

BOGDAN KOSZEL
Poznań

OD KONSTYTUCJI DLA EUROPY DO „TRAKTATU REFORMUJĄCEGO”

Traktat nicejski podpisany 26 lutego 2001 r., który przygotował Unię Europejską do działania w poszerzonym składzie, uznany został przez wielu za mało ambitny, gdyż zabrakło tam myśli przewodniej na temat perspektyw rozwojowych tej organizacji. Uruchomił jednak szeroką dyskusję na temat jej przyszłego kształtu ustrojowego i instytucjonalnego oraz miejsca UE w coraz szybciej globalizującym się świecie. Jeszcze w trakcie Konferencji Międzyrządowej, która miał stworzyć fundamenty pod późniejszy traktat nicejski, w maju 2000 r. w kilku wielkich gazetach europejskich ukazał się wspólny artykuł byłego niemieckiego kanclerza Helmuta Schmidta i byłego prezydenta Francji Valéry’ego Giscarda d’Estaing postulujący utworzenie „twardego rdzenia” wewnątrz Unii Europejskiej. Autorzy tekstu zaprezentowali dość pesymistyczny pogląd, że ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego, przyszła integracja w gronie 30 państw będzie niemożliwa. Jediną realistyczną alternatywą miała być integracja w gronie podobnych do siebie państw, członków unii walutowo-gospodarczej. Integracyjne centrum miałyby posiadać własne instytucje i decydować, na jakich warunkach mogłyby przystąpić doń inne kraje¹.

Temat ten podjął i pogłębił niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer w słynnym wystąpieniu 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie. W jego opinii szybko zmieniająca się rzeczywistość i otoczenie zewnętrzne UE wymagały zdecydowanych radykalnych zmian. Przekształcenie UE w sprawnie działającą federację z odpowiednio zmodyfikowanymi instytucjami, przyspieszenie integracji miało być odpowiedzią na wzywania płynące z obu Ameryk i Azji. Uwieńczeniem tego procesu miało być podpisanie Konstytucji dla Europy².

¹ Tekst wystąpienia Schmidta i Giscarda d’Estaing zob. *Wysokie pokoje i przedsiomek*, „Gazeta Wyborcza” 13.05.2000.

² Tekst zob. „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 6/2000, s. 758-761.

Wystąpienie Fischera, będące pewnym zacznym intelektualnym i zachętą do dyskusji, wywołało burzliwe debaty, gdzie ujawniły się najogólniej mówiąc obozy sympatyków rozwiązań federacyjnych i zwolenników idei wspólnoty państw narodowych oraz prymatu współpracy międzyrządowej nad tzw. metodą wspólnotową³.

Próby pogodzenia różnych stanowisk stały się centralnym punktem odniesienia dla obrad Rady Europejskiej w Laeken (14-15 grudnia 2001) kończących półroczne przewodnictwo Belgii w Unii. W specjalnym dokumencie pod nazwą „Przyszłość Unii Europejskiej” dokonano przeglądu osiągnięć w integracji europejskiej i wytyczono cele na przyszłość. W ujęciu twórców dokumentu bilans integracji europejskiej wypadł okazale, gdyż od ponad półwiecza Stary Kontynent nie doświadczył żadnej wojny, która ogarnęłaby wszystkie państwa. Pytając o przyszłość UE, po raz pierwszy otwarcie zastanawiano się, czy Europa nie powinna „odgrywać roli światowego mocarstwa mogącego odegrać stabilizującą rolę w świecie, jak i wskazywać drogę dla wielu państw i społeczeństw”. Podkreślano, że po okresie zimnej wojny, w zglobalizowanym, i jednocześnie silnie podzielonym świecie, Europa jest odpowiedzialna za przebieg globalizacji, a jej kolejnym zadaniem jako mocarstwa jest przeciwstawianie się wszelkiej przemocy, terrorowi i fanatyzmowi. Europa jako mocarstwo miałaby wpływać na bieg spraw światowych w taki sposób, by skorzystały na tym nie tylko państwa bogate, ale także najbiedniejsze.

Najwięcej troski budziła kwestia przybliżenia instytucji europejskich obywatelom UE, którzy nie identyfikowali się w powszechnym odczuciu z jej działalnością i celami. Podkreślano, że Unia „musi się stać bardziej demokratyczna, bardziej przejrzysta i bardziej skuteczna”. Musi stawić czoło trzem podstawowym wyzwaniom: jak przybliżyć obywatelom, przede wszystkim tym młodym, wzorce i instytucje europejskie; jak zarządzać swą polityką i europejską strefą polityczną w rozszerzonej Unii; jak sterować rozwojem Unii, aby stała się ona czynnikiem stabilizującym i modelem do naśladowania w nowym wielobiegunowym świecie. Warunkiem niezbędnym do udzielenia odpowiedzi na to pytanie miała być dogłębna reforma Rady UE, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i określenie jego relacji z parlamentami krajowymi. Ostatnim hasłem była „transparentność” w procesie podejmowania decyzji i uproszczenie procedury. Zdawano sobie sprawę, że tzw. system nicejski na dłuższą metę jest nie do utrzymania i powinien zostać jak najszybciej zmieniony⁴.

Zgodnie z zapisami zawartymi w deklaracji z Laeken powołany został 105-osobowy Konwent ds. Przyszłości Europy (z udziałem przedstawicieli państw kan-

³ Szerokie omówienie dyskusji zob. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 412-471.

⁴ *Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Załącznik I. Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r. Wnioski prezydencji*, <http://libr.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/konkluzje/laeken200112.pdf>

dydujących do UE), który miał przygotować stosowny projekt lub kilka alternatywnych wariantów reformy Unii. Oczekiwano, że w wyniku obrad Konwentu powstanie projekt unijnej konstytucji (traktat konstytucyjny) lub – co uważano za program minimum – uporządkuje się i uprości unijne traktaty⁵.

28 lutego 2002 r. Konwent zebrał się na inauguracyjnym posiedzeniu plenarnym. Od początku duży wpływ na przebieg obrad, formułowane wnioski i przyjmowane rozwiązania wywierał jego przewodniczący V. Giscard d’Estaing. Jak tego oczekiwano, w Konwencie, a zwłaszcza w 11 grupach roboczych, doszło do starcia federalistów ze zwolennikami wspólnoty państw narodowych. Przedstawiciele Niemiec, krajów Beneluksu, ale też i Francji opowiadali się za zbudowaniem europejskiej federacji, której najsilniejszymi punktami byłyby wspólna polityka zagraniczna i obrony, europejski podatek, silna egzekutywa wyłoniona z Komisji Europejskiej i kompetentny posiadający szerokie uprawnienia Parlament Europejski. Reprezentanci Wielkiej Brytanii, państw skandynawskich i większości krajów kandydujących do członkostwa opowiadali się za dominacją w Unii modelu współpracy międzyrządowej. Jedni i drudzy zgadzali się, że wspólny europejski dom trzeba zreformować, mówiono też wiele o konieczności dotarcia z ideą wspólnej Europy do obywateli, o bardziej przejrzystym procesie decyzyjnym i reformie obecnego systemu półrocznego przewodzenia pracom Unii⁶.

