

MIKOŁAJ J. TOMASZYK

Warszawa

## Unia Europejska w dwa lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony

Uwarunkowania negocjacji i wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie pozostawiały złudzeń, że nowy traktat kończąc trwającą od kilku lat reformę ustrojową w Unii otwiera *de facto* w gronie państw członkowskich na nowo debatę na temat przyszłości integracji europejskiej. Ogólność zasadniczych przepisów nowego traktatu, trudności związane z jego wejściem w życie, a także uwarunkowania zewnętrzno-systemowe w postaci kryzysu gospodarczego sprawiają, że UE nabiera kształtu w toku implementacji TL.

Mimo powyższych uwarunkowań TL nie zmienia wypracowanego w ramach wcześniej przyjętych traktatów charakteru UE, która zachowuje swoją specyfikę, łącząc cechy ponadnarodowej i międzyrządowej współpracy wszystkich aktorów procesu integracji europejskiej. Dokument jest w całości wyrazem woli i wyobrażeń państw członkowskich o UE. Jednak nie określa on jej *inalite politique*. Dynamika integracji europejskiej w oparciu o TL kształtuje się w momencie dookreślania katalogu uprawnień instytucji europejskich, które w dalszym ciągu poszukując równowagi instytucjonalnej, walczą o swoją pozycję w instytucjonalnej architekturze UE. Jest to walka o władzę i wpływ. Jej polem jest m.in. kształt Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, wieloletni budżet UE, rywalizacja instytucji o palmę pierwszeństwa w walce z kryzysem, praktyczny zakres uprawnień Przewodniczącego RE i Wysokiego Przedstawiciela, a także pozycja i rola państwa sprawującego przewodnictwo w RUE.

Dwa lata obowiązywania Traktatu z Lizbony przekonują, że ogólność jego przepisów była zamierzonym zabiegiem członków IGC 2007, który pozwolił na przyjęcie dokumentu i odłożenie w czasie strategicznych, aczkolwiek kłopotliwych na etapie konferencji decyzji. Celem nadrzędnym było zakończenie trwającej od kilku lat reformy traktatowej UE i nadanie organizacji nowych podstaw do funkcjonowania. Wypracowana w trakcie IGC oraz w toku ratyfikacji dokumentu równowaga instytucjonalna nie uległa zasadniczemu zachwianiu, a wypracowany *status quo* jest dobrze strzeżonym kompromisem, którego naruszenie mogłoby zachwiać architekturą UE.

Praktyka obowiązywania TL pokazuje, że w dalszym ciągu mamy do czynienia z przesileniami władzy w ramach trójkąta instytucjonalnego, który dzięki upodmiotowieniu RE staje się rombem koncentrującym ponadnarodowe i międzyrządowe interesy aktorów integracji europejskiej. W wielu obszarach jak m.in. w zakresie rocznej procedury budżetowej; Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych widać wyraźnie w dalszym ciągu ścierające się dwie perspektywy integracji europejskiej. Działania PE i KE zmierzające w kierunku wzmocnienia metody wspólnotowej kosztem międzyrządowej są skutecznie blokowane przez państwa członkowskie. Czyni to podejmowane decyzje mało wyrazistymi, niepełnymi, nadając im tymczasowy charakter. Ponadto

w kontekście podejmowania działań zaradczych skutkiem kryzysu gospodarczego KE musi walczyć o swoją pozycję instytucjonalną wynikającą z traktatu, jak i praktyki funkcjonowania. Walka z kryzysem wzmacnia, bowiem międzyrządowe zarządzanie i *de facto* inicjatywę w zakresie opracowywania scenariuszy wyjścia z kryzysu podejmują państwa członkowskie w ramach RUE i poza nią. Nie służy to solidarnościowemu podejściu do integracji europejskiej i tym samym wzmacnia narodowe motywacje państw członkowskich powodując wzrost nastrojów nacjonalistycznych.

Na obecny kształt przepisów traktatu ma bez wątpienia wpływ wiele czynników. Ich charakter wpisuje się w pozatraktatowe zmiany w Unii Europejskiej, które pozwalają jej reagować na zmiany zachodzące wewnątrz systemu, jak i w jego otoczeniu. Do jednych z ważniejszych multiplikatorów zmian zaliczyć należy: problemy z ratyfikacją TL w Irlandii, w Niemczech, w Republice Czeskiej i w Polsce; podjęcie przez Unię walki ze skutkami światowego kryzysu gospodarczego<sup>1</sup>, koordynacja działań zwalczających skutki kryzysu oraz wprowadzanie w życie przepisów precyzujących charakter Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych czy też charakter współpracy Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie rocznej procedury budżetowej. Nie mniejsze znaczenie na kształt unijnego systemu ma praktyka funkcjonowania nowych czy też na nowo określonych instytucji UE.

## 1. TL a instytucje UE

Większość przepisów TL odwołuje się w swej treści do rozwiązań wypracowanych w ramach Konwentu ds. Przyszłości UE zawartych ostatecznie w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Fiasko ratyfikacyjne tego dokumentu rozpoczęło trwający do początku 2007 roku okres refleksji pokonstytucyjnej. Państwa członkowskie, przystępując do opracowania pod auspicjami prezydencji niemieckiej mandatu na konferencję międzyrządową podzielały przekonanie, że podstawą do dyskusji o kierunkach reformy traktatowej był właśnie TKE, a nowy traktat reformujący miał być pozbawiony konstrukcji *quasi* konstytucyjnych, państwowych, co miało uprawdopodobnić jego wejście w życie jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku.

W odniesieniu do szczegółowych regulacji określających kształt instytucji UE zwracają uwagę te dotyczące składu KE. W pierwotnej wersji zarówno TKE, jak i TL potwierdzały określoną w TWE zasadę, że w momencie, gdy Unia osiągnie liczbę 27 państw członkowskich liczba członków KE będzie mniejsza od liczby państw członkowskich, a jej członkowie będą wybierani przez Radę UE na zasadzie jednomyślności w oparciu o system rotacji. Pierwsza w ten sposób wybrana Komisja Europejska miała zacząć swoje prace po wyborach do PE z 2009 roku. Art. I-26 ust. 5 TKE wnosił, że ten

---

<sup>1</sup> W tym kontekście z całą powagą należy przyjąć zapowiadaną przez N. Sarkozy i A. Merkel zmianę TL, której zasadniczym celem ma być zacieśnienie współpracy państw należących do strefy euro. Ma być to realna odpowiedź wspierająca inne działania zaradcze skutkiem kryzysu finansów publicznych w strefie euro, a konkretne treści proponowanych zmian mają zostać przedstawione wszystkim członkom UE jeszcze przed szczytem Rady Europejskiej w grudniu 2011 r.

sposób wyboru KE znacznie obowiązywać dopiero po drugich wyborach do PE od daty jego wejścia w życie – czyli *de facto* w roku 2014. Tę samą logikę przyjęto w TL<sup>2</sup>. Ostatecznie jednak zasada ta uległa zmianie na skutek problemów z ratyfikacją TL w Irlandii<sup>3</sup>. Rząd tego państwa wynegocjował m.in. zmianę tych przepisów w pakiecie umożliwiającym powtórzenie referendum ratyfikacyjnego. Stąd skład KE nadal będzie odzwierciedlał zasadę: jedno państwo – jeden komisarz. Decyzję zmieniającą powyższe może jednomyślnie podjąć Rada Europejska.

Na przykładzie zasad wyboru Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego zauważa się, iż umocnienie wspólnotowego wymiaru Komisji Europejskiej poprzez przypisanie jej większej ilości prerogatyw, a także zwiększenie roli kontrolnej Parlamentu Europejskiego nad Komisją, jest działaniem pozornym, gdyż dla przykładu każdorazowo wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej mimo deklaracji traktatowej o uznaniu wyników wyborów do PE, jest uzależniony od woli szefów państw lub rządów. W praktyce PE, zmieniając porozumienie międzyinstytucjonalne z KE, wzmocnił swój formalny udział w tej procedurze, o czym bardziej szczegółowo w dalszej części tekstu.

