

UZASADNIENIE

wniosku o ratyfikację
Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej
i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
(Traktat z Lizbony)¹⁾

Spis treści

Wykaz skrótów

Objaśnienie numeracji artykułów TUE i TFUE

1. Charakter prawny i struktura Traktatu z Lizbony
 - 1.1.Charakter prawny Traktatu
 - 1.2.Struktura Traktatu
 - 1.3.Wejście w życie Traktatu
 - 1.4.Zmiany wprowadzone w strukturze TUE, TWE i TEWEA
2. Zasadnicze etapy negocjacji
3. Traktat z Lizbony a Traktat konstytucyjny
4. Główne zmiany ustrojowe w UE wprowadzane na mocy Traktatu z Lizbony
 - 4.1.Nadanie UE osobowości prawnej i jej przekształcenie w jednolitą organizację międzynarodową
 - 4.2.Wartości, cele i symbole UE
 - 4.3.Umocnienie legitymacji demokratycznej UE
 - 4.4.Problem zasady pierwszeństwa prawa Unii wobec prawa krajowego państw członkowskich
 - 4.5. Sprecyzowanie kompetencji UE oraz podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi

¹⁾ Dziennik Urzędowy UE 2007 C 306/1.

- 4.6. Zmiany w mechanizmie decyzyjnym Unii oraz formuła większości kwalifikowanej
 - 4. 6. 1. Zmiany w mechanizmie decyzyjnym Unii
 - 4. 6. 2. Dziedziny objęte formułą większości kwalifikowanej
- 4.7. Umocnienie dynamiki wewnętrznej w UE
- 5. Umocnienie roli parlamentów narodowych
- 6. Umocnienie ochrony praw podstawowych
 - 6.1. Charakter prawny Karty Praw Podstawowych
 - 6.2. Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka
- 7. Reforma systemu źródeł prawa pochodnego UE
- 8. Reforma procedury zmiany traktatów stanowiących UE
- 9. Reforma instytucji i organów doradczych
 - 9.1. Katalog instytucji UE
 - 9.2. Zasady działania instytucji
 - 9.3. Reforma poszczególnych instytucji, organów i organów doradczych
- 10. Zmiany w zasadniczych obszarach działania UE
 - 10.1. Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk
 - 10.2. Zmiany w dziedzinie WPZiB
 - 10.3. Zmiany w dziedzinie PWBiS
- 11. Uzasadnienie związania się przez Rzeczpospolitą Polską Traktatem z Lizbony
- 12. Przewidywane skutki związania się przez Rzeczpospolitą Polską Traktatem z Lizbony
 - 12.1. Skutki prawne
 - 12.2. Skutki polityczne, społeczne, gospodarcze i finansowe
- 13. Procedura ratyfikacji Traktatu z Lizbony w Rzeczypospolitej Polskiej

Wykaz skrótów

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EBC – Europejski Bank Centralny

EBI – Europejski Bank Inwestycyjny

EKPCz – Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

ETPCz. – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ETS – Trybunał Sprawiedliwości WE; po wejściu w życie TL – Trybunał Sprawiedliwości UE

EWEA – Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza (od 1993 r. Wspólnota Europejska)

EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali

KPP – Karta Praw Podstawowych

Konferencja Międzyrządowa – Konferencja Przedstawicieli Państw Członkowskich

PWBiS – Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości

TEWWiS – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (poprzednio TWE)

TL – Traktat z Lizbony

Traktat konstytucyjny – Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy

Traktat reformujący – początkowa, robocza nazwa Traktatu z Lizbony

TUE – Traktat o Unii Europejskiej

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

UE – Unia Europejska

UGiW – Unia Gospodarcza i Walutowa

WE – w zależności od sytuacji: Wspólnota Europejska lub Wspólnoty Europejskie

WPBiO – Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony

WPZiB – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Objaśnienie numeracji artykułów TUE i TFUE

Przykład: „art. 1a (nowy art. 2) TUE” – pierwszy numer artykułu (1a) odnosi się do obecnej numeracji zmienionej na mocy Traktatu z Lizbony; „nowy” numer artykułu (nowy art. 2) odnosi się do numeracji wprowadzanej na mocy tablic ekwiwalencyjnych, stanowiących załącznik do Traktatu z Lizbony.

1. Charakter prawny i struktura Traktatu z Lizbony

1.1. Charakter prawny Traktatu

Traktat z Lizbony jest wielostronną umową międzynarodową, której specyfika polega na tym, że zmienia (rewiduje) dotychczasowe umowy międzynarodowe stanowiące podstawę prawną Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej (stąd nazwa traktat rewizyjny). Specyfika takiego traktatu polega na tym, że warunkiem jego wejścia w życie jest związanie się nim przez wszystkie państwa członkowskie. Podstawą prawną zawarcia Traktatu z Lizbony jest art. 48 TUE. W przeciwieństwie do proponowanego wcześniej Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Traktat konstytucyjny, TK), który miał zastąpić obecnie obowiązujące traktaty stanowiące UE i WE (z wyjątkiem TEWEA), Traktat z Lizbony jest tradycyjnym traktatem rewizyjnym, tj. dokonuje zmiany w nadal obowiązujących traktatach stanowiących UE – TUE, TWE i TEWEA.

Nazwa Traktatu nie oddaje w pełni jego zakresu regulacji, ponieważ dokonuje on również rewizji TEWEA (w trakcie negocjacji używana była robocza nazwa – Traktat reformujący). Wynika to stąd, że przyszła Unia, jako jednolita organizacja międzynarodowa, obejmie Wspólnotę Europejską oraz obecny II i III filar UE. EWEA pozostanie natomiast nadal formalnie odrębną Wspólnotą, powiązaną instytucjonalnie i finansowo z „nową” Unią Europejską.

1.2. Struktura Traktatu

Traktat z Lizbony składa się z siedmiu artykułów:

- art. 1 – wprowadza zmiany do TUE,

- art. 2 – wprowadza zmiany do TWE, zmieniając jednocześnie nazwę tego traktatu na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
- art. 3 – stwierdza, że Traktat z Lizbony zawierany jest „na czas nieograniczony”,²⁾
- art. 4 – w dwóch ustępach odsyła odpowiednio:
 - do Protokołu nr 1 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego dokonywane są zmiany w obowiązujących obecnie protokołach (niezależnie od tego do listy protokołów jest dodany szereg protokołów nowych),
 - do Protokołu nr 2 załączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego są dokonywane zmiany w TEWEA,
- art. 5 – zawiera postanowienia odnoszące się do ujednoczenia numeracji artykułów, sekcji, rozdziałów, części i tytułów TUE i TFUE oraz odsyła do odpowiednich tablic ekwiwalencyjnych (zamieszczonych jako załącznik do Traktatu z Lizbony),
- art. 6 – zawiera klauzulę ratyfikacyjną (ust. 1) oraz postanowienia dotyczące wejścia Traktatu w życie (ust. 2),
- art. 7 – wylicza języki autentyczne Traktatu (są to 23 języki, w tym język polski) i wskazuje depozytariusza, którym jest tradycyjnie rząd Republiki Włoskiej.

Do Traktatu z Lizbony dołączono Akt Końcowy Konferencji Międzyrządowej, w którym zamieszczono łącznie 65 deklaracji, uszeregowanych w trzech grupach:

- w grupie A – deklaracje odnoszące się do postanowień Traktatów (od nr 1 do nr 43),
- w grupie B – deklaracje odnoszące się do protokołów dołączonych do Traktatów (od nr 44 do nr 50),

²) Wszystkie traktaty stanowiące Wspólnoty i UE były zawierane „na czas nieokreślony”. Jedynie TEWWiS został zawarty na 50 lat. Wygaśł on dnia 23 lipca 2002 r., a regulowane nim materie zostały przejęte przez Wspólnotę Europejską.

- w grupie C – deklaracje poszczególnych państw członkowskich lub grup tych państw, jako deklaracje, które „Konferencja przyjęła do wiadomości” (od nr 51 do nr 65).

Jak wspomniano, Traktat z Lizbony stanowi umowę międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego. Dołączone do niego, względnie do TUE i TFUE, załączniki i protokoły mają taki sam charakter prawny, stanowią bowiem „ich integralną część” – art. 49b (nowy art. 51) TUE. Natomiast zamieszczone w Akcie Kończącym deklaracje mają charakter polityczny. Mogą one jednak mieć znaczenie przy interpretacji Traktatu z Lizbony stosownie do art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Niektóre z deklaracji mają znaczenie specyficzne, zawierają bowiem uzgodnione decyzje Rady, których obowiązywanie jest uzależnione jest od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (na przykład Deklaracja nr 7 odnosząca się do stosowania tzw. formuły z Janiny³⁾ czy Deklaracja nr 9 odnosząca się do sprawowania prezydencji Rady).

1.3. Wejście w życie Traktatu

W mandacie przyjętym podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21-23 czerwca 2007 r. państwa członkowskie zobowiązały się do takiego przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej Traktatu, aby mógł on wejść w życie „przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 roku”. Doprowadzenie do wejścia w życie Traktatu na początku 2009 r. ma istotne znaczenie z formalnego punktu widzenia, w tym bowiem roku odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego oraz ustalony zostanie nowy skład Komisji (listopad). Na mocy Traktatu z Nicei w 2009 r. musiałaby zacząć działać regulacja zobowiązująca do redukcji liczby członków Komisji w stosunku do liczby państw członkowskich. Traktat z Lizbony przesuwając rozpoczęcie działania tej regulacji na rok 2014.

³) Komisja Standaryzacji Nazw Geograficznych poza Granicami Rzeczypospolitej Polskiej, podczas 37. posiedzenia, które odbyło się dnia 5 grudnia 2007 r. w Warszawie, opowiedziała się za stosowaniem tradycyjnie przyjętej nazwy „Janina” (zamiast Joanina albo Ioanina), gdyż taka nazwa tej greckiej miejscowości jest stosowana w języku polskim już od dawna.

Traktat z Lizbony określa, w art. 6 ust. 2, moment swojego wejścia w życie, stwierdzając, że:

- wejdzie w życie dnia 1 stycznia 2009 r., pod warunkiem że do tego czasu zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne,
- w przeciwnym razie wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego.

Istotą zobowiązania wynikającego z powyższego przepisu jest dołożenie starań, aby zakończyć procedurę w uzgodnionym terminie. Natomiast każde z państw członkowskich prowadzi procedurę ratyfikacyjną Traktatu zgodnie z jego wymogami konstytucyjnymi.

