

Poznaj Traktat z Lizbony



Autor:

prof. dr hab. Jan Barcz

Okładka:

The Audiovisual Library of the European Commission

Projekt graficzny serii:

Techna Studio

www.techna.pl

Skład i przygotowanie poligraficzne:

Techna Studio

www.techna.pl

Zdjęcia: The Audiovisual Library of the European Commission

Publikacja dystrybuowana nieodpłatnie

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

al. J.Ch. Szucha 21

00-580 Warszawa

www.msz.gov.pl

www.polskawue.gov.pl

Warszawa 2010

ISBN 978-83-7567-012-7

Czym jest Traktat z Lizbony	2
Dlaczego Unia potrzebuje reformy ustrojowej	7
Czy finalizacja reformy ustrojowej? Droga pełna kryzysów	10
Kompromis nicejski	10
Konwent i Konferencja Międzyrządowa 2003/2004	11
Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres przedmiotowy	13
Etapy prowadzące do Traktatu z Lizbony	16
Traktat z Lizbony – krok po kroku	20
„Dekonstytucjonalizacja” Traktatu z Lizbony	20
Zmiany systemowe w ustroju Unii	20
Wejście w życie Traktatu z Lizbony	42
Refleksja końcowa	43
Ważniejsze skróty	44
Dodatkowa literatura dla szczególnie zainteresowanych tematem	45

Poznaj Traktat z Lizbony

Czym jest Traktat z Lizbony

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

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do **Unii Europejskiej**, przy czym sytuacja była w tym przypadku o tyle szczególna, że Unia miała strukturę złożoną – mówi się, że do 1 grudnia 2009 r. Unia składała się z trzech filarów. W pierwszym filarze działały dwie organizacje międzynarodowe – Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM). Do 2002 r. w tym

filarze działała jeszcze najstarsza Wspólnota – **Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS)**. Traktat ją stanowiący był jednak zawarty na 50 lat i wygasł w 2002 r., natomiast zakres kompetencji EWWiS został przejęty przez Wspólnotę Europejską. Niezależnie od tego Unia obejmowała drugi filar – **Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB)** oraz trzeci filar – **Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych (WPiSWSK)**. Oba te filary dopełniały działania wspólnotowego rynku wewnętrznego oraz tzw. polityk (dziedzin, które państwa członkowskie zdecydowały się włączyć do procesu integracji). Stosownie skomplikowana jest również podstawa prawna Unii Europejskiej, na którą składają się przede wszystkim trzy traktaty stanowiące Unię: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (dawny **Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską** – TWE) i **Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Ato-**





mowej (TEWEA) (są to, dobrze znane, tzw. **traktaty rzymskie**, które zaczęły obowiązywać w 1958 r.) oraz **Traktat o Unii Europejskiej** (który obowiązuje od 1993 r.). Ten ostatni traktat był szczególnie istotny, powołał bowiem do życia Unię Europejską. Owe traktaty stanowiące Unię Europejską były w ostatnich latach zmieniane na mocy traktatów rewizyjnych – **Traktatu z Amsterdamu** (który wszedł w życie w 1999 r.) i **Traktatu z Nicei** (który wszedł w życie w 2003 r.). Niczym innym jak traktatem rewizyjnym miał być również znany **traktat konstytucyjny**, którego pełna nazwa brzmiała „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”. Jego specyfika polegała na tym, że miał dokonać bardzo głębokiej rewizji istniejących traktatów stanowiących Unię – zastępując je (stąd określano traktat konstytucyjny jako „**duży**” **traktat rewizyjny**). Tym samym podstawa prawna działania Unii została uproszczona – byłby to jeden traktat stanowiący UE. Traktat konstytucyjny – podpisany 29 października 2004 r. – nie wszedł jednak w życie, głównie za sprawą negatywnych wyników referendum we Francji i w Niderlandach. Odrzucenie traktatu konstytucyjnego sprawiło, że państwa członkowskie postanowiły odejść od formuły „dużego” traktatu rewizyjnego i powrócić do formuły **tradycyjnego traktatu rewizyjnego**, który dokonał zmian w dotychczas obowiązujących: Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i Traktacie ustanawiającym EURATOM.

Treść tego traktatu została ustalona w procedurze przewidzianej dla traktatów rewizyjnych: w pierw ustalono, w wyniku trudnych negocjacji, mandat dla **Konferencji Międzyrządowej** (w ramach której obradują przedstawiciele rządów państw członkowskich). Mandat ten, tj. określenie zakresu przewidy-

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

Tak więc Traktat z Lizbony zmienia (rewiduje) TWE i TUE oraz Traktat ustanawiający EURATOM. Warto przy tym zauważyć, że zmienia on również nazwę TWE na „**Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**” (TFUE). Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku **Traktatu z Maastricht** (TUE z 1993 r.), który zmienił nazwę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) na Wspólnotę Europejską (WE).

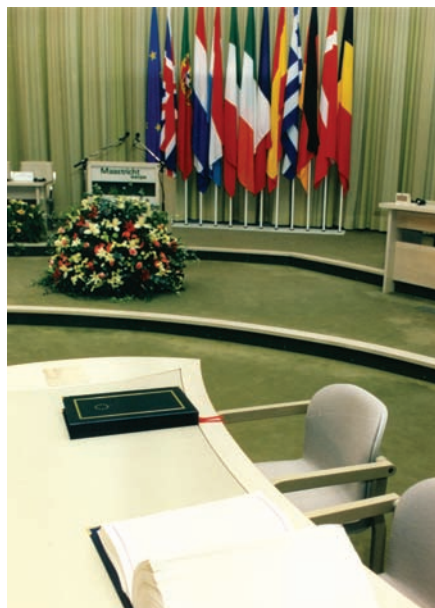
¹ Tekst Traktatu z Lizbony w języku polskim jest zamieszczony w Dz. Urz. UE z dnia 17.12.2007 C 306/01.

Struktura i zasadnicze elementy Traktatu z Lizbony

- **Art. 1:** zawiera zmiany wprowadzane do TUE.
- **Art. 2:** zawiera zmiany wprowadzane do TWE (TFUE).
- **Art. 3:** stanowi, że Traktat z Lizbony – podobnie jak uprzednie traktaty rewizyjne – zawierany jest „na czas nieograniczony”.
- **Art. 4:** w dwóch ustępach odsyła – odpowiednio – do Protokołu nr 1 załączonego do traktatu, na mocy którego dokonywane są zmiany w dotychczas obowiązujących protokołach (niezależnie od tego do listy protokołów dodanych zostało wiele protokołów nowych) oraz do Protokołu nr 2 załączonego do traktatu, na mocy którego dokonywane są zmiany w TEWEA.
- **Art. 5:** zawiera postanowienia odnoszące się do ujednoczenia numeracji artykułów, sekcji, rozdziałów, części i tytułów TUE i TFUE, a w ust. 1 odsyła do niezmiernie istotnych tablic ekwiwalencji (zamieszczonych jako załącznik do Traktatu z Lizbony).
- **Art. 6:** zawiera klauzulę ratyfikacyjną (ust. 1) oraz postanowienia dotyczące wejścia traktatu w życie (ust. 2).
- **Art. 7:** wylicza języki autentyczne traktatu i wskazuje – tradycyjnie – jako na depozytariusza rząd Republiki Włoskiej.
- W **Akcie Końcowym** Konferencji Międzyrządowej 2007 zamieszczonych zostało łącznie 65 deklaracji, uszeregowanych w trzech grupach: w grupie A – deklaracje odnoszące

się do postanowień traktatów (od nr 1 do nr 43), w grupie B – deklaracje odnoszące się do protokołów dołączonych do traktatów (od nr 44 do nr 50) i w grupie C – deklaracje poszczególnych państw członkowskich lub grup tych państw, jako deklaracje, które „konferencja przyjęła do wiadomości” (od nr 51 do nr 65).

Niewielka liczba artykułów Traktatu z Lizbony nie powinna zwodzić. Nie jest to umowa międzynarodowa zwięzła i łatwa w lekturze. Pierwsze dwa artykuły zawierają bowiem obszerne i szczegółowe zmiany w TUE i TWE. Sprawia to, że sam tekst Traktatu z Lizbony liczy 175 stron. Do tego należy dodać tekst protokołów (które są – z formalnego punktu widzenia – częścią traktatów) liczący 86 stron, przy





czym nie uwzględnić to pełnych tekstów protokołów dotychczas obowiązujących, rewidowanych na mocy Traktatu z Lizbony. W końcu uwzględnić należy również teksty deklaracji, liczące (wraz z Aktem Końcowym Konferencji Międzyrządowej) 26 stron. Lektura samego tekstu Traktatu z Lizbony jest tym trudniejsza, iż w większości przypadków Czytelnik natknie się na zmiany w postanowieniach TUE i TWE, co oznacza, iż w samym Traktacie z Lizbony znajdzie jedynie, iż w takim to a takim artykule TUE czy TWE skreśla się dane postanowienia, dodaje się jakieś postanowienie bądź istniejące postanowienia zastępuje się nowymi. Teksty skonsolidowane TUE i TFUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony zostały opublikowane wiosną 2008 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej². Niemniej do tekstów tych państwa członkowskie, w tym Polska, wniosły wiele poprawek językowych³. Trzeba więc poczekać na kolejną publikację tekstów skonsolidowanych.

Sięgnięcie – w przypadku Traktatu z Lizbony – do tradycyjnej formy traktatu rewizyjnego miało **uzasadnienie głównie polityczne** – chodziło przede wszystkim o ułatwienie procedury ratyfikacyjnej traktatu. Z prawnego punktu widzenia budzić to może pewne wątpliwości, zwłaszcza jeśli uwzględnimy, że Unia na mocy tego traktatu staje się jednolitą organizacją międzynarodową (jej podstawą prawną są dwa odrębne traktaty, choć opatrzone zastrzeżeniem,

że „oba te traktaty mają taką samą moc prawną”). Bez wątpienia przyjęcie wariantu „dużego” traktatu rewizyjnego (takiego jak traktat konstytucyjny), który zastępowałby dotychczas obowiązujące traktaty, byłoby lepszym rozwiązaniem z punktu widzenia spójności i przejrzystości podstaw prawnych Unii i jej funkcjonowania. Wybrany wariant nie jest rozwiązaniem najlepszym 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 zawarta jest bowiem – śladem części III traktatu konstytucyjnego – w nowym TFUE i nie została przeniesiona do TUE. Nie skorzystano też z okazji, aby Unię Europejską objąć **EURATOM**, który pozostaje odrębną – choć połączoną strukturalnie z Unią – organizacją międzynarodową. Nadal więc obowiązuje Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM), w wersji zmienionej Protokołem nr 2 dołączonym do Traktatu z Lizbony. Tym samym **reforma ustrojowa Unii** (podobnie jak w traktacie konstytucyjnym) **pozostaje niepełna**.