Podobnie kwestia instytucjonalizacji Rady Europejskiej z wybieranym spoza jej grona przewodniczącym oraz ze zmianą jej składu członkowskiego, jest działaniem pozornie oddającym przywództwo europejskie w ręce jednej osoby. Każdorazowo bowiem wybór przewodniczącego RE jest uzależniony od woli państw członkowskich, a wynik pierwszej rekrutacji, że wśród państw członkowskich nie ma jednoznacznej woli wzmocnienia w rękach jednej osoby przywództwa europejskiego. Wyboru dokonano między wyrazistym, charyzmatycznym Tonym Blairem<sup>4</sup> a zasłużonym dobrze administrującym i potrafiącym budować kompromis Hermanem van Rompuy. Wybór tej drugiej kandydatury pozwala nabrać przekonania, że wśród czołowych stolic nie ma jednoznacznej woli na pozainstytucjonalne wzmocnienie tej instytucji, które mogłoby zagrażać ich wpływom w RE.

Traktat lizboński utrzymuje podział władzy legislacyjnej w UE w ramach trójkąta instytucjonalnego złożonego z Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Instytucjonalizacja Rady Europejskiej, na której czele staną Stały Przewodniczący<sup>6</sup>, wprowadza jeszcze jeden ośrodek władzy, którego zadaniem

<sup>2</sup> Art. 17 ust. 4 TUE.

<sup>3</sup> Por. M. J. Tomaszuk, *Proces ratyfikacji Traktatu lizbońskiego – casus Irlandii, RFN, Polski, Czech i Wielkiej Brytanii*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, Poznań 2009. Przyjęte zmiany mają status gentlemen's agreement, które skapitalizuje się w konkretnych przepisach traktatowych w momencie zawierania przez UE traktatu akcesyjnego Chorwacji.

<sup>4</sup> W grze była również kandydatura J. Solany.

<sup>5</sup> TL potwierdza zawarte w TKE, a wcześniej w TWE i orzecznictwie ETS-u zasady dotyczące działania instytucji. Są to m.in.: zasada jednolitych ram instytucjonalnych (art. 1-19 TKE) art. 13 TUE, których celem jest propagowanie wartości, realizacja celów i służenie interesom Unii i jej obywateli i Państw Członkowskich oraz zapewnienie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk; zasada równowagi instytucjonalnej (art. 1-19 ust. 2) art. 13 ust. 2 TUE, w myśl której każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej w traktatach, przy założeniu lojalnej współpracy ze sobą. Ta ostatnia zasada została inkorporowana do traktatu konstytucyjnego z orzecznictwa ETS-u i powtórzona w treści TUE w wersji TL.

<sup>6</sup> Na czele Rady Europejskiej ma stanąć wybierany na 2,5-letnią kadencję stały Przewodniczący. Stąd zmianie ulega zasada, że jej pracom przewodniczy premier bądź szef państwa aktualnie spr-

ma być zapewnienie ciągłości działań Unii oraz konsolidowanie interesów wszystkich aktorów procesu integracji europejskiej. Jest to również konsekwencja nadania Unii osobowości prawnej oraz potwierdzenia modelu rozwoju Unii jako organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Rada Europejska zmienia również w stosunku do zapisów TN swój skład osobowy. TL potwierdza ustalenia art. I-21 ust. 2 TKE określając, iż w skład Rady Europejskiej wchodzi sześć państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący, przewodniczący KE oraz Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Tym samym ze stałego składu Rady Europejskiej odchodzą ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich, a istotnym elementem wypełniającym rolę reprezentanta wymiaru spraw zagranicznych wypełnia Wysoki Przedstawiciel<sup>7</sup>.

## 2. TL a przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej

Warto zwrócić uwagę, że w momencie wprowadzenia funkcji Stałego Przewodniczącego RE oraz konsolidacji spraw zagranicznych w nowym katalogu uprawnień Wysokiego Przedstawiciela, zmianie ulega funkcja i ranga prezydencji państwa w Radzie UE. Ma to kolosalne znaczenie dla państw członkowskich, które w nowych realiach przejmowały przewodnictwo w Radzie. Na podstawie obserwacji np. prezydencji węgierskiej, polskiej a wcześniej belgijskiej<sup>8</sup> widać jednoznacznie przesunięcie punktu ciężkości na prezydencję rotacyjną, administrującą, której ambicją powinno być jak najlepsze zadbanie o interesy Rady w środowisku ciągle poszukującym równowagi instytucjonalnej<sup>9</sup>. Sama Rada UE zgodnie z literą TL zachowuje swoją dotychczasową nazwę. Tym samym zaproponowana w traktacie konstytucyjnym zmiana nazwy na Rada Ministrów<sup>10</sup> w efekcie dekonstytucjonalizacji została wycofana. Natomiast przeformułowaniu ulegają funkcje prezydencji.

---

wującego prezydencję. Do innych kompetencji przewodniczącego RE zaliczyć należy współpracę z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, pomoc w osiąganiu konsensu w Radzie Europejskiej, przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia RE. Por. art. 15 ust. 5 i 6 TUE.

<sup>7</sup> Jednak zgodnie z art. 15 ust. 3 TUE członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, jeśli wymaga tego jej porządek obrad, aby każdemu z nich towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego KE – członek Komisji.

<sup>8</sup> Nie dotyczy to prezydencji hiszpańskiej, która swe przygotowania prowadziła w oparciu o Traktat z Nicei i *de facto* realizowała przy innych już podstawach traktatowych model prezydencji nicejskiej.

<sup>9</sup> W tym kontekście ważna jest uwaga dotycząca polskiej prezydencji i jej wykorzystania przez rząd RP na potrzeby polityki krajowej w kontekście ostatnich wyborów parlamentarnych w Polsce. Dużym nadużyciem byłoby stwierdzenie, że rząd wykorzystywał w kampanii prezydencję i wynikające z niej zaangażowanie w sprawy europejskie. Z jednej strony pewne ograniczenia na zadania prezydencji nakłada sam traktat lizboński w postaci zmiany formuły jej udziału w reprezentacji UE na zewnątrz. Tym samym to co pozwoliło w starej formule A. Merkel czy N. Sarkozy na zwiększenie poparcia krajowego, czyli pokazanie się w roli przywódcy europejskiego, nie znajduje potwierdzenia w obecnych realiach traktatowych i praktyce państw prezydenjalnych od 2010 r.

<sup>10</sup> Por. art. I-23 TKE.

Obowiązujące w TWE podstawy prawne określały, że prezydencję sprawuje w ustalonej kolejności każde państwo członkowskie przez okres pół roku<sup>11</sup>. Regulamin wewnętrzny Rady, celem usprawnienia harmonogramu jej działań, zmienił ówczesny system Trójki Prezydenckiej, który charakteryzował się dobrowolnością współpracy trzech państw kolejno sprawujących prezydencję, na system Trio-prezydencji działającego na podstawie 18-miesięcznego programu działań. Program ten, przygotowany we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady, jest jej przedkładany przez trzy państwa sprawujące w danym okresie prezydencję. Nad jego celami odbywa się debata w ramach Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych<sup>12</sup>.

