

JANUSZ J. WĘC
Kraków

REFORMA USTROJOWA UNII EUROPEJSKIEJ W TRAKTACIE LIZBOŃSKIM

Traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. przez szefów państw lub rządów i ministrów spraw zagranicznych 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej w stolicy Portugalii wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Niniejsza analiza ogranicza się do tzw. zmian horyzontalnych, nazywanych też strukturalnymi, czyli takich, które mają znaczenie dla całej Unii Europejskiej¹. Wyłączone z niej zostały zmiany w systemie instytucjonalnym, rynku wewnętrznym, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a także we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Autor koncentruje się na następujących kwestiach: przekształceniu Unii w jednolitą organizację międzynarodową; rozszerzeniu aksjologii Unii; ustanowieniu podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi; usystematyzowaniu i uproszczeniu katalogu aktów prawnych oraz procedur prawodawczych; modyfikacji zasad demokratycznych w Unii; wzmocnieniu pozycji parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii; procedurach rewizji traktatów, a także zmianach w funkcjonowaniu wzmocnionej współpracy.

Należy podkreślić, że reforma ustrojowa Unii Europejskiej nie została przeprowadzona konsekwentnie, co jest zrozumiałe, jeżeli uwzględni się różnice poglądów, jakie istniały na ten temat pomiędzy uczestnikami obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy w latach 2002-2003 oraz konferencji międzyrządowych w latach 2003-2004 i 2007. Na mocy traktatu lizbońskiego utrzymana bowiem zostaje Europejska Wspólnota Energii Atomowej jako odrębna organizacja międzynarodowa. Zachowane zostają także podstawowe osobliwości i specyfika wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

¹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 60; idem, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej. Traktat z Nicei-Traktat konstytucyjny-Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008; Szerzej na temat ustroju Unii Europejskiej, por. też *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2007; *Ustrój Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), t. 1-2, Warszawa 2009.

I. PRZEKSZTAŁCENIE UNII EUROPEJSKIEJ W JEDNOLITĄ ORGANIZACJĘ MIĘDZYNARODOWĄ

Traktat lizboński wprowadza do traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) zmiany, dotyczące statusu Unii. Na mocy art. 47 TUE Unia Europejska uzyskuje osobowość prawną, stając się po raz pierwszy jednolitą organizacją międzynarodową². Podstawę Unii ma stanowić traktat o Unii Europejskiej oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, przy czym ten ostatni otrzymuje nową nazwę: traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Oba traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i staje się jej następcą prawnym (art. 1 TUE)³. Jednak deklaracja nr 24 w sprawie osobowości prawnej Unii, załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. m.in. na wniosek Polski, wyjaśnia, iż fakt posiadania przez Unię osobowości prawnej w żaden sposób nie upoważnia jej do stanowienia prawa lub działania wykraczającego poza kompetencje powierzone jej przez państwa członkowskie w traktatach⁴.

Jak wspomniano wyżej traktat lizboński utrzymuje jednak istnienie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej jako odrębnej organizacji międzynarodowej w rozumieniu prawa międzynarodowego, zaś stanowiący jej podstawę prawną traktat rzymski z 25 marca 1957 r. ulega modyfikacji na mocy protokołu nr 2, załączonego do traktatu lizbońskiego (art. 1-10 protokołu nr 2)⁵. W ślad za tym Europejska Wspólnota Energii Atomowej pozostaje poza Unią Europejską, choć jest też z nią nadal powiązana, podobnie jak przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego była powiązana ze Wspólnotą Europejską i Unią Europejską. Z drugiej strony w deklaracji nr 54 załączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r., RFN, Irlandia, Węgry, Austria i Szwecja wezwały do „możliwie szybkiego” zwołania konferencji międzyrządowej poświęconej rewizji traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 25 marca 1957 r.⁶

W doktrynie wyrażana jest jednak opinia, że na mocy traktatu lizbońskiego doszło nie tylko do wspomnianej wyżej uniwersalnej sukcesji Unii Europejskiej wobec Wspólnoty Europejskiej, czyli przeniesienia funkcji, praw i obowiązków Wspólnoty Europejskiej na nową Unię Europejską, ale wręcz do „wchłonięcia” Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej przez nową Unię Europejską. „Stara” Unia Europejska

² *Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.* (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115, s. 41.

³ *Traktat z Lizbony, op. cit.* s. 16.

⁴ Deklaracja w sprawie osobowości prawnej Unii, w: *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 346.

⁵ Protokół zmieniający traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w: *Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2007, nr 306, s. 199-201.

⁶ Deklaracja Republiki Federalnej Niemiec, Irlandii, Republiki Węgierskiej, Republiki Austrii i Królestwa Szwecji, w: *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 356.

nie była bowiem organizacją międzynarodową i nie istniała jako odrębny podmiot prawa międzynarodowego, dysponowała mniejszymi kompetencjami, zaś jej ramy instytucjonalne, cele i zadania integracyjne nie były identyczne z tymi, jakie posiada nowa Unia Europejska po wejściu w życie traktatu lizbońskiego⁷.

Przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego jest fundamentalną i chyba najważniejszą zmianą ustrojową Unii⁸. Oznacza ona nie tylko istotne uproszczenie struktury i zasad funkcjonowania Unii (likwidacja struktury filarowej), podniesienie na szczebel unijny systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich, ujednoczenie procesu decyzyjnego i katalogu aktów prawnych, ale także umocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej. Wyposażenie Unii Europejskiej w podmiotowość prawnomiędzynarodową skutkuje m.in. tym, że uzyskuje ona zdolność do zawierania umów międzynarodowych, możliwość nabywania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, prawo legacji, prawo korzystania z immunitetów, a także prawo wnoszenia skarg i występowania przed sądami międzynarodowymi⁹. Wszystkie te zmiany stwarzają niewątpliwie szansę na wzmocnienie identyfikacji społeczeństw państw członkowskich z nową organizacją międzynarodową.

Traktat lizboński nieznacznie nowelizuje definicję Unii Europejskiej, precyzując w odróżnieniu od dotąd obowiązujących traktatów, że źródłem jej kompetencji są państwa członkowskie, i potwierdzając zarazem dotychczasowe przepisy, iż niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” (art. 1 TUE)¹⁰. Oznacza to, że celem Unii Europejskiej jest jedynie głębsza integracja państwowo zorganizowanych narodów europejskich, a nie przekształcenie jej w organizację międzynarodową opierającą się na jednym narodzie europejskim. Tezę tę potwierdził Federalny Trybunał Konstytucyjny w RFN w swoim wyroku z 30 września 2009 r., dotyczącym traktatu lizbońskiego. Nawiązując do swojego wcześniejszego orzeczenia z 12 października 1993 r. w sprawie traktatu z Maastricht¹¹, Trybunał stwierdził, że traktat lizboński otwiera wprawdzie nowy etap integracji europejskiej, ale wyposażona w osobowość prawną Unia Europejska pozostaje nadal „powiązaniem państw”, a nie federacją, przy czym

⁷ Szerzej na ten temat, por. C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 120-122.

⁸ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 23-24.

⁹ C. Herma, *op. cit.*, s. 122-127.

¹⁰ *Traktat z Lizbony, op. cit.* s. 16.

¹¹ Federalny Trybunał Konstytucyjny w RFN w swoim wyroku z 12 października 1993 r. – powszechnie przywoływanym później w orzecznictwie i doktrynie pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej - stwierdził, że traktat z Maastricht ustanawia „powiązanie państw (*Staatenverbund*) służące urzeczywistnieniu coraz ściślejszej Unii - państwowo zorganizowanych - narodów Europy (...), nie zaś państwo opierające się na narodzie europejskim (*europäisches Staatsvolk*)”, por. BVerfG, Vertrag von Maastricht – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92 – Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, s. 155.

pojęcie „powiązanie państw” oznacza „ściśle i trwale połączenie suwerennych państw” (*enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten*). Dzięki zasadzie kompetencji powierzonych państwa członkowskie pozostają nadal „władcami traktatów”, zaś Unia Europejska nie nabywa kompetencji do stanowienia własnych kompetencji (kompetencji-kompetencji). Suwerenność państw członkowskich chroni zasada poszanowania tożsamości narodowej (art. 4 ust. 2 TUE) oraz wprowadzone po raz pierwszy przez traktat lizboński przepisy umożliwiające wystąpienie danego państwa członkowskiego z Unii (art. 50 ust. 1-2 TUE)¹². Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej gwarantowana jest przede wszystkim przez parlamenty narodowe, pochodzące z bezpośrednich i równych wyborów. Natomiast Parlamentowi Europejskiemu przypisana zostaje jedynie uzupełniająca rola reprezentacji narodów państw członkowskich, ale nie narodu europejskiego. Wprowadzone także po raz pierwszy pojęcie „przedstawiciele obywateli Unii” w odniesieniu do deputowanych do Parlamentu Europejskiego (art. 14 ust. 2 TUE) nie oznacza ukonstytuowania się „narodu europejskiego”, podobnie jak zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym i postanowienia Karty Praw Podstawowych nie prowadzą do ustanowienia „państwa europejskiego”¹³.

II. ROZSZERZENIE AKSJOLOGII UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, potwierdza, obowiązujące od traktatu amsterdamskiego, poszanowanie wartości Unii, takich jak: godność osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawa oraz prawa człowieka, w tym prawa osób należących do mniejszości (art. 2 TUE). Potwierdza on również obowiązujące od tegoż traktatu *inunctim* pomiędzy przestrzeganiem tych wartości a możliwością uzyskania lub zawieszenia przez dane państwo statusu pełnoprawnego członka Unii Europejskiej (art. 7 ust. 1-5, art. 49 TUE)¹⁴.