1.4. Zmiany wprowadzone w strukturze TUE, TWE i TEWEA

Traktat z Lizbony utrzymuje nazwę TUE, natomiast dokonuje istotnej zmiany w strukturze tego Traktatu. TUE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) składa się z sześciu tytułów:

Tytuł I – Postanowienia wspólne,

Tytuł II – Postanowienia o zasadach demokratycznych,

Tytuł III – Postanowienia o instytucjach,

Tytuł IV – Postanowienia o wzmocnionej współpracy,

Tytuł V – Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa,

Tytuł VI – Postanowienia końcowe.

W efekcie dokonanych zmian TUE liczy 53 artykuły. Warto jednak podkreślić, że mimo podobieństwa nazw niektórych tytułów oraz liczby artykułów, treść TUE została w znacznej mierze zmieniona.

Zakres regulacyjny TFUE odpowiada obecnemu TWE, z tym że przejęte zostały zasadnicze zmiany strukturalne, które znajdowały się w TK. Modyfikacje polegają głównie na tym, że postanowienia dotyczące PWBIS zostały umieszczone bezpośrednio po

postanowieniach regulujących swobody rynku wewnętrznego. TFUE dzieli się na siedem części⁴⁾.

Niewielkie zmiany w TEWEA zostaną dokonane na podstawie Protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony.

2. Zasadnicze etapy negocjacji

Podpisany dnia 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony jest wynikiem kilkuletniej debaty nad reformą ustrojową UE. Bezpośrednim impulsem do tej debaty była perspektywa rozszerzenia Unii i wzrostu liczby państw członkowskich z 15 do 27. Wymagało to poważnej reformy instytucjonalnej. Kształt tej reformy został przedyskutowany podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 i znalazł wyraz w Traktacie z Nicei (podpisany dnia 26 lutego 2001 r., wszedł w życie dnia 1 lutego 2003 r.). Traktat ten koncentrował się na stworzeniu warunków instytucjonalnych do finalizacji rozszerzenia Unii o grupę 12 państw (w tym Polskę).

⁴) Część I dotyczy zasad i obejmuje dwa tytuły: Tytuł I (Kategorie i dziedziny kompetencji Unii), Tytuł II (Postanowienia ogólne); część II dotyczy niedyskryminacji i obywatelstwa Unii; część III dotyczy polityk i działania wewnętrznego. Część ta dzieli się na dwadzieścia cztery tytuły: Tytuł I – rynek wewnętrzny, Tytuł Ia (nowy Tytuł II) – swobodny przepływ towarów, Tytuł II (nowy Tytuł III) – rolnictwo i rybołówstwo, Tytuł III (nowy Tytuł IV) – swobodny przepływ osób, usług i kapitału, Tytuł IV (nowy Tytuł V) – przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Tytuł V (nowy Tytuł VI) – transport, Tytuł VI (nowy Tytuł VII) – wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżenia ustawodawstwa, Tytuł VII (nowy Tytuł VIII) – polityka gospodarcza i pieniężna, Tytuł VIII (nowy Tytuł IX) – zatrudnienie, Tytuł IX (nowy Tytuł X) – polityka społeczna, Tytuł X (nowy Tytuł XI) – Europejski Fundusz Społeczny, Tytuł XI (nowy Tytuł XII) – edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, Tytuł XII (nowy Tytuł XIII) – kultura, Tytuł XIII (nowy Tytuł XIV) – zdrowie publiczne, Tytuł XIV (nowy Tytuł XV) – ochrona konsumentów, Tytuł XV (nowy Tytuł XVI) – sieci transeuropejskie, Tytuł XVI (nowy Tytuł XVII) – przemysł, Tytuł XX (nowy Tytuł XXI) – energetyka, Tytuł XXI (nowy Tytuł XXII) – turystyka, Tytuł XXII (nowy Tytuł XXIII) – ochrona ludności i Tytuł XXIII (nowy Tytuł XXIV) – współpraca administracyjna; część IV dotyczy stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich; część V dotyczy działań zewnętrznych Unii. Dzieli się ona na siedem tytułów: Tytuł I – postanowienia ogólne dotyczące działań zewnętrznych Unii, Tytuł II – Wspólna polityka handlowa, Tytuł III – współpraca z państwami trzecimi i pomoc humanitarna, Tytuł IV – środki ograniczające, Tytuł V – umowy międzynarodowe, Tytuł VI – stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii i Tytuł VII – klauzula solidarności; część VI obejmuje postanowienia instytucjonalne i finansowe; składa się ona z trzech tytułów: Tytuł I – postanowienia instytucjonalne (w tym tytuły zawarte są regulacje dotyczące poszczególnych instytucji, aktów prawa pochodnego i procedur ich przyjmowania, organów doradczych Unii oraz EBI), Tytuł II – postanowienia finansowe (zasoby własne Unii, wieloletnie ramy finansowe, roczny budżet Unii, wykonanie budżetu i absolutorium, zwalczanie nadużyć finansowych), Tytuł III – wzmocniona współpraca; część VII zamyka TFUE, zawierając postanowienia ogólne i końcowe.

W dołączonej do Traktatu z Nicei Deklaracji w sprawie przyszłości Unii państwa członkowskie zapowiedziały kontynuację reformy UE, która miała koncentrować się zwłaszcza na następujących problemach: uproszczeniu traktatów stanowiących Unię, wyjaśnieniu podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, w szczególności zaś w odniesieniu do zasady pomocniczości, umocnieniu ochrony praw podstawowych w ramach Unii przez uzgodnienie statusu Karty Praw Podstawowych i umocnieniu legitymacji demokratycznej UE przez rozszerzenie roli parlamentów narodowych w sprawach dotyczących UE.

Zagadnienia te zostały następnie sprecyzowane w Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjętej podczas spotkania Rady Europejskiej w Laeken (w dniach 14–15 grudnia 2001 r.). Na podstawie tej Deklaracji powołano Konwent UE, którego celem było przygotowanie reformy UE. Rozpoczął on działalność dnia 28 lutego 2002 r., a zakończył dnia 19 lipca 2003 r. przedłożeniem Radzie Europejskiej projektu „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”. Projekt ten był następnie przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej 2004, która rozpoczęła się dnia 4 października 2003 r., a zakończyła podczas spotkania w dniach 17-18 czerwca 2004 r. Podczas obrad tej Konferencji szereg propozycji zawartych w przedłożonym przez Konwent UE projekcie Traktatu konstytucyjnego budziło istotne kontrowersje. Uzgodniony ostatecznie kompromis, różniący się w istotnym zakresie od propozycji zawartych w projekcie Konwentu UE, znalazł wyraz w podpisanym dnia 29 października 2004 r. Traktacie konstytucyjnym.

Ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich napotkała jednak na poważne trudności. Został on ratyfikowany przez 15 państw członkowskich, a w końcu 2006 r. ratyfikowała go, jako 16 państwo, Finlandia (dwa nowe państwa członkowskie, tj. Bułgaria i Rumunia, związałyby się Traktatem konstytucyjnym na mocy Traktatu Akcesyjnego). Łącznie więc 18 państw członkowskich wyraziło zgodę na związanie się Traktatem konstytucyjnym. Niemniej, w dwóch państwach założycielskich Wspólnot – we Francji (dnia 29 maja 2005 r.) i w Niderlandach (dnia

1 czerwca 2005 r.), społeczeństwo w referendum opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu.

W czerwcu 2005 r. Rada Europejska zaproponowała „okres refleksji”, w czasie którego we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, przy udziale instytucji europejskich, przeprowadzić miano szeroką debatę na temat przyszłości Traktatu konstytucyjnego, która objąć miała obywateli, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, krajowe parlamenty oraz partie polityczne.

Podsumowanie okresu refleksji nastąpiło na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 15-16 czerwca 2006 r., gdzie zdecydowano o przyjęciu tzw. „podwójnego podejścia” (two-track approach), które umożliwiłoby UE przezwycięzenie kryzysu. Zakładało ono maksymalne wykorzystanie możliwości stwarzanych przez istniejące traktaty, przy równoległej realizacji projektów, które miały odbudować zaufanie opinii publicznej do UE przez zwiększenie roli parlamentów narodowych, wdrażanie efektywnej polityki migracji i polityki energetycznej, utworzenie Europejskiego Instytutu Technologicznego oraz dalsze reformy gospodarcze i dokończenie budowy Jednolitego Rynku. Szefowie państw i rządów zobowiązali ponadto Prezydencję niemiecką do przedstawienia Radzie Europejskiej, w pierwszej połowie 2007 r., sprawozdania, opartego na szeroko zakrojonych konsultacjach z państwami członkowskimi, które zawierałoby ocenę stanu dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń.

Istotnym krokiem na drodze do kompromisu wokół reformy traktatowej stało się przyjęcie dnia 25 marca 2007 r., podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów w Berlinie, Deklaracji z okazji 50. rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich. W dokumencie znalazło się pośrednie wezwanie do przyjęcia nowego traktatu do 2009 r.: „(...) dziś, 50 lat po podpisaniu traktatów rzymskich, razem podejmujemy wyzwanie, aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej”.

Podczas Prezydencji Republiki Federalnej Niemiec (w pierwszej połowie 2007 r.) toczyły się trudne negocjacje międzyrządowe. Najważniejszym etapem, prowadzącym do Traktatu z Lizbony, był bez wątpienia kompromis w sprawie kształtu nowego traktatu rewizyjnego osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21-23 czerwca 2007 r., w którym uczestniczył Prezydent RP, Lech Kaczyński. Podczas tego spotkania podjęto bowiem decyzje o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej oraz ustalono dla niej mandat. Mandat Konferencji formułował bardzo ambitną „mapę drogową” (road map). Uzgodniono, że Konferencja ma być zwołana w lipcu 2007 r., a prace ma zakończyć „w każdym przypadku przed końcem 2007 r.”. Zamierzenia te były realistyczne, mandat przesądzał bowiem precyzyjnie zasadnicze rozwiązania przyszłego Traktatu reformującego UE.