Generalnie TL potwierdził powyższą praktykę trio-prezydencji, nazywając ją prezydencją grupową. Uwzględnił również propozycje zawarte w TKE<sup>13</sup>. Na podstawie zapisów TL<sup>14</sup> istnieje możliwość czy nawet konieczność, wynikająca z chęci usprawnienia prac RUE, podziału zadań w ramach prezydencji grupowej. Mowa tu w szczególności o przewodniczeniu grupom roboczym, niektórym formacjom Rady celem lepszej koordynacji merytorycznej współpracy państw członkowskich. Zasadniczej zmianie uległ zakres uprawnień Wysokiego Przedstawiciela, który jednocześnie pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oraz przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych. Funkcja ta jest określana mianem „podwójnego kapelusza”<sup>15</sup>. Poszerzony zakres uprawnień wykonywanych z upoważnienia Rady, uszczupla dotychczasowe uprawnienia prezydencji o takie kwestie jak stosunki zewnętrzne i inne działania zewnętrzne. Podobnie rzecz ma się z Komitetem Politycznym i Bezpieczeń-

<sup>11</sup> Por. art. 203 TWE zdanie 2.

<sup>12</sup> W nowym kształcie odpowiedzialność państwa członkowskiego za sukces prezydencji staje się mniejsza. Przeszanie być odpowiedzialne za opracowanie ostatecznych konkluzji Rady i co się z tym wiąże „spada” z niego ciężar ich formalnych negocjacji. Nie oznacza to bynajmniej braku możliwości realnego wpływu na agendę Rady. Duże znaczenie odegra z pewnością osobowość pierwszego Przewodniczącego RE, od której zależeć będzie realny kształt i prestiż jego funkcji w systemie instytucjonalnym UE.

<sup>13</sup> W szczególności art. I-24 ust. 7 TKE.

<sup>14</sup> Zwłaszcza art. 16 ust. 9 TUE oraz Deklaracja nr 9 odnosząca się do art. 16 ust. 9 TUE dotycząca decyzji Rady Europejskiej ws. sprawowania prezydencji Rady.

<sup>15</sup> Pewne problemy wynikające z podwójnego umocowania Wysokiego Przedstawiciela pojawiły się w momencie formowania obecnego składu Komisji Europejskiej. Nie należy zapominać o niepewności formalno-prawnej towarzyszącej ruchom państw członkowskich po wyborach do PE w 2009 r. Dopiero wejście w życie TL w grudniu 2009 nadało klarowność sytuacji. Państwa członkowskie skorzystały z prawa obsadzenia Przewodniczącego RE i Wysokiego Przedstawiciela. Ten ostatni jednak zgodnie z TL musiał uzyskać aprobatę PE w momencie prowadzonych przesłuchań pozostałych kandydatów do kolegium KE. Na skutek niekorzystnego dla C. Ashton przesłuchań w Komisji Spraw Zagranicznych PE istniało realne zagrożenie, że PE nie zaakceptuje jej kandydatury na szefową unijnej dyplomacji. Byłby to pierwszy precedens od czasu wejścia w życie TL, którego przepisy nie przewidywały sytuacji, w której państwa powołały Wysokiego Przedstawiciela, a ten nie uzyskuje mandatu od PE. Powstało wówczas pytanie co należy zrobić z tak powołanym Wysokim Przedstawicielem? Odwołać go? Brak ewentualnej zgody mógł opóźnić powołanie całej KE. W tej sprawie osiągnięto jednak konsens i PE ostatecznie nie blokował kandydatury C. Ashton. Jednak PE chciał podkreślić swoją pozycję względem KE, powtarzając już znany z 2004 roku sprzeciw wobec kandydata na komisarza. Tym razem „ofiara” była Rumunia Jeleva, której zarzucano problemy z prawem w państwie pochodzenia. Ostatecznie kandydatka Jelevy została wycofana.



stwa, którego pracami kierował będzie reprezentant Wysokiego Przedstawiciela<sup>16</sup>. Otwartym pozostaje pytanie na jakich zasadach funkcjonować będzie Rada do Spraw Ogólnych. Praktyka wskazuje, że na jej czele stoi szef państwa/lub rządu sprawującego przewodnictwo w RUE, niekiedy jej pracami kieruje minister ds. europejskich. Rada zaś zachowuje swoje dotychczasowe funkcje koordynacyjne względem rad sektorowych oraz w kontaktach z innymi instytucjami.

Głównym celem modyfikacji Rady miało być podniesienie wydajności systemu Rad do wewnątrz tj. w kontekście zarówno zadań, które pozostają jej przypisane, jak również relacji z Parlamentem Europejskim i Komisją. Nie bez znaczenia pozostaje chęć poprawy jej zewnętrznego wizerunku w kontekście koherencji, identyfikacji w obszarze polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa<sup>17</sup>. Takie rozwiązania skłaniają do stwierdzenia, że nowa RE ewoluje do funkcji „ponad Rady” i mimo braku istotnych uprawnień legislacyjnych staje się ostatnią instancją dla politycznych decyzji, a także ich źródłem. Obserwacja prac RE od czasu powołania Hermana van Rompuya na stanowisko jej przewodniczącego potwierdza, że np. w kontekście opracowywania nowych mechanizmów anty kryzysowych forum Rady staje się miejscem prezentacji strategicznych rozwiązań, a przy braku kompromisu na szczeblu RUE, miejscem ostatecznych decyzji. Jest to również pochodną traktatowych przepisów określających tryb procedowania nad aktem prawnym w ramach zwykłej procedury prawodawczej. Państwo przewodniczące obradom RUE, tracąc wcześniejsze prawa do przewodniczenia obradom RE, chcąc odnieść sukces legislacyjny w danym obszarze, musi uwzględnić tę ważną zmianę i wypracować dobre relacje z przewodniczącym RE, który odpowiada za agendę spotkań.

---

<sup>16</sup> Por. *Program Przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do Objęcia i Sprawowania Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009*, s. 11, tekst dostępny na stronie internetowej [www.prezydentcjaue.gov.pl](http://www.prezydentcjaue.gov.pl).

<sup>17</sup> A. Maurer, D. Kietz, *Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union*, „Integration”, nr 1/08, s. 31; A. Maurer, *The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations*, JCMS 2008, vol. 46, Annual Review, p. 51–59; A. Maurer, *The German Presidency of the Council: Continuity or Change in German's European Policy?*, „Journal of Common Market Studies”, vol 38, September 2000; B. Schloh, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 1998, nr 4(8), Warszawa 1998. Nowy system nasuwa kilka pytań. Pierwsze z nich dotyczy się Przewodniczącego RE; czy znajdzie on wystarczająco dużo cech własnych, możliwości administracyjnych, finansowych i politycznych, aby zapewnić, tak jak dotychczas starały się czynić państwa prezydencji, taki stopień przywództwa, przygotowania, kontynuacji i zdolności kompromisowych w pracach RE, który zapewni wypełnianie jej zadań na dotychczasowym poziomie. Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia przewodniczenia pracom RE, jej rola inicjatora, mediatora, koncyliacyjna jest w dużej mierze zależna od cech charakteru i zdolności politycznych jej przewodniczącego. Drugie pytanie zahacza o zasady relacji z państwem prezydencji; czy i jak szybko ułoży się nowa praktyka kooperacji między premierem państwa prezydencji, i/lub państw prezydencji grupowej z Przewodniczącym RE? Czy nowy system nie doprowadzi do sytuacji, w której będziemy mówili o sterowaniu z tylnego, dotychczasowego siedzenia, pracami RE? Trzecia wątpliwość wydaje się być rozstrzygnięta, a mianowicie w zapomniane odchodzi profitowanie w swoim państwie, sukcesów udanego przywództwa Unii. Przykładów na takie dotychczasowe zależności można by mnożyć, dość wspomnieć o ostatniej prezydencji niemieckiej i prześledzić wyniki popularności i poparcia w kraju dla Kanclerz RFN Angeli Merkel czy też Prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy.