Z drugiej strony traktat lizboński wprowadza do preambuły TUE zaczerpnięty z traktatu konstytucyjnego nowy akapit, wskazujący na kulturowe, religijne i huma-

¹² Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, stanowi, że każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi. Jeżeli dane państwo podejmie taką decyzję, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej, która wydaje w tej sprawie wytyczne. Następnie Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, zawiera z takim państwem umowę określającą warunki wystąpienia (art. 50 ust. 1-2 TUE), por. *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 43.

¹³ BVerfG, Vertrag von Lissabon – 2 BvE 2/08 – Urteil vom 30. Juni 2009, s. 1-46. Analizę orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, por. P.-Ch. Müller-Graff, *Das Karlsruhe Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen*, „Integration”, 2009, H. 4, s. 331-360; Ch. Tomuschat, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, „German Law Journal”, 2009, No. 8, s. 1259-1262; M. Niedobitek, *The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective*, „German Law Journal”, 2009, No. 8, s. 1267-1276.

¹⁴ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 19-20, 43.

nistyczne dziedzictwo Europy jako źródło praw człowieka, wolności, demokracji, równości oraz państwa prawnego¹⁵. Przełomowe znaczenie, zwłaszcza dla podniesienia spójności i efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka, ma jednak stworzenie przez traktat lizboński, brakującej dotąd, podstawy prawnej oraz zobowiązania Unii Europejskiej do przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC) Rady Europy z 4 listopada 1950 r. Wszelako przystąpienie do EKPC nie ma wpływu na kompetencje Unii Europejskiej określone w traktatach (art. 6 ust. 2 TUE)¹⁶. Z drugiej strony na mocy protokołu nr 8, załączonego do TUE i TFUE, umowa o przystąpieniu Unii do EKPC powinna zapewnić, aby takie przystąpienie nie miało wpływu nie tylko na kompetencje Unii, ale także na uprawnienia jej instytucji i szczególną sytuację niektórych państw członkowskich w odniesieniu do EKPC, zwłaszcza protokołów do niej załączonych, środków podjętych przez państwa członkowskie w drodze odstępstwa od EKPC, a także zastrzeżeń do EKPC dokonanych przez państwa członkowskie (art. 2 protokołu nr 8)¹⁷. Świadczy to o tym, że przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC nie zwiąże automatycznie państw członkowskich protokołami dodatkowymi do EKPC, jeżeli nie były one wcześniej ich stronami, a także nie zmieni w inny sposób zakresu związania tychże państw EKPC¹⁸.

Niezwykle istotne znaczenie dla procesu budowania więzi mieszkańców państw członkowskich z Unią Europejską ma uznanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, za prawnie wiążącą. Ma ona „taką samą moc prawną jak Traktaty” (art. 6 ust. 1 TUE), co oznacza, że należeć będzie do prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Postanowienia Karty dotyczące poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i sprawiedliwości tworzą katalog praw podstawowych, dających się sklasyfikować jako prawa obywatelskie, polityczne, ekonomiczne, społeczne i socjalne. Będą one przysługiwać jednostce, ilekroć korzystać ona będzie z prawa Unii Europejskiej lub prawa krajowego wykonującego prawo unijne¹⁹. Wszelako Karta nie tylko kataloguje prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich Unii, prawa zawarte w EKPC oraz wykształcone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ale stwarza także prawa nowej generacji, dotyczące m.in. osób starszych, niepełnosprawnych, ochrony środowiska naturalnego i sprawnego zarządzania.

¹⁵ *Ibidem*, s. 15.

¹⁶ *Ibidem*, s. 19.

¹⁷ Protokół dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w: *Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 273.

¹⁸ A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy*, *op. cit.*, s. 179-180.

¹⁹ *Jw.*, s. 214.

Jednak zakres stosowania Karty podlega istotnym ograniczeniom, określonym w art. 6 ust. 1 TUE. Po pierwsze, postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii Europejskiej określonych w traktatach. Po drugie, prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie mają być interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w Tytule VII Karty, regulującymi jej interpretację i stosowanie, a także z należytym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie i które określają źródła tych postanowień²⁰. Przepisy zawarte w Tytule VII Karty doprecyzowują wspomniane ograniczenia. I tak, postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej przy poszanowaniu zasady pomocniczości, a także do państw członkowskich, przy czym w tym ostatnim przypadku wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii. Postanowienia Karty nie mogą rozszerzać kompetencji Unii Europejskiej, choć z drugiej strony państwa członkowskie muszą szanować granice kompetencji powierzonych Unii w traktatach (art. 51 ust. 1-2 KPP). Prawa uznane w Karcie, „które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach”, określonych w tychże traktatach. Ponadto prawa zawarte w Karcie, odpowiadające prawom gwarantowanym przez EKPC mają takie samo znaczenie i zakres jak w EKPC, zaś prawa podstawowe odpowiadające prawom wynikającym ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich „interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami”. W końcu także przepisy Karty zawierające „zasady”, czyli takie postanowienia, które wymagają aktów wykonawczych, mogą być wprowadzone w życie aktami prawa wtórnego Unii oraz aktami prawa krajowego państw członkowskich, przy czym w tym ostatnim przypadku wyłącznie wtedy, gdy wykonują one prawo Unii. W sądzie można się na nie będzie powoływać jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności (art. 52 ust. 2-5 KPP)²¹.

Warto podkreślić, że protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (tzw. protokół brytyjski), załączony do TUE i TFUE, nie wyłącza obowiązywania, lecz jedynie modyfikuje stosowanie Karty w stosunku do tych dwóch państw. Inaczej mówiąc precyzuje on niektóre aspekty jej stosowania, powtarzając wszelako większość zastrzeżeń zawartych już w samej Karcie i traktacie lizbońskim²². W szczególności

²⁰ *Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 19. J. Barcz za trzecie ograniczenie uznaje, fakt, że interpretacja postanowień Karty musi być zgodna z postanowieniami EKPC, por. J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 32.

²¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C*, 2007, nr 303, s. 13-14.

²² Wyjątek stanowią jedynie niektóre przepisy zawarte w Tytule IV Karty („Solidarność”), a dotyczące ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem, prawa do płatnego urlopu macierzyńskiego i wypoczynkowego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka (art. 33 ust. 1-2 KPP), przepisy stanowiące o zakazie pracy dzieci i ochrony młodocianych w pracy (art. 32 KPP), przepisy określające należyte i sprawiedliwe warunki pracy, w szczególności maksymalny wymiar czasu pracy, dzienny i tygodniowy wypoczynek oraz coroczny płatny urlop (art. 31 ust. 1-2 KPP), a także przepisy dotyczące dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy (art. 29 KPP), ochrony środowiska (art. 37 KPP) i ochrony konsumentów (art. 38 KPP), por. *ibidem*, s. 8-10.

art. 1 ust. 2 protokołu nr 30 stanowi, że nic co zawarte jest w Tytule IV Karty „nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”. Z drugiej strony art. 1 ust. 1 tegoż protokołu stwierdza, że Karta „nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone”. Ponadto jeżeli „dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa” (art. 2 protokołu nr 30)²³. W doktrynie podnosi się, iż wspomniany wyżej protokół gwarantuje, że potwierdzone w Karcie prawa podstawowe będą mogły być powoływane, jeżeli zostały one implementowane do prawa krajowego oraz w zakresie, w jakim funkcjonują one w prawie krajowym. Inaczej mówiąc, będą one mogły być stosowane wobec Polski i Zjednoczonego Królestwa, jeżeli prawo polskie i brytyjskie takie prawa przewiduje²⁴.

Traktat lizboński potwierdza i precyzuje, obowiązujące od traktatu amsterdamskiego, przepisy o obywatelstwie Unii. Zgodnie z nimi obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Jednak obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go (art. 20 ust. 1 TFUE)²⁵. Oznacza to, że Unia Europejska posiada ograniczone zwierzchnictwo personalne nad jej obywatelami. Ważne znaczenie dla identyfikacji obywateli unijnych z Unią ma także symbolika. W odróżnieniu od traktatu konstytucyjnego, traktat lizboński nie wprowadza jednak postanowień, określających symbole Unii Europejskiej, takie jak: flaga, hymn, dewiza, waluta i Dzień Europy. Rezygnacja z nadania tym symbolom statusu traktatowego stanowiła jedno z ustępstw wobec krytyków traktatu konstytucyjnego. Mimo to, podobnie jak dotąd,

²³ Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, w: *Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 314.

²⁴ A. Wyrozumska, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, w: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 90-91. Odmienne stanowisko w tej sprawie, por. C. Mik, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, w: *Ochrona praw podstawowych*, *op. cit.*, s. 77-79; H.-W. Platzer, *Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon*, „Integration”, 2009, H. 1, s. 45-46. Szerzej na temat znaczenia protokołu nr 30 dla Polski i Wielkiej Brytanii, a także polemiki z innymi stanowiskami w doktrynie, por. A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, *op. cit.*, s. 188-193.

²⁵ *Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 56.

będą one stosowane w praktyce. Ponadto w deklaracji nr 52, załączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r., aż 16 państw członkowskich Unii Europejskiej oświadczyło, że symbole Unii „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”²⁶.