Konferencja Międzyrządowa, przeprowadzona sprawnie przez Prezydencję portugalską, była w związku z tym wyjątkowo zwięzła. Rozpoczęła ona swoje prace dnia 23 lipca 2007 r. na szczęblu ministrów spraw zagranicznych. Ministrowie spraw zagranicznych podejmowali zagadnienia wiążące się z Konferencją Międzyrządową podczas nieformalnego posiedzenia Rady dnia 8 września 2007 r. oraz podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych dnia 15 października 2007 r. W ramach Konferencji Międzyrządowej grupa ekspertów prawnych, ściśle respektując postanowienia mandatu, ustaliła szczegółowe postanowienia Traktatu. Natomiast nieliczne problemy o charakterze politycznym, po ich uprzednim przedyskutowaniu przez ministrów spraw zagranicznych, zostały rozstrzygnięte na najwyższym szczęblu przez szefów państw lub rządów podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 18-19 października 2007 r., kiedy to wstępnie zatwierdzono tekst nowego traktatu.

Uzgodniony traktat podpisano dnia 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Traktat został podpisany przez Prezesa Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej Donalda Tuska oraz Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego w obecności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego.

3. Traktat z Lizbony a Traktat konstytucyjny

Traktat z Lizbony przejmuje część propozycji, jakie znalazły wyraz w Traktacie konstytucyjnym. Traktat ten bowiem, mimo że nie wszedł w życie, zawierał rozwiązania przyjęte w toku kilkuletnich negocjacji, które stanowiły pewien wspólny mianownik poglądów państw członkowskich co do zakresu reformy ustrojowej UE, o czym świadczy fakt, że do końca 2006 r. TK został ratyfikowany przez 18 państw. Proponowane w Traktacie konstytucyjnym rozwiązania zostały poddane wnikliwej weryfikacji politycznej w toku „okresu refleksji” (2005-2006), a podczas negocjacji prowadzących do ustalenia treści Traktatu z Lizbony wprowadzono do tych propozycji szereg ważnych modyfikacji.

Do modyfikacji tych należy zaliczyć przede wszystkim uzgodnienie w mandacie Konferencji Międzyrządowej, że nowe TUE i TFUE „nie będą miały charakteru konstytucyjnego”⁵⁾. „Dekonstytucjonalizacja” ta objęła nie tylko zmianę formy traktatu rewizyjnego (powrót do tradycyjnej metody zmian traktatów), lecz również znalazła wyraz w:

- rezygnacji w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja”,
- zmianie nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”,
- rezygnacji z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego UE o charakterze prawodawczym i zachowanie obecnie obowiązujących nazw – „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”,
- rezygnacji z postanowień ustanawiających symbole Unii, tj. flagę, hymn, dewizę, wspólną walutę euro oraz Dzień Europy obchodzony dnia 9 maja,
- rezygnacji z postanowień potwierdzających zasadę pierwszeństwa „prawa Unii” przed prawem krajowym państw członkowskich.

⁵⁾ Zob. punkt 3 Załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21-23 czerwca 2007 r.

Regulacje powyższe mają istotne znaczenie dla podkreślenia charakteru przyszłej Unii jako organizacji międzynarodowej, ustanawianej przez państwa. Wprowadzenie terminu „konstytucja” w Traktacie konstytucyjnym, mimo że nie zmieniało jego istoty prawnej jako umowy międzynarodowej, stało się przyczyną poważnych wątpliwości w debacie politycznej i społecznej nad reformą ustrojową Unii. Traktat z Lizbony odszedł od tej terminologii.

4. Główne zmiany ustrojowe w UE wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony

4.1. Nadanie UE osobowości prawnej i przekształcenie jej w jednolitą organizację międzynarodową

Stosownie do art. 46a (nowy art. 47) TUE, „Unia ma osobowość prawną”. Postanowienia tego artykułu pozostają w ścisłym związku z art. 1 (nowy art. 1) akapit trzeci TUE, w myśl którego: „Podstawę Unii stanowi niniejszy Traktat oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (...). Oba Traktaty mają taką samą moc prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”.

Z postanowień tych wynika, że:

- system filarowy zostaje zlikwidowany i zastąpiony jednolitym reżimem prawnym Unii, jako spójnej organizacji międzynarodowej,
- z Unii (z obecnego pierwszego filaru) wyłączona zostanie EWEA, która pozostanie odrębną Wspólnotą – organizacją międzynarodową (powiązaną strukturalnie z UE);
- przez jednoznaczne przyznanie osobowości prawnej Unia, obejmująca obecną Wspólnotę Europejską oraz pozostałe obszary obecnej UE, przekształcona zostanie w organizację międzynarodową o nazwie Unia Europejska.

Jest to uzgodnienie o znaczeniu fundamentalnym, nie tylko wychodzące naprzeciw oczekiwaniu podniesienia stopnia przejrzystości procesu integracji europejskiej, lecz przede wszystkim prowadzące do umocnienia spójności Unii, a w konsekwencji umożliwiające jej bardziej efektywne działanie.

EWEA pozostaje co prawda odrębną organizacją międzynarodową, niemniej jednak, w Deklaracji nr 54 (przyjętej przez Konferencję Międzyrządową do wiadomości) grupa państw (Niemcy, Irlandia, Węgry, Austria i Szwecja) wzywa do jak najszybszego zwołania Konferencji Międzyrządowej celem poddania TEWEA rewizji.

Decyzja w sprawie przekształcenia Unii w organizację międzynarodową przesądza o tym, że proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej, kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której są określone kompetencje i struktura tej organizacji.

4.2. Wartości, cele i symbole UE

TUE podkreśla wspólne „Wartości Unii”, stwierdzając w art. 1a (nowym art. 2), że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Należy również podkreślić, że do preambuły TUE (jako motyw drugi) przeniesiono z Traktatu konstytucyjnego motyw pierwszy jego preambuły, odwołujący się do dziedzictwa religijnego Europy: „INSPIROWANI kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”.

Usystematyzowano postanowienia określające cele UE w stosunku do propozycji zawartych w Traktacie konstytucyjnym – art. 2 (nowy art. 3) TUE. Bez zmian zachowano ustęp pierwszy, stwierdzający, że „Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”. Wśród celów UE zrezygnowano z bezpośredniego wskazania na „niezakłóconą konkurencję” na rynku wewnętrznym (obecnie m.in.

w art. 3 ust. 1 lit. g TWE), do czego odwołuje się teraz Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji. Wyraźnie natomiast (nowy ustęp czwarty) wskazano, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro” oraz dodano, że w stosunkach tych Unia „umacnia i propaguje swoje wartości i interesy” oraz „wnosi wkład w ochronę swoich obywateli”.

Jak już zostało zaznaczone, w Traktacie z Lizbony zrezygnowano z wyraźnego postanowienia wymieniającego symbole Unii. Natomiast grupa 16 państw (wśród nich nie ma RP) dołączyła do Aktu Końcowego Konferencji Deklarację nr 52, w której państwa te oświadczyły, że symbole owe „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”.

4.3. Umocnienie legitymacji demokratycznej UE

Zasadnicze postanowienia, odnoszące się do umocnienia legitymacji demokratycznej Unii zawierał Tytuł II TUE: „Postanowienia o zasadach demokratycznych”, odwołujący się do trzech zasad:

- zasady demokratycznej równości – art. 8 (nowy art. 9), w myśl której Unia przestrzega równości obywateli Unii, którzy mają być odpowiednio traktowani przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii,
- zasady demokracji przedstawicielskiej – art. 8a (nowy art. 10), potwierdzającej uczestnictwo obywateli Unii (za pośrednictwem swoich przedstawicieli) w Parlamencie Europejskim, kontrolę działań przedstawicieli rządów w Radzie za pośrednictwem parlamentów narodowych, prawo obywateli do brania udziału w „życiu demokratycznym Unii” oraz rolę „partii politycznych na poziomie europejskim”,
- zasady demokracji uczestniczącej – art. 8b (nowy art. 11), w ramach której gwarantowano udział w „publicznej wymianie poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”, przejrzystość działania instytucji, obowiązek Komisji do prowadzenia

stosownego dialogu „ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”. Nowością jest prawo zwrócenia się nie mniej niż miliona obywateli Unii ze znacznej liczby państw członkowskich do Komisji o wszczęcie postępowania legislacyjnego w konkretnej sprawie.

W tym tytule TUE dodano nowy artykuł 8c (nowy art. 12) TUE, wyliczający uprawnienia parlamentów narodowych (szczegółowo dalej). Natomiast inne, istotne postanowienia w tej dziedzinie znalazły się w TFUE. Chodzi tu zwłaszcza o:

- art. 136a (nowy art. 152) TFUE – umacniający dialog społeczny i współpracę z partnerami społecznymi,
- art. 195 (nowy art. 228) TFUE – regulujący status Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich,
- art. 16a (nowy art. 15) TFUE – umacniający przejrzystość działania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE,
- art. 16b (nowy art. 16) TFUE – dotyczący ochrony danych osobowych,
- art. 16c (nowy art. 17) TFUE – dotyczący statusu kościołów i stowarzyszeń religijnych oraz organizacji niewyznaniowych.

Cytowany art. 16c stwierdza, że „Unia szanuje status przyznany na mocy prawa krajowego kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym w Państwach Członkowskich i nie narusza tego statusu”, jednocześnie w ustępie trzecim podkreśla, że Unia uznaje „tożsamość i wkład” tych kościołów oraz „prowadzi z nimi otwarty, przejrzysty i regularny dialog”. Są to istotne postanowienia, uwzględniające m.in. postulaty Stolicy Apostolskiej i Komisji Episkopatów WE (COMECE).

Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej następuje także przez znaczące wzmocnienie Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii, przede wszystkim wskutek objęcia tzw. zwykłą procedurą prawodawczą (odpowiadającą obecnej procedurze współdecydowania), sytuującą Parlament i Radę na

równorzędnej pozycji, kilkudziesięciu nowych obszarów decyzyjnych oraz wskutek ustanowienia nowych, silnych uprawnień Parlamentu dotyczących wydawania przez Komisję Europejską tzw. aktów prawodawczych w rozumieniu nowego art. 249b (nowy art. 290).

4.4. Problem zasady pierwszeństwa prawa Unii wobec prawa krajowego państw członkowskich

W Traktacie z Lizbony zrezygnowano z wprowadzenia do tekstu traktatów zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wobec prawa krajowego państw członkowskich. W mandacie dla Konferencji Międzyrządowej uzgodniono przyjęcie jedynie deklaracji (Deklaracja nr 17) wskazującej, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

W deklaracji tej zamieszczona została opinia Służby Prawnej Rady⁶⁾, w której stwierdzono, że stosownie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, a zasada ta „jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej”. Opinia Służby Prawnej Rady przywołuje precedensowy wyrok w sprawie *Costa v. ENEL* z dnia 15 lipca 1964 r., cytując jego następujący fragment: „(...) prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty”. Następnie w opinii stwierdza się: „fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

⁶⁾ Dokument 11197/07 – JUR 260.

