

Reforma Unii Europejskiej – wybrane aspekty instytucjonalne

W dyskusji nad przyszłością Unii Europejskiej, w tym również przyszłością Europy¹, zasadnicze miejsce zajmuje kwestia instytucjonalnego porządku UE, pozycji państw członkowskich, podziału władz pomiędzy instytucjami unijnymi jak również podziału kompetencji między Wspólnotami/Unią Europejską a jej państwami członkowskimi. Wobec aktualnego problemu ustalenia tekstu Traktatu Rewizyjnego, warto spojrzeć na kwestie instytucjonalne UE w perspektywie dynamiki procesów integracyjnych wynikających z rozszerzenia Unii.

Unia Europejska została utworzona na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, jako kolejny etap tworzenia coraz ściślej unii między narodami Europy. Została oparta na Wspólnotach Europejskich i uzupełniona o nowe polityki i formy współpracy (II i III filar). Wyposażając Unię w jednolite ramy instytucjonalne, państwa członkowskie umocowały Instytucje Wspólnoty (Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy) do podejmowania działań na podstawie Traktatu z Maastricht w celu zapewnienia spójności działaniom Unii. Stąd przyjmuje się, iż Unia korzysta z organów Wspólnoty na zasadzie wypożyczenia. Jedynym nowym *quasi-organem* utwo-

¹ Ciekawa diagnoza dotycząca stanu obecnego i przyszłości Europy znajduje się w J. Ratzinger, *Europa. Jej podwaliny dzisiaj i jutro*, Kielce 2005; J.H.H. Weiler, *Chrześcijańska Europa. Konstytucyjny imperializm czy wielokulturowość*, Poznań 2003, J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe: „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 1999. U J.H.H. Weilera interesująca szczególnie może być konstatacja o oderwaniu debaty o przyszłości Unii Europejskiej od wartości/celów, jakie jej przyswiecały, a skoncentrowaniu jej jedynie na środkach.

rzonym w Maastricht była Rada Europejska, która skupiając głowy państw lub szefów rządów i Przewodniczącego Komisji Europejskiej odgrywała pierwszoplanową rolę polityczną, nie posiadając równocześnie żadnych kompetencji w zakresie tworzenia prawa wspólnotowego.

Unia Europejska połączyła w sobie dwa nurty integracji europejskiej: wspólnotowy - zbudowany na Wspólnotach i nie-wspólnotowy (międzyrządowy) - dotyczący zasadniczo współpracy politycznej.² Co ważne, podpisanie Traktatu z Maastricht nie miało oznaczać osiągnięcia szczytu integracji europejskiej, a jedynie kolejny krok w budowaniu jedności europejskiej. Jedność owa nie miała dotyczyć wyłącznie państw, ale również regionów i jednostek (obywatelstwo Unii Europejskiej).³ Równocześnie, wobec niewątpliwych sukcesów zarówno gospodarczych (utrzymanie dobrobytu) jak i politycznych (osiągnięcie stabilnego pokoju), przed Europą stanęło nowe wyzwanie powtórnego określenia swoich celów. Mimo istnienia powyższej potrzeby kolejne rewizje Traktatów dotyczyły w głównej mierze kwestii instytucjonalnych.

Traktat Amsterdamski z 1997 r. miał przygotować instytucjonalnie Unię Europejską na przyjęcie nowych członków. Wobec braku konsensusu co do szczegółów w/w zmian, postanowiono tę kwestię pozostawić kolejnej Konferencji Międzyrządowej⁴. Głównymi zmianami wprowadzonymi w Amsterdamie było przeniesienie do I filaru kompetencji dotyczących polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej oraz innych polityk dotyczących swobodnego przepływu osób, zatrudnienia i współpracy celnej. Znaczne zmiany zostały wprowadzone w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz w sposób szczególny w ramach III filaru Unii, przemianowanego na Policyjną i Sądową Współpracę w sprawach Karnych. Ponadto Trak-

² K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2nd Ed., Sweet&Maxwell 2005, s. 41-52.

