

KRYSTYNA MICHAŁOWSKA-GORYWODA
Warszawa

TRAKTAT KONSTITUCYJNY JAKO UMOWA REWIZYJNA TRAKTATÓW STANOWIĄCYCH UNIĘ EUROPEJSKĄ

ZAMIAST WSTĘPU

Chyba żaden inny traktat europejski nie stał się przyczyną tylu kontrowersji i nieporozumień merytorycznych, sytuacji kryzysowych i szumu medialnego, co Traktat konstytucyjny, chociaż integracja europejska i w tym zakresie ma swego rodzaju osiągnięcia¹. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka; ograniczenia co do objętości artykułu nie pozwalają jednak nie tylko na ich analizę², ale nawet na dokładną enumerację. Tym niemniej jednak należy wspomnieć o jednej z nich, niezwykle ważnej, być może nawet bardziej niż się to ocenia. Chodzi tutaj o sformułowanie pełnej nazwy Traktatu konstytucyjnego – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Posługiwanie się pojęciem „konstytucja” budziło skojarzenia z pojęciem konstytucji narodowej państwa, w tym przypadku jakiejś specjalnej konstytucji „dla swego rodzaju superpaństwa ogólnoeuropejskiego”. Wywołało to negatywną reakcję i antyintegracyjną argumentację natury populistycznej szczególnie, acz nie tylko, w nowych państwach członkowskich Unii i, bez wątpienia, wpłynęło potem na przebieg ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

Obszar spraw regulowanych przez postanowienia Traktatu konstytucyjnego jest bardzo rozległy. Stąd też, w niniejszym opracowaniu, przedmiotem analizy będą tylko zmiany jakich dokonał Traktat w kwestiach o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii. Analiza ta zostanie przeprowadzona poprzez konfrontację modyfikacji poczynionych przez Traktat z obowiązującym obecnie stanem prawnym określonym przez Traktat o Wspólnocie Europejskiej (TWE) i Traktat o Unii Europejskiej (TUE).

¹ Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) został odrzucony w ogólnonarodowym referendum przez obywateli Danii; Traktat z Nicei przez obywateli Irlandii.

² Bardzo interesujące uwagi na ten temat czyni J. Barcz w pracy: *Przyszły traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, J. Barcz, (red.), WPIPG, Warszawa 2004, s. 28-31.

GENEZA TRAKTATU KONSTITUCYJNEGO
I MOTYWY NIEZBĘDNEJ REFORMY UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat o Unii Europejskiej (TUE), znany powszechnie jako Traktat z Maastricht, na mocy postanowień którego została z dniem 1 listopada 1993 r. utworzona Unia Europejska stanowił, chociaż niezwykle istotny i ważny, to tylko jednak etap w dziejach integracji europejskiej, niczego nie zamykając i o niczym nie przesądzając w definitywny sposób. Ustalenia, jakie do podstaw prawnych integracji europejskiej wniósł ten dokument, były, jak dotąd, (koniec 2006 r.) dwukrotnie zmieniane. Potrzebę takich zmian przewidziano już w art. 48 TUE. Zgodnie z jego dyspozycjami odbyły się dwie Konferencje Przedstawicieli Państw Członkowskich, tzw. Konferencje Międzyrządowe (*Intergovernmental Conference – IGC*) w Turynie i w Nicei, które dokonały nowelizacji stosownych postanowień TUE.

Pierwsza z nich (*IGC 1996*) zebrała się w Turynie w marcu 1996 r. i zakończyła się potwierdzeniem przez Radę Europejską tekstu Traktatu Amsterdamskiego w czerwcu 1997 r. Tekst tego traktatu został podpisany 2 października 1997 r. i wszedł w życie 1 maja 1999 r., po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE.

Postawionym przed nią, trudnym zresztą, zadaniem, wśród których do najważniejszych należały: zbliżenie UE do jej obywateli; reforma instytucji Unii poprzez zwiększenie ich demokratycznego charakteru i efektywności a także ich przygotowanie do rozszerzenia geograficznego Unii; wzmocnienie efektywności działań UE na arenie międzynarodowej, *IGC 1996* sprostaa tylko częściowo, a dokonane w wyniku jej prac zmiany były fragmentaryczne i mało przejrzyste.

Konferencja Międzyrządowa, *IGC 2000*, została zwołana w celu rozwiązania problemów dotyczących funkcjonowania instytucji UE, które pozostawiono otwarte w Amsterdamie, a które należało rozstrzygnąć przed planowanym rozszerzeniem Unii do grona 27 państw członkowskich. System instytucjonalny Unii osiągnął już bowiem dawno granice swego efektywnego działania, a jego zasadnicza reforma stanowiła warunek *sine qua non* jej kolejnego rozszerzenia. *IGC 2000* rozpoczęła swoje prace 14 lutego 2000 r. w Nicei, w efekcie których w dniach 7-11 grudnia 2000 r., na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei, został uzgodniony tekst nowego traktatu. 26 lutego 2001 r., również w Nicei, nastąpiło podpisanie traktatu. Dla swego wejścia w życie wymagał on ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE³. Odrzucenie Traktatu z Nicei przez Irlandię podczas ogólnonarodowego referendum i konieczność przeprowadzenia drugiego referendum w tym państwie opóźniło wejście w życie tej umowy. Stało się to dopiero 1 lutego 2003 r.

IGC 2000 i Traktat z Nicei spełniły swój główny cel jakim było instytucjonalne przygotowanie Unii do rozszerzenia jej składu członkowskiego. Dokonane zmiany

³ W czerwcu 2001 r. społeczeństwo Irlandii w ogólnonarodowym referendum stosunkiem głosów 46,2% za, 53,8% przeciw odrzuciło Traktat z Nicei.

stanowiące – „wspólny standard minimum”, nie mają jednak znaczenia przełomowego. Są przejawem raczej techniczno-arytmetycznego dopasowania systemu instytucjonalnego UE do działania w nowych granicach geograficznych. Natomiast rewizja dokonana przez Traktat z Nicei w odniesieniu do istoty systemu instytucjonalnego Unii, z jednym zasadniczym wyjątkiem dotyczącym relatywnie szerokiej reformy organów sądowniczych UE, nie została przeprowadzona zbyt głęboko.

W dołączonej do treści Traktatu z Nicei Deklaracji w sprawie przyszłości UE zapowiedziano zwołanie kolejnej Konferencji Międzyrządowej (2003/2004) i wymieniono następujące problemy, którymi powinna ona się zająć:

– podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności;

- uzgodnienie statusu Karty Praw Podstawowych;
- uproszczenie traktatów;
- rola parlamentów narodowych w UE.

Kwestie te zostały potem sprecyzowane w tzw. Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej przyjętej m.in. w czasie spotkania Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001 r.).

Rozpoczęcie prac IGC 2003/2004 poprzedziła decyzja Rady Europejskiej o powołaniu specjalnego gremium, zwanego Konwentem Europejskim, któremu powierzono misję przeprowadzenia debaty nt. zagadnień sformułowanych w Deklaracji z Laeken i sporządzenia stosownego raportu na potrzeby IGC 2004.

W skład Konwentu, liczącego 105 członków, weszli przedstawiciele rządów państw członkowskich UE i państw kandydujących, przedstawiciele parlamentów narodowych państw członkowskich i państw kandydujących, deputowani z Parlamentu Europejskiego oraz członkowie Komisji Europejskiej. Przewodniczącym Konwentu został, były prezydent Francji, V. Giscard d'Estaing.

Wyniki działalności Konwentu, który pracował od 28 lutego 2002 r. zarówno na sesjach plenarnych, jak i w jedenastu grupach roboczych, umożliwiły przedłożenie przezeń Radzie Europejskiej (na spotkaniu w Salonikach w dniach 19-20 czerwca 2003 r., którą to datę uważa się za formalne zakończenie prac Konwentu) Projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Traktatu konstytucyjnego). Stanowił on następnie podstawę prac Konferencji Międzyrządowej, zwołanej do Rzymu na pierwsze posiedzenie w dniu 4 października 2003 r. Liczne kwestie sporne doprowadziły jednak do załamania obrad IGC 2003/2004, podczas spotkania w Brukseli w grudniu 2003 r. Po intensywnych negocjacjach projekt Traktatu konstytucyjnego został przyjęty 18 czerwca 2004 r. przez Konferencję Międzyrządową na szczelbu głów państw lub rządów.

Po wielu próbach poszukiwania kompromisowych rozwiązań Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. przez przedstawicieli 25 państw członkowskich. Uroczystość podpisania odbyła się w tej samej sali na Kapitolu, w której 25 marca 1957 r. przedstawiciele 6 państw

podpisali Traktaty Rzymskie; jeden ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), drugi Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA). Po podpisaniu Traktat konstytucyjny został przedłożony do ratyfikacji.

CHARAKTER PRAWNY I STRUKTURA TRAKTATU

Pomimo swej nietypowej i specyficznej nazwy Traktat konstytucyjny jest wielostronną umową międzynarodową, stronami której są państwa członkowskie Unii. Na mocy jego postanowień zostaje ustanowiona organizacja międzynarodowa, przyszła Unia Europejska, i w tym tylko kontekście Traktat jest „konstytucją” tej organizacji. Jest on jednocześnie, o czym już mówiono, kolejnym traktatem rewizyjnym, modyfikującym ramy traktatowe procesów integracji europejskiej jakie tworzą traktaty ustanawiające Wspólnoty i TUE. Procedura przyjmowania takich umów międzynarodowych na obszarze Unii jest określona przez postanowienia art. 48 TUE (ich treść powstaje w wyniku prac i negocjacji w ramach Konferencji Międzyrządowej, która jest typową konferencją dyplomatyczną) zmiany jakich dokonuje się w tych traktatach wymagają jedności wszystkich państw członkowskich – uczestników Konferencji Międzyrządowej; wchodzi w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Kwestię ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego regulują w sposób jednoznaczny postanowienia jego art. IV – 447.

Traktat konstytucyjny został zawarty na czas nieokreślony (art. IV-446), co jest raczej typowe dla traktatów europejskich. Z woli państw – jego sygnatariuszy – może on wygasnąć wcześniej, może być również dokonana zmiana jego treści (art. IV-443 i art. IV-444).

Traktat konstytucyjny wchodzi w życie w dniu 1 listopada 2006 r., pod warunkiem, że zostaną złożone do depozytu wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. W przeciwnym przypadku nabiera on mocy wiążącej pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez ostatnie państwo – sygnatariusza Traktatu. Depozytariuszem Traktatu konstytucyjnego, podobnie jak w zdecydowanej większości traktatów europejskich, jest rząd Włoch.

Zgodnie z tą procedurą, o czym już wspomniano, były przyjęte dwa traktaty rewizyjne TUE: Traktat z Amsterdamu i Traktat z Nicei.

