



# Analizy natolińskie

2005

MAREK A. CICHOCKI  
OLAF OSICA  
KAROL RECZKIN  
MACIEJ SZPUNAR  
RAFAŁ TRZASKOWSKI

## Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy

*Analiza zaproponowanych zmian w stosunku  
do istniejących zapisów traktatowych*

**T**raktat konstytucyjny został opracowany i przyjęty w wyniku długotrwałego procesu negocjacji, poszukiwania kompromisów i sporów między państwami członkowskimi oraz unijnymi instytucjami i różnymi grupami wpływu. Proces ten trwał prawie dwa i pół roku. Po szczycie w Nicei w grudniu 2000 roku, który z punktu widzenia starych państw członkowskich przyniósł bardzo niezadawalające wyniki w reformowaniu Unii (tzw. traktat Nicejski), rosła presja niektórych państw (szczególnie Niemiec i Belgii), aby kontynuować proces reform. Wolę reform wyrażała włączona do traktatu nicejskiego *Deklaracja w sprawie przyszłości Unii*, zawierająca listę najważniejszych zadań: 1) przeprowadzenie podziału kompetencji między Unią Europejską i państwami członkowskimi, 2) status i miejsce przyjętej w

2000 roku Karty Praw Podstawowych, 3) uproszczenie traktatów w celu ich większej przejrzystości bez zmiany ich treści, 4) wzmocnienie roli parlamentów narodowych w stanowieniu europejskiego prawa. W przyjętej po roku w Leaken deklaracji (grudzień 2001) dotyczącej przyszłości Unii Europejskiej problemy te sformułowano ponownie w wersji już bardziej sprecyzowanej i rozbudowanej. Jednocześnie w wyniku ożywionej dyskusji, która toczyła się w krajach członkowskich przez cały rok 2001, pod znacznym wpływem rządu niemieckiego i belgijskiego, w deklaracji w dość ostrożnej formie stawiano pytanie o potrzebę „reorganizacji dotychczasowych Traktatów”, która doprowadziłaby do powstania jednego traktatu podstawowego (*basic treaty*), zawierającego podstawowe zasady funkcjonowania Unii oraz drugiego traktatu obejmującego wszystkie inne zapisy. Tę sugestię zawarto w rozdziale deklaracji zatytułowanym „W stronę konstytucji dla obywateli Europy”. W deklaracji ustalono także powołanie konwentu europejskiego, „w celu przygotowania następnej konferencji międzyrządowej w sposób możliwie szeroki i otwarty”. Konwent „miał rozważyć kluczowe kwestie dla przyszłego rozwoju Unii i rozpoznać różne możliwe rozwiązania”. W efekcie prac konwentu miał powstać dokument „zawierający albo różne opcje (...) lub rekomendacje”. Dokument opracowany przez konwent miał być „punktem wyjścia dla dyskusji w ramach konferencji międzyrządowej, która podejmie decyzje ostateczne”. Deklaracja powołująca konwent europejski nic zatem nie mówi o tym, aby jego zadaniem miało być sformułowanie jednego, całościowego projektu traktatu konstytucyjnego dla Europy.

Konwent europejski rozpoczął prace w marcu 2002 roku w składzie przedstawicieli rządów państw członkowskich, parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Już podczas pierwszej sesji inauguracyjnej konwentu jego przewodniczący Giscard d'Estaing oświadczył, że celem prac gremium ma być przygotowanie całościowego i jednolitego projektu europejskiej konstytucji. Po kilkunastu miesiącach prac projekt taki został rzeczywiście przyjęty przez konwent w czerwcu 2003 roku. Niektóre państwa nie były jednak zadowolone z przyjętych w traktacie rozwiązań. Wskazywano również na fakt, że prace konwentu zostały zdominowane przez prezydium i przewodniczącego, dlatego projekt traktatu nie uwzględnia interesów wszystkich państw członkowskich. Szczególnie Hiszpania i Polska, ale także spora grupa małych państw sprzeciwiały się niektórym zapisom projektu. Dlatego traktat został oficjalnie zaakceptowany dopiero po ponad roku (w Rzymie 29 października 2004) w wyniku negocjacji między państwami na konferencji międzyrządowej i po wprowadzeniu do przygotowanego przez konwent projektu szeregu zmian.

Oficjalna nazwa przyjętego dokumentu brzmi traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Jest to nazwa myląca. Dokument ten posiada pewne elementy charakteryzujące klasyczne konstytucje: rozpoczyna się od preambuły, zawiera część opisującą zasady funkcjonowania i wzajemne relacje między instytucjami unijnej władzy, posiada katalog podstawowych praw i wol-

ności. W rzeczywistości jednak traktat nie jest konstytucją, jego nazwa zakłada coś, czego nie ma. „Suwerenem” ustanawiającym traktat nie jest europejski lud czy europejscy obywatele, lecz państwa członkowskie Unii, które w dalszym ciągu zachowują pełną władzę w zakresie dalszego zmieniania lub modyfikowania traktatu konstytucyjnego. W tym sensie traktat nie ustanawia suwerennego superpaństwa europejskiego, które stałoby ponad państwami członkowskimi.

\* \* \*

Analiza przedstawia najważniejsze zmiany wprowadzone w ramach traktatu konstytucyjnego do obowiązującego dotychczas traktatowego ustroju Unii Europejskiej. Autorzy niniejszego opracowania ograniczyli analizę tylko do ujętych w traktacie „nowości”. Intencją tekstu jest więc dokładne opisanie sensu wprowadzonych zmian oraz tam, gdzie wydało się to konieczne, rozszerzenie opisu o komentarz wyjaśniający dotychczasowy kontekst lub interpretujący możliwe konsekwencje zmian.

## Spis rzeczy

1. Preambuła .....	5
2. Uproszczenie traktatów .....	6
3. Instytucje .....	7
3.1. Większa rola Parlamentu Europejskiego .....	7
3.2. Przewodniczący Rady Europejskiej .....	8
3.3. Decyzje podejmowane większością kwalifikowaną .....	9
3.4. Nowy system głosowania w Radzie Ministrów.....	10
3.5. Komisja Europejska.....	11
3.6. Przewodniczący Komisji Europejskiej .....	12
3.7. Minister Spraw Zagranicznych Unii .....	13
4. Karta Praw Podstawowych.....	14
5. Życie demokratyczne Unii .....	16
6. Wystąpienie z Unii Europejskiej .....	17
7. Kompetencje .....	18
8. Unia jako wspólna przestrzeń sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa .....	19
8.1. Ramy prawne, zasady i instrumenty działania .....	19
8.2. Cele i zakres polityki .....	20
8.3. Podejmowanie decyzji i struktura koordynacji współpracy .....	22
9. Polityka zagraniczna i obronna.....	23
9.1. Zmiany instytucjonalne .....	24
9.2. Podejmowanie decyzji .....	26
9.3. Polityka obronna .....	28
9.4. Wzmocniona współpraca .....	30
10. Podmiotowość prawna Unii Europejskiej.....	31
11. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym .....	32
12. Źródła prawa .....	33

## 1. Preambuła

Tekst traktatu konstytucyjnego otwiera preambuła złożona z sześciu artykułów. Została ona napisana przez przewodniczącego konwentu europejskiego Valerego Giscard d'Estaing. Po bardzo burzliwej dyskusji tekst preambuły został nieznacznie zmodyfikowany w wyniku negocjacji państw podczas konferencji międzyrządowej.

Z formalnego punktu widzenia preambuła nie jest prawnie wiążąca i stanowi przede wszystkim wyraz politycznych intencji – z tą interpretacją zgadza się większość komentatorów. Jednocześnie preambuła jako integralna część traktatu konstytucyjnego może być traktowana jako dokument wyznaczający światopoglądowe ramy i dlatego służyć jako argument w interpretacji zapisów konstytucyjnych. Tradycja konstytucjonalizmu zna takie przypadki rozszerzonego traktowania preambuły (np. w tradycji francuskiego konstytucjonalizmu). Nie da się więc utrzymać tezy, że treść preambuły nie ma żadnych praktycznych konsekwencji dla interpretacji konstytucji, ponieważ z formalnego punktu widzenia nie jest prawnie wiążąca.

Preambuła traktatu daje wyraz przekonaniu, że Unia jest ponadnarodową wspólnotą, która swoją legitymizację czerpie z dwóch źródeł – państw i obywateli. Wprawdzie tekst preambuły rozpoczyna się od wymienienia wszystkich państw członkowskich, jako podmiotów ustanawiających traktat konstytucyjny, co sugeruje, że to one są właściwym źródłem traktatu i samej Unii, to jednak w ostatnim paragrafie preambuły mowa jest o tym, że traktat konstytucyjny został przygotowany przez konwent europejski „w imieniu obywateli i państw Unii Europejskiej”, co sugeruje jednak podwójne umocowanie Unii. To przypuszczenie zostaje dodatkowo wzmocnione przez zawarty w paragrafie piątym zapis, że Europa jest „zjednoczona w swej różnorodności” oraz przez wcześniejsze stwierdzenie, że z jednej strony „narody Europy pozostają dumne ze swojej tożsamości narodowej i historii” z drugiej strony są coraz silniej zjednoczone. Ta dwoistość znajduje swoje pełne potwierdzenie już poza preambułą w art. 1 konstytucji, który mówi o podwójnej legitymizacji Unii jako odzwierciedlenia woli obywateli i państw.

W preambule wymienione zostają różne wartości, które składają się na ideowe dziedzictwo Europy: prawa człowieka, demokracja, równość, wolność, państwo prawa, postęp społeczny, dobrobyt, szerzenie pokoju, sprawiedliwości i solidarności w świecie. Wymieniono także ich źródła: kultura, religia, humanizm. Takie potraktowanie źró-

deł europejskich wartości w preambule jest kompromisem, wynikającym stąd, że nie można było porozumieć się co do tego, czy powinna ona zawierać odwołanie do Boga lub wyraźne określenie chrześcijaństwa jako jednego z głównych źródeł europejskich wartości obok starożytności i oświecenia. Państwa przywiązane silnie do tradycji laickiej, restrykcyjnego rozdzielenia państwa i religii od początku sprzeciwiały się zdecydowanie przyjęciu którejkolwiek z obu wersji.

