawiązują do

<sup>90</sup> Por. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia...*, s. 37.

<sup>91</sup> „I believe that it is our responsibility to work together, in the spirit of solidarity which has served the Union so well for decades, to find a viable way forward. The Union has found itself in similar situations before. Each time, working calmly, constructively and collectively, we have found an acceptable path”. *Cowen speech to EU leaders: selected extracts*, „Irish Times” z 20.06.2008 r.

<sup>92</sup> Konkluzje Prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 19–20.06.2008 r. (pkt 1–6).

doświadczeń związanych z Traktatem konstytucyjnym. Przewidując, że w toku ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego mogą wystąpić trudności, dołączono do niego deklarację nr 30, której postanowienia są tożsame z postanowieniami art. 48 ust. 5 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony. Również z tej deklaracji trudno było wywieść jakiegokolwiek konkretne skutki prawne<sup>93</sup>, jakkolwiek odwoływała się do niej Rada Europejska podczas spotkania w dniach 15–16.06.2006 r., programując tzw. okres refleksji<sup>94</sup>.

Pozostawał więc jeszcze do rozważenia „wskaźnik ilościowy” – ratyfikacja przez cztery piąte państw członkowskich jako przesłanka „zajęcia się” problemem przez Radę Europejską. Wskaźnik ten nie miał żadnego umocowania prawnego w postanowieniach ówczesnego art. 48 TUE, natomiast można było z niego wywieść ogólne wskazanie polityczne, iż jeżeli znacząca liczba państw członkowskich ratyfikuje traktat, a problemy wystąpią w jednym lub w kręgu niewielkiej grupy państw, to wówczas powstaje sytuacja polityczna, którą powinna zająć się Rada Europejska. Może ona jednak zajmować się taką sprawą niezależnie od tego z własnej inicjatywy. Podsumować te wywody można chyba następująco: najwyżsi przedstawiciele państw członkowskich skupieni w Radzie Europejskiej mogą zajmować się sprawą kontynuacji procedury ratyfikacyjnej traktatu rewizyjnego tak długo, jak długo w ich ocenie istnieje szansa na jego ratyfikację.

Ramy ustaleń politycznych w tej mierze w stosunku do Traktatu z Lizbony były stosunkowo jednoznaczne. W mandacie Konferencji Międzyrządowej 2007, przyjętym podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23.06.2007 r., państwa członkowskie zobowiązały się – jak wskazano wyżej – do takiego przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony, aby mógł on wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”<sup>95</sup>. W sytuacji, jaka zaistniała po referendum w Irlandii, Rada Europejska zapowiedziała natomiast (na wniosek Irlandii) „powrót do problemu” ratyfikacji Traktatu podczas kolejnych spotkań Rady Europejskiej. Jedno było więc wówczas pewne: państwa członkowskie wyraźnie opowiedziały się za kontynuowaniem procedury ratyfikacyjnej. Prezydencja francuska (w drugiej połowie 2008 r.) wyraźnie dążyła do stworzenia sytuacji, w której jak największa liczba państw członkowskich dopełniłaby procedury ratyfikacyjnej<sup>96</sup>.

Należy również podkreślić, że ratyfikowanie traktatu rewizyjnego należy do kompetencji państw członkowskich UE. Do „odpowiednich wymogów konstytucyjnych” odsyłał

<sup>93</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym...*, s. 84. Choć można twierdzić, że w świetle postanowień tej Deklaracji odrzucenie Traktatu konstytucyjnego przez więcej niż pięć państw zamykałoby ostatecznie sprawę również w znaczeniu politycznym. Wówczas bowiem każde z państw członkowskich mogłoby powoływać się na Deklarację nr 30, aby nie wyrazić zgody na zajmowanie się sprawą Traktatu przez Radę Europejską (czyli przez państwa członkowskie). W tym duchu należałoby chyba również interpretować postanowienia art. 48 ust. 5 TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony.

<sup>94</sup> *Rada Europejska w Brukseli...*, s. 16 i n.

<sup>95</sup> Pkt 11 zdanie ostatnie Konkluzji prezydencji...

<sup>96</sup> Por. przemówienie ówczesnego Prezydenta Francji N. Sarkozy'ego 10.07.2008 r. w Parlamencie Europejskim, Agence Europe, Stasbourg, 10.07.2008.