### 3. TL a system decyzyjny w RUE

Jedną z podstawowych przesłanek otwierających dyskusję o zmianie podstaw traktatowych UE kapitalizujących rozszerzenie UE z 2004 i 2007 roku była konieczność zmiany systemu decyzyjnego w RUE. Duże państwa członkowskie tracąc prawo do obśadzenia dwóch komisarzy w KE, obawiając się przewartościowania na rzecz nowych państw członkowskich arytmetyki koalicyjnej w Radzie, postulowały zmianę definicji większości kwalifikowanej przy jednoczesnym poszerzeniu zakresu spraw objętych tym sposobem podejmowania decyzji. System nicejski, który był podstawą do rozszerzenia UE, w przekonaniu niektórych stolic UE-15 był systemem znacząco dowartościującym siłę głosu państw małych i średnich. Stąd konieczność jego zmiany. Propozycje wypracowane w TKE i wprowadzone do TL zmieniały powyższą arytmetykę, wywołując przy tym silne głosy sprzeciwu<sup>18</sup>. Ostatecznie treść wypracowanego w TL kompromisu ma istotny wpływ na implementację Traktatu z Lizbony oraz na pozycjonowanie polityczne poszczególnych państw członkowskich w najbliższych latach. Powiązanie zmiany systemu decyzyjnego wraz z poszerzeniem obszarów, w których Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną oraz ze wzrostem znaczenia w procedurze decyzyjnej roli Parlamentu Europejskiego w charakterze współlegislatora, wskazuje na czynniki wzmacniające tzw. metodę wspólnotową, a tym samym ponadnarodowy wymiar Unii Europejskiej. Elementem osłabiającym czasowo tę tendencję jest wprowadzenie okresów przejściowych wpisujących się w tzw. ramy kompromisu lizbońskiego<sup>19</sup>.

Zapisy TL potwierdzają ustalenia zawarte w traktacie konstytucyjnym wnosząc jednocześnie kilka kosmetycznych zmian i okresów przejściowych<sup>20</sup>, które są efektem negocjacji państw członkowskich podczas szczytu UE z czerwca 2007 i IGC 2007. System podwójnej większości zacznie bez zakłóceń obowiązywać z dniem 1 kwietnia 2017 roku. W okresie od dnia wejścia TL w życie tj. 1 grudnia 2009 roku do 1 kwietnia 2017 roku wpisanych zostało kilka okresów przejściowych.

Po pierwsze obowiązywanie systemu nicejskiego zostało wydłużone do 31 października 2014 roku, jednakże od 1 listopada do 1 kwietnia 2017 roku mimo formalnie obowiązującego nowego systemu podwójnej większości każde państwo członkowskie będzie mogło żądać, aby w przedmiotowej sprawie zastosować „stary” system przeliczania głosów. Ponadto istnieje możliwość odwołania się do tzw. mechanizmu z Joani-

---

<sup>18</sup> W panującej wówczas atmosferze politycznej, w której większość państw członkowskich uznała, że otwarcie pakietu instytucjonalnego prowadzić może do niekończących się negocjacji, lub też uznała, że rozwiązania instytucjonalne nie są najważniejsze trudno było wrócić Polsce w pojedynkę do kwestii ważenia głosów. Zwyciężyła koncepcja, że nierozwiązany problem instytucjonalny uniemożliwia podjęcie innych naprawę ważnych reform. Por. R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Analiza poszczególnych reform instytucjonalnych*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński”, numer specjalny, Warszawa 2007, s. 59.

<sup>19</sup> Szczegóły Protokół nr 36 do TL w sprawie postanowień przejściowych, Dz. U. UE, C115, s. 222 i n.

<sup>20</sup> Zob. Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, Dz. U. UE z dnia 9.05.2008, C/115, s. 323.

ny, którego celem jest wydłużenie debaty decyzyjnej w przedmiotowej sprawie w celu poszukiwania zadowalającego rozwiązania w rozsądnym terminie<sup>21</sup>.

Traktat lizboński precyzuje zapis art. I-25 TKE ust. 1 akapit 2 odnośnie mniejszości blokującej, wnosząc w art. 238 ust. 3 lit. a TFUE zdanie drugie, iż prócz minimalnej liczby czterech członków Rady obowiązuje również kryterium ludnościowe w postaci reprezentacji 35% potencjału ludnościowego UE. Ponadto warto zwrócić uwagę na dziedziny, w których podczas głosowania w Radzie stosować się ma tzw. większość super kwalifikowaną<sup>22</sup>. Przykładem dziedziny, w której stosowany będzie ów system jest art. 354 TFUE wykonujący zapisy art. 7 TUE o możliwości zawieszenia państwa w prawach członka. Trzeci akapit art. 354 TFUE do definicji większości kwalifikowanej odsyła nas do art. 238 ust 3 lit b).

#### 4. TL a Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Ważną modyfikacją w stosunku do zapisów TKE w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE jest wspomniana już zmiana nazwy stanowiska koordynującego tę dziedzinę współpracy państw członkowskich. Zamiast funkcji określonej w art. I-28 TKE Ministra Spraw Zagranicznych TL wprowadza nazwę Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który podobnie jak w traktacie konstytucyjnym miał łączyć stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. zagranicznych. Nowy Wysoki Przedstawiciel jest wybierany za zgodą Przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Radę Europejską większością kwalifikowaną<sup>23</sup>. Jako wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej wchodzi w jej skład stąd musi uzyskać aprobatę Parlamentu Europejskiego w momencie głosowania wotum zaufania dla całej Komisji. Efekt połączenia dwóch funkcji i jednocześnie próba konsolidacji działań w ramach polityki zagranicznej Unii Europejskiej, widać chociażby na przykładzie przewodniczenia przez Wysokiego Przedstawiciela Radzie ds. Zagranicznych<sup>24</sup>. Do

<sup>21</sup> Szczegółowa decyzja w tej sprawie nabierze mocy prawnej w dniu wejścia w życie TL. Jej projekt zawiera Deklaracja nr 7 do TL odnosząca się do art. 16 ust. 4 TUE i artykułu 238 ust. 2 TFUE, w myśl której w okresie od 1 XI 2014–31 III 2017 r. członkowie Rady reprezentujący co najmniej 3/4 ludności lub co najmniej 3/4 liczby Państw Członkowskich niezbędne do utworzenia mniejszości blokującej zgłaszają swój sprzeciw wobec przyjęcia aktu prawnego przez Radę większością kwalifikowaną, kwestia ta trafia pod obrady Rady. Natomiast w okresie po 31 III 2017 r. podniesieniu ulegają progi minimalne na 55% ludności lub co najmniej 55% liczby państw, Dz. U. UE z dnia 9.05.2008, C115, s. 339.

<sup>22</sup> TL podobnie jak TKE w niektórych dziedzinach decyzyjnych wnosi przeprowadzenie głosowania w Radzie za pomocą tzw. super większości kwalifikowanej, która zgodnie z art. 238 ust 3 lit b) zostanie osiągnięta, gdy głosy „za” będą stanowiły 72% członków Rady reprezentujące 65% ludności UE.

<sup>23</sup> Art. 18 ust. 1 TUE. Rada Europejska w myśl tego samego artykułu może zakończyć jego kadencję zgodnie z tą samą procedurą. Jednakże zwraca uwagę fakt, że Wysoki Przedstawiciel zyskuje miano tzw. stałego komisarza, gdyż zgodnie z art. 17 ust. 8 w przypadku uchwalenia przez Parlament Europejski wotum nieufności w stosunku do Komisji, Wysoki Przedstawiciel rezygnuje z funkcji pełnionych w ramach Komisji. Pozostaje jednak nadal Wysokim Przedstawicielem i członkiem Rady Europejskiej oraz przewodniczącym Rady ds. Zagranicznych.

<sup>24</sup> Art. 18 ust. 3 TUE.



swej dyspozycji jako element koordynujący działania, Wysoki Przedstawiciel ma Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, której organizację i zasady funkcjonowania określa decyzja Rady na wniosek Wysokiego Przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim<sup>25</sup>.