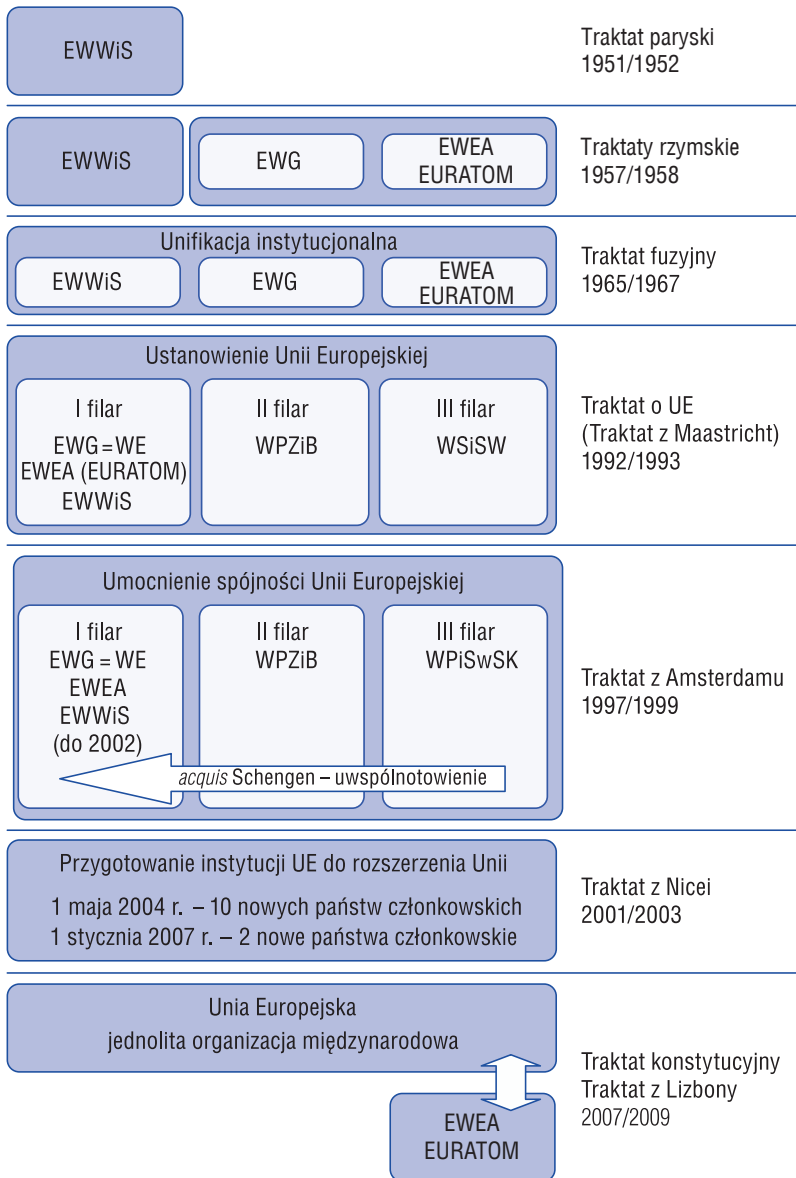
Traktat z Lizbony nie jest jednak z pewnością ostatnim akordem w procesie rozwoju Unii. Już w deklaracji nr 54 związanej z Traktatem z Lizbony grupa państw wnioskuje zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej w celu wyjaśnienia statusu EURATOM-u.

² Dz. Urz. UE 2008 C 115/1.

³ Legislative Acts and other Instruments: Procès – Verbal of Rectification, Council of the European Union, Brussels, 30 October 2009 SN 2192/09.

Poznaj Traktat z Lizbony

Zasadnicze etapy rozwoju strukturalnego procesu integracji europejskiej





Dlaczego Unia potrzebuje reformy ustrojowej

Zawieranie kolejnych traktatów rewizyjnych, w tym Traktatu z Lizbony, nie jest celem samym w sobie. Mają one bowiem służyć umocnieniu spójności Unii i podniesieniu efektywności jej działania, tak aby Unia i jej państwa członkowskie mogły sprostać nowym wyzwaniom, jakie przynosi rozwój stosunków międzynarodowych. Tak więc nawet najlepsze traktaty same nie rozwiążą istniejących problemów; mogą one natomiast ułatwić ich rozwiązanie państwom członkowskim i Unii. Nieprzeprowadzenie reform ustrojowych w Unii mogłoby – z drugiej strony – stworzyć niedobłą „lukę instytucjonalną”, utrudniając sprostanie nowym zadaniom bądź nawet stwarzając pokusę fragmentacji Unii. Wpierw jednak spójrzmy na zasadnicze wyzwania, z jakimi konfrontowana jest obecnie Unia i które sprawiają, że reforma jej ustroju stała się sprawą palącą. Najczęściej wskazuje się na **proces rozszerzenia UE**, zwłaszcza jego ostatnią fazę. W istocie, Polska wraz z innymi dziewięcioma państwami przystąpiła do UE 1 maja 2004 r., a Bułgaria i Rumunia przystąpiły 1 stycznia 2007 r. Tym samym Unia osiągnęła liczbę 27 państw członkowskich. Początkowo liczba państw Wspólnot wynosiła 6, w połowie lat 90. zwiększyła się do 15, obecnie wynosi 27, a wkrótce – po przystąpieniu Islandii i państw Bałkanów Zachodnich – może przekroczyć 30. Liczba państw członkowskich zwiększy się więc prawie pięciokrotnie. Powiększają się też różnice między państwami członkowskimi: w większości nowych państw członkowskich poziom życia obywateli stanowi jedynie około 40 proc. tego, co osiągnęły „stare” państwa członkowskie. Ponieważ mechanizmy decyzyjne i zasadnicze struktury pozostały prawie bez zmian, konieczne stało się dostosowanie ich do

nowych zadań, tak aby zachowane zostały dotychczasowe osiągnięcia procesu integracji europejskiej i utrzymana jego dynamika. Nie jest to jednak jedyny powód skłaniający do reformy ustrojowej UE. Można wskazać na inne, niemniej istotne:

- Dotychczas proces integracji europejskiej koncentrował się na problemach ekonomicznych – ustanowiono rynek wewnętrzny z czterema swobodami (przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału) i wprowadzono w większości państw członkowskich wspólną walutę – euro. Europa konfrontowana jest jednak również z innymi zasadniczymi wyzwaniami. Ukazała je w latach 90. wojna na Bałkanach, z którą tak potężna gospodarczo struktura jak Unia nie mogła sobie poradzić, a ostatnio wymiar tych wyzwań ukazuje zagrożenie terroryzmem. Unia potrzebuje więc **tożsamości politycznej** – takiej przemiany, aby mogła działać skutecznie na arenie międzynarodowej. Przekształcenie to odbywa się w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.
- Również rozwój wspólnotowego rynku wewnętrznego i polityk UE nie jest zakończony, a Unia i jej państwa członkowskie konfrontowane są z **procesem globalizacji**. Unia musi się więc stać organizacją, która wspierać będzie rozwój nowoczesnych, innowacyjnych społeczeństw w jej państwach członkowskich. **Strategia lizbońska** (przyjęta na początku 2000 r.) wskazała na skalę wyzwań stojących przed państwami członkowskimi Unii, zwłaszcza w porównaniu z najbardziej

nowoczesnymi gospodarkami świata, a trudności, jakie wystąpiły w toku realizacji tej strategii – na olbrzymie deficyty w polityce edukacyjnej, badawczej, efektywności pracy, konkurencji. Rozwijająca się obecnie debata, z jednej strony, nad **kierunkami pogłębienia liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego** (liberalizacja musi objąć w większym stopniu usługi oraz sektory kreujące koszty – energię, transport, infrastrukturę), z drugiej zaś nad tzw. **europejskim modelem społecznym** – powinna prowadzić do rozwiązań godzących podniesienie efektywności gospodarowania z osiągnięciem stabilnej sytuacji na rynku pracy. Wielkim wyzwaniem, któremu sprostać można jedynie wspólnie, jest podniesienie bezpieczeństwa energetycznego.

- Unia bardzo różnicowała się wewnątrznie. Należą do niej tak bogate państwa jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania, a także państwa stosunkowo biedne – Polska, Słowacja, Litwa, a od niedawna Bułgaria i Rumunia. Niezbędne stało się więc umocnienie mechanizmów wewnątrz UE, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi oraz proporcjonalny udział w podejmowaniu decyzji. Dotychczas zasadniczym gwarantem w tej dziedzinie była tzw. **metoda wspólnotowa**, stosownie do której inicjatywa podejmowania działań należy przede wszystkim do instytucji wspólnotowej – Komisji. Decyzje podejmowane są przez przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie UE (w najważniejszych sprawach jednomyślnie, w innych tzw. większością kwalifikowaną), przy czym w podejmowaniu tych decyzji uczestniczy Parlament Europejski, natomiast nad ich wykończeniem czuwają unijne sądy na czele z Trybunałem Sprawiedliwości UE. Umocnienie metody

wspólnotowej polega m.in. na tym, że w coraz większej liczbie spraw decyzje w Radzie UE zapadają większością kwalifikowaną, a również sama formuła podejmowania w tym trybie decyzji się zmienia. W takich jednak przypadkach rola Parlamentu Europejskiego jest mocna – może on zablokować podjęcie stosownej decyzji. **Umocniana metoda wspólnotowa jest gwarantem zasady solidarności, chroni bowiem państwa członkowskie biedniejsze i słabsze.**

- Różnicowanie wśród państw członkowskich i ich rosnąca liczba sprawiają również, że państwa wpłacające najwięcej do wspólnego budżetu chciałyby zajmować stosowne miejsce w podejmowaniu decyzji w UE i określaniu kierunków jej rozwoju. Takie dążenie należy zrozumieć, choć, z drugiej strony, powinno ono uwzględniać interesy państw mniejszych i słabszych, a przede wszystkim powinna być przestrzegana zasada solidarności. Wyważenie takich interesów było zawsze bardzo trudne. Niejednokrotnie groziło też rozmyciem czy fragmentacją procesu integracji europejskiej. Państwa najbardziej rozwinięte mogły bowiem zacząć regulować różne ważne sprawy poza strukturami procesu integracji (pojawiały się różne koncepcje „twardego jądra”, „kręgów przyciągania” czy „wielu prędkości”). Proces integracji europejskiej jest jednak dotychczas na tyle elastyczny, iż w jego ramach możliwe są różne formy tzw. **wzmocnionej współpracy**. Na przykład nie wszystkie państwa należą do strefy wspólnego pieniądza – euro czy też do strefy Schengen, która gwarantuje swobodę przemieszczania się osób. **Ważne jest jednak, że o tych sprawach decyduje się wspólnie w ramach UE.** Obecnie, w związku



z jeszcze większym zróżnicowaniem państw członkowskich, **zagrożenie fragmentacją** procesu integracji proporcjonalnie rośnie.