Podsumowanie dyskusji nad przyszłością zjednoczonej Europy nastąpiło 26 maja 2003 r. Do 105 członków Konwentu wysłano z Brukseli listy z projektem pierwszych 59 artykułów konstytucji. W opinii prezydium Konwentu tekst uwzględnił tysiące zgłoszonych poprawek oraz głosów z debaty (najczęściej sprzecznych), a zarazem zachowywał spójność i zwięźłość ustawy zasadniczej. Z powodu ostrych sporów nie było w nim poprawionego najważniejszego rozdziału o instytucjach. 20 czerwca 2003 r. przewodniczący Konwentu zaprezentował projekt traktatu europejskiego Radzie Europejskiej obradującej na szczycie w Salonikach. Po zasięgnięciu opinii państw członkowskich, 10 lipca 2003 r. Konwent Europejski przyjął ostateczny projekt pierwszej konstytucji dla UE, ale nie obyło się bez zgrzytów. Główna linia sporu nadal biegła pomiędzy zwolennikami pogłębienia integracji europejskiej, którzy głównie rekrutowali się z parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego, a reprezentantami państw członkowskich. Podczas gdy pierwsza grupa dążyła do rozszerzenia możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną (zwłaszcza w obszarze WPZiB), druga chciała, aby do wcześniej zaproponowanego tekstu nie wprowadzać żadnych istotnych zmian. W ostatniej chwili do projektu dopisano artykuł wyliczający wspólne unijne symbole: flagę (12 złotych gwiazd na niebieskim tle), hymn (fragment IX Symfonii L. van

⁵ J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005*, Kraków 2006, s. 327 i n.

⁶ Por. K. Hänsch, *La France, l’Allemagne et la Convention*, w: Documents (Paris), 58 (juillet-septembre 2003), s. 43-45.

Beethovena), dewizę („Zjednoczona w różnorodności”), walutę (euro) i unijne święto (9 maja) w rocznicę historycznego wystąpienia R. Schumana z 1950 r.⁷

Niemcom i Francuzom szczególnie zależało, aby projekt konstytucji został zaaprobowany przez 25 państw bez większych poprawek i przyjęty jeszcze przed końcem 2003 r. i w tej kwestii oba kraje demonstrowały niezłomną solidarność. O przyjęcie konstytucji w wersji Konwentu zaapelował zamykający jego posiedzenie 10 lipca V. Giscard d’Estaing i w dzień później kanclerz Niemiec Gerhard Schröder. Niedwuznacznie dawano do zrozumienia, że państwa kontestujące ustalenia Konwentu będą musiały liczyć się z odpowiednimi retorsjami⁸.

Ostrzeżenia Niemców i Francuzów w pierwszej kolejności kierowane były pod adresem Polski i Hiszpanii, gdzie wstępna wersja traktatu konstytucyjnego wzbudziła spore wątpliwości. Wbrew stanowisku Francji i Belgii, a przy poparciu Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Holandii, Słowacji i Litwy Polska domagała się dopisania do preambuły konstytucji odwołania do tradycji judeochrześcijańskich. Jednak największe spory budził art. 24 modyfikujący zapis traktatu nicejskiego w kwestii podejmowania decyzji w Radzie UE na zasadzie systemu ważenia głosów. Według propozycji Konwentu od 1 listopada 2009 r. większość kwalifikowaną w Radzie UE miała stanowić zwykła większość państw, reprezentująca co najmniej 60% ludności UE. W tej sytuacji tzw. mniejszość blokująca podejmowanie decyzji tworzyłyby kraje mające 40% ludności UE, co Polskę i Hiszpanię eliminowałoby z klubu dużych państw mających największy wpływ na proces podejmowania kluczowych decyzji w Unii Europejskiej⁹.

Rozpoczęcie 4 października 2003 r. obrad Konferencji Międzyrządowej potwierdziło istniejące różnice zdań. Polska i Hiszpania w najbardziej interesujących oba kraje sprawach podejmowania decyzji w Radzie UE okazywały wolę szukania nowych rozwiązań, ale dopiero po 2009 r. Zarówno tzw. konklawe w Neapolu (28-29.11.), jak i brukselski szczyt Rady Europejskiej (12-13.12.) nie doprowadziły do zbliżenia stanowisk. Przełom nastąpił dopiero w początkach 2004 r. kiedy Warszawa okazała skłonność do ustępstw, gdy w wyniku przegranych wyborów parlamentarnych w marcu tego roku opuścił ją najważniejszy sojusznik – premier

⁷ Propozycje zmian i uzupełnień oraz ostateczna wersja projektu traktatu konstytucyjnego zob. Debata o przyszłości Europy. Projekt Futurum <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/konwent?open&konwent=tk>; K. Bachman, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004; W. Wessels, *Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode*, „Integration” nr 1/2002, s. 83-98; inne uzupełnienia zob. A. Podraza, *op. cit.*, s. 572-573.

⁸ B. Koszel, *Rola zjednoczonych Niemiec w procesie integracji europejskiej*, w: J. Kiwerska, B. Koszel, M. Tomczak, S. Żerko, *Polityka zagraniczna zjednoczonych Niemiec*, Poznań 2011, s. 98.

⁹ Szerzej o stanowisku polskim zob. B. Koszel, *Polska wobec systemu instytucjonalnego UE w świetle Konstytucji dla Europy i traktatu lizbońskiego*, w: A. Chodubski i L. Kacprzak (red.), *Spółczesność obywatelskie w Polsce a instytucjonalna rzeczywistość demokracji w jednoczącej się Europie*, Piła 2010, s. 27-42.

Hiszpanii José Maria Aznar. Po wizycie kanclerza Schrödera w Warszawie 23 marca 2004 r. Niemcy oświadczyły, że zmiana koncepcji podwójnej większości w procesie podejmowania decyzji w Radzie UE nie wchodzi w rachubę, ale istnieje możliwość odpowiedniej modyfikacji systemu głosowania, aby w większym stopniu uwzględniał on interesy Polski i innych średnich państw unijnych¹⁰.

Swoista Ustawa Zasadnicza Unii Europejskiej latem 2004 r. poprawiona została przez ekspertów prawnych i językoznawców. Uroczyste podpisanie dokumentu nastąpiło 29 października w Rzymie z udziałem 25 państw członkowskich UE i 3 krajów kandydujących (Rumunia, Bułgaria i Turcja). Jego oficjalna nazwa brzmiała Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. W jego skład wchodziła preambuła, cztery części (448 artykułów), dołączone doń protokoły (36), akt końcowy oraz deklaracje (50)¹¹.

Podpisany dokument można było uznać za syntezę wszystkich traktatów założycielskich i je modyfikujących, uzupełnioną o Kartę Praw Podstawowych. Nadawał Unii osobowość prawną, określał jej kompetencje, upraszczał i usprawniał procedury decyzyjne, przewidywał powołanie nowych urzędów. Jednakże pomimo swoich zalet, posiadał też wiele wad. Nie miał zwięzłości konstytucji amerykańskiej, czy nawet polskiej, a konieczność pójścia na kompromisy i uwzględnienia wszystkich zastrzeżeń państw członkowskich, rozduła jego objętość do nieproporcjonalnych rozmiarów. Lektura tekstu zniechęcała przeciętnego obywatela UE, z dogłębnym zrozumieniem jego treści poradzić sobie mogli jedynie specjaliści.

W kwestii procedur decyzyjnych i zapisów dotyczących zmian instytucjonalnych traktat wprowadzał wiele korzystnych zmian. W nowym systemie głosowania po 1 listopada 2009 r. decyzje miałyby zapadać wcześniej wspomnianą tzw. podwójną większością 55% państw (nie mniej jednak niż 15 państw reprezentujących 65% ludności Unii). Mniejszość blokującą stanowiłaby grupa 45% krajów, albo tych, które posiadają 35% ludności (ale co najmniej cztery). Uzgodniona propozycja była ukłonem w stronę Polski, choć dawała jej mniejsze możliwości blokowania decyzji niż traktat z Nicei. Dlatego na życzenie polskiej strony do 2014 r. miał funkcjonować tzw. mechanizm hamujący decyzje: jeśli padnie kontrowersyjna propozycja, to grupa 30% państw, albo mająca 26,25% ludności będzie mogła żądać dalszych negocjacji, które trwałyby od kilku tygodni do pół roku. Nie byłoby to jednak klasyczne prawo weta. W celu uniknięcia komplikacji „mechanizm blokujący” nie został wpisany do konstytucji. W szczególnie ważnych sprawach, np. zawieszenie członkostwa, nominacji na najwyższe urzędy, większość decydująca miałaby być wyższa: 72% państw (20 na 27) i 65% ludności.