Traktat z Lizbony nie zmienia więc istniejącego stanu prawnego w tej dziedzinie.

4.5. Sprecyzowanie kompetencji UE i podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi

TUE w art. 3b (nowy art. 5) precyzuje znane zasady podziału kompetencji między (Wspólnoty) Unię a państwa członkowskie, przy czym sprecyzowanie to polega na ich wyraźnym wymienieniu, dookreśleniu i ustanowieniu mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe.

TUE precyzuje następujące zasady:

- zasadę przyznania – „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów” (ust. 2 zdanie pierwsze art. 3b /nowego art. 5/ TUE) jest tożsama z brzmieniem obecnie obowiązującym (akapit pierwszy art. 5 TWE); niemniej w ust. 1 powyższego artykułu TUE wyraźnie wskazano, że wykonanie kompetencji przyznanych Unii podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności, a w zdaniu drugim ust. 2, że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich,
- zasadę pomocniczości – (ust. 3 akapit pierwszy art. 3b /nowego art. 5/ TUE) również nie różni się zasadniczo od obecnych postanowień art. 5 akapit drugi TWE; zasadę tę sprecyzowano jednak o tyle, że po stronie państw członkowskich zasada ta działa nie tylko w stosunku do samych państw – „na poziomie centralnym”, lecz również na poziomie „regionalnym i lokalnym”,
- zasadę proporcjonalności – postanowienia ust. 4 art. 3b (nowego art. 5) TUE są tożsame z obecnie obowiązującym akapitem trzecim art. 5 TWE, stwierdzając, że „zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”.

Zasada ta jest stosowana przez instytucje Unii zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Istotną nowością wprowadzoną przez Traktat z Lizbony jest natomiast sprecyzowanie zasad podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi:

- potwierdzono zasadę przyznania (zasadę kompetencji powierzonych): w art. 2 (nowym art. 3) ust. 6 TUE, art. 3b (nowym art. 5) ust. 2 TUE i art. 3a (nowym art. 4) ust. 1 TUE,
- stwierdza się wyraźnie (w art. 3a /nowym art. 4/ ust. 1 TUE), że „kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”,
- podkreślono (w art. 3a /nowym art. 4/ ust. 2 TUE), że Unia szanuje: (1) równość państw wobec traktatów, (2) ich tożsamość narodową (struktury polityczne, konstytucyjne, w tym samorządu regionalnego i lokalnego), (3) podstawowe funkcje państwa (zwłaszcza zapewnienia jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego), (4) wyraźnie zastrzeżono kwestę bezpieczeństwa narodowego do zakresu wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich,
- objaśniono (w Deklaracji nr 24), że posiadanie przez Unię osobowości prawnej „w żaden sposób nie upoważnia Unii do ... działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach”,
- w odniesieniu do kompetencji dzielonych wyjaśniono (w art. 2a /nowym art. 2/ ust. 2 TFUE), że państwa członkowskie „wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji” oraz że w przypadku, gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie kompetencje te wykonują,

- w odniesieniu do działań Unii wspierających, koordynujących i uzupełniających zostaje objaśnione (w art. 2a /nowym art. 2/ ust. 5 TFUE), że podejmująca takie działania Unia „nie zastępuje jednak ... kompetencji” państw członkowskich w tych dziedzinach,
- w dziedzinie WPZiB wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom”, co wyraża się w tym, że decyzje w tej dziedzinie podejmowane są zasadniczo jednomyślnie (chyba że Traktaty przewidują co innego, przy czym przewidziane w Traktacie przypadki podejmowania decyzji w ramach WPZiB większością kwalifikowaną są nieliczne i nie zmieniają znacząco obecnego stanu prawnego), nie jest możliwe przyjmowanie „aktów prawodawczych”, Wysoki Przedstawiciel, Parlament i Komisja Europejska mogą działać jedynie w ramach „określonych” traktatami, sądy unijne mają bardzo ograniczoną kompetencję (patrz dalej); dalsze zastrzeżenia (Deklaracje nr 13 i 14) dotyczą zagwarantowania państwom członkowskim swobody „w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”,
- w dziedzinie PWBiS (w art. 3a /nowym art. 4/ TUE), podkreślono, że Unia szanuje funkcje państw członkowskich m.in. mające na celu „utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa narodowego” oraz zastrzeżono, że „w szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”,
- klauzula elastyczności (art. 308 /nowy art. 352 TFUE), tj. możliwość podejmowania w Unii decyzji bez wyraźnej podstawy prawnej (gdy jest to niezbędne do realizacji celów UE). Z działania tej klauzuli wyraźnie wyłączono WPZiB. Sprecyzowano również cele Unii (Deklaracja nr 41), które mogą być brane pod uwagę (PWBiS,

ustanowienie rynku wewnętrznego i działania zewnętrzne). Wreszcie, nawiązując do „utrwalonego orzecznictwa” Trybunału Sprawiedliwości – Deklaracja nr 42 wyjaśnia, że klauzula elastyczności „nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów” oraz być wykorzystywana do omijania procedury rewizji traktatów.

Traktat z Lizbony porządkuje poza tym kompetencje Unii, dzieląc je na trzy zasadnicze dziedziny (Tytuł I TFUE – „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”):

- kompetencje wyłączne UE: obejmują dziedziny, w której traktaty przyznają Unii wyłączność stanowienia prawa oraz przyjmowania aktów prawnie wiążących, natomiast państwa członkowskie mogą podejmować takie działania wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania jej aktów (art. 2a /nowy art. 2/ ust. 1 TFUE). Tego rodzaju kompetencje wyłączne Unia ma, stosownie do art. 2b (nowy art. 3) TFUE, w następujących dziedzinach: unii celnej, ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wspólnej polityki handlowej. Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji, lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres,
- kompetencje UE dzielone z państwami członkowskimi: obejmują dziedziny, w których Unia i jej państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty wiążące prawnie, przy czym państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji (art. 2a /nowy art. 2/

ust. 2 TFUE). Na mocy Traktatu z Lizbony dodano wyraźne zastrzeżenie, że państwa członkowskie „ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”. Tego rodzaju kompetencje dzielone Unia ma, stosownie do art. 2c (nowego art. 4) ust. 2 TFUE, w następujących dziedzinach: rynku wewnętrznego, polityki społecznej w odniesieniu do aspektów określonych w traktatach, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa (z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, które należą do kompetencji wyłącznej Unii), środowiska naturalnego, ochrony konsumentów, transportu, sieci transeuropejskich, energii, PWBiS, wspólnych problemów bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w traktatach. W dwóch dziedzinach – badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej (art. 2c /nowy art. 4/ ust. 3 TFUE) oraz współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej (art. 2c /nowy art. 4/ ust. 4 TFUE) Unia ma kompetencje (w pierwszym przypadku – do „prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów”, w drugim przypadku – do „prowadzenia działań i wspólnej polityki”), jednakże z wyraźnym zastrzeżeniem, że „nie może doprowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji”,

- kompetencje UE w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich: w takim przypadku kompetencja Unii nie zastępuje kompetencji państw członkowskich w odnośnych dziedzinach (art. 2c /nowy art. 4/ ust. 5 akapit pierwszy TFUE). Zastrzeżono również, że w zakresie tych kompetencji Unia nie może przyjmować aktów wiążących prowadzących do „harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich” (art. 2c ust. 5 akapit drugi /nowy art. 4/ TFUE); stosownie do art. 2e (nowego art. 6) TFUE do dziedzin objętych tą kompetencją Unii należą:

ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności i współpraca administracyjna.

W TFUE wskazane są także dziedziny, w których Unia ma pewne specyficzne kompetencje wykraczające poza powyższą klasyfikację, a państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania działań na zasadach określonych w traktatach. Dotyczy to obowiązku koordynacji polityki gospodarczej i zatrudnienia (art. 2a ust. 3 /nowy art. 2/ TFUE). W dziedzinie polityki gospodarczej państwa członkowskie „koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii”, a Rada przyjmuje środki, określając w szczególności ogólne kierunki tych polityk (art. 2d /nowy art. 5/ ust. 1 TFUE). Przy czym należy uwzględnić, że polityka pieniężna państw członkowskich strefy euro należy do kompetencji wyłącznych Unii (art. 2d /nowy art. 5/ ust. 1 akapit drugi w powiązaniu z art. 2b /nowy art. 3/ TFUE). Również w dziedzinie koordynacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej państw członkowskich Unia może, w pierwszym przypadku, podejmować środki, określając w szczególności wytyczne polityki zatrudnienia (art. 2d /nowy art. 5/ ust. 3 TFUE), a w przypadku polityki społecznej – podejmować inicjatywy w celu zapewnienia ich koordynacji (art. 2d /nowy art. 5/ ust. 3 TFUE).

Wprowadzone w Traktacie z Lizbony powyższe uściślenia mają głównie charakter objaśniający i nawiązują do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tej mierze. Nowym elementem, niezmiennym jednakże aktualnego stanu prawnego, jest przepis art. 48 (nowy art. 48) TUE, odnoszący się do „Zwykłej procedury zmiany”, stwierdzający wyraźnie, że ewentualne zmiany postanowień traktatów stanowiących Unię mogą być nakierowane na „rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii”. W ramach kompetencji dzielonych nowością jest wspomniana już możliwość powrotu do wykonywania stosownych kompetencji przez państwa członkowskie w przypadku, jeżeli ze względu na

poszanowanie zasady pomocniczości i proporcjonalności Unia zrezygnowałaby z wykonywania danych kompetencji.

Łącznie, powyższe regulacje wprowadzane na mocy Traktatu z Lizbony w istotnym zakresie przyczyniają się do sprecyzowania podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi.

4.6. Definicja i zakres większości kwalifikowanej

Zagadnienie większości kwalifikowanej obejmuje dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze – w jaki sposób określana jest większość kwalifikowana, przy czym w ramach poszczególnych kryteriów (głosów ważonych, liczby państw, kryterium demograficznego) ważne jest określenie progów (kwot), które są potrzebne do podjęcia decyzji względnie do jej zablokowania (tzw. mniejszość blokująca). Po drugie – istotne jest, w jakim zakresie Traktat przewiduje podejmowanie decyzji w tym trybie. Procedura taka podnosi dynamikę procesu decyzyjnego w UE, a tym samym umacnia tzw. metodę wspólnotową. Służy ona bowiem podniesieniu efektywności podejmowania decyzji, a nie ich blokowaniu.