- W końcu wszystkie te problemy przenika zasadnicza kwestia – w jakim kierunku zmierza Unia? W szczególności pojawia się pytanie, czy nie doprowadzi ona do ustanowienia jakiegoś jednego superpaństwa europejskiego, kosztem państw narodowych? Trudno określić, w jakim kierunku będzie się rozwijać kontynent europejski w przedziale wykraczającym poza racjonalne pojmowanie. Jedno jest natomiast pewne: **to wszystko, co dzieje się w ramach procesu integracji europejskiej, wszystkie zasadnicze decyzje co do kształtu UE, to, czym ma się zajmować i w jakim kierunku rozwijać – zależy od woli państw członkowskich Unii.** Kwestie te bowiem są ustalane w umowach międzynarodowych, traktatach stanowiących Unię. Traktaty te mogą być zmienione jedynie za wspólną zgodą wszystkich państw członkowskich. Sprzeciw jednego z nich sprawia, że dany traktat nie wejdzie w życie.

Sprostanie tym wyzwaniom wymaga podniesienia spójności Unii i umocnienia efektywności jej procesu

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

Unia nie jest bytem samym w sobie: powstała i rozwija się, działa w interesie i na rzecz państw ją stanowiących oraz ich obywateli.

Istotnym nowym czynnikiem, który wskazał na znaczenie procesu integracji dla państw członkowskich i ich obywateli, był głęboki kryzys finansowo-gospodarczy, który wybuchł pod koniec 2008 r. Ukazał on w pełnym wymiarze wyzwania, jakie stoją przed Unią – zarówno o charakterze ustrojowym, jak i substancjonalnym. Wniosek Islandii o członkostwo w UE można traktować jako symbol docenienia wagi przynależności do Unii Europejskiej.

Czy finalizacja reformy ustrojowej? Droga pełna kryzysów

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

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

Kompromis nicejski

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

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

Ostatecznie przyjęto koncepcję pierwszą, co umożliwiło finalizację rozszerzenia UE 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r., bowiem próba przeprowadzenia już wówczas głębszych reform Unii z pewnością pociągnęłaby za sobą przedłużenie procesu rewizji traktatów stanowiących Unię, a tym samym odsunięcie daty przyjęcia nowych państw członkowskich. Niemniej jednak decyzji tej towarzyszyło uzgodnienie, aby wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Nicei powrócić do prac nad gruntownymi reformami UE. Rozwiązanie to określano mianem **kompromisu z Nicei** (uzgodniony został bowiem podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei 7-11 grudnia 2000 r.).



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

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

Zagadnienia te zostały następnie sprecyzowane w **Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej**, przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.).

Na podstawie tej deklaracji powołano również Konwent UE.

Konwent i Konferencja Międzyrządowa 2003/2004

Ustanowiony na podstawie Deklaracji z Laeken **Konwent UE** nawiązywał do doświadczeń Konwentu, który przygotował Kartę Praw Podstawowych w 2000 r. W obradach Konwentu uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich i państw kandydujących – z każdego państwa po jednym przedstawicielu rządu i 2 przedstawiciele parlamentu (każdy z członków Konwentu miał swojego zastępcę), 16 deputowanych Parlamentu Europejskiego i 2 przedstawiciele Komisji. W Konwencie Polskę reprezentowali: Danuta Hübner – przedstawiciel rządu, Józef Oleksy – Sejmu RP i Edmund Wittbrodt – Senatu RP. Przewodniczącym Konwentu został francuski polityk Valéry Giscard d'Estaing. Konwent rozpoczął działalność 28 lutego 2002 r., a zakończył formalnie podczas spotkania Rady Europejskiej w Salonikach (19-20 czerwca

2003 r.). Obradował na sesjach plenarnych i w 11 grupach roboczych, które pod koniec 2002 r. przedłożyły tzw. raporty końcowe.

Obrady Konwentu zakończyły się przedłożeniem projektu traktatu konstytucyjnego.

Ocena przedłożonego przez Konwent projektu traktatu była **bardzo zróżnicowana**. Zawierał on propozycje niezwykle interesujące: przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową, umocnienie ochrony praw podstawowych, rozbudowę katalogu



wspólnych wartości czy zapewnienie spójności przyszłej Unii. Jednocześnie jednak projekt zawierał **wiele propozycji budzących głębokie kontrowersje**, przyjętych pod presją ówczesnej sytuacji politycznej (na przykład w dziedzinie reformy WPZiB) czy też interesów grupy najbardziej rozwiniętych „starych” państw członkowskich. Symbolem wywołanych tym konfliktów stał się spór wokół metody podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE.

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

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła się 4 października 2003 r. Punktem odniesienia jej prac stał się projekt traktatu przedłożony przez Konwent, który oceniany był „dyplomatycznie” w konkluzjach przyję-

tych przez Radę Europejską 20 czerwca 2003 r. jako „dobry punkt wyjścia” do dalszej dyskusji. Z oceny tej wyciągano jednak różne wnioski. Dla „starych” państw członkowskich (przede wszystkim dla Niemiec i Francji) obrady konferencji powinny się były ograniczyć do zaakceptowania projektu traktatu bez większych zmian. W ocenie innych państw, w tym Polski, podczas konferencji należało gruntownie przedyskutować wszystkie problemy.

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

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

Ze wszystkich tych kwestii **najostrzejszą formę przybrała dyskusja nad formułą podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną**. W projekcie traktatu formułę nicejską, gwarantującą Polsce mocną pozycję w procesie decyzyjnym, zastąpiono tzw. podwójną większością, która, co prawda, mogła nadać procesowi decyzyjnemu znaczną elastyczność, ale kosztem głównie państw „średniowielkich”, takich jak Polska i Hisz-



pania, przy umocnieniu pozycji państw „dużych” (głównie Niemiec). Na tak radykalną zmianę Polska się nie zgadzała. Na spór w ramach Konferencji Międzyrządowej nałożył się w Polsce kryzys wewnętrzny, a zawołanie 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”. **Doprowadziło to do załamania obrad Konferencji Międzyrządowej podczas spotkania w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.).**

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

Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres przedmiotowy

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

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

Traktat konstytucyjny był więc wielostronną umową międzynarodową, w rozumieniu prawa międzynarodowego, co oznaczało przede wszystkim, że o jego treści oraz wejściu w życie decydują państwa. Był też – omówionym już wyżej – **traktatem rewizyjnym**, z tym że miał zastąpić dotychczasowe traktaty stanowiące Unię. Natomiast jeżeli chodzi o **zakres przedmiotowy** traktatu konstytucyjnego, to jego treść i struktura były, co prawda, stosunkowo złożone, jednak nie odbiegały od złożoności materii. Zważyć bowiem należy, że traktat konstytucyjny obejmował zakres przedmiotowy TUE i TWE. Z tego punktu widzenia zarzuty (wysuwane wówczas często w publicystyce) dotyczące zbyt obszernej objętości traktatu trudno było uznać za poważne – chodziło przecież o umowę międzynarodową, która miała regulować działanie organizacji międzynarodowej o znacznej kompetencji i złożonej strukturze.

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

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

- przekształcenie Unii w (choć samodzielność miałyby utrzymać EURATOM) **jedną organizację międzynarodową**, czemu towarzyszyłoby uproszczenie systemu instytucjonalnego, procesu decyzyjnego i katalogu źródeł prawa pochodnego przyszłej Unii;
- **umocnienie katalogu wspólnych wartości** Unii, zwłaszcza umocnienie ochrony praw podstawowych: włączenie do traktatu

Karty Praw Podstawowych oraz stworzenie podstawy prawnej przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC);

- wiele reform instytucji, które mogłyby podnieść efektywność Unii, a ponadto dążyć do:
 - **umocnienia legitymacji demokratycznej** Unii, zwłaszcza poprzez propozycję istotnego umocnienia roli parlamentów narodowych w monitorowaniu procesu decyzyjnego oraz wpływu na podejmowanie decyzji w Unii;
 - **wzmocnienia spójności** działań Unii, podejmowanych wówczas w trzech odrębnych filarach UE.

Ratyfikacja traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich napotkała jednak na poważne trudności (pamiętajmy, że w przypadku

traktatów rewizyjnych na ich wejście w życie muszą wyrazić zgodę wszystkie państwa). Co prawda, do połowy 2006 r. traktat został ratyfikowany przez 15 państw członkowskich, a w końcu 2006 r. ratyfikowała go – jako 16 państwo – Finlandia; dwa nowe państwa członkowskie – Bułgaria i Rumunia – związałyby się traktatem konstytucyjnym na mocy traktatu akcesyjnego. Łącznie więc 18 państw członkowskich wyraziło zgodę na związanie się traktatem konstytucyjnym. **Niemniej w dwóch państwach (we Francji i w Niderlandach) społeczeństwo w referendum nie wyra-**





ziło zgody na wejście traktatu w życie. Waga zaistniałej sytuacji polegała m.in. na tym, że proces ratyfikacji zablokowany został w dwóch państwach założycielskich WE, w tym we Francji, traktowanej tradycyjnie jako jeden z „motorów” integracji europejskiej. Również w takich państwach członkowskich jak Polska, Czechy i Wielka Brytania nastawienie do traktatu było więcej niż wstrzemięźliwe. **Przeszkody w procesie ratyfikacji ujawniły jednak przede wszystkim głęboki, ogólny kryzys polityczny w UE** (o czym była już mowa wcześniej).

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

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

Etapy prowadzące do Traktatu z Lizbony

W sytuacji gdy mały szanse na wejście w życie traktatu konstytucyjnego, należało rozważyć możliwość kontynuacji reformy ustrojowej Unii. Należało przy tym brać pod uwagę zarówno uwarunkowania polityczno-prawne, jak i wchodzące w grę środki prawne służące przeprowadzeniu reformy. Jeśli chodzi o uwarunkowania polityczno-prawne, to zablokowanie procedury ratyfikacyjnej traktatu konstytucyjnego we Francji i w Niderlandach dało powód doświadczeniu politycznemu (popularnemu też w Polsce), że traktat ten należy uważać za „martwy”. Była to teza błędna z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, proces ratyfikacyjny traktatu był kontynuowany. Zasadność kontynuacji tej procedury – mimo świadomości, że szanse na wejście w życie traktatu konstytucyjnego maleją – polegała na tym, że umacniany był w ten sposób konsensus, który znalazł w nim wyraz. Łączyło się to z drugim, istotniejszym względem: było jasne, że zawarte w tym akcie prawnym propozycje reform ustrojowych Unii będą podstawą i punktem wyjścia wszelkich dalszych rozważań i negocjacji dotyczących reformy ustrojowej Unii. Stanowiły one bowiem rezultat długoletnich negocjacji w gronie państw członkowskich i rodzaj „wspólnego mianownika”. Negocjacje nad reformą ustrojową Unii nie mogły więc „ominąć” propozycji zawartych w traktacie konstytucyjnym. Następnie należało brać pod uwagę, że „pakiet nicejski” ma charakter zamknięty, tj. obliczony jest na 27 państw członkowskich i wraz z akcesem 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii jego „wydolność instytucjonalna” została wyczerpana. Musiałby on zostać „rozszerzowany” podczas akcesu kolejnego (dwudziestego ósmego) państwa i wymagałyby za każdym razem

trudnych renegocjacji w toku ewentualnych kolejnych rozszerzeń UE. Stąd też trzymanie się kurczowo „pakietu nicejskiego” i negowanie potrzeby reformy ustrojowej Unii pozostawało w sprzeczności z kontynuacją strategii rozszerzenia.

