

ŁUKASZ BARTKOWIAK
Leszno

PODMIOTOWOŚĆ PRAWNOMIĘDZYNARODOWA WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ ORAZ UNII EUROPEJSKIEJ

Zagadnienie podmiotowości prawnomiędzynarodowej należy do kwestii żywo dyskutowanych w nauce prawa międzynarodowego. Wynika to z faktu, że z podmiotowością identyfikowane są tzw. prawa suwerenne, co oznacza, że podmiotami prawa międzynarodowego mogą być wyłącznie państwa, będące pierwotnymi podmiotami tego prawa. Takie podejście należy obecnie odrzucić ze względu na regulowanie przez prawo międzynarodowe stosunków nie tylko pomiędzy państwami, lecz również pomiędzy innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, w tym organizacji międzynarodowych¹.

Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych (*Governmental Organizations*) określana jest jako podmiotowość pochodna, gdyż – w odróżnieniu od podmiotowości poszczególnych państw – powstaje z woli państw tworzących daną organizację, a zakres jej uprawnień zależy wyłącznie od uprawnień przyznanych organizacji w umowie międzynarodowej na mocy aktu założycielskiego. Na mocy aktu (jednak wyłącznie w celu realizacji celów i funkcji organizacji) organizacje międzynarodowe posiadają zdolność traktatową oraz mogą korzystać z prawa legacji, a także określonego zakresu przywilejów i immunitetów. Drugą zdolnością, w jaką powinna zostać wyposażona organizacja międzynarodowa jest zdolność do czynności prawnych. Zapewnia ona prawo do zawierania umów skutecznych w prawie wewnętrznym jej państw członkowskich, nabywania i zbywania nieruchomości oraz stawiania przed sądem².

O roli organizacji międzynarodowych we współczesnym świecie wypowiedział się w 1949 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (*Reparations for Injuries Suffered*

¹ E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 29. Zobacz szerzej: J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1996; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1995; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1998; W. Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1965.

² P.K. Rosiak, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w pracach II grupy roboczej Konwentu*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII ogólnopolska konferencja prawnicza*, Toruń 2004, s. 119.

red in the Service of the United Nations). Analizując sytuację prawnomiędzynarodową Organizacji Narodów Zjednoczonych stwierdził, że: „Podmioty prawa, w systemie prawnym niekoniecznie są identyczne, co do zakresu ich praw, ich charakter zależy od potrzeby wspólnoty. Rozwój prawa międzynarodowego w ciągu jego historii odbywał się pod wpływem wymogów życia międzynarodowego, a stopniowy wzrost zbiorowych działań państw sprawił, że pojawiły się przykłady działań wykonywanych w płaszczyźnie międzynarodowej przez pewne podmioty, które nie są państwami”³. Ponadto Trybunał doszedł do wniosku, że: „Organizacja Narodów Zjednoczonych jest osobą międzynarodową. Nie oznacza to, że jest ona państwem, (...) lub, że jej osobowość prawna i obowiązki są takie same jak państwa, (...) oznacza to tylko, że jest ona podmiotem prawa międzynarodowego i zdolna jest do posiadania międzynarodowych praw i obowiązków, oraz ma zdolność do obrony swoich praw”⁴. Tym samym Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości dopuścił możliwość istnienia innych, oprócz państw, podmiotów prawa międzynarodowego. Trybunał stwierdził także, że organizacje międzynarodowe mają podmiotowość prawną, jeżeli na podstawie ich statutu można dojść do wniosku, iż dla osiągnięcia swoich celów mogą zawierać umowy z państwami trzecimi, mają prawo do korzystania z przywilejów i immunitetów oraz prawo czynnej i biernej legacji, a także mają zdolność do czynności prawnych. Zdaniem Trybunału podmiotowość tych podmiotów jest mniejsza niż w przypadku państwa⁵.

Możliwość występowania na arenie międzynarodowej innych podmiotów niż państwa potwierdziła również Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów z 1969 r., która stwierdziła w artykule trzecim, że istnieją inne podmioty prawa międzynarodowego, które mogą zawierać umowy międzynarodowe zarówno z państwami, jak i między sobą⁶.

Podmioty suwerenne – państwa mają charakter pierwotny, zakres ich zdolności do czynności prawnych jest pełny. W przeciwieństwie do nich podmioty niesuwerenne – organizacje międzynarodowe, w tym Wspólnota Europejska/Unia Europejska, mają charakter wtórny (pochodny) i ograniczony. Ich podmiotowość jest rezultatem nadania lub uznania⁷. O ile podmiotowość prawnomiędzynarodowa państwa powstaje w konsekwencji jego utworzenia (*ipso facto*), jest następstwem jego suwerenności oraz jest niezależna od czyjejkolwiek woli, o tyle podmiotowość organizacji międzynarodowych ma charakter wtórny, jest nadana i stworzona przez państwa. Tworzące taką organizację międzynarodową państwa w umowie konstytucyjnej przyznają jej zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, przez

³ W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 121. Zobacz szerzej: *International Court of Justice. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders*, The Hague 1949; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995, s. 44-46.

⁴ *Ibidem*, s.121.

⁵ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 25.

⁶ W. Góralczyk, *op. cit.*, s. 147.

⁷ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1998, s. 121-122.

co nadają jej także podmiotowość. Podmiotowość pochodna nie jest identyczna we wszystkich przypadkach, jej zakres może być różny, zależy bowiem od stopnia zdolności do czynności prawnych, w jakie niesuwerenny uczestnik stosunków międzynarodowych został wyposażony⁸.

Nadanie osobowości aktem założycielskim nie jest jedyną możliwością. W słynnej opinii doradczej w sprawie Bernadotte, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że wobec braku wyraźnych zapisów Karty Narodów Zjednoczonych osobowość (podmiotowość) na płaszczyźnie międzynarodowej może być wywieńczona z uprawnień, celów i praktyki organizacji międzynarodowej. W takim przypadku możemy więc mówić o funkcjonalnym podejściu do osobowości prawnej organizacji międzynarodowej⁹.

W przypadku Unii Europejskiej jasno sprecyzowany przymiot podmiotu prawnomiędzynarodowego miała z pewnością Wspólnota Europejska stanowiąca jej pierwszy filar, będąca organizacją międzynarodową typu między państwowego. W pozostałym zakresie (czyli II i III filaru) umocowanie Unii do działania na arenie międzynarodowej nie było już tak oczywiste, działała ona w ramach tzw. współpracy międzyrządowej¹⁰. Artykuł 281 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej mówi: „Wspólnota ma osobowość prawną”¹¹.

Osobowość prawnomiędzynarodowa Wspólnot Europejskich została określona przez państwa członkowskie w trzech traktatach założycielskich. Najpełniej kwestię podmiotowości międzynarodowej uregulował Traktat Paryski o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r.¹² Postanawiał on (artykuł 6 TEWWiS), iż: „Wspólnota posiada osobowość prawną. W stosunkach międzynarodowych Wspólnota posiada zdolność do czynności prawnych niezbędną dla wykonania jej funkcji i osiągnięcia jej celów”¹³. Natomiast Traktaty Rzymskie z 25 marca 1957 r.¹⁴ (artykuł 184 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej, artykuł 210 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej oraz artykuł

⁸ *Ibidem*, s.122.