Wprowadzenie takiego systemu koordynacji spraw zagranicznych nie spotkało większych sprzeciwów ze strony państw członkowskich. Elementem zabezpieczającym ich wpływ na politykę zagraniczną pozostaje utrzymanie zasady jednomyślności, z wykluczeniem przyjmowania aktów prawodawczych<sup>26</sup>. Szczególny charakter polityce zagranicznej został nadany treścią art. 24 ust. 1 i ust. 2 i 3 TUE. Mimo większej niż w poprzedniej wersji TUE (w wersji TN) konsolidacji spraw zagranicznych w ramach uprawnień Wysokiego Przedstawiciela i pozostającej w jego dyspozycji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zauważyć należy, iż państwa członkowskie pozostawiły w swoich rękach kilka istotnych instrumentów pozwalających na stanie na straży dynamiki zmian zasad współpracy w tym obszarze. Oprócz utrzymania zasady jednomyślności i zakazu przyjmowania aktów prawodawczych, a także co do zasady braku właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE, dodatkowe wyjaśnienia szczególnego charakteru WPZiB zawierają dołączone do TL dwie deklaracje; nr 13 i 14<sup>27</sup>. Zgodnie z nimi traktatowe podstawy WPZiB nie zwalniają z odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani nie zmieniają sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych.

Podobnie rzecz się ma w przypadku wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, której podstawy traktatowe nie naruszają szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony Państw Członkowskich<sup>28</sup>. Ponadto w deklaracji dotyczącej tego obszaru współpracy stwierdza się, iż przepisy dotyczące WPZiB w tym uprawnienia Wysokiego Przedstawiciela i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych „nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego Państwa Członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych [...]”<sup>29</sup>. Ponadto wychodząc naprzeciw postulatowi Wielkiej Brytanii, która już tradycyjnie strzegła swej odrębności

<sup>25</sup> Art. 27 ust. 3 TUE.

<sup>26</sup> Art. 24 ust. 1. Instrumentami umożliwiającymi prowadzenie Unii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa są w myśl art. 25 TUE; określanie ogólnych wytycznych; przyjmowanie decyzji określających działania, które powinny być prowadzone przez Unię; stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię; zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (i) oraz (ii); oraz poprzez umacnianie systematycznej współpracy między Państwami Członkowskimi w prowadzeniu ich polityki.

<sup>27</sup> Por. Deklaracja nr 13 sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Deklaracja nr 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Dz. U. UE, C 115, z dnia 9.05.2008, s. 343.

<sup>28</sup> Por. Deklaracja nr 13, *ibidem*.

<sup>29</sup> Por. Deklaracja nr 14, *ibidem*. Ponadto postanowienia dotyczące WPZiB nie przyznają zgodnie z akapitem 2 przedmiotowej deklaracji nowych uprawnień do inicjowania decyzji ani nie zwiększają roli PE. Pozostawiają również możliwość prowadzenia polityki bezpieczeństwa i obrony Państwom Członkowskim.

w niektórych obszarach współpracy europejskiej, mimo jednoznacznie brzmiącego art. 352 ust. 4 TFUE o wyłączeniu zastosowania mechanizmu elastyczności z zakresu WPZiB, do TL dołączona została deklaracja nr 41 potwierdzająca zapis traktatowy w brzmieniu art. 31 ust. 1 o braku możliwości przyjmowania aktów prawodawczych oraz niemożności wykorzystania mechanizmu art. 352 TFUE do działań w ramach WPZiB. Kierunek zmian w ramach WPZiB jak również PBiO został określony już w poszczególnych zapisach TKE<sup>30</sup>. Opisanie modyfikacje w stosunku do zapisów konstytucyjnych oprócz zmiany nazwy funkcji koordynatora WPZiB, mają charakter kosmetyczny nie wnoszący zasadniczo nowej treści w działania Unii i jej państw członkowskich w tym zakresie.

Pomimo obowiązujących znowelizowanych przepisów o WPZiB praktyka pokazuje, że państwa nadal nie są w stanie, bądź nie wyrażają zainteresowania koordynacją swojego podejścia do konfliktów regionalnych w innych częściach świata. Dla przykładu trudności towarzyszące przejściu odpowiedzialności i inicjatywy w Egipcie, Libii nie wróżą dobrego klimatu do konsolidacji działań całej UE w innych sytuacjach. Brak jednolitego podejścia w dalszym ciągu będzie kształtował relacje UE z innymi państwami na zasadzie bilateralnych relacji, a grupowanie interesów części państw członkowskich w ramach partnerstw pokazuje, że nie wszystkie państwa są nimi zainteresowane, ale wszystkie muszą głosować o środkach finansowych przekazywanych na ten cel. Na mniejszą zdolność do konsolidacji działań w ramach WPZiB ma również wpływ niski stopień koordynacji lub brak porozumienia co do celów polityk, które z punktu widzenia niektórych państw członkowskich powinny być zaliczane do polityki zagranicznej w postaci jednolitego podejścia np. polityka energetyczna.

## 5. TL a Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Dobrym przykładem egzemplifikującym walkę o wpływ i władzę w UE między instytucjami jest sposób dopracowywania ostatecznego kształtu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która nabrała kształtu w rocznicę wejścia TL w życie. Oprócz rozstrzygnięć generalnych kwestii organizacyjnych, spór wśród państw członkowskich oraz w gronie deputowanych do PE wywoływały sprawy związane z kształtem korpusu dyplomatycznego ESDZ oraz sposobem jej finansowania. Pierwsza kwestia dzięki aktywności PE została rozstrzygnięta w treści rezolucji legislacyjnej Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>31</sup>. Parlament jednoznacznie zwrócił uwagę Radzie na swe uprawnienia w zakresie nadzoru finansowego nad korpusem dyplomatycznym oraz przypomniał, że będzie on kształtowany na zasadzie: 1/3 urzędników z nadania państw członkowskich, 2/3 ma po-

<sup>30</sup> Por. Rozdział II art. I-40–I-44 TKE.

<sup>31</sup> Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE), pobrano z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0280+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL#BKMD-2>, z dnia 2.09.2010.

chodzić z personelu kategorii AD zatrudnionego przez instytucje unijne<sup>32</sup>. Jednocześnie deputowani apelowali do wysokiego przedstawiciela, aby przy doborze kadr kierował się znaną zasadą: doboru kadr w poszanowaniu równowagi geograficznej i zróżnicowania płci. Istotniejsze są jednak zapisy rezolucji i zaaprobowanego na tym samym posiedzeniu stanowisku Parlamentu Europejskiego przyjęte w dniu 8 lipca 2010 r. w celu przyjęcia decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>33</sup>. Treść stanowiska oprócz kwestii logistycznych podejmuje sprawy związane z finansowaniem ESDZ. Uznanie wydatków na ESDZ za kategorię budżetu unijnego i tym samym rezygnacja z finansowania odrębnego od niego na zasadzie składki państw członkowskich oraz np. zapewnienie sobie przez PE możliwości zapraszania ambasadorów UE na posiedzenia plenarne lub poszczególnych komisji, pokazuje jednoznacznie, że w obszarze ESDZ umocniła się metoda wspólnotowa, balansowana uprawnieniami wysokiego przedstawiciela<sup>34</sup>. Powyższe znajduje umocowanie w decyzji Rady ws. kształtu ESDZ. Tak zwane porozumienie madryckie jest podstawą do planowania budżetu Unii oraz do rozpoczęcia procesu rekrutacji Staff;u unijnej dyplomacji<sup>35</sup>.

## 6. TL a pozycja instytucjonalna Parlamentu Europejskiego

Bezpośrednio po wejściu w życie TL, Parlament Europejski dążąc do jak najszybszego zatwierdzenia składu Komisji Europejskiej, wykorzystał szansę na korektę porozumienia ramowego z Komisją Europejską z 2005 roku<sup>36</sup>. W nowym porozumieniu ramowym z 9 lutego 2010<sup>37</sup> PE zwrócił szczególną uwagę na ścisłą współpracę z Komisją celem pomyślnego i skutecznego stosowania metody wspólnotowej w myśl zasa-

<sup>32</sup> R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Rola Parlamentu Europejskiego we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, w: *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, red. J. M. Fiszer, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, s. 38 i 39.