Traktat konstytucyjny jest dokumentem bardzo obszernym, co jest zresztą w pełni zrozumiałe, reguluje on bowiem materię objętą obecnym TWE i TUE, a więc materię bardzo szeroką i ogromnie zróżnicowaną. Traktat tworzy ramy dla funkcjonowania przyszłej Unii Europejskiej, organizacji międzynarodowej o wyjątkowo rozległych i istotnych kompetencjach.

Struktura Traktatu jest również bardzo złożona (por. tabela 1). Jego zasadniczy tekst (łącznie 448 artykułów) jest podzielony na cztery części, które poprzedza

TABELA I
Struktura Traktatu konstytucyjnego¹

Preambuła		
Część I	(bez tytułu)	art. I-1 – art. I-60
Tytuł I	Definicja i cele Unii	art.I-1 – art. I-8
Tytuł II	Prawa podstawowe i obywatelstwo Unii	art. I-9 – art. I-10
Tytuł III	Kompetencje Unii	art. I-11 – art. I-18
Tytuł IV	Instytucje i organy Unii	art. I-19 – art. I-32
Tytuł V	Wykonywanie kompetencji Unii	art. I-33 – art. I-44
Tytuł VI	Życie demokratyczne Unii	art. I-45 – art. I-52
Tytuł VII	Finanse Unii	art. I-53 – I-56
Tytuł VIII	Unia i jej bezpośrednie otoczenie	art. I-57
Tytuł IX	Członkostwo w Unii	art. I-58 – art. I-60
Część II KARTA PRAW PODSTAWOWYCH		art. II-61 – art. II-114
Preambuła		
Tytuł I	Godność	art. II-61 – II-65
Tytuł II	Wolność	art. II-66 – II-79
Tytuł III	Równość	art. II-80 – II-86
Tytuł IV	Solidarność	art. II-87 – II-98
Tytuł V	Prawa obywatelskie	art. II-99 – II-106
Tytuł VI	Wymiar sprawiedliwości	art. II-107 – II-110
Tytuł VII	Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty	art. II-111 – II-114
Część III POLITYKI I FUNKCJONOWANIE UNII		art. III-115 – art.III-436
Tytuł I	Postanowienia ogólne	art. III-115 – art. III-122
Tytuł II	Niedyskryminacja i obywatelstwo	art. III-123 – art. III-129
Tytuł III	Polityki i działania wewnętrzne	art. III-130 – art. III-285
Tytuł IV	Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich	art. III-286 – art. III-291
Tytuł V	Działania zewnętrzne Unii	art. III-292 – art. III-329
Tytuł VI	Funkcjonowanie Unii	art. III-330 – art. III-423
Tytuł VII	Postanowienia wspólne	art. III-424 – art. III-436
Część IV POSTANOWIENIA OGÓLNE I KOŃCOWE		art. III- 437 – art. III-448
2 załączniki		
36 protokołów		
Akt Końcowy Konferencji Międzyrządowej i załączone do Aktu deklaracje – 48 deklaracji		

¹ W tabeli ze względu na większą przejrzystość nie uwzględniono podziału na rozdziały, sekcje oraz podsekcje.

preambuła. Z kolei części podzielone są na rozdziały, zaś niektóre z nich jeszcze na sekcje i podsekcje. Integralną częścią Traktatu są protokoły, załączniki i deklaracje. Znaczenie tych ostatnich dokumentów jest zróżnicowane. Protokoły i załączniki stanowiące część Traktatu, mają, formalnie rzecz biorąc, taką samą, jak on, moc prawną. Deklaracje zaś jako dokumenty o charakterze politycznym nie mają takiej mocy prawnej, ale ich znaczenie jest niezwykle istotne przy interpretacji postanowień Traktatu. W konsekwencji więc zrozumienie treści Traktatu konstytucyjnego wymaga zarówno znajomości jego tekstu podstawowego, jak również dołączonych doń dokumentów pod postacią protokołów i załączników oraz deklaracji.

ZASADNICZE KIERUNKI ZMIAN W USTROJU PRZYSZŁEJ UNII

Struktura i charakter prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej – status quo

Każda z trzech powołanych do życia w latach 50. Wspólnot (obecnie tylko dwie z nich)⁴ jest odrębną organizacją międzynarodową, ustanowioną na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej.

Z woli ich państw członkowskich posiadają one osobowość (podmiotowość) prawną, co wyraźnie potwierdza art. 281 TWE „Wspólnota posiada osobowość prawną”, nie precyzując jednak czy chodzi tu zarówno o osobowość w prawie wewnętrznym państw członkowskich, jak i w prawie międzynarodowym. Art. 282 TWE w sposób jednoznaczny mówi o osobowości w prawie wewnętrznym i wyposaża Wspólnotę w najszerszą zdolność prawną, jaką ustawodawstwo krajowe przyznaje osobom prawnym. Może ona np. nabywać lub zbywać nieruchomości i ruchomości oraz być stroną w postępowaniu sądowym⁵.

Natomiast z treści traktatów ustanawiających Wspólnoty nie wynika bezpośrednio i wyraźnie ich odrębna, od podmiotowości w prawie wewnętrznym państw członkowskich, podmiotowość w prawie międzynarodowym. Tak zresztą postępuje

⁴ Trzecia, a chronologicznie pierwsza, ze Wspólnot Europejskich, Europejska Wspólnota Węgla i Stali już nie funkcjonuje. Okres ważności TEWWiS wygasł 23 lipca 2002 r. W podpisanym Traktacie Nicejskim (26 lutego 2001 r.) państwa członkowskie EWWiS zdecydowały o nieprzedłużaniu okresu obowiązywania TEWWiS. W stanowiącym aneks do Traktatu Nicejskiego „Protokole w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia traktatu ustanawiającego EWWiS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali postanowiły, że cały majątek i wszystkie zobowiązania EWWiS, w stanie z dnia 23 lipca 2002 r. przechodzą, z dniem 24 lipca 2002 r., na Wspólnotę Europejską. Majątek ten określa się mianem „Majątku Funduszu Badań Węgla i Stali”. Jest on przeznaczony wyłącznie na prowadzone, poza ramowym programem badawczym, prace badawcze w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali, zgodnie z postanowieniami niniejszego Protokołu oraz aktów przyjętych na jego podstawie. W ten sposób EWWiS, spełniwszy swoją dziejową misję prekursora integracji europejskiej, przeszła do historii dzieła jednoczenia Europy.

⁵ Podobne brzmienie ma treść art. 184 TEWEA (art. 6 TEWWiS).

zdecydowana większość aktów konstytucyjnych innych organizacji międzynarodowych. Jednakże w sposób pośredni traktaty ustanawiające Wspólnoty przewidują, że korzystają one ze zdolności do działań prawnych w zakresie niezbędnym do realizacji funkcji i określonych celów, dysponując w szczególności prawem do zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*) i prawem legacji (*ius legationis*).

Sprawa podmiotowości prawno-międzynarodowej Wspólnot była przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który potwierdził ich podmiotowość prawną w prawie międzynarodowym i uznał jej atrybuty: prawo do zawierania traktatów, zdolność procesową i prawo legacji (czynnej i biernej). Stanowisko Trybunału przesądziło zgłaszane w tej kwestii zastrzeżenia i wątpliwości, aczkolwiek zawsze należy pamiętać, że zakres autonomii działania każdej organizacji międzynarodowej, w tym i Wspólnot Europejskich, jest zależny od woli jej państw członkowskich, które są jedynymi i suwerennymi podmiotami prawa międzynarodowego.

UE utworzona, zgodnie z postanowieniami art. 1 TUE, na podstawie WE i EWEA, nie jest odrębną, samodzielną organizacją międzynarodową, chociaż takimi są Wspólnoty, na bazie których nastąpiło ustanowienie Unii. Wspólnoty te nadal prowadzą swoją działalność, tworząc centralny filar Unii. Mamy więc tutaj do czynienia z paralelnym funkcjonowaniem dwóch Wspólnot Europejskich i UE, co podkreśla się wyraźnie w art. 47 TUE.

Unia nie została wyposażona w odrębne, od Wspólnot, kompetencje, nie ma własnych instytucji (do takiego miana może pretendować jedynie Rada Europejska)⁶, ani budżetu. Z treści TUE wynika również, że państwa członkowskie – sygnatariusze traktatu – nie zdecydowały się na nadanie Unii podmiotowości prawnej, tak w prawie wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Oznacza to, że w szczególności Unia nie ma prawa do działań prawnych na arenie międzynarodowej. W jej imieniu występują w tym zakresie Wspólnoty, za pośrednictwem swoich kompetentnych instytucji, wyposażone w atrybuty takiej podmiotowości, w tym głównie prawo do zawierania umów międzynarodowych i prawo legacji. W sprawach II i III filara Unii poddanego reżimowi współpracy międzyrządowej, umowy takie zawierają państwa członkowskie UE (choć symbolicznie Unia występuje w ich imieniu).

W świetle powyższego Unię, w obecnym stadium rozwoju integracji europejskiej, można określić jako specyficzną (nie spotykaną dotychczas we współpracy międzynarodowej) strukturę o charakterze *sui generis*, nie posiadającą podmiotowości prawnej, funkcjonującą na podstawie umowy międzynarodowej (TUE).

W art. 1 akapit 3 TUE stwierdza się: „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem”.

⁶ Szerzej w dalszej części artykułu.

Unię tworzą więc dwa obszary strukturalne o różnym charakterze prawnym. Pierwszy z nich to dwie Wspólnoty Europejskie – Europejska Wspólnota Gospodarcza, nazwę której TUE (art. 8) zmienia na Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej, które „stanowią” UE⁷. Obszar drugi obejmuje zaś „polityki i formy współpracy”, a więc Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych (pierwotna nazwa według TUE to Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych). W obszarze pierwszym, mającym głównie charakter gospodarczy, realizacja zadań odbywa się metodą wspólnotową czyli według zasad wynikających z prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*). Jest to „uwspólnotowiony” obszar UE. Natomiast w obszarze drugim współpraca państw członkowskich oparta jest na prawie międzynarodowym, jest to tzw. współpraca międzyrządowa. W obszarze drugim UE podstawowymi podmiotami współpracy są więc jej państwa członkowskie, które mają do dyspozycji jednolite instytucje wspólnotowe, ale jednocześnie ich działania muszą być zgodne z prawem wspólnotowym, służącym do realizacji zadań w I filarze. Wszystkie więc działania podejmowane przez państwa członkowskie w trzech filarach muszą być spójne. Metoda wspólnotowa (reżim wspólnotowy) nie występuje tutaj, chociaż należy podkreślić, że w odniesieniu do realizacji zadań wynikających ze Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych niektóre ich aspekty są rozstrzygane metodą wspólnotową. Natomiast w zakresie WPZiB realizacja zadań odbywa się wyłącznie na podstawie współpracy międzyrządowej.