W końcu, należało mieć na względzie uwarunkowania negocjacyjne: reformy ustrojowe proponowane w traktacie konstytucyjnym stanowiły tzw. pakiet negocjacyjny, były wzajemnie mocno powiązane, a „wyjęcie” jednego z problemów automatycznie „rozszerzałyby” cały pakiet, prowadząc do rozpoczęcia kompleksowych, trudnych negocjacji. Wniosek wynikający z powyższych uwarunkowań polityczno-prawnych był jednoznaczny: kontynuowanie reformy ustrojowej Unii będzie się zasadzało na merytorycznym kompromisie ustalonym w traktacie konstytucyjnym, choć konieczne było poddanie tego kompromisu weryfikacji politycznej. Analizowano również środki prawne, które mogłyby służyć kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii w warunkach odrzucenia traktatu konstytucyjnego.

Rozważane wówczas zasadnicze możliwości prawne kontynuowania reformy ustrojowej Unii:

- **traktat konstytucyjny plus:** doprowadzenie do wejścia w życie traktatu konstytucyjnego poprzez jego uzupełnienie – dodanie rodzaju deklaracji czy protokołu, co umożliwiłoby ratyfikowanie traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź jeszcze jej nie podjęto;



- podjęcie próby wynegocjowania nowego, kolejnego traktatu rewizyjnego (takim też był ze swej natury prawnej traktat konstytucyjny); wskazywano wiele wariantów, które obejmowały dwie główne możliwości: **traktatu konstytucyjnego bis** (tzw. duży traktat rewizyjny zastępujący dotychczas wiążące traktaty) i **Nicei bis** (traktat jedynie nowelizujący dotychczas wiążące traktaty);
- pewne możliwości przeprowadzenia reformy ustrojowej, choć w ograniczonym zakresie, wchodziłyby w grę przy okazji zawierania kolejnego **traktatu akcesyjnego**, który dokonuje zmian instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem UE;
- **Nicea plus**: przeprowadzenie reformy ustrojowej Unii bez przyjęcia nowego traktatu rewizyjnego, na podstawie obowiązujących traktatów stanowiących Unię: bądź w dziedzinach, w których traktaty taką możliwość wyrażnie dopuszczają – **klauzule passerelle** (klauzule kładki), bądź w dziedzinach, w których traktaty taką możliwość dopuszczają – *cherry picking*;
- reforma ustrojowa 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 – na przykład wykorzystanie mechanizmu **wzmocnionej współpracy**, oraz takie, które pozostawiałyby wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii: (zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjonalnie spraw dla

procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię), bądź prowadziłyby wprost do **fragmentacji procesu integracji** (zróżnicowania statusu państw członkowskich).

Spośród rozważanych form najszybciej zarzucono formułę **traktatu konstytucyjnego plus** – czyli doprowadzenie do wejścia w życie traktatu konstytucyjnego poprzez takie jego uzupełnienie, które umożliwiłoby ratyfikowanie traktatu w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana bądź nie została jeszcze podjęta. Z jednej strony, wariant taki nie byłby wcale prosty w realizacji (mimo że pewne doświadczenia – na przykład z okresu procedury ratyfikacji Traktatu z Nicei – istniały), ponieważ „dodatki” nie mogłyby ingerować w tekst traktatu konstytucyjnego. Wówczas konieczna byłaby powtórna ratyfikacja w państwach członkowskich, które traktat już ratyfikowały. Z kolei dodanie jedynie deklaracji politycznej (nie wymagającej ratyfikacji w państwach członkowskich) byłoby zbyt słabą ingerencją, aby skłonić do ratyfikacji państwa, które bądź ratyfikacji nie weszły, bądź w których ratyfikacja została zablokowana. We Francji i w Niderlandach mocno artykułowano zarzuty polityczne wobec takiej procedury, wskazując, iż prowadziłaby ona do „obejścia” woli społeczeństw w państwach, w których procedura ratyfikacyjna została zablokowana w wyniku negatywnego wyniku referendum.

Również formuła **traktatu konstytucyjnego bis** została w toku dyskusji odrzucona. Co prawda, formuła taka, zdecydowanie upraszczająca podstawy prawne działania Unii (jeden traktat stanowiłby taką podstawę, w miejsce Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską),

pozostawała jeszcze w zakresie dyskusji podczas pierwszych miesięcy (na początku 2007 r.) prezydencji niemieckiej, ostatecznie odrzucono ją jednak, chyba głównie ze względu na to, iż utrzymanie wariantu reformy analogicznej do traktatu konstytucyjnego mogłoby dać polityczny argument do powtórzenia referendów we Francji i w Niderlandach. „Tradycyjne” natomiast traktaty rewizyjne – a takim jest ostatecznie Traktat z Lizbony – nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej w obu tych państwach.

U progu prezydencji niemieckiej (w pierwszych miesiącach 2007 r.) coraz wyraźniej zaczęła się kształtować **wizja „tradycyjnego traktatu rewizyjnego” (Nicea bis)**, który dokonałby zmiany TUE i TWE. W takim ujęciu postanowienia dotyczące reformy instytucjonalnej znalazłyby się w Traktacie o Unii Europejskiej (zastanawiano się nad zmianą jego nazwy, np. na „Traktat podstawowy UE”), a postanowienia dotyczące działania rynku wewnętrznego i polityk znalazłyby się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (którego nazwę również można byłoby zmienić). **Merytorycznym punktem wyjścia proponowanych w takim trybie zmian byłyby postanowienia odrzuconego traktatu konstytucyjnego.** O ile samo określenie powyższej „drogi prawnej” nie sprawiało większych trudności, to problemem zasadniczym było uzgodnienie zakresu wprowadzanych w ten sposób zmian i uzyskanie stosownego konsensu politycznego wśród państw członkowskich. Łatwo było bowiem i w tym przypadku narazić się na zarzut „przepakowania” treści traktatu konstytucyjnego, w celu ominięcia trudności w procesie ratyfikacyjnym w państwach członkowskich.

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

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

Najważniejszym etapem prowadzącym do Traktatu z Lizbony był, bez wątpienia, **kompromis osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r.** (na zakończenie prezydencji niemieckiej). Podczas tego spotkania podjęto



decyzję o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej oraz ustalono jej mandat. Mandat natomiast określił nie tylko „**mapę drogową**” (*road map*) dalszego działania, lecz – co ważniejsze – zawierał szczegółowe uzgodnienia dotyczące **zasadniczej treści reformy** UE. Mandat Konferencji Międzyrządowej formułował bardzo ambitną „mapę drogową”, która była realistyczna właśnie ze względu na równoczesne ustalenia przesądzające treść przyszłego traktatu rewizyjnego. Uzgodniono, że konferencja zostanie zwołana w lipcu 2007 r., a zakończy swe prace „w każdym przypadku przed końcem roku 2007”.

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



Traktat z Lizbony - krok po kroku

„Dekonstytucjonalizacja” Traktatu z Lizbony

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

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

- rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja”; przy okazji należy wspomnieć, że termin „Wspólnota” został zastąpiony terminem „Unia”, co jest wyrazem przekształcenia UE w jednolitą organizację międzynarodową;
- zmianie nazwy „ministra spraw zagranicznych Unii” na „wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”;
- rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego UE i zachowanie tradycyjnych nazw: „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”;

- rezygnacji z postanowień odnoszących się do ustanowienia symboli Unii, tj. flagi Unii, dewizy Unii, hymnu Unii, euro oraz Dnia Europy obchodzonego 9 maja; warto jednak zauważyć, że bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony grupa 16 państw dołączyła do Aktu Końcowego Konferencji deklarację nr 52, w której państwa te oświadczyły, że wyżej wymienione symbole „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”;
- rezygnacji w traktatach z postanowień potwierdzających zasadę pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym państw członkowskich; ponieważ już podczas prac nad traktatem konstytucyjnym tego rodzaju regulacja budziła kontrowersje, zdecydowano się dodać do traktatu konstytucyjnego (art. I-6) deklarację (nr 1), która objaśniała, iż postanowienia tego artykułu „odzwierciedlają istniejące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji”; w mandacie konferencji (z czerwca 2007 r.) uzgodniono przyjęcie jedynie deklaracji (nr 17) wskazującej, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”. Niezależnie od tego w deklaracji zamieszczona



została opinia służby prawnej Rady, w której stwierdzono, że stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości „pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę” prawa wspólnotowego, a zasada ta „jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej”; nawiązano przy tym do precedensowego wyroku w sprawie *Costa v. ENEL* z 15 lipca 1964 r.; w opinii stwierdza się również, iż „Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

Łatwo zauważyć, że „dekonstytucjonalizacja” Traktatu z Lizbony nie ma większego znaczenia prawnego, natomiast może mieć **istotne znaczenie dla poli-**

tycznego postrzegania reformy ustrojowej Unii.

Podobnie rzecz się miała – ale w ujęciu „odwrotnym” – z „konstytucjonalizacją” traktatu konstytucyjnego. Wprowadzenie terminu „konstytucja” nie zmieniło charakteru traktatu konstytucyjnego jako umowy międzynarodowej – traktatu rewizyjnego, miało jednak istotny wpływ na polityczną percepcję proponowanej reformy, przyczyniając się walcie do niepowodzenia całego projektu. W przypadku Traktatu z Lizbony chodzi o wyraźniejsze wyartykułowanie istoty przeprowadzanej reformy ustrojowej Unii.

Uzgodniony w traktacie konstytucyjnym pakiet reform został, co do zasady, utrzymany.

Przyjęte w Traktacie z Lizbony modyfikacje i wyjaśnienia, choć miejscami ważne, nie naruszają jednak istoty zamierzonej w traktacie konstytucyjnym reformy ustrojowej Unii.



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

Zmiany systemowe w ustroju Unii

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

Najważniejsze reformy systemowe:

- przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową;
- umocnienie zasady kompetencji powierzonych Unii oraz sprecyzowanie rozgraniczenia kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- potwierdzenie formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, zgodnie z tzw. zasadą podwójnej większości;
- podkreślenie szczególnego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;

- umocnienie roli parlamentów narodowych;
- wzmocnienie ochrony praw podstawowych;
- zwiększenie elastyczności działania w ramach Unii;
- uporządkowanie katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii oraz procedur stanowienia tego prawa;
- sprecyzowanie i uelastycznienie procedur zmiany prawa pierwotnego Unii.

(1) Przekształcenie Unii w organizację międzyrządową

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



Decyzja w sprawie przekształcenia Unii w organizację międzynarodową pociąga za sobą również ważne implikacje polityczne dla postrzegania charakteru prawnego Unii. W ten bowiem sposób jest objaśnione, że **proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej** – kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której określone są kompetencje i struktura tej organizacji. Powinno to położyć kres politycznym obawom, iż proces ten zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich.