Preambuła zawiera także odniesienie do Europy jako wspólnoty losu, wspólnych historycznych doświadczeń oraz odpowiedzialności za wspólną przyszłość. Mowa w niej jest o narodach Europy, które są zdecydowane „pokonać dawne podziały oraz, zjednoczone jeszcze silniej, ukształtować wspólną przyszłość”. Jednoznacznie optymistyczną wymowę preambuły (jest mowa w niej np. o tym, że Europa „zamierza wciąż podążać drogą cywilizacji, postępu i dobrobytu dla dobra wszystkich jej mieszkańców (...) zamierza pozostać kontynentem otwartym na kulturę, wiedzę i postęp społeczny) łągodzi nieco wprowadzony z polskiej inicjatywy zapis przypominający o tym, że Europa zjednoczyła się „po gorzkich doświadczeniach” historycznych, co zwraca uwagę przede wszystkim na tragiczne wydarzenia XX wieku jako lekcję, o której budując Unię Europejską zapominać nie można.

## 2. Uproszczenie traktatów

Twórcy traktatu konstytucyjnego podjęli szereg działań zmierzających do uproszczenia dzisiejszego stanu prawnego. Dotąd funkcjonowały obok siebie trzy różne traktaty: traktat o Unii Europejskiej (TUE), traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie (TWE) oraz traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA), stanowiące wspólnie podstawę prawną integracji europejskiej. Miejsce dwóch głównych traktatów (TUE oraz TWE) zajmie jeden traktat konstytucyjny. Zlikwidowano także dotychczasowy podział polityk w Unii na tzw. trzy filary integracji europejskiej. Obecnie obowiązuje bowiem podział na tzw. polityki wspólnotowe oraz międzyrządowe. W ramach tzw. pierwszego filara (obejmującego m.in. wspólną politykę rolną, politykę regionalną, politykę transportową etc.) wyłączne prawo zgłaszania projektów ustawodawczych ma Komisja Europejska, decyzje są podejmowane przez legislacyjny tandem – Radę Ministrów (gdzie reprezentowane są przez swoich ministrów wszystkie państwa członkowskie) oraz Parlament Europejski. Do podjęcia decyzji przez Radę Ministrów wystarcza najczęściej większość kwalifikowana. Decyzje

te podlegają jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W ramach dotychczasowych filarów międzyrządowych – drugiego (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) oraz trzeciego (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych) współpraca przypomina bardziej model organizacji międzyrządowej niż ponadnarodowej. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje na równych prawach wszystkim państwom członkowskim, Parlament Europejski pełni rolę zaledwie konsultacyjną, decyzje w Radzie Ministrów podejmowane są jednomyślnie i nie podlegają one jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. ‘Filarowość’ unii – choć formalnie zniesiona – zostaje jednak zachowana w procesie podejmowania decyzji, różnym dla obszaru wspólnotowego i współpracy międzyrządowej.

W traktacie konstytucyjnym zmniejszono liczbę procedur legislacyjnych, w wielu przypadkach zaniechano używania dotychczasowego nazewnictwa – zamiast procedury współdecydowania, czy też dyrektyw wprowadzono terminy bardziej adekwatne (np. zwykła procedura ustawodawcza, ustawa ramowa).

Mimo wprowadzenia wszystkich opisanych powyżej zmian, traktat konstytucyjny niestety nie stał się łatwiejszy do zrozumienia niż istniejące dotąd traktaty. Po pierwsze, jest obszerniejszy od obecnie obowiązujących. Po drugie, napisany jest tak samo mało zrozumiałym, prawniczym językiem. Po trzecie, wiele dotychczasowych przestarzałych przepisów nie zostało uaktualnionych. Po czwarte, dla pełnego zrozumienia sensu zapisów zawartych w części pierwszej traktatu trzeba zgłębić treść szczegółowej i nieprzejrzystej części trzeciej, a nierzadko zapoznać się z setką deklaracji i protokołów. Po piąte wreszcie, nie tylko że nie wyeliminowano wielu dotychczasowych niejasności, ale dodano dziesiątki nowych. Tak więc mimo wielu kroków podjętych na drodze do uproszczenia obecnego gąszczy traktatowych przepisów, traktat konstytucyjny wcale nie jest dokumentem, który przeciętny obywatel jest w stanie przeczytać ze zrozumieniem.

### 3. Instytucje

#### 3.1. *Większa rola Parlamentu Europejskiego*

W traktacie konstytucyjnym zostaje znacznie rozszerzone zastosowanie tzw. procedury współdecydowania Parlamentu Europejskiego w procesie tworzenia unijnego prawa (który zostaje nazwany „zwykłą procedurą ustawodawczą”). Zamiast dotychczasowego ogólnego zapisu, zgodnie z którym „Parlament uczestniczy w procesie prowadzącym

do przyjęcia aktów wspólnotowych w zakresie, w jakim przewiduje to niniejszy traktat” (Art. 192 TWE), traktat konstytucyjny mówi wprost o tym, że „Parlament Europejski wspólnie z Radą Ministrów pełni funkcje ustawodawczą i budżetową” (Art. I-20 (1)). Warto zaznaczyć, że traktat konstytucyjny wprowadza zwykłą procedurę ustawodawczą Parlamentu równoległe z upowszechnieniem kwalifikowanej większości głosów w Radzie Ministrów. Zwykła procedura ustawodawcza będzie obowiązywać w ponad 30 nowych obszarach, takich jak np.: liberalizacja sektora usług, własność intelektualna, dodatkowe obszary w ramach polityki społecznej, polityka strukturalna, polityka azylowa i imigracyjna, czy współpraca policyjna. W zasadzie zwykłą procedurą ustawodawczą nie udało się objąć tylko polityki podatkowej (gdzie jednak Parlament uzyskał prawo konsultacji) oraz całokształtu polityki budżetowej. Tym samym zwykła procedura ustawodawcza będzie obowiązywać w ponad 2/3 wszystkich przypadków, w których Unia Europejska podejmuje decyzje, a więc w stopniu dwa razy większym niż dotychczas.

Podczas konferencji międzyrządowej 2003/2004 państwa członkowskie po raz kolejny podjęły decyzje o zwiększeniu liczby deputowanych Parlamentu. W znowelizowanej wersji artykułu I-20 traktatu konstytucyjnego czytamy: „W skład Parlamentu Europejskiego wchodzi przedstawiciele obywateli Unii. Ich liczba nie może przekroczyć siedmiuset pięćdziesięciu. Reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu członków na państwo członkowskie. Żadnemu państwu członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc”.

### *3.2. Przewodniczący Rady Europejskiej*

Zmiana systemu sprawowania przewodnictwa w Unii oraz sposób wyboru przewodniczącego Rady Europejskiej stanowiły jeden z najważniejszych i najbardziej kontrowersyjnych problemów poruszanych podczas konferencji międzyrządowej. Niektóre państwa (szczególnie Francja, Wielka Brytania i Hiszpania) od lat proponowały powołanie przewodniczącego (prezydenta) Rady Europejskiej po to, aby usprawnić koordynację prac tej instytucji i dać Unii wyraźną, personalną reprezentację. Podstawę przyjętych rozwiązań przez konwent, a w konsekwencji zapisów traktatu konstytucyjnego stanowiła wspólna propozycja francusko-niemiecka.

Traktat konstytucyjny stanowi (Artykuł I- 22), że państwa członkowskie Unii Europejskiej, w głosowaniu większością kwalifikowaną wybierać będą spośród swojego grona przewodniczą-



cego Rady Europejskiej na dwa i pół roku. Przewodniczący będzie mógł sprawować urząd przez dwie kadencje z rządu. Zadaniem przewodniczącego będzie przygotowywanie i przewodniczenie pracom Rady Europejskiej oraz sprawowanie nadzoru nad wprowadzaniem w życie decyzji uchwalonych przez Radę. Przewodniczący reprezentować będzie Unię na arenie międzynarodowej, choć codzienne prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej leżeć będzie w gestii europejskiego ministra spraw zagranicznych, który zostanie powołany równoległe z przewodniczącym.

Wprowadzenie do unijnego porządku instytucjonalnego nowego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej może usprawnić koordynację unijnej polityki, mieć porządkujący wpływ na jej strategiczny wymiar, zapewnić Radzie Europejskiej potrzebną ciągłość instytucjonalną, przyczynić się do zwiększenia spójności jej prac oraz nadać jej odpowiedni profil w stosunkach z unijnymi partnerami. Może się jednak okazać, że powyżej opisany pozytywny scenariusz się nie ziści, oraz że wprowadzenie nowego stanowiska do unijnego porządku prawnego nie tylko wpłynie na naruszenie panującej w nim równowagi, ale wręcz zachwieje jego spójnością. Dopiero czas pokaże, czy przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji będą w stanie uzgodnić między sobą niekonfliktowy sposób działania oraz taki podział obowiązków, który pozwoli im uniknąć sporów kompetencyjnych. Nie da się wykluczyć, że współistnienie tak wielu instancji decyzyjnych pogorszy koordynację unijnej polityki. Nie jest do końca jasne, kto będzie odpowiedzialny za zapewnienie ciągłości prac Rady Europejskiej ani koordynowanie pracy wszystkich wcieleń Rady Ministrów. Dopiero praktyka pokaże także, czy przewodniczący Rady przyczyni się do zacieśnienia kontroli państw członkowskich nad codziennym rozwojem integracji europejskiej (wzmocnienie metody międzyrządowej) czy też przewodniczący będzie działał w duchu wspólnotowym (nie będzie łatwo poddawał się naciskom żadnego z państw członkowskich), promując interes Unii jako całości?

### *3.3. Decyzje podejmowane większością kwalifikowaną*

Traktat konstytucyjny kontynuuje tendencję odchodzenia od jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Unii. W artykule I-23 (3) ustalono najważniejszy zapis w tej materii, zgodnie z którym głosowanie większością kwalifikowaną ma być regułą, a nie wyjątkiem przy podejmowaniu decyzji – „jeżeli Konstytucja nie stanowi inaczej, Rada Ministrów podejmuje decyzje większością kwalifikowaną”. W wyniku ostatecznego kompromisu głosowanie większością kwalifikowaną zostało wprowadzone w 28 nowych obszarach, między innymi w dziedzinach takich jak: własność intelektualna (poza kwestiami dotyczącymi języków oficjalnych UE), ustalanie zasad rządzących procesem konstruowania unijnego budżetu, polityka kulturalna, wyznaczanie nowych zadań dla Europejskiego Banku Centralnego, pomoc państwom trzecim, czy ustanawianie wyspecjalizowanych izb sędowniczych. Najważniejszą zmianą jakościową

było bez wątplenia rozciągnięcie głosowania większością kwalifikowaną na całą przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Większościowo mają być podejmowane decyzje dotyczące współpracy administracyjnej w sprawach wewnętrznych, kontroli granic, polityki azylowej i imigracyjnej, współpraca sądowniczej w sprawach cywilnych (poza prawem rodzinnym), współpracy sądowniczej w sprawach karnych, współpraca policyjnej (poza współpracą operacyjną).