<sup>33</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w dniu 8 lipca 2010 r. w celu przyjęcia decyzji Rady określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, ibidem.

<sup>34</sup> „Jakkolwiek forma finansowania ESDZ poza budżetem wspólnotowym oznaczałaby, iż rola instytucji ponadnarodowych w jej nadzorowaniu jest zminimalizowana, a los Służby pozostałby właściwie wyłącznie w rękach państw członkowskich. Zwłaszcza oparcie funkcjonowania ESDZ o całkowicie autonomiczny budżet pochodzący ze składek państw członkowskich doprowadziłby do marginalizacji organów ponadnarodowych w procesie kontrolowania jej funkcjonowania. Natomiast gdyby ESDZ miała być finansowana z budżetu wspólnotowego, oznaczałoby to znacznie większy wpływ instytucji ponadnarodowych na jej kształt oraz funkcjonowanie. Takie rozwiązanie wzmocniłoby także legitymizację demokratyczną nowo powołanej służby”, O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, numer specjalny 2/3/, s. 39 i n.

<sup>35</sup> Por. art. 6 ust. 6 o zachowaniu równowagi geograficznej w doborze kadr oraz art. 8 ust. 1 w kwestiach budżetowych, Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010, *Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* (2010/427/EU).

<sup>36</sup> Porozumienie ramowe w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim i Komisją stanowi załącznik XIV do Regulaminu Parlamentu Europejskiego, *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, siódma kadencja Parlamentu, grudzień 2009.

<sup>37</sup> *Porozumienie ramowe w sprawie stosunków Parlamentu Europejskiego z Komisją Europejską, wersja tymczasowa*, P7\_TA-PROV(2010)009, źródło własne.

dy, że Unia winna stanowić więcej niż sumę swoich elementów składowych<sup>38</sup>. Istotny wzrost uprawnień PE chociażby w zwykłej procedurze decyzyjnej, co skutkuje wpływem na realny kształt poszczególnych polityk w tym przede wszystkim Wspólnej Polityki Rolnej, jak również poszerzony w stosunku do TN zakres kompetencji w obszarze polityki zagranicznej, skłania PE do wynegocjowania poszerzonego katalogu relacji międzyinstytucjonalnych. Parlament w nowym porozumieniu zagwarantował sobie prawo do bycia konsultowanym na wstępnym etapie prac w KE nad projektem aktu prawnego zarówno w ramach zwykłej procedury prawodawczej jak również inicjatyw wypływających z inicjatywy obywatelskiej<sup>39</sup>. Ponadto, co jest istotne z punktu widzenia występowania PE w roli współlegislatora, PE wnosi o lepszy monitoring transpozycji i stosowania prawa Unii. Proponuje bieżące prowadzenie tabel korelacji oraz wpisanie maksymalnej daty transpozycji krajowej, która nie powinna przekraczać terminu dwóch lat od daty publikacji aktu prawnego w Dzienniku Urzędowym UE. Z zadowoleniem przyjąć należy dążenie PE do maksymalnego skracania *vactio legis* prawa unijnego.

W analizowanym porozumieniu PE wzmacnia swoją rolę instytucji współkreującej i monitorującej działalność Komisji Europejskiej. Czyni to po pierwsze poprzez zobowiązanie Przewodniczącego Komisji Europejskiej do poważnego rozważenia wniosku PE o wotum nieufności wobec jednego z członków Komisji, co skutkować może jego odwołaniem lub uzasadnieniem odmowy odwołania w trakcie najbliższej sesji miesięcznej. Ponadto PE rości sobie prawo do bycia konsultowanym w procedurze zmiany tek poszczególnych członków Komisji oraz do niezwłocznego informowania o zamiarze wymiany komisarza. Zdaniem wielu badaczy nadal niezadowolające upodmiotowienie Parlamentu Europejskiego, zarówno w rocznej procedurze budżetowej, jak i jego wpływu na unijną dyplomację, może ograniczyć rolę i wpływ państw członkowskich w tych obszarach. Jednak jak się okazuje te ostatnie nie dopuściły do zdecydowanego przewartościowania wpływów unijnych instytucji. W zasadniczy sposób państwa członkowskie pozostają głównymi decydentami zarówno w obszarze planowania budżetowego, jak i strategicznych celów unijnej dyplomacji<sup>40</sup>. Mimo tego elementem umacniającym wspólnotowy wymiar polityki zagranicznej i jednocześnie aktywny udział PE w kreowaniu jej założeń, jest zapewnienie KE o jej poparciu w negocjacjach w sprawie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Jest to również widoczne w nowym elemencie współpracy tych dwóch instytucji, jakim jest możliwość odbywania tury pytań nie tylko z przewodniczącym KE, ale również z poszczególnymi komisarzami w tym z Wysokim Przedstawicielem.

## 7. TL a deficyt demokratyczny w UE

Zarówno w kontekście prac nad TKE, jak i później nad TL podkreślano, że oba dokumenty wychodzą naprzeciw deficytowi demokratycznemu w Unii Europejskiej po-

<sup>38</sup> Por. pkt. A, ibidem, s. 1.

<sup>39</sup> Por. pkt 3 lit. c) i d), ibidem, s. 2.

<sup>40</sup> Na ten temat pisze: M. J. Tomaszuk, *Implementacja Traktatu z Lizbony w zakresie rocznej procedury budżetowej UE*, w: *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, red. J. Fiszer, Wydawnictwo Instytutu Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

dejmując instytucjonalne działania celem jego minimalizacji. Podkreślić należy fakt, że „antydemokratyczny” obraz UE wydaje się wielu badaczom nazbyt przesadzony, co jednak nie zmienia faktu, że TKE, a TL te rozwiązania podtrzymuje i rozszerza, podejmuje rozwiązania instytucjonalne, których celem jest wzrost czynnika obywatelskiego w procesie decyzyjnym UE. W tytule II TUE – Postanowienia o zasadach demokratycznych Unii znajduje się katalog możliwych bezpośrednich i pośrednich wpływów, jakie pozostają do dyspozycji obywateli UE. Zaliczyć do nich można inicjatywę legislacyjną<sup>41</sup> oraz prawo do bycia informowanym i konsultowanym. Nie sposób również nie zauważyć zasad ustalonych już w traktacie konstytucyjnym, które w unijny proces prawodawczy wpisują parlamenty narodowe. W nowej architekturze zyskują one m.in. prawo do bycia poinformowanym w sprawie zmiany traktatów zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany<sup>42</sup> oraz przede wszystkim czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości i uczestniczą we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim<sup>43</sup>.

W lutym 2011 PE i Rada wydały Rozporządzenie ws. europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO)<sup>44</sup>. W PE nadal trwają prace, których celem jest opracowanie nowej ordynacji w wyborach do tej instytucji<sup>45</sup>. Proponuje się wprowadzenie tzw. listy europejskiej, na której kandydatów można by było głosować oprócz kandydatów z list krajowych. Wprowadzenie takiego rozwiązania w wyborach do PE w 2014 r. byłoby z pewnością ważnym eksperymentem.