jednoznacznie również ówczesny art. 48 TUE. Stąd też żadnemu z państw członkowskich nie można było czynić zarzutu z tytułu problemów w procesie ratyfikacji traktatu (związanych z procedurą określoną w jego konstytucji). Nie wchodziły zwłaszcza w rachubę jakieś „sankcje”, polegające np. na wyrzuceniu Irlandii z Unii<sup>97</sup>. Ponieważ Traktaty stanowiące podstawę UE nie zawierają klauzuli dotyczącej możliwości wyrzucenia państwa członkowskiego z Unii, można byłoby rozważać sięgnięcie do ogólnych zasad międzynarodowego prawa traktatów, stosownie do których (art. 60 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów) istotne naruszenie traktatu wielostronnego może upoważnić pozostałe jego strony do spowodowania jego wygaśnięcia w stosunku do państwa winnego naruszenia. W tym przypadku stwierdzenie „istotnego naruszenia” traktatu nie wchodziło jednak z pewnością w rachubę już z tego względu, że Traktat z Lizbony wyraźnie pozostawił dokonanie ratyfikacji „wymogom konstytucyjnym” państw członkowskich, a ich obowiązki w okresie między podpisaniem Traktatu a jego wejściem w życie regulowane były odrębnie w art. 18 Konwencji. TUE przewiduje jedynie w art. 7 (dawnym i obecnym) możliwość zawieszenia w prawach państwa członkowskiego w przypadku stwierdzenia „poważnego i stałego naruszenia” zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Żadna z powyższych przyczyn z pewnością nie wchodziła w rachubę, przeciwnie – przeprowadzenie referendum w ramach procedury ratyfikacyjnej Traktatu było wyrazem przestrzegania tych zasad.

Można było jeszcze brać pod uwagę wystąpienie z UE państwa, które ma problemy z ratyfikacją traktatu rewizyjnego. Ówczesne Traktaty stanowiące Unię takiej możliwości *expressis verbis*, co prawda, nie przewidywały (w przeciwieństwie do Traktatu z Lizbony – por. art. 50 TUE), ale zgodnie z zasadami prawa traktatów państwo może się wycofać z umowy wielostronnej, o ile taką możliwość można wyinterpretować z zamiaru stron traktatu (art. 56 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), a w każdym razie może wycofać się z traktatu na mocy porozumienia z pozostałymi państwami-stronami. Rzecz jednak w tym, że Irlandia wcale nie miała zamiaru wycofywać się z Traktatów stanowiących Unię (a więc z UE) w następstwie turbulencji w procedurze ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Wręcz przeciwnie, podkreślała szczególne znaczenie swojego członkostwa w Unii<sup>98</sup>.

Powracając do sytuacji, jaka powstała po pierwszym (negatywnym) referendum w Irlandii: Rada Europejska wezwała – jak wspomniano – wszystkie pozostałe państwa do niezwłocznego dopełnienia procedury ratyfikacyjnej. Jednocześnie (podczas spotkania w dniach 18–19.06.2009 r.) udzieliła Irlandii politycznych i prawnych gwarancji w dziedzinach, które budziły wątpliwości i przyczyniły się do negatywnego wyniku referendum (polityka podatkowa, ochrona prawa do życia, edukacja i rodzina, polityka

<sup>97</sup> Różne warianty analizuje szczegółowo S. Peers, *Can the Treaty of Lisbon be ratified or implemented? A legal analysis*, University of Essex, 19.06.2008, <http://www.statewatch.org/news/2008/jun/analysis-lisbon-june-sp-2008.pdf> (dostęp: 8.03.2020 r.).

<sup>98</sup> Zob. *Cowen speech...*

neutralności oraz pewne kwestie społeczne i prawa pracownicze)<sup>99</sup>. Kolejne referendum, przeprowadzone 2.10.2009 r., przyniosło zdecydowane poparcie dla ratyfikowania Traktatu. Przy frekwencji wynoszącej 58% ponad 67% głosujących opowiedziało się za ratyfikowaniem Traktatu.

Niemniej również w innych państwach: w RFN, Polsce i w Czechach, wystąpiły problemy z dopełnieniem procedury ratyfikacyjnej.

W **RFN** przyczyną było zaskarżenie konstytucyjności Traktatu do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 30.06.2009 r. niemiecki Trybunał określił zasady współdziałania Bundestagu i Bundesratu przy kreowaniu stanowiska niemieckiego w Radzie Europejskiej i Radzie UE (m.in. przy podejmowaniu decyzji skorzystania z tzw. procedur kładek)<sup>100</sup>. We wrześniu dokonano zmiany stosownych regulacji ustawowych i 25.09.2009 r. Prezydent Federalny podpisał dokumenty ratyfikacyjne Traktatu z Lizbony.

W **Polsce** uchwalono, co prawda, już wiosną 2008 r. ustawę upoważniającą prezydenta do ratyfikowania Traktatu, niemniej prezydent postanowił „poczekać” z podpisaniem dokumentów ratyfikacyjnych dotyczących Traktatu do wyniku drugiego referendum w Irlandii<sup>101</sup>. Kilka dni po referendum – 10.10.2009 r. – dokumenty ratyfikacyjne podpisał<sup>102</sup>.