⁹ *International Court of Justice Reports 1949*, s. 174.

¹⁰ J. Szczodrowski, *Osobowość prawna Unii Europejskiej i jej wykonywanie w stosunkach zewnętrznych w świetle zapisów Traktatu z Lizbony*, Biuletyn Analiz nr 20, Warszawa, listopad 2008, s. 4-5.

¹¹ Artykuł 281 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej – Treaty of European Community (wraz ze zmianami wprowadzonymi Traktatem z Nicei), Warszawa 2002, www.ukie.gov.pl; Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 325, 24 December 2002.

¹² Traktat, po ratyfikacji przez ówczesne sześć państw członkowskich wszedł w życie 23 lipca 1952 r.

¹³ Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali – European Coal and Steel Community – ECSC, Warszawa 2002, www.ukie.gov.pl; (23 lipca 2002 r. Traktat o EWWiS wygasł, a jego kompetencje i zadania zostały przekazane do pierwszego filaru UE – Wspólnoty Europejskiej).

¹⁴ Traktaty Rzymskie były efektem Konferencji Międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, która została zwołana 29 maja 1956 r. w Wenecji przez ministrów spraw zagranicznych ówczesnych sześciu krajów członkowskich. Konferencja zakończyła się podpisaniem tekstów traktatów 25 marca 1957 r. w Rzymie. Oba Traktaty, po ratyfikacji przez sześć państw członkowskich weszły w życie 1 stycznia 1958 r.

281 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej) ograniczały się jedynie do stwierdzenia, że „Wspólnota ma osobowość prawną”¹⁵.

Postanowienia te oznaczały, że Wspólnoty Europejskie mogły zawierać umowy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, mogły być pociągnięte do odpowiedzialności w przypadku niewywiązywania się ze zobowiązań, a także mogły podejmować działania w przypadku, gdy naruszone zostały ich prawa. Międzynarodowa zdolność prawna Wspólnot Europejskich określona została przez normy prawa międzynarodowego¹⁶. Traktaty Rzymskie nie wspominały bezpośrednio o osobowości prawnej w stosunkach zewnętrznych, jednak można wnioskować, iż zapis ten dotyczył podmiotowości prawnomiędzynarodowej, gdyż kolejne artykuły traktatów dotyczyły już osobowości prawnej Wspólnot w prawie wewnętrznym państw członkowskich¹⁷. W orzeczeniu w sprawie Van Gend & Loos przeciw Holandii z 1962 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że: „Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) ustanawia nowy porządek międzynarodowy, na korzyść którego państwa przekazały swoje prawa zwierzchnie”¹⁸.

Postanowienia traktatów odnośnie do podmiotowości prawnomiędzynarodowej Wspólnot Europejskich dotyczyły przede wszystkim sfery stosunków pomiędzy Wspólnotami a ich państwami członkowskimi. Odrębną kwestię stanowiła natomiast podmiotowość Wspólnot Europejskich na płaszczyźnie ich stosunków z państwami trzecimi, które nie były związane postanowieniami traktatów. Na tej płaszczyźnie podmiotowość międzynarodowa Wspólnot mogła wynikać wyłącznie z uznania ich przez państwa trzecie. W praktyce uznanie takie następowało poprzez nawiązanie przez państwa trzecie stosunków dyplomatycznych ze Wspólnotami lub zawieranie z nimi umów międzynarodowych. W ten sam sposób następowało uznanie podmiotowości Wspólnot przez organizacje międzynarodowe. Wspólnoty Europejskie zostały uznane przez około dwie trzecie państw świata¹⁹.

Posiadanie zdolności prawnej w stosunkach zewnętrznych oznaczało, że Wspólnoty Europejskie korzystały z określonych przywilejów i immunitetów, a ich siedziby, organy, członkowie organów i personel administracyjny zostały wyjęte spod jurysdyk-

¹⁵ Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej – European Economic Community – EEC, Traktat o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej – European Atomic Energy Community – EAEC, Traktat o Wspólnocie Europejskiej – Treaty of European Community (wraz ze zmianami wprowadzonymi Traktatem z Nicei), Warszawa 2002.

¹⁶ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 370. Zobacz szerzej: T.C. Salmon, W. Nicoll, *Building European Union: a documentary history and analysis*, Manchester 1997.

¹⁷ W. Czaplinski, R. Ostrihansky, *Prawo Wspólnot Europejskich – orzecznictwo*, Warszawa 1997, s. 235. Zobacz szerzej: D. Urwin, *The Community of Europe: a History of European Integration since 1945*, Longman, London 1991; B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke – New York 2001; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1995.

¹⁸ J. Szczodrowski, *Osobowość prawna Unii Europejskiej i jej wykonywanie w stosunkach zewnętrznych w świetle zapisów Traktatu z Lizbony*, Biuletyn Analiz nr 20, Warszawa, listopad 2008, s. 1.

¹⁹ J. Tyranowski, *Prawo europejskie instytucjonalne*, Poznań 1998, s. 111-112.

cji terytorialnej państwa w takim zakresie, w jakim było to niezbędne do niezależnego od poszczególnych państw wykonywania funkcji i osiągania celów organizacji. Przywileje i immunitety Wspólnot Europejskich regulował artykuł 291 TWE, który mówił: „Wspólnota korzysta na terytorium Państw Członkowskich z przywilejów i immunitetów koniecznych do wykonywania jej zadań, na warunkach określonych w Protokole z 8 kwietnia 1965 roku w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich. Jest tak również w przypadku Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Instytutu Walutowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego”²⁰. Protokół ten został znowelizowany w 1992 r. W zakresie zdolności do czynności prawnych Wspólnoty Europejskie korzystały: z prawa do zawierania umów z państwami i innymi organizacjami międzynarodowymi, z biernego i czynnego prawa legacji²¹ oraz zdolności procesowej²².

Na płaszczyźnie wspólnotowej sprawy związane z utrzymaniem stosunków dyplomatycznych zostały uregulowane przez tak zwane „Porozumienie Międzyinstytucjonalne” z 1966 r., które zostało również potwierdzone w Traktacie z Maastricht. Zgodnie z tym porozumieniem decyzję o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych podejmuje jednomyślną decyzją Rada Unii Europejskiej. Oznacza to, że każde państwo członkowskie ma prawo weta wobec państwa, z którym planuje się nawiązanie stosunków dyplomatycznych lub osoby, która to państwo będzie reprezentować²³. Do stosunków dyplomatycznych Wspólnot Europejskich nie miały zastosowania Konwencje Wiedeńskie²⁴, które dotyczą wyłącznie państw.

Kwestią podmiotowości prawnomiędzynarodowej Wspólnot Europejskich zajął się również Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który uznał, że Wspólnoty stanowią odrębny podmiot prawa międzynarodowego, mający zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Posiadanie zdolności prawnej oznaczało także, że Wspólnota korzystała z określonych przywilejów i immunitetów, a jej siedziba, członkowie oraz personel administracyjny byli wyjęci spod jurysdykcji terytorialnej państwa w takim zakresie, w jakim było to niezbędne do niezależnego wykonania swoich funkcji i osiągania celów²⁵.

²⁰ Artykuł 291 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej – Treaty of European Community (wraz ze zmianami wprowadzonymi Traktatem z Nicei), Warszawa 2002, www.ukie.gov.pl; Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Communities, C 325, 24 December 2002.