Ocena znacznego poszerzenia stosowania głosowania większością kwalifikowaną w dużej mierze zależy od wyznawanych poglądów. Inaczej przyjmie te zmiany zwolennik dalszego pogłębiania integracji, a inaczej suwerenista. Bez wątplenia należy dokładnie przyjrzeć się konkretnym obszarom, w którym doszło do odejścia od jednomyślności przy podejmowaniu decyzji. Traktat konstytucyjny nie zmienia *status quo* w dziedzinach, w których dalsze odchodzenie od jednomyślności mogłoby dla Polski łączyć się z poważnymi konsekwencjami finansowymi (chodzi tu głównie o politykę socjalną i podatkową). Wydaje się, że każdy, komu zależy na efektywności podejmowania decyzji powita częstsze stosowanie głosowania większością kwalifikowaną z zadowoleniem.

#### *3.4. Nowy system głosowania w Radzie Ministrów*

Traktat konstytucyjny wprowadza (Artykuł I-25) nowy system ważenia głosów w Radzie oparty o tzw. formułę podwójnej większości. Nowy system, który w wypadku ratyfikacji traktatu zacznie obowiązywać w roku 2009, zakłada, że do zatwierdzenia każdej decyzji podejmowanej w głosowaniu większością kwalifikowaną potrzebna będzie co najmniej koalicja 55% państw członkowskich, reprezentująca co najmniej 65% unijnej populacji. Poza podwyższeniem progów koniecznych do podejmowania decyzji, do traktatu konstytucyjnego dołączono także deklarację oraz projekt decyzji Rady, która miała zwiększyć wpływ na podejmowanie decyzji państw nie zgadzających się z opinią większości. Według tekstu omawianej decyzji koalicja państw niezadowolonych z postępu wewnątrz-wspólnotowych negocjacji może doprowadzić do ich przedłużenia pod warunkiem osiągnięcia co najmniej 75% progu blokującego opartego o liczbę państw, bądź też 75% progu demograficznego.

Nowy system ważenia głosów jest dla Polski niekorzystny. W systemie nicejskim Polska jest tak samo pożądanym członkiem konstruktywnych koalicji jak inne państwa duże (ma tylko o 2 głosy mniej niż Niemcy, czy Francja), tak samo opłaca się zabiegać o nasze względy, jak o względy Niemców, czy Brytyjczyków. W nowym systemie, w drugim, ważniejszym głosowaniu (opartym o czynnik demograficzny) znacznie bar-

dziej opłaca się zabiegać o poparcie Niemców (prawie dwukrotnie, bo o tyle większą mają ludność), czy Brytyjczyków, niż Polski. Nowy system ważenia głosów zmniejsza także możliwości blokowania przez Polskę niekorzystnych dla siebie decyzji i, co najważniejsze, osłabia siłę koalicji państw biednych (składającej się głównie z państw małych, a więc w systemie opartym o demografię mających mało do powiedzenia).

Modyfikacje wprowadzone w ostatniej fazie konferencji międzyrządowej idą w dobrym kierunku, ale nie są z punktu widzenia Polski wystarczające. Gdyby klauzula zawierająca dodatkowe zabezpieczenie blokujące działała automatycznie (powołanie się na nią doprowadzałyby do natychmiastowego zablokowania decyzji) oraz jej funkcjonowanie nie było ograniczone w czasie (istnienie klauzuli zagwarantowane jest tylko do roku 2014), wtedy należałoby uznać wynik negocjacji za umiarkowany sukces. Nie do końca jednak da się przewidzieć rzeczywiste funkcjonowanie omówionej klauzuli w praktyce. Według większości ekspertów w momencie kiedy w negocjacjach trudno będzie dojść do porozumienia, podjęcie decyzji byłoby co prawda opóźniane, ale tylko na krótko, a decyzja w końcu i tak byłaby podejmowana w oparciu o niekorzystne dla Polski progi wyjściowe 55/65.

### *3.5. Komisja Europejska*

Według zapisu traktatu konstytucyjnego jedynie w pierwszej kadencji Komisję będzie obowiązywać dotychczasowy system, według którego każde państwo będzie nominować swojego kandydata na komisarza. W nowej wersji artykułu I-26, w akapicie 4, podkreślono, że członkowie Komisji są wybierani ze względu na swoje ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie, a ich niezależność jest niekwestionowana. W akapicie 6 artykułu I-26 zapisano stan docelowy, w kolejnej kadencji „Komisja składa się z takiej liczby członków, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, w tym z jej przewodniczącego i ministra spraw zagranicznych Unii, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby”. W następnych akapitach opisano zasady równorzędnej rotacji. Zasada ta oznacza, że każde państwo członkowskie, którego obywatel nie będzie członkiem Komisji w danej kadencji będzie miało zagwarantowane prawo zgłoszenia swojej kandydatury w kadencji następnej. W traktacie zawarto postanowienie, według którego decyzja Rady Europejskiej, dotycząca konkretnych zasad systemu rotacji musi być jednomyślna.

Z punktu widzenia nowych państw członkowskich ważne jest, że w pierwszej kadencji po wejściu traktatu konstytucyjnego w Komisji znajdzie się obywatel każdego państwa członkowskiego. Ma to pierwszorzędne znaczenie dla legitymizacji tej instytucji w krajach, które nie są jeszcze przyzwyczajone do idei instytucji ponadnarodowych. Dobrze się też stało, że system określania składu Komisji zaproponowany pierwotnie przez konwent został odrzucony podczas konferencji międzyrządowej. Propozycja zaakceptowana przez konwent zakładała bowiem, że wszystkie państwa członkowskie będą reprezentowane w Komisji, ale w celu umożliwienia efektywnego podejmowania decyzji tylko ograniczona liczba komisarzy będzie miała prawo głosu (pełniąc rolę podobną do roli pełnych, tzw. konstytucyjnych ministrów w państwach członkowskich), a pozostali członkowie kolegium tego prawa będą pozbawieni (pełniąc rolę podobną do sekretarzy stanu, bądź wice-ministrów). Przyjęcie takiego rozwiązania przyczyniłoby się do jeszcze większego skomplikowania unijnego systemu instytucjonalnego.

### *3.6. Przewodniczący Komisji Europejskiej*

W artykule I-27 traktatu konstytucyjnego czytamy: „Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu swojego kandydata na przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest wybierany przez Parlament Europejski większością członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on wymaganej większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, w terminie miesiąca przedstawia nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą.” W wersji dotychczas obowiązującej (art.214 TWE) Rada nominowała osobę, którą zamierzała mianować przewodniczącym Komisji - nominacja ta miała być zatwierdzana przez PE.

Większość prawników jest zgodna, że zapis traktatu konstytucyjnego w praktyce tylko bardzo nieznacznie wzmacnia Parlament Europejski w procesie wyboru przewodniczącego Komisji. Uzależnienie wyboru przewodniczącego Komisji od układu politycznych sił w Parlamencie Europejskim można oceniać przeciwstawnie. Z jednej strony nowe rozwiązanie przyniesie skutki zdecydowanie pozytywne. Dzięki niemu Komisja zdobywa większą polityczną legitymizację – na jej polityczny kształt wpływ ma bowiem instytucja pochodząca z wyborów bezpośrednich. Z drugiej jednak strony tendencja zmierzająca do upolitycznienia Komisji może być postrzegana negatywnie, ja-

ko zamach na jej neutralność. Siła i skuteczność Komisji w dużej mierze jest uzależniona od tego, czy państwa członkowskie postrzegają ją jako instytucję niezależną. Nadanie Komisji określonego profilu politycznego przez uzależnienie wyboru jej przewodniczącego od jego partyjnej afiliacji może doprowadzić do upolitycznienia kolegium, a tym samym do zmniejszenia zaufania państw członkowskich dla jego poczynań.

### *3.7. Minister Spraw Zagranicznych Unii*

Podczas prac konwentu oraz konferencji międzyrządowej panowało ogólne porozumienie, co do konieczności usprawnienia unijnej polityki zagranicznej i powołania unijnego ministra spraw zagranicznych, który odpowiedzialny byłby za koordynowanie tejże polityki. Pełna zgoda istniała jednak tylko w odniesieniu samej idei powołania ministra. Niektóre najbardziej integracyjnie nastawione państwa członkowskie chciały, żeby powierzyć w większym stopniu zarządzanie unijną polityką zagraniczną unijnym instytucjom ponadnarodowym, inne państwa natomiast chciały utrzymać w dużej mierze międzyrządowy charakter polityki zagranicznej.

Po długich negocjacjach w konwencie w końcu udało się wypracować wersję kompromisową. Unijny minister spraw zagranicznych ma jednocześnie być członkiem dwóch instytucji, minister ma być nie tylko wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej, ale również członkiem Rady Ministrów – ściślej przewodniczącym Rady Spraw Zagranicznych. Według zapisów traktatu konstytucyjnego (Artykuł I-28) ministra wybierać będzie Rada Europejska większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Z upoważnienia Rady Ministrów minister prowadzić będzie wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, równocześnie sprawując funkcję jednego z wiceprzewodniczących Komisji, w której odpowiadać będzie za stosunki zewnętrzne i koordynację innych aspektów zewnętrznych działań Unii - (zob. polityka zagraniczna i obronna).