Powyższa konstrukcja UE określana jest, potocznie, jako konstrukcja oparta na trzech filarach.

Filar I tworzą więc dwie Wspólnoty Europejskie, przede wszystkim o charakterze gospodarczym i ściśle związane z nimi inne kwestie regulowane przez postanowienia TWE i TEWEA. Jest to „najstarszy”, a zarazem podstawowy i najbardziej rozbudowany filar UE. Zakres materii regulowanej w ramach tego filaru zwiększył się po nowelizacji TUE dokonanej przez Traktat z Amsterdamu, w wyniku czego, jak już wspomniano, takie kwestie jak np. polityka imigracyjna, wizowa i azylowa oraz współpraca sądownicza w sprawach cywilnych zostały przeniesione z III do I filara, ulegając tym samym „uwspólnotowieniu”.

Filar II tworzą postanowienia TUE dotyczące współpracy państw w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Filar III to postanowienia TUE dotyczące działań Unii w zakresie Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (pierwotna nazwa III filara to Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych).

⁷ Jak już wspomniano trzecia Wspólnota – EWWiS, która funkcjonowała w momencie utworzenia UE od 23 lipca 2002 r. już nie istnieje.

Przekształcenie przyszłej Unii w organizację międzynarodową i nadanie jej podmiotowości

Fundamentalną zmianą, o dalekosiężnych i wielokierunkowych konsekwencjach dla procesu integracji europejskiej, jaką przynosi Traktat konstytucyjny jest przyznanie Unii przez jej państwa członkowskie podmiotowości (osobowości) prawnej. W art. I-7 tej umowy stwierdza się lakonicznie: „Unia ma osobowość prawną”. Podmiotowość ta, podobnie jak w przypadku podmiotowości Wspólnoty Europejskiej, ma charakter ograniczony, pochodny; jest ona podmiotowością funkcjonalną, zakres której zależy od kompetencji przyznanych Unii przez państwa członkowskie oraz od środków i narzędzi służących realizacji wytyczonych przez nią celów.

Podstawowe atrybuty podmiotowości prawno-międzynarodowej UE będą takie same, aczkolwiek ich zasięg może być, w określonych przypadkach, szerszy niż w przypadku Wspólnoty Europejskiej, a więc będzie on obejmował: prawo do zawierania umów międzynarodowych, prawo legacji, prawo wnoszenia skarg i występowania przed sądami międzynarodowymi, prawo do różnego statusu prawnego uczestnictwa (członkostwa) w innych organizacjach międzynarodowych, prawo do korzystania z immunitetów.

Dzięki decyzji państw członkowskich o wyposażeniu Unii w podmiotowość prawną przyszła UE przestaje być hybrydową, trudną do określenia specyficzną strukturą *sui generis* i przekształca się w organizację międzynarodową o nazwie „Unia Europejska” (art. I-1 Traktatu konstytucyjnego).

Uproszczenie prawa pierwotnego i zniesienie filarowej struktury Unii

Traktat konstytucyjny zastępuje dotychczasowe traktaty stanowiące UE – TWE i TUE – jednym traktatem. Likwidując WE, która zostaje niejako „wchłonięta” przez przyszłą Unię, Traktat pozostawia jednak drugą Wspólnotę – TEWEA, która ma nadal funkcjonować obok przyszłej UE. Taka decyzja powoduje, że całe przedsięwzięcie reformy ustrojowej Unii staje się ułomnym⁸. Nieznane są bliżej przyczyny takiego braku konsekwencji, przede wszystkim ze strony autorów Traktatu konstytucyjnego, którzy zatrzymują się niejako w połowie drogi w swoich działaniach reformatorskich, jak również i państw członkowskich UE, które przyjmują postanowienia tej umowy. Można tylko dodać, że funkcjonująca w ramach Konwentu Grupa robocza do spraw osobowości prawnej UE wyraźnie poparła włączenie do Traktatu konstytucyjnego treści traktatów obu Wspólnot Europejskich, a więc TWE i TEWEA, jak i treści TUE (jedynie kilku członków tej grupy miało pewne wątpliwości odnośnie do uchylecia TEWEA). I chociaż zakres

⁸ J. Barcz, *Poznaj Traktat konstytucyjny*, WPiPG, Warszawa 2005, s. 23.

regulacji tej Wspólnoty jest niewielki⁹, to należy żałować braku radykalnego podejścia ze strony twórców reformy i niewykorzystania istniejącej w tej kwestii szansy.

W wyniku dokonania tej zasadniczej reformy ustrojowej jaką jest przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową, wejście w życie Traktatu konstytucyjnego oznaczać będzie wygaśnięcie TWE i TUE oraz, zgodnie z postanowieniami Protokołu 33, aktów i traktatów, które je zmieniają lub uzupełniają (art. IV-437), w tym również i traktatów o akcesji. Natomiast, zgodnie z tym co stwierdzono powyżej, pozostają w mocy postanowienia TEWEA (Euratom). W ten sposób dokonane więc zostaje uproszczenie struktury prawa pierwotnego UE, co stanowiło jedno z głównych zadań postawionych przed Konwentem i Konferencją Międzyrządową. Nawet ten, w pewnym sensie, selektywny charakter reformy ustroju przyszłej Unii pozwala, przynajmniej formalnie, na jego uproszczenie w porównaniu ze *status quo*. Zostaje więc zlikwidowana struktura UE oparta na trzech filarach, a tym samym znosi się podział na różne reżimy realizacji zadań, czyli metodę wspólnotową i metodę współpracy międzyrządowej. Unia staje się bowiem jedną organizacją.

UMOCNIENIE WSPÓLNEGO SYSTEMU WARTOŚCI (AKSJOLOGII) PRZYSZŁEJ UNII

Co prawda TUE, zarówno w preambule, jak i w treści art. 6, wyraźnie odwołuje się do ustanowienia Unii opartej na takich powszechnych wartościach jak zasada wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka, poszanowania historii, kultury i tradycji narodów, to jednak w toku przygotowań do reformy ustrojowej Unii i w obliczu jej rozszerzenia o 12 nowych państw członkowskich, potrzeba wzmocnienia wspólnych wartości stawała się coraz bardziej ewidentna¹⁰.

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego wychodzą naprzeciw tej potrzebie, znacznie rozszerzając i konkretyzując system wartości jako swego rodzaju fundament i podstawę identyfikacji obywateli z UE. W art. I-2 Traktatu stwierdza się: „Unia opiera się na wartościach poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn”.

⁹ Celem tej Wspólnoty było stworzenie warunków dla budowy wspólnego rynku w zakresie pokojowego wykorzystania energii atomowej. W praktyce cel ten znalazł się na dalszym planie, nie było bowiem większego zapotrzebowania na ten nośnik energii, w związku z czym działalność EWEA skoncentrowana została na badaniach naukowych. W tej dziedzinie Wspólnota odniosła znaczne sukcesy, a jej dorobek i doświadczenia stanowiły podstawę obecnej wspólnotowej polityki naukowo-badawczej.

¹⁰ H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej UE, w: Przyszły traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne*, s. 305.

Niezwykle istotnym posunięciem autorów Traktatu konstytucyjnego jest rozstrzygnięcie statusu i włączenie Karty Praw Podstawowych do treści tego dokumentu (art. I-9 ust. 1)¹¹. Tym samym więc Karta staje się integralną częścią Traktatu konstytucyjnego jako jego część II, a preambuła Karty odwołuje się do „duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa” Europy. Na mocy postanowień art. I-9 ust. 2 stworzona została możliwość przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ma to zasadnicze znaczenie dla spójności i wzmocnienia systemu ochrony praw podstawowych w Europie, w ramach UE (Trybunał Sprawiedliwości) i Rady Europy (Europejski Trybunał Praw Człowieka).

Wzmocnienie aksjologii przyszłej Unii następuje również w wyniku innych postanowień Traktatu konstytucyjnego. I tak w art. I-19 ust. 1 Traktat zobowiązuje instytucje UE do „wspierania wartości Unii”; w art. I-57 ust. 1 dotyczącym bezpośredniego otoczenia Unii mówi się o tworzeniu „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartego na wartościach Unii”. Poszanowanie wartości Unii jest również jednym z warunków do spełnienia przez państwo, starające się o członkostwo w UE (art. I-58 ust. 1), a poważne naruszenie wartości Unii może stanowić podstawę zawieszenia państwa w jego prawach członkowskich (art. I-59 ust. 1). Wartości Unii muszą być również przestrzegane w jej działaniach zewnętrznych (art. III-292 ust. 1).

REFORMA STOSUNKÓW POMIĘDZY UE I JEJ PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Wystąpienie państwa z UE – status quo

Traktat konstytucyjny przynosi istotne postanowienia zarówno zupełnie nowe, jak i uzupełniające lub zmieniające dotychczasową regulację w zakresie kwestii dotyczących stosunków pomiędzy Unią a jej państwami członkowskimi. Do jednej z nich należy uregulowanie sprawy wystąpienia państwa członkowskiego z UE. Ani traktaty ustanawiające WE i EWEA, ani TUE nie przewidują w sposób wyraźny takiej możliwości. Brak jest tutaj również stosownej praktyki. Co prawda, w 1982 r. Grenlandia, stanowiąca autonomiczną część Danii, wystąpiła ze Wspólnot Europejskich, ale przypadek ten należy rozpatrywać w kategoriach ograniczenia terytorialnego obowiązywania traktatów ustanawiających WE, a nie formalnego wystąpienia.

Państwo jako suwerenny podmiot prawa międzynarodowego może jednak wystąpić z każdej organizacji międzynarodowej, w tym i z WE, na podstawie ogólnych zasad międzynarodowego prawa traktatów (Konwencja wiedeńska z 1969 r.). Może to nastąpić za zgodą pozostałych państw członkowskich, bądź też, chociaż tutaj istnieją wątpliwości, mieć charakter jednostronnego wystąpienia (ale

¹¹ Decyzję o rozpoczęciu prac nad projektem Karty Praw Podstawowych UE podjęła Rada Europejska w Kolonii w czerwcu 1999 r. Została ona uchwalona i podpisana w grudniu 2000 r. w Nicei przez Parlament Europejski, Radę Unii i Komisję Europejską.

również wymagającego porozumienia z pozostałymi państwami); może przybrać postać wystąpienia na ogólnych zasadach wypowiedzenia umowy (w przypadku WE i UE jest to bardzo kontrowersyjne); wreszcie samowolnego wystąpienia z organizacji (co w zasadzie sprowadza się do popełnienia przez dane państwo deliktu międzynarodowego). Ze względu na specyficzną strukturę UE wystąpienie z niej byłoby natomiast szczególnie skomplikowane. Nie ma formalnej możliwości wystąpienia z jednej z dwóch WE, z samej UE, czy też jedynie z jednego z trzech filarów.