²¹ Legacja (łac. *legatio* – poselstwo) – jest to prawo nawiązywania i utrzymywania stosunków dyplomatycznych, wysyłania własnych i przyjmowania obcych przedstawicieli dyplomatycznych. Prawo wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych jest czynnym prawem legacji, a ich przyjmowanie biernym.

²² E. Latoszek, *Podmiotowość prawna Wspólnot Europejskich i jej kompetencje w zakresie zewnętrznych stosunków umownych*, Warszawa 1999, s. 13. Zobacz szerzej: D. Lasok, *Law and Institutions of European Union*, London-Dublin 1994.

²³ J. Tyranowski, *op. cit.*, s. 112.

²⁴ Konwencja Wiedeńska z 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych i Konwencja Wiedeńska z 14 marca 1975 r. w sprawie reprezentacji państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi.

²⁵ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996, s. 12-14. Zobacz szerzej: A. Roney, *The European Community*, London 1990, s. 110-112; T.C. Hartley, *The Foundations of the European Community Law*, London 1991, s. 36.

Na pytanie o podmiotowość prawnomiędzynarodową Unii Europejskiej, nie odpowiedział precyzyjnie Traktat z Maastricht, który w artykule 1 stanowił: „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej ‘Unią’. Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami”²⁶. Traktat z Maastricht nie wyposażył Unii Europejskiej w odrębne, od Wspólnot, kompetencje, własne instytucje (do takiego miana mogła pretendować jedynie Rada Europejska), ani budżet. Państwa członkowskie nie zdecydowały się również na nadanie Unii podmiotowości prawnej, tak w prawie wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Oznaczało to, że Unia według Traktatu z Maastricht nie posiadała prawa do działań prawnych na arenie międzynarodowej, a w jej imieniu występowały w tym zakresie Wspólnoty, za pośrednictwem swoich instytucji²⁷.

Artykuł 2 TUE nawiązywał do jej zewnętrznych aspektów: „Unia potwierdza swoją tożsamość na arenie międzynarodowej, zwłaszcza poprzez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej”²⁸. Szczegółowo o kompetencjach UE w zakresie polityki zagranicznej mówił Tytuł V TUE Postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa artykuły 11-28. Z drugiej strony, stworzona na mocy Traktatu z Maastricht Unia Europejska – z jej drugim filarem w postaci Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – uzupełniać miała wszystkie niedostatki Wspólnoty Europejskiej w działaniach zewnętrznych. Akty prawne, które były efektem działań drugiego filaru – czyli tzw. wspólne działania, wspólne stanowiska i wspólne strategie, miały charakter ściśle międzyrządowy i co do zasady jednomyślnych uzgodnień wszystkich państw członkowskich. W przypadku gdy państwo członkowskie wstrzymywało się od głosowania w danej sprawie, nie mogło być ono związane zapadłą decyzją²⁹. Artykuł 11 Traktatu o Unii Europejskiej zawierał przepisy regulujące problematykę Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa: „Unia Europejska określa i realizuje WPZiB, obejmującą wszystkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”³⁰.

²⁶ Traktat o Unii Europejskiej – Treaty of European Union – EU (wraz ze zmianami wprowadzonymi Traktatem z Nicei), artykuł 1, Warszawa 2003, www.ukie.gov.pl; Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Communities, C 325, 24 December 2002.

²⁷ K. Michałowska-Gorywoda, *Traktat konstytucyjny jako umowa rewizyjna traktatów stanowiących Unię Europejską*, „Przegląd Zachodni” nr 4, 2006, s. 75.

²⁸ Traktat o Unii Europejskiej, *op. cit.*, artykuł 2.

²⁹ J. Szczodrowski, *op. cit.*, s. 5.

³⁰ Traktat o Unii Europejskiej – Treaty of European Union – EU (wraz ze zmianami wprowadzonymi Traktatem z Nicei), artykuł 11, Warszawa 2003, www.ukie.gov.pl

Bardzo istotne dla pełnego zrozumienia kwestii osobowości prawnej Unii były relacje pomiędzy pierwszym a drugim filarem. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa stanowiła bowiem odrębny porządek prawny, znajdujący się poza systemem prawa wspólnotowego. Świadczył o tym m.in. brak jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości nad aktami powziętymi w ramach drugiego filaru. Ponadto, zgodnie z brzmieniem artykułu 47 TUE oczywistym było, że w razie konfliktu pomiędzy aktami przyjętymi w ramach pierwszego filaru a decyzjami w ramach drugiego filaru – przewagę posiadały te pierwsze. Można więc było mówić o swoistej nadrzędności pierwszego filaru Unii w stosunku do drugiego³¹.

Celem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa była ochrona podstawowych interesów polityki zagranicznej, szczególnie niezależności i bezpieczeństwa zjednoczonej Europy, a także umacnianie demokracji, praworządności i praw człowieka. Instrumentami, które służyły tym celom było uzgadnianie wspólnych stanowisk i prowadzenie wspólnych akcji, wspólne głosowanie i zgłaszanie projektów na forum międzynarodowym oraz koordynacja działań dyplomatycznych wobec państw trzecich. Kompetencje w zakresie WPZiB zostały głównie przyznane instytucjom wspólnotowym: Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej³².

Realizacja celów polityki zagranicznej dokonywała się poprzez współpracę państw członkowskich w prowadzeniu polityki zagranicznej, a jednym z narzędzi tej współpracy były tzw. wspólne działania (*actiones communes*) w dziedzinach, w których państwa członkowskie miały istotne wspólne interesy. O sprawach, które miały zostać objęte wspólnymi działaniami, decydowała Rada Europejska, która również określała zasady i ogólne wytyczne dotyczące WPZiB. W razie potrzeby Rada UE określała wspólne stanowisko, do którego Państwa Członkowskie dostosowywały swe narodowe polityki³³.

Unia Europejska nie mieści się w ramach żadnej wcześniej prowadzonej formy współpracy państw – nie jest ani typową organizacją międzynarodową, ani federacją czy konfederacją. Prace nad przyznaniem Unii Europejskiej podmiotowości prawnomiędzynarodowej rozpoczęły się jeszcze przed jej faktycznym utworzeniem, tj. przed przyjęciem Traktatu z Maastricht. W lutym 1984 r. przyjęty został tzw. Projekt Altiero Spinello³⁴, dotyczący ustanowienia Unii Europejskiej, który w pierwszych artykułach nadawał nowemu podmiotowi osobowość prawną. Projekt

³¹ J. Szczodrowski, *Osobowość prawna Unii Europejskiej i jej wykonywanie w stosunkach zewnętrznych w świetle zapisów Traktatu z Lizbony*, Biuletyn Analiz nr 20, Warszawa, listopad 2008, s. 5.

³² E. Stadtmüller, *Unia Europejska i regionalny governance. Wymiar Wschodni*, „Przegląd Zachodni” nr 4, 2005.

³³ B. Rudden, D. Wyatt, *Basic Community Law*, Oxford 1993, s. 84-87.