Najważniejsze pytanie, jakie pojawia się w kontekście rozległych obowiązków, dotyczy możliwości fizycznego podołania takiemu nawałowi pracy bez szkody dla jakości unijnej polityki zewnętrznej. Traktat konstytucyjny nie udzielił niestety wiążącej odpowiedzi także na inne bardzo istotne dylematy. Po pierwsze, gdzie ma zostać umiejscowiona struktura administracyjna wspierająca ministra? O ile umieszczenie jej przy Radzie lub Komisji może na wstępie stworzyć problem asymetrii między obiema instytu-

cjami, to utworzenie jej na zewnątrz może oznaczać stworzenie trzeciego gracza instytucjonalnego, w jakiejś mierze autonomicznego względem Rady i Komisji. Po drugie, jak ma się zachowywać minister w przypadku zaistnienia różnicy zdań między Komisją, a Radą Europejską? Minister będzie przecież odpowiedzialny równocześnie przed dwiema, często ze sobą rywalizującymi, instancjami. Na konflikt lojalności mogą się także nałożyć spory kompetencyjne między ministrem a stałym przewodniczącym Rady Europejskiej. Nie trudno przewidzieć problemy, które mogą wyniknąć w związku z niejasnym podziałem kompetencji między wyżej wymienione instancje. Wiele będzie zależało od praktycznego stosowania postanowień traktatowych w życie, a zwłaszcza sposobu w jaki minister ułoży swoje stosunki ze swoimi zwierzchnikami - przewodniczącym Komisji i przewodniczącym Rady Europejskiej. To zaś zależy będzie od cech osobowościowych ministra, które nabierają coraz większego znaczenia dla – już nie tylko sprawnego, ale w ogóle – funkcjonowania WPZiB.

#### 4. Karta Praw Podstawowych

Karta Praw Podstawowych jest listą spisanych wartości podstawowych, wolności i praw, do przestrzegania których Unia Europejska się zobowiązuje. Karta powstała w 2000 roku w wyniku prac konwentu, powołanego z niemieckiej inicjatywy przez Radę Europejską w 1999 roku specjalnie w celu sporządzenia jednego katalogu europejskich praw i wolności. Karta została przyjęta na szczycie w Nicei w grudniu 2000 roku jednak nie stanowiła dokumentu wiążącego prawnie Unię Europejską czy państwa członkowskie – była raczej rodzajem politycznej deklaracji. Tak więc Karta została opracowana i przyjęta przed przyjęciem nowych członków do Unii Europejskiej.

Karta stała się w 2004 roku integralną częścią przyjętego traktatu konstytucyjnego. Stanowi ona drugą część traktatu. Sama Karta Praw Podstawowych składa się z preambuły (w ten sposób traktat konstytucyjny posiada obecnie dwie preambuły o różnej treści – jedną na początku całego tekstu konstytucji a drugą na początku jej drugiej części) oraz 54 artykułów. Problem, przed którym stanęła konferencja międzyrządowa 2003/2004 nie dotyczył więc treści Karty Praw Podstawowych (ta została przyjęta podczas poprzedniej konferencji międzyrządowej), lecz tego, w jaki sposób Karta powinna zostać umieszczona w traktacie i jak dalece jej zapisy miałyby być wiążącym prawem dla państw członkowskich. Czy na przykład obywatele Unii uzyskaliby prawo skargi przeciwko rządowi własnego kraju z powodu nieprzestrzegania zawartych w

Karcie praw? Wątpliwości wobec statusu Karty od samego początku formułowane były ze strony części państw członkowskich. Wielka Brytania sprzeciwiała się wobec stosowania Karty Praw Podstawowych w zakresie dotyczących praw pracowniczych (np. prawa do strajku).

Informacja o włączeniu Karty do traktatu pojawia się już na samym początku konstytucji w rozdziale dotyczącym podstawowych praw i obywatelstwa Unii (art. I-9). Problem funkcjonowania Karty w traktacie konstytucyjnym oraz jej obowiązywania ujęty jest w ostatnim fragmencie drugiej części traktatu (Tytuł VII, od art. II-111 do art. II-114, tzw. postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty). Zgodnie z tymi założeniami zapisy Karty odnoszą się do instytucji, organów, urzędów i agencji Unii z uwzględnieniem zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Karta nie obowiązuje więc tam, gdzie nie sięgają kompetencje Unii. Jeżeli państwa członkowskie pozostają suwerenne w zakresie kształtowania własnej polityki zatrudnienia lub polityki edukacji lub polityki kulturalnej, w tych obszarach zapisy Karty nie mogą być dla nich wiążące. Karta nie może też służyć do rozszerzania zakresu kompetencji Unii, na jej podstawie Unia nie może rościć sobie prawa do regulowania tego, co leży poza zasięgiem jej kompetencji

Wobec Karty formułowane były zarzuty, iż jest ona dokumentem napisanym bardziej z potrzeby politycznej i symbolicznej, aby zaznaczyć, że Unia jest wspólnotą wartości i norm, a nie z realnej potrzeby lepszego zabezpieczenia praw jednostek i grup w obrębie Unii. Prawa te mogą być bowiem skutecznie chronione na podstawie istniejącej już Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zawartych w konstytucjach krajowych katalogach praw podstawowych. Zestawienie zapisów Karty Praw Podstawowych z postanowieniami obowiązującej od dawna europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności pokazuje, że faktycznie aż dwanaście artykułów Karty właściwie w całości pokrywa się z zapisami Konwencji, a przynajmniej kilka dalszych wyraża podobny sens. Oznacza to, że prawa zawarte w Karcie zasadniczo odpowiadają prawom podstawowym uznawanym już wcześniej przez Unię, które wynikały z zapisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Jednak w stosunku do nich Karta w znacznym stopniu rozszerza katalog praw poza zwykły liberalny standard wolności. I tak na przykład Karta stwierdza, że Unia uznaje i respektuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej (II-34,3) lub prawo dostępu do bezpłatnej służby pośrednictwa pracy (II-89). Zaś art. II-84 mówi o prawach osób w podeszłym wieku. Z kolei art. II-81 enumeratywnie wymienia przypadki nieakceptowanej dyskryminacji. Wygląda więc na to, że Karta jest próbą połączenia

liberalnej i socjalistycznej koncepcji formułowania praw podstawowych, przez co nie może być krótkim katalogiem praw. Po drugie Karta zawiera prawa, których wykonywanie, bądź bezpośrednio powoływanie się na nie, nie jest możliwe, przez omówione wyżej zasady stosowania Karty. Można by nazwać je „prawami uśpionymi”. Ich pełne aktywowanie wymagałoby w niektórych przypadkach rozszerzenia zakresu europejskich kompetencji i obowiązywania europejskiego prawa. Może to w przyszłości stanowić istotny czynnik powstrzymujący państwa członkowskie przed dalszym rozszerzaniem kompetencji Unii.

## 5. Życie demokratyczne Unii

Jednym z głównych postulatów poprzedzających powołanie konwentu europejskiego było zwiększenie demokratycznego charakteru Unii Europejskiej oraz przybliżenie jej do obywateli. Dlatego w części pierwszej traktatu konstytucyjnego cały fragment (Tytuł) VI poświęcony został zasadom udziału obywateli w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W ośmiu artykułach ujęto najważniejsze demokratyczne zasady działania Unia. **Po pierwsze** traktat wymienia zasadę demokratycznej równości, nakazując instytucjom unijnym traktowanie każdego z „jednakową uwagą”. **Po drugie** mowa jest o zasadzie demokracji przedstawicielskiej, która w przypadku Unii ma podwójny charakter, gdyż obywatele są reprezentowani bezpośrednio w Parlamencie Europejskim oraz pośrednio przez rządy swoich państw odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi. **Po trzecie** w traktacie wymieniona zostaje zasada demokracji uczestniczącej, która szczególnie Komisję Europejską zobowiązuje do utrzymania „szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami [stowarzyszenia przedstawicielskie i społeczeństwo obywatelskie] w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”. Konkretnym instrumentem pozwalającym zrealizować zasadę demokratycznego uczestnictwa w życiu Unii ma być tzw. „inicjatywa obywatelska” wprowadzona przez traktat konstytucyjny. Zakłada ona, że nie mniej niż milion obywateli (tj. zaledwie 0.3% obywateli Unii), pochodzących ze „znaczej liczby państw członkowskich” może powołując się na zapisy konstytucji wezwać Komisję do zainicjowania aktu prawnego w danej sprawie. Oznacza to, że inicjatywa obywatelska może dotyczyć każdej kwestii, która podlega kompetencjom Unii Europejskiej. **Po czwarte** traktat potwierdza ustanowienie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. **Po piąte** traktat potwierdza jawność prac Parlamentu Europejskiego oraz (co jest nowością) ustawodawczych prac Rady Ministrów. Obywatele krajów członkowskich mają także pełny dostęp do dokumentów instytucji, organów i agencji Unii Europejskiej. **Po szóste** traktat potwierdza sta-



tus kościołów i stowarzyszeń wyznaniowych działających w myśl prawa państw członkowskich oraz nakazuje Unii utrzymywanie z nimi „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu”. Traktat taki sam status przyznaje „organizacjom filozoficznym i niewyznaniowym”.

Problem braku dostatecznej demokratyzacji Unii oraz jej wyobcowania w odczuciu obywateli państw członkowskich jest od pewnego czasu jedną z najczęściej podnoszonych kwestii w debacie nad przyszłością Unii. Jednak traktat konstytucyjny nie wprowadza w tym zakresie jakiś zasadniczych rozwiązań. Wzmacnia rolę Parlamentu Europejskiego, wyznacza ważną rolę parlamentom narodowym w unijnym procesie ustawodawczym. Wiele zapisów dotyczących bezpośredniego udziału obywateli w życiu Unii ma jednak charakter bardzo deklaracyjny: „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”, „decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”. Konkretnym novum zawartym w traktacie konstytucyjnym jest bez wątpienia jawność prac Rady Ministrów (której warunki muszą jednak zostać dopiero sprecyzowane) oraz mechanizm tzw. inicjatywy obywatelskiej. To ostatnie rozwiązanie ma na celu bezpośrednio włączyć obywateli w proces stanowienia unijnego prawa. Jednak inicjatywa jest w praktyce jedynie prawem obywateli państw członkowskich do złożenia bezpośredniej sugestii Komisji Europejskiej, iż wykonanie konkretnego zapisu konstytucji wymaga przygotowania określonego rozwiązania ustawowego. Traktat nie określa także, czy Komisja musi sugestię tą w ogóle uwzględnić.

## 6. Wystąpienie z Unii Europejskiej

W dotychczasowych zapisach traktatowych możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z Unii nie była jednoznacznie uregulowana. Ewentualność taka nie była potwierdzona żadnym oddzielnym zapisem, co nie znaczyło oczywiście, że na mocy prawa międzynarodowego państwo członkowskie nie mogło wystąpić z Unii. Dopiero traktat konstytucyjny określa szczegółowo warunki opuszczenia Unii w art. I-60. Zgodnie z tym zapisem każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wyjściu z Unii. Decyzję taką musi przedłożyć Radzie Europejskiej, której zadaniem jest wynegocjowanie specjalnej umowy między Unią i państwem, które z niej występuje. Umowa dotyczy warunków opuszczenia Unii przez dane państwo oraz określa charakter przyszłych relacji między Unią i tym państwem. Decyzja jest podejmowana przez Radę (po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego) kwalifikowaną większością głosów (tj. 72%

członków Rady i 65% ludności państw członkowskich). W podejmowaniu tej decyzji nie uczestniczy już państwo, które zgłosiło wniosek o opuszczeniu Unii.