³ Por., ibidem, s. 50.

⁴ W literaturze określa się zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem Amsterdamskim jako kosmetyczne i rozczarowujące. Tak C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 71.

tat unormował kwestie prowadzenia przez państwa członkowskie ściślejszej współpracy.

Zasady obecnie obowiązującego systemu instytucjonalnego zostały ustalone w grudniu 2000 roku na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei⁵. Traktat Nicejski, podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.⁶ Do Traktatu dołączony został protokół w sprawie zmian instytucjonalnych, które miały wejść w życie przy kolejnych akcesjach⁷. Wynik zakończonych w Nicei negocjacji należy uznać za korzystny dla Polski. Szczególnie pozycja naszego kraju w Radzie Unii Europejskiej gwarantowała znaczący wpływ na decyzje Unii (patrz tabela poniżej). Znamienne było jednak to, że niewątpliwy sukces, jakim było zapewnienie Polsce 27 głosów w Radzie, był od samego początku błędnie postrzegany. Skupiano się bowiem na potencjalnym blokowaniu decyzji Unii, a nie na możliwości kształtowania jej polityki, którą nasza pozycja w Radzie gwarantowała.⁸ Pozytywnie należy też ocenić przyznaną Polsce w Nicei liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim⁹.

Pozycja poszczególnych państw członkowskich w Radzie i Parlamencie Europejskim w oparciu o dane statystyczne z 2000 i 2006 roku przedstawiona została poniżej:

⁵ W negocjacjach dotyczących pozycji w UE państw kandydujących wzięli udział przedstawiciele tych państw. Polskę reprezentował Premier J. Buzek.

⁶ Irlandia początkowo odrzuciła Traktat w referendum. W powtórzonym referendum za ratyfikacją Traktatu opowiedziało się ponad 62 % Irlandczyków.

⁷ W grudniu 2006 roku opublikowana została nieoficjalna ujednolicona wersja TUE i TWU, jednak i ona nie inkorporowała jeszcze zmian wynikających z przystąpienia do Unii Bułgarii i Rumunii. Zob. Dz.U. UE z 29.12.2006 nr C 321 E/1.

⁸ Wydaje się, że ta sama filozofia przyświecała polskim negocjatorom walczącym o wprowadzenie do Traktatu Reformującego tzw. „Ioanniny”.

⁹ W obecnym przejściowym okresie w Parlamencie Europejskim Polska uzyskała 54 miejsca.

Państwo	Ustalenia z Nicei						Ustalenia Konferencji Międzyrządowej 2007	
	Ludność w tys. (2000)	Ludność UE 27 (%)	Waga głosu w Radzie	Udział (w%)	Postawienie do PE 2004-2006	Postawienie do PE 2007-2009	Postawienie do PE 2009-2014	Ludność w tys. (2006)
Niemcy	82 260	17,02	29	8,41	99	99	96	82,0
Wielka Brytania	59 863	12,39	29	8,41	78	78	73	61,2
Francja	59 037	12,22	29	8,41	78	78	74	63,1
Włochy	57 844	11,97	29	8,41	78	78	73	59,5
Hiszpania	40 122	8,30	27	7,83	54	54	54	44,7
Polska	38 644	8,00	27	7,83	54	54	51	38,6
Rumunia	22 408	4,64	14	4,06	-	35	33	21,5
Holandia	15 987	3,31	13	3,77	27	27	26	16,4
Grecja	10 554	2,18	12	3,48	24	24	22	10,8
Czechy	10 267	2,12	12	3,48	24	24	22	10,2
Belgia	10 263	2,12	12	3,48	24	24	22	10,4
Węgry	10 043	2,08	12	3,48	24	24	22	10,0
Portugalia	10 263	2,12	12	3,48	24	24	22	10,6
Szwecja	8 883	1,84	10	2,90	19	19	20	9,11
Austria	8 121	1,68	10	2,90	18	18	19	8,18

