

Wstęp

Tytuł niniejszego wyboru dokumentów – *Unia Europejska w dobie reform. Podstawy prawne* odwołuje się do obecnego stanu Unii, konfrontowanej z poważnymi wyzwaniami ustrojowymi, ekonomicznymi i politycznymi. Wydawało się, że trwające kilkanaście lat prace nad reformą ustrojową Unii Europejskiej, pełne dramatyizmu (czego symbolem było odrzucenie w połowie ubiegłego dziesięciolecia Traktatu konstytucyjnego), sfinalizowane podpisaniem 13 grudnia 2007 r. Traktatu z Lizbony¹ (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) ustabilizują Unię ustrojowo, co pozwoli na sprostanie wyzwaniom ekonomicznym i politycznym. Stało się jednak inaczej. Kryzys ekonomiczny osiągnął również Unię Europejską, w tym zwłaszcza niektóre państwa strefy euro, podważając stabilność finansową tej strefy jako całości. Podejmowane przez państwa strefy euro, głównie z inicjatywy Niemiec i Francji, „działania ratunkowe” obejmują środki uchwalane w instytucjonalno-prawnych ramach Unii, niemniej jednak – wobec obstrukcji niektórych państw (zwłaszcza Wielkiej Brytanii) – część z nich przyjęła formę środków międzyrządowych (umów międzynarodowych zawartych „poza” Unią przez część jej państw członkowskich). Powrót do tzw. metody schengenńskiej, lecz w znacznie większej skali, może postawić pod znakiem zapytania w ogóle spójność Unii i doprowadzić do jej fragmentacji. Tak więc Unia Europejska bez wątpienia znajduje się na ważnym (przełomowym) etapie swojego rozwoju.

W świetle tych wyzwań znaczenie Traktatu z Lizbony jest obecnie lekceważone i często – na fali modnej krytyki – twierdzi się, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości. Przy całej świadomości wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską, warto jednak w ostrości tej krytyki zachować nieco umiaru, bowiem dzięki Traktatowi z Lizbony Unia Europejska weszła w okres ciężkiego kryzysu finansowego, koncentrującego się wokół strefy euro, jako spójna konstrukcja ustrojowa, z elastycznymi, wydolnymi procedurami decyzyjnymi. Stan procesu integracji europejskiej byłby obecnie nieporównywalnie trudniejszy, gdyby kryzys strefy euro zastał Unię trójfilarową, podatną na zakusy renacjonalizacji i fragmentacji.

Zważyć bowiem należy, że na mocy Traktatu z Lizbony Unia Europejska z „niezidentyfikowanego obiektu prawno-politycznego” zmieniła się w spójną organizację międzynarodową, obejmującą jednolitym reżimem prawno-instytucjonalnym wszystkie uprzednie trzy filary². Niezależnie od tego Traktat z Lizbony wprowadził szereg innych, fundamentalnych reform Unii Europejskiej³:

¹ Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

² Poza Unią Europejską pozostała Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) jest z nią jednak powiązana strukturalnie w podobnym zakresie, jak uprzednio ze Wspólnotą Europejską.

³ Szczegółowo: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011 (wydanie III).