Postanowienia Traktatu

Traktat konstytucyjny w sposób jednoznaczny przesądza tę kwestię, która budziła często kontrowersje, w art. I-60 („Dobrowolne wystąpienie z Unii”), w którym postanawia się: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swymi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”. Może to nastąpić przy zachowaniu sformułowanej przez Traktat procedury. Wystąpienie państwa członkowskiego z UE nie zamyka mu drogi do ponownego przyjęcia, zgodnie z obowiązującą w tej sytuacji procedurą (art. I-58).

Natomiast w sposób zbliżony do obecnie obowiązujących regulacji, aczkolwiek znacznie rozbudowując stosowne procedury, Traktat odnosi się do kwestii zawieszenia niektórych praw wynikających z członkostwa w Unii. Unia może zastosować określone sankcje wobec państwa członkowskiego. Wprowadzony przez Traktat Amsterdamski art. 7 ust. 2 TUE przewiduje bardzo poważne sankcje – możliwość zawieszenia „określonych praw” członka Unii, łącznie z prawem do głosowania w Radzie Unii – w przypadku stwierdzenia, że w sposób poważny i uporczywy narusza ono zasady „wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa” (art. 6 ust. 1 TUE) oraz możliwość podjęcia innych działań.

Brak jest natomiast w Traktacie konstytucyjnym, podobnie jak w wiążących obecnie postanowieniach TWE i TUE, jakichkolwiek postanowień dotyczących wykluczenia państwa członkowskiego z UE.

Podział kompetencji pomiędzy Unię i jej państwa członkowskie – status quo

Jednym z podstawowych zadań reformy ustroju UE postawionym przed Konferencją Międzyrządową i Konwentem było określenie podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie, uwzględniającego zasadę subsydiarności (pomocniczości). Nie chodziło przy tym o sporządzenie ścisłego katalogu takich kompetencji, jest to niemożliwe przy uwzględnieniu dynamicznego charakteru procesu integracji europejskiej, który nie poddaje się takim szczegółowym próbom typologii, ale o skonkretyzowanie zasad takiego podziału, przy wykorzystaniu tych już obowiązujących.

TWE opiera się na zasadzie kompetencji powierzonych (przyznanych), zgodnie z którą, WE może działać tylko w zakresie kompetencji przyznanych jej przez

państwa członkowskie (art. 5 ust. 1 TWE) oraz zasadzie proporcjonalności, która ogranicza działania WE tylko do tych przedsięwzięć, które są konieczne do osiągnięcia celów traktów (art. 5 ust. 3 TWE).

Art. 5 TWE stanowi „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych.

W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele podejmowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”.

Uzupełnienie zasady kompetencji powierzonych stanowi zasada autonomii instytucji, zgodnie z którą każda z instytucji wspólnotowych „działa w granicach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem” (art. 7 TWE) oraz zasada lojalnej i szczerzej współpracy (określana również jako zasada solidarności). Zasada ta została sformułowana w art. 10 TWE, który stanowi: „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

W świetle wypracowanych dotychczas zasad wśród kompetencji WE ogólnie można wyróżnić: kompetencje wyłączne i dzielone (konkurencyjne). W przypadku kompetencji wyłącznych tylko WE może przyjmować akty prawnie wiążące. Do takich dziedzin wyłącznego działania WE, raczej zgodnie, zalicza się: unię celną, politykę handlową, częściowo politykę rolną, rybołówczą, reguły konkurencji w ramach rynku wewnętrznego, politykę pieniężną państw członkowskich UGiW i zawieranie umów międzynarodowych. Stanowienie w tych dziedzinach prawa krajowego może mieć miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach, pod warunkiem uzyskania uprzedniej zgody WE.

Również państwa członkowskie w odniesieniu do niektórych obszarów funkcjonowania WE mają wyłączną kompetencję (np. stosowanie środków zmierzających do utrzymania prawa i porządku oraz bezpieczeństwa wewnętrznego w odniesieniu do wiz, azylu, imigracji – art. 61 TWE; formułowanie treści nauczania, organizacja systemów edukacyjnych, różnorodność kulturalna i językowa – art. 149 TWE; produkcja i handel bronią – art. 296 TWE).

W przypadku kompetencji dzielonej gestię stanowienia prawa wiążącego mają zarówno WE, jak i państwa członkowskie. Zakres dziedzin, w których obowiązuje zasada kompetencji dzielonej jest znacznie szerszy niż w przypadku kompetencji wyłącznej i obejmuje m.in. rynek wewnętrzny, rolnictwo i rybołówstwo, politykę społeczną, sieci transeuropejskie, środowisko naturalne, zdrowie

publiczne, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tych dziedzinach WE może działać z poszanowaniem zasady subsydiarności (pomocniczości), a więc tylko wówczas, gdy wytyczone zadanie może zrealizować lepiej niż państwa członkowskie (art. 5 ust. 2 TWE). W odniesieniu do takich dziedzin, jak m.in. przemysł, turystyka, edukacja, kultura, współpraca administracyjna, obrona cywilna WE może podejmować działania wspierające, koordynujące i uzupełniające. Działania WE nie zastępują jednak wtedy kompetencji państw członkowskich.

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego

Traktat konstytucyjny nie przynosi w tej kwestii istotnych zmian. Raczej porządkuje i uściśla, w większym niż dotychczas stopniu, zasady podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie. Ustala 3 kategorie kompetencji UE: kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone oraz kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające.

Dziedziny kompetencji wyłącznej (art. I-13)

Unia ma wyłączną kompetencję, czyli tylko ona może stanowić akty prawne wiążące, w następujących dziedzinach:

- unia celna,
- ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro,
- zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa,
- wspólna polityka handlowa.

Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych w dziedzinach przewidzianych w prawie Unii lub gdy jest to niezbędne dla realizacji jej zadań. Natomiast państwa mogą przyjmować akty prawne wiążące tylko z upoważnienia UE lub służące wykonaniu aktów Unii.

Dziedziny kompetencji dzielonej (art. I-14)

Unia dzieli kompetencję z państwami członkowskimi w odniesieniu do następujących głównych dziedzin:

- rynek wewnętrzny
- polityka społeczna (w określonym zakresie)
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna
- rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych

- środowisko naturalne
- ochrona konsumentów
- transport
- sieci transeuropejskie
- energia
- przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości
- wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego (w określonym zakresie)
- badania, rozwój technologiczny i przestrzeń kosmiczna (w określonym zakresie)
- współpraca na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej (w określonym zakresie).

Dziedziny działań wspierających, koordynujących i uzupełniających (art. I-17)

Unia ma kompetencje do podejmowania działań wspierających, koordynujących i uzupełniających w następujących dziedzinach o wymiarze europejskim:

- ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego
- przemysł
- kultura
- turystyka
- edukacja, sprawy młodzieży, sport i szkolenie zawodowe
- obrona cywilna
- współpraca administracyjna

Działania UE nie zastępują jednak kompetencji państw członkowskich w tych dziedzinach. W sposób odrębny Traktat konstytucyjny określa kompetencje UE w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. I-12 ust. 4 oraz art. I-16).

Inne zasady określające stosunki Unia – państwa członkowskie

Poza wymienionymi powyżej zasadami współpracy regulującymi obecnie stosunki UE – państwa członkowskie i sformułowanymi bądź to w postanowieniach TWE, bądź TUE i które Traktat konstytucyjny przejmuje (precyzując i rozszerzając czasem ich zakres), takimi jak: zasada kompetencji powierzonych (art. I-11 ust. 2), subsydiarności (pomocniczości) (art. I-11 ust. 3); proporcjonalności (art. I-11 ust. 4), oraz zasada lojalnej współpracy (solidarności) (art. I-5 ust. 2) w dokumencie tym zostały sformułowane nowe reguły tych stosunków. Są to:

- zasada równości państw członkowskich wobec Konstytucji (art. I-5 ust. 1)
- zasada poszanowania tożsamości narodowej (art. I-5 ust. 1)
- zasada poszanowania różnorodności kulturowej i językowej Europy (art. I-3 ust. 3)

– zasada pierwszeństwa Konstytucji i prawa Unii przed prawem państw członkowskich (art. I-6). Ta ostatnia zasada była dotychczas utrwalona w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Z treści Deklaracji nr 1, dołączonej do Traktatu konstytucyjnego i stanowiącej (podobnie jak inne załączniki) jego integralną część wynika, iż zasada ta odzwierciedla dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Sformułowanie zasady pierwszeństwa Konstytucji i prawa Unii przed prawem krajowym zbudziło wiele kontrowersji. Nie są one jednak uzasadnione. Wnikliwa analiza postanowień Traktatu konstytucyjnego prowadzi bowiem do wniosku, że dokument ten nie wprowadza zmian merytorycznych w tej, niewątpliwie drażliwej, kwestii.

MODYFIKACJA ZASAD WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Ta niezwykle istotna, a jednocześnie kontrowersyjna kwestia chociaż była, jak się wydaje, relatywnie szczegółowo uregulowana przez postanowienia Traktatu z Nicei, znalazła również swoje odbicie w treści Traktatu konstytucyjnego.

Wzmocniona współpraca ma miejsce wówczas, kiedy przy zachowaniu określonych warunków, jest ona realizowana w gronie tylko niektórych zainteresowanych i zdolnych, politycznie i ekonomicznie do tej współpracy państw członkowskich UE. W dotychczasowej praktyce najbardziej znanym przykładem takiej współpracy jest realizacja Unii Gospodarczej i Walutowej w ramach UE (początkowo tylko w grupie 11 z 15 państw członkowskich) oraz realizacja tzw. umów z Schengen.