Bulgaria	7 915	1,64	10	2,90	-	18	18	7,52
Słowacja	5 403	1,12	7	2,03	14	14	13	5,44
Dania	5 349	1,11	7	2,03	14	14	13	5,44
Finlandia	5 181	1,07	7	2,03	14	14	13	5,22
Irlandia	3 826	0,79	7	2,03	13	13	12	4,2
Litwa	3 693	0,76	7	2,03	13	13	12	3,58
Łotwa	2 366	0,49	4	1,16	9	9	9	2,28
Słowenia	1 990	0,41	4	1,16	7	7	8	2,01
Estonia	1 367	0,28	4	1,16	6	6	6	1,33
Cypr	759	0,16	4	1,16	6	6	6	0,78
Luksemburg	441	0,09	4	1,16	6	6	6	0,469
Malta	391	0,08	3	0,87	5	5	6	0,401
Ogółem UE 27	483 241	100 %	345	100	732	785	751	495000
Większość kwalifikowana			255					
Mniejszość blokująca			91					

Traktat Nicejski przewidywał jednocześnie bardzo skomplikowany system podejmowania decyzji w Radzie (potrójna większość)¹⁰. Uchwały Rady wymagają do ich przyjęcia

- co najmniej 255 głosów ważonych „za” (na 345),
- oddanych przez większość członków, jeżeli niniejszy Traktat wymaga, aby były przyjęte na wniosek Komisji. W innych przypadkach uchwały Rady wymagają do ich przyjęcia co najmniej 255 głosów „za”, oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków.
- jeżeli decyzja ma zostać przyjęta przez Radę większością kwalifikowaną, członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy Państwa Członkowskie stanowiące większość kwalifikowaną, reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeżeli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, dana decyzja nie zostaje przyjęta.

System ten uznany został za nieprzejrzysty, stąd od samego początku postulowano jego zmianę.¹¹ Stąd jeszcze w Nicei ustalono, że Unię należą dalej reformować i zwołać Konferencję Międzyrządową, której zadaniem byłoby przygotowanie Traktatu Konstytucyjnego. W grudniu 2001 roku w Laeken przyjęto Deklarację, z której wynikało, że powołany przez Państwa Konwent Europejski w pracach nad Traktatem zajmie się przede wszystkim kwestiami rozdziału kompetencji Unii i państw członkowskich, uproszczeniem instrumentów prawnych stosowanych przez organy Unii oraz dalszą reformą układu instytucjonalnego.

W wyniku prac Konwentu 18 czerwca 2004 r. Rada Europejska zatwierdziła Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, a 29 października 2004 r. przedstawiciele 25 krajów¹² Unii Europejskiej podpisali Traktat w Rzymie. Mimo przyjętej powszechnie nomenklatury należy podkreślić, że Traktat nie był „KONSTYTUCJĄ”, lecz umową międzynarodową porządkującą dotychczasowe postanowienia Traktatów Rzymskich i Traktatu z Maastricht.

¹⁰ Art. 205 TWE.

¹¹ Słynne było stosowane do systemu nicejskiego określenie „Nice is not nice”...

¹² Przedstawiciele Bułgarii, Rumunii oraz Turcji podpisali jedynie Akt Końcowy.

Podstawowymi postanowieniami instytucjonalnymi Traktatu było:

- nadanie podmiotowości prawnej przyszłej Unii Europejskiej;
- uchylene dotychczasowych traktatów i likwidacja systemu filarowego;
- ustalenie zasad regulujących relacje między UE a państwami członkowskimi;
- ustalenie zasad regulujących stosunki pomiędzy instytucjami przyszłej Unii;
- podkreślenie zasad gwarantujących udział obywateli w funkcjonowaniu Unii;
- włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatu i nadanie jej charakteru wiążącego.