¹⁰ B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, s. 36; tenże, *Verfassung für Europa und Vertrag von Lissabon – dortige Anfänge der deutsch-polnischen Zusammenarbeit in der EU*, w: J. Franzke (hrsg.), *Europa als Inspiration und Herausforderung*, Potsdam 21011, s. 117-144.

¹¹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310 z 16 grudnia 2004.

Wstępnie przyjęto, że od 2014 r. liczebność Komisji Europejskiej ulegnie zmniejszeniu – po przyjęciu Rumunii i Bułgarii – do 18 komisarzy dobieranych na zasadzie „sprawiedliwej” rotacji. Zwiększyć się natomiast miała liczba eurodeputowanych z 732 do maksymalnie 750. Minimalna reprezentacja miała wynosić sześciu deputowanych (Malta otrzymałaby jednego więcej), a maksymalna 96 (Niemcy stracić mieli trzech). Dokładny podział miał być dokonany przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.¹²

Francja i Niemcy z olbrzymim trudem zaakceptowały zmiany, zwłaszcza te dotyczące modyfikacji szeroko rozumianego procesu podejmowania decyzji. Analityk Wolfgang Wessels uważał, że w porównaniu do klarownych propozycji Konwentu, przyjęte rozwiązania były trudniejsze do zrozumienia i czyniły procedury jeszcze bardziej skomplikowanymi. Upieranie się przy stanowisku „jeden kraj – jeden komisarz” aż do 2014 r. miałyby drastycznie obniżyć sprawność rządzenia w Unii i spowodować dublowanie kompetencji i pracy komisarzy unijnych¹³.

Pomimo intensywnych zabiegów Polski, wskutek stanowczego oporu Francji nie udało się wprowadzić do konstytucji europejskiej zapisu o odniesieniu w preambule do wartości chrześcijańskich. Znalazła się tam natomiast w całości forsowana przez Niemcy i przyjęta w Nicei w grudniu 200 r. jako odrębny dokument Karta Praw Podstawowych. Integralną częścią europejskiej ustawy zasadniczej stało się obywatelstwo Unii. W swej działalności w obszarze kompetencji UE kierować się miała zasadami kompetencji powierzonych (delegowanych) jej przez państwa członkowskie, subsydiarności i proporcjonalności. W konstytucji udało się rozgraniczyć dokładnie wyłączne kompetencje Unii (wspólna polityka handlowa, unia celna, zasady konkurencji, polityka monetarna dla krajów Eurolandu, ochrona biologicznych zasobów morza oraz podpisywanie umów międzynarodowych) oraz znacznie liczniejsze tzw. kompetencje dzielone pomiędzy Unię i państwa członkowskie. Obywatele Unii po raz pierwszy mieli mieć prawo inicjatywy ustawodawczej za pośrednictwem Komisji Europejskiej, jeżeli projekt ustawy uzyska poparcie obywateli Unii, „w liczbie nie mniejszej niż milion, mający przynależność państwową znacznej liczby Państw Członkowskich”. Konstytucja umożliwiała też tzw. wzmocnioną współpracę, a więc szybszą integrację w gronie kilkunastu krajów pod warunkiem, że ta współpraca będzie otwarta dla innych. Po raz pierwszy wprowadzono klarowny zapis o możliwości wystąpienia lub zawieszenia członkostwa z Unii. W aneksie przewidziano większe włączanie parlamentów narodowych w proces stanowienia unijnego prawa¹⁴.

Zgodnie z życzeniem Francji i Niemiec ustalono powołanie do życia nowych organów – stałego urzędu przewodniczącego (prezydenta) Rady Europejskiej

¹² *Ibidem*, art. I-20.

¹³ W. Wessels, *Die institutionelle Architektur der EU nach der Europäischen Verfassung: Höhere Entscheidungsdynamik – neue Koalitionen?*, „Integration” nr 3/2004, s. 167.

¹⁴ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, *op. cit.*, art. I-47.

i urzędu ministra spraw zagranicznych Unii. Przewodniczący miałyby koordynować prace Rady i reprezentować Unię na zewnątrz. Minister byłby członkiem Komisji Europejskiej i uczestniczyłby w obradach Rady Europejskiej. Miał on być wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). Służba ta współpracowałaby ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składała się z urzędników odpowiednich departamentów Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne państw członkowskich¹⁵. W pewnym sensie powołanie tych urzędów miało być odpowiedzią na niesłusznie przypisywane byłemu szefowi dyplomacji amerykańskiej Henry’emu Kissingerowi stwierdzenie o braku konkretnego miejsca i telefonu w UE, gdzie można byłoby się skonsultować w nagłych i palących problemach dotyczących światowej polityki bezpieczeństwa¹⁶.

Istotną nowością było powołanie do życia na mocy traktatu w lipcu 2004 r. Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia zwaną potocznie Europejską Agencją Obrony (*EDA*), co z pewnością nie budziło sympatii w Stanach Zjednoczonych. Formalnie jest to organizacja międzyrządową i działa w ramach jednolitej struktury instytucjonalnej UE. Do jej statutowych zadań należą określanie we współpracy z innymi instytucjami UE wymagań w zakresie rozwoju zdolności operacyjnych, promowanie i koordynacja procesu harmonizacji wymagań wojskowych, wsparcie dla wspólnych prac badawczo-rozwojowych oraz proponowanie programów wielonarodowych w zakresie współpracy zbrojeniowej w Europie. *EDA* dąży także do harmonizacji w ramach Unii Europejskiej przepisów i zasad dotyczących zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Docelowo *EDA* mogłaby powołać do życia jeden gigantyczny europejski koncern zbrojeniowy i uniezależnić się od dostaw kosztownego sprzętu wojskowego z USA. Do *EDA* akces zgłosiły wszystkie państwa członkowskie, poza Danią, która na mocy ustaleń traktatu z Maastricht wyłączona została z realizacji WPZiB¹⁷.

Cele, które UE zamierzała osiągnąć w stosunkach zewnętrznych, zdefiniowano następująco: „Unia umacnia i popiera swe wartości i interesy. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, stałego rozwoju Ziemi, solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, swobodnego i uczciwego handlu, wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, a w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”¹⁸.

¹⁵ *Ibidem*, art. III-296, p. 3.

¹⁶ Oficjalne zaprzeczenie Kissingera podczas pobytu w Warszawie w czerwcu 2012 r., zob. Kissinger i Sikorski o Europie, „Nowy Dziennik” 27.06.2012, <http://www.dziennik.com/wiadomosci/artukul/.kissinger-i-sikorski-o-europie>. Por. Kissinger w Warszawie: Europa za słaba by być supermocarstwem, „Gazeta Wyborcza” z 27.06.2012.

¹⁷ Szerzej o *EDA* zob. *European Defence Agency*, <http://www.eda.europa.eu/>. Por. J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

¹⁸ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, op. cit., art. I-3, p. 4.

Ważne było, że podtrzymany został postulat prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i w przyszłości wspólnej polityki obronnej. Podkreślono, że kompetencje Unii obejmują „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii”, a państwa członkowskie mają obowiązek popierać „aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności, z poszanowaniem działań Unii w tej dziedzinie. Powstrzymają się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności”¹⁹. Kraje unijne zobowiązały się do solidarnej pomocy w razie ataków terrorystycznych.