## 7. Kompetencje

Do tej pory podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie nie był do końca jasny. Żaden traktat nie zawierał dokładnego katalogu kompetencji, zapisy dotyczące tego zagadnienia znaleźć można było w różnych miejscach obowiązujących traktatów, a w celu wyjaśnienia wątpliwości często należało sięgać do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W artykule I-11 traktatu konstytucyjnego po raz pierwszy w sposób zbiorczy zostały określone podstawowe zasady dotyczące podziału kompetencji między Unię i państwa członkowskie:

- zasada powierzenia kompetencji: zgodnie z tą zasadą Unia działa w granicach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie na mocy traktatu,
- zasada pomocniczości: oznacza ona, że w dziedzinach, które nie należą do wyłącznych kompetencji Unii, podejmuje ona działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim istnieje gwarancja, że wypełni je bardziej efektywnie niż państwa członkowskie,
- zasada proporcjonalności: zgodnie z nią zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wyznaczonych w traktacie konstytucyjnym.

W artykułach I-12 - I-17 zawarto ogólny katalog kompetencji z podziałem na konkretne kategorie. Artykuł I-13 określa dziedziny **wyłącznych kompetencji** Unii Europejskiej (do których należy np. unia celna, polityka konkurencji, czy wspólna polityka handlowa); artykuł I-14 określa dziedziny tzw. **dzielonej kompetencji**, gdzie Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (np. rynek wewnętrzny, rolnictwo, czy polityka społeczna); artykuł I-15 określa te dziedziny, w których Unia odpowiedzialna jest wyłącznie za koordynowanie wspólnych działań; artykuł I-16 poświęcony jest Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a artykuł I-17 dziedzinom, w których Unia podejmuje działania wspierające, koordynujące i uzupełniające (takim jak kultura, czy turystyka), gdzie sprawowanie kompetencji jest w zasadzie pozostawione w gestii państw członkowskich.

Zapisy traktatu konstytucyjnego dotyczące podziału kompetencji można przyjąć z mieszanyimi uczuciami. Traktat z pewnością przyczyni się do uporządkowania i względnie uproszczenia wszelkich zapisów dotyczących podziału kompetencji, wyjaśniając przy tym niektóre niejasności. W wyniku wprowadzenia katalogu kompetencyjnego zwykłemu obywatelowi Unii łatwiej będzie zapoznać się z istotą problemu oraz dowiedzieć się, kto w danej sprawie podejmuje działania: w jakich dziedzinach działa Unia Europejska, a w jakich państwa członkowskie. Nie ma jednak gwarancji, że dzięki katalogowi faktyczne funkcjonowanie Unii stanie się bardziej przejrzyste. W odniesieniu do problemu podziału kompetencji traktat nie przeprowadza żadnej rewolucji, stanowiąc w dużej mierze odzwierciedlenie dotychczas obowiązującego porządku prawnego.

Wątpliwości budzą takie zapisy dotyczące nadzoru nad zasadą pomocniczości. Do tej pory zasada ta bardzo trudna była do wyegzekwowania. Traktat konstytucyjny wprowadza specjalny mechanizm wczesnego ostrzegania, który pozwala 1/3 parlamentów narodowych zainicjować sprzeciw wobec takich inicjatyw Komisji, które tę zasadę ewidentnie naruszają. Problem polega na tym, że sprzeciw taki wcale nie jest dla Komisji wiążący i nawet jednomyslność wszystkich parlamentów formalnie nie może doprowadzić do zablokowania inicjatywy Komisji (Komisja zobowiązana jest tylko ponownie rozpatrzyć swój projekt). W praktyce trudno jednak wyobrazić sobie, żeby Komisja zignorowała zdanie trzech parlamentów narodowych.

## 8. Unia jako wspólna przestrzeń sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa

### 8.1. *Ramy prawne, zasady i instrumenty działania*

Polityka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych uzyskuje w nowym traktacie jednolite ramy prawne. Dotychczas kwestie związane z imigracją, granicami, polityką wizową, azylem oraz współpracą sądową w sprawach cywilnych były zawarte w tzw. I filarze integracji (Tytuł IV, TWE), z kolei współpraca policyjna i współpraca sądowa w sprawach karnych pozostawały w międzyrządowym III filarze integracji (Tytuł VI, TWE). W nowym dokumencie całość powyższych zagadnień znajdujemy w jednym rozdziale (Rozdział IV, art. III od 257 do 277).

Unia dysponuje następującymi instrumentami działania w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (art.I-42) – jednolite **źródła prawa** w postaci ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych (patrz więcej: źródła prawa), **wzajemne uznawanie**

jako podstawę budowy wzajemnego zaufania i **współpracę operacyjną** w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Istotnym wzbogaceniem dotychczas obowiązującego zestawu reguł kształtowania polityki w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest wpisanie do traktatu **zasady solidarności**. Szczególnie w przypadku działań z zakresu imigracji, granic i azylu, znajdujemy nawet konkretne odwołania do podziału pomiędzy państwa członkowskie kosztów wprowadzania wspólnych rozwiązań, również na płaszczyźnie finansowej.

Osadzenie wspólnej polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w jednolitym porządku prawnym pozwoli uniknąć skomplikowanych i nieprzejrzystych rozwiązań legislacyjnych szczególnie w tych przypadkach, kiedy pewne działania miały dotąd swoje podstawy w różnych filarach (najbardziej ewidentne w tym zakresie było międzyfilarowe rozczepienie przepisów Schengen dotyczących zniesienia kontroli granic między państwami). Należy również zwrócić uwagę, że z punktu widzenia ochrony praw podstawowych i równowagi między wymiarami wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, włączona do traktatu konstytucyjnego Karta Praw Podstawowych również zawiera pewne istotne postanowienia (np. prawo do ochrony danych osobowych, prawa procesowe itp.).

## 8.2. Cele i zakres polityki

W porównaniu z poprzednimi przepisami traktatowymi, traktat konstytucyjny przynosi rozwinięcie i uszczegółowienie (miejscami nawet zaskakująco dalekie jak na tego rodzaju dokument) niektórych celów polityki w obszarze wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa. I tak, **aktualizacji podlega część zadań polityki UE** w tym zakresie, spośród których na szczególną uwagę zasługują:

- przewidywane *stopniowe wprowadzanie wspólnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi* [art. III-265, 1c)];
- wpisanie nowych pojęć w polityce azylowej i uchodźczej – prowadzenie *wspólnej polityki w dziedzinie azylu i ochrony tymczasowej*; nadania *jednolitego statusu azylowego*; wprowadzenie *wspólnych procedur przyznawania azylu* [art. III-266];
- dążenie do *rozwijania wspólnej polityki imigracyjnej* [art.III-267], przy czym pkt 5 tego artykułu wyklucza możliwość ustalania na poziomie Unii liczby przyjmowanych imigrantów zarobkowych (tzw. kwot);

- oparcie współpracy sądowej na *wzajemnym uznawaniu orzeczeń*, której może towarzyszyć *zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich* (w przypadku współpracy sądowej w sprawach cywilnych – art.III-269) lub ujednoczenie w podstawowym zakresie przepisów dotyczących *dopuszczalności dowodów, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstw i innych wybranych aspektów postępowania karnego* (w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych – art.III-270);
- upoważnienie do ustanawiania na poziomie Unii podstawowych norm w prawodawstwie karnym rozciągnięto również na definiowanie i określanie kar w odniesieniu do szczególnie groźnych form transgranicznej przestępczości zorganizowanej (art. III-271);
- możliwość powołania do życia stosowną ustawą Prokuratury Europejskiej (art.III-274), której polem zainteresowań byłyby przestępstwa przeciwko interesom finansowym UE; Rada Europejska może jednak zadecydować w przyszłości o rozszerzeniu uprawnień Prokuratury na ściganie przestępstw transgranicznych również w innych kategoriach.

W traktacie brakuje nowych elementów dotyczących statusu wyspecjalizowanych agend – Eurojustu (organizacja koordynująca współpracę sądową) i Europolu (Europejskie Biuro Policyjne) – poza kodyfikacją ich obecnego zakresu działania i wskazaniem kierunków możliwego rozszerzenia pola działania w przyszłych ustawach europejskich; podobnie rzecz ma się z zagadnieniami dotyczącymi współpracy policyjnej.

Jak można zauważyć, traktat konstytucyjny nie niesie ze sobą radykalnych zmian w dziedzinie imigracji, bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości. Nowy potencjał wydaje się uzyskiwać w traktacie współpraca sądowa w sprawach karnych, która może być przesłanką ewolucji w kierunku bardziej wspólnotowego systemu sądownictwa karnego. Kontrowersyjny projekt Prokuratury Europejskiej nie doczekał się rozstrzygnięcia w zapisach traktatowych, które mimo wszystko pozostawiają „otwartą furtkę” do jej powołania i ukształtowania kompetencji w przyszłości. Podobnie nie określono ostatecznego kształtu, jaki miałyby przyjąć współpraca w zarządzaniu granicami zewnętrznymi UE rezygnując ze wskazania na możliwość utworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej.

Realizacja tak ambitnego katalogu zadań zależy jednak w dużej mierze od woli politycznej państw członkowskich, poziomu wzajemnego zaufania, adaptacji różnorod-

nych tradycji prawnych i efektywności samego systemu podejmowania decyzji, przez który upoważnienia z traktatu przekładane będą na konkretne rozwiązania prawne.

### 8.3. *Podjęcie decyzji i struktura koordynacji współpracy*

Traktat konstytucyjny wprowadza nową architekturę decyzyjną przewidzianą dla całego obszaru wewnętrznego bezpieczeństwa.