Należy zgodzić się z poglądem, że przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC oraz inkorporacja Karty Praw Podstawowych, które trzeba rozumieć jako działania uzupełniające, a nie rozłączne, pozwalają na osiągnięcie przez Unię poziomu ochrony praw podstawowych podobnego do tego, jaki obowiązuje w poszczególnych państwach członkowskich, chroniących te prawa i godzących się tak czy inaczej na zewnętrzną kontrolę tychże praw przez Europejski Trybunał Praw Człowieka Rady Europy w Strasburgu²⁷. Rozszerzenie wspólnej aksjologii Unii Europejskiej w traktacie lizbońskim przez odwołanie się do Karty Praw Podstawowych stwarza też przesłanki dla umocnienia Unii jako „wspólnoty wartości”, stojącej na straży praw człowieka; umocnienia praw obywateli Unii wobec unijnych instytucji; zbliżenia Unii do obywateli i wzmocnienia ich identyfikacji z Unią, a także umocnienia roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji. Z kolei perspektywa przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC ma niezwykle istotne znaczenie dla spójności i efektywności ochrony praw podstawowych w Europie.

III. USTANOWIENIE PODZIAŁU KOMPETENCJI MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, potwierdza dotychczasowe reguły określające stosunki między Unią a państwami członkowskimi. Są to: zasada lojalnej współpracy (solidarności), zasada poszanowania tożsamości narodowej oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym. Bez większych zmian utrzymana zostaje zasada lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi, polegająca na wzajemnym udzielaniu sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z postanowień traktatów (art. 4 ust. 3 TUE). Traktat potwierdza, ale także rozszerza, dotychczasowe postanowienia dotyczące ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich. Zobowiązuje on Unię Europejską do poszanowania tożsamości narodowej swoich członków, precyzując, że winno się ono odnosić zarówno do ich podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych, w tym samorządu regionalnego i lokalnego, jak też do ich zasadniczych funkcji, zwłaszcza funkcji mającej

²⁶ Deklaracja Królestwa Belgii, Republiki Bułgarii, Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Grecji, Królestwa Hiszpanii, Republiki Włoskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Litewskiej, Wielkiego Księstwa Luksemburga, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Republiki Austrii, Republiki Portugalskiej, Rumunii, Republiki Słowenii oraz Republiki Słowackiej w sprawie symboli Unii Europejskiej, w: *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 355.

²⁷ A. Wyrozumka, *Umocnienie ochrony praw podstawowych, op. cit.*, s. 177-178.

na celu zapewnienie integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego. Wyraźnie stwierdza on również, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Jednak w odróżnieniu od traktatu konstytucyjnego, traktat lizboński wprowadza w tym miejscu wyraźne zastrzeżenie, że wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Również inaczej niż traktat konstytucyjny, umowa ta nie nadaje statusu traktatowego zasadzie pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem państw członkowskich, ale załączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa, przywołuje obowiązujące dotąd orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Deklaracja stanowi, że „Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”. Ponadto do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. załączona zostaje opinia Służby Prawnej Rady Unii Europejskiej z 22 czerwca 2007 r., stwierdzająca, że zasada pierwszeństwa nie zostaje co prawda włączona do traktatu, ale fakt ten w żaden sposób nie narusza samej zasady i obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości²⁸. Oznacza to, że zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym państw członkowskich będzie nadal obowiązywała i tak, jak dotychczas, będzie ona wynikała z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, precyzuje również obowiązujące dotąd zasady podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, tzn. zasadę przyznania (zasadę kompetencji powierzonych), zasadę pomocniczości i zasadę proporcjonalności. Zasada przyznania oznacza, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach przez państwa członkowskie do osiągnięcia określonych w nich celów. Zasadę pomocniczości polega na tym, że w dziedzinach nienależących do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, oraz ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów zawartych w traktatach (art. 5 ust. 1-4 TUE)²⁹.

Dzięki zmianom dokonany w TFUE, traktat lizboński po raz pierwszy definiuje podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, ustanawiając trzy zasadnicze kategorie kompetencji. Pierwszą kategorię kompetencji stanowią wyłączne

²⁸ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 18; Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa, w: *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 344 (tamże opinia Służby Prawnej Rady).

²⁹ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 18.

kompetencje Unii Europejskiej, obejmujące dziedziny, w których jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, zaś państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE). Drugą kategorię kompetencji tworzą kompetencje dzielone, obejmujące dziedziny, w których Unia Europejska i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, przy czym państwa członkowskie mają realizować swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE). Tego ostatniego przepisu nie zawierał traktat konstytucyjny, ale pod naciskiem Czech, popartych przez Polskę i Niemcy, wprowadzono go do traktatu lizbońskiego³⁰. Został on także objaśniony w deklaracji nr 18 załączonej do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. dotyczącej rozgraniczenia kompetencji. W deklaracji tej jeszcze raz podkreśla się, że wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Deklaracja stanowi także o dwóch możliwościach „powrotu” państw członkowskich do wykonywania kompetencji w dziedzinie kompetencji dzielonych. Pierwszą z nich jest sytuacja, gdy właściwe instytucje Unii Europejskiej postanowią uchylić dany akt prawodawczy, w szczególności w celu zagwarantowania poszanowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Natomiast drugą możliwość stwarzają przepisy zwykłej procedury rewizji traktatów (art. 48 ust. 2-5 TUE). Zgodnie z nimi państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zmianie traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, w tym o rozszerzeniu lub ograniczeniu kompetencji przyznanych Unii w tychże traktatach³¹. Trzecią kategorią kompetencji są kompetencje wspierające, koordynujące i uzupełniające Unii Europejskiej, mające charakter stymulacyjny w odniesieniu do kompetencji państw członkowskich. Oznacza to, że Unia może podejmować działania wspierające, koordynujące i uzupełniające wobec działalności państw członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Jednak prawnie wiążące akty Unii przyjęte na mocy traktatów w tych dziedzinach nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych wykonawczych państw członkowskich (art. 2 ust. 5 TFUE)³².

Poza tymi trzema zasadniczymi kategoriami kompetencji traktat przyznaje państwom członkowskim kompetencje w zakresie koordynacji ich polityk gospodarczych i zatrudnienia, choć ich określanie (np. w postaci wytycznych) pozostawia w gestii Unii. Szczególnymi postanowieniami objęta jest wszelako polityka pieniężna państw członkowskich strefy euro należąca do wyłącznych kompetencji Unii (art. 2 ust. 3, art. 5 ust. 1-3 TFUE). W końcu także traktat nadaje Unii kompetencje w zakresie określania i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

³⁰ Na temat znaczenia tego przepisu, por. M. Piepenschneider, *Die EU nach Lissabon – bürgerlich, bürgerfreundlich, bürgertauglich?*, „Integration”, 2009, H. 2, s. 157.

³¹ Deklaracja dotycząca rozgraniczenia kompetencji, w: *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 344-345.

³² *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 50.

stwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej (art. 2 ust. 4 TFUE). Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej oraz ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym także określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega jednak szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę, które stanowią co do zasady jednomyślnie. Jedynie w ściśle określonych w traktatach przypadkach decyzje Rady Europejskiej i Rady podejmowane są większością kwalifikowaną. W dziedzinie tej wyklucza się przyjmowanie aktów prawodawczych. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonują wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie. Zarówno wysoki przedstawiciel Unii, jak i rządy państw członkowskich posiadają inicjatywę ustawodawczą. Parlament Europejski i Komisja Europejska odgrywają w tej dziedzinie ograniczoną rolę³³, zaś Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasadniczo nie ma w niej żadnych kompetencji, z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedury uchwalania aktów prawnych oraz badania niektórych aspektów ich legalności (art. 24 ust. 1 TUE)³⁴.

Do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej należą: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich strefy euro, wspólna polityka handlowa, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres (art. 3 ust. 1-2 TFUE). Kompetencje dzielone mają obejmować zdecydowaną większość polityk, nienależących ani do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, ani do kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Są to: rynek wewnętrzny, polityka społeczna (aspekty określone w TFUE), spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo, z wyjątkiem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego (aspekty określone w TFUE), a także przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 4 ust. 1-2 TFUE). Ponadto w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, natomiast w dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju, a także współpracy humanitarnej posiada ona kompetencje do prowadzenia

³³ Por. K. Miszczak, *Reforma wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, w: *Traktat z Lizbony. Główne reformy*, op. cit., s. 245; E. Regelsberger, *Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, „Integration”, 2008, H. 3, s. 275-280.

³⁴ *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 30, 50, 52.

działań i wspólnej polityki. Jednak w obu przypadkach wykonywanie tych uprawnień przez Unię nie może prowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji (art. 4 ust. 3-4 TFUE). Należy podkreślić, iż dość zaskakujące jest to, że traktat lizboński, podobnie jak wcześniej traktat konstytucyjny, włączył do kompetencji dzielonych wspólną politykę rolną, rybołówstwa i transportową, które dotąd, przynajmniej w pewnym zakresie, były traktowane przecież jako należące do kompetencji wyłącznych Unii³⁵. Do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających Unii traktat lizboński zalicza: ochronę i poprawę zdrowia ludzkiego, przemysł, kulturę, turystykę, edukację, kształcenie zawodowe, sprawy młodzieży i sport, ochronę ludności, a także współpracę administracyjną (art. 6 TFUE)³⁶.

Ustanowienie po raz pierwszy kategorii podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, przy konsekwentnym wykorzystaniu zasad przyznania, pomocniczości i proporcjonalności, rozstrzyga istniejące dotąd wątpliwości w tym zakresie oraz wzmacnia pozycję państw członkowskich. Z powodu niezbyt precyzyjnego rozdzielenia uprawnień dotychczasowa działalność Unii Europejskiej sprawiała bowiem wrażenie lub nawet charakteryzowała się skłonnością do wkroczenia w dziedziny należące do kompetencji państw. Unia lekceważyła także zasady pomocniczości i proporcjonalności. Brakowało bowiem dotąd skutecznego mechanizmu politycznej kontroli nad przestrzeganiem reguł podziału kompetencji przez państwa członkowskie. Wychodzi temu naprzeciw wspomniana niżej procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości oraz prawo parlamentów narodowych do odwoływania się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej sprawie.