(2) Objaśnienie podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie

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

Sprecyzowanie podziału kompetencji:

- potwierdzono **zasadę przyznania**: art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 (dawny art. 5) TUE;
- stwierdzono wyraźnie w art. 4 ust. 1 TUE, że „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”;
- podkreślono w art. 4 ust. 2 TUE, że Unia szanuje: (1) równość państw wobec traktatów, (2) ich tożsamość narodową (struktury polityczne, konstytucyjne, w tym samorządu regionalnego i lokalnego), (3) podstawowe funkcje państwa (zwłaszcza zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego), (4) wyraźnie zastrzeżono kwestię bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich;
- objaśniono (w deklaracji nr 24), że posiadanie przez Unię osobowości prawnej „w żaden sposób nie upoważnia Unii do (...) działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez państwa członkowskie w traktatach”;
- w odniesieniu do **kompetencji dzielonych** wyjaśniono w art. 2 ust. 2 TFUE, iż państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji” oraz że w przypadku gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonują;

- w odniesieniu do **działań Unii wspierających, koordynujących i uzupełniających** objaśnione zostaje w art. 2 ust. 5 TFUE, że podejmująca takie działania Unia „nie zastępuje jednak (...) kompetencji” państw członkowskich w tych dziedzinach;

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

- w **dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS)** (w art. 4 TUE) podkreślono, że Unia szanuje funkcje państw członkowskich, m.in. mające na celu „utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego” oraz zastrzeżono, że „w szczególności bez-

pieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego”;

- **klauzula elastyczności** (art. 352 TFUE, dawny art. 308 TWE), tj. możliwość podejmowania w Unii decyzji bez wyraźnej podstawy prawnej (gdy jest to niezbędne do realizacji celów UE) została opatrzona dodatkowym mechanizmem kontrolnym: o zamierzonej decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe, które mogą wówczas działać w ramach procedury dotyczącej zasady pomocniczości; poza tym z działania tej klauzuli wyraźnie wyłączono WPZiB oraz sprecyzowano cele Unii (deklaracja nr 41), które mogą być brane pod uwagę (PWBiS, ustanowienie rynku wewnętrznego i działania zewnętrzne); wreszcie – nawiązując do „utrwalonego orzecznictwa” Trybunału Sprawiedliwości UE – deklaracja nr 42 wyjaśnia, iż klauzula elastyczności „nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów” oraz być wykorzystywana do omijania procedury rewizji traktatów.

(3) Formuła większości kwalifikowanej w Radzie

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



oprócz odpowiedniej liczby głosów ważonych, 2/3 liczby państw członkowskich).

Podejmowanie decyzji głosami ważonymi

oznacza, że z pewnej ustalonej puli głosów każde z państw otrzymywało pewną liczbę głosów („ważonych” według tzw. zasady degresywnej proporcjonalności, czyli im większe demograficznie państwo, tym relatywnie mniej głosów). Następnie należało ustalić „progi” (kwoty) głosów: ile należy zebrać głosów, aby decyzję podjąć, oraz ile należy zebrać głosów, aby decyzję zablokować (tzw. mniejszość blokująca). **Problem polega więc nie tylko na samym podziale głosów, ale również na takim uzgodnieniu „progów” (kwot), aby zrównoważone były interesy państw „dużych” i „małych”,** tj. aby musiały one budować koalicję, zwłaszcza przy próbie zablokowania decyzji.

Pamiętać przy tym należy, że **istota formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną polega nie na tym, aby decyzje blokować, lecz na tym, aby w sposób konstruktywny „przymusić” państwa do wypracowania kompromisu i przyjęcia decyzji.**

W praktyce większość decyzji w tym trybie zapada w drodze konsensu, choć państwa – podczas negocjacji – cały czas śledzą rozkład głosów.

Podczas **Konferencji Międzyrządowej 2000**, która przygotowała Traktat z Nicei, rozważano umocnienie legitymacji demokratycznej Unii. Rozważano w związku z tym również reformę for-

muły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, polegającą na zastąpieniu głosów ważonych tzw. **podwójną większością**, tj. stosowania dwóch testów:

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

Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 ówczesne państwa członkowskie nie doszły jednak do porozumienia w tej sprawie. Zawarto kompromis, który polegał na dodaniu do testu głosów ważonych obu



wyżej wymienionych testów (test liczby państw był już w pewnym zakresie stosowany).

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

- **głosów ważonych**: przy 27 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję, należy zebrać co najmniej 255 na łączną sumę 345 głosów, natomiast w celu stworzenia tzw. mniejszości blokującej należy zebrać co najmniej 91 głosów ważonych;
- **liczby państw**: więcej niż połowa liczby państw, jeśli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej, i co najmniej 2/3, jeśli projekt pochodzi od państw członkowskich i (fakultatywnie);
- **testu demograficznego**: każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe testy zgromadziły łącznie co najmniej 62% potencjału demograficznego UE.

Kompromis w sprawie wprowadzenia tzw. **podwójnej większości** (tj. rezygnacji z głosów ważonych) został, co do zasady, osiągnięty podczas prac Konwentu UE (2002/2003), przy czym **głębokie kontrowersje wywołały ustalone progi**, które faworyzowały państwa duże (kosztem państw średnich, takich jak Polska i Hiszpania). Po trudnych negocjacjach podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 **renegocjowano progi oraz sprecyzowano tzw. mniejszość blokującą**. Uzgodniony kompromis znalazł wyraz w ostatecznym tekście traktatu konstytucyjnego, podpisanym 29 października 2004 r.

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

Osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej 21-23 czerwca 2007 r. kompromis polegał na przyjęciu tzw. podwójnej większości z pewnymi modyfikacjami (w stosunku do propozycji zawartej w traktacie konstytucyjnym) i okresami przejściowymi.

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

- **do 31 października 2014 r.** obowiązywać ma nadal formuła obecna, tj. wprowadzona na mocy Traktatu z Nicei (trzy testy, w tym test demograficzny fakultatywnie);
- **od 1 listopada 2014 r.** zacznie natomiast obowiązywać formuła oparta na tzw. **podwójnej większości**; aby podjąć decyzję w Radzie, trzeba więc będzie:
 - **po pierwsze**: zebrać większość 55% (plus jedno) państw członkowskich;
 - **po drugie**: państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji UE.

Formuła ta została następnie sprecyzowana w dwóch istotnych kwestiach:

- **dookreślono tzw. mniejszość blokującą**: grupa państw blokująca podjęcie decyzji



musi nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa;

- w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji) do podjęcia decyzji konieczne będzie **zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich**.

Traktat z Lizbony wprowadza również **okres przejściowy od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r.** (odrębny Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych). W okresie tym bowiem:

- każde państwo będzie mogło **zażądać „powrotu” do systemu nicejskiego** i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei (tj. łącznie z głosami ważonymi);
- w okresie tym będzie się można odwołać do tzw. **formuły z Janiny** (uzgodnionej uprzednio w traktacie konstytucyjnym); polega ona na tym, że jeżeli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego Unii), to Rada ponownie będzie się musiała zająć sprawą i poszukiwać „satisfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie” (deklaracja nr 7). Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie w pełni działać podana wyżej tzw. podwójna

większość, przy czym nadal można się będzie odwołać do tzw. **formuły z Janiny** w nieco zmodyfikowanej formie (deklaracja nr 7). Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału demograficznego Unii).

Strona polska domagała się zagwarantowania trwałości formuły z Janiny, co osiągnięto w specjalnym Protokole (nr 9) stwierdzającym, iż decyzja w tej sprawie musi być podjęta w Radzie Europejskiej jednogłośnie.

Formuła z Janiny została ustalona podczas negocjacji akcesyjnych w 1994 r. (decyzja Rady z 29 marca 1994 r.) w trakcie prezydencji Grecji podczas spotkania w Janinie. Pierwotnie polegała na tym, że jeżeli grupa państw sprzeciwiająca się projektowi decyzji nie była w stanie osiągnąć mniejszości blokującej (ale stanowiła poważny potencjał – ówczesnie należało zgromadzić co najmniej 23 głosy, gdy mniejszość blokująca wynosiła 26), to należało poszukiwać „zadowa-



lającego rozwiązania” w „rozsądnym czasie”, a do podjęcia decyzji należało zgromadzić nie 62 głosy, lecz 68 głosów. **Istota tej formuły polegała więc na tym, aby „przymusić” państwa do dalszych negocjacji i osiągnięcia zadowalającego wszystkich kompromisu.** Wbrew często wyrażanym opiniom, formuła ta nie służyła w swoim zamierzeniu blokowaniu decyzji. Jej znaczenie praktyczne było znikome: podobno odwołano się do niej tylko raz, i to w toku dyskusji.

(4) Umocnienie roli parlamentów narodowych

Umocnienie pozycji parlamentów narodowych zaproponowane w traktacie konstytucyjnym i następnie z pewnymi modyfikacjami przejęte przez Traktat z Lizbony **należy do bardziej znaczących reform ustrojowych Unii.** Do parlamentów narodowych odnosi się wiele postanowień Traktatu z Lizbony oraz – w szczególności – dwa protokoły dołączone do Traktatu: **Protokół (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.**

Szczególnie istotny jest **mechanizm kontrowania przestrzegania zasady pomocniczości.** Parlamente narodowe nie otrzymały, co prawda, możliwości zablokowania przyjęcia aktu prawnego – mogą jedynie wyrażać wątpliwości co do zgodności projektu aktu prawnego z tą zasadą – niemniej proponowany w traktacie konstytucyjnym mechanizm został umocniony. Zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności Komisja przekazuje projekty „aktów ustawodawczych” parlamentom narodowym równocześnie z ich przeka-

zaniem „prawodawcy Unii” (obowiązek taki dotyczy odpowiednio Parlamentu Europejskiego, Rady, grupy państw członkowskich podejmujących inicjatywę ustawodawczą, ETS, EBC lub EBI).

Projekty tych aktów prawnych muszą zawierać uzasadnienie co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności; obowiązek taki istnieje również obecnie, Protokół w art. 5 określa jednak zasadnicze elementy takiego uzasadnienia (ocena skutków finansowych, ocena w świetle wskaźników jakościowych i „w miarę możliwości” ilościowych, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli); tego rodzaju szczegółowe uzasadnienie ma na celu ułatwienie pracy parlamentom narodowym.

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

- jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (a jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBIS), to projekt poddany zostaje jedynie „ponownej analizie”, a następnie może



być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji) (tzw. **żółta kartka**); można zakładać, iż również takie zastrzeżenie będzie traktowane poważnie, bowiem parlamenty krajowe mogą oddziaływać na stanowisko przedstawiciela własnego państwa (rządu) w Radzie;

- jeżeli natomiast liczba „uzasadnionych opinii” o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, ale jeśli podtrzyma projekt, musi przedstawić „uzasadnioną opinię”; otwarta jest także droga do dalszej, istotnej procedury (tzw. **pomarańczowa kartka**), zgodnie z którą uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów narodowych są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku zwykłej procedury prawodawczej. Dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej (przypominającej dawną procedurę współdecydowania) większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, to **projekt taki nie mógłby być dalej rozpatrywany**.