## 8. Wpływ ratyfikacji na kształt TL

Przyjęcie Traktatu z Lizbony zamknęło w UE dyskusję na temat jej kształtu w poszerzonym do 27 gronie państw członkowskich. Z założenia dokument ma umacniać spójność i efektywność działania Unii Europejskiej, a jego przyjęcie pozwala, zdaniem jego zwolenników, na dalszą realizację strategii rozszerzenia i na wzmocnienie spójności ustrojowej Unii. Czołowi politycy europejscy argumentowali przy tym, że pakiet instytucjonalny wypracowany w Traktacie z Nicei był za mało pojemny by móc udźwignąć ciężar rozszerzenia z 2004 i 2007 roku oraz by móc myśleć o akcesji innych, nawet mniejszych państw. Fiasco ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy spowodowało trwanie niewygodnego kompromisu nicejskiego, zawieszenie w ramach okresu refleksji reformy traktatowej oraz konieczność opracowania nowego dokumentu w zdekonstytucjonalizowanej formie.

Wśród badaczy procesu zmiany traktatowej nie brak przekonania, iż państwa, które podczas IGC 2007 nie zdołały osiągnąć wszystkich zakładanych celów politycznych,

<sup>41</sup> Art. 11 ust. 4 TUE.

<sup>42</sup> Art. 12 lit. d. TUE oraz art. 48 ust. 1. TUE.

<sup>43</sup> Por. art. 12 lit. a i f TUE. Szczegółowe zasady określa Protokół ws. roli parlamentów narodowych w UE.

<sup>44</sup> Rozporządzenie PE i Rady nr 211/2011 z 16.02.2011 ws. inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. UE, L 65/1 z dnia 11.03.2011.

<sup>45</sup> W lipcu br. posłowie odłożyli głosowanie w tej sprawie przesyłając ponownie projekt do Komisji ds. Konstytucyjnych w PE.



w trakcie ratyfikacji czy też implementacji TL podejmowały działania rekompensujące poniesione straty. Przykładem może posłużyć zmiana w stosunku do TL przepisów dookreślających skład Komisji Europejskiej. Utrzymanie zasady „jeden kraj – jeden komisarz” stało się możliwe dzięki protokołowi irlandzkiemu, którego zawarcie pozwoliło na powtórzenie referendum ratyfikującego dokument w tym państwie członkowskim. Ponadto dzięki opóźnieniu ratyfikacji Republika Czeska zyskała m.in. prawo przystąpienia do tzw. protokołu brytyjskiego, w którym wraz z Polską zastrzegła sobie prawo do niestosowania niektórych przepisów Karty Praw Podstawowych.

Odkładająca się w czasie ratyfikacja TL pośrednio wpływała na sytuację polityczną w Wielkiej Brytanii oraz w Niemczech. W tym drugim państwie na skutek złożenia przez część posłów CDU skargi konstytucyjnej ws. rzekomej niezgodności TL z ustawą zasadniczą RFN, Trybunał Konstytucyjny uznał zgodność dokumentu z konstytucją, ale możliwość złożenia podpisu Prezydenta Republiki pod dokumentami ratyfikacyjnymi uzależnił do przyjęcia przez Bundestag pakietu ustaw wzmacniających kontrolę tej izby parlamentu nad rządem w sprawach europejskich. Z kolei w Wielkiej Brytanii, w której ratyfikacja zbiegła się z wyborami do Izby Gmin elementem kampanii wyborczej był sposób ratyfikacji przez to państwo dokumentu. Konserwatyści, którzy wygrali wybory przekonywali, że TL powinien być ratyfikowany w drodze referendum ogólnokrajowego. Nie doszło jednak do niego, gdyż jeszcze przed ustąpieniem gabinet Gordona Browna przyjął w parlamencie traktat oraz dopełniono innych formalności proceduralnych.

Ostatecznie złożenie podpisu pod TL przez Prezydenta Republiki Czeskiej Vaclava Klauza późną jesienią 2009 roku urealniało wejście w życie traktatu z dniem 1 grudnia 2009 roku. Przypomnieć należy, iż pierwotna data wejścia w życie TL wyznaczona na dzień 1.01.2009 r. nie była przypadkowa<sup>46</sup>. Głównym zamierzeniem państw sy-

---

<sup>46</sup> Opóźnienie wejścia w życie TL skutkowało koniecznością podjęcia szybkich działań celem zapewnienia efektywności jego zapisów. Analiza tych scenariuszy pozwala na testowanie zapisów traktatowych z nowo powstałą sytuacją. Po pierwsze w pierwszej kolejności należałoby się zastanowić nie nad wyborem Przewodniczącego Rady i Wysokiego Przedstawiciela, lecz nad komplikującą się, w przypadku nieprzyjęcia TL przed 1 stycznia 2010 r., sytuacją instytucjonalną Unii. Jaki kształt ma przybrać KE? Na jakich zasadach ma być kompletowany jej skład? Nie ma bowiem przepisu traktatowego określającego jej stan przejściowy. Mandat KE kończył się z dniem 31 października, i zgodnie z przypuszczeniami odnośnie wejścia w życie rozwiązań TL, nowy skład KE miał być formowany w oparciu o jego zasady. Istnieje możliwość powołania KE zgodnie z TN, ale jeśli V. Klaus złoży swój podpis np. w grudniu, TL wejdzie w życie w okolicach marca i należałoby wtedy powtórzyć mechanizm kreacji KE, przy założeniu, że znalazłoby się podstawy do skrócenia jej kadencji. Po drugie, celem przekonania V. Klauza do złożenia podpisu, można było pójść na ustępstwa względem Pragi. Zabezpieczenie roszczeń Czech mogłoby się odbyć w taki sam sposób jak postąpiono z Irlandią po pierwszym referendum. Nie wiadomo jednak, czy dokonanie takich wpisów nie zachęciłoby Torysów do wykorzystania tego faktu w wyborach do Izby Gmin i powrotu przez nich do hasła referendum ws. ratyfikacji TL w Zjednoczonym Królestwie. Pójście na ustępstwa wobec Czech mogło też grozić pojawieniem się innych niezadowolonych z kompromisu lizbońskiego przywódców państw członkowskich. Jeśli takie roszczenia poszłyby za daleko, a inne państwa członkowskie za wszelką cenę chciałyby je zaspokoić, mogło to w ostatecznym rozrachunku doprowadzić do „rozwodnienia” substancji TL i próby jej nasycenia prawem wtórnym. Jak widać trudności na drodze ratyfikacji TL mogły się przyczynić do efektu „zmęczenia zmianą traktatową” w większości stolic europejskich, co nie wpływa optymistycznie na perspektywy modernizacji tej organizacji.

gnujących dokument, jak i instytucji unijnych, było dążenie do wejścia w życie TL jeszcze przed wyborami do PE, które planowano na czerwiec 2009 roku. Wybory do PE są bowiem elementem porządkującym proces integracji europejskiej i nadającym mu nowe impulsy. Parlament ma bowiem prawo do współkreatywności przewodniczącego Komisji Europejskiej i jej kolegium; zgodnie z literą TL aprobuje również kandydata na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela oraz ma wpływ na kształt Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Ponadto niektóre państwa członkowskie na mocy nowego traktatu podstawowego zyskują nowych deputowanych w PE. Wejście w życie TL po wyborach do PE spowodowało konieczność ich przeprowadzenia wg starych reguł i opracowania zasad regulujących okres przejściowy między TL a TN. Powstały zamęt instytucjonalny i legislacyjny spowodował m.in. opóźnienie powołania nowej KE; opóźnienie jej prac nad projektem budżetu UE na 2011 r.; zamęt instytucjonalny w obszarze prezydencji powstały po powołaniu Przewodniczącego RE – *de facto* Hiszpania realizowała nicejski model prezydencji.

## 9. Determinanty modyfikacji i zmian TL

Na ostateczny wymiar TL mają bez wątpienia wpływ czynniki zewnętrzne jak np. kryzys gospodarczy oraz podejmowane przez państwa członkowskie próby walki z jego skutkami. Ponadto takie wydarzenia jak zmiana systemów politycznych w Afryce Północnej, podpisanie w Petersburgu porozumienia między państwami WNP i państwami regionu o powołanie strefy wolnego handlu, które są testem dla unijnej dyplomacji. Zwraca na to uwagę w ostatniej publikacji J. Staniszkis słusznie konkludując, że w Unii Europejskiej rysuje się obecnie tendencja w polu działania dwóch konkurencyjnych logik Traktatu lizbońskiego i kryzysu<sup>47</sup>.