IV. USYSTEMATYZOWANIE I UPROSZCZENIE KATALOGU AKTÓW PRAWNYCH ORAZ PROCEDUR PRAWODAWCZYCH

Traktat lizboński, ustanawiając nieznaczne zmiany w TFUE, dzieli akty prawa pochodnego Unii na dwie grupy: akty prawodawcze i nieprawodawcze. Wszelako, inaczej niż traktat konstytucyjny, nie określa on precyzyjnie, jakie typy aktów prawnych należą do aktów nieprawodawczych. Przyjmuje się jednak, że te ostatnie obejmują akty delegowane, akty wykonawcze, a także tzw. akty „bezzprzymiotnikowe”³⁷. Akty prawodawcze, to akty prawne przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę w drodze zwykłej procedury prawodawczej lub specjalnej procedury prawodawczej. Podobnie jak dotychczas, ale inaczej niż w traktacie konstytucyjnym, aktami tymi są: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Rozporządzenia mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

³⁵ Szerzej na ten temat, por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą pańdnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006, s. 431.

³⁶ *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 51-53.

³⁷ C. Herma, op. cit., s. 140.

Dyrektywy wiążą każde państwo członkowskie, do którego są kierowane w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków ich realizacji. Decyzje wiążą w całości (na tym też polega zmiana ich definicji zaczerpnięta z traktatu konstytucyjnego). Natomiast decyzje, które wskazują adresatów, wiążą tylko tychże adresatów. Podobnie jak dotychczas rozporządzenia, dyrektywy i decyzje są aktami prawnie wiążącymi, zaś zalecenia i opinie nie mają mocy prawnie wiążącej (art. 288 TFUE)³⁸.

Akty delegowane to akty nieprawodawcze o zasięgu ogólnym, które „uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego”. Są to: rozporządzenia delegowane, dyrektywy delegowane i decyzje delegowane. Mają być one przyjmowane wyłącznie przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia zawartego w aktach prawodawczych. Akty prawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Wszelako przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ te ostatnie są zastrzeżone dla aktu prawodawczego. Parlament Europejski lub Rada mogą również zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień. Ponadto akt delegowany wchodzi w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym w akcie prawodawczym (art. 290 ust. 1-2 TFUE)³⁹.

Akty wykonawcze to akty nieprawodawcze, wydawane w ramach uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską, a w niektórych przypadkach przez Radę, na podstawie delegacji zawartej w aktach prawnie wiążących Unii, jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania tych ostatnich. Są to: rozporządzenia wykonawcze, dyrektywy wykonawcze i decyzje wykonawcze. Korzystanie przez Komisję Europejską z uprawnień wykonawczych podlega, podobnie jak dotychczas, kontroli państw członkowskich. Przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu takiej kontroli określone zostaną w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 291 ust. 1-3 TFUE)⁴⁰.

Akty „bezzprzymiotnikowe” to akty nie będące aktami prawodawczymi, delegowanymi, czy też wykonawczymi. Są to m.in.: decyzje Rady uchwalane na podstawie traktatu bez udziału Parlamentu Europejskiego, decyzje Rady Europejskiej przyjmowane w ramach dwóch uproszczonych procedur rewizji traktatów, decyzje Rady i Rady Europejskiej podejmowane we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, decyzje Komisji Europejskiej uchwalane na podstawie TFUE, a także rozporządzenia i decyzje przyjmowane przez Europejski Bank Centralny⁴¹.

Reforma aktów prawa pochodnego w traktacie lizbońskim nie sprowadza się tylko do ich podziału na akty prawodawcze, delegowane, wykonawcze i akty „bezzprzymiotnikowe”, ale także na rozszerzeniu dotychczasowego wspólnotowego katalogu aktów

³⁸ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 171-172.

³⁹ *Ibidem*, s. 172.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 173.

⁴¹ C. Herma, *op. cit.*, s. 140-141.



prawnych, czyli rozporządzeń, dyrektyw i decyzji na współpracę sądową w sprawach karnych i współpracę policyjną oraz na uproszczeniu katalogu instrumentów prawnych obowiązujących we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W tym ostatnim przypadku zmiana polega na tym, że wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska i decyzje wykonujące te dwa ostatnie instrumenty prawne - zastąpione zostają decyzjami Rady i Rady Europejskiej. Decyzje te są aktami nieprawodawczymi, a ściślej mówiąc aktami „bezzprzymiotnikowymi”⁴². W efekcie tych zmian we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej obowiązują na mocy traktatu lizbońskiego następujące instrumenty prawne: ogólne wytyczne, decyzje określające działania, decyzje określające stanowiska, decyzje określające zasady wykonania obu wspomnianych decyzji, a także umacnianie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 25 TUE).

Najważniejszą zmianą w zakresie procedur prawodawczych, wprowadzoną przez traktat lizboński do TFUE, jest ograniczenie ich liczby do dwóch: zwykłej i specjalnej. Zwykła procedura prawodawcza stanowi uproszczoną wersję dotychczasowej procedury współdecydowania i polega na uchwalaniu rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej. Specjalna procedura prawodawcza polega natomiast na tym, że w szczególnych przypadkach, wyraźnie przewidzianych w traktatach rozporządzenia, dyrektywy lub decyzje są przyjmowane przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Ponadto w wyjątkowych przypadkach przewidzianych w traktatach akty prawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zlecenie Europejskiego Banku Centralnego albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 289 ust. 1-4 TFUE)⁴³.

Traktat rozszerza również zakres stosowania zwykłej procedury prawodawczej na niektóre obszary (łącznie na ok. 40 przypadków), objęte dotąd procedurami współpracy i zgody, a także ściślej niż dotychczas wiąże ją z procedurą podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie. Zakres stosowania tej ostatniej ulega bowiem również poszerzeniu na ok. 40 nowych przypadków. W efekcie samego tylko przekształcenia procedury współdecydowania w zwykłą procedurę prawodawczą oraz rozszerzenia zakresu jej zastosowania ok. 95% aktów prawodawczych winno być w przyszłości przyjmowane łącznie przez Parlament Europejski i Radę⁴⁴. Oznacza to najbardziej radykalne w dotychczasowej historii Unii Europejskiej rozszerzenie zakresu stosowania dotychczasowej procedury

⁴² *Ibidem*, s. 148-150.

⁴³ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 172.

⁴⁴ Por. na ten temat również K. Michałowska-Gorywoda, *Ewolucja Parlamentu Europejskiego*, w: R. Arnold, J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda, P. Tschäpe, *Parlament Europejski oraz Parlamenti Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej*, Warszawa 2005, s. 72.

współdecydowania i procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie⁴⁵.

Należy podkreślić, że usystematyzowanie katalogu aktów prawnych, rozszerzenie rozporządzeń, dyrektyw i decyzji na współpracę sądową w sprawach karnych i współpracę policyjną, uproszczenie katalogu instrumentów prawnych obowiązujących we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, a także ograniczenie liczby procedur prawodawczych w traktacie lizbońskim sprzyja większej przejrzystości unijnego porządku prawnego, a w konsekwencji może służyć zbliżeniu Unii do obywateli. Znaczące rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury prawodawczej oraz procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie oznacza radykalne wzmocnienie metody wspólnotowej w Unii Europejskiej.

V. MODYFIKACJA ZASAD DEMOKRATYCZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat lizboński nie ma przełomowego znaczenia dla dalszego rozwoju legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. W gruncie rzeczy porządkuje on bowiem jedynie obowiązujące dotąd regulacje prawne. Na mocy traktatu lizbońskiego do TUE wprowadzone zostają nowe przepisy określające zasady demokratyczne Unii. W nowym Tytule II TUE (Postanowienia o zasadach demokratycznych) znalazły się przepisy, przewidywane już w traktacie konstytucyjnym, dotyczące trzech podstawowych zasad życia demokratycznego Unii Europejskiej: zasady demokratycznej równości, zasady demokracji przedstawicielskiej i zasady demokracji uczestniczącej. Zgodnie z zasadą demokratycznej równości Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli. Obywatele Unii winni być traktowani „z jednakową uwagą” przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 9 TUE). Zasada demokracji przedstawicielskiej oznacza, że obywatele Unii są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim, zaś parlamenty narodowe albo sami obywatele państw członkowskich sprawują demokratyczną kontrolę nad działaniami szefów państw lub rządów, a także samych rządów, reprezentujących państwa członkowskie, odpowiednio, w Radzie Europejskiej lub Radzie. Każdy obywatel ma prawo do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii Europejskiej, podejmowane zaś tam decyzje winny służyć procesowi zbliżania Unii do obywateli. Natomiast partie polityczne działające na „poziomie europejskim” mają przyczyniać się do „kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii” (art. 10 ust. 1-4 TUE)⁴⁶. Bezpośrednia reprezentacja obywateli Unii Europejskiej w Parlamen-

⁴⁵ Szerzej na temat wcześniejszych zmian w tym zakresie, por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny*, op. cit., s. 175, 210, 216-218, 269-270, 307.

⁴⁶ *Traktat z Lizbony*, op. cit., s. 20.

cie Europejskim gwarantuje bezpośrednią legitymizację Unii. Natomiast podwójna odpowiedzialność rządów państw członkowskich przed parlamentami narodowymi lub przed samymi obywatelami zapewnia pośrednią legitymizację Unii Europejskiej.