³⁴ Altiero Spinelli (1907-1986), w 1976 r. został posłem do Parlamentu Europejskiego i pełnił tę funkcję, aż do śmierci. Był orędownikiem konstytucji europejskiej. Był sprawozdawcą rezolucji w sprawie projektu Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, która została przyjęta przez Parlament Europejski w 1984 r. znaczną większością głosów. Spinelli pragnął zupełnie nowego Traktatu, nie zaś zmian w obowiązujących wówczas Traktatach Rzymskich. Wprowadził termin „Unia Europejska”.

ten jednak nie został zaaprobowany przez ówczesne państwa członkowskie, które uważały, że proponowane przez niego reformy instytucjonalno-prawne, w tym osobowość prawnomiędzynarodowa przyszłego „tworu” są zbyt śmiałe i w niektórych obszarach zbyt daleko idące. Projekt utworzenia Unii Europejskiej musiał poczekać do 7 lutego 1992 r., kiedy to w Maastricht podpisano Traktat o Unii Europejskiej.

Pierwsze zmiany w polityce zewnętrznej określonej w Traktacie z Maastricht dokonano w Traktacie Amsterdamskim (artykuł „N” TUE przewidywał, że kolejna Konferencja Międzyrządowa UE będzie zwołana w 1996 r.)³⁵. Traktat ten był rezultatem Konferencji Międzyrządowej (*Intergovernmental Conference – IGC*) rozpoczętej 29 marca 1996 r. w Turynie i zakończonej 18 czerwca 1997 r. w Amsterdamie. Państwa członkowskie zdawały sobie sprawę, że część postanowień TUE będzie wymagać rewizji. Zakres prac Konferencji został ustalony w trakcie kilku kolejnych spotkań Rady Europejskiej, a jej ostatecznym celem było zapewnienie Unii Europejskiej niezbędnych środków, tak by mogła ona stawić czoło wyzwaniom przyszłości. Prace Konferencji nabrały znacznego tempa pod wpływem ustaleń unijnych szczytów w latach 1996 i 1997 we Florencji, Dublinie i Nooedwijk. W raporcie Grupy Refleksyjnej przygotowującej materiały na Konferencję Międzyrządową w 1996 r. znalazło się stwierdzenie: „fakt, iż Unia nie ma podmiotowości prawnej jest przyczyną nieporozumień za granicą i zmniejsza jej rolę międzynarodową”³⁶. Obrady Konferencji zostały zamknięte 18 czerwca 1997 r. podczas szczytu Rady Europejskiej w Amsterdamie, kiedy też uzgodniono treść nowego traktatu. Traktat Amsterdamski został formalnie podpisany przez ówczesnych piętnaście państw członkowskich 2 października 1997 r., a wszedł w życie po ratyfikacji 1 maja 1999 r.³⁷

Ze zmianami w drugim filarze Unii Europejskiej wiązano wiele nadziei. Chodziło przede wszystkim o zwiększenie skuteczności polityki zagranicznej zjednoczonej Europy, m.in. poprzez nadanie jej osobowości prawnej. Wśród nowych rozwiązań wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim należy przede wszystkim wymienić powołanie instytucji Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Funkcję tę powierzono Sekretarzowi Generalnemu Rady Unii Europejskiej³⁸. Stał się on partnerem Rady UE i na wniosek jej przewodniczącego reprezentował ją w dialogu politycznym z krajami trzecimi. Pełni on rolę

³⁵ Pełna, oficjalna nazwa Traktatu brzmi: Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts).

³⁶ D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union*, London – New York 1997, s. 38.

³⁷ Ł. Szymczyk, *Wszedł w życie Traktat Amsterdamski*, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny”, nr 5, Warszawa 1999, s. 4-6.

³⁸ Na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa powołano w dniu 18 października 1999 r. Javierę Solanę.

quasi-szefa dyplomacji UE³⁹. Do głównych zadań urzędu należało: kierowanie pracami Komórki Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania, monitorowanie i analiza wydarzeń, definiowanie interesów Unii i obszarów, w których może zadziałać, ostrzeganie o nadchodzących wydarzeniach oraz przedstawianie opcji politycznych, jakie Unia Europejska ma przed sobą. Traktat przewidywał również możliwość mianowania specjalnego przedstawiciela lub wysłannika, który zajmowałby się szczególnymi przypadkami w polityce zagranicznej⁴⁰. Kwestia osobowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej podczas prac nad Traktatem Amsterdamskim została zaniechana, a problematyki tej nie podjęto wcale podczas konferencji międzyrządowej, której zadaniem było przygotowanie Traktatu Nicejskiego, skupiając się wówczas wyłącznie na reformie instytucjonalnej przyszłej zjednoczonej Europy.

Unia Europejska stopniowo od lat 90. XX w. wyrastała na międzynarodowego aktora, nawet jeśli były wątpliwości, czy powinna do tej roli aspirować⁴¹. Niewątpliwie jest międzypaństwową organizacją międzynarodową, choć jej status był bardzo często kwestionowany przez część prawników stojących na gruncie ścisłej interpretacji organizacji międzynarodowej. Zarzucali oni Unii przede wszystkim brak osobowości prawnej⁴², a także znaczne dysproporcje kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi „filarami”⁴³.

Unia jest podmiotem, który reprezentuje siebie na arenie międzynarodowej za pośrednictwem swoich organów i przedstawicielstw zagranicznych. Wobec państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych w jej imieniu występował Urząd Przewodniczącego, zwany Prezydencją⁴⁴. W umowach międzynarodowych Unia Europejska używała sformułowania „Wspólnota Europejska i państwa członkowskie działające w ramach Unii” (*The European Community and member states acting with in the framework of the Union*). Sformułowanie to budziło powszechne wątpliwości dotyczące podmiotów reprezentujących zjednoczoną Europę na arenie międzynarodowej, a zarazem wskazywało na konieczność uregulowania jej podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

W świetle powyższych rozważań należy zgodzić się z tezą Jana Barcza, według którego: „Unia Europejska jest pewną specyficzną strukturą o charakterze *sui generis* (szczególnym), nieposiadającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej, jaką jest Traktat o Unii Europejskiej i znajdująca się

³⁹ D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 121.

⁴⁰ L. Jesień, *Po Amsterdamie – przed poszerzeniem – panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 94-97.

⁴¹ E. Stadtmüller, *Regional Stabilisation and Security. The European Union as a Model*, w: S. Wojciechowski (red.), *Współczesna Europa*, Poznań 2004, s. 73 i n.

⁴² J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 50-54.

⁴³ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 240-241.

⁴⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 106-107.

w stałym rozwoju”, jednakże „wiele przesłanek wskazuje na to, że w wymiernym czasie UE rozwinie się jako organizacja międzynarodowa wyposażona w podmiotowość prawną”⁴⁵.

Pomimo dużego poparcia dla koncepcji nadania Unii osobowości prawnomiędzynarodowej, przez wiele lat nie doszło do wprowadzenia do traktatów konkretnych zapisów⁴⁶. Prace nad zmianą tego stanu rozpoczął Konwent Europejski, którego zadaniem było przygotowanie Konstytucji Unii Europejskiej, która nadałaby jej podmiotowość prawnomiędzynarodową, a co za tym idzie nową jakość w stosunkach zewnętrznych.