- zmienił balans międzyinstytucjonalny, podnosząc Radę Europejską do rangi instytucji, umacniając rolę Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym, ustanawiając nowy urząd – Przewodniczącego Rady Europejskiej i umacniając pozycję Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (wspomagane przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych);
- uelastyczył proces decyzyjny w Unii Europejskiej, wprowadzając jako zasadniczą procedurę uchwalania aktów prawa pochodnego zwykłą procedurę ustawodawczą, w ramach której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną, a Parlament Europejski stał się „rzeczywistym” współlegislatorem;
- ważnym elementem powyższej reformy jest zmiana formuły większości kwalifikowanej, polegająca na rezygnacji z głosów ważonych i przejście (od 2014 r.) do tzw. podwójnej większości (dla podjęcia decyzji konieczne jest przekroczenie pewnego pułapu liczby państw i potencjału demograficznego Unii); formuła podwójnej większości pozwala zharmonizować w procesie decyzyjnym interesy „dużych” państw (demografia) i państw „małych” (liczba państw), nie wymagając jednocześnie renegocjacji w toku kolejnych etapów rozszerzenia Unii (co w przeszłości prowadziło z reguły do głębokich kontrowersji);
- zreformował katalog aktów prawa pochodnego, ujmując je w stosunkowo przejrzysty system hierarchii (akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze), a jednocześnie zachowując znane dobrze z przeszłości rodzaje aktów: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje; zreformował również procedury rewizji prawa pierwotnego, tj. Traktatów stanowiących podstawę Unii, umacniając i rozszerzając katalog tzw. procedur kładek (uproszczonej procedury zmiany), które umożliwiają zmianę określonych postanowień Traktatów bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego (na mocy decyzji instytucji – Rady Europejskiej lub Rady UE);
- *last but not least*, Traktat z Lizbony umocnił legitymację demokratyczną Unii Europejskiej w trzech zasadniczych dziedzinach: po pierwsze – radykalnie umocnił rolę parlamentów narodowych państw członkowskich w sprawach UE (co pociągnęło za sobą stosowne zmiany ustawowe i konstytucyjne w tych państwach); po drugie – umocnił ochronę praw podstawowych w Unii poprzez nadanie mocy prawnej – „takiej samej” jak Traktatom – Karcie Praw Podstawowych UE oraz ustanowienie podstawy prawnej i zobowiązanie Unii do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; po trzecie – ustanowił inicjatywę obywatelską, umożliwiającą grupie obywateli Unii nie mniejszej niż milion wystąpienie do Komisji Europejskiej o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w określonej sprawie.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony szybko okazało się, że ustanowił on podstawowe ramy dla zamierzanych reform, natomiast ich treść zależeć będzie od dalszych decyzji podejmowanych na szczeblu unijnym oraz od działań implementacyjnych podejmowanych na szczeblu państw członkowskich⁴. Proces ten trwał głównie przez

⁴ Szczegółowo: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

pierwsze trzy lata od chwili wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony, a ważne reformy sfinalizowane zostały – o czym warto pamiętać – podczas Prezydencji Polski w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Skalę tych reform dobrze ukazuje przejęcie przez Radę Europejską centralnej roli w procesie decyzyjnym w Unii w najważniejszych sprawach (zarządzanie *top down*), kosztem kompetencji uprzedniej Rady do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych – obecnie Rady do Spraw Ogólnych (zarządzanie *bottom up*)⁵.

Specyfika niniejszego wyboru dokumentów w stosunku do podobnych wyborów znajdujących się już na rynku wydawniczym polega na tym, że zawiera on nie tylko teksty Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami, lecz również inne akty prawne, mające węzłowe znaczenie dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej, w tym akty odnoszące się do implementacji reform Unii wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony oraz umowy międzynarodowe konsolidujące strefę euro.

Dokumenty uszeregowane zostały w niniejszym wyborze w czterech częściach.

Część pierwsza obejmuje teksty Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, tj. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wraz z protokołami i deklaracjami. **Podkreślić należy, że są to teksty jednolite, opublikowane w końcu 2012 r. (Dz. Urz. UE 2012 C 326).** W odniesieniu do tekstów Traktatów w języku polskim ma to istotne znaczenie, bowiem – po podpisaniu Traktatu z Lizbony – kilkakrotnie wprowadzano poprawki językowe, czasami bardzo istotne (na przykład zmieniono nazwy kategorii aktów prawa pochodnego i odpowiednich procedur ich uchwalania: pierwotne terminy procedury prawodawczej i nieprawodawczej zostały zastąpione terminami procedury ustawodawczej i nieustawodawczej, a akty prawodawcze i akty nieprawodawcze – terminami akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze). Niestety, niektóre z wyborów dokumentów znajdujących się w sprzedaży zawierają nieaktualne teksty Traktatów. **Test sprawdzający jest stosunkowo prosty: wystarczy spojrzeć do któregoś z artykułów regulujących procedury uchwalania aktów prawa pochodnego lub definicje tych aktów (najlepiej do art. 289 TFUE); jeżeli występują tam terminy procedury prawodawczej względnie nieprawodawczej lub aktu prawodawczego względnie nieprawodawczego oznacza to, że dany wybór zawiera nieaktualne teksty Traktatów, protokołów i deklaracji.**