Po konkretnych i praktycznych ustaleniach widać było, że traktat poszerzył zakres tzw. misji petersberskich. Do już istniejących (misje humanitarne, ratunkowe, utrzymania pokoju, przywracania pokoju i zarządzania kryzysami) dołączono wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom oraz misje służące stabilizacji sytuacji po konfliktach²⁰. Traktat umożliwiał wykonywanie tych misji przez grupę państw członkowskich UE i ustanowienie stałej współpracy strukturalnej w tym zakresie. Wprowadzał także tzw. klauzule wzajemnej obrony zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Ważny był zapis o solidarności, który mógł być zastosowany, gdy państwo członkowskie stałoby się ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka²¹.

Podpisanie konstytucji dla Europy 29 października 2004 r. uruchomiło proces ratyfikacji tego układu w Parlamencie Europejskim i państwach członkowskich. 12 stycznia 2005 r. Parlament Europejski zdecydowaną większością (500 głosujących za, 137 – przeciw, a 40 wstrzymało się) ratyfikował konstytucję dla Europy²².

Po marcowym szczycie w Brukseli w 2005 r. uwagę opinii publicznej przykuwał zbliżający się termin ratyfikacji konstytucji europejskiej w Niemczech i Francji. Stopniowo nabywane doświadczenia w procesie ratyfikacji w unijnych państwach nie napawały optymizmem i sygnalizowały, że jego przyjęcie nie będzie zadaniem łatwym. Polska otwarcie demonstrowała swoją niechęć, ale za głównego przeciwnika traktatu konstytucyjnego uchodziła Wielka Brytania. Jedyne – jak się miało okazać – referendum udane dla zwolenników traktatu, odbyło się 20 lutego 2005 r. w Hiszpanii, której mieszkańcy większością 77% poparli projekt. Osiem kolejnych państw (Austria, Belgia, Grecja, Litwa, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy) przyjęło konstytucję na drodze parlamentarnej. Kluczowe znaczenie miało jednak stanowisko największych państw Unii – Niemiec, Francji oraz Wielkiej Brytanii. Stanowisko Republiki Federalnej od początku nie budziło obaw, ponieważ Berlin planował przyjęcie traktatu na drodze ratyfikacji przez parlament, gdzie zdecydowa-

¹⁹ *Ibidem*, art. I-16, p. 1,2.

²⁰ *Ibidem*, art. III-309.

²¹ *Ibidem*, art. I-43, art. III-329, item: A. Podraza, *op. cit.*, s. 675-676.

²² A. Stojewska, *Polacy nie poparli konstytucji*, „Rzeczpospolita” 16.01. 2005.

nie górowali zwolennicy tego traktatu. Z kolei w Wielkiej Brytanii, przewidującej drogę referendalną, przewaga przeciwników konstytucji była tak miazdżąca, że politycy ze stolic europejskich musieli mieć świadomość konieczności znalezienia jakiegoś odrębnego rozwiązania wobec Londynu²³. W przeciwieństwie do Francji i Niemiec, Wielka Brytania – mimo ogromnego potencjału gospodarczego i demograficznego – w historii integracji europejskiej nie stanowiła tak naprawdę jej siły napędowej. Tak więc prawdziwe obawy budziło nie stanowisko eurosceptycznych Brytyjczyków, lecz Francuzów, wśród których powoli, z miesiąca na miesiąc, topniał odsetek zwolenników traktatu konstytucyjnego²⁴.

12 maja 2005 r. pomimo zastrzeżeń płynących z ław poselskich CDU, CSU i Partii Zielonych Bundestag ratyfikował konstytucję UE przytłaczającą większością 569 głosów wobec 23 głosów przeciw (CDU/CSU i PDS) i 2 wstrzymujących się (SPD)²⁵. Zgodnie z pesymistycznymi prognozami, 29 maja 2005 r. Francuzi odrzucili traktat konstytucyjny wywołując poważny wstrząs polityczny w Unii Europejskiej. Według oficjalnych danych podanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przy rekordowej liczbie głosujących (69,9%) aż 54,87% uprawnionych zagłosowało w referendum przeciwko konstytucji europejskiej i tylko 45,13% za²⁶.

W pierwszym odruchu unijni politycy podjęli próbę ratowania konstytucji, zwłaszcza że do um wyborczych zaraz po Francuzach udawali się Holendrzy. Szefowie Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, J. M. Barroso i Joseph Borell wraz z aktualnym przewodniczącym Rady Europejskiej, premierem Luksemburga, Jean-Claude Junckerem, zwrócili się do europejskich stolic o kontynuację procedur ratyfikacyjnych. Wymowa dramatycznego apelu zbladła jednak wobec rezultatów referendum w Holandii, której mieszkańcy 1 czerwca 2005 r. idąc za przykładem Francuzów jeszcze wyraźniej, bo większością 61,6%, odrzucili konstytucję. W rezultacie werdyktu obywateli premier Jan Peter Balkenende wycofał z parlamentu wnioski o ratyfikację traktatu konstytucyjnego, którego dalsze losy stanęły pod wielkim znakiem zapytania, niewielką wówczas pociechą była decyzja parlamentu Łotwy o ratyfikacji traktatu dnia 2 czerwca 2005 r. Wprawdzie czołowi politycy europejscy nawoływali do kontynuacji procesu ratyfikacyjnego, ale czynili to bez głębszego przekonania, gdyż w społeczeństwach europejskich entuzjazmu dla traktatu nie było. Odłożenie przewidywanego

²³ O koncepcjach wyjścia z sytuacji zob. Ch. Grant, *What if the British Vote No?*, „Foreign Affairs” Vol. 84, Nr 3, May/June 2005.

²⁴ A. Maurer, *Die Ratifikation des Verfassungsvertrages*, w: M. Jopp, S. Matl, (Hg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Baden-Baden 2005, s. 453-472.

²⁵ Bundesrat ebnet Weg für Annahme der EU-Verfassung, „Welt am Sonntag” 30.05.2005; A. Rubinowicz-Gründler, *Bundestag ratyfikował konstytucję*, „Gazeta Wyborcza” 13.05.2005.

²⁶ J. Schild, *Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum*, „Integration” nr 3/2005, s. 187-191.

początkowo na 2006 r. referendum w Wielkiej Brytanii w praktyce przypieczętowało los konstytucji i spowodowało stawianie wzajemnych zarzutów między Berlinem i Paryżem a Londynem o pogrzebanie konstytucji²⁷.

Szczyt przywódców państw Unii w dniach 17-18 czerwca 2005 r. w Brukseli koncentrował się wokół spraw związanych z budżetem na lata 2007-2013. O konstytucji mówiono niewiele, by nie urazić prezydenta Francji i premiera Holandii. Prowadzący obrady premier J.-C. Juncker wyraził opinię, że w zaistniałej sytuacji należy odczekać przynajmniej rok i przeznaczyć ten czas na zebranie opinii i refleksję nad dalszymi losami projektu konstytucyjnego²⁸.

Wobec fiaska referendum konstytucyjnego we Francji i Holandii zgodnie z ustaleniami unijnego czerwcowego szczytu w Brukseli Unia odłożyła na rok kwestie związane z konstytucją, chcąc przeznaczyć ten czas na głębszą refleksję i wypracowanie nowego kompromisu. Jesienią 2005 r. doszło do zmiany rządów Polsce i Niemczech. Po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w Polsce władzę przejął obóz narodowo-konserwatywny skupiony wokół Prawa i Sprawiedliwości. W wyniku jesiennych wyborów do *Bundestagu* w RFN ostatecznie utworzona została ponownie „wielka koalicja” CDU/CSU-SPD, a kanclerzem rządu została Angela Merkel.