Konwent Europejski został powołany przez Radę Europejską w dniu 15 grudnia 2001 r. w Laeken. Podczas szczytu przyjęto deklarację w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, nazwaną Deklaracją z Laeken. Zapewniono w niej, że Unia stanie się bardziej demokratyczna, przejrzysta i skuteczna oraz zostaną podjęte starania mające na celu stworzenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Głównym zadaniem Konwentu było przygotowanie reformy instytucjonalnej rozszerzonej Unii Europejskiej. Oprócz zmian w zakresie wewnętrznych aspektów jej funkcjonowania, Konwent miał przygotować zmiany w zakresie stosunków zewnętrznych, w tym urzeczywistnienie idei Unii Europejskiej jako pełnoprawnego podmiotu prawnomiędzynarodowego⁴⁷. Kwestię podmiotowości prawnej uczyniono jednym z priorytetów prac Konwentu, tworząc grupę roboczą ds. Osobowości Prawnej Unii Europejskiej⁴⁸.

Powołany do życia w Deklaracji z Laeken Konwent Europejski liczący 105 członków składał się z: reprezentantów szefów państw lub rządów państw członkowskich, reprezentantów krajów kandydujących, reprezentantów parlamentów narodowych państw członkowskich, reprezentantów parlamentów narodowych krajów kandydujących, reprezentantów Parlamentu Europejskiego oraz reprezentantów Komisji Europejskiej. Do udziału w pracach Konwentu zaproszeni zostali również: przedstawiciele Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, przedstawiciele Komitetu Regionów, partnerzy społeczni oraz Rzecznik Praw Obywatelskich i niezależni obserwatorzy. W Deklaracji z Laeken przewidziano możliwość uczestnictwa przedstawicieli ówczesnych krajów kandydujących, jednak bez możliwości wpływu na osiągnięcie konsensusu przez kraje członkowskie. Nad pracami Konwentu czuwało Prezydium. Rada Europejska wyznaczyła byłego prezydenta Francji Valéry’ego Giscarda d’Esta-

⁴⁵ J. Barcz, *op. cit.*, s. 67.

⁴⁶ D. McGoldrick, *op. cit.*, s. 36-39. Zobacz szerzej: D. Milczarek, *Status Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 3-4, Warszawa 2001.

⁴⁷ M. Niedźwiedź, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w świetle projektów Traktatu Konstytucyjnego*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII ogólnopolska konferencja prawnicza*, Toruń 2004, s. 303-304.

⁴⁸ M. Perkowski, *Ewolucja podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą. VIII ogólnopolska konferencja prawnicza*, Toruń 2004, s. 111-112.

ing na przewodniczącego Konwentu oraz byłych premierów Włoch Giuliano Amato i Belgii Jeana-Luca Dehaene'a na wiceprzewodniczących. W celu usprawnienia prac Konwentu powołano Grupy Robocze. Początkowo powstało sześć zespołów, w tym Grupa Robocza III do spraw Osobowości Prawnej Unii Europejskiej. Wraz ze wzrostem dynamiki i zakresu prac Konwentu powołano kolejne grup roboczych.

Inauguracyjne spotkanie Konwentu Europejskiego odbyło się 28 lutego 2002 r. w Brukseli. Po upływie roku, w dniach 19-20 czerwca 2003 r., podczas szczytu Rady Europejskiej w Salonikach Konwent przedstawił projekt *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Konwent Europejski przygotowując dokument uznał, że „istnieje bardzo szeroki konsensus co do tego (...) że Unia powinna w przyszłości posiadać własną wyraźnie przyznaną osobowość prawną. Powinna być to jednolita osobowość, zastępująca istniejące dotąd osobowości”. Projekt Traktatu Konstytucyjnego stał się przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej. Pierwsze posiedzenie zostało zwołane w dniu 4 października 2003 r. w Rzymie⁴⁹. Podczas prac Konferencji państwa członkowskie uzgodniły ostateczną wersję Traktatu. Zakończenie prac nad Konstytucją nastąpiło w czasie dwudniowego posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 17-18 czerwca 2004 r. Szefowie państw i rządów uroczystie podpisali Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy 29 października 2004 r. w Rzymie. Uroczystość podpisania odbyła się w tej samej sali na Kapitolu, w której 25 marca 1957 r. podpisano Traktaty Rzymskie.

Pomimo specyficznej nazwy Traktat Konstytucyjny był wielostronną umową międzynarodową, której stronami były państwa członkowskie. Na mocy jego postanowień miała zostać ustanowiona organizacja międzynarodowa, przyszła Unia Europejska, i w tym tylko kontekście nowy traktat był „konstytucją” tej organizacji. Dokument ten był jednocześnie, kolejnym traktatem rewizyjnym, modyfikującym ramy traktatowe procesów integracji europejskiej, jakie tworzyły traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i traktat ustanawiający Unię Europejską⁵⁰.

Traktat Konstytucyjny przyznawał przyszłej Unii Europejskiej osobowość prawną. Taki zapis znalazł się w artykule I-7, który mówił: „Unia ma osobowość prawną”⁵¹. Analiza całości tekstu nie pozostawiała wątpliwości co do przyznanej zjednoczonej Europie podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Podmiotowość ta, podobnie jak w przypadku podmiotowości Wspólnoty Europejskiej, miała mieć charakter ograniczony, pochodny. Miała to być podmiotowość funkcjonalna, której zakres zależałby od kompetencji przyznanych Unii przez państwa członkowskie.

⁴⁹ K. Michałowska-Gorywoda, *Traktat konstytucyjny...*, s. 70-71.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 72.

⁵¹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, artykuł I-7, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 310 z dnia 16 grudnia 2004. Zobacz szerzej: Z. Brodecki (red.) *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002; S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005; J. Barcz, *Przyszły traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004.

Wśród najważniejszych zmian uzewnętrzniających podmiotowość prawnomiędzynarodową znalazł się zapis o powołaniu Ministra Spraw Zagranicznych Unii Europejskiej⁵². Artykuł I-28 mówił: „Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji mianuje ministra spraw zagranicznych Unii (...), minister spraw zagranicznych Unii prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. (...) minister spraw zagranicznych Unii przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych”⁵³.

Analiza Traktatu Konstytucyjnego prowadzi do wniosków, iż przyszłej Unii Europejskiej bliżej byłoby do organizacji międzynarodowej, niż do państwa federalnego. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa nie byłaby jednak – podobnie jak podmiotowość Wspólnoty Europejskiej – podmiotowością pełną⁵⁴.

Zgodnie z postanowieniami traktatu nowa organizacja miała przejąć wszystkie prawa i obowiązki Wspólnoty i Unii Europejskiej, zgodnie z artykułem IV-438: „Unia Europejska ustanowiona niniejszym Traktatem jest następcą Unii Europejskiej ustanowionej przez Traktat o Unii Europejskiej oraz Wspólnoty Europejskiej”. Konstytucja uchylała również postanowienia wcześniejszych traktatów. Nowa Unia Europejska miała uzyskać przypisane dotychczas Wspólnocie Europejskiej kompetencje do zawierania umów międzynarodowych – *ius contrahendi*, artykuł III-323 „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych”⁵⁵.

Przyszła Unia miała również zawierać oraz być stroną układów stowarzyszeniowych, których stroną była Wspólnota Europejska i państwa członkowskie, artykuł III-324 „Unia może zawierać z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych umowy stowarzyszeniowe w celu tworzenia stowarzyszeń charakteryzujących się wzajemnością praw i obowiązków, wspólnymi działaniami i szczególnymi procedurami”⁵⁶.