Zasada demokracji uczestniczącej polega na tym, że obywatele i stowarzyszenia przedstawicielskie mają prawo do wypowiedzania się oraz do publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działalności Unii Europejskiej. Instytucje Unii są zobowiązane do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Obowiązkiem Komisji Europejskiej jest prowadzenie szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Na mocy traktatu lizbońskiego ustanowiona zostaje po raz pierwszy, przewidywana już w traktacie konstytucyjnym, instytucja obywatelskiej inicjatywy prawodawczej. Prawodawcza inicjatywa obywatelska musi zostać zgłoszona przez co najmniej milion osób, mających obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, w sprawach, w których – zdaniem obywateli – stosowanie traktatów wymaga uchwalenia aktu prawnego Unii (art. 11 ust. 1-4 TUE). Wniosek w tej sprawie ma być jednak skierowany do Komisji Europejskiej, która następnie w ramach swoich uprawnień może wystąpić z inicjatywą prawodawczą. Procedury i warunki wymagane do przedstawienia obywatelskiej inicjatywy prawodawczej, w tym minimalną liczbę państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, występujący z taką inicjatywą, określa Parlament Europejski i Rada w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą (art. 24 TFUE)⁴⁷. Należy podkreślić, że ustanowienie w Unii Europejskiej po raz pierwszy instytucji prawodawczej inicjatywy obywatelskiej ma niezwykle istotne znaczenie dla wzmocnienia zarówno legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej, jak też rozszerzenia zasady demokracji uczestniczącej w Unii.

Pozostałymi postanowieniami określającymi zasady demokratyczne Unii Europejskiej, ale potwierdzającymi zasadniczo dotychczasowe regulacje, są przepisy dotyczące umacniania niezależnego dialogu społecznego i współpracy z partnerami społecznymi (art. 152 TFUE), kompetencji i statusu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 228 ust. 1-4 TFUE), otwartości oraz przejrzystości działań instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (art. 15 ust. 1-3 TFUE), ochrony danych osobowych (art. 16 ust. 1-2 TFUE), a także przepisy, które po raz pierwszy regulują pozycję Kościołów i organizacji niewyznaniowych w Unii Europejskiej (art. 17 ust. 1-3 TFUE)⁴⁸.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 21, 58.

⁴⁸ Te ostatnie przepisy mówią o poszanowaniu i nienaruszaniu przez Unię Europejską statusu przyznane- go na mocy prawa krajowego Kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym, a także organizacjom światopoglądowym i niewyznaniowym w państwach członkowskich. Ponadto Unia Europejska zobowiązuje się do uznawania tożsamości i szczególnego wkładu Kościołów oraz wspomnianych organizacji, a także utrzymywania z nimi otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu, por. *ibidem*, s. 54-55, 114, 150-151.

VI. WZMOCNIENIE POZYCJI PARLAMENTÓW NARODOWYCH
W PROCESIE LEGISLACYJNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat lizboński w istotny sposób umacnia rolę parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej⁴⁹. Wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych na mocy tegoż traktatu jest jeszcze większe aniżeli w traktacie konstytucyjnym. Do Tytułu II TUE, zawierającego postanowienia o zasadach demokratycznych Unii Europejskiej, dodany zostaje nowy art. 12 dotyczący roli parlamentów narodowych, w którym znajdują się przepisy określające sześć obszarów ich aktywnego oddziaływania na prawidłowe funkcjonowanie Unii. Są to:

- 1) otrzymywanie od instytucji Unii Europejskiej informacji oraz projektów aktów prawodawczych, zgodnie z omówionym niżej protokołem nr 1 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączonym do TUE, TFUE i TEWEA;
- 2) przestrzeganie poszanowania zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w przedstawionym niżej protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do TUE i TFUE;
- 3) uczestniczenie w mechanizmach oceniających wykonywanie przez władze państw członkowskich polityk tworzących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, polegających w szczególności na informowaniu parlamentów narodowych o treści i wynikach takiej oceny zgodnie z art. 70 TFUE, a także udział w politycznej kontroli Europolu oraz w ocenie działalności Eurojustu zgodnie z art. 88 i 85 TFUE;
- 4) uczestniczenie w uproszczonej (procedura *passerelle*) i zwykłej procedurze rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE;
- 5) otrzymywanie informacji na temat wniosków o przystąpienie do Unii zgodnie z art. 49 TUE;
- 6) uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, zgodnie z prezentowanym niżej protokołem nr 1 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej⁵⁰.

⁴⁹ Szerzej na ten temat, por. J.J. Węc, *The Influence of National Parliaments on the Decision-making Process in the European Union. New Challenges in the Light of the Lisbon Treaty*, „Politeja”, 2008, No. 2/1, s. 201-221. Szerzej na temat dotychczasowej roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej, por. P. Kiiver, *The National Parliaments in the European Union. A Critical View on EU Constitution-Building*, Haga 2006; R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004; *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, B. Banaszak (red.), Wrocław 2004; A. Maurer, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden 2002; idem, *Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*, SWP-Diskussionspapier, Berlin 2004.

⁵⁰ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 21.

Wzmocnienie roli parlamentów narodowych, a także władz regionalnych i lokalnych krajów członkowskich, w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej na mocy protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, a także protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności sprowadza się do czterech kwestii. I tak, protokół nr 1 wprowadza dwie istotne zmiany dotyczące roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W porównaniu z protokołem amsterdamskim prezentowany dokument modyfikuje mechanizm informowania parlamentów narodowych oraz rozszerza współpracę międzyparlamentarną. Natomiast protokół nr 2 ustanawia dwie dalsze zmiany wzmacniające pozycję parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Są to: ustanowienie procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości oraz możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w razie niezgodności projektów aktów prawodawczych z zasadą pomocniczości.

1. Zmiany w mechanizmie informowania parlamentów narodowych

Na mocy protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej wprowadzone zostają zmiany w mechanizmie informowania parlamentów narodowych przez instytucje i organy Unii. Zmiany te są w większości podobne do tych, które zawierał już protokół nr 1 załączony do traktatu konstytucyjnego i TEWEA. Zgodnie z protokołem nr 1 Komisja Europejska, poza dokumentami wymienionymi już w protokole amsterdamskim (projekty aktów prawodawczych, a także dokumenty konsultacyjne: zielone księgi, białe księgi i komunikaty) ma obowiązek przesyłania parlamentom narodowym rocznych programów prac legislacyjnych, wszelkich dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej w momencie ich przekazania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 1 protokołu nr 1). Jeśli chodzi o projekty aktów prawodawczych, to mają to być nie tylko, jak dotychczas, projekty aktów prawodawczych Komisji Europejskiej, ale także inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, wnioski Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także zalecenia Europejskiego Banku Centralnego, mające na celu przyjęcie aktu prawodawczego⁵¹. Projekty te mają być przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję Europejską, jeśli pochodzą od niej, Parlament Europejski, jeśli pochodzą od niego, lub Radę, jeśli pochodzą od państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub Europejskiego Banku Centralnego (art. 2 protokołu nr 1)⁵², a nie

⁵¹ Przez projekty aktów prawodawczych rozumie się projekty aktów prawodawczych Komisji Europejskiej, inicjatywy Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich, wnioski Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także zalecenia Europejskiego Banku Centralnego, por. Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, w: *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 203-204.

⁵² *Ibidem*, s. 203-204.

za pośrednictwem rządów państw członkowskich, jak miało to miejsce dotychczas w przypadku projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej. Protokół nakłada również na Radę obowiązek przedkładania parlamentom narodowym i rządóm państw członkowskich porządków obrad, a także samych wyników (w tym protokołów) posiedzeń Rady, w czasie których są rozpatrywane wnioski prawodawcze (art. 5 protokołu nr 1). Także Trybunał Obrachunkowy zostaje zobowiązany do przesyłania parlamentom narodowym swoich rocznych sprawozdań w momencie ich przekazywania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 7 protokołu nr 1)⁵³.

2. Nowa procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości

Zgodnie z protokołem nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności Komisja Europejska, z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych (co wymaga stosownego uzasadnienia z jej strony), prowadzi szerokie konsultacje przed zgłoszeniem swojego wniosku dotyczącego aktu prawodawczego. Jednak w odróżnieniu od dotychczasowej procedury konsultacje takie powinny również uwzględniać „wymiar regionalny i lokalny przewidywanych działań” (art. 2 protokołu nr 2). Następnie Komisja Europejska przekazuje parlamentom narodowym, sporządzone w językach urzędowych Unii Europejskiej, swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów prawodawczych, równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii. Taki sam obowiązek spoczywa odpowiednio na Parlamencie Europejskim, jeżeli projekt pochodzi od niego, a także na Radzie, jeżeli projekt pochodzi od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Także rezolucje legislacyjne Parlamentu Europejskiego oraz stanowiska Rady są, po ich przyjęciu, przekazywane przez te instytucje parlamentom narodowym (art. 4 protokołu nr 2)⁵⁴. Wszelkie wspomniane projekty aktów prawodawczych instytucji i organów Unii, a także wnioski państw członkowskich, są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio, co, jak wspomniano wyżej, stanowi również istotną zmianę w prezentowanej procedurze.

Wszystkie projekty aktów prawodawczych muszą, podobnie jak dotychczas, zawierać uzasadnienie co do sposobu przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jednak w odróżnieniu od dotychczasowej procedury uzasadnienie to ma być znacznie szersze. Winno ono zawierać ocenę skutków finansowych danego projektu aktu prawodawczego (a w przypadku dyrektywy - jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym także, w stosownych przypadkach, dla prawodawstwa regionalnego), ocenę wskaźników jakościowych i „tam gdzie to możliwe” wskaźników ilościowych, a także kierować się zasadą minimalizowania obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię Euro-

⁵³ *Ibidem*, s. 204.