- Komisja Europejska zachowuje monopol w zakresie **inicjatywy ustawodawczej**, z wyjątkiem takich spraw jak współpraca sądowa w sprawach karnych czy współpraca policyjna, w przypadku których nowe regulacje może proponować także ¼ państw członkowskich;

- Rada Ministrów podejmuje decyzje **większością kwalifikowaną** i w **procedurze współdecydowania** z Parlamentem Europejskim, z wyjątkiem kwestii dotyczących:

✓ norm w prawie rodzinnym, tam gdzie mamy do czynienia ze sprawami o zasięgu transgranicznym (art.III-269, p.3),

✓ minimalnych standardów w odniesieniu do wybranych aspektów postępowania karnego [art.III-270, p.2 d)],

✓ instrumentów operacyjnych w zakresie współpracy policyjnej (np. dostępność informacji o działaniach różnych służb bezpieczeństwa wewnętrznego w różnych krajach członkowskich) (art.III-275, p.3),

✓ decyzji o ustanowieniu Prokuratury Europejskiej i ewentualnego rozszerzenia jej uprawnień,

- w tych przypadkach obowiązuje zasada **jednomyślnego podejmowania decyzji po konsultacji lub zgodzie PE**.

Specjalna procedura decyzyjna przewidziana została dla przyjmowania norm minimalnych w walce z przestępczością zorganizowaną (wspominany powyżej art.III-271). Ewentualne spory mogą być rozstrzygane nawet na forum Rady Europejskiej (precedens) w przypadku, gdy jeden z krajów członkowskich uzna proponowaną ustawę ramową za naruszającą podstawowe aspekty jego systemu sądownictwa. W innym miejscu na Radę Europejską nakłada się odpowiedzialność za formułowanie strategicznych i operacyjnych wytycznych w obszarze WBS.

W zakresie mechanizmów kontrolnych przewidzianych przez Traktat, oprócz większego zaangażowania Parlamentu Europejskiego, wprowadza się także kontrolę parlamentów narodowych (art.III-259) nad przestrzeganiem zasady pomocniczości w realizacji współpracy policyjnej oraz sądowej w sprawach karnych.

Nowością jest utworzenie Komitetu (art. III – 261), którego zadaniem będzie koordynacja współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego pomiędzy podmiotami wspólnotowymi i organami państw członkowskich (Komitet przyjmuje nazwę: Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego).

Zestawienie zarysowanych wcześniej ambitnych celów traktatu z jakże dalekim od przejrzystości systemem podejmowania decyzji nasuwa wiele wątpliwości co do efektów polityki prowadzonej w takim środowisku instytucjonalno-prawnym. Pomimo imponującego rozszerzenia katalogu spraw decydowanych większością (choć znaczna jego część nie jest *novum*, ale jedynie efektem wygaśnięcia okresów przejściowych przewidzianych przez Traktat Amsterdamski) w zestawie wyjątków od tej reguły łatwo dostrzec wiele pozostałości z istniejących trzefilarowych (międzyrządowych) rozwiązań.

Nowa forma koordynacji jaką jest Komitet Bezpieczeństwa Wewnętrznego, może mieć dominujący wpływ na bieżący rozwój dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Dlatego istnieje wyraźna potrzeba sprecyzowania i wyjaśnienia w ramach uzgodnień politycznych, na jakich zasadach ta struktura będzie funkcjonować.

## 9. Polityka zagraniczna i obronna

Od początku lat dziewięćdziesiątych państwa Unii rozwijają wspólną politykę zagraniczną (WPZiB), a w jej ramach tzw. wymiar obronny (WPBiO). Rozwój ten odbywa się na dwóch płaszczyznach: tworzenia nowych instytucji i regulacji oraz poszerzania zakresu polityk o nowe działania (np. walka z terroryzmem). Trzeci aspekt rozwoju WPZiB i WPBiO związany jest z tzw. elastycznością, która umożliwi grupie państw ściślejszą współpracę zarówno w sensie instytucjonalnym jak i przedmiotowym.

W porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami traktat konstytucyjny można uznać za poważne przyspieszenie w budowanie instytucjonalnych podstaw WPZiB i WPBiO. Nowe mechanizmy nie mają na celu zmuszenia państw do porzucenia swych narodowych polityk – co jest rzeczą niemożliwą – a jedynie usprawnienie działań Unii w tych sytuacjach, w których członkowie będą chcieli podjąć wspólne działanie. Jedy-

nym obszarem współpracy, który wciąż pozostaje poza oboma politykami jest klasyczna obrona zbiorowa; tzn. obrona przed agresją zbrojną państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego.

Ogólnie rzecz biorąc, zapisy traktatu wydają się zwiększać swobodę działania Unii, ponieważ określają rolę Unii przez pryzmat tego, co może i powinna robić w zakresie polityki zagranicznej i obrony, niż czego w żadnym wypadku jej nie wolno. Zarazem jednak traktat zachowuje międzyrządowy charakter obu polityk.

### *9.1. Zmiany instytucjonalne*

Traktat wprowadza istotne zmiany w instytucjonalnym kształcie WPZiB i WPBiO. Przede wszystkim likwiduje dotychczasowy urząd Sekretarza Generalnego Rady/Wysokiego Przedstawiciela WPZiB oraz system rotacyjnych Prezydencji Rady, ale jedynie na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Instytucja prezydencji jako taka zostaje zachowana dla przewodniczenia pracom Unii pod postacią prezydencji grupowych tworzonych przez trzy państwa (Polska sprawować będzie prezydencję w roku 2012 z Danią i Cyprzem). Oznacza to, że na zewnątrz Unię prezentować będzie minister spraw zagranicznych (I-28) – a nie jak do tej pory minister spraw zagranicznych państwa przewodniczącego Unii – który prowadzi wspólną politykę zagraniczną przewodnicząc Radzie do Spraw Zagranicznych (zob. powyżej część „Instytucje”). Ministra wspomaga Europejska Służba Działań Zewnętrznych, która współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich i składa się z urzędników Rady, Komisji oraz personelu delegowanego przez służby dyplomatyczne członków Unii (III-296, 3). W czasie pisania niniejszej analizy, usytuowanie ESDZ - Komisja czy Rada? – było wciąż przedmiotem dyskusji, w których zdawał się przeważać pogląd o konieczności równoległego umocowania tej nowej struktury w ramach obu głównych instytucji unijnych. Natomiast rola i wpływ ESDZ na WPZiB pozostaje w sferze domysłów. Powołanie służby ma na celu zwiększenie spójności działań Unii w państwach trzecich, a także nadania unii większej wyrazistości. Najprawdopodobniej jednak – wzorem całej WPZiB – działanie ESDZ w państwach trzecich będzie kwestią stosunku do niej przedstawicielstw dyplomatycznych państw członkowskich.

Wprowadzenie urzędu ministra spraw zagranicznych likwiduje istniejący dotąd mechanizm tzw. ‘podwójnego kapelusza’ w polityce zagranicznej Unii: funkcję wysokiego przedstawiciela odpowiedzialnego przed Radą, oraz komisarza ds. stosunków ze-



wewnętrznych w Komisji Europejskiej. Dualizm ten był często uważany za przeszkodę w rozwoju współpracy państw, ponieważ oddzielał kwestie polityki zagranicznej UE – będące obszarem współpracy międzyrządowej – od środków na jej realizację znajdujących się w gestii Komisji.

Z podwójnego umocowania ministra – w Radzie i w Komisji – może jednak wyniknąć problem zbyt silnego wpływu tej ostatniej na kształtowanie polityki zagranicznej unii. Minister – jako wiceprzewodniczący Komisji – ma bowiem prawo przedkładania Radzie inicjatyw ws. WPZiB. Ich kształt i charakter może odzwierciedlać interesy Komisji, której kolektywnej presji będzie on poddawany jako jeden z jej członków. Może być też jednak na odwrót: dążenie państw do zachowania spójności w obszarze WPZiB może prowadzić do ingerencji Rady w prace Komisji w sprawach związanych np. z handlem czy polityką transportową.

Likwidację systemu Prezydencji można oceniać na dwa sposoby. Z jednej strony, można argumentować, że w ten sposób pozbawia się zwłaszcza mniejsze państwa członkowskie możliwości reprezentowania UE na zewnątrz, co ma znaczenie nie tylko polityczne, związane z prestiżem, ale i edukacyjne – wymusza szersze, czy też ponadregionalne spojrzenie na problemy sąsiedztwa Unii. Z drugiej strony, można też uznać, iż w sytuacjach poważnych kryzysów – takich jak np. atak z '11 września' czy kryzys wokół Iraku – małe państwa nie są w stanie efektywnie oddziaływać na dużych członków oraz nie mają „posłuchu” w państwach trzecich.

Traktat wprowadza także funkcję **przewodniczącego Rady Europejskiej**, do którego kompetencji należy reprezentacja UE na zewnątrz „w sprawach dotyczących WPZiB, bez uszczerbku dla uprawnień ministra spraw zagranicznych Unii” (I-22, 2d). Ten nowy 'dualizm' WPZiB ma zatem inny charakter niż poprzednio: jest związany z inną rangą polityczną obu urzędów – tj. ministra i przewodniczącego – a nie rozbięciem na obszar międzyrządowy – Rady – i wspólnotowy – Komisji.

Kolejną nowością jest utworzenie Agencji do spraw Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (zwana Europejską Agencją Obrony, EAO) „w celu określenia wymogów operacyjnych, wspierania środków do ich realizacji, przyczyniania się do określania i, w stosownym przypadku, wprowadzania w życie wszelkich środków służących wzmocnieniu bazy przemysłowej i technologicznej sektora obrony, udziału w określaniu europejskiej polityki w zakresie zdolności obronnych i zbrojeń

oraz wspomaganie Rady w ocenie poprawy zdolności obronnych.” (I-41,3) Strukturę i kompetencje Agencji określa jednak nie traktat, lecz tzw. „Wspólne Działanie Rady” przyjęte w lipcu 2004 roku. Jest to o tyle ważne, że nawet w sytuacji nie wejścia w życie traktatu – w wyniku np. odrzucenia go w referendum – Agencja będzie funkcjonować. Jej szefem jest obecnie wysoki przedstawiciel ds. WPZiB. Rola Agencji sprowadza się głównie do kwestii rozwijania zdolności obronnych jej członków oraz współpracy technologicznej i badawczej (III-311.1.). Agencja jest finansowana przez państwa biorące udział w jej pracach. Członkostwo w Agencji nie jest obligatoryjne, chociaż Agencja otwarta jest na wszystkie państwa Unii, o czym wyraźnie mówi art. III-311.2. Mimo iż Agencja ma charakter *stricte* międzyrządowy, przewiduje także współpracę z Komisją (art. 24). W ten sposób stworzono możliwość angażowania funduszy Komisji Europejskiej na badania i rozwój nowych technologii. Tworzeniu Agencji towarzyszyły obawy, iż może ona stać się narzędziem protekcjonizmu europejskiego przemysłu zbrojeniowego oraz służyć utrwaleniu dominacji największych producentów systemów wojskowych w Unii. Zapisy traktatu oraz Wspólnego Działania nie pozwalają na wyciągnięcie takich wniosków. Co więcej, biorąc pod uwagę faktyczną dominację na rynku kilku firm, stworzenie Agencji i podporządkowanie jej Radzie wydaje się być jedyną szansą dla obrony pozycji mniejszych producentów. Otwarte pozostaje także pytanie, czy Agencja będzie pełnić rolę w dużej mierze techniczną, zajmującą się koordynacją europejskich programów zbrojeniowych, czy też stanie się załącznikiem unijnego ministerstwa obrony pracującego na rzecz konwergencji sił zbrojnych państw członkowskich (np. określania kierunków ich rozwoju i uzbrojenia). Bez wątpienia natomiast Agencja może odegrać pożyteczną rolę dla – dotąd nieformalnej - współpracy ministrów obrony państw członkowskich.