4. 6. 1. Definicja większości kwalifikowanej

Według obecnie obowiązującej formuły (wprowadzonej na mocy Traktatu z Nicei), decyzja w Radzie zostaje podjęta większością kwalifikowaną głosów ważonych przyznanych w traktatach poszczególnym państwom członkowskim (art. 205 TWE) przy koniecznym spełnieniu dwóch kryteriów i trzeciego fakultatywnie:

- głosów ważonych – przy 27 państwach członkowskich, aby podjąć decyzję należy zebrać co najmniej 255 na łączną sumę 345 głosów,
- liczby państw – więcej niż połowa liczby państw, jeżeli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej, i co najmniej 2/3, jeżeli projekt pochodzi od państw członkowskich, i (fakultatywnie) kryterium demograficznego, polegającego

na tym, że każde z państw członkowskich może zażądać sprawdzenia, czy państwa spełniające dwa powyższe kryteria zgromadziły łącznie co najmniej 62% potencjału demograficznego UE.

Podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym kontynuowanych nad Traktatem z Lizbony zdecydowano się na wprowadzenie w systemie podejmowania decyzji formuły tzw. podwójnej większości. Polega ona na rezygnacji ze stosowanego od początku istnienia Wspólnot systemu głosów ważonych i ograniczeniu większości kwalifikowanej do dwóch kryteriów. W świetle Traktatu z Lizbony podjęcie decyzji w Radzie opierać się będzie na następujących zasadach:

- (1) zebraniu co najmniej 55% państw członkowskich,
- (2) państwa opowiadające się za podjęciem decyzji będą musiały dysponować co najmniej 65% populacji UE.

Równocześnie zdefiniowano:

- tzw. mniejszość blokującą: grupa państw blokująca podjęcie decyzji musi nie tylko dysponować co najmniej 35% populacji UE, lecz również liczyć co najmniej cztery państwa,
- zasadę, że w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach (WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji) dla podjęcia decyzji będzie konieczne zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich.

W związku z tym, że propozycja nowej definicji większości kwalifikowanej budziła duże zastrzeżenia, przede wszystkim ze strony Polski, w Traktacie z Lizbony znalazły się dodatkowo uregulowania wprowadzające okresy przejściowe w zakresie

stosowania nowej formuły głosowania, jak też możliwości zastosowania tzw. mechanizmu z Janiny.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 9c /nowy art. 16/ ust. 4 TUE

i art. 205 /nowy art. 238/ ust. 2 TFUE formuła podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie wygląda następująco:

- do dnia 31 października 2014 r. obowiązywać ma nadal formuła obecnie obowiązująca ustalona w Traktacie z Nicei,
- od dnia 1 listopada 2014 r. zacznie obowiązywać formuła oparta na podwójnej większości.

W okresie przejściowym od dnia 1 listopada 2014 r. do dnia 31 marca 2017 r. (odrębny protokół w sprawie postanowień przejściowych) każde państwo będzie mogło zażądać „powrotu” do systemu nicejskiego i przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei (tj. łącznie z głosami ważonymi), co będzie następowało automatycznie, bez żadnej dodatkowej decyzji Rady; w okresie tym będzie można odwołać się do tzw. mechanizmu z Janiny. Polega on na tym, że jeżeli państwa nie zgadzające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z kryteriów mniejszości blokującej (34% liczby państw lub 26% potencjału demograficznego Unii), Rada ponownie będzie musiała zająć się sprawą i poszukiwać „satysfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie” (Deklaracja nr 7).

Od dnia 1 kwietnia 2017 r. zacznie działać w pełni omówiony wcześniej system tzw. podwójnej większości, przy czym nadal można się będzie odwołać do tzw. mechanizmu z Janiny w zmodyfikowanym kształcie. Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55% jednego z kryteriów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19% potencjału

demograficznego Unii). Mechanizm ten zawarto w Deklaracji nr 7, która przewidywała przyjęcie odpowiedniej decyzji Rady. Decyzja ta została przyjęta przez Radę, zgodnie z treścią deklaracji, w dniu podpisania Traktatu, czyli 13 grudnia 2007 r.

W toku negocjacji pojawił się problem umocowania tzw. formuły z Janiny w taki sposób, aby zapewnić jej stabilność. Uzgodniony kompromis polega na tym, że w odrębnym protokole (Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 9c ust. 4 TUE i art. 205 ust. 2 TFUE w okresie między dniem 1 listopada 2014 r. a dniem 31 marca 2017 r. i po dniu 1 kwietnia 2017 r.) zastrzeżono, że decyzja Rady ustalająca tę formułę będzie mogła być zmieniona przez Radę jedynie po uprzednim rozstrzygnięciu danej kwestii przez – działającą w drodze konsensusu – Radę Europejską. W ten sposób procedura zmiany tego mechanizmu została wprowadzona do prawa pierwotnego.

4. 6. 2. Zakres większości kwalifikowanej

Natomiast jeżeli chodzi o kwestię drugą, to na mocy Traktatu z Lizbony łącznie czterdzieści cztery nowe dziedziny lub poszczególne aspekty tych dziedzin zostaną objęte formułą większości kwalifikowanej. Dziedziny te można podzielić na dwie zasadnicze grupy.

Pierwsza grupa obejmuje takie dziedziny, w których na mocy Traktatu z Lizbony następuje przejście z jednomyślności do większości kwalifikowanej (czyli dziedziny, w których obecnie obowiązuje jednomyślność w Radzie). Dotyczy to łącznie dwudziestu trzech dziedzin, przy czym w dwudziestu dziedzinach decyzje są podejmowane wyłącznie większością kwalifikowaną, natomiast w trzech dziedzinach wprowadzono co prawda większość kwalifikowaną, lecz została ona

obwarowana tzw. hamulcem bezpieczeństwa⁷). Istota tej procedury wyraża się w tym, że w przypadku podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną w danej dziedzinie państwo członkowskie (które zostałyby przegłosowane) może wskazać, że projekt aktu prawnego narusza jego ważne interesy (sprecyzowane w zależności od dziedziny). W takim przypadku zwykła procedura prawodawcza zostaje zawieszona, a projekt aktu przedkładany jest Radzie Europejskiej, która „przeprowadza dyskusję” w tej sprawie. W terminie czterech miesięcy Rada Europejska może zwrócić Radzie projekt aktu – w takim przypadku zwykła procedura prawodawcza jest kontynuowana, względnie Rada Europejska nie podejmuje żadnych działań lub występuje do Komisji Europejskiej z wnioskiem o przedstawienie nowego projektu aktu – w takim przypadku projekt zakwestionowanego aktu uważa się za nieprzyjęty (na przykład – art. 42 /nowy art. 48/ akapit drugi TFUE).

Druga grupa obejmuje natomiast łącznie dwadzieścia jeden dziedzin, w których na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiona zostaje nowa podstawa prawna dla podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Są to więc dziedziny nowe, względnie nowe w pewnym zakresie, w których wprowadzono wraz z ich włączeniem do traktatów procedurę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną.

4.7. Umocnienie dynamiki wewnętrznej w UE

Ze względu na zróżnicowanie między państwami członkowskimi oraz występujące różnice w ich priorytetach w ramach procesu integracji,

⁷ W dwóch obszarach PWBIS: wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych w sprawach karnych (art. 69a/ nowy art. 82/ ust. 3 TFUE) oraz w kwestii określenia przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 69b/ nowy art. 83/ ust. 3 TFUE), jak również w obszarze zabezpieczenia społecznego w ramach swobodnego przepływu pracowników (art. 42 /nowy art. 48/ TFUE).

konieczne wydaje się zagwarantowanie pewnej formy elastyczności w ramach UE. Występuje ona również obecnie na przykład w odniesieniu do UGiW czy obszaru Schengen. Z drugiej strony jest niezbędne utrzymanie jednolitych ram prawnych w tej mierze, tak aby grupy państw członkowskich nie budowały „na zewnątrz” UE form współpracy w dziedzinach ważnych dla jej działania. Z tego względu Traktat z Lizbony umocnił różne formy dynamiki wewnętrznej w UE.

Na mocy Traktatu z Lizbony zostają zmodyfikowane regulacje dotyczące wzmocnionej współpracy (art. 10 /nowy art. 10/ TUE oraz artykuły 280a /nowy art. 326/ do 280i /nowy art. 334/ TFUE):

- Traktat wyraźnie podkreśla, że wzmocniona współpraca może być podejmowana w poszanowaniu Traktatów i prawa Unii; nie może ona naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Współpraca taka nie może stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między państwami, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi,
- wzmocniona współpraca będzie możliwa co do zasady we wszystkich obszarach działalności UE (a więc również we WPZiB, gdzie na mocy Traktatu z Nicei możliwe jest jej podjęcie na szczeblu wykonawczym), choć między poszczególnymi obszarami zachodzą istotne różnice proceduralne,
- utrzymane i umocnione zostają (art. 10 /nowy art. 20/ TUE) zasady ustanawiania wzmocnionej współpracy – nie może ona obejmować kompetencji wyłącznych przyszłej Unii, w tym naruszać zasad działania rynku wewnętrznego; decyzja w sprawie podjęcia wzmocnionej współpracy jest podejmowana tylko w ostateczności, jeżeli cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość; musi ona mieć charakter otwarty; każde państwo spełniające kryteria udziału ma

zagwarantowaną możliwość włączenia się do wzmocnionej współpracy,

- próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy, zostaje ustalony na co najmniej dziewięć (obecnie osiem),
- wzmocniona współpraca jest ustanawiana na mocy decyzji Rady, stanowiącej większością kwalifikowaną (art. 280d /nowy art. 329/ ust. 1 TFUE w powiązaniu z art. 9c /nowy art. 16/ ust. 3 TUE), natomiast w dziedzinie WPZiB przez Radę stanowiącą jednomyślnie (art. 280d /nowy art. 329/ ust. 2 TFUE); możliwe jest również zastosowanie tzw. procedury kładki, tj. na mocy jednomyślnej decyzji Rady (w składzie państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy) może być ustanowione podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną (art. 280h /nowy art. 333/ ust. 1 TFUE), przy czym tzw. procedura kładki nie rozciąga się na obszar Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (art. 280h /nowy art. 333/ ust. 3 TFUE).