Część druga wyboru zawiera tekst Karty Praw Podstawowych UE oraz Wyjaśnienia do niej. Wyjaśnienia są niezmiernie istotne, mają one bowiem charakter legalnej interpretacji postanowień Karty (por. akapit trzeci ust. 1 art. 6 TUE); wskazują one na źródła poszczególnych praw zawartych w Karcie, a w przypadku zbieżności z prawami zawartymi w EKPCz na konieczność interpretacji tożsamej z interpretacją danego prawa w ramach Konwencji. Wobec zbliżającego się akcesu Unii Europejskiej do EKPCz w części tej zamieszczony został również tekst Konwencji w brzmieniu zmienionym przez Protokół nr 14, a więc umożliwiającym przystąpienie Unii do Konwencji. Po akcesie Unii do EKPCz będzie ona nie tylko źródłem kreowania przez

⁵ Prezydencja w Unii Europejskiej. *Perspektywa praktyczna* (red.) T. Husak, F. Jasiński, Warszawa 2010.

Trybunał Sprawiedliwości UE praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego, lecz również jej postanowienia staną się bezpośrednio testem badania legalności unijnych aktów prawa pochodnego.

Część trzecia obejmuje akty prawne dwojakiego rodzaju. Na początku zamieszczono akty unijnego prawa pochodnego, istotne z punktu widzenia implementacji reform ustrojowych wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony (pamiętać należy, że podstawowe reformy – jak umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE, czy zmiana formuły podejmowania decyzji większością kwalifikowaną – uregulowane są postanowieniami Traktatów lub dołączonych do nich protokołów). Są to akty prawa pochodnego dotyczące reform różnej wagi, niektóre z nich interesujące zwłaszcza z polskiego punktu widzenia. Zamieszczone zostały więc w tej części: decyzja w sprawie zasad działania komitetu, opiniującego kandydatów na sędziów sądów unijnych (już obecnie spełnia on istotną rolę weryfikującą kwalifikacje kandydatów zgłaszane przez państwa członkowskie), decyzja określająca organizację i zasady funkcjonowania ESDZ, nowego urzędu podporządkowanego Wysokiemu Przedstawicielowi do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (którego ustanowienie wzbudziło w praktyce istotne kontrowersje) oraz dwa rozporządzenia – w sprawie inicjatywy obywatelskiej (jej ustanowienie związane było z dużymi nadziejami a jednocześnie z porównywalnie dużym sceptycyzmem; dotychczasowa praktyka pozwala na wykazanie ostrożnego optymizmu) oraz niezmiernie istotne rozporządzenie komitologiczne, które zreformowało system sprawowania przez państwa kontroli nad wykonywaniem przez Komisję Europejską powierzonych jej kompetencji wykonawczych, uzupełniając zasadniczą reformę ustanowioną na mocy Traktatu z Lizbony, umacniającą w procesie kontroli nad Komisją rolę Parlamentu Europejskiego (akty delegowane).

W grupie aktów unijnego prawa pochodnego znalazły się również dwie decyzje Rady Europejskiej i jedna decyzja Rady UE, dotyczące na pozór spraw drugorzędnych, natomiast w istocie finalizujących względnie stanowiących istotny etap reform, nad którymi negocjacje od lat stanowią przedmiot kontrowersji między państwami członkowskimi UE. Decyzja Rady UE dotyczy zwiększenia liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości z 8 do 11 i jest jedynym chyba realnym osiągnięciem negocjacyjnym delegacji polskiej z okresu finalizacji negocjacji nad Traktatem z Lizbony i zawirowań związanych z tzw. propozycją pierwiastkową formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną. W ramach wyjścia naprzeciw ówczesnym postulatom polskim uzgodniono wówczas generalne zwiększenie liczby rzeczników generalnych (co było istotne, bowiem o sprawie „zapomniano” w traktatach akcesyjnych dotyczących „dużego” rozszerzenia UE). Z polskiego punktu widzenia istotne jest natomiast, że Polska otrzymała – podobnie jak „duże” państwa członkowskie – stałego, „szóstego” rzecznika. Dwie decyzje Rady Europejskiej dotyczą natomiast niezmiernie kontrowersyjnych problemów – składu Komisji Europejskiej i alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Trwająca od czasu negocjacji nad Traktatem z Nicei (Konferencja Międzyrządowa 2000) dyskusja nad liczbą członków Komisji Europejskiej – jak można wywieść z zamieszczonej decyzji – nie została zakończona. Rada Europejska nie skorzystała z możliwości przewidzianej w Trakta-