W **Czechach** kolejne skargi do Trybunału Konstytucyjnego przyczyniały się do tego, że prezydent Klaus, znany z eurosceptycznego nastawienia, odkładał podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych. Dodatkowo zgłosił żądanie gwarancji, że wejście Traktatu z Lizbony w życie i nadanie Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnego nie ułatwi składania roszczeń w stosunku do Czech przez Niemców Sudeckich (wysiedlonych po II wojnie światowej z Czech na mocy tzw. dekretów Benesza). Podczas spotkania Rady Europejskiej (29–30.10.2009 r.) znaleziono rozwiązanie polegające na uzgodnieniu protokołu (który miał zostać dołączony do TUE i TFUE przy okazji najbliższego traktatu akcesyjnego), na mocy którego Czechy przystąpią do polsko-brytyjskiego protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych. Dnia 3.11.2009 r. czeski Trybunał Konstytucyjny uznał ponownie (pierwszy wyrok w tej sprawie zapadł 28.11.2008 r.) zgodność Traktatu z Lizbony z konstytucją<sup>103</sup>. W konsekwencji w tym samym dniu prezydent Klaus podpisał dokumenty ratyfikacyjne. Natomiast po zmianie na urządzie

<sup>99</sup> Konkluzje prezydencji przyjęte podczas spotkania Rady Europejskiej 18–19.06.2009 r. (Bruksela, 19.06.2009 r., nr 11225/09), pkt I oraz załączniki 1,2 i 3.

<sup>100</sup> Zob. J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, EPS 2009/9, s. 13 i n.

<sup>101</sup> *Traktat jest martwy. Nie podpiszę go. Prezydent Kaczyński czeka na decyzję Irlandii*, „Dziennik” z 1.07.2008 r.

<sup>102</sup> Szczegółowo: rozdział 2 pkt 6 niniejszej książki.

<sup>103</sup> *Press Release: The Treaty of Lisbon is in conformity with the Constitution Order of the Czech Republic and there is nothing to prevent its ratification*, Brno, the Constitutional Court, 3.11.2009, <https://www.usoud.cz/en/current-affairs/press-release-the-treaty-of-lisbon-is-in-conformity-with-the-constitutional-order-of-the-czech-repu/> (dostęp: 8.03.2020 r.).



prezydenta Czechy zrezygnowały z przystąpienia do polsko-brytyjskiego protokołu (o czym szczegółowo w dalszych częściach książki).

Stosownie do swojego art. 6 ust. 2 Traktat z Lizbony wszedł w życie 1.12.2009 r.

## 14. Wnioski

1. Traktat z Lizbony ma charakter tradycyjnego traktatu rewizyjnego, który zmienił ówczesne traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej, tj. TUE, TWE i TEWEA. Powrót do takiej formy prawnej reformy ustrojowej Unii miał uzasadnienie polityczne, chodziło bowiem o ułatwienie ratyfikacji Traktatu w państwach członkowskich. Kwalifikacja Traktatu konstytucyjnego jako „Konstytucji dla Europy” okazała się bowiem błędem politycznym, który przyczynił się walenie do klęski całego projektu. W przypadku Traktatu z Lizbony nie chciano tego błędu powtórzyć. Przeprowadzono więc zabieg „dekonstytucjonalizacji”, utrzymując istotę pakietu reform wynegocjowanego w kontekście Traktatu konstytucyjnego.

2. Formuła tradycyjnego traktatu rewizyjnego stanowi główną procedurę służącą przeprowadzeniu reformy ustrojowej Unii. W ramach tej formuły wybranie wariantu „dużego” traktatu rewizyjnego, tj. traktatu zastępującego uprzednio obowiązujące traktaty i ustanawiającego jednolitą podstawę prawną (jeden traktat) dla Unii jako spójnej organizacji międzynarodowej (wariant proponowany w Traktacie konstytucyjnym) byłoby rozwiązaniem znacznie lepszym i wychodzącym naprzeciw postulatowi przejrzystości Unii. Niemniej, ze względu na okoliczności polityczne, wybrano wariant tradycyjnego traktatu rewizyjnego (Traktat z Lizbony). Można zakładać, że przy okazji kolejnej, poważniejszej reformy ustrojowej Unii Europejskiej tego rodzaju ujednoczenie podstaw prawnych Unii (jeden traktat, będący podstawą prawną jednej spójnej organizacji międzynarodowej) zostanie przeprowadzone, tym bardziej że pozostaje otwarta sprawa statusu Euratomu, ostatniej Wspólnoty Europejskiej, pozostającej formalnie poza lizbońską Unią Europejską.

3. Mimo odrzucenia Traktatu konstytucyjnego nie sposób nie odnotować znaczenia osiągniętego w nim konsensusu dla przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii. Konwent UE, Konferencja Międzyrządowa 2003–2004 i Traktat konstytucyjny stanowiły znaczący etap debaty nad tą reformą, a Traktat konstytucyjny stał się podstawą kompromisu sfinalizowanego w Traktacie z Lizbony. W tym kontekście należy przypomnieć polityczne koncepcje (które w szczególnie ostrej formie wystąpiły wówczas w Polsce), uznające Traktat konstytucyjny za „martwy”, a których jedyną konsekwencją było ograniczenie wewnątrz krajowej dyskusji politycznej nad kształtem merytorycznym reform Unii oraz znaczące wyłączenie się Polski z debaty międzynarodowej w „okresie refleksji” 2005–2006, a więc w okresie, w którym można było poddać głębokiej weryfikacji rozwiązania proponowane w Traktacie konstytucyjnym.