Na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiono specyficzny rodzaj wzmocnionej współpracy we WPZiB, a mianowicie tzw. stałą współpracę strukturalną w dziedzinie polityki obrony (art. 28a /nowy art. 42/ ust. 6 TUE i art. 28e /nowy art. 46/ TUE oraz Protokół w sprawie stałej wzmocnionej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej).

Tzw. klauzule kładki (*passerelle*, *footbridge*) nabierają strukturalnego charakteru. Na mocy Traktatu z Lizbony – do art. 48 (nowego art. 48) TUE wprowadzono bowiem tzw. uproszczone procedury jego zmiany (ust. 6 i 7). W grę wchodzi w tym przypadku modyfikacja Traktatów stanowiących Unię, tj. przeprowadzenie zmian na mocy specjalnych postanowień traktatów, które upoważniają Radę Europejską do dokonania stosownej zmiany traktatów w ściśle określonym przedmiocie (nie musi być więc wszczynana procedura rewizji

traktatów na podstawie art. 48 TUE). Uproszczone procedury zmiany obejmują następujące możliwości:

- zmianę postanowień części III TFUE (wewnętrzne polityki i działania UE),
- w zakresie podejmowania decyzji w Radzie, odejście od jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej (nie dotyczy kwestii wojskowych lub obronnych),
- zmianę specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą.

W pierwszym przypadku zmiana następuje na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej. Decyzje podejmuje jednomyślnie Rada Europejska po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i EBC (w dziedzinie polityki pieniężnej). Decyzja Rady Europejskiej wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich „odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”; nie może ona zwiększać kompetencji UE przyznanej w traktatach (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 6 TUE). W drugim i trzecim przypadku (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 7 TUE) decyzje jednomyślnie podejmuje Rada Europejska po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjętej przez większość członków wchodzących w jego skład. O zamiarze podjęcia takiej decyzji muszą być poinformowane parlamenty narodowe państw członkowskich. Decyzja może być podjęta przez Radę Europejską, jeżeli w terminie sześciu miesięcy od chwili powiadomienia żaden z nich nie notyfikuje swojego sprzeciwu. Jeżeli natomiast choć jeden parlament notyfikuje sprzeciw, decyzja nie może być podjęta.

Uproszczona procedura zmiany zwiększa, w przypadku zaistnienia stosownej woli politycznej wśród państw członkowskich, dynamikę reformowania ustroju Unii – bez wszczynania skomplikowanej procedury rewizji traktatów można dokonać modyfikacji ich postanowień w dziedzinie „wewnętrznych polityk i działań”, a przede

wszystkim podnieść efektywność procesu decyzyjnego (a tym samym umocnić tzw. metodę wspólnotową).

Nowe formy elastycznej współpracy Traktat z Lizbony wprowadził również w PWBIS. Stosownie do art. 61f /nowy art. 73/ TFUE państwa członkowskie zastrzegły sobie możliwość „organizowania między sobą i na swoją odpowiedzialność uznanych przez nie za stosowne form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami ich administracji odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”.

5. Umocnienie roli parlamentów narodowych

Do najbardziej znaczących reform wprowadzonych Traktatem z Lizbony należy umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE, co jest istotnym elementem umocnienia legitymacji demokratycznej Unii. Do parlamentów narodowych odnosi się szereg postanowień Traktatu oraz – w szczególności – dwa dołączone do niego protokoły: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Traktat z Lizbony wprowadza do TUE nowy artykuł (art. 8c /nowy art. 12/), który wylicza poszczególne elementy roli parlamentów narodowych w działaniu UE:

„Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,
- b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z art. 61c /nowym art. 70/ TFUE, oraz angażując się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności

Eurojustu, zgodnie z artykułami 69g /nowym art. 88/ i 69d /nowym art. 85/ tego Traktatu,

- d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 48 /nowym art. 48/ TUE,
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 49 (nowym art. 49) TUE,
- f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.”.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej modyfikuje w znaczącym zakresie obecnie obowiązujące regulacje. Modyfikacje te obejmują następujące obszary:

- rozszerzony i zmieniony zostaje mechanizm informowania parlamentów narodowych (Tytuł I Protokołu),
- ustala się system monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości przy formułowaniu projektów aktów prawnych,
- ustanawia się kontrolę korzystania z tzw. procedury kładki,
- rozszerzeniu ulegają mechanizmy współpracy międzyparlamentarnej (w Tytule II Protokołu).

Za szczególnie istotne należy uznać wzmocnienie mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe (tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania). Przyjęte regulacje umożliwiają parlamentom narodowym, po raz pierwszy w historii procesu integracyjnego, wywieranie bezpośredniego wpływu na kształt unijnej legislacji. Mechanizm wczesnego ostrzegania obejmuje:

- wymóg przekazywania przez Komisję projektów aktów prawodawczych parlamentom narodowym równocześnie z ich przekazaniem „prawodawcy Unii” (obowiązek taki dotyczy odpowiednio Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów, grupy państw członkowskich podejmujących inicjatywę ustawodawczą, ETS, EBC lub EBI),

- obowiązek dołączenia do przedmiotowych projektów aktów prawnych uzasadnienia co do przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Obowiązek taki istnieje również obecnie, jednak Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w art. 5 określa zasadnicze elementy takiego uzasadnienia (ocena skutków finansowych, ocena w świetle wskaźników jakościowych i „w miarę możliwości” ilościowych, minimalizowanie obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli). Tego rodzaju szczegółowe uzasadnienie ma na celu ułatwienie pracy parlamentom narodowym,
- uprawnienie parlamentów narodowych do przyjęcia, w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu prawnego, „uzasadnionej opinii” stwierdzającej brak zgodności projektu z zasadą pomocniczości (art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Parlament narodowy, wydając „uzasadnioną opinię”, korzysta z tzw. prawa głosu. Każdemu parlamentowi narodowemu mechanizm przyznaje po dwa głosy, które rozkładają się w przypadku parlamentów dwuizbowych na obie izby lub też dzielone są „w zależności od narodowego systemu parlamentarnego”:
 - a) jeżeli liczba „uzasadnionych opinii” stanowi co najmniej jedną trzecią liczby głosów przyznanych parlamentom (jedną czwartą w odniesieniu do projektów PWBIS), to projekt zostaje poddany „ponownej analizie”, a następnie może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany (niezbędne jest uzasadnienie stosownej decyzji),
 - b) jeżeli natomiast liczba „uzasadnionych opinii” o sprzeczności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości stanowi co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom, a projekt jest objęty zwykłą procedurą prawodawczą, to Komisja może w tym przypadku również postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu, ale jeżeli podtrzyma projekt musi przedstawić własną „uzasadnioną

opinię” w tej sprawie. W takim przypadku powstają ważne implikacje dla dalszej procedury:

- po pierwsze – uzasadniona opinia Komisji wraz z uzasadnionymi opiniami parlamentów są przekazywane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które mają je uwzględnić w toku zwykłej procedury prawodawczej,
- po drugie – dalszą konsekwencją wszczęcia takiej procedury jest to, że jeżeli przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej większością głosów w Radzie (wynoszącą 55% liczby jej członków) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim stwierdzono by, że projekt aktu prawnego nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, projekt taki nie będzie dalej rozpatrywany.

Tak więc zastosowanie przez parlamenty narodowe mechanizmu kontroli zasady pomocniczości może spowodować odrzucenie danego projektu aktu prawnego i to już na etapie pierwszego czytania. Po raz pierwszy procedura ta daje zatem możliwość parlamentom narodowym wywierania wpływu na przebieg procedury prawodawczej w UE.

Parlamenty narodowe otrzymują ponadto, na mocy Traktatu z Lizbony, istotne kompetencje, dotyczące m.in.:

- monitorowania działań w ramach PWBIS (artykuły 69d /nowy art. 85/ i 69h /nowy art. 89/ TFUE),
- kontroli stosowania tzw. procedur kładek (art. 48 /nowy art. 48/ ust. 6 TUE),
- kontroli stosowania tzw. zasady elastyczności (art. 308 /nowy art. 352/ ust. 2 TFUE),
- otrzymywania informacji o wniosku o członkostwo w Unii (art. 49 /nowy art. 49/ TUE),
- kontroli zastosowania tzw. procedury kładki w przypadku, gdyby Rada miała zdecydować o rezygnacji ze specjalnej procedury prawodawczej na rzecz zwykłej procedury prawodawczej w określonej dziedzinie prawa

rodzinnego mającego skutki transgraniczne (art. 65 /nowy art. 81/ ust. 3 akapit ostatni TFUE); wówczas o stosownym wniosku w sprawie podjęcia przez Radę decyzji muszą być powiadomione parlamenty; sprzeciw nawet jednego z nich (w terminie sześciu miesięcy od powiadomienia) sprawi, że decyzja Rady nie będzie mogła zostać podjęta.

6. Umocnienie ochrony praw podstawowych

Traktat z Lizbony wprowadza dwie reformy (art. 6 /nowy art. 6/ TUE), mające fundamentalne znaczenie dla umocnienia ochrony praw podstawowych i europejskiego systemu ochrony praw człowieka:

- nadaje charakter prawny Karcie Praw Podstawowych,
- tworzy podstawę prawną dla przystąpienia Unii do EKPCz.

6. 1. Charakter prawny Karty Praw Podstawowych

Jeśli chodzi o pierwszą reformę, to Traktat z Lizbony stanowi (art. 6 /nowy art. 6/ ust. 1 TUE), że KPP, wraz z jego wejściem w życie, „ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. To nietypowe rozwiązanie prawne wynika z kompromisu przyjętego na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 21-23 czerwca 2007 r. Zdecydowano wówczas, że ze względu na opór części państw członkowskich KPP nie będzie stanowić części nowego traktatu. Natomiast wolą państw członkowskich było nadanie jej wiążącego prawnie charakteru. Zgodnie z cytowanym brzmieniem nowego art. 6 TUE, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony KPP stanie się częścią prawa pierwotnego UE i będzie miała dla organów UE oraz państw członkowskich taką samą moc wiążącą jak inne traktaty. Należy zaznaczyć, że tekst KPP i dołączonych do niej Wyjaśnień (mających walor autentycznej interpretacji) został ponownie proklamowany przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w dniu 12 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. 2007 UE C 303/1). Wynikało to z konieczności uwzględnienia zmian precyzujących głównie zakres stosowania KPP, jakie zostały wprowadzone w związku z zamiarem nadania Karcie charakteru prawnego. W związku z powyższym tekst Karty praw podstawowych zostaje przedłożony Sejmowi.