Tak więc w nowym ujęciu **procedura ta może ułatwić w istotny sposób zablokowanie przyjęcia aktu prawnego**, o ile, naturalnie, zostanie

uruchomiona przez parlamenty narodowe (wiele będzie więc zależało od efektywności ich działania). Interesujące jest to, że procedura ta może być bardziej efektywna niż tak gorąco dyskutowana w Polsce formuła z Janiny.

Parlamenty narodowe otrzymują ponadto – na mocy Traktatu z Lizbony – wiele **niezmiernie istotnych kompetencji**, dotyczących m.in.:

- monitorowania działań w ramach PWBIS (art.85 i art. 89 TFUE);
- kontroli stosowania tzw. procedur kładek (art. 48 ust. 6 TUE);
- kontroli stosowania tzw. zasady elastyczności (art. 352 ust. 2 TFUE);
- otrzymywania informacji o wniosku o członkostwo w Unii (art. 49 TUE).

Dodano też – w stosunku do propozycji zawartej w traktacie konstytucyjnym – kompetencję dotyczącą kontroli zastosowania tzw. procedury kładki w przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury prawodawczej w określonej **dziedzinie prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne** (art. 81 ust. 3 akapit ostatni TFUE). Wówczas o stosownym wniosku w sprawie podjęcia przez Radę decyzji muszą być powiadomione parlamenty narodowe. Sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawi, że Rada nie będzie mogła podjąć decyzji.

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

Niemniej należy podkreślić umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej. Następnym tego może być **rzeczywiste, istotne umocnienie legitymacji demokratycznej Unii oraz wyjaśnienie relacji Unii z jej państwami członkowskimi przy wykonywaniu kompetencji szczególnie wrażliwych**. Z drugiej strony należy odnotować, że w Polsce tej kwestii nie poświęcano uwagi w debatach politycznych nad reformą ustrojową Unii. Dopiero wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. zwrócił uwagę na konieczność podniesienia efektywności parlamentów narodowych w sprawach UE.

(5) Umocnienie ochrony praw podstawowych

Traktat z Lizbony wprowadził w tej mierze **dwa istotne uregulowania** (art. 6 TUE):

- nadał **moc prawną** Karcie Praw Podstawowych (KPP);
- stworzył **podstawę prawną** do przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC).

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

Karta Praw Podstawowych została proklamowana jako **dokument polityczny** przez przewodniczących trzech instytucji – Parlamentu

Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej – w przededniu spotkania Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Następnie jej tekst został zmodyfikowany w związku z propozycją włączenia do traktatu konstytucyjnego (zwłaszcza sprecyzowano zakres stosowania KPP). Niezbędne dostosowania techniczne zostały przeprowadzone w kontekście Traktatu z Lizbony – **KPP została ponownie ogłoszona przez przewodniczących trzech instytucji 12 grudnia 2007 r.**,⁴ w przededniu jego podpisania, i obowiązuje w nowym brzmieniu od dnia wejścia Traktatu z Lizbony w życie.

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

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

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

- postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji Unii i do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii” (art. 51 ust. 1 KPP) oraz nie mogą rozszerzać kompetencji UE (art. 51 ust. 2 KPP);

⁴ Dz.Urz. UE z dnia 14.12.2007 C 303/1.



- prawa uznane w KPP, „które są przedmiotem postanowień traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych” (art. 52 ust. 2);
- prawa podstawowe zawarte w KPP i odpowiadające prawom zagwarantowanym w EKPC mają takie same „znaczenie i zakres” jak w EKPC (art. 52 ust. 3 KPP);
- prawa podstawowe zawarte w Karcie, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, „interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami” (art. 52 ust. 4);
- postanowienia Karty zawierające „zasady”, tj. postanowienia wymagające aktów wykonawczych, mogą być wprowadzane w życie aktami prawa pochodnego Unii i prawa krajowego państw członkowskich, ale jedynie w zakresie „wykonania prawa Unii”; postanowienia KPP mogą być w tym kontekście powoływane jedynie w celu wykładni takich aktów i kontroli ich legalności (art. 52 ust. 5).

Ponadto niektóre państwa zajęły stanowisko wobec kwestii zakresu stosowania KPP:

- **Polska** zgłosiła (już podczas uzgadniania mandatu konferencji) deklarację nr 61, zastrzegającą kompetencję państw członkowskich do stanowienia prawa „w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”.
- **Czechy** bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony dołączyły deklarację nr 53, która wskazała na omówione wyżej bariery stosowania postanowień KPP; niezależnie od tego w końcowym etapie procedury ratyfikacyjnej – na żądanie prezydenta V. Klause – Rada Europejska (podczas spotkania 29-30.10.2009 r.) uzgodniła, że na mocy specjalnego protokołu, który zostanie dołączony do najbliższego traktatu akcesyjnego, Czechy



przystąpią do polsko-brytyjskiego protokołu w sprawie stosowania KPP.

- Zastrzeżenia **Wielkiej Brytanii** wobec Karty, wynikające ze specyfiki jej systemu prawnego, znalazły wyraz w specjalnym protokole. **Polska** – tak jak **Irlandia** – zastrzegła sobie możliwość przystąpienia do tego protokołu. O ile **Polska do protokołu przystąpiła**, to Irlandia ostatecznie z zastrzeżenia nie skorzystała.⁵
- Ponieważ związki zawodowe w **Polsce** zaprottestowały wobec relatywizacji w powyższym Protokole postanowień Tytułu IV KPP dotyczących **praw pracowniczych i związkowych**, ze strony polskiej dodano jednostronną deklarację (nr 62), w której stwierdzono, że Polska „ze względu na tradycję ruchu społecznego <<Solidarność>> i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w Tytule IV KPP”.

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

- przystąpienie Unii do EKPC musi się odbyć **na podstawie umowy międzynarodowej** zawartej przez Unię z państwami-stronami EKPC; ze strony Unii umowę taką będzie zawierała Rada, działając jednomyślnie, za uprzednią zgodą Parlamentu

Europejskiego, a umowę będą musiały ratyfikować również państwa członkowskie UE (art. 218 ustępy 6 i 8 TFUE);

- obwarowania **przedmiotowe** koncentrują się na zagwarantowaniu, że w wyniku przystąpienia do EKPC nie mogą zostać naruszone kompetencje Unii (art. 6 ust. 2 TUE) oraz że (odrębny protokół) umowa o przystąpieniu do EKPC „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii” (chodzi tutaj o zapewnienie właściwej reprezentacji UE w organach kontrolnych EKPC, zapewnienie, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne „były odpowiednio kierowane” przeciwko państwom członkowskim UE lub przeciwko Unii oraz uzgodnienie solidarnej współpracy między sądami wspólnotowymi a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ETPC).

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

(6) Umocnienie „elastyczności” w Unii

Zasadnicze znaczenie dla umocnienia „elastyczności” procesu decyzyjnego w UE ma zmiana formuły **podjmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną oraz zwiększenie liczby dziedzin**, w których jest stosowana zwykła procedura prawodawcza (podobna do dawnej procedury współdecydowania). Jeśli chodzi o inne dziedziny, to Traktat z Lizbony wprowadza wiele istotnych regulacji dotyczących:

- **wzmocnionej współpracy** (art. 10 TUE oraz artykuły 326 – 334 TFUE), która może objąć cały

⁵ Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa.



obszar Unii; podwyższony jest jedynie próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy – z 8 do 9;

- specyficznego rodzaju wzmocnionej współpracy we WPZiB, a mianowicie **stałej współpracy strukturalnej** w dziedzinie polityki obrony (art. 42 ust. 6 i art. 46 TUE oraz odrębny protokół);
- **nowych form elastycznej współpracy, które Traktat z Lizbony wprowadza w PWBiS:** państwa członkowskie zastrzegły sobie możliwość „organizowania między sobą i na swoją odpowiedzialność uznanych przez nie za stosowne form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami ich administracji odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego” (art. 73 TFUE); wprowadzono specyficzny mechanizm uruchomienia wzmocnionej współpracy w dziedzinie współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych (patrz dalej).

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

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

Akty prawne prawa pochodnego Unii i procedury ich stanowienia:

■ akty ustawodawcze:

- **rozporządzenia, dyrektywy i decyzje** przyjmowane są przez Parlament i Radę w ramach dwóch procedur (art. 289 TFUE):
 - (1) **zwykłej procedury prawodawczej:** akt przyjmowany jest wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej (jak wskazano, procedura ta jest zbliżona do dawnej procedury współdecydowania) oraz
 - (2) **specjalnej procedury prawodawczej:** akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu



Europejskiego (chodzi tu więc w zasadzie o inne procedury niż dawna procedura współdecydowania).

W szczególnych przypadkach w toku procedur **inicjatywa legislacyjna** może pochodzić od grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, EBC, Trybunału Sprawiedliwości lub EBI.

Możliwe jest również zastosowanie tzw. procedury kładki, tj. Rada Europejska może podjąć decyzję o zmianie „specjalnych procedur prawodawczych” na „zwykłą procedurę prawodawczą”.

■ akty nieustawodawcze:

- **akty delegowane:** na podstawie aktu ustawodawczego Komisji Europejskiej może być przekazane uprawnienie do przyjęcia aktów nieustawodawczych o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego (art. 290 TFUE); Parlament Europejski i Rada mogą jednak zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie dopiero wówczas, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym przez akt ustawodawczy;
- **akty wykonawcze:** wydawane są w ramach uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską (w pewnych przypadkach przez Radę), jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów

Unii (art. 291 TFUE); procedura pokrywa się, generalnie, z dotychczasową **procedurą komitologiczną**.

(8) Nowe procedury rewizji traktatów stanowiących Unię

Traktat z Lizbony zmienia w zakresie bardzo istotnym procedurę rewizji traktatów stanowiących Unię.

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

- propozycje zmiany traktatów muszą być **notyfikowane parlamentem narodowym** państw członkowskich;
- Rada Europejska może (ale nie musi) zwołać **Konwent** poprzedzający Konferencję Międzyrządową, a w przypadku jej zwołania Konwent może kierować do konferencji jedynie „zalecenia”;
- wprowadza się rodzaj **procedury monitorującej postępowanie w procesie ratyfikacji traktatu rewizyjnego**: jeżeli po upływie dwóch lat cztery piąte państw ratyfikowałyby traktat, a pozostałe państwa (lub niektóre z nich) miałyby trudności w tej mierze, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej. Uzupełnienia te nawiązują do doświadczeń związanych z traktatem konstytucyjnym: wskazują na ostrożność co do zwołania Konwentu i jego kompetencji oraz potwierdzają polityczny mechanizm monitorowania procedury ratyfikacji traktatu (wystąpił on już w deklaracji dołączonej do traktatu konstytucyjnego).