## 9.2. Podejmowanie decyzji

Traktat zachowuje *stricte* międzyrządowy charakter WPZiB oraz WPBiO. Artykuł III-300.1 stwierdza, iż decyzje europejskie odnoszące się do obu polityk podejmowane są przez Radę w drodze jednomyślności. Utrzymana została także zasada tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Zgodnie z tą zasadą państwo, które wstrzymuje się od głosu, nie jest zobowiązane do podporządkowania się decyzji europejskiej, ale akceptuje, iż wiąże ona Unię (III-300.1.). Jeśli od głosu wstrzymają się członkowie Rady reprezentujący 1/3 państw, decyzja w ogóle nie wchodzi w życie.

Przypadki, w których Unia podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów są wyliczone w artykule III-300.2. Odnoszą się one do działań lub stanowisk Unii będących realizacją:

- decyzji europejskich Rady Europejskiej (podejmowanych jednomyślnie);
- inicjatyw ministra spraw zagranicznych;
- lub gdy sama Rada przyjmuje decyzję europejską, która realizuje inną decyzję europejską;
- oraz gdy Rada mianuje specjalnego przedstawiciela do konkretnych kwestii politycznych (np. wysłannika na Bałkany).

W porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami traktat wprowadza jednak dwie istotne modyfikacje dotyczące rozszerzenia katalogu przypadków, w których Rada na zasadzie odstępstwa od reguły podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów. Dotyczy to, po pierwsze, decyzji europejskiej określającej „działania lub stanowiska Unii, zgodnie z propozycją ministra spraw zagranicznych Unii, przedłożoną w wyniku specjalnego wniosku, który Rada Europejska skierowała do niego z własnej inicjatywy lub z inicjatywy ministra” (III-300.2.b). Nawet wtedy jednak, członkom przysługuje prawo weta: „Głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadcza, że z istotnych względów polityki krajowej, które musi określić, zamierza się sprzeciwić przyjęciu decyzji przyjmowanej większością kwalifikowaną. Minister spraw zagranicznych Unii poszukuje, w ścisłej konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, odpowiedniego dla tego państwa członkowskiego rozwiązania. Jeżeli rozwiązanie nie zostanie znalezione, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną może wnieść o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu przyjęcia jednomyślnie decyzji europejskiej.” (III-300.2.d).

Po drugie, zgodnie z artykułem I-40.7 Rada Europejska może jednomyślnie zadecydować, że w przypadkach innych niż wyliczone we wspomnianym art. III-302.2 będzie podejmować decyzje większością kwalifikowaną.

Mimo prób uelastycznienia procesu podejmowania decyzji za pomocą głosowania większością kwalifikowaną, na żadnym etapie podejmowania decyzji nie ma możliwości narzucenia państwom członkowskim decyzji, która nie leży w ich interesie. Warto też podkreślić, iż opisane powyżej odstępstwa od jednomyślności nie mają zastosowania dla decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (III-300.4.)

### 9.3. Polityka obronna

Traktat nie nadaje Unii charakteru organizacji zbiorowej obrony. W tym zakresie powtórzona została obowiązująca dotąd zasada, iż WPBiO może prowadzić do stworzenia wspólnej obrony, jeśli jednomyślnie zdecyduje tak Rada Europejska (I-41.2.).

W ustępie 7 art. I-41 znalazł się zapis, który brzmi jak *quasi* klauzula o obronie zbiorowej: „jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków.” Traktat nie określa jednak sposobu zastosowania tej klauzuli na poziomie instytucjonalnym oraz operacyjnym, co czyni ją *de facto* martwą. Ustęp ten jest wynikiem kompromisu między zwolennikami a przeciwnikami wpisania do traktatu klauzuli o wzajemnej pomocy na wypadek zbrojnej agresji na terytorium któregoś z członków. Wcześniejsze brzmienie ustępu 7 (I-40.7. projektu konwentu) wprost pozwalało grupie państw na stworzenie w ramach Unii sojuszu obronnego w ramach tzw. bliższej współpracy. Obecne zapisy odnoszące się do wspólnej obrony obwarowane są za każdym razem uwagą, iż nie mają one wpływu na specyficzny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich oraz szanują zobowiązania wynikające z sojuszu Traktatu Północnoatlantyckiego. (I-41.2 wraz z protokołem nr 24 załączonym do Traktatu oraz I-41.7).

Traktat wzmacnia natomiast rolę Unii w cywilnym i wojskowym reagowaniu na zagrożenia. Po pierwsze, rozbudowany został katalog tzw. **misji petersberskich**. Misje Unii „obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju oraz misje służące zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju i stabilizacji sytuacji po konfliktach. Misje te mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.” (III-309.1)

Po drugie, w celu wprowadzenia w życie WPBiO państwa unii oddają do jej dyspozycji swój potencjał cywilny i wojskowy. Te państwa członkowskie, które wspólnie tworzą siły wielonarodowe (np. grupy bojowe) mogą również przekazać je do dyspozycji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (III-41.3). Rada może powierzyć prowadzenie misji wojskowej grupie państw chętnych i zdolnych do jej wykonania, które są

wszakże zobowiązane do informowania Rady o jej przebiegu. (III-310.1-2). Ten zapis odnosi się do brytyjsko-francusko-niemieckiej koncepcji powołania „grup bojowych”, w sile 1500 żołnierzy, wyposażonych w niezbędne elementy wsparcia (transport i logistyka) i gotowe do przerzutu w terminie od 5 do 30 dni od momentu wybuchu kryzysu.

Nowością jest wprowadzenie tzw. **klauzuli solidarności** (I-43), która zobowiązuje Unię i jej członków do wspólnego działania, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka. Unia mobilizuje wtedy wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione przez jej członków, w celu wspomoczenia poszkodowanego państwa. Rada przyjmuje decyzję europejską określającą warunki zastosowania przez Unię klauzuli solidarności na prośbę poszkodowanego członka w oparciu o wspólny wniosek Komisji i ministra spraw zagranicznych. Jeżeli decyzja europejska ma wpływ na kwestie obronne (np. można sobie wyobrazić użycie wojska w celu niesienia pomocy humanitarnej) Rada podejmuje ją zawsze w oparciu o jednomyślność (III-329.2.). Klauzula ta nie dotyczy przypadków klasycznej obrony zbiorowej przed zbrojną napaścią na jedno lub państw Unii.

Choć w traktacie nie ma takiego odniesienia, warto przy klauzuli solidarności wspomnieć także o art. III-284, który zachęca członków UE do współpracy w zakresie **obrony cywilnej**. Jest to niezwykle istotne, ponieważ ten rodzaj współpracy ma takie samo znaczenie dla praktycznej wykonalności klauzuli solidarności (np. w wypadku klęski żywiołowej), jak współpraca sił zbrojnych dla obrony zbiorowej. Innymi słowy, bez współpracy w obronie cywilnej niej zapisy traktatu będą w dużej mierze pozbawione realnego znaczenia.

Wzmocnienie roli Unii w pełnieniu misji cywilnych i wojskowych oraz wprowadzenie klauzuli solidarności uwzględniającej pomoc wojskową przy jednoczesnym trzymaniu obrony zbiorowej poza traktatem ma uzasadnienie polityczne oraz instytucjonalne: wzgląd na państwa neutralne oraz NATO. Faktycznie jednak pozbawione jest jakiegokolwiek znaczenia, ponieważ charakter współczesnych zagrożeń dla Europy powoduje zatarcie różnicy między obroną zbiorową przed najazdem na terytorium, a obroną przed atakiem terrorystycznym. Dla przykładu, na gruncie klauzuli solidarności UE może udzielić identycznego wsparcia, jakie NATO udzieliło USA po atakach z 11 września posługując się do tego celu art. 5 traktatu waszyngtońskiego zawierającego klauzulę o obronie zbiorowej.

#### 9.4. Wzmocniona współpraca

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych problemów dyskutowanych przez konwent była kwestia dopuszczenia w obszarze WPZiB oraz WPBiO tzw. **wzmocnionej współpracy**. Ogólne zasady regulujące tworzenie wzmocnionej współpracy znajdują się w artykułach I-44 oraz III-416 do 423. Tworzenie wzmocnionej współpracy w zakresie WPZiB oraz WPBiO podlega szczególnym regulacjom. Wniosek państw, które chcą ustanowić między sobą ten rodzaj współpracy jest kierowany do Rady, następnie przekazywany ministrowi spraw zagranicznych, który wydaje opinię o spójności zamierzonej wzmocnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, oraz do Komisji, która wydaje opinię dotyczącą w szczególności spójności zamierzonej wzmocnionej współpracy z innymi politykami Unii. Wniosek przekazywany jest również do wiadomości Parlamentu Europejskiego. Rada podejmuje decyzje jednomyślnie (III-419.2). Jeżeli państwo chce przystąpić do już realizowanej współpracy wzmocnionej przedkłada swój zamiar Radzie, ministrowi spraw zagranicznych oraz Komisji. Rada potwierdza uczestnictwo danego państwa po konsultacji z ministrem i po stwierdzeniu, w razie potrzeby, że warunki uczestnictwa zostały spełnione. Decyzja o dopuszczeniu państwa do realizowanej współpracy podejmowana jest w Radzie jednomyślnie przez tych członków, którzy już uczestniczą we współpracy (I-44.3) Takie reguły mają zastosowanie do współpracy wzmocnionej w ramach polityki zagranicznej a także, gdyby grupa państw chciała stworzyć między sobą klasyczny sojusz obronny.