Jako sukcesor uniwersalny Unia Europejska miała przejąć prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych przez Wspólnotę w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Mogłaby również współpracować jako podmiot stosunków z organizacjami międzynarodowymi, artykuł III-327: „Unia ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami Organizacji Narodów Zjednoczonych i ich wyspecjalizowanymi agencjami, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Unia Europejska utrzymuje także właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi”⁵⁷.

⁵² *The Union Minister for Foreign Affairs.*

⁵³ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, artykuł I-28, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 310 z dnia 16 grudnia 2004.

⁵⁴ W. Czapliński, A. Wyzwolska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 263.

⁵⁵ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r.

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ *Ibidem.*

Wśród ważniejszych atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej przyszłej UE należałoby również odnotować możliwość uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych. Unia uzyskałaby w miejsce Wspólnoty status członka m.in. w Światowej Organizacji Handlu, Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju, a także status obserwatora w innych organizacjach m.in. Organizacji Narodów Zjednoczonych, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju czy Radzie Europy. Inne, ważne prawa wynikające z wyposażenia Unii w podmiotowość prawną to prawo legacji, prawo korzystania z immunitetów, czy prawo wnoszenia skarg i występowania przed sądami międzynarodowymi⁵⁸.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy miał za zadanie precyzyjnie określić kompetencje „zewnętrzne” poszczególnych instytucji. Osobą koordynującą działania i reprezentującą Unię na zewnątrz miał stać się minister spraw zagranicznych⁵⁹. Postanowienia Traktatu w zakresie polityki zagranicznej wyrażały ambicje Unii Europejskiej do odgrywania samodzielnej roli w polityce światowej. Utworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych i podległej mu służby dyplomatycznej miało przyczynić się do zwiększenia spójności i skuteczności działania oraz do poprawy jej wizerunku. Połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne mogło jednak prowadzić do konfliktu interesów u ministra spraw zagranicznych. Stanowisko to wymagałoby bowiem pogodzenia dwóch elementów: posiadania zaufania ministrów spraw zagranicznych zasiadających w Radzie UE oraz lojalności wobec Komisji Europejskiej⁶⁰. Traktat Konstytucyjny miał wejść w życie 1 listopada 2006 r., pod warunkiem złożenia do depozytu rządu Włoch wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych. Fiasko referendum we Francji i Holandii spowodowało, że dokument nie wszedł w życie.

Żaden inny traktat nie stał się przyczyną tylu kontrowersji i nieporozumień merytorycznych, sytuacji kryzysowych i szumu medialnego. Politycy europejscy niechętnie myśleli o podjęciu na nowo prac nad europejską konstytucją. Negatywne wyniki referendum spowodowały jednak konieczność dokonania istotnych zmian w tym dokumencie⁶¹.

⁵⁸ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 310 z dnia 16 grudnia 2004 r. Zobacz szerzej: J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far; *Ocena Traktatu Konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003; J. Barcz (red.), *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, materiały z konferencji zorganizowanej przez Departament Unii Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Katedrę Prawa Europejskiego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa, 2005; J. Barcz, *Poznaj Traktat konstytucyjny*, Warszawa, 2005; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005; C.B. Blankart, C.M. Mueller (red.), *A Constitution for the European Union*, The MIT Press London Cambridge 2004.

⁵⁹ E. Stadtmüller, *Unia Europejska...*

⁶⁰ J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, nr 4/2005, s. 1.

⁶¹ W. Gadomski, *Federacja europejska lub rozpad*, „Gazeta Wyborcza”, 16-17.12.2006.

Do kwestii wspólnej konstytucji dla Europy powrócono na początku 2006 r., kiedy przejście przez Austrię przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej stworzyło nowe perspektywy. Wtedy właśnie, Nicolas Sarkozy, jeszcze jako minister spraw wewnętrznych Francji, zaproponował aby z dotychczasowego projektu wybrać normy nie wzbudzające kontrowersji oraz szybko przyjąć syntetyczny dokument.

1 stycznia 2007 r. przewodnictwo w Unii przejęli Niemcy. Za główny cel swojej prezydencji obrali reaktywację eurokonstytucji. Szef niemieckiej dyplomacji Frank-Walter Steinmeier jako główny argument za wszczęciem dyskusji na nowo uznał fakt, że 18 krajów ratyfikowało już traktat, tylko dwa się sprzeciwiły (Francja w maju 2005 r. i Holandia w czerwcu 2005 r.), trzy zaś (Polska, Czechy, Wielka Brytania) uważały ten dokument za „problematyczny”. Niemcy postanowili w czasie swojej prezydencji wypracować „mapę drogową”, która określiłaby kolejne etapy ożywiania eurokonstytucji⁶². Większość europejskich polityków uważała początkowo, że lepszego kompromisu niż tekst uchwalony przez Konwent Europejski w 2003 r. nie będzie, a jego zapisy są konieczne do sprawnego funkcjonowania Unii w przyszłości. Co więcej, zdawano sobie sprawę, że bez nowego traktatu nie ma mowy o dyskusji nad dalszym rozszerzeniem – Turcja, kraje bałkańskie i Ukraina nie miałyby w ogóle na co liczyć. Ostatecznie Niemcy zaproponowały opracowanie i przyjęcie nowego dokumentu pozbawionego kontrowersyjnych elementów konstytucyjnych⁶³.

Przełomową decyzję w sprawie przyszłości zjednoczonej Europy podjęli szefowie państw i rządów w czasie szczytu w Brukseli w dniach 21-23 czerwca 2007 r. O 4.30 w nocy z 22 na 23 czerwca przywódcy państw członkowskich porozumieli się w sprawie mandatu na otwarcie nowej Konferencji Międzyrządowej, której zadaniem było wypracowanie do końca 2007 r. tekstu nowego traktatu. Podczas szczytu, Rada Europejska postanowiła zastąpić odrzuconą przez Francję i Holandię Konstytucję Europejską nowym Traktatem Reformatorskim, który zgodnie z mandatem negocjacyjnym na Konferencję Międzyrządową miał przejąć znaczną część postanowień Konstytucji Europejskiej. Prace nad nowym dokumentem powierzono tzw. Komitetowi Działania na rzecz Europejskiej Demokracji, zwanym nieoficjalnie Grupą Amato, od nazwiska szefa grupy Giuliano Amato, byłego premiera Włoch oraz wiceprzewodniczącego Konwentu Europejskiego. Mandat precyzyjnie przesądzał, które z postanowień Traktatu Konstytucyjnego – ze zmianami lub bez – zostaną przeniesione do nowego dokumentu oraz przewidywał niewielką liczbę nowych, niewystępujących w Konstytucji zmian. Konferencja rozpoczęła prace podczas prezydencji Portugalii, od spotkania ministrów spraw zagranicznych 23 lipca 2007 r. w Brukseli. Wtedy też prezydencja portugalska przedstawiła

⁶² K. Niklewicz, *Niemcy chcą w przyszłym roku ożywić eurokonstytucję*, „Gazeta Wyborcza”, 20.12.2006.