Po raz pierwszy zasady jakim powinna podlegać taka współpraca sformułowane zostały przez Traktat Amsterdamski, a następnie zrewidowane przez Traktat z Nicei. Ich efektem są postanowienia art. 43, 43a i 43b TUE, w których ustala się warunki, w jakich może odbywać się wzmocniona współpraca. Tak więc, zgodnie z art. 43 TUE musi ona:

- być ukierunkowana na wspieranie celów WE i UE, na ochronę i realizację ich interesów oraz umocnienie procesu ich integracji;
- respektować postanowienia TWE i TUE oraz jednolite ramy instytucjonalne Unii;
- szanować dorobek wspólnotowy (*acquis communautaire*) oraz środki przyjęte na podstawie tych traktatów;
- pozostawać w granicach kompetencji przekazanych WE lub UE i nie wkraczać w dziedziny objęte wyłączną kompetencją WE;
- nie naruszać rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 14 ust. 2 TWE, jak również spójności gospodarczej i społecznej ustanowionej wykorzystując Tytuł XVII TWE;
- nie dyskryminować ani nie przeszkadzać w handlu pomiędzy państwami członkowskimi i nie doprowadzać do zniekształcenia warunków konkurencji między nimi;

- odbywać się w gronie co najmniej ośmiu państw członkowskich;
- nie może naruszać kompetencji, praw i zobowiązań państw członkowskich, które nie uczestniczą w ściślejszej współpracy;
- być zgodna z postanowieniami Protokołu, włączającego dorobek Schengen do TWE;
- stanowić działanie ostateczne, podejmowane wówczas, gdy celów traktatowych, przy zastosowaniu przewidzianych w traktatach procedur, nie można osiągnąć inaczej (ocena w tej sprawie należy do Rady Unii);
- być otwarta w każdej chwili dla wszystkich państw członkowskich (zgodnie z art. 43b TUE, art. 27e i 40b TUE oraz art. 11a TWE), które powinny być zachęcane do udziału w tej współpracy, zarówno przez Komisję Europejską jak i państwa członkowskie już uczestniczące we wzmocnionej współpracy.

Procedura ustanowienia wzmocnionej współpracy jest różna w poszczególnych filarach UE.

Regulację prawną wzmocnionej współpracy w Traktacie konstytucyjnym stanowią postanowienia art. I-44 i art. III-416 – art. III-423. Nowym rozwiązaniem w kwestii wzmocnionej współpracy przewidzianym przez postanowienia Traktatu konstytucyjnego jest możliwość podjęcia takiej współpracy zasadniczo w całym obszarze funkcjonowania Unii, a więc również i w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Traktat z Nicei wprowadzał tu pewne ograniczenia). Możliwość ta jest konsekwencją zmian w ustroju przyszłej Unii (likwidacja podziału na filary i przekształcenie UE w jedną organizację międzynarodową). Na mocy postanowień art. I-41 ust. 6 i art. III-312 możliwa jest również swego rodzaju wzmocniona współpraca w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, czyli tzw. współpraca sektorowa. Traktat formułuje zasady takiej współpracy. Uelastycznione zostało również kryterium liczby państw członkowskich potrzebnych do ustanowienia wzmocnionej współpracy. Obecnie niezbędnych jest co najmniej osiem państw, zaś Traktat konstytucyjny przewiduje, że taką decyzję musi podjąć co najmniej jedna trzecia państw członkowskich (art. I-44 ust. 2).

NOWY KATALOG AKTÓW PRAWA POCHODNEGO I USTANOWIENIE ICH HIERARCHII

Sporządzenie katalogu instrumentów prawa pochodnego przyszłej UE oraz ograniczenie ich liczby było jednym z zadań postawionych przed Konwentem Europejskim, który, w powszechnej opinii, w pełni sprostął temu przedsięwzięciu. Wyrazem tego może być m.in. fakt, że propozycje Konwentu w tym zakresie zostały, niemal bez zmian, zaakceptowane przez Konferencję Międzyrządową. Uproszczenie katalogu instrumentów prawa pochodnego i ustanowienie hierarchii między nimi to odpowiedź Traktatu konstytucyjnego na zgłaszane już od dawna postulaty uproszczenia systemu prawnego, podniesienia jakości legislacyjnej i zwiększenia przejrzystości w obszarze stanowienia aktów prawnych w Unii.

Nowy katalog instrumentów prawnych Unii (otrzymały one nowe nazwy), obejmujący sześć podstawowych aktów prawnych, będzie miał charakter jednolity na całym obszarze funkcjonowania Unii, z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Zastąpi on kilkanaście dotychczasowych aktów prawa pochodnego, stanowionych w obrębie poszczególnych filarów UE.

Obecnie w ramach I filara UE są przyjmowane trzy akty prawne wiążące (art. 249 TWE):

- rozporządzenie, które ma zasięg ogólny; wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich
- dyrektywa, która wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty; natomiast pozostawia organom krajowym swobodę wyboru formy i środków

- decyzja, która wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana

W obrębie II filara UE, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przyjmowane są (art. 12 TUE):

- wspólne strategie
- wspólne działania
- wspólne stanowiska

W zakresie III filara, czyli Współpracy Policynjnej i Sądowej w Sprawach Karnych stanowione są (art. 34 TUE):

- wspólne stanowiska
- decyzje ramowe
- decyzje

Traktat konstytucyjny dokonuje podziału instrumentów prawnych przyszłej UE (art. I-33 do I-37) na:

- ustawodawcze; należą tu ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe
- nieustawodawcze, które obejmują rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie (w tym europejskie rozporządzenia wykonawcze i europejskie decyzje wykonawcze)

Na granicy tego podziału znajduje się europejskie rozporządzenie delegowane.

Akty ustawodawcze

Ustawa europejska ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowana we wszystkich państwach członkowskich. Stanowi ona odpowiednik obecnego rozporządzenia. Natomiast europejska ustawa ramowa w swojej istocie prawnej bezpośrednio nawiązuje do obecnej dyrektywy.

Co do zasady ustawa europejska i europejska ustawa ramowa są stanowione przy wykorzystaniu tzw. zwykłej procedury ustawodawczej (art. III-396 Traktatu konstytucyjnego), która nawiązuje do obecnej procedury współdecydowania (art. 251 TWE). Przyjmują ją wspólnie Parlament Europejski i Rada Ministrów na propozycję Komisji Europejskiej.

Akty nieustawodawcze

Rozporządzenie europejskie jest aktem o zasięgu ogólnym, służącym do wprowadzenia w życie aktów wykonawczych i niektórych postanowień Traktatu konstytucyjnego. Wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (albo wiąże państwa członkowskie, do których jest kierowane) wyłącznie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru form i środków.

Decyzja europejska jest aktem wiążącym w całości; jeśli w swych postanowieniach wskazuje adresatów, to wiąże tylko ich.

Ogólną kompetencją do przyjmowania tych dwóch aktów nieustawodawczych będzie dysponować Rada Ministrów i Komisja Europejska; w szczególnych przypadkach Europejski Bank Centralny (art. I-35 ust. 2) i Rada Europejska (art. I-35 ust. 1).

Zgodnie z postanowieniami art. I-37 ust. 4 instrumentem realizacji wykonywania (w tym stosowania) prawa przez instytucje UE będą europejskie rozporządzenia wykonawcze¹². Europejskie rozporządzenie delegowane jest aktem nie ustawodawczym, stanowiącym uzupełnienie lub zmianę niektórych nieistotnych elementów ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej (art. I-36). Będzie je przyjmować Komisja Europejska (aczkolwiek Traktat nie przyznaje jej ogólnej, w tej kwestii, kompetencji).

Akty prawne stanowione w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa

Podstawowym instrumentem prawnym, zastępującym obecnie przyjmowane trzy akty prawne, będą decyzje europejskie. Kompetencje do ich stanowienia będą miały Rada Europejska i Rada Ministrów (zasadniczo jednomyślnie) z inicjatywy państwa członkowskiego, na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych Unii i Komisji Europejskiej. W przypadku WPZiB ustanowienie nowego katalogu aktów prawnych ma znaczenie głównie symboliczne, bowiem stanowione w tym obszarze akty prawne nadal zachowują swoją specyfikę¹³.

Art. I-38 Traktatu konstytucyjnego formułuje zasady wspólne dla wszystkich instrumentów prawnych przyszłej Unii:

– rodzaj stanowionego aktu prawnego jest określony przez postanowienia Traktatu

¹² Szerzej patrz bardzo interesujące uwagi C. Herma, *Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej*, cz. I, Biuletyn Analiz UKIE, nr 14, s. 95 oraz A. Calus, *Kilka uwag w sprawie aktów prawnych w projekcie konstytucji dla Europy*, w: *Polska-Unia Europejska (materiały z konferencji)*, E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), SGH, Warszawa 2004, s. 199 i nas.

¹³ J. Barcz, *Poznaj..., op. cit.*, s. 50-51.

- jeśli takiego określenia nie ma, o rodzaju aktu prawnego decydują kompetentne instytucje
- obowiązuje je wówczas przestrzeganie zasady proporcjonalności
- przyjęcie aktu prawnego musi być uzasadnione
- zasady publikacji aktów prawnych (art. I-38).

UPROSZCZENIE PROCEDURY PODEJMOWANIA DECYZJI W UE

Traktat konstytucyjny nie dokonuje tutaj zasadniczych modyfikacji, aczkolwiek jego postanowienia w tym zakresie są ważne. W art. I-34 ust 1 i art. III-369 stwierdza się, że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe są stanowione, jeśli Traktat nie przewiduje inaczej, przy zachowaniu zwykłej procedury ustawodawczej. Istota tej procedury jest zbliżona do obowiązującej procedury współdecydowania, w której silną pozycję w tworzeniu aktu prawnego ma Parlament (art. 251 TWE).

W niektórych, relatywnie licznych, sytuacjach, szczególnie w odniesieniu do tzw. wrażliwych polityk, Traktat konstytucyjny przewiduje specjalne procedury ustawodawcze, odrębne dla każdego konkretnego przypadku.

Traktat konstytucyjny jest kolejną umową europejską, na mocy postanowień której następuje zwiększenie liczby obszarów, w których decyzje, zamiast dotychczasowej jednomyślności, będą podejmowane przez Radę Ministrów zgodnie z procedurą większości kwalifikowanej. Tym samym powoduje to wzmocnienie tzw. metody wspólnotowej. Będzie więc ona stosowana w szczególności w odniesieniu do większości spraw z zakresu Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (kontrola granic zewnętrznych, imigracja, azyl, funkcjonowanie Eurojustu i Europolu, prawo karne)¹⁴. Procedura większości kwalifikowanej będzie również obowiązywała m.in. przy podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących zasad konkurencji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, organizacji rynków rolnych, liberalizacji usług, wielostronnego nadzoru gospodarczego, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej UE z państwami trzecimi, kontroli realizacji funkcji wykonawczych przez Komisję Europejską. Podobnie w nowych dziedzinach współpracy wprowadzonych przez Traktat konstytucyjny, takich jak np. inicjatywa obywatelska, funkcjonowanie usług interesu publicznego, sportu i współpracy administracyjnej, polityka w zakresie energii, turystyki czy badania przestrzeni kosmicznej, decyzje będą podejmowane przy wykorzystaniu procedury większości kwalifikowanej. Jednomyślność, jako procedura decyzyjna, będzie obowiązywać w odniesieniu do kwestii o fundamentalnym znaczeniu.