W obszarze dotyczącym Instytucji Traktat Konstytucyjny:

- wzmacniał rolę Parlamentu Europejskiego w procedurach tworzenia prawa unijnego i wyznaczył maksymalną liczbę Posłów na poziomie 750.
- nadawał Radzie Europejskiej status Instytucji i wprowadzał kadencyjny urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej powoływanego spośród jej członków na 2,5-letnią kadencję.
- wprowadzał grupowe przewodnictwo (trzy państwa przez 18 miesięcy) w Radzie Ministrów (RUE);
- określał nowy sposób obliczania większości kwalifikowanej (podwójna większość). Dla ważności za uchwałami Rady musiało się wypowiedzieć:
 - 55% państw (min. 15) reprezentujących 65% ludności, lub
 - 72% państw (min. 20) reprezentujących 65% ludności, gdy Rada nie będzie stanowić z inicjatywy KE lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii;
- Wprowadzał tzw. Kompromis Brukselski (vel *Ioannina*) jeżeli członkowie Rady reprezentujący co najmniej $\frac{3}{4}$ poziomu ludności lub co najmniej $\frac{3}{4}$ liczby państw członkowskich, niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej zgłoszą swój sprzeciw wobec przyjęcia przez Radę danego aktu prawnego, Rada będzie zobowią-

zana do przedyskutowania tej kwestii i podjęcia wszelkich starań („w uzasadnionych ramach czasowych i bez uszczerbku dla obowiązkowych ograniczeń czasowych określonych przez prawo Unii”) na rzecz osiągnięcia zadowalającego rozwiązania kwestii podniesionych przez członków Rady, sprzeciwiających się przyjęciu aktu;

- Zmieniał reguły dotyczące Komisji Europejskiej, przy zachowaniu jej kompetencji:
 - do 2014 r. liczba Komisarzy równa liczbie państw – od 2014 r. redukcja do 2/3 liczby państw (zasada równości, przy rotacji uwzględniająca równowagę geograficzną i demograficzną);
 - wzmocniona pozycja Przewodniczącego;
 - minister Spraw Zagranicznych Unii (zastępujący Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz unijnego Komisarza ds. stosunków zewnętrznych) jako członek komisji odpowiedzialny za prowadzenie polityki zagranicznej Unii.

Ponadto Traktat Konstytucyjny wprowadzał nowy katalog źródeł prawa (ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, decyzje europejskie, w tym: europejskie rozporządzenia wykonawcze i europejskie decyzje wykonawcze, europejskie rozporządzenie delegowane)¹³. Ponadto w zakresie legislacji unijnej kolejne obszary objęto procedurą współdecydowania, zwiększono rolę parlamentów narodowych w procesie konsultacji nowych aktów prawnych, wprowadzono klauzulę elastyczności, podtrzymano możliwość prowadzenia wzmocnionej współpracy przy udziale min. 1/3 państw oraz wprowadzono trzy procedury rewizji traktatu.

Mimo wielkiej mobilizacji politycznej na rzecz ratyfikacji Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został odrzucony w referendum przez społeczeństwo Francji (29.05.2005) i Holandii (01.06.2005), co skłoniło siedem innych państw Unii Europejskiej do przerwania procedur ratyfikacyjnych. Ostatecznie 23 czerwca 2007 r. na szczycie w Brukseli Rada Europejska postanowiła porzucić ideę ratyfikacji Traktatu. W zamian ustalono, że państwa członkowskie

¹³ Nowy katalog nie miał dotyczyć Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa gdzie pozostawiono dotychczasowe odrębności.

podpiszą nowy Traktat Reformujący (rewizyjny), w którym w większości pozostawione zostaną rozwiązania zaproponowane w TK. Jednak jest kilka odstępstw, których najważniejsze określone w mandacie negocjacyjnym¹⁴ i będące przedmiotem Konferencji Międzyrządowej przytoczone są poniżej.