⁶³ P. Buras, *Europa pod Niemiecką batutą*, „Gazeta Wyborcza”, 30.12.2006.

pierwszy projekt traktatu reformującego Unię Europejską. 15 października 2007 r. doszło do spotkania ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich, którzy zaakceptowali przedstawioną wersję traktatu reformującego. Ostateczny kształt nowego dokumentu został uzgodniony przez szefów państw i rządów podczas szczytu Unii Europejskiej w Lizbonie w dniach 18-19 października 2007 r. Po dopracowaniu techniczno-redakcyjnym i przetłumaczeniu na wszystkie języki urzędowe, Traktat Reformujący (Traktat Lizboński) został uroczyście podpisany 13 grudnia 2007 r. w lizbońskim Klasztorze Hieronimitów i ogłoszony 17 grudnia 2007 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Traktat Lizboński (oficjalna nazwa: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; w wersji roboczej określany jako traktat reformujący) miał zgodnie z artykułem 6 wejść w życie 1 stycznia 2009 r., jednak nie został ratyfikowany przez wszystkie strony w wymaganym czasie i ostatecznie wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Dokument składa się z czterech części: pierwsza poświęcona jest zasadniczym zapisom traktatowym, kolejna zawiera postanowienia końcowe, następnie zamieszczono protokoły dołączone do traktatu, natomiast ostatni fragment zawiera niezbędne załączniki. Dokument zamyka Akt Końcowy przedstawicieli rządów państw członkowskich⁶⁴.

Proces ratyfikacji nowego dokumentu natrafił na sporo problemów. Najdłużej postępowanie ratyfikacyjne trwało w Irlandii, Czechach oraz Polsce. Irlandczycy początkowo odrzucili Traktat Lizboński w referendum, które odbyło się 12 czerwca 2008 r. Oficjalne wyniki ogłoszono 13 czerwca 2008 r. Za odrzuceniem Traktatu opowiedziało się 53,4%, zaś jego ratyfikację poparło 46,6% Irlandczyków. Frekwencja wyniosła 53,1%. Decyzja Irlandczyków stała się jednym z głównych tematów czerwcowego szczytu Rady Europejskiej w Brukseli. O kontynuowanie procesu ratyfikacji zdecydowanie zaapelował przewodniczący Parlamentu Europejskiego Hans Gert Pöttering oraz przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso. Stanowisko to poparli również przywódcy krajów członkowskich, a także czeski minister spraw zagranicznych Karel Schwarzenberg, co pozostawało w opozycji wobec stanowiska prezydenta Republiki Czeskiej, Vaclava Klause, który opowiedział się za opracowaniem nowego dokumentu. Ostatecznie w grudniu 2008 r. podczas szczytu w Brukseli podjęto decyzję o przeprowadzeniu kolejnego referendum w sprawie ratyfikacji traktatu, określając wstępnie jego termin na październik 2009 r. Unia Europejska, by rozwiać obawy mieszkańców „zielonej wyspy”, postanowiła przyjąć specjalne gwarancje dla Irlandii. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 18-19 czerwca 2009 r. ogłoszono dokumenty mające ułatwić przyjęcie Traktatu Lizbońskiego przez Irlandczyków. Postanowiono

⁶⁴ A. Kusztal, *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej w świetle wybranych zapisów Traktatu reformującego*, w: C. Trosik (red.), *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 – przegląd zagadnień*, Poznań 2009, s. 23-24.

dać Irlandczykom gwarancje nienaruszalności irlandzkiego prawa w odniesieniu do: prawa do życia, rodziny i edukacji, podatków oraz bezpieczeństwa i obrony, a także uszanować prawo Irlandii dotyczące tradycyjnej neutralności wojskowej tego kraju. Postanowiono, że Karta Praw Podstawowych oraz unijna polityka dotycząca spraw wewnętrznych i sprawiedliwości nie będą wpływać na irlandzką konstytucję w kwestiach rodzinnych. Zapewniono Irlandii stałego komisarza (ich liczba spada w Traktacie Lizbońskim z 27 do 18). Drugie referendum w Irlandii odbyło się 2 października 2009 r. Irlandczycy zdecydowaną większością 67,1% głosów przy frekwencji 59% opowiedzieli się za przyjęciem nowego aktu prawnego. W ten sposób spełniony został warunek jaki postawił prezydent Polski Lech Kaczyński, który zwlekał z podpisem pod ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego do czasu ostatecznych rozstrzygnięć w Irlandii. Lech Kaczyński uroczyście podpisał Traktat 10 października 2009 r., kończąc w ten sposób procedurę jego przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską. Najdłużej z podpisem pod nowym Traktatem zwlekał prezydent Republiki Czeskiej. Pomimo znacznych uwag co do treści dokumentu i postawieniu nowych warunków co do jego podpisania prezydent Czech Vaclav Klaus podpisał 3 listopada 2009 r.

Traktat Lizboński ostatecznie nadał Unii Europejskiej jednolitą strukturę i osobowość prawnomiędzynarodową – artykuł 47: „Unia ma osobowość prawną”⁶⁵. Kwestie prawnego porządku uregulował natomiast artykuł 1 (dawny artykuł 1 TUE): „Niniejszym Traktatem Wysokie Umawiające Się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej „Unią”, której Państwa Członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli. Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwane dalej „Traktatami”). Oba te Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”⁶⁶.

Traktat Lizboński zniósł tzw. system filarowy, jednak pewne odrębności dawnego II i III filaru zostały zachowane. Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zostały poszerzone. Traktat zlikwidował rotacyjne, półroczne przewodzenie w Radzie Europejskiej kolejno przez szefów państw i rządów krajów UE, które wraz z wejściem w życie Traktatu ma trwać 18 miesięcy i być sprawowane wspólnie przez 3 kraje członkowskie. Ustanowiono stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na 2,5 letnią kadencję. Głównym zadaniem osoby sprawującej tę funkcję, będzie przewodniczenie Radzie Europejskiej

⁶⁵ Traktat Lizboński, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z dnia 17 grudnia 2007. Wersja ujednolicona zmienianych traktatów ukazała się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C Nr 115 z 9 maja 2008.

⁶⁶ *Ibidem*.

jako instytucji, zapewnienie przygotowania i ciągłości jej prac, przygotowanie i koordynowanie unijnych szczytów oraz działanie na rzecz osiągnięcia konsensusu w ramach całej Unii, a także przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Ponadto przewodniczący będzie w ramach właściwych sobie kompetencji zapewniał reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁶⁷. 19 listopada 2009 r. na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli desygnowano na stanowisko przewodniczącego premiera Belgii Hermana Van Rompuy. Urząd objął 1 grudnia 2009 r. z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

W Traktacie Lizbońskim postanowiono, że nie będzie stanowiska ministra spraw zagranicznych, lecz mający te same uprawnienia „wysoki przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”, równy wiceprzewodniczącemu Komisji Europejskiej i koordynujący działania zjednoczonej Europy na zewnątrz, który ma również za zadanie kierować Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Na stanowisko szefa unijnej dyplomacji powołano 19 listopada 2009 r. Catherine Ashton, która objęła urząd 1 grudnia 2009 r.