Nowa kanclerz Niemiec początkowo forsowała pomysł reanimacji traktatu konstytucyjnego i niechętnie odnosiła się do propozycji zmian w jego treści. Musiała jednak wziąć po uwagę stanowisko Francji, gdzie ścierały się najogólniej mówiąc dwie koncepcje. Kandydatka do fotela prezydenckiego socjalistka Ségolène Royal dawała do zrozumienia, że nawet po wprowadzeniu zmian do traktatu konstytucyjnego jest zdecydowana poddać go nowemu referendum, którego wynik był niepewny. Natomiast dotychczasowy minister spraw wewnętrznych Nicolas Sarkozy szukając wyjścia z impasu od początku 2006 r. forsował przyjęcie „uproszczonego traktatu” (*traité simplifié*). Proponował jego „odchudzenie” i przyjęcie najważniejszych zapisów, które umożliwiałyby dobre funkcjonowanie Unii w przyszłości²⁹.

Propozycja Sarkozy’ego była kusząca, gdyż nowy traktat zachowując najważniejszą substancję starego nie musiał być poddawany drodze referendalnej. Jako że propozycję tę wsparła Hiszpania, w maju 2006 r. Niemcy ustąpiły. 27/28 maja na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych państw unijnych w Klosterneuburgu

²⁷ H. Kleger, *Über das erfolgreiche Scheitern einer europäischen Verfassung*, w: J. Franzke, *op. cit.*, s. 21-42; M. Jopp, G.-S. Kuhle, *Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden*, „Integration” nr 3/2005, s. 257-259.

²⁸ G. Amato, *Nach der Sintflut*, „Internationale Politik” nr 7/2005, s. 13-16; K. Lamers, *Die Fundamente tragen noch*, *ibidem*, s. 29-35. Por. A. Severin, *The Future of the EU: A Reed for a New Vision*, „Internationale Politik und Gesellschaft” nr 1/2006, s. 11-19.

²⁹ G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Frankreich zurück in Europa, aber mit welchem Kurs?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Bd. 38/2007, s. 11-18; *taż*, *Franco-Germans realtions under the Grand Coalition*, „Foreign Policy in Dialogue” nr 4/2006.

k. Wiednia szef dyplomacji niemieckiej Frank-Walter Steinmeier przyznał, że byłoby nie do pomyślenia przedłożenie po raz kolejny społeczeństwu francuskiemu i holenderskiemu niezmienionej wersji traktatu³⁰.

Francja i Niemcy uzgodniły, że zbliżająca się w pierwszej połowie 2007 r. prezydencja niemiecka w Unii i zarazem 50. rocznica uchwalenia traktatów rzymskich będzie dobrą okazją do zaprezentowania konstruktywnych rozwiązań. Niemcy już na wstępnym etapie wspólnie z Komisją Europejską postanowiły pilotować całą debatę nad przyszłością Unii Europejskiej. Podczas szczytu 25 państw w Brukseli w dniach 16-17 czerwca 2006 r. w dokumencie (tzw. wnioski końcowe), który oficjalnie został przyjęty na zakończenie szczytu, przewidywano, że niemieckie przewodnictwo w UE przygotuje raport na temat „możliwych przyszłych rozwiązań” w sprawie unijnej konstytucji, a „konieczne kroki”, by dokonać reform instytucjonalnych „będą podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 r.”, czyli po wyborach we Francji i Holandii³¹.

Niemieckie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r. podporządkowane było reanimacji traktatu konstytucyjnego i obchodom 50-lecia traktatów rzymskich. W Urzędzie Kanclerskim eurokonstytucji nadano najwyższy priorytet i podjęto działania mające na celu wysondowanie i pozyskanie państw członkowskich UE dla przyjęcia tak silnie przez Niemców dotąd wspieranego projektu.

W wyniku koncyliacyjnych zabiegów Niemiec, które sprowadzały się do licznych spotkań i wymiany poglądów ze specjalnymi pełnomocnikami rządów państw członkowskich (tzw. szerpami), stopniowo wypracowany został kompromis. W dniach 21-23 czerwca 2007 r. na szczycie Rady Europejskiej, po 36 godzinach niezwykle trudnych negocjacji unijni przywódcy uzgodnili mandat negocjacyjny, na podstawie którego Konferencja Międzyrządowa zredagować miała nowy dokument – „Traktat reformujący” zmieniający obowiązujące traktaty z myślą o zwiększeniu efektywności funkcjonowania rozszerzonej Unii i umocnieniu jej legitymacji demokratycznej, jak również spójności jej działań zewnętrznych.

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła prace podczas prezydencji Portugalii, od spotkania ministrów spraw zagranicznych 23 lipca 2007 r. w Brukseli. Wtedy też przedstawiono pierwszy projekt traktatu reformującego. Ostateczny kształt traktatu został uzgodniony przez szefów państw i rządów podczas szczytu UE w Lizbonie w dniach 18-19 października 2007 r. Po dopracowaniu techniczno-redakcyjnym i przetłumaczeniu na wszystkie języki urzędowe UE, traktat reformujący UE został podpisany 13 grudnia 2007 r. w lizbońskim Klasztorze Hieronimitów.

³⁰ A. Maurer, *Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” Bd. 43/2007, s. 3-8; G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Europapolitik unter Angela Merkel. Enge Gestaltungsspielräume in Krisenzeiten*, w: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel*, Wiesbaden 2009, s. 276.

³¹ K. O. Lang, *Wie weiter mit dem EU Erweiterungsprozess?*, w: J. Franzke (Hrsg.), *Europa in der Denkpause...*, s. 23-36.

W nowym traktacie zrezygnowano z koncepcji konstytucyjnej polegającej na uchynieniu wszystkich obowiązujących traktatów i zastąpieniu ich „konstytucją”. Ważne jednak było, że jej najistotniejsze postanowienia (ok. 75-80% zawartości) znalazło się w nowym traktacie. Zawierał on dwie zasadnicze klauzule zmieniające odpowiednio traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). TUE zachował swoją obecną nazwę, natomiast TWE zmienił nazwę na traktat o funkcjonowaniu Unii. Po jego wejściu w życie UE miała posiadać jednolitą osobowość prawną. Wyraz „Wspólnota” został w całym tekście zastąpiony wyrazem „Unia”; w tekście znalazło się stwierdzenie, że te dwa traktaty są traktatami stanowiącymi podstawę Unii oraz że Unia zastępuje Wspólnotę i jest jej następcą prawnym. Jak wspomniano, TUE i Traktat o funkcjonowaniu UE nie miały charakteru konstytucyjnego. I ten termin nie miał być stosowany w przyszłości. „Minister spraw zagranicznych Unii” pozostał Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Traktat lizboński dokonał istotnych zmian dotyczących dotychczasowej Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Nastąpiło rozdzielenie jej na Radę do Spraw Zagranicznych i Radę do Spraw Ogólnych. Prowadzenie Rady do Spraw Zagranicznych wyłączono z kompetencji Prezydencji. Rada do Spraw Zagranicznych, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i bezpieczeństwa, opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii. Nie używano już określeń „ustawa” i „ustawa ramowa”, zostały natomiast zachowane obecnie stosowane określenia „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”. Zgodnie z niektórymi życzeniami, m.in. Polski, aby zatrzeć wrażenie, że Unia staje się „superpaństwem”, w nowym traktacie zrezygnowano z artykułu mówiącego o symbolach UE, takich jak flaga, hymn lub dewiza. W odniesieniu do pierwszeństwa prawa UE konferencja międzyrządowa przyjęła deklarację przywołującą obowiązujące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE.