Zakres stosowania KPP jest obwarowany trzema zastrzeżeniami wskazanymi w TUE (art. 6 /nowy art. 6/ ust. 1 TUE):

- Karta nie rozszerza kompetencji UE określonych w traktatach (patrz również deklaracja nr 1),
- prawa podstawowe zawarte w Karcie muszą być interpretowane zgodnie z postanowieniami jej Tytułu VII (patrz dalej),
- interpretacja postanowień KPP musi być zgodna z postanowieniami EKPCz (służą temu przede wszystkim załączone do Karty Wyjaśnienia).

Wspomniany wyżej Tytuł VII Karty potwierdza i precyzuje granice jej stosowania:

- postanowienia KPP mają zastosowanie do instytucji Unii i do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii” (art. 51 ust. 1 KPP) oraz nie mogą rozszerzać kompetencji UE (art. 51 ust. 2 KPP),
- prawa uznane w KPP, „które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych” (art. 52 ust. 2),
- prawa podstawowe zawarte w KPP i odpowiadające prawom zagwarantowanym w EKPCz mają takie same „znaczenie i zakres” jak w EKPCz. (art. 52 ust. 3 KPP),
- prawa podstawowe zawarte w KPP, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, „interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami” (art. 52 ust. 4),
- postanowienia KPP zawierające „zasady”, tj. postanowienia wymagające aktów wykonawczych, mogą być wprowadzane w życie aktami prawa pochodnego Unii i prawa krajowego państw członkowskich, lecz jedynie w zakresie „wykonania prawa Unii”; postanowienia KPP mogą być w tym kontekście powoływane jedynie w celu wykładni takich aktów i kontroli ich legalności (art. 52 ust. 5).

Omówione wyżej postanowienia art. 6 ust. 1 TUE, Deklaracji nr 1 oraz postanowienia Tytułu VII Karty określają zakres jej stosowania. Niezależnie jednak od tego, niektóre państwa członkowskie, ze względu na wrażliwość niektórych dziedzin, do których odnoszą się prawa podstawowe, dodatkowo odniosły się do zakresu stosowania KPP:

- Polska zgłosiła (już podczas uzgadniania mandatu Konferencji Międzyrządowej) Deklarację nr 61, zastrzegającą kompetencję państw członkowskich do stanowienia prawa „w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej i poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”,
- Czechy – bezpośrednio przed podpisaniem Traktatu z Lizbony – dołączyły do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej Deklarację nr 53, w której Republika Czeska przedstawia swoje rozumienie zasad obowiązywania KPP. Jest to w znacznej mierze przypomnienie końcowych postanowień tekstu samej KPP,
- zastrzeżenia Wielkiej Brytanii wobec KPP, wynikające ze specyfiki jej systemu prawnego, znalazły wyraz w specjalnym protokole, którego moc została rozciągnięta także na Polskę, przy czym Polska złożyła jednostronną Deklarację nr 62 odnoszącą się do art. 1 ust. 2 protokołu (który ogranicza stosowanie Tytułu IV Karty), w której stwierdzono, że Polska „ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność” i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV” KPP.

Od strony normatywnej treść Protokołu pokrywa się zasadniczo z postanowieniami art. 6 ust. 1 TUE i Tytułu VII Karty, określającymi granice jej stosowania. Istniejące wątpliwości co do wykładni KPP znalazły wyraz w omówionych powyżej deklaracjach wszystkich państw członkowskich, jednostronnych deklaracjach Polski i Czech

oraz w Protokole w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. Protokół ten nie wyłącza stosowania KPP, natomiast ogranicza zakres jej stosowania przez wskazanie na istniejące uregulowania prawne i orzecznictwo sądowe w obu państwach. Potwierdza on także, że nie powstają w stosunku do obecnego stanu prawnego dodatkowe możliwości stwierdzenia niezgodności przepisów polskiego prawa z KPP. Polska uwzględniła w ten sposób fakt, że możliwy jest rozwój doktryny i orzecznictwa opartego na tekście KPP, który mógłby być niekorzystny dla interesów Polski. Sama KPP wprowadzie w znaczącej mierze zawiera prawa, które należą do polskiego porządku konstytucyjnego lub obowiązujące w Polsce na podstawie ratyfikowanych umów międzynarodowych, ale jak każdy nowy akt prawny daje też możliwość nowych interpretacji. Te okoliczności spowodowały, że Rząd RP postanowił zdecydować się na podpisanie Traktatu z Lizbony wraz z Protokołem w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa.

6. 2. Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Jeśli chodzi o drugą ważną reformę, to w art. 6 (nowy art. 6) ust. 2 TUE stwierdza się, że Unia „przystępuje” do EKPCz. Przystąpienie UE do EKPCz zostało sprecyzowane w płaszczyźnie proceduralnej i przedmiotowej:

- przystąpienie UE do EKPCz musi odbyć się na podstawie umowy międzynarodowej zawartej przez Unię z państwami-stronami EKPCz.; po stronie UE umowę taką będzie zawierała Rada, działając jednomyślnie, za uprzednią zgodą Parlamentu Europejskiego, a umowę będą musiały ratyfikować również państwa członkowskie UE (art. 188n /nowy art. 218/ ustępy 6 i 8 TFUE),
- przystąpienie UE do EKPCz nie może naruszać kompetencji Unii (art. 6 /nowy art. 6/ ust. 2 TUE), a odrębny protokół gwarantuje, że

umowa o przystąpieniu do EKPCz „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”.

Przystąpienie UE do EKPCz będzie miało fundamentalny wpływ nie tylko na umocnienie praw obywateli państw członkowskich UE, lecz przede wszystkim na umocnienie spójności europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

7. Reforma systemu źródeł prawa pochodnego UE

Traktat z Lizbony zrezygnował ze skomplikowanej reformy katalogu źródeł prawa pochodnego UE, pozostając przy obecnie obowiązujących

- rozporządzeniach, dyrektywach i decyzjach (art. 249 TWE). Będą one jednak działały co do zasady w całym obszarze UE ze względu na przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową. Wyjątkiem będzie obszar WPZiB, w ramach którego jedynym instrumentem prawnym będą decyzje. Traktat z Lizbony porządkuje – z drugiej strony – procedury stanowienia prawa pochodnego i hierarchię aktów tego prawa, wyróżniając:
 - akty prawodawcze: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje są przyjmowane przez Parlament i Radę w ramach (art. 249a /nowy art. 289/ TFUE) zwykłej procedury prawodawczej: akt przyjmowany jest wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej (procedura ta jest zbliżona do obecnej procedury współdecydowania); oraz w ramach jednej ze specjalnych procedur prawodawczych: akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego; w toku tej procedury w szczególnych przypadkach inicjatywa legislacyjna może pochodzić od grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, EBC, Trybunału Sprawiedliwości lub EBI; możliwe jest również zastosowanie tzw. procedury kładki, tj. Rada Europejska może podjąć decyzję o zmianie „specjalnych procedur prawodawczych” na „zwykłą procedurę prawodawczą”,

- akty delegowane: na podstawie aktu prawodawczego może być przekazane Komisji Europejskiej uprawnienie do przyjęcia aktów nieprawodawczych o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego (art. 249b /nowy art. 290/ TFUE); Parlament Europejski i Rada mogą jednak zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie dopiero wówczas, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym przez akt prawodawczy; akty delegowane będą przyjmowały formę rozporządzeń delegowanych, dyrektyw delegowanych i decyzji delegowanych Komisji Europejskiej,
- akty wykonawcze: wydawane są w ramach uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską (w pewnych przypadkach przez Radę), jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii (art. 249c /nowy art. 291/ TFUE); akty wykonawcze będą przyjmowały formę rozporządzeń wykonawczych, dyrektyw wykonawczych i decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej.

Oprócz powyższych, uporządkowanych hierarchicznie typów aktów prawnych nowej Unii Europejskiej, w nielicznych, szczególnych przypadkach będą przyjmowane akty prawne niemające charakteru prawodawczego, a zarazem niebędące aktami delegowanymi ani wykonawczymi. Będą to np. akty ustanawiane samodzielnie przez Radę (bez udziału Parlamentu), akty przyjmowane przez Komisję bezpośrednio na podstawie Traktatu czy też decyzje wewnątrzorganizacyjne Rady i Rady Europejskiej.

Pewne problemy związane są z przekształceniem obecnie obowiązujących aktów prawa III filaru UE w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Polska poparła ustanowienie okresu przejściowego, którego istota polega na tym, że po wejściu w życie Traktatu, w stosunku do takich aktów Komisja Europejska nie będzie miała kompetencji do wszczynania (w odniesieniu do państw członkowskich) postępowania o naruszenie Traktatu na podstawie art. 226 (nowego

art. 258) TFUE, a zakres kompetencji Trybunału Sprawiedliwości pozostanie taki, jak przed wejściem w życie Traktatu (obecnie obowiązujący art. 35 TUE). Uchylenie derogacji następuje wraz z przekształceniem danego aktu III filaru UE w rozporządzenie, dyrektywę lub decyzję, a w każdym razie pięć lat po dacie wejścia w życie Traktatu z Lizbony (artykuł 9 i 10 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych).

8. Reforma procedury zmiany traktatów stanowiących UE

Traktat rewizyjny modyfikuje artykuł 48 TUE, który określa procedury zmiany TUE i TFUE. Zwykła procedura zmiany może zostać wdrożona przez zgłoszenie Radzie odpowiednich propozycji przez rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisję. Rada przekazuje te propozycje Radzie Europejskiej oraz parlamentom narodowym państw członkowskich. Zmiany mogą dotyczyć zarówno poszerzenia kompetencji Unii, jak i ich ograniczenia. Jeśli Rada Europejska zwykłą większością głosów opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, to Przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje Konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. Wyjątkowo może być podjęta decyzja o niezwoływaniu Konwentu, jednak niezbędne jest uzyskanie zgody Parlamentu Europejskiego dla takiej procedury. W tym ostatnim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji Międzyrządowej. W przypadku zwołania Konwentu przedkłada on Konferencji Międzyrządowej zalecenia. Decyzje dotyczące wprowadzenia zmian do Traktatów podejmowane są za wspólnym porozumieniem państw członkowskich uczestniczących w Konferencji Międzyrządowej, a wejście w życie uchwalonych zmian następuje po ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jeśli procedura ratyfikacyjna zmian do Traktatów nie zakończy się przed upływem 2 lat od ich podpisania, wskutek trudności w jednym lub 2 państwach, a zmiany zostały formalnie zaaprobowane przez 4/5 państw członkowskich, to sprawa jest kierowana do Rady Europejskiej.