Istotną nowością w zakresie stanowienia aktów kwalifikowaną większością jest tzw. klauzula *passarelle* (procedura kładki). Klauzula ta, która w czasie prac Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 stanowiła m.in. jedną z kontrowersyj-

¹⁴ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, WPiPG, Warszawa 2005, s. 356 i nast.

nych¹⁵ kwestii, umożliwia Radzie Ministrów rozszerzenie zakresu stosowania kwalifikowanej większości na te obszary, w których Traktat przewiduje jednomyślność. Wymaga to jednak uprzedniej jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, upoważniającej Radę Ministrów do podejmowania decyzji kwalifikowaną większością. Decyzja taka musiałaby również uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego, jak również milczącą zgodę parlamentów narodowych wszystkich państw członkowskich¹⁶. Traktat konstytucyjny przewiduje również odwołanie się do klauzuli *passarelle* w przypadku wzmocnionej współpracy, chociaż, jako reguła, decyzja o podjęciu tej współpracy jest stanowiona przez Radę kwalifikowaną większością.

Tryb podejmowania decyzji kwalifikowaną większością

Tryb podejmowania decyzji kwalifikowaną większością (*qualified majority voting* – *QMV*) jest obecnie stosowany najczęściej, a tendencja do jego rozszerzenia jest już stała. Liczba przynależnych poszczególnym państw członkowskim głosów jest wówczas zróżnicowana i zależy, ogólnie rzecz biorąc, od siły politycznej państwa, mierzonej jego potencjałem ekonomicznym, terytorialnym i demograficznym. (patrz tabela 2). Podział głosów ważonych w Radzie UE i zasada degresywnej proporcjonalności preferująca, generalnie rzecz biorąc, małe państwa członkowskie zawsze były najbardziej kontrowersyjną i skomplikowaną kwestią polityczną, w istocie rzeczy bowiem jest to spór o naturę i formułę integracji europejskiej. Obowiązujący obecnie od 1 listopada 2004 r. tryb podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, wykorzystując kryterium podwójnej większości został ustalony przez Traktat z Nicei. Kryterium to obejmuje dwa elementy: kwalifikowaną większość głosów i liczbę państw.

W UE liczącej 25 państw członkowskich:

- łączna liczba głosów, którymi dysponują państwa wynosi 321
- większość kwalifikowaną stanowią 232 głosy
- dla zablokowania decyzji wystarczy 90 głosów
- jeśli decyzja jest podejmowana na propozycję Komisji, to potrzebne są 232 głosy oddane przez większość państw
- jeśli zaś Rada UE stanowi samodzielnie, bez propozycji Komisji, to decyzje będzie uważać się za podjętą, jeśli uzyska ona 232 głosy, należące do co najmniej 2/3 ogólnej liczby państw.

¹⁵ Możliwość blokowania przez parlamenty narodowe stosowania klauzuli *passarelle* została dodana do treści Traktatu konstytucyjnego przez Konferencję Międzyrządową. Wymóg stanowiska parlamentów narodowych w istotnym stopniu wpływa na efektywność tej procedury.

¹⁶ *Nota bene*, z serii ostatnich sondaży przeprowadzonych przez ośrodek badań opinii publicznej Unii, Eurobarometr, wynika, że społeczeństwa państw członkowskich UE uważają te obszary za najbardziej priorytetowe we wspólnych działaniach.

TABELA 2
Podział głosów ważonych w Radzie Unii przy różnej liczbie państw członkowskich Wspólnot i UE

Państwo członkowskie	Liczba głosów						
	6 państw	9 państw	10 państw	12 państw	15 państw	25 państw	27 państw
Francja	4	10	10	10	10	29	29
Niemcy	4	10	10	10	10	29	29
Włochy	4	10	10	10	10	29	29
Wielka Brytania		10	10	10	10	29	29
Hiszpania				8	8	27	27
Polska						27	27
Rumunia						14	14
Holandia	2	5	5	5	5	13	13
Belgia	2	5	5	5	5	12	12
Czechy						12	12
Grecja			5	5	5	12	12
Portugalia				5	5	12	12
Węgry						12	12
Austria						12	12
Szwecja						10	10
Bulgaria						10	10
Dania		3	3	3	3	7	7
Finlandia						7	7
Irlandia		3	3	3	3	7	7
Litwa						7	7
Słowacja						7	7
Cypr						7	7
Estonia						4	4
Łotwa						4	4
Luksemburg	1	2	2	2	2	4	4
Słowenia						4	4
Malta						4	4
RAZEM	17	58	63	76	87	321	345
Większość kwalifikowana	12	41	45	54	62	232	255
Mniejszość blokująca	6	18	19	23	26	90	91

* Kryterium podwójnej większości: 1) poparcie przez ponad połowę (dla decyzji podejmowanej wykorzystując projekt Komisji Europejskiej) lub dwie trzecie (dla decyzji podejmowanej bez projektu Komisji) ogólnej liczby państw; 2) kwalifikowana większość głosów; 3) kryterium weryfikacji demograficznej

Traktat z Nicei wprowadza również dodatkowy, niejako trzeci warunek, tzw. kryterium weryfikacji demograficznej, zgodnie z którym każdy członek Rady UE ma prawo zażądać sprawdzenia czy ludność państw opowiadających się za decyzją stanowi co najmniej 62% ogólnej populacji UE.

W UE liczącej 27 państw

- łączna liczba głosów, którymi dysponują państwa wynosi 345
- większość kwalifikowaną stanowi 255 głosów
- mniejszość blokująca to 91 głosów
- jeśli decyzja jest podejmowana na propozycję Komisji, to potrzebne jest 255 głosów oddanych przez większość państw członkowskich
- jeśli decyzja jest podejmowana bez propozycji Komisji, to potrzebne jest 255 głosów oddanych przez co najmniej 2/3 państw członkowskich
- każde państwo może zażądać sprawdzenia czy ludność państw, opowiadających się za decyzją, stanowi co najmniej 62% ogólnej populacji UE.

Zmiany dokonane przez Traktat konstytucyjny

Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną, która, jak to wynika z postanowień art. I-23 ust. 3 Traktatu konstytucyjnego, jest podstawową procedurą decyzyjną Rady Ministrów, wymaga podwójnej większości, którą tworzą: liczba państw i liczba ludności.

– Podjęcie decyzji przez Radę Ministrów, gdy stanowi ona na propozycję Komisji lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii, wymaga zebrania co najmniej 55% członków Rady, w tym co najmniej 15 z nich¹⁷, przy czym liczba ludności w państwach, opowiadających się za przyjęciem decyzji musi stanowić co najmniej 65% populacji UE (Dla zablokowania decyzji wystarczy grupa co najmniej czterech państw, ludność których musi wynosić 35% populacji Unii art. I-25 ust. 1)¹⁸.

– Podjęcie decyzji przez Radę Ministrów, kiedy stanowi ona bez propozycji Komisji Europejskiej lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii, wymaga większości kwalifikowanej, którą tworzy 72% członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, dysponujące 65% ludności Unii (art. I-25 ust. 2). W tym trybie podejmowane będą decyzje w niektórych, szczególnie istotnych, dziedzinach funkcjonowania UE (WPZiB; w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw

¹⁷ Wymóg ten straci na znaczeniu wówczas, gdy w skład Unii wchodzić będzie 28 lub więcej państw członkowskich. Każda koalicja stanowiąca ponad 55% członków Rady automatycznie będzie również spełniać wtedy wymóg tych 15 członków.

¹⁸ Uważa się, że ustanowienie tego wymogu miało przede wszystkim uniemożliwić formowanie koalicji blokującej przez trzy spośród państw członkowskich o największej populacji (Niemcy, Wielka Brytania, Francja).

wewnętrznych; zawieszenia państwa w jego prawach członkowskich; polityki gospodarczej i pieniężnej).

Jeśli przeciwko przyjęciu decyzji wystąpi co najmniej 34% liczby członków Rady, ewentualnie ich mniejsza liczba lecz reprezentująca 26% ludności Unii, to Rada jest wówczas zobowiązana ponownie zająć się daną kwestią oraz podejmować działania zmierzające do satysfakcjonującego rozwiązania w rozsądnym czasie. To rozwiązanie, które w swej istocie nawiązuje do tzw. kompromisu z Joaniny (1994 r.)¹⁹, ma sprzyjać interesom średnio-dużych państw członkowskich UE. (Deklaracja nr 5 dotycząca art. I-25).

Powyższe zasady określania większości kwalifikowanej mają również zastosowanie do Rady Europejskiej, gdy stanowi ona taką większością (w głosowaniu nie biorą udziału jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji).

Ustalony w Traktacie system kwalifikowanej większości ma obowiązywać od 1 listopada 2009 r.

REFORMA SYSTEMU INSTYTUCJI UE

Reforma systemu instytucjonalnego UE dokonana przez Traktat konstytucyjny jest pozbawiona, wbrew powszechnej opinii, rozwiązań radykalnych i nie stanowi żadnej „rewolucji instytucjonalnej”²⁰. Podjęte działania reformatorskie są relatywnie głębokie, ale mają one charakter ewolucyjny²¹.

Zasięg reformy jest ograniczony, a dokonane zmiany mają różny walor. Po raz kolejny więc zaprzepaszczone została szansa kompleksowego, niezbędnego już wręcz zreformowania tego niewątpliwie niezwykle drażliwego obszaru.

Funkcjonujący w ramach UE, bardzo rozbudowany i mało przejrzysty, z drugiej jednak strony często oryginalny w swych rozwiązaniach, system instytucji nie jest jej samodzielnym dorobkiem. Ukształtował się on bowiem przede wszystkim, w wyniku 55-letniej już działalności Wspólnot Europejskich. Jego zręby stworzył traktat ustanawiający EWWiS. Podstawowe rozwiązania w zakresie obowiązującego do dziś systemu instytucjonalnego WE/UE zostały jednak przyjęte w traktatach ustanawiających EWG i EWEA.

Większe zmiany, w systemie instytucjonalnym WE, wprowadził dopiero TUE. Nie dokonał on, co prawda, (wbrew oczekiwaniom) gruntownej i pogłębionej reformy tego systemu, utworzył jednak nowe, chociaż nie o podstawowym znaczeniu, organy, usankcjonował działalność już funkcjonujących, zmodyfikował jednocześnie zakres ich kompetencji, wprowadził nowe procedury. W większości

¹⁹ Szerzej na ten temat: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji w Unii Europejskiej*, Scholar, Warszawa 2002, s. 119.

²⁰ J. Barcz, *Poznaj..., op. cit.*, s. 40.