Najważniejsze postanowienia dotyczyły sposobu podejmowania decyzji. Ostatecznie uzgodniono, że do 1 listopada 2014 r. będzie obowiązywać system nicejski. Po tej dacie wejdzie w życie wspomniana zasada „podwójnej większości”. Przez pierwsze trzy lata do 31 marca 2017 r. jednakże każde państwo może zażądać, aby głosowanie odbyło się w systemie nicejskim. Dodatkowo w latach 2014-2017 kilka państw zgodnie z tzw. kompromisem z Joaniny z 1994 r. mogło opóźnić wejście w życie decyzji. Jeśli grupie członków Rady nie wystarczy głosów do zablokowania określonej uchwały, będą mogły mimo to odwlekać podjęcie decyzji w tej sprawie. Warunkiem będzie odpowiednia wielkość tej grupy (do 2017 r.: kraje reprezentujące co najmniej 75% ludności lub 75% liczby państw niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej; od 2017 r.: 55% ludności lub 55% liczby państw niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej). Inne ważne postanowienia dotyczyły zwiększenia obszarów (m.in. sprawy sądowe i policyjne), w których decyzje zapadać będą większością głosów. Następowało coraz większe odchodzenie od

zasady jednomyślności, ponieważ kryterium kwalifikowanej większości poszerzono o kolejne 44 dziedziny funkcjonowania UE³².

Traktat lizboński wprowadzając zmiany do TUE i TFUE ustanawiał nowe reguły prezydencji w Radzie UE. Było to pochodną dążenia do ustanowienia prezydencji grupowej, działającej w systemie rotacji urzędu stałego przewodniczącego Rady Europejskiej i Urzędu Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Traktat o UE i dołączona do Aktu Końcowego konferencji międzyrządowej 2007 r. deklaracja (nr 9) stanowią, iż prezydencję w poszczególnych konfiguracjach Rady UE, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy, przy czym każdy z nich przez 6 miesięcy przewodniczy wszystkim formacjom Rady UE. Ustanowienie tzw. trio usprawnić miało funkcjonowanie Rady głównie w obszarze działań legislacyjnych, które z uwagi na swoją skomplikowaną materię regularnie wykraczały poza obręb funkcjonowania jednej prezydencji. Poza tym rotacyjne prezydencje, trwające pół roku, uznawane były za jedno z głównych źródeł braku ciągłości i stabilności Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, co osłabiało pozycję UE na arenie międzynarodowej³³.

Traktat zapowiedział ustanowienie urzędu przewodniczącego (prezydenta) Rady Europejskiej, wybieranego przez szefów państw i rządów krajów członkowskich. Miał przewodniczyć (na okres 2,5 roku z jedną możliwością reelekcji) obradom Rady Europejskiej, zapewniać przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych, wspomagać osiąganie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej oraz przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Zgodnie z zapisem traktatowym przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa³⁴.

Od 2014 r. zmianie ulegnie skład Komisji Europejskiej. Zarzucono formułę „jeden kraj – jeden komisarz” na rzecz redukcji liczby komisarzy reprezentujących 2/3 liczby państw członkowskich. UE. Zgodnie z postulatem Holandii wzmocniona

³² J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012, s. 111.

³³ J. J. Węc, *Nowe zasady sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni”, nr 3/2011, s. 4-20.

³⁴ Art. 15, *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 83 z 10 marca 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>; M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty prawne i polityczne*, Warszawa 2012, s. 173-176.

została rola parlamentów narodowych, które będą mogły domagać się od Komisji Europejskiej ponownej analizy każdego nowego aktu prawnego, czuwać nad poszanowaniem zasady pomocniczości, uczestniczyć we wdrażaniu „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (włączać się w polityczną kontrolę nad Europolem, oceniać działalność Eurojustu). Musiały być także konsultowane w sprawie przyjmowania nowych członków do UE³⁵.

Również na życzenie Holandii przyjęto formułę, że państwa kandydujące do członkostwa w Unii muszą bezwzględnie przestrzegać kryteriów przyjęcia ustalonych w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. W końcu traktat miałyby stwierdzić prawnie wiążący charakter unijnej Karty Praw Podstawowych (przy sprzeciwie Wielkiej Brytanii i zastrzeżeniach Polski co do niektórych jej fragmentów dotyczących własnego kształtowania polityki rodzinnej i obyczajowej)³⁶.

W obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa traktat lizboński reformuje w ograniczonym zakresie zestaw instrumentów, za pomocą których realizowana jest WPZiB. Nastąpiło pewne uproszczenie i uporządkowanie istniejących dotąd środków prawnych. Zamiast określania zasad i ogólnych wytycznych, Rada określać będzie strategiczne interesy Unii, ustalać cele oraz określać ogólne wytyczne, a także przyjmować niezbędne decyzje. Zaniechano stosowania istniejących określeń, jakimi były „wspólne strategie”, zamiast „wspólnych działań” i „wspólnych stanowisk” przyjęto odpowiednio „działania” i „stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię”³⁷. Ważnym wzmocnieniem unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa była możliwość zwoływania przez przewodniczącą Rady Europejskiej – jeżeli wymagałaby tego sytuacja międzynarodowa – nadzwyczajnego posiedzenia tej instytucji w celu określenia strategii działania UE w obliczu zaistniałego położenia³⁸.

Podstawowym mankamentem częściowo na nowo zdefiniowanej WPZiB było zachowanie *de facto* starej struktury II filaru Unii Europejskiej, który ma bez wątplenia charakter współpracy międzyrządowej, odróżniający go chociażby od ponadnarodowego charakteru I filaru. Formalnie traktat lizboński likwidował strukturę filarową Unii Europejskiej, co miało skutkować m.in. tym, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa została włączona do działań zewnętrznych Unii. Nadal jednak w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obronności UE – co było efektem bezkompromisowych nacisków Wielkiej Brytanii – obowiązywać miał wymóg jednomyślności, a nie większości kwalifikowanej, co z miejsca rodziło pytanie o sprawność i skuteczność tej polityki.

³⁵ *Ibidem*, art. 12.

³⁶ Szerzej zob. J. Sozański, *Prawa Człowieka w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*, Warszawa-Poznań 2010; A. Wróbel, (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009.

³⁷ Art. 25, *Wersje skonsolidowane...*

³⁸ Art. 13, *ibidem*.

Spore wątpliwości budził fakt połączenia istniejących dotąd niezależnie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz Komisarza ds. Zewnętrznych Unii. Istnieje obawa, że nastąpi swoiste rozdziarcie; z jednej strony Wysoki Przedstawiciel jako komisarz reprezentować będzie musiał nadrzędny interes wspólnotowy, z drugiej jako egzekutywa WPZiB uwzględniać interesy ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, działających w ramach klasycznej formuły współpracy międzyrządowej. Wiadomo było, że Wysoki Przedstawiciel będzie mógł działać tylko na podstawie decyzji podjętych przez wszystkie państwa członkowskie. Wiele jednak zależało od osobowości i siły przebiccia tego urzędnika, gdyż od jego sprawności w działaniu zależała efektywność polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony UE, a tym samym pośrednio ranga UE w świecie³⁹.

Nowy Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB kieruje jedną z największych służb dyplomatycznych na świecie – Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Współpracuje ona ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. W jej skład wchodzi urzędnicy właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również personel delegowany przez krajowe służby dyplomatyczne. Rada, na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji, określi organizację i zasady funkcjonowania Służby⁴⁰.

Nietrudno było zauważyć, że idea powołania do życia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych ma na celu zapewnienie ściślejszej współpracy i spójności działania w ramach WPZiB oraz uczynienie z niej wyrazistego narzędzia prowadzenia przez UE polityki ponadregionalnej. O faktycznej roli zadecyduje jednak zakres działania, jaki obejmie. Ustalenie tego wraz z przygotowaniem jej utworzenia powierzono Sekretarzowi Generalnemu Rady, Wysokiemu Przedstawicielowi, Komisji oraz państwom członkowskim⁴¹.