Na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiono nowe, tzw. **uproszczone procedury zmiany** (art. 48



ustępy od 6 i 7 TUE), obejmujące możliwość **modyfikacji** traktatów stanowiących Unię, tj. **przeprowadzenie zmian na mocy specjalnych postanowień traktatów, które upoważniają Radę do dokonania stosownej zmiany traktatów w ściśle określonym przedmiocie** (zatem nie musi być wszczynana procedura rewizji traktatów). Procedura taka określana jest mianem **procedury kładki** (*passerelle*).

Uprozczone procedury zmian traktatów:

- **zmiana postanowień Części III TFUE** (polityki wewnętrzne i działania UE): zmiana taka następuje na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej; decyzje podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i EBC (w dziedzinie polityki pieniężnej); decyzja Rady Europejskiej wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich „**odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi**”; nie może ona zwiększać kompetencji UE przyznanej w traktatach;
- zmiana jednomyślności w Radzie na **podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną** (nie dotyczy kwestii wojskowych lub obronnych);
- zmiana specjalnej procedury prawodawczej na **zwykłą procedurę prawodawczą** (w której Rada działa większością kwalifikowaną).

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

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 czerwca 2009 r. wskazał na konieczność umocnienia współdziałania Bundestagu i Bundesratu w podejmowaniu decyzji w RFN w odniesieniu do tzw. procedur kładek. Zapoczątkowało to w wielu państwach członkowskich UE prace nad wzmocnieniem mechanizmu współpracy rządów z parlamentami narodowymi w tej dziedzinie.



(9) Ważniejsze reformy instytucji

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

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

■ Parlament Europejski

Jeśli chodzi o alokację miejsc w Parlamencie Europejskim (art. 14 TUE) – sprecyzowano:

- górny pułap liczby posłów – nie więcej niż 750;
- minimalną liczbę posłów, która mogłaby przypaść najmniejszemu demograficznie państwu – 6;
- maksymalną liczbę posłów, która mogłaby przypaść największemu demograficznie państwu – 96;

oraz podkreślono, iż rozdział miejsc ma być „degre-sywnie proporcjonalny”.

W kontekście toczących się wówczas w Polsce dyskusji dotyczących roli Niemiec w procesie decyzyjnym w Unii warto zauważyć, iż ograniczenie górnego pułapu liczby posłów przypadających na jedno państwo do 96 dotyczy wyłącznie Niemiec; zatrzymały one bowiem na mocy Traktatu z Nicei – jako jedyne spośród ówczesnych państw członkowskich – liczbę posłów (99), jaką miały do dyspozycji uprzednio. Była to wówczas rekompensata na rzecz Niemiec za ich ustępstwo i wyrażenie zgody na utrzymanie

równego pułapu głosów ważonych wśród „dużych” państw członkowskich, zwłaszcza Niemiec i Francji (po 29). Gdy na mocy traktatu konstytucyjnego wprowadzono tzw. podwójną większość, a tym samym Niemcy wysunęły się na pierwsze miejsce stosownie do tzw. testu demograficznego, równocześnie ograniczono ich moc decyzyjną przy ustalaniu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Wskazuje to na bezpośrednie powiązanie między formułą podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną a podziałem miejsc w Parlamencie Europejskim (okoliczność istotna w dyskusji nad kształtem tej formuły). Natomiast podział miejsc w ramach powyższych przedziałów uzgodniono podczas spotkania Rady Europejskiej 18-19 października 2007 r., stosownie do procedury, na podstawie propozycji Parlamentu Europejskiego. Pewne modyfikacje wyniknęły z tego, że pod naciskiem Włoch dodano im jedno miejsce, nie zmieniając zaproponowanego podziału i ustalonych progów. Uzyskano to w ten sposób, że do górnego pułapu 750 miejsc nie będzie wliczany przewodniczący Parlamentu Europejskiego (*de facto* **więc liczba posłów będzie wynosiła 751**) – patrz: art. 14 ust. 2 TUE.

Polska natomiast na mocy Traktatu z Lizbony otrzymuje 51 miejsc (o jedno więcej niż na mocy Traktatu z Nicei). Przypomnieć należy, że 54 miejsca, którymi Polska dysponowała podczas legislatury 2004-2009, były wynikiem „rozdzielenia” miejsc przypadających Bułgarii i Rumunii, które nie przystąpiły do UE 1 maja 2004 r. (Polska otrzymała wówczas z tej puli dodatkowo 4 miejsca).

■ Rada Europejska

Mimo pewnych dyskusji, na mocy Traktatu z Lizbony przejęto uregulowania zawarte w traktacie konstytucyjnym dotyczące:



- nadania Radzie Europejskiej **statusu instytucji** Unii (art. 13 ust. 1 TUE);
- ustanowienia **przewodniczącego Rady Europejskiej** (art. 15 ust. 5 i 6 TUE), który przewodniczy obradom Rady Europejskiej oraz zapewnia „przygotowanie” i „ciągłość” jej prac.

■ Rada UE

Najistotniejsza modyfikacja (a w każdym razie modyfikacja, która wzbudziła najwięcej kontrowersji) dotyczyła **formuły podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną** (patrz wyżej).

Utrzymano zmiany w Radzie wynikające z ustanowienia wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Potwierdzono wprowadzenie 18-miesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw (art. 16 ust. 9 TUE w powiązaniu z art. 236 TFUE).

Potwierdzono ustalenie składów Rady: dwa składy ustalono w TUE – „Radę do Spraw Ogólnych” i „Radę do Spraw Zagranicznych” (art. 16 ust. 6 TUE); pozo-

stałe składy ustala Rada Europejska, decydując większością kwalifikowaną (art. 236 lit. a/ TFUE).

Poszczególnym składom Rady przewodniczy prezydencja, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, której z urzędu przewodniczy wysoki przedstawiciel.

■ Komisja Europejska

Również w tym przypadku na mocy Traktatu z Lizbony przyjęto do TUE i TFUE uregulowania zawarte w traktacie konstytucyjnym – art. 17 TUE. Sprawą natomiast istotną i wywołującą problemy stało się zmniejszenie liczby członków kolegium Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i wprowadzenie zasady rotacji. W ramach instytucjonalnego pakietu nicejskiego rozwiązanie takie musiałoby zacząć działać wraz z nominacją członków Komisji w 2009 r. Traktat konstytucyjny przesunął działanie tego rozwiązania na 2014 r. W związku z odrzuceniem tego traktatu wśród państw członkowskich, zwłaszcza ze strony Francji, pojawiły się zastrzeżenia co do wprowadzenia tego rozwiązania już w 2009 r. (niezależnie od zastrzeżeń merytorycznych). W Traktacie z Lizbony



przyjęto więc propozycję zawartą w traktacie konstytucyjnym: Komisja w nowym (zmniejszonym) składzie miałaby zacząć działać od 1 listopada 2014 r. (art. 17 ust. 5 TUE), przy czym Rada Europejska może podjąć inną decyzję. Ostatecznie ukształtował się kompromis polityczny, aby po 2014 r. zachować zasadę „jedno państwo – jeden komisarz”, uwzględniając naturalnie, że członkiem Komisji jest wysoki przedstawiciel.

■ Trybunał Sprawiedliwości UE

Traktat z Lizbony kontynuuje w tej mierze reformę rozpoczętą w Traktacie z Nicei. Natomiast wskazać należy na reformę ważną z punktu widzenia interesów Polski.

Otóż strona polska zgłosiła postulat zwiększenia liczby rzeczników generalnych – w Trybunale Sprawiedliwości obecnie jest 8 rzeczników generalnych, w tym 5 miejsc zastrzeżono dla dużych państw członkowskich, natomiast 3 pozostałe miejsca przeznaczone są dla pozostałych 22 państw na zasadzie rotacji; strona polska wyraziła aspirację otrzymania stałego rzecznika generalnego. Kwestia ta nie miała bezpośredniego powiązania z treścią traktatu (zmiana zasady rozdziału rzeczników zastrzeżona jest do odrębnej procedury – propozycję przedkłada sam Trybunał Sprawiedliwości, natomiast decyzję podejmuje jednomyślnie Rada), niemniej stała się elementem politycznego pakietu negocjacyjnego i spotkała się ze zrozumieniem. Ustalony kompromis zakłada (deklaracja nr 38), że liczba rzeczników generalnych ma wzrosnąć do 11, a Polska ma otrzymać stałego rzecznika generalnego – obok Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii (które takich stałych rzeczników generalnych mają). Z inicjatywą dokonania zmian w liczbie rzeczników generalnych i ich statusu musi jednak wystąpić Trybunał Sprawiedliwości.

(10) Zmiany w głównych sektorach Unii

Spośród zmian sektorowych na szczególną uwagę zasługują zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego, w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (w tym w dotychczasowym III filarze UE).

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

Najistotniejsze zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE:

- spośród celów i zadań UE wymienionych w TUE nie pojawia się „niezakłócona konkurencja na rynku wewnętrznym”; zamiast tego przyjęto jednak odrębny protokół, w którym zostało podkreślone, że rynek wewnętrzny obejmuje niezakłóconą konkurencję;
- w odrębnym protokole potwierdzone zostało znaczenie usług świadczonych w interesie



ogólnym; wskazano przy tym na główny kierunek dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, odchodzący w tym zakresie od dominacji niezakłóconej konkurencji, oraz podkreślono kompetencję państw w odniesieniu do usług nie mających charakteru gospodarczego;

- w dziedzinie polityki zabezpieczenia społecznego (zaliczenia okresów ubezpieczeniowych i eksportu świadczeń – ważnych dla działania swobody przemieszczania się osób) wprowadzono większą elastyczność podejmowania decyzji (dawniej jedomyślność w Radzie);
- w dziedzinie polityki ochrony środowiska naturalnego pojawiły się wyraźne postanowienia dotyczące zwalczania skutków zmian klimatu;
- w dziedzinie polityki energetycznej znalazła się – na wniosek delegacji polskiej – klauzula solidarności („w duchu solidarności między państwami członkowskimi”);
- ważne nowe postanowienia dotyczą umocnienia ochrony własności intelektualnej;
- sformułowano podstawy ustanowienia polityki w dziedzinie energii, łącznie ze wskazaniem na „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii”;
- Eurogrupa zyskuje umocowanie w postanowieniach TFUE; umocniona zostaje rola Komisji Europejskiej w Eurogrupie;
- w pewnym zakresie modyfikowana jest procedura przejścia ze stanu derogacji do stanu pełnego członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGiW) (istotne dla Polski);

- w istotnym zakresie zmodyfikowano regulacje dotyczące budżetu UE; planowanie wieloletnie musi obejmować co najmniej pięć lat, perspektywa finansowa ma być przyjmowana, co do zasady, w Radzie Europejskiej jedomyślnie, z możliwością przekazania określonych kompetencji Radzie (która będzie mogła podejmować stosowne decyzje większością kwalifikowaną), w przypadku nieprzyjęcia perspektywy finansowej Unia będzie mogła działać na podstawie wskaźników z ostatniego roku poprzedniej perspektywy, zrezygnowano też z podziału wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe.