²¹ Tak oceniałam przyszłe wyniki prac Konwentu zanim rozpoczął on swoje prace, por. K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie..., s. 346.*

przypadków nie były to jednak działania perspektywiczne, spójne i wprowadzające ład do tego systemu, który od tej pory miał przecież funkcjonować w nowych zasadniczo uwarunkowaniach, wynikających nie tylko z kolejnego rozszerzenia składu członkowskiego Wspólnot i UE, ale także z pogłębienia i rozszerzenia procesów integracyjnych na nowe obszary: wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Pogłębienie i rozszerzenie zakresu integracji oraz perspektywa kolejnego bezprecedensowego rozszerzenia UE o 12 państw wymusiła dalsze prace nad reformą tego systemu. Rezultaty podjętych wówczas dwóch prób w postaci Traktatu z Amsterdamu i Traktatu z Nicei nie przyniosły jednak zasadniczych zmian w systemie instytucjonalnym WE/UE. Traktat z Amsterdamu miał w tej kwestii znaczenie drugoplanowe, zaś Traktat z Nicei, w wyniku trudnego do osiągnięcia kompromisu, dopasował, przede wszystkim w sposób arytmetyczny, odpowiednie parametry instytucjonalne do warunków Unii liczącej 27 członków, odkładając „na lepsze czasy” kwestię zasadniczych przeobrażeń (poza, relatywnie głęboką, reformą instytucji sądowniczych).

Ustalone w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie, w tym w szczególności EWG, główne parametry ich systemu instytucjonalnego (status prawny organów, ich skład i kompetencje) wynikały z wielu czynników. Szczególnie istotne znaczenie miał tutaj charakter zadań, jakie zostały postawione przed Wspólnotami (głównie EWG), który w zasadniczy sposób wyróżniał je spośród tradycyjnych ówczesnych organizacji międzynarodowych. Te bezprecedensowe zadania wymagały utworzenia i włączenia do mechanizmu podejmowania decyzji instytucji formalnie niezależnych od państw członkowskich (Komisja) oraz nadania decyzjom tych instytucji charakteru wiążącego. Z drugiej jednakże strony istniała konieczność przyjęcia takich rozwiązań instytucjonalnych, które zabezpieczałyby interesy państw członkowskich (Rada). Przyjęty więc w traktatach model instytucjonalny siłą rzeczy musiał więc być wypadkową tych wszystkich czynników i różnych, często sprzecznych, interesów. System ten był, w zasadzie, w pełni sprawny wówczas kiedy regulował on współpracę w wąskim gronie, ograniczonym zaledwie do sześciu państw członkowskich – założycieli Wspólnot. Reprezentowały one zbliżony poziom rozwoju gospodarczego oraz poziom dojrzałości politycznej i moralno-politycznego systemu wartości. Sprzyjało to więc identyfikacji, wzajemnemu zrozumieniu i akceptacji interesów ekonomiczno-politycznych tych państw i uwzględnianiu ich w procesie decyzyjnym.

Kolejne rozszerzenia składu członkowskiego Wspólnot, a potem i UE przyniosły w konsekwencji znacznie silniejsze, niż dotąd, zróżnicowanie interesów ekonomicznych i politycznych państw członkowskich i postawiły przed instytucjami zupełnie nowe zadania. Dodatkowo system instytucjonalny Wspólnot został wkrótce skonfrontowany z nowymi warunkami powstałymi w wyniku utworzenia UE, struktury specyficznej, bardzo trudnej do zdefiniowania. Trudno więc dziwić się, że system ten stawał się coraz bardziej niewydolny, coraz mniej spójny, przejrzysty i zrozumiały nie tylko dla obywateli, ale często i dla specjalistów.

Zarys systemu instytucjonalnego UE

Z formalno-prawnego punktu widzenia UE, jak już wspomniano, nie stworzyła odrębnego, w stosunku do Wspólnot, systemu instytucji. Z treści postanowień odpowiednich artykułów TUE (w szczególności art. 3-5 TUE) wynika zresztą, że stworzenie takiego systemu nie leżało w intencjach twórców Unii i autorów TUE. Natomiast na podstawie treści powyższych artykułów TUE można stwierdzić, że UE w pełni adaptuje, niejako „wypożycza” do realizacji swych celów i działań system instytucjonalny ukształtowany w ramach Wspólnot. W art. 3 TUE stwierdza się, że „(...) Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego” (chodzi tu o tzw. – *acquis communautaire*) a w art. 5 TUE wymienia się te same instytucje, o których mówi się w art. 7 TWE.

Instytucjami i organami UE są więc instytucje i organy WE. Art. 7 TWE tak określa ramy tego systemu: „Zadania powierzone Wspólnocie wykonują następujące instytucje: Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy.

Każda z tych instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem. Radę i Komisję wspomagają Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, pełniący funkcje doradcze.

Z treści art. 7 TWE wynika, aczkolwiek nie *expressis verbis*, że w systemie instytucjonalnym WE/UE rozróżnia się organy główne określane jako instytucje²² oraz organy pomocnicze (choć nie nazwane tak wprost), pełniące funkcje doradcze.

Poza instytucjami nazwanymi imiennie w art. 5 TUE, traktat szczególną uwagę przywiązuje do miejsca Rady Europejskiej, poświęcając jej odrębny art. 4, nie określając jej jednak ani instytucją, ani organem. Zważywszy jednak na skład Rady Europejskiej (głowy państw lub rządów)²³ oraz sposób sformułowania jej funkcji „Rada Europejska nadaje Unii impuls niezbędny do jej rozwoju i określa główne kierunki jej polityki” (art. 4 TUE). należy ją również umiejscowić w grupie instytucji. Więc chociaż jej status prawny nadal nie jest do końca jasny, to trudno byłoby kwestionować dziś rolę Rady Europejskiej w systemie instytucji Unii. Powszechnie podkreśla się, że to właśnie Rada Europejska, która długo była pozatraktatowym organem, jest główną i w zasadzie jedyną odrębną instytucją UE, nie będąc, z formalnego punktu widzenia, instytucją Wspólnot.

²² Należy podkreślić, że nazewnictwo instytucji UE przyjęte w postanowieniach TWE i TUE różni się nieco zarówno od stosowanej powszechnie w tym zakresie terminologii, jak i nazw przyjętych przez same niektóre instytucje. Te nazwy przyjęte przez same instytucje są, co prawda, adekwatne do realiów, ale ich zasadność prawna budzi wątpliwości.

²³ W skład Rady Europejskiej oprócz głów państw lub rządów państw członkowskich wchodzi przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich oraz jeden członek Komisji.

Reforma dokonana przez Traktat konstytucyjny

W art. I-19 Traktatu konstytucyjnego stwierdza się, że jednolite ramy instytucjonalne Unii obejmują: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Parlament Europejski

Chociaż instytucja ta nie znalazła się w centrum uwagi podczas kształtowania treści Traktatu konstytucyjnego, to jednak, jak niezwykle trafnie zauważa to R. Trzaskowski, „Parlament znów miał się okazać największym beneficjentem całego procesu konstytucyjnego”²⁴

Zgodnie z postanowieniami art. I-20 Traktatu liczba członków Parlamentu Europejskiego może wynosić maksymalnie siedemset pięćdziesiąt osób²⁵. Podział miejsc pomiędzy poszczególne państwa członkowskie będzie zaś dokonany zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności²⁶, przy czym najmniejsza liczba przedstawicieli z jednego państwa wynosić będzie 6 (istotne dla państw najmniejszych), zaś największa – 96 osób (tracą tutaj Niemcy).

Traktat konstytucyjny generalnie nie dokonuje istotnych zmian w podstawowych kompetencjach Parlamentu, potwierdzając jego funkcje: legislacyjne, budżetowe, kontroli politycznej, nominacyjne oraz konsultacyjne. Tym niemniej jednak, następuje istotny wzrost znaczenia tej instytucji w przyszłej Unii, głównie w wyniku wzrostu liczby obszarów (około czterdzieści nowych dziedzin), w których decyzje podejmowane będą przez Radę Ministrów większością kwalifikowaną.

Cechą tej procedury ustawodawczej jest równorzędna pozycja Rady i Parlamentu Europejskiego jako legislatorów. Uprawnienia Parlamentu są tutaj bardzo szerokie, włącznie z możliwością zablokowania decyzji (art. 251 TWE).

Rada Europejska

Na mocy postanowień Traktatu konstytucyjnego Rada Europejska, po raz pierwszy w historii integracji europejskiej, zaliczona została jednoznacznie do instytucji UE. Jej dotychczasowy skład – głowy państw lub rządów oraz przewodniczący Komisji Europejskiej został uzupełniony o stałego, nowopowołanego przewodniczącego Rady Europejskiej. Jest to najważniejsza decyzja Traktatu

²⁴ R. Trzaskowski, *Dynamika...*, s. 307.

²⁵ Do wszelkich decyzji ograniczających liczbę członków Parlamentu Europejskiego należy podchodzić z dużym dystansem. Decyzji takich było już kilka, a wzrost liczby członków tej instytucji jest ciągły.

²⁶ Zasada ta przewiduje, że im większa jest populacja danego państwa członkowskiego UE, tym więcej jego obywateli jest reprezentowanych przez jednego posła w Parlamencie Europejskim. Chroni ona interesy państw mniejszych, zaś ogranicza nieco pozycję państw dużych.

w odniesieniu do Rady Europejskiej. Zgodnie z art. I-22 przewodniczący Rady Europejskiej wybierany jest przez jej członków większością kwalifikowaną, na okres dwóch i pół roku, przy czym możliwe jest tylko jednokrotne odnowienie mandatu. W jej pracach uczestniczy również powołany przez Traktat Minister Spraw Zagranicznych Unii. Nie ma on jednak prawa do głosowania. Traktat konstytucyjny potwierdza, że Rada Europejska będzie zbierać się raz na kwartał.

Podstawowe zadania Rady Europejskiej pozostają takie same jak w sformułowaniach TUE. Wbrew inicjatywie części członków Konwentu Europejskiego i Konferencji Międzyrządowej Traktat nie wyposażył Rady Europejskiej w kompetencje ustawodawcze, aczkolwiek, w określonych przypadkach, może ona podejmować decyzje europejskie, pozbawione charakteru ustawodawczego (art. I-40 ust. 3), głównie w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Decyzje europejskie może ona również przyjmować przy wykorzystaniu ważnego nowego uprawnienia jakie stwarza tzw. klauzula *passarelle*.

Co do zasady Rada Europejska podejmuje decyzje jednomyślnie, poza szczególnymi przypadkami określonymi w Traktacie konstytucyjnym, w których obowiązywać będzie większość kwalifikowana i kiedy będą miały zastosowanie ogólne zasady podejmowania decyzji zgodnie z tą procedurą.