⁵⁴ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, w: *Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 206-207.

pejską, rządy państw członkowskich, władze regionalne i lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele (art. 5 protokołu nr 2)⁵⁵. Należy zgodzić się z poglądem, że takie rozwiązanie ma ułatwić prace parlamentom narodowym⁵⁶.

W ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu prawodawczego parlamenty narodowe lub każda izba parlamentu narodowego mogą przyjąć „uzasadnioną opinię”, stwierdzającą, że dany projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości. Następnie przesyłają one swoje „uzasadnione opinie” przewodniczącym Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Jeżeli projekt aktu prawodawczego pochodzi od grupy państw członkowskich, przewodniczący Rady winien przekazać uzasadnioną opinię lub opinie rządów tychże państw. Jeżeli natomiast projekt aktu prawodawczego pochodzi od Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przewodniczący Rady winien przekazać uzasadnioną opinię lub opinie danej instytucji lub organowi. W razie potrzeby parlamenty narodowe mogą konsultować się w tej sprawie z parlamentami regionalnymi, mającymi kompetencje prawodawcze (art. 6 protokołu nr 2)⁵⁷.

Warto podkreślić, że okres pomiędzy przekazaniem parlamentom narodowym projektu aktu prawodawczego a datą jego wpisania do tymczasowego porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub zajęcia stanowiska Rady w ramach procedury prawodawczej, winien wynosić osiem tygodni, czyli dwa tygodnie więcej aniżeli w podobnym protokole załączonym do traktatu konstytucyjnego⁵⁸. W pilnych przypadkach możliwe są wyjątki, które winny być uzasadnione w akcie lub we wspólnym stanowisku Rady. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostaną należycie uzasadnione, w ciągu tychże ośmiu tygodni nie powinno się zawierać żadnego porozumienia w sprawie projektu aktu prawodawczego. Również z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostaną należycie uzasadnione, między wpisaniem projektu aktu prawodawczego do tymczasowego porządku obrad Rady a zajęciem stanowiska musi upłynąć dziesięć dni (art. 4 protokołu nr 1)⁵⁹. Następnie Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada, a w stosownym przypadku grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny (jeżeli projekt pochodzi od nich), winny uwzględnić „uzasadnione opinie” wydane przez parlamenty narodowe lub ich izby. Każdy parlament narodowy dysponuje przy tym dwoma głosami, a w systemie dwuizbowym każda izba otrzymuje jeden głos (art. 7 ust. 1 protokołu nr 2)⁶⁰.

Dalsza część prezentowanej procedury jest uzależniona od liczby „uzasadnionych opinii” parlamentów narodowych, wskazujących na niezgodność projektu aktu

⁵⁵ *Ibidem*, s. 207.

⁵⁶ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, *op. cit.*, s. 29.

⁵⁷ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, *op. cit.*, s. 207.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 219.

⁵⁹ Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, *op. cit.*, s. 204.

⁶⁰ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, *op. cit.*, s. 207.

prawodawczego z zasadą pomocniczości. Na tym też polega najważniejsza różnica pomiędzy tą procedurą w wersji traktatu konstytucyjnego a procedurą w wersji traktatu lizbońskiego. I tak, jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym, to wówczas projekt zostaje poddany „ponownej analizie”, przy czym próg ten wynosi 1/4 głosów w przypadku projektów dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Po „ponownej analizie” Komisja Europejska lub - w stosownym przypadku - grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny albo Europejski Bank Inwestycyjny (jeżeli projekt pochodzi od nich) mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, podając uzasadnienie (art. 7 ust. 2 protokołu nr 2). Ta część procedury przewidywana była również w protokole nr 2, załączonym do traktatu konstytucyjnego. Natomiast protokół nr 2 załączony do TUE i TFUE wprowadza dodatkowo specjalne postępowanie w przypadku, gdy przeciwko danemu projektowi zostanie oddana co najmniej zwykła większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, a projekt objęty jest zwykłą procedurą prawodawczą. Wtedy Komisja Europejska może również podjąć decyzję o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu danego projektu. Jeżeli jednak postanowi ona projekt podtrzymać, to musi także przedstawić „uzasadnioną opinię” określającą przyczyny, dla których uważa, że jest on zgodny z zasadą pomocniczości. Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, zostają następnie przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które rozpatrują je w czasie zwykłej procedury prawodawczej. Przed zakończeniem pierwszego czytania Parlament Europejski i Rada rozważają zgodność projektu z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej. Jeżeli Rada większością 55% głosów swoich członków lub Parlament Europejski większością oddanych głosów stwierdzą, że – ich zdaniem – projekt prawodawczy jest niezgodny z zasadą pomocniczości, to projekt ten nie może być dalej analizowany (art. 7 ust. 3 protokołu nr 2)⁶¹.

Należy w tym miejscu podkreślić, że nowa procedura kontroli przestrzegania zasady pomocniczości może stanowić istotny mechanizm inicjujący blokowanie przez Radę lub Parlament Europejski decyzji o uchwaleniu aktu prawodawczego naruszającego zasadę pomocniczości. Odrzucenie projektu aktu prawodawczego będzie bowiem wymagało jedynie spełnienia kryterium liczby państw (bez konieczności przestrzegania kryterium liczby ludności w Radzie) lub zwykłej większości głosów w Parlamencie Europejskim. Warto zwrócić także uwagę na fakt, że mechanizm ten będzie o wiele bardziej efektywny, aniżeli tzw. mechanizm z Joaniny, służący jedynie odrzucaniu terminu podjęcia decyzji, a nie blokowaniu samych decyzji.

Ostatnią zmianą wprowadzoną do procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, przewidywaną już w protokole nr 2 załączonym do traktatu konsty-

⁶¹ *Ibidem*, s. 208.

tucyjnego, jest możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszenia przez dany akt prawodawczy zasady pomocniczości. Dotyczą one sytuacji, gdy prawodawca Unii Europejskiej przyjmuje akt prawodawczy, który w opinii danego parlamentu narodowego lub jego izby narusza zasadę pomocniczości. Protokół ten nadaje Trybunałowi Sprawiedliwości uprawnienia do orzekania w sprawie skarg o naruszenie przez akt prawodawczy zasady pomocniczości, wnoszonych przez państwo członkowskie zgodnie z art. 263 TFUE lub przekazanych przez nie zgodnie z jego porządkiem prawnym w imieniu parlamentu narodowego lub jednej z izb. Ponadto Komitet Regionów może wnosić takie skargi do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko aktom prawodawczym, do których przyjęcia wymagana jest jego konsultacja (art. 8 protokołu nr 2)⁶².

3. Rozszerzenie współpracy międzyparlamentarnej

Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej potwierdza przepisy zawarte w podobnym protokole załączonym do traktatu konstytucyjnego i TEWEA. W odróżnieniu od protokołu amsterdamskiego, prezentowany protokół nakłada także na Parlament Europejski i parlamenty narodowe obowiązek wspólnego określania, jak w skuteczny i systematyczny sposób organizować i wspierać współpracę międzyparlamentarną w Unii Europejskiej (art. 9 protokołu nr 1). Ponadto rozszerza on kompetencje COSAC, która obok dotychczasowych uprawnień, polegających na przedkładaniu pod rozagę Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady wszelkich uwag, uznanych za właściwe, ma odtąd wspierać wymianę informacji i najlepszych doświadczeń między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim (w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami) i w końcu powinna także organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (art. 10 protokołu nr 1)⁶³.

4. Zmiany w przepisach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Traktat lizboński wprowadza do traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wszystkie zmiany dotyczące roli parlamentów narodowych w realizacji polityk tworzących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które przewidywał już traktat konstytucyjny. Wskutek tego parlamenty narodowe zostają szeroko włączone do tychże polityk. Najistotniejsze zmiany dotyczą informowania parlamentów narodowych o treści i wynikach oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityk, tworzących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, *op. cit.*, s. 205.

(art. 70 TFUE), informowania parlamentów narodowych o pracach Komitetu, zajmującego się wspieraniem i umacnianiem współpracy operacyjnej w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 71 TFUE), zapewnienia przez parlamenty narodowe zgodności wniosków i inicjatyw prawodawczych w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej z zasadą pomocniczości (art. 69 TFUE), a także uczestnictwa parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE) i politycznej kontroli działań Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE)⁶⁴.

Z drugiej strony na mocy traktatu lizbońskiego, inaczej niż w traktacie konstytucyjnym, parlamenty narodowe uzyskują nowe uprawnienia we współpracy sądowej w sprawach cywilnych, w części dotyczącej prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. Środki w tej dziedzinie ustanawia Rada zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą. Rada stanowi jednomyślnie, po przeprowadzeniu konsultacji z Parlamentem Europejskim. Jednak niektóre akty prawne w tej dziedzinie – i w tym przypadku parlamenty narodowe uzyskują nowe uprawnienia – mogą być przyjmowane także w drodze zwykłej procedury prawodawczej. W takim przypadku Komisja Europejska winna notyfikować parlamentom narodowym wnioski kierowane do Rady, na podstawie których Rada może przyjąć decyzję określającą te aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które powinny być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury prawodawczej. Rada winna stanowić w tej sprawie jednomyślnie, po przeprowadzeniu konsultacji z Parlamentem Europejskim. Jeżeli jednak co najmniej jeden parlament narodowy zgłosi swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od daty takiej notyfikacji, wówczas decyzja Rady nie zostanie przyjęta (art. 81 ust. 3 TFUE)⁶⁵.