Mając na uwadze zgłaszane przez niektóre państwa członkowskie wątpliwości dotyczące ewentualnego ograniczenia prerogatyw dyplomacji krajowych na rzecz Służby, w deklaracji towarzyszącej traktatowi lizbońskiemu zapewniono, iż żadne z postanowień traktatu, w tym utworzenie ESDZ, nie będzie miało wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia państwa członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na udział państwa członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Traktat lizboński precyzuje także rolę Parlamentu Europejskiego w funkcjonowaniu WPZiB. Wysoki Przedstawiciel zobowiązany został do regularnego

³⁹ R. Kownacki, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa w Traktacie Lizbońskim – realne wzmocnienie czy nieistotny lifting?*, http://www.sdpl.fc.pl/WPZiB_Traktat_Lizbonski.pdf.

⁴⁰ Art. 13a, *Wersje skonsolidowane...*

⁴¹ R. Kownacki, *op. cit.*

konsultowania z Parlamentem głównych aspektów i podstawowych opcji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Współpraca z Parlamentem polegać ma również na informowaniu go o rozwoju tych polityk. Zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest również czuwanie nad tym, by poglądy PE zostały należycie uwzględnione⁴².

Powstałej w 1999 r. Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony traktat również poświęcał sporo miejsca. Podkreślano, że ta polityka stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a jej celem będzie zapewnienie Unii zdolności operacyjnej opartej na środkach cywilnych i wojskowych. UE może korzystać z nich w przeprowadzanych poza jej terytorium misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, opierając się na zdolnościach zapewnianych przez państwa członkowskie. Sprecyzowane zostały zobowiązania państw, które zgodziły się uczestniczyć w realizacji WPBiO. Nałożono na nie obowiązek oddania do dyspozycji Unii swoich zdolności cywilnych i wojskowych, które umożliwią osiągnięcie celów określonych przez Radę. Dodatkowo, umożliwiono przekazanie do dyspozycji WPBiO sił wielonarodowych powołanych wspólnie przez państwa członkowskie⁴³.

Ważnym zapisem, przejętym w traktacie lizbońskim z traktatu konstytucyjnego był ustęp o klauzuli sojuszniczej o wzajemnej obronie (Art. 42 ust. 7 TUE). Podobnie jak we wcześniejszych traktatach, aby nie urazić USA, zapewniano partnerów zza oceanu, że „polityka Unii (...) nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych Państw Członkowskich. Szanuje ona wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego zobowiązania Państw Członkowskich, które uważają, że ich wspólna obrona jest wykonywana w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (*NATO*) oraz jest zgodna z przyjętą w tych ramach wspólną polityką bezpieczeństwa i obronną”⁴⁴.

Zapis o klauzuli sojuszniczej UE posiada jednak wyraziste ograniczenia. Nie może prowadzić, jak wskazano wyżej, do konfliktu interesów Unii Europejskiej z *NATO*, ponieważ wywołałoby to duże perturbacje w zakresie bezpieczeństwa europejskiego. Klauzula obejmuje wyłącznie pomoc udzielaną sobie wzajemnie przez państwa członkowskie. Państwa neutralne (lub prowadzące taką politykę), członkowie UE, w razie agresji zbrojnej przeciwko jakiemukolwiek państwu unijnemu nie są zobowiązane do uczestnictwa w takich akcjach, choć same mogą korzystać z pomocy i wsparcia pozostałych państw unijnych. I wreszcie pomoc udzielona państwu członkowskiemu musi być zgodna z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Jak trafnie podkreśla Janusz J. Węc, „ustanowienie klauzuli

⁴² Art. 12, *Wersje skonsolidowane...*

⁴³ Art. 42, *ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*. O początkach zob. R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

sojuszniczej nie oznacza, iż Unia Europejska staje się sojuszem obronnym”. Decyzje w tej sprawie ma w bliżej nieokreślonej przyszłości podjąć Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie, a wszystkie państwa członkowskie muszą ją ratyfikować zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. I jak dodaje J. J. Węc „Znaczenie tej klauzuli osłabia także fakt, że traktat lizboński nie precyzuje szczegółowych procedur jej uruchomienia ani na poziomie instytucjonalnym, ani na poziomie operacyjnym”⁴⁵.

Traktat z Lizbony ustanawia także klauzulę solidarności, odnoszącą się jednakże nie tylko do WPZiB, ale także do wszystkich praktycznie działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Wychodząc pod względem instytucjonalnym poza ten obszar klauzula zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do solidarnego współdziałania, jeżeli dany kraj członkowski stałby się przedmiotem ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Wówczas UE ma prawo zmobilizować wszystkie środki i instrumenty, nie wyłączając wojskowych⁴⁶.

Traktat lizboński potwierdza dotychczasowe przepisy dotyczące wydatków administracyjnych ponoszonych przez instytucje UE i wydatków na cele operacyjne obejmujące realizację celów i zadań WPZiB. Będą one nadal finansowane z budżetu ogólnego Unii, z wyjątkiem wydatków operacyjnych o charakterze wojskowym i polityczno-obronnym, a także przypadków, gdy Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednomyślnie, postanowi inaczej. Jeżeli wydatki nie są pokrywane z budżetu ogólnego UE, ponoszą je państwa członkowskie według kryterium PKB (tzw. mechanizm ATHENA). Traktat lizboński po raz pierwszy zobowiązuje UE do utworzenia specjalnego funduszu, gwarantującego szybki dostęp do środków budżetowych Unii w celu sfinansowania doraźnych inicjatyw, w tym działań przygotowawczych do misji petersberskich. Decyzję w tej sprawie podejmuje Rada UE stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Dodatkowo traktat nakłada na państwa członkowskie po raz pierwszy obowiązek finansowania działań przygotowawczych do misji petersberskich o charakterze militarnym z tzw. funduszu początkowego, zasilanego ze składek tychże państw⁴⁷.

Po pewnych perturbacjach, traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Po czerwcowych wyborach do Parlamentu Europejskiego, jesienią wyłoniona została nowa Komisja Europejska, ustanowiono urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej, który objął doświadczony polityk, były premier Belgii, ale mało znany poza obszarem Beneluksu Herman van Rompuy. Szefową unijnej dyplomacji została oceniana powszechnie za mało przebojową Catherine Ashton, której podporządkowano Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Obie nominacje przyjęte zostały z mieszanymi uczuciami. Unijni przywódcy dość szybko

⁴⁵ J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 265.

⁴⁶ Art. 222. *Wersje skonsolidowane...*

⁴⁷ J. J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 255.

skonfrontowani zostali z nabrzmiały problemami, które pojawiły się w związku z misjami UE w Afganistanie, na Bliskim Wschodzie i przede wszystkim w 2011 r. w Afryce Północnej.

*

Przyjęte w Lizbonie rozwiązania instytucjonalne ocenić można było jako wzmocnienie metody współpracy międzyrządowej w Unii Europejskiej. Główne mocarstwa nadal zazdrośnie strzegły pozycji i niechętnie godziły się na uszczuplenie własnych prerogatyw. Kryzys finansowy strefy euro jednakże z każdym dniem unaoczniał niedostatki systemu organizacyjno-instytucjonalnego UE i postawił pod znakiem zapytania jej dalsze funkcjonowanie na podstawie ustaleń traktatu lizbońskiego. Dzisiaj widać wyraźnie niedostatki w sferze funkcjonowania integracji gospodarczej i powszechnie uważa się, że powinna jej towarzyszyć ścisła kooperacja polityczna. W początkach 2012 r. inicjatywę przejęli Niemcy, mając silne wsparcie przede wszystkim z Polski. M.in. podpisując 2 marca 2012 r. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej kanclerz A. Merkel wyraziła nadzieję, że zawiera on elementy „pozwalające przejść w krótkiej perspektywie do unii politycznej”⁴⁸. W tym samym czasie (20.03.) Niemcy były też promotorem zwołania Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Europy złożonej z ministrów spraw zagranicznych 11 państw unijnych (Polska, Niemcy, Francja, Austria, Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Portugalia i Włochy), która przygotowała pomysły jak przezwyciężyć kryzys w Europie, aby z jednej strony bardziej ją usprawnić, a z drugiej uczynić jeszcze bardziej demokratyczną.