Konferencja międzyrządowa ma zakończyć swoje prace możliwie najszybciej, a w każdym razie przed końcem 2007 r., tak aby tekst Traktatu będący wynikiem tych prac mógł być ratyfikowany przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. Zgodnie z uzgodnieniami Rady Europejskiej prezydencja portugalska przygotowuje projekt tekstu traktatu zgodnie z zapisami mandatu i przedłoży ten projekt konferencji międzyrządowej niezwłocznie po jej rozpoczęciu.

Z ustaleń zapisanych w mandacie negocjacyjnym można stwierdzić, iż pewne podstawowe ustalenia z Traktatu Konstytucyjnego zostały pozostawione bez zmian. Są to:

- zasada podwójnej większości (55% państw członkowskich / 65% populacji Unii), lecz dopiero od 2014 r. z możliwością dalszego stosowania głosowania nicejskiego nawet do 31 marca 2017 r. Wreszcie tzw. *Ioannina* może zależeć od decyzji Rady;
- zastosowanie systemu kwalifikowanej większości do 40 nowych obszarów kompetencji Unii (zwłaszcza tych związanych z azyłem, imigracją, współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych);
- stałe przewodnictwo w Radzie Europejskiej (kadencja 2,5-letnia, odnawialna);
- utrzymano instytucję Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (nie Minister);
- zredukowano liczbę członków Komisji Europejskiej z 27 do 15 od 2014 r.;
- osobowość prawna Unii Europejskiej;

¹⁴ Mandat Konferencji Międzyrządowej opublikowany przez Sekretariat Rady Unii Europejskiej 26 czerwca 2007 (dok. Nr 11218/07).

-
- wzmocnienie roli parlamentów narodowych w zgłaszaniu sprzeciwu wobec planowanych przez Unię aktów prawnych;
 - klauzula wystąpienia z Unii umożliwiająca wycofanie się państwa członkowskiego z procesów integracji.

Jednocześnie w Traktacie Reformującym dokonano pewnych zmian w stosunku do Traktatu Konstytucyjnego. Porzucono przede wszystkim:

- nazwę „Konstytucja” - powrócono do tradycyjnej metody rewizji istniejących traktatów: TUE oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii;
- nową typologię aktów prawnych z ustawami europejskimi, etc.;
- odniesienie do symboli i hymnu Unii;
- włączenie Karty Praw Podstawowych bezpośrednio do Traktatu. W Traktacie umieszczono odesłanie, które ma taką samą moc prawną, jednak Karta nie będzie wiążąca dla Zjednoczonego Królestwa. Polska zarezerwowała sobie prawo „opt-out”;
- odniesienie do „wolnej i niezakłóconej konkurencji” jako celu UE.

Nowością jest odniesienie się w Traktacie Reformującym do nowych wyzwań takich jak zmiany klimatyczne, solidarność energetyczna oraz wprowadzenie możliwości stosowania klauzul opt-in/out w nowych obszarach, takich jak kontrole graniczne, azyl i imigracja, współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych.

Dokonując wstępnego podsumowania kierunku zmian zaproponowanych w mandacie negocjacyjnym dla Konferencji Międzyrządowej należy stwierdzić, iż w Traktacie Reformującym pozostała większość rozwiązań proponowanych w traktacie Konstytucyjnym. Traktat został odarty z symboliki „konstytucyjnej”. Zjednoczone Królestwo i Polska ograniczyły zasięg stosowania Karty Praw Podstawowych w swoich systemach wewnętrznych. Mimo prób uproszczenia systemu podejmowania decyzji będzie on wciąż niejasny dla obywateli i skoncentrowany raczej na blokowaniu nieakceptowanych zmian, niż na wspólnym wdrażaniu pożądaných rozwiązań. Najważniejsze jest

jednak to, że zmiana nomenklatury pozwoli na rozpoczęcie procedur ratyfikacyjnych (raczej) bez poddania nowego Traktatu pod ocenę społeczeństw (ratyfikacja na drodze parlamentarnej), co umożliwi prawdopodobnie wejście w życie zmian w Traktatach przed zaplanowanymi na 2009 rok wyborami do Parlamentu Europejskiego.