5. Zmiany w tzw. klauzuli elastyczności

Traktat lizboński wprowadza także zmiany w TFUE w odniesieniu do tzw. klauzuli elastyczności, przewidywane już skądinąd w traktacie konstytucyjnym. Na mocy prezentowanego traktatu parlamenty narodowe uzyskują zatem po raz pierwszy możliwość uczestniczenia w kontroli środków podejmowanych przez Radę, które nie mają jednoznacznej podstawy traktatowej, ale są niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów Unii Europejskiej. Mają one kontrolować te środki pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości w ramach, wspomnianej wyżej, procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. W ramach tej procedury Komisja Europejska „zwraca uwagę” parlamentom narodowym na propozycje środków, które winny zostać przyjęte w tym trybie (art. 352 TFUE)⁶⁶.

Jednak w odróżnieniu od traktatu konstytucyjnego, na mocy traktatu lizbońskiego do art. 352 TFUE wprowadzony zostaje nowy przepis stwierdzający, iż klauzula

⁶⁴ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 74, 82, 84.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 79.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 196.

elastyczności nie może służyć jako podstawa prawna do osiągania celów Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednocześnie bezpośrednio po art. 352 TFUE wprowadzony został dodatkowy art. 353 TFUE, wyłączający z zakresu uproszczonej procedury rewizji TFUE te przepisy prawne, które nie zostały objęte tą procedurą w traktacie konstytucyjnym, czyli art. 311 akapit trzeci i czwarty TFUE, art. 312 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, art. 352 TFUE i art. 354 TFUE⁶⁷.

6. Zmiany w procedurze akcesji

Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do TUE, potwierdza przewidywane już w traktacie konstytucyjnym nowe przepisy, dotyczące procedury przyjmowania państw europejskich do Unii Europejskiej. Procedura ta zostaje zmieniona w ten sposób, że wniosek akcesyjny każdego państwa kandydującego winien być po raz pierwszy notyfikowany także parlamentom narodowym za pośrednictwem Rady. Z drugiej strony, podobnie jak dotychczas, warunki oraz tryb akcesji mają być przedmiotem umowy pomiędzy państwami członkowskimi a państwem kandydującym, umowa ta zaś podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Ponadto traktat lizboński, podobnie jak traktat konstytucyjny, zmienia przepisy art. 49 TUE w ten sposób, że odniesienie do zasad rządzących Unią Europejską zostaje zastąpione odniesieniem do wartości wyznawanych przez Unię. Wartości te każde państwo kandydujące zobowiązane jest wspierać. W odróżnieniu od traktatu konstytucyjnego, traktat lizboński zobowiązuje Radę Europejską do uzgodnienia kryteriów kwalifikacji przyjmowania nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej (art. 49 TUE)⁶⁸.

Warto w tym miejscu podkreślić, że umocnieniu pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej sprzyjają również przepisy określające wspomniane wyżej zasady demokracji przedstawicielskiej, a także przedstawione poniżej postanowienia dotyczące zwykłej procedury rewizji oraz jednej z dwóch uproszczonych procedur rewizji traktatów, zwanej procedurą *passerelle*.

Zwiększenie roli i znaczenia parlamentów narodowych w funkcjonowaniu Unii Europejskiej wzmacnia legitymację demokratyczną Unii oraz prawa obywateli Unii wobec jej instytucji, a także sprzyja zbliżeniu Unii do obywateli. Wpływ parlamentów narodowych na prawidłowe funkcjonowanie Unii Europejskiej obejmuje sześć wspomnianych wyżej obszarów aktywnego ich oddziaływania na unijny proces prawodawczy. Najważniejszymi z nich wydają się mechanizm kontroli przestrzegania zasady pomocniczości (w szczególności specjalne postępowanie w ramach procedury prawodawczej), prawo do składania skarg do Trybunału Sprawiedliwości, a także prawo do wyrażania zgody na rozpoczęcie uproszczonej procedury rewizji traktatów, zgodnie z art. 48 ust. 7 TUE. Specjalne postępowanie w ramach

⁶⁷ *Ibidem*, s. 197.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 43.

procedury prawodawczej, ustanowione po raz pierwszy dopiero przez traktat lizboński, stanowi niezwykle istotny mechanizm kontrolny i w razie potrzeby także mechanizm inicjujący blokowanie przez Radę lub Parlament Europejski decyzji w sprawie uchwalenia aktów prawodawczych naruszających zasadę pomocniczości. Odrzucenie projektu aktu prawodawczego wymaga bowiem jedynie spełnienia kryterium liczby państw (bez konieczności przestrzegania kryterium liczby ludności w Radzie) lub zwykłej większości głosów w Parlamencie Europejskim. Znaczącą zmianą jest także wyposażenie parlamentów narodowych w prawo wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za pośrednictwem rządów państw członkowskich skarg w sprawie naruszenia zasady pomocniczości⁶⁹.

VII. PROCEDURY REWIZJI TRAKTATÓW

Traktat lizboński, podobnie jak traktat konstytucyjny, ustanawia dwie uproszczone i modyfikuje zwykłą procedurę rewizji traktatów. Pierwsza uproszczona procedura rewizji odnosi się do wszystkich lub jedynie niektórych postanowień części trzeciej TFUE, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii Europejskiej. I tak, Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część wymienionych przepisów po przedłożeniu jej przez rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisję Europejską stosownych propozycji zmian. Rada Europejska stanowi przy tym jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, a także Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie polityki pieniężnej. Decyzja Rady Europejskiej wchodzi w życie po zatwierdzeniu jej przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Nie może ona jednak prowadzić do rozszerzenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach (art. 48 ust. 6 TUE).

Druga uproszczona procedura rewizji traktatów odnosi się do TFUE oraz do Tytułu V TUE, który na mocy traktatu lizbońskiego obejmuje postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ta uproszczona procedura rewizji traktatów nazywana jest także procedurą *passerelle* ze względu na stosowane w niej tzw. generalne klauzule *passerelle*⁷⁰. Przewiduje ona możliwość zmiany specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą w TFUE albo zmiany głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną w TFUE lub w Tytule V TUE (z wyjątkiem decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne).

⁶⁹ Krytycznie o nowej pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej przewidywanej w traktacie lizbońskim, por. S. Hölscheidt, *Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissaboner Vertrag*, „Integration”, 2008, H. 3, s. 254-265.

⁷⁰ Szerzej na temat generalnych i specyficznych klauzul *passerelle* oraz samej procedury *passerelle*, por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny*, op. cit. s. 372-373, 463-464.

Decyzję w tej sprawie podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej większością głosów wszystkich jego członków. Jednak zanim Rada Europejska podejmie taką decyzję, informuje o tym parlamenty narodowe. W przypadku gdy choć jeden parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego poinformowania, decyzja Rady Europejskiej nie może zostać podjęta (art. 48 ust. 7 TUE)⁷¹. Oznacza to, że procedura ta jest wprawdzie niezwykle istotna z punktu widzenia możliwości uelastycznienia procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej, ale z drugiej strony jest ona też trudna do zastosowania m.in. z powodu bardzo mocnych uprawnień kontrolnych parlamentów narodowych. Albowiem już sprzeciw tylko jednego parlamentu narodowego może spowodować zablokowanie decyzji Rady Europejskiej o jej zastosowaniu.

W zwykłej procedurze rewizji traktatów najistotniejsze zmiany polegają na włączeniu do niej konwentu i wzmocnieniu pozycji Parlamentu Europejskiego. Obie te zmiany znacząco przyczyniają się do umocnienia metody wspólnotowej w Unii Europejskiej. I tak, rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja Europejska mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany traktatów. Propozycje te, czego nie przewidywał traktat konstytucyjny, mogą mieć na celu m.in. rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Rada przekazuje te propozycje Radzie Europejskiej i notyfikuje parlamentom narodowym. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, podejmie zwykłą większością głosów decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów krajów członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie polityki pieniężnej, konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensu, zalecenie dla konferencji międzyrządowej. Rada Europejska może także zwykłą większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, gdy zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat konferencji międzyrządowej. Konferencję zwołuje przewodniczący Rady w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w traktatach. Zmiany te wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu rewizyjnego zostanie on ratyfikowany przez 4/5 państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotka trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej (art. 48 ust. 2-5 TUE)⁷².

⁷¹ *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 39-40.

⁷² *Ibidem*, s. 42-43.

VIII. ZMIANY W FUNKCJONOWANIU WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Traktat lizboński, ustanawiając zmiany w TUE i TFUE, potwierdza i rozbudowuje zasady wzmocnionej współpracy zawarte już w traktatach amsterdamskim i nicejskim. Podobnie jak traktat konstytucyjny, porządkuje i upraszcza on dotychczasowe przesłanki nawiązania wzmocnionej współpracy, ograniczając ich liczbę do dziesięciu. Po pierwsze, ma ona obejmować wszystkie polityki, z wyjątkiem tych, które są zastrzeżone dla kompetencji wyłącznych Unii. Po drugie, ma sprzyjać realizacji celów Unii, ochronie jej interesów oraz wzmocnieniu procesu integracji. Po trzecie, winna być otwarta dla wszystkich państw członkowskich „w dowolnym czasie”, ale po spełnieniu wymogów uczestnictwa określonych w decyzji upoważniającej, a także pod warunkiem przestrzegania aktów już przyjętych w ramach tej współpracy. Ponadto Komisja Europejska i państwa w niej uczestniczące zostają zobowiązane do pozyskiwania dla wzmocnionej współpracy możliwie największej liczby państw członkowskich. Po czwarte, zawiązywanie koalicji przez państwa członkowskie Unii w celu podjęcia wzmocnionej współpracy powinno następować w ostateczności, tzn. po ustaleniu przez Radę, że „cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość”. Po piąte, warunkiem nawiązania wzmocnionej współpracy winna być zgoda co najmniej dziewięciu państw członkowskich. Po szóste, wzmocniona współpraca ma być podejmowana w poszanowaniu traktatów i prawa Unii. Po siódme, akty prawne przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące w niej państwa członkowskie i nie mogą stanowić dorobku Unii, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące. Po ósme, wzmocniona współpraca nie powinna naruszać zasad rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii. Po dziewiąte, nie powinna ona stanowić przeszkody ani prowadzić do dyskryminacji w dziedzinie wymiany handlowej czy też do zakłócenia konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi. Po dziesiąte, współpraca ta nie może naruszać kompetencji, praw i obowiązków państw członkowskich, które w niej uczestniczą, ale jednocześnie państwa te nie mogą utrudniać wprowadzania jej w życie przez uczestniczące państwa członkowskie (art. 20 ust. 1-4 TUE, art. 326 do 327, art. 328 ust. 1 TFUE)⁷³.