Po znanym wystąpieniu polskiego ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego 28 listopada 2011 r. w siedzibie Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie, gdzie zaapelował on o nową solidarność europejską i odwagę w podejmowaniu trudnych decyzji, które mogą zaowocować pełną integracją europejską (federacją) i zachęcał Niemcy do przeprowadzenia reformom, Polska włączyła się aktywnie w debatę nad perspektywami rozwojowymi UE. Wielokrotnie minister Sikorski wypowiadał się za połączeniem kompetencji szefa Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej i wybór takiej osoby przez Parlament Europejski, bądź nawet przez obywateli krajów Unii w bezpośrednim głosowaniu. W jego przekonaniu taki mandat miałby wyjaśnić sytuację w Europie i wzmocnić unijny głos na międzynarodowej arenie⁴⁹.

⁴⁸ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu den Ergebnissen des Europäischen Rates am 1./2. März in Brüssel*, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/03/2012-03-02-eu-rat-bkin.html?sessionid=F458A5386E89610086C5F39441F36975.s2tönn=28588&_site=Nachhaltigkeit.

⁴⁹ *Minister Radosław Sikorski i Henry Kissinger debatowali o Europie, 27.06.2012. Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, <http://www.ms.gov.pl/Minister,Radoslaw,Sikorski,i,Henry,Kissinger,debatowali,o,Europie,54183.html>.

17 września 2012 r. odbyło się finałowe spotkanie Grupy Refleksyjnej w Warszawie, gdzie przyjęto końcowe ustalenia. Streszczenie postanowień zawartych w raporcie Grupy ds. Przyszłości UE odnaleźć można było we wspólnym artykule Sikorskiego i ministra spraw zagranicznych Niemiec Guido Westerwellego opublikowanym w „International Herald Tribune”. Wśród koniecznych działań ministrowie wymieniają reformę strukturalną Unii Walutowej i Gospodarczej oraz wzmocnienie jej poprzez dyscyplinę finansową państw unijnych, która jednak – podkreślają – nie może dławić wzrostu gospodarczego i zmniejszać konkurencyjności UE. Zaapelowano o większe kompetencje na poziomie unijnym w kwestii nadzorowania budżetów państw członkowskich, o bardziej wiążącą współpracę gospodarczą między państwami w dziedzinach kluczowych dla wzrostu i konkurencyjności oraz o utworzenie skutecznego mechanizmu nadzoru banków. Proponowano przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego w Europejski Fundusz Walutowy. Wśród koniecznych kroków wymienia się także rozwój unijnej dyplomacji i wzmocnienie ochrony zewnętrznych granic strefy Schengen (Europejska Straż Graniczna). Westerwelle i Sikorski zaznaczają też, że rozszerzenie kompetencji instytucji unijnych możliwe jest tylko pod warunkiem, że będą miały silną legitymację demokratyczną. W tym celu ministrowie proponują wzmocnienie Parlamentu Europejskiego (ustanowienie wspólnej listy europejskiej obejmującej 25 kandydatów do PE) oraz zaangażowanie parlamentów narodowych⁵⁰.

Nie ulega wątpliwości, iż wśród polityków unijnych wzrasta świadomość, że w coraz szybciej globalizującym się świecie, biorąc pod uwagę unilateralną postawę Stanów Zjednoczonych Ameryki, rosnącą potęgę Chin Ludowych oraz Indii, wzrastające zagrożenia w obszarze światowych wyzwań ekologicznych czy wreszcie międzynarodowy terroryzm, Unia Europejska chcąc zachować pozycję kluczowego gracza – mówiąc językiem Zbigniewa Brzezińskiego – na „wielkiej szachownicy” polityki globalnej musi przemawiać jednym, zdecydowanym głosem. Powinna współdziałać ściśle z USA, tam gdzie to jest konieczne i niezbędne, ale jednocześnie twardo bronić swoich interesów, zwłaszcza gospodarczych przed amerykańską konkurencją. Kluczowe znaczenie ma tutaj konsekwentna reforma WPZiB oraz WPBiO w celu zapewnienia im większej skuteczności. Rację miał być sekretarz stanu H. Kissinger, który podczas pobytu w Warszawie w czerwcu 2012 r. z ubolewaniem konstatawał że w wielu istotnych kwestiach brakuje jednego europejskiego głosu, a „Europa nie posiada organizacji wewnętrznej, ani nawet koncepcji, by stać się supermocarstwem”⁵¹.

⁵⁰ R. Sikorski, G. Westerwelle, *A New Vision of Europe*, „International Herald Tribune”, 17.09.2012, http://www.nytimes.com/2012/09/18/opinion/a-new-vision-of-europe.html?_r=0; *W Warszawie ostatnie spotkanie Grupy Refleksyjnej ds. przyszłości UE*, „Gazeta Wyborcza” z 17.09.2012.

⁵¹ *Kissinger w Warszawie: Europa za słaba by być supermocarstwem*, „Gazeta Wyborcza” z 27.06.2012.

Z drugiej strony nie można zapominać, że Unia Europejska jest przede wszystkim mocarstwem cywilnym, choć posiada do dyspozycji olbrzymie środki militarne będące do dyspozycji poszczególnych państw członkowskich. Od lat 90. ubiegłego stulecia aktywnie uczestniczy w stabilizacji rządów i państw począwszy od Sierra Leone, przez Maroko, Liban, Ukrainę, Gruzję po Czad i Macedonię. Po 2001 r. w ramach misji wojskowych i cywilnych jej oddziały spotkać można było w różnych zapalnych miejscach na świecie: w Rogu Afryki (Dżibuti, Erytrea, Etiopia), Zatoce Perskiej (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt), czarnej Afryce (Demokratyczna Republika Konga, Kenia, Darfur), na Bałkanach (Macedonia, Bośnia-Hercegowina, Kosowo), Bliskim Wschodzie (Liban), na Oceanie Indyjskim i Morzu Śródziemnym. Wspiera tym samym ofiarnie wysiłki Stanów Zjednoczonych idące w kierunku stabilizacji światowego ładu i coraz więcej amerykańskich polityków i ekspertów z dziedziny bezpieczeństwa docenia to zaangażowanie⁵².

Opracowanie przygotowane w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki nr N N 116453540 „USA – Europa. Wyzwania, trendy, perspektywy”, realizowanego w Instytucie Zachodnim w latach 2011-2013

ABSTRACT

Since the beginning of the 21st century a debate has been underway in the European Union on the future systemic model of this organization and the necessity of implementing indispensable institutional changes that would prepare it to operate in an increasingly globalizing world. The discussion that took place in the years 2000-2002 resulted in launching work by the European Convent, which in June 2003 drafted a bold project of a Constitution for Europe. As a result of opposition from many countries which feared the loss of their sovereignty and especially after referenda in France and Holland at the end of May and beginning of June 2005 the Constitutional Treaty was not enforced. Following a French-German agreement it was modified and given the form of a “reform treaty” (a “simplified” one). Elements that could be associated with the project of the earlier EU Constitution were deleted. However, it is estimated that the Treaty of Lisbon enforced in December 2007 retained about 80% of the substance of the old Constitutional Treaty.

⁵² A. Moravcsik, *U.S-EU Relations: Putting the Bush Years Perspective*, w: F. Bindi, (ed.), *The Foreign Policy of the European Union*, Washington 2010, s. 207.