Rada Ministrów

W odniesieniu do Rady Unii Europejskiej Traktat konstytucyjny przede wszystkim dokonuje zmiany jej nazwy na Radę Ministrów. Potwierdza jej dotychczasowe uprawnienia, a więc funkcje ustawodawcze i budżetowe, które realizuje ona razem z Parlamentem Europejskim oraz funkcje określania i koordynowania polityki Unii (art. I-23). Również skład Rady Ministrów – jeden przedstawiciel na szczeblu ministerialnym z każdego państwa członkowskiego Unii – pozostaje bez zmian. Traktat konstytucyjny utrzymuje również obecny system funkcjonowania Rady, wprowadza natomiast nowe zasady w tzw. konfiguracjach, czyli w składach w jakich Rada Unii obraduje. Obecnie takich konfiguracji jest dziewięć. Ustalenie listy konfiguracji przyszłej Rady Ministrów Traktat powierza Radzie Europejskiej. Wyjątek stanowią jedynie dwie konfiguracje, które utworzone są bezpośrednio na mocy postanowień Traktatu konstytucyjnego: Rada do Spraw Ogólnych oraz Rada do Spraw Zagranicznych (art. I-24 ust. 2 i 3).

Traktat konstytucyjny wprowadza również zasadę jawności obrad Rady Ministrów, kiedy dyskutuje ona nad projektami aktów prawnych (art. I-25 ust. 6). Ma to sprzyjać zwiększeniu przejrzystości funkcjonowania instytucji i procedur UE. Traktat konstytucyjny modyfikuje również system sprawowania przewodnictwa (Prezydencji) w Radzie Ministrów UE. Prezydencję w Radzie będą sprawowały wspólnie przez 18 miesięcy trzy państwa członkowskie, na zasadzie równej rotacji. Każdy członek Prezydencji przewodniczyć będzie kolejno wszystkim konfigurac-

jom Rady (art. I-24 ust. 7 oraz Deklaracja nr 4). Rotacyjny charakter Prezydencji w Radzie nie będzie miał zastosowania w odniesieniu do Rady do Spraw Zagranicznych, której stale przewodniczy Minister Spraw Zagranicznych Unii.

Komisja Europejska

Zarówno status Komisji, jak i jej podstawowe funkcje: inicjatywy ustawodawczej wykonawcze, koordynujące, zarządzające i kontrolne pozostają bez zmian, potwierdzone przez Traktat konstytucyjny. Najważniejsze nowe postanowienia Traktatu konstytucyjnego dotyczą składu Komisji Europejskiej. Zgodnie z treścią art. I-26 ust. 5 pierwsza Komisja mianowana po wejściu w życie Traktatu (zakładana data 1 listopada 2006 r.) będzie się składała z członków w liczbie odpowiadającej liczbie państw członkowskich Unii, zgodnie w dotychczasową zasadą „jeden komisarz – jedno państwo członkowskie”, w tym jej przewodniczącego i Ministra Spraw Zagranicznych Unii. Może to nastąpić najwcześniej w 2009 r., kiedy to skończy się 5-letnia kadencja obecnie funkcjonującej Komisji Europejskiej (od 1 listopada 2004 r.). Po zakończeniu kolejnej kadencji, a więc dopiero w 2014 r., skład Komisji Europejskiej zostanie zmniejszony do dwóch trzecich liczby państw członkowskich. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie może zmienić tę liczbę²⁷.

Minister Spraw Zagranicznych Unii

Na mocy postanowień art. I-28 Traktatu ustanowiony został Minister Spraw Zagranicznych Unii. Będzie on powoływany przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej. Traktat konstytucyjny nie ustala czasu pełnienia funkcji przez Ministra Spraw Zagranicznych. Minister Spraw Zagranicznych Unii będzie łączył funkcje obecnego Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych, pełniąc jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Ma to przyczynić się do większej spójności działań Unii w szeroko rozumianym obszarze stosunków zewnętrznych.

Powołanie Ministra Spraw Zagranicznych, jego specyficzny status i sposób nominacji były przedmiotem kontrowersji i wielu zastrzeżeń podczas obrad Konferencji Międzyrządowej.

²⁷ Szerzej na ten temat: C. Herma, *Najważniejsze...*, s. 15.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Traktat konstytucyjny nie wprowadza istotnych zmian w systemie instytucji sądowiczych UE. Reformy tego systemu, o czym już wspomniano, dokonał bowiem wcześniej Traktat z Nicei.

Traktat dokonuje jednak zmian w nazewnictwie instytucji sądowiczych. Na mocy art. I-29 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd oraz sądy wyspecjalizowane. Sąd to odpowiednik obecnego Sądu Pierwszej Instancji, a sądy wyspecjalizowane to odpowiedniki izb sądowiczych.

Trybunał Obrachunkowy

Postanowienia Traktatu konstytucyjnego w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego – instytucji kontroli finansów publicznych UE – nie wnoszą istotniejszych zmian, a jednocześnie nie są zbyt konsekwentne.

Obecnie, na mocy postanowień art. 7 TWE, Trybunał Obrachunkowy jest zaliczany do systemu instytucji WE i UE. Natomiast w powołanym już art. I-19 Traktatu konstytucyjnego, określającym jednolite ramy instytucjonalne przyszłej Unii, nie włącza się Trybunału do tych ram. Tym niemniej jednak w art. I-21 Traktatu konstytucyjnego stwierdza się: „Trybunał Obrachunkowy jest instytucją”. Trudno jest powiedzieć co było przyczyną tego niejako dwoistego podejścia Traktatu konstytucyjnego do tej niezwykle istotnej instytucji UE.

Traktat konstytucyjny odnosi się również do innych instytucji UE, znajdujących się poza systemem instytucji w rozumieniu art. I-19 Traktatu, jak np. Europejskiego Banku Centralnego, a także głównych doradczych organów Unii (Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego). Jego postanowienia nie zmieniają, w zasadzie, *status quo*.

PRZEBIEG RATYFIKACJI TRAKTATU KONSTYTUCYJNEGO

Określona przez Traktat konstytucyjny data jego wejścia w życie – 1 listopada 2006 r. – nie została dotrzymana. Ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego początkowo przebiegała bez zakłóceń aż do momentu, kiedy to wiosną 2005 r. Francja (29 maja) i Holandia (1 czerwca) w ogólnonarodowym referendum odrzuciły traktat. Do końca października 2006 r. Traktat konstytucyjny został ratyfikowany przez 16 państw.

Wśród państw członkowskich UE, które nie dokonały jeszcze aktu ratyfikacji są m.in. Polska, Irlandia i Wielka Brytania, zajmujące raczej sceptyczne stanowisko wobec przyszłości Traktatu konstytucyjnego. Nie został również spełniony warunek, o którym mówi się w Deklaracji nr 30 dołączonej do treści Traktatu „Konferencja zwraca uwagę, że jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania Traktatu

ustanawiającego Konstytucję dla Europy zostanie on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym sprawa zostanie rozpatrzona przez Radę Europejską". Z tego sformułowania niewiele jednak wynika, bo przecież Rada Europejska i tak zajęłaby się tą kwestią.

Po zahamowaniu procesu ratyfikacyjnego Rada Europejska podjęła decyzję o ustanowieniu „okresu refleksji” nad traktatem, który trwał rok. W czasie spotkania Rady Europejskiej 15-16 czerwca 2006 r. postanowiono zakończyć „okres refleksji” i podjąć próby „reanimowania” Traktatu konstytucyjnego. Rada ustaliła harmonogram działań zmierzających do przyjęcia Traktatu konstytucyjnego. Prezydencja Niemiec w pierwszej połowie 2007 r. ma opracować raport w tej sprawie, a ostateczne decyzje powinny być podjęte w drugiej połowie 2008 r., kiedy to pracom instytucji międzyrządowych UE będzie przewodniczyć (już po wyborach prezydenckich) Francja. Podkreśla się zgodnie, że dobrze byłoby gdyby ostateczne porozumienie nastąpiło przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego (czerwiec 2009). Należy również pamiętać, że postanowienia Traktatu z Nicei przestaną obowiązywać w 2009 r.

Odpowiedź na naturalne w tej sytuacji pytanie „Co dalej?” jest trudna i przypomina czynność wróżenia z fusów. Ponowne przedłożenie Traktatu konstytucyjnego do ratyfikacji w jego niezmienionej wersji, jest raczej ryzykowne.

Można również dokonywać niezbędnych dla funkcjonowania UE zmian przy okazji zawierania kolejnych traktatów akcesyjnych. Jest to jednak działanie również ryzykowne politycznie, podobnie jak realizacja różnych wariantów politycznych dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej. Może to bowiem prowadzić do wykształcenia zróżnicowanego statusu członkostwa w UE i jej rozwoju na zasadzie „wielu prędkości”.

Tak czy inaczej w kwestii przyszłości Traktatu konstytucyjnego ciągle aktualne są słowa J. M. Barroso wypowiedziane w 2005 r.: „Nikt dziś nie odważy się przewidywać, jakie będą losy Konstytucji dla Europy”.

ABSTRACT

Contents of the paper: The Treaty establishing a Constitution for Europe adopted by the European Convention on 13 June and 10 July 2003, submitted to the president of the European Council in Rome on 18 July 2003 and signed on 29 October by Member States establishes a better division of Union and Member State competences; establishes a merger of the Treaties and the attribution of legal personality to the Union; establishes a simplification of the Union's instruments of action; establishes the necessary measures to improve the structure and enhance the role of each of the Union's institutions; establishes the weighted votes system – QMV – qualified majority voting).



CZY SPOŁECZNY BEZRUCH? O SPOŁECZEŃSTWIE OBYWATELSKIM I AKTYWNOŚCI WE WSPÓŁCZESNEJ POLSCE

praca zbiorowa pod redakcją
Marka Nowaka i Michała Nowosielskiego

Seria Prace Instytutu Zachodniego nr 76

Streszczenie w języku angielskim

Poznań 2006, 263 ss., zdjęcia, cena 22 zł

Książka *Czy społeczny bezruch?* jest pomyślana jako element diagnozy polskiej aktywności i społeczeństwa obywatelskiego. Jest także rodzajem intelektualnej prowokacji – propozycją nieco innego spojrzenia na tę problematykę i nade wszystko zaproszeniem do dyskusji. Składa się z czterech działów: *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego, Czy społeczny bezruch? Analizy badawcze, Społeczeństwo obywatelskie w praktyce, Inspiracje teoretyczne.*

Pojęcie „społecznego bezruchu” ma metaforycznie diagnozować stan, w jakim znalazło się społeczeństwo naszego kraju. W opozycji do tradycji „Solidarności” z początku lat 80. można ów stan scharakteryzować jako kryzys kooperacji i samoorganizacji społecznej. Za metaforą tą kryje się jednakże coś więcej. Jeśli ruch społeczny będziemy rozumieć jako swego rodzaju strategię mającą na celu ustanowienie nowego porządku życia społecznego, która w swej naturze jest zbiorowa i oparta na kooperacji, wówczas „społeczny bezruch” oznacza dominację działań, będących wyrazem masowego rozpowszechnienia się strategii indywidualistycznych. Nie należy jednak mylić tego indywidualizmu z podmiotowością.