Od 2014 r. skład Komisji Europejskiej będzie wynosił 2/3 liczby krajów członkowskich, czyli 18 komisarzy (mimo że jest 27 państw członkowskich, obecnie każdy kraj ma w Komisji Europejskiej jednego Komisarza), a sprawiedliwą reprezentację ma zapewnić system „równej rotacji”⁶⁸. Po raz pierwszy w dokumencie traktatowym określono procedurę dobrowolnego wystąpienia kraju członkowskiego z Unii Europejskiej – artykuł 50: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu”⁶⁹.

Traktat Lizboński przewiduje także, że Parlament Europejski będzie miał 750 członków plus przewodniczący Parlamentu. Inicjatywa ustawodawcza obywateli wymagać będzie zebrania 1 miliona głosów. Do nowego dokumentu wpisano tzw.

⁶⁷ A. Kuształ, *Perspektywy rozwoju...*, s. 28.

⁶⁸ K. Niklewicz, *Unia Europejska idzie do remontu*, „Gazeta Wyborcza”, 25.06.2007.

⁶⁹ Traktat Lizboński, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z dnia 17 grudnia 2007. Wersja ujednolicona zmienianych traktatów ukazała się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C Nr 115 z 9 maja 2008.

solidarność energetyczną, a do jego załączników tzw. Kartę Praw Podstawowych (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 54 artykuły dotyczące praw politycznych i społecznych Europejczyków). Żeby zatrzeć wrażenie, że Unia staje się „superpaństwem” nowy traktat nie zawiera określeń pozwalających na związanie Unii w jeden organizm państwowy, takich jak „konstytucja” czy symbole (flaga, hymn i godło) – dotychczasowe symbole pozostaną jednak w użyciu. Zrezygnowano również z nowego nazewnictwa aktów prawnych (ustawa, ustawa ramowa) na rzecz dotychczasowych nazw (rozporządzenie, dyrektywa).

Pomimo że nowy Traktat wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przywódcy uzgodnili, że do 2014 r. będą obowiązywały dotychczasowe zasady głosowania w Radzie UE, jakie przewiduje Traktat z Nicei. Postanowiono stopniowo przejść od obecnego systemu nicejskiego do podwójnej większości łączącego siłę państwa z liczbą jego ludności. Postanowiono, że:

- do 31 października 2014 r. będzie obowiązywał obecny system głosowania ustalony w traktacie nicejskim;
- od 1 listopada 2014 do 31 marca 2017 r. będzie obowiązywała podwójna większość. Decyzja wejdzie w życie, gdy będzie miała poparcie 55% państw (nie mniej niż 15) reprezentujących 65% ludności Unii Europejskiej. Ale w tym okresie przejściowym każdy kraj zawsze będzie mógł zażądać głosowania w systemie nicejskim;
- Po 1 kwietnia 2017 r. będzie obowiązywała już tylko podwójna większość. W systemie podwójnej większości do zablokowania decyzji potrzeba będzie ponad 45% państw lub 35% ludności zamieszkującej co najmniej cztery państwa. Nastąpi jednak jednocześnie wzmocnienie tzw. mechanizmu z Joaniny (Janiny – od miejscowości w Grecji)⁷⁰. Oznacza to, że na wniosek minimum pięciu państw lub mniejszej liczby krajów, ale zamieszkanym przez ponad 95 milionów ludzi (obecnie UE liczy około 495 mln ludności), tj. 19% ludności UE (55% z 35%) – tyle, ile dziś mają np. łącznie Polska i Francja (eurokonstytucja przewidywała pułap 26,25%) będzie można odroczyć decyzję większości „na rozsądny czas”⁷¹ (nie jest on zdefiniowany) i „zgodnie

⁷⁰ Kompromis z Joaniny (tzw. mechanizm z Joaniny) istnieje w prawie unijnym od 1994 r., ale był zastosowany jedynie raz. To porozumienie zawarte w 1994 r. w greckim mieście Janina przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, dotyczące sposobu głosowania w Radzie Unii Europejskiej po rozszerzeniu Unii w 1995 r. Mechanizm z Joaniny, umożliwia krajom członkowskim odwołanie się do decyzji w UE przez rozsądny czas, nawet jeśli nie mają one wystarczającej mniejszości blokującej. Decyzja w „sprawach istotnych” może być odwołana przez minimum 21% krajów członkowskich lub minimum 26,25% reprezentowanych obywateli. Od 1 kwietnia 2017 r. kompromis z Joaniny będzie wymagał już tylko wsparcia 15,4% krajów członkowskich lub 19,25% obywateli do podjęcia takiej decyzji.

⁷¹ Deklaracja wyjaśniająca działanie kompromisu z Joaniny precyzuje: „W tym czasie Rada Unii Europejskiej czyni wszystko, co leży w granicach jej uprawnień, aby w rozsądnym terminie osiągnąć zadowalające rozwiązanie wątpliwości podniesionych przez członków Rady UE”.

z wewnętrznym regulaminem Rady”. Jeśli jednak w tym „rozsądnym czasie” mniejszość z Joaniny nie pozyska większej liczby sojuszników, to głosowanie odbędzie się jeszcze raz: decyzja i tak wejdzie w życie⁷².

Unia Europejska jest czymś więcej niż zwykłą organizacją międzynarodową, gdzie kraje współpracują ze sobą dobrowolnie dla wspólnego dobra. Jest czymś więcej niż organizacją międzynarodową, a mniej niż państwem⁷³. Unia jest organizacją, w ramach której państwa dobrowolnie podporządkowały swoje uprawnienia w odniesieniu do szerokiej gamy ważnych dziedzin po to, aby być suwerennym w określaniu i realizowaniu wspólnej polityki⁷⁴. Unia nie jest także nową organizacją międzynarodową, lecz jedynie nowym etapem współpracy pomiędzy państwami członkowskimi⁷⁵. Nieposiadanie podmiotowości prawnomiędzynarodowej nie stanowiło dla zjednoczonej Europy zasadniczej przeszkody w rozwijaniu swego międzynarodowego wymiaru, gdyż zawsze była aktywnym uczestnikiem na arenie międzynarodowej. Rozstrzygające znaczenie dla podmiotowości prawnomiędzynarodowej Unii Europejskiej miała polityczna wola państw, które ustalając treść Traktatu Konstytucyjnego, a następnie Traktatu z Lizbony osiągnęły konsensus co do tego, aby przekształcić Unię w jednolitą organizację międzynarodową mającą silną pozycję w globalnych stosunkach międzynarodowych⁷⁶.

ABSTRACT

The legal-international subjectivity of united Europe had for many years remained a legally unresolved problem. When the European Union was created by force of the Treaty of Maastricht, only its first pillar, the European Community, possessed legal personality. The other two pillars that make up the Union implemented their policies through international cooperation. A lack of the subjectivity of those two pillars resulted in the fact that the European Union did not enjoy an adequate legal mandate on the international arena. Its legal subjectivity was only regulated by the Treaty of Lisbon, which granted the European Union its legal personality.

⁷² A. Słojewska, *Co nowy traktat zmieni w Europie*, „Rzeczpospolita”, 25.06.2007.

⁷³ B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Basingstoke – New York 2001, s. 22.

⁷⁴ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke 1994, s. 207-208.

⁷⁵ J.A. Wojciechowski, *Instytucje i porządek prawny Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995, s. 23.

⁷⁶ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *op. cit.*, s. 31.