Traktat wprowadza jednak oddzielny rodzaj współpracy wzmocnionej w polityce obronnej: **stałą współpracę strukturalną**. Państwa, których zdolności obronne spełniają wyższe kryteria i które zaciągnęły w tej dziedzinie bardziej wiążące wzajemne zobowiązania z uwagi na najbardziej wymagające misje, ustanawiają stałą współpracę strukturalną w ramach Unii (I-41.6). Współpraca ta jest regulowana przez osobny artykuł III-312. Aby wziąć udział w tej współpracy państwa muszą spełnić kryteria zdolności militarnych określone w protokole 23 załączonym do Traktatu (tj. brać udział w pracach Agencji Zbrojeniowej oraz w grupach bojowych) i notyfikować Radzie chęć przystąpienia do współpracy strukturalnej. O dopuszczeniu państwa Rada decyduje większością kwalifikowaną. Istotne jest również, iż w ten sam sposób Rada może wykluczyć państwo ze współpracy strukturalnej, jeśli przestało ono lub nie jest w stanie spełnić kryteriów wyszczególnionych w protokole załączonym do traktatu.

## 10. Podmiotowość prawna Unii Europejskiej

Wiele wątpliwości i pytań budzi kwestia nadania Unii w traktacie konstytucyjnym podmiotowości (osobowości) prawnej. Nie wdając się w spory doktrynalne dotyczące zdefiniowania podmiotowości prawnej należy stwierdzić, że pojęcie to obejmuje zarówno zdolność prawną (tj. zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków), jak i zdolność do działań prawnych (tj. możliwość wywoływania swoim działaniem skutków prawnych).

Obecnie status podmiotu prawa mają z pewnością Wspólnota Europejska (art. 281 TWE) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (art. 184 TEWEA). Podmiotowość prawna nie ogranicza się w tym przypadku jedynie do sfery prawnomiędzynarodowej. W świetle postanowień traktatowych, organizacjom tym przysługuje także podmiotowość prawna w systemach prawnych wszystkich państw członkowskich (art. 282 TWE i art. 185 TEWEA).

Liczne kontrowersje budzi natomiast pytanie, czym jest obecnie Unia Europejska. Większość komentatorów skłania się ku twierdzeniu, że w ramach dotychczas obowiązujących przepisów traktatowych (TUE) Unia nie ma podmiotowości prawnej. Okoliczność ta nie pozwala równocześnie na nazwanie Unii „organizacją międzynarodową”. W literaturze Unię definiuje się jako „pewną specyficzną strukturę o charakterze *sui generis*, nie posiadającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej i znajdującą się w rozwoju – *in statu nascendi*”.

Brak podmiotowości prawnej powoduje liczne komplikacje w codziennym funkcjonowaniu Unii. Jednym z przykładów są wątpliwości związane z zawieraniem umów międzynarodowych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czy Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. Wydaje się, że w rzeczywistości stronami takich umów mogą być tylko **państwa członkowskie działające w ramach Unii**.

Traktat konstytucyjny zmienia ten stan rzeczy, stwierdzając (Art. I-7), że **Unia ma osobowość prawną**. Przepis ten przesądza o podmiotowości prawnej Unii Europejskiej. Choć nie rozwiązuje to oczywiście wszystkich wątpliwości związanych z charakterem prawnym Unii Europejskiej, wyjaśnia jednak, że Unia jest organizacją międzynarodową, której przysługuje zdolność do zawierania umów międzynarodowych (por.

art. III-323 i nast.), przystępowania do innych organizacji międzynarodowych oraz utrzymywania stosunków dyplomatycznych (art. III-327 i nast.).

Wydaje się, że art. I-7 dotyczy tylko podmiotowości prawnej w sferze prawa międzynarodowego. Statusu prawnego Unii w świetle systemów prawnych państw członkowskich dotyczy art. III-426, który jest odpowiednikiem obecnego art. 282 TWE.

Przyznanie Unii Europejskiej podmiotowości prawnej wiąże się z kwestią ciągłości prawnej. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. IV-438, który w ustępie pierwszym wyraża ogólną zasadę, że „Unia Europejska ustanowiona niniejszym traktatem jest następcą Unii Europejskiej ustanowionej przez traktat o Unii Europejskiej oraz Wspólnoty Europejskiej”.

### 11. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym

Traktaty założycielskie nie zawierają przepisów, które normowałyby rozstrzygnięcie konfliktów pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem państw członkowskich. Jednakże już w początkowym okresie obowiązywania traktatów, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w orzeczeniu w sprawie *Costa p. ENEL* sformułował bezwarunkową zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Oznacza ona, że w przypadku konfliktu pomiędzy normą wspólnotową a normą krajową, sąd lub organ administracji państwa członkowskiego powinien zastosować normę wspólnotową. Zdaniem Trybunału, zasada pierwszeństwa wynika z prawa wspólnotowego i jest niezależna od unormowań konstytucyjnych państw członkowskich.

Inaczej zasada pierwszeństwa jest oceniana w orzecznictwie sądów konstytucyjnych niektórych państw członkowskich (przede wszystkim Niemiec i Włoch). Po pierwsze, uzasadnienia tej zasady poszukuje się nie w prawie wspólnotowym, lecz w regulacjach konstytucyjnych tych państw. Po drugie kwestionuje się, mniej lub bardziej stanowczo, zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego w odniesieniu do konstytucji państw członkowskich.

Choć wskazane rozbieżności nie wpływają na praktykę stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich, mogą mieć one jednak znaczenie doktrynalne i polityczne. Próba ich wyjaśnienia jest niezbędna dla zachowania spójnej hierarchii obowiązujących w państwie członkowskim źródeł prawa, dla należytego legitymowania roli prawa wspólnotowego oraz dla wyznaczenia ewentualnych granic pierwszeństwa prawa wspólnotowego.



W artykule I-6 traktatu konstytucyjnego stanowi, że **Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich**. Zasada wyrażona w art. I-6 jest *de facto* potwierdzeniem dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Nie wydaje się zatem, aby przepis ten wprowadzał nowe rozwiązanie.

W istocie rzeczy art. I-6 nie wyjaśnia zasadniczych wątpliwości istniejących obecnie, a dotyczących zależności pomiędzy prawem wspólnotowym a konstytucjami państw członkowskich. Na podstawie art. I-6 nie można jednoznacznie stwierdzić, że prawo Unii Europejskiej ma mieć pierwszeństwo nad *całym* prawem państw członkowskich, łącznie z ich konstytucjami. Argumentów przeciwko takiej interpretacji można doszukiwać się w art. I-5 ust. 1, który nakazuje Unii poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i *konstytucyjnymi*.

Unormowanie zasady pierwszeństwa wprost w traktacie konstytucyjnym może natomiast przyczynić się do tego, aby zasady stosowania prawa unijnego były bardziej przejrzyste i jednoznaczne dla organów stosujących prawo w państwach członkowskich.

Zwrócić należy również uwagę, że wyrażona w art. I-6 zasada pierwszeństwa odnosi się do całego porządku prawnego Unii Europejskiej, w więc także do aspektów objętych obecnie drugim i trzecim filarem. Trzeba jednak pamiętać, że praktyczne znaczenie zasady pierwszeństwa ogranicza się do tych przepisów prawa Unii, które mają charakter wiążący i nadają się do stosowania przez organy państw członkowskich.

## 12. Źródła prawa

Katalog źródeł prawa wspólnotowego zawarty jest obecnie w art. 249 TWE. Przepis ten wymienia następujące rodzaje aktów prawnych, którymi mogą posługiwać się instytucje wspólnotowe:

**rozporządzenia** – są to akty prawne stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich; ich charakter odpowiada polskim ustawom;

**dyrektywy** – są to akty prawne, które zobowiązują ustawodawców krajowych do dostosowania przepisów wewnętrznych do rozwiązań w nich zawartych (innymi słowy, dyrektywa stanowi „wzór” dla ustawodawców w państwach członkowskich);

**decyzje** – są to akty prawne indywidualne skierowane do konkretnych podmiotów (mogą to być państwa członkowskie lub osoby fizyczne i osoby prawne); ich charakter odpowiada polskim decyzjom administracyjnym;

**zalecenia i opinie** – są to akty prawne niewiążące, które jednak powinny być brane pod uwagę w procesie stosowania prawa.

Rodzaje oraz charakter aktów prawa Unii Europejskiej zostały uregulowane w art. I-33 – I-39 konstytucji. Zasadniczą rolę pełni art. I-33 ust. 1, który stanowi:

„W celu wykonywania kompetencji Unii instytucje wykorzystują jako instrumenty prawne, zgodnie z częścią III, ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, decyzje europejskie, zalecenia i opinie.

**Ustawa europejska** jest aktem ustawodawczym o zasięgu ogólnym. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowana we wszystkich państwach członkowskich.

**Europejska ustawa ramowa** jest aktem ustawodawczym wiążącym państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, całkowicie pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

**Rozporządzenie europejskie** jest aktem nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, służącym do wprowadzenia w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień konstytucji. Może ono wiązać w całości i być bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich albo wiązać państwa członkowskie, do których jest kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, całkowicie pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

**Decyzja europejska** jest aktem o charakterze nieustawodawczym wiążącym w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów.

**Zalecenia i opinie** nie mają mocy wiążącej.”

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że konstytucja wprowadza rozróżnienie na akty o charakterze **ustawodawczym** (ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe) i **nieustawodawczym** (rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie). Kwestia ta powoduje obecnie istotne wątpliwości dotyczące chociażby charakteru prawnego rozporządzeń, które mogą być one zarówno aktami ustawodawczymi (jako odpowiednik polskich „ustaw”), jak i wykonawczymi (jako odpowiednik polskich „rozporządzeń”). Słusznie zatem konstytucja wyodrębnia **ustawy europejskie** oraz **rozporządzenia euro-**

pejskie. Europejskie ustawy ramowe są odpowiednikiem dotychczasowych dyrektyw i decyzji ramowych (w trzecim filarze).

Konstytucja przewiduje odstępstwa od zaprezentowanego systemu źródeł prawa w odniesieniu do obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Również niewielkie odrębności dotyczą źródeł prawa w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.