tach, aby – w imię zasady efektywności – zmniejszyć liczbę członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich i utrzymała na kadencję 2014–2019 zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” (państwo, którego obywatelem jest Wysoki Przedstawiciel, wchodzący z urzędu w skład Komisji, nie wskazuje już „swojego” komisarza). Jeśli natomiast chodzi o alokację miejsc w Parlamencie Europejskim, to Rada Europejska w zamieszczonej decyzji dokonała na okres kadencji 2014–2019 alokacji miejsc stosownie do „ram instytucjonalnych” przewidzianych w Traktatach (nie więcej niż 751 deputowanych) i wcześniejszych uzgodnień, odpowiadających zasadzie degressywnej proporcjonalności. Docelowa alokacja poprzedzona została ciekawymi rozwiązaniami przejściowymi (dotyczącymi dobiegającej końca w 2014 r. obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego), które znalazły wyraz w tzw. Protokole hiszpańskim (o czym niżej) oraz w Traktacie akcesyjnym, regulującym warunki przystąpienia Chorwacji do UE w dniu 1 lipca 2013 r.

W części trzeciej umieszczone zostały również dwa protokoły, będące w istocie traktatami rewizyjnymi (zawartymi w trybie zwykłej procedury zmiany na podstawie art. 48 ustępy 2-5 TUE). Znalazły się one w części dotyczącej implementacji reform wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony, ponieważ – w przypadku tzw. Protokołu hiszpańskiego – chodziło o wcześniejsze (już w obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego) wprowadzenie nowej alokacji miejsc w stosunku do państw, które w rozwiązaniu docelowym (przewidzianym w Traktacie z Lizbony) miały zapewnione więcej miejsc, niż w obowiązującym jeszcze w obecnej kadencji tzw. pakiecie nicejskim (Polska zyskała na przykład jedno miejsce). Natomiast w przypadku tzw. Protokołu irlandzkiego chodzi o realizację ustaleń dotyczących gwarancji dla Irlandii w sprawach, które budziły szczególne kontrowersje polityczne w dyskusji w Irlandii nad ratyfikowaniem Traktatu z Lizbony (miały one ułatwić wyrażenie zgody w drugim referendum na ratyfikowanie Traktatu, co też nastąpiło). Przypomnieć należy, że na szczeblu politycznym uzgodniono wówczas również – pod naciskiem znanego z eurosceptycyzmu, ówczesnego prezydenta Czech, V. Klause, który warunkował podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych Traktatu z Lizbony przystąpieniem Czech do tzw. Protokołu polsko-brytyjskiego w sprawie zakresu stosowania Karty Praw Podstawowych – wprowadzenie do tego Protokołu stosownych zmian. Niemniej, po zakończeniu kadencji przez prezydenta Klause i zmianie konstelacji politycznej w Czechach wiele wskazuje na to (m.in. wyroki czeskiego Trybunału Konstytucyjnego), że sami Czesi stracili zainteresowanie przystąpieniem do Protokołu polsko-brytyjskiego i tzw. Protokół czeski zostanie zdjęty ze stołu negocjacyjnego⁶.

W końcu **część czwarta** wyboru zawiera teksty dwóch umów międzynarodowych – Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i Traktatu o unii fiskalnej, mających zasadnicze znaczenie dla reformy strefy euro, a jednocześnie będą-

⁶ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie projektu protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Republiki Czeskiej (art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej) (00091/2011 – C7-0385/2011 – 2011/0817(NLE)), sumująca obecny stan dyskusji. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0209+0+DOC+XML+V0//PL>.

cymi wyrazem sięgnięcia do środków międzyrządowych (tzw. metody schengenńskiej) w celu reformowania tej strefy. Umowy te dały asumpt do dyskusji nad problemem zachowania spójności procesu integracji europejskiej. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na to, że **paralelnie opublikowany został pierwszy na polskim rynku wydawniczym wybór podstawowych dokumentów, związanych z sanacją i konsolidacją strefy euro** (*Reforma strefy euro. Wybór dokumentów*. Wstęp i wybór: Jan Barcz, Warszawa 2013).

Warszawa, sierpień 2013 rok

Jan Barcz