Postęp w rozwoju **Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)** w latach 2000–2003 był znaczący. Kryzys polityczny w UE w 2003 r., związany z interwencją USA w Iraku, ujawnił jednak głębokie zróżnicowanie stanowisk wśród państw europejskich, w tym w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Reakcje państw (Niemiec, Francji, Luksemburga i Belgii) najostrzej występujących przeciwko tej interwencji, które znalazły wyraz w projekcie traktatu konstytucyjnego przedstawionym przez Konwent (zwłaszcza w dziedzinie tzw. współpracy strukturalnej), groziły nawet fragmentacją WPZiB, szczególnie WPBiO. Kryzys ten został jednak przezwyciężony w drugiej połowie 2003 r. Znalazło to wyraz m.in. w strategii bezpieczeństwa UE – „Bezpieczna Europa w lepszym świecie” – przyjętej 12 grudnia 2003 r. Stworzyło to z kolei polityczny punkt wyjścia do wprowadzenia do ostatecznego tekstu traktatu konstytucyjnego solidnych postanowień instytucjonalnych, które mogłyby znacznie ułatwić rozwój WPZiB. **Propozycje te**

zostały – z niewielkimi modyfikacjami – przejęte przez Traktat z Lizbony.

Zasadnicze elementy reformy WPZiB:

- ustanowienie **wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa**, który łączy funkcje dawnego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych (jednocześnie pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych);
- potwierdzenie w traktacie porozumienia co do ustanowienia Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (**Europejskiej Agencji Obrony**); jak wspomniano, Agencja ta, nie czekając na wejście w życie stosownych regulacji traktatowych, rozpoczęła działalność w 2005 r.;
- utworzenie **Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych** – rodzaju służby dyplomatycznej Unii, która wspomaga wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i poli-

tyki bezpieczeństwa; składa się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich; jej ustanowienie – co zostało wyraźnie zastrzeżone – nie może mieć wpływu na działalność krajowych służb dyplomatycznych;

- **decyzje** są podejmowane jednomyślnie (z pewnymi wyjątkami na rzecz większości kwalifikowanej); niemniej Rada Europejska może jednogłośnie decydować, aby w dziedzinach, w których decyzja ma być podejmowana jednomyślnie, można było decydować większością kwalifikowaną;
- oprócz państw członkowskich również wysoki przedstawiciel ma w tej dziedzinie **inicjatywę legislacyjną**;
- **sądy unijne** zasadniczo nie mają w tej dziedzinie kompetencji, z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedury uchwalania aktów prawnych i badania niektórych aspektów ich legalności;





- rozszerzony został zakres tzw. **misji petersberskich** – na wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach;
- ustanowiona została **stała współpraca strukturalna**, która będzie umożliwiać nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw, mającą większą wydolność obronną (ale w ramach instytucjonalnych Unii, a nie poza nią);
- rozszerzona została możliwość podejmowania **wzmocnionej współpracy**;
- ustanowiona została tzw. **klauzula sojusznicza**, zobowiązująca do udzielenia pomocy w przypadku agresji.

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

Zasadnicze elementy reformy PWBIS:

- w całym obszarze PWBIS obowiązuje **procedura prawodawcza**, w której Rada stanowi większością kwalifikowaną (w obszarze tym problemem może być osiągnięcie większości kwalifikowanej, ponieważ **liczba państw musi osiągnąć co najmniej 72%**, a nie

55% jak w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej), a w dziedzinach szczególnie „wrażliwych” (na przykład w zakresie regulacji prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych) zachowana zostanie jednomyślność;

- w całym obszarze PWBIS (w tym w dawnym obszarze III filaru) stosowane są **jednolite instrumenty prawne**, odpowiadające obecnym rozporządzeniom, dyrektywom i decyzjom;
- ustanowiono jednak **5-letni okres przejściowy** od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego dawne instrumenty prawne III filaru UE mają zostać przekształcone w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje;
- przewidziano nowe formy uruchomienia wzmocnionej współpracy;
- umocniono status Eurojust oraz ustanowiono podstawę prawną powołania Prokuratury Europejskiej, która miałaby się zajmować przede wszystkim zwalczaniem przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (jej kompetencja może jednak zostać rozszerzona na zwalczanie poważnej przestępczości o charakterze transgranicznym);
- **umocniono kontrolę demokratyczną** nad PWBIS poprzez wzmocnienie **roli parlamentów narodowych**, które mogą kontrolować działalność Unii w tej dziedzinie, m.in. poprzez korzystanie z procedury monitorowania zasady pomocniczości, otrzymywanie informacji o ocenie wykonywania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBIS i ocenianie działalności Eurojust i Europolu.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony

Traktat z Lizbony stwierdza w art. 6 ust. 2, iż miałyby on wejść w życie 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem że do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym razie wchodzi 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 Unię Europejską. Oznacza to, że musiał on być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi. Tak więc brak ratyfikacji nawet jednego państwa członkowskiego sprawiłby, że Traktat nie wszedłby w życie (art. 48 TUE).

Mimo że tempo ratyfikacji Traktatu w 2008 r. było dobre (do lipca ratyfikowały go 22 państwa), to zasadniczym problemem stał się negatywny wynik referendum w Irlandii (12 czerwca 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 stycznia 2009 r.

W tej sytuacji Rada Europejska wezwała wszystkie pozostałe państwa do niezwłocznego dopełnie-

nia procedury ratyfikacyjnej. Jednocześnie (podczas spotkania 18-19 czerwca 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 neutralności oraz pewne kwestie społeczne i prawa pracownicze). Kolejne referendum, przeprowadzone 2 października 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. We wspomnianym już wyroku z 30 czerwca 2009 r. Trybunał określił zasady





współdziału Bundestagu i Bundesratu przy kreowaniu stanowiska niemieckiego w Radzie Europejskiej i Radzie UE (m.in. przy podejmowaniu decyzji skorzystania z tzw. procedur kładek). We wrześniu dokonano zmiany stosownych regulacji ustawowych i 25 września 2009 r. prezydent federalny podpisał dokumenty ratyfikacyjne. 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. Kilka dni po tym referendum – 10 października 2009 r. – dokumenty ratyfikacyjne podpisał. W Czechach kolejne skargi do Trybunału Konstytucyjnego przyczyniły się do tego, że prezydent V. Klaus odkładał podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych. Ponadto zgłosił żądanie gwarancji, że wejście Traktatu z Lizbony w życie i nadanie KPP charakteru prawnego nie ułatwi składania roszczeń w stosunku do Czech przez Niemców Sudeckich (wysiedlonych po II wojnie światowej z Czech na mocy tzw. dekretów Benesa). Podczas spotkania Rady Europejskiej (29-30 października 2009 r.) znaleziono rozwiązanie polegające na uzgodnieniu protokołu (który zostanie dołączony do TUE i TFUE przy okazji najbliższego traktatu akcesyjnego), na mocy którego Czechy przystąpią do polsko-brytyjskiego protokołu w sprawie stosowania KPP. 3 listopada 2009 r. czeski Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność Traktatu z Lizbony z czeską konstytucją. Tego same dnia prezydent Klaus podpisał dokumenty ratyfikacyjne. Tym samym, zgodnie z art. 6 ust. 2, Traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Refleksja końcowa

Zasięg reform ustrojowych uzgodnionych w Traktacie z Lizbony można określić jako „kompromis rozsądny”. Z jednej bowiem strony, wychodzi on naprzeciw najważniejszemu postulatowi państw członkowskich, które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych w traktacie konstytucyjnym – głównie Wielkiej Brytanii, Niderlandów, Francji i Polski. Z drugiej natomiast strony, utrzymane zostały, co do zasady, propozycje reform wypracowane w ostatnich latach. Dotyczy to kwestii najistotniejszych: przekształcenia Unii w jednolitą organizację międzynarodową i związanych z tym reform instytucjonalnych. Wprowadzone w Traktacie z Lizbony modyfikacje mają znaczenie objaśniające i są ważne dla politycznej percepcji procesu integracji europejskiej.

Podpisanie Traktatu z Lizbony 13 grudnia 2007 r. oraz – po przezwyciężeniu wielu problemów – jego ratyfikacja zakończyły jeden z najgłębszych kryzysów w dziejach integracji europejskiej, którego stawką jest albo podniesienie efektywności tego procesu i umocnienie pozycji Europy na arenie międzynarodowej, albo realna groźba zahamowania, a nawet fragmentacji procesu integracji w Europie.

Ważniejsze skróty

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EKPC – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ETS – Trybunał Sprawiedliwości WE; po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – Trybunał Sprawiedliwości UE

EWEA – Europejska Wspólnota Energii Atomowej

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza (od 1993 r. Wspólnota Europejska)

EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali

KPP – Karta Praw Podstawowych

Konferencja Międzyrządowa – Konferencja Przedstawicieli Państw Członkowskich

PWBiS – Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zmieniony na mocy Traktatu z Lizbony TWE)

TL – Traktat z Lizbony

Traktat konstytucyjny – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy

Traktat reformujący – początkowa, robocza nazwa Traktatu z Lizbony

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

UE – Unia Europejska

UGiW – Unia Gospodarcza i Walutowa

WE – w zależności od kontekstu: Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie

WPBiO – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

WPZiB – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Powoływanie artykułów: w tekście powoływane są artykuły TUE i TFUE według nowej numeracji wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Jeśli jest to niezbędne do lepszego zrozumienia wywodu, podawana jest również numeracja artykułów TUE i TWE według Traktatu z Nicei. Porównanie numeracji artykułów zawarte jest w **tablicach ekwiwalencyjnych** (załącznik do Traktatu z Lizbony).



Dodatkowa literatura dla szczególnie zainteresowanych tematem

Bachmann K., *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004

Barcz J., *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym wraz z tekstem traktatu*, Warszawa 2005

Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005 (wydanie II)

Barcz J., *Traktat z Lizbony. Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2009

Kranz J., *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Kraków – Warszawa 2007

Mayer F.C., *Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfadenzum Reformvertrag*, Zeitschrift-für-äusländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2007 nr 4

Milton G., Keller-Noellet J. i Bartol-Saurel A., *The European Constitution – its origins, negotiation and meaning*, London 2005

Norman P., *The Accidental Constitution. The Making of Europe's Constitutional Treaty*, Brussels 2005

The EU Foreign Service: howto built a more effective common policy. EPC Working Paper No. 28-November 2007

The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Joint Study: EPC – EGMONT – CEPS, November 2007

Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski, Kozminski Law School Papers 2007 No 5

Traktat z Lizbony. Postanowienia, ocena, implikacje. Biuletyn analiz UKiE, Warszawa 2008

Vertrag von Lissabon. Mit einer Einführung von E. Brok i J. Leinen, Bonn 2008

Ziller J., *Nowa konstytucja europejska*, Warszawa 2006