Wśród innych, nieomówionych szczegółowo, obszarów wymagających działań wdrażających przepisy TL zaliczyć należy:

- a) wydanie decyzji ws. przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Obywatela<sup>48</sup>;
- b) wydanie decyzji Rady Europejskiej ws. ostatecznego kształtu PE<sup>49</sup>;
- c) wydanie decyzji Rady ws. stosowania klauzuli solidarności;
- d) wydanie rozporządzenia PE i Rady ws. aktów delegowanych i aktów wykonawczych;
- e) wydanie decyzji Rady ws. współpracy administracyjnej w ramach JHA;
- f) wydanie decyzji Rady ws. współpracy strukturalnej w dziedzinie polityki obronnej (tzw. SWS)<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Por. J. Staniszkis, *Antropologia władzy*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 9.

<sup>48</sup> Komisja złożyła projekty dyrektyw negocjacyjnych ws. przystąpienia do EKPCiO jednak „[...] Przystąpienie UE do EKPC komplikują problemy związane z efektywnym wykorzystaniem aktywności ETS i ETPCz oraz koniecznością wyczerpania krajowej drogi sądowej. [...]”, por., <http://www.europapraw.org/ue/eu-accession-to-european-convention-o-hr/przystapienie-eu-do-europejskiej-konwencji-praw-czlowieka>, z dnia 19.10.2011 r.

<sup>49</sup> PE poddał nowelizacji swój regulamin przygotowując się na przyjęcie 18 nowych posłów.

<sup>50</sup> Z apelem o podjęcie działań w ramach SWS do Wysokiego Przedstawiciela zwrócili się na początku września w liście ministrowie spraw zagranicznych Polski, Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii.

Oprócz powyższych „technicznych” czynności sporo emocji wywołują kwestie polityczne, które *de facto* dookreślają kształt UE przez pryzmat dwóch logik: międzyrządowej i wspólnotowej. Nadal aktualne są następujące pytania: Jaka będzie/jest faktyczna rola i pozycja Przewodniczącego Rady Europejskiej? Czy będzie/jest on bardziej chairman'em czy być może star of Europe?; Jak będą kształtowały się szczegółowe kompetencje Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa?; Jaką treścią i praktyką zostaną wypełnione relacje na linii Przewodniczący KE, Wysoki Przedstawiciel, Przewodniczący RE?; Jakiego kształtu nabierze Europejska Służba Działań Zewnętrznych? Narodowy, czy ponadnarodowy?

Wypełnienie politycznych *left overs* TL ma bez wątpienia wpływ na kształt UE i jej zdolność do efektywnego działania. Tak jak po wejściu w życie poprzednich traktatów tak i od czasu obowiązywania TL mamy do czynienia z międzyinstytucjonalną walką o interpretacje przepisów traktatowych. Tym samym otwarte pola interpretacyjne są wypełniane treścią, która stara się zachować równowagę instytucjonalną. Niektóre instytucje jak np. PE traktują tę rywalizację w perspektywie długookresowej, starając się umocnić swe pozatraktatowe pozycje. Inne, przeciwnie, będąc pewne swego statusu, miejsca i roli, traktują ową rywalizację bardziej doraźnie na potrzeby przyjęcia określonych przepisów – np. doraźne sojusze RUE z PE.

W rywalizację tą wpisuje się logika kryzysu powodująca walkę o przywództwo europejskie w kontekście walki z kryzysem. Wydaje się, że jak na razie wygrywającym są państwa członkowskie, w szczególności Niemcy i Francja<sup>51</sup>, które czynią KE zakładnikiem swoich pomysłów – zmiany traktatów, powołania europejskiego rządu gospodarczego i in. Potwierdza to, że państwa utrzymują swoją pozycję „panów traktatów” tym samym umacniają międzyrządowe zarządzanie integracją europejską. Przekłada się to na uprzedmiotowioną rolę KE i samego J. M. Barosso, który komentując przedstawiane przez RUE nowe scenariusze wyjścia z kryzysu i walki z jego skutkami, nawołuje do większej i pogłębionej współpracy międzyinstytucjonalnej. Rywalizacja międzyinstytucjonalna staje się polem ścierania się dwóch koncepcji przywództwa europejskiego. Pierwsze oparte o rozwiązania traktatowe skoncentrowane wokół RE i PE staje się mniej efektywnym przy wzroście znaczenia przywództwa nieformalnego, pozatraktatowego opartego na współpracy przywódców Niemiec i Francji. Tym samym można obserwować, że w kontekście walki z kryzysem władztwo europejskie lokuje się poza traktatem, zaś instytucje europejskie przejmują rolę wykonawcy postanowień tych dwóch państw. Tandem francusko-niemiecki<sup>52</sup> z całą pewnością służy ukryciu siły Niemiec w UE i zakryciu słabości Francji, której kondycja gospodarcza bywa określana jako wysoce niestabilna.

Wśród państw członkowskich, jak i instytucji daje się zaobserwować zmęczenie trwającą od czasu przyjęcia Traktatu z Nicei reformą traktatową. Trudności związane

---

<sup>51</sup> Por. S. Heffer, *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, Dailymail z dnia 17.08.2011, pobrano z: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2026840/European-debt-summit-Germany-using-financial-crisis-conquer-Europe.html#ixzz1bevFHbK9>, z dnia 10.09.2011; F. Roth, *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302, November 2009.

<sup>52</sup> Por. W. Glomb, *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, Februaty 2011, s. 33 i n.

z ratyfikacją tzw. II pakietu ratunkowego dla Grecji pokazują, że dalsze utrzymywanie jednomyślności w tym obszarze może uczynić UE organizacją o niskim stopniu skuteczności. Niechęć do głębokiej reformy UE poprzez zmianę traktatową wpłynie z pewnością na odłożenie w czasie akcesji dużej grupy państw; lub jednego dużego państwa. Wiązałyby się z tym konieczność np. zmiany definicji większości kwalifikowanej w Radzie i in. Na takie posunięcia nie ma zgody, a perspektywa akcesji Turcji i chociażby Ukrainy do UE staje się bardziej odległą.

Implementacja TL w dwa lata od wejścia w życie dokumentu egzemplifikuje dynamikę i rozwój UE będący wypadkową ścierania się dwóch koncepcji funkcjonowania UE: wspólnotowego i międzyrządowego zarządzania. Niechęć do zmian z pewnością wpływa na trwałość dokumentu, który jednak pozostaje otwartym na innowacje systemowe w oparciu o jego przepisy. Można zatem wnioskować, że w najbliższych latach będziemy mogli obserwować pozatraktatowe zmiany w UE, które pozwolą jej na zachowanie ciągłego dialogu z otoczeniem systemowym i reagować na zmiany wewnątrz systemu. Można przypuszczać, że nadszedł czas pogłębiania integracji w ramach poszczególnych polityk, który jest możliwy przy założeniu, że odkładamy na bok ambitne plany rozszerzania UE, proponując państwom zainteresowanym akcesją inne formy współpracy m.in. z rynkiem wewnętrznym.

### Summary

#### **The European Union two years after the implementation of the Lisbon Treaty**

After two years of the Treaty of Lisbon being in force, we are convinced that the generality of its regulations was a deliberate endeavor of the IGC 2007 members. It made it possible to accept the document and postpone the strategic but rather difficult decisions which should have been made during the meeting/conference. The main aim was to finish the EU treaty reform, which had lasted many years, and to give the organization a new basis to function well on. As developed during the IGC, and in the process of ratification, this document of institutional balance did not change too much and the status quo it worked out was a well-guarded compromise. If violated, it could disturb the structure of the EU.