Istotnych zmian dokonuje natomiast traktat lizboński w procedurze nawiązywania wzmocnionej współpracy. Państwa członkowskie, które chcą ustanowić między sobą taką współpracę w jednej z dziedzin określonych w traktatach, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, powinny wystąpić do Komisji Europejskiej z wnioskiem, określającym zakres zastosowania i cele przewidywanej współpracy. Następnie Komisja może przedłożyć Radzie odpowiedni wniosek w tej sprawie. Jeżeli jednak Komisja tego nie uczyni, to zawiadamia o tym zainteresowane państwa członkowskie, podając uzasadnienie. Oznacza to, że ustanowienie

⁷³ *Ibidem*, s. 27-28, 189.

wzmocnionej współpracy w obszarach należących dotąd do I i III filaru jest uzależnione od stanowiska Komisji Europejskiej. O ile jednak w przypadku dotychczasowego I filaru postanowienie to potwierdza obowiązujące już wcześniej regulacje, o tyle w wypadku III filaru oznacza, że państwa członkowskie utraciły prawo do bezpośredniego występowania z wnioskiem do Rady. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy ma być udzielane przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 329 ust. 1 TFUE)⁷⁴.

We wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa utrzymana została natomiast inicjująca rola Rady i jedynie opiniodawcza funkcja Komisji Europejskiej. Wniosek państw członkowskich ma być nadal kierowany do Rady, Komisja Europejska winna sporządzić opinię, dotyczącą spójności takiej współpracy z innymi politykami Unii, Parlament Europejski zaś powinien być o niej jedynie informowany. Jednak z drugiej strony, traktat ustanawia pięć zmian we wzmocnionej współpracy realizowanej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Pierwsza zmiana polega na tym, że – obok Komisji Europejskiej – także wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa ma wydawać opinię o spójności zamierzonej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Istotą drugiej zmiany jest to, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy ma być udzielane na mocy decyzji Rady, stanowiącej jednomyślnie, a nie – jak przewidywał traktat nicejski – większością kwalifikowaną. Trzecia zmiana, podobnie jak w obszarach należących dotąd do I i III filaru, sprowadza się do tego, że warunkiem nawiązania wzmocnionej współpracy winna być zgoda co najmniej dziewięciu państw członkowskich Unii Europejskiej. Czwarta zmiana polega na tym, że traktat anuluje we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa prawo weta danego państwa członkowskiego, powołującego się na ważne względy polityki krajowej. W końcu także traktat znosi – i na tym polega piąta zmiana – obowiązujące dotąd ograniczenie, zgodnie z którym wzmocniona współpraca winna się odnosić jedynie do wspólnych działań i wspólnych stanowisk (art. 329 ust. 2, art. 331 ust. 2 TFUE)⁷⁵.

IX. UWAGI KOŃCOWE

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Unia Europejska staje się po raz pierwszy jednolitą organizacją międzynarodową. Jednak nie jest ona ani federacją, ani konfederacją, lecz tak jak dotąd czymś pośrednim między państwem związkowym a związkiem państw. Jest organizacją międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego i jednocześnie organizacją o charakterze ponadnarodowym.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 190.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 190-191.

Traktat lizboński potwierdza wszystkie dotychczasowe atrybuty ponadnarodowości, właściwe dla Wspólnoty Europejskiej, ale także je umacnia przez wyraźne wyodrębnienie obszarów należących do wyłącznych kompetencji Unii, dalszą rozbudowę podstaw aksjologicznych Unii i uprawnień jej instytucji o charakterze ponadnarodowym, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W ślad za tym Unia Europejska, która jest następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej, dysponuje odtąd następującymi atrybutami ponadnarodowości: po pierwsze, stanowi ona nowy porządek prawny, niezależny od prawa krajowego, w tym prawo wiążące dla państw członkowskich oraz osób fizycznych i prawnych, niektóre normy prawne zaś są bezpośrednio skuteczne i mają pierwszeństwo wobec norm prawa krajowego; po drugie, decyzje podejmowane przez instytucje Unii są stanowione co do zasady większością kwalifikowaną i są wiążące także dla tych państw członkowskich, które się im sprzeciwiają; po trzecie, Unia posiada autonomię sądową, wyrażającą się w działalności i uprawnieniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, którego jurysdykcja jest obowiązkowa i nie może być wyłączona; po czwarte, Unia jest wyposażona w instytucje i organy o charakterze ponadnarodowym, w których zasiada niezawisły i niezwiązany żadnymi instrukcjami personel; po piąte, Unia dysponuje autonomią finansową; po szóste, posiada ona traktatowo zagwarantowany katalog kompetencji wyłącznych; po siódme, Unia jest nie tylko wspólnotą gospodarczą, ale także w dużym zakresie unią polityczną, opierającą się na własnym katalogu wartości, znacznie rozszerzonym na mocy traktatu lizbońskiego (m.in. perspektywa przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 r., Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu).

Z drugiej strony jednak Unia Europejska pozostaje nadal organizacją międzypaństwową. Traktat lizboński potwierdza dotychczasowe atrybuty międzypaństwowe, właściwe dla Wspólnoty Europejskiej, ale także je umacnia przez ustanowienie po raz pierwszy sztywnego podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, a także wzmocnienie zasady pomocniczości i zasady ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich. Dążeniom do dalszej rozbudowy infrastruktury ponadnarodowej w Unii Europejskiej traktat wyznacza zatem bardzo wyraźne granice. Po pierwsze, „władcami traktatów” pozostają nadal państwa członkowskie, Unia nie posiada zaś kompetencji do rozszerzania własnych kompetencji (kompetencji-kompetencji), co oznacza, że podobnie jak dotąd jest ona zdana na przekazywanie jej dodatkowych uprawnień przez państwa członkowskie zasadniczo na drodze rewizji traktatów. Po drugie, traktat wyklucza posiadanie przez Unię kompetencji domniemanych, co oznacza, że w razie wątpliwości domniemanie przemawiać będzie zawsze na rzecz państw członkowskich. Po trzecie, rozszerzeniu ulegają postanowienia określające zasadę pomocniczości oraz zasadę ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich, co służy wzmocnieniu ich pozycji

wobec Unii Europejskiej. Po czwarte, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych zwierzchnictwo terytorialne Unii jest nadal ograniczone do obszaru stosowania traktatów, z wyjątkami określonymi w tychże traktatach. Po piąte, Unia nie posiada także pełnego zwierzchnictwa personalnego nad obywatelami Unii. Obywatelstwo Unii nie zastępuje bowiem, lecz ma jedynie charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, choć obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach.

Przekształcenie Unii w organizację międzynarodową – na co rzadko zwraca się uwagę – rozstrzyga ponadto w dużej mierze dotychczasowy spór o *finalité politique* integracji europejskiej. Albowiem traktat lizboński potwierdza wolę polityczną 27 państw członkowskich do przekształcenia Unii Europejskiej w organizację międzynarodową typu ponadnarodowego, a tym samym wyznacza kierunek, a być może nawet docelowy model integracji. Organizacja taka zapewnia państwom członkowskim realizację ich narodowych interesów oraz interesów wspólnotowych przez bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na sferę ponadnarodową. Oddziaływanie takie ułatwia z kolei sieć wzajemnych powiązań i współzależności między płaszczyzną narodową i ponadnarodową, która została ukształtowana w wyniku kontrolowanego przez państwa członkowskie – w czasie dotychczasowego przebiegu integracji – procesu równomiernego umacniania infrastruktury ponadnarodowej i międzyrządowej. W ten sposób każde państwo członkowskie, rezygnując z części swoich suwerennych praw na rzecz Unii Europejskiej, uzyskuje zarazem nowe możliwości realizacji i zabezpieczenia swych narodowych interesów na poziomie międzynarodowym.

ABSTRACT

The article deals with the reform of the European Union system in the Lisbon Treaty of 13 December 2007. Analysis is limited to the so-called horizontal changes, also known as structural changes, i.e. those which are significant for the whole EU. Changes in the institutional system, internal market, space of liberty, security and justice, as well as changes in the common foreign policy and security policy of the EU have been left out of considerations. The author therefore focuses on the following issues: transformation of the European Union into a uniform international organization; expansion of the EU's axiology; establishing of division of competence between the EU and its member states; systematization and simplification of the catalogue of legal acts and legal procedures; modification of the democratic procedures of the EU; strengthening of the position of national parliaments in the legislative process; procedures of revisions of treaties and changes in the functioning of closer cooperation.