Pierwsza uproszczona procedura zmiany przewiduje szczególny mechanizm rewizji części III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do zapisów dotyczących polityk wewnętrznych UE. Wymagana byłaby w tym przypadku jednomyślna decyzja Rady Europejskiej (po konsultacjach z Komisją, Parlamentem Europejskim i w stosownych przypadkach Europejskim Bankiem Centralnym), a zmiany wchodziłyby w życie po spełnieniu narodowych wymogów konstytucyjnych dotyczących ratyfikacji Traktatów. Decyzja ta nie może skutkować zwiększeniem kompetencji przyznanych UE w Traktatach.

Druga uproszczona procedura zmiany polega na rozwinięciu przewidzianego już obecnie w TWE rozwiązania przewidującego możliwość przechodzenia od głosowania jednomyślnego do głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie oraz od specjalnej procedury prawodawczej (ograniczona rola Parlamentu Europejskiego i Komisji) do zwykłej procedury prawodawczej – tzw. mechanizm „kładki”. Zmiany te nie mogą dotyczyć decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Rada Europejska może przyjąć, z własnej inicjatywy oraz jednomyślnie, decyzję zezwalającą na zastosowanie zwykłej procedury prawodawczej oraz zdecydować o zmianie jednomyślnego podejmowania decyzji przez Radę UE na system większości kwalifikowanej. Zarazem przewidziano możliwość skutecznego zgłoszenia zastrzeżenia przez każdy parlament narodowy wobec takiej decyzji, co de facto odznacza procedurę „milczącej ratyfikacji” każdej zmiany traktatu w tym trybie przez parlamenty narodowe.

Powyższe nowe rozwiązania pozwalają na zachowanie równowagi między stabilnością i spójnością podstaw traktatowych UE a elastycznością w reagowaniu na zmieniające się okoliczności. W procedurach zmian wzrasta w sposób znaczący rola Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych.

9. Reforma instytucji i organów doradczych

9.1. Katalog instytucji UE

Traktat z Lizbony – w art. 9 (nowy art. 13) ust. 1 TUE – formułuje jednolity katalog „instytucji Unii”, niwelując pewne niejasności, jakie

mogłyby być następstwem Traktatu konstytucyjnego. Powyższy artykuł wylicza jako „instytucje Unii”: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy.

Wśród instytucji wymieniono Radę Europejską (której obecny status nie jest jednoznaczny), Trybunałowi Obrachunkowemu zostało przywrócone właściwe miejsce (Traktat konstytucyjny wymieniał Trybunał wśród „innych” instytucji i organów) oraz dodano w stosunku do obecnego katalogu (art. 7 ust. 1 TWE) – Europejski Bank Centralny. Zrezygnowano z proponowanej w Traktacie konstytucyjnym zmiany nazwy Rady UE na „Radę Ministrów” oraz umocowano przyjętą w praktyce nazwę „Komisji Europejskiej” (obecnie w art. 7 ust. 1 TWE „Komisja”).

Pod pojęciem wymienionego w art. 9 (nowym art. 13) TUE „Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej” kryje się – stosownie do art. 9f (nowego art. 19) ust. 1 TUE – „Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane”, przy czym Trybunał Sprawiedliwości i Sąd zaliczyć można do odrębnych instytucji, natomiast sądy wyspecjalizowane umocowane są przy Sądzie. Zasadnie zmieniono niejednoznaczną nazwę „izb sądowych” (por. art. 225a TWE) na „sądy wyspecjalizowane”.

9.2. Zasady działania instytucji

Znane obecnie (częściowo z Traktatów stanowiących Unię, częściowo z orzecznictwa ETS) zasady dotyczące działania instytucji zostały w Traktacie z Lizbony powtórzone i w pewnym zakresie sprecyzowane:

- zasada jednolitych ram instytucjonalnych: w stosunku do obecnego art. 3 TUE zasada ta została rozwinięta; w art. 9 (nowym art. 13) ust. 1 TUE stwierdza się bowiem, że zasada ta ma na celu propagowanie wartości Unii, realizację jej celów, służyć jej interesom, interesom obywateli Unii oraz interesom państw członkowskich, jak również zapewnienie spójności, skuteczności

i ciągłości polityk Unii oraz jej działań,

- zasada równowagi instytucjonalnej: w myśl której każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych; art. 9 (nowy art. 13) ust. 2 TUE powtarza prawie dosłownie znane postanowienia obecnego art. 7 akapit drugi TWE; zasada ta została o tyle sprecyzowana, że dodano, że instytucje działają w granicach również „warunków i celów” określonych w traktatach (czego nie ma w obecnie obowiązującym art. 7 akapit drugi TWE),
- zasada lojalnej współpracy między instytucjami: wywodzona obecnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości z traktatowej zasady lojalności odnoszącej się do państw członkowskich, została wyraźnie sformułowana w art. 9 (nowy art. 13) ust. 2 w zdaniu ostatnim – „Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”.

9.3. Reforma poszczególnych instytucji, organów i organów doradczych

Parlament Europejski: przez bezpośrednie stwierdzenie w art. 9a (nowy art. 14 TUE, iż Parlament Europejski pełni, obok Rady, funkcję prawodawczą i budżetową, Traktat z Lizbony wzmocnił pozycję Parlamentu Europejskiego w procedurze decyzyjnej (wcześniej brak było w Traktatach podobnego przepisu). Obok funkcji ustawodawczej Parlament Europejski pełni również funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne. Do zwiększenia znaczenia Parlamentu Europejskiego przyczyniło się także, przewidziane przez Traktat z Lizbony, zwiększenie liczby obszarów objętych procedurą współdecydowania Rady z PE, tzw. zwykłą procedurą prawodawczą.

Traktat z Lizbony (art. 9a /nowy art. 14/ TUE) określa górny pułap liczby posłów (nie więcej niż 750, nie licząc przewodniczącego), oraz minimalną (6 posłów) i maksymalną (96 posłów) liczbę posłów, która może przypaść odpowiednio najmniejszemu i największemu demograficznie państwu. Traktat przewiduje także, że rozdział miejsc

ma mieć charakter „degresywnie proporcjonalny”. Rozdział mandatów następuje w drodze jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej.

Rada Europejska: na mocy Traktatu z Lizbony nadano jej status instytucji Unii (art. 9 /nowy art. 13/ ust. 1 TUE). Sprecyzowano również zasady jej działania (art. 9b /nowy art. 15/ ust. 2 i 3 TUE), obecnie regulowane po części w art. 4 TUE, a po części w dokumentach politycznych samej Rady Europejskiej. Z nowych regulacji należy zwrócić uwagę na uzupełnienie składu Rady Europejskiej o przewodniczącego RE oraz przepis przewidujący udział Wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w jej pracach, traktatowe uregulowanie, że zbiera się ona „dwa razy w ciągu półrocza”, wraz z uzupełnieniem, że nadzwyczajne posiedzenie może zwołać przewodniczący (art. 9b /nowy art. 15/ ust. 3 TUE).

Ustanowiono urząd przewodniczącego Rady Europejskiej (art. 9b /nowy art. 15/ ust. 5 i 6 TUE). Ma być on wybierany (ust. 5) większością kwalifikowaną przez Radę Europejską na okres dwóch i pół roku, przy czym mandat może być jednokrotnie odnowiony. W przypadku przeszkody lub poważnego uchybienia Rada Europejska może pozbawić przewodniczącego mandatu zgodnie z tą samą procedurą. Kompetencje przewodniczącego Rady Europejskiej obejmują (ust. 6): przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac, zapewnienie przygotowania i ciągłości prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do Spraw Ogólnych, wspomaganie osiągania spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej i przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Przewodniczący Rady Europejskiej ma również pewne kompetencje w dziedzinie stosunków zewnętrznych Unii, ma bowiem (ust. 6 akapit przedostatni) zapewniać „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz” w sprawach WPZiB, przy czym wyraźnie zastrzeżono, że nie może się

to odbywać z uszczerbkiem dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Rada: najistotniejsze reformy dotyczą formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 4 TUE i art. 205 /nowy art. 238/ ust. 2 TFUE) oraz zwiększenia liczby obszarów, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną (patrz punkt 4.6.2) Pozostałe reformy Rady UE obejmują następujące kwestie:

- traktatowe umocowanie dwóch składów Rady – „Rady do Spraw Ogólnych” i „Rady do Spraw Zagranicznych” (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 6 TUE), pozostałe składy ustala Rada Europejska, decydując większością kwalifikowaną (art. 201b /nowy art. 236/ lit. a TFUE),
- wyłączenie Rady do Spraw Zagranicznych z systemu rotacyjnego przewodniczenia przez przedstawiciela prezydencji – przewodniczy jej z urzędu wysoki przedstawiciel (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 9 TUE),
- istotne zmiany w Radzie wynikają z ustanowienia wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który przewodniczy stale Radzie do Spraw Zagranicznych,
- wprowadzenie 18-miesięcznej prezydencji zbiorowej trzech państw (art. 9c /nowy art. 16/ ust. 9 TUE w powiązaniu z art. 201b /nowy art. 236 TFUE), które mogą ustalić między sobą inne zasady podziału obowiązków niż samodzielne przewodniczenie poszczególnym formacjom Rady i jej grupom roboczym przez kolejne sześć miesięcy,
- traktatowe umocowanie zasady jawności posiedzeń Rady, kiedy obraduje i głosuje ona nad projektami aktów prawodawczych.

Komisja Europejska: do zasadniczych modyfikacji (art. 9d /nowy art. 17/ TUE) w stosunku do stanu obecnego (mających już pewne umocowanie w praktyce) należy powiązanie nominacji

Przewodniczącego Komisji Europejskiej z wynikiem wyborów do Parlamentu Europejskiego. Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na to stanowisko, uwzględniając wyniki wyborów (art.9d /nowy art. 17/ ust. 7 TUE).

Kolejną reformą jest powierzenie wyboru przewodniczącego Komisji Parlamentowi Europejskiemu (obecnie Parlament zatwierdza nominację Rady, zebranej w składzie szefów państw lub rządów – art. 214 ust. 2 TWE), a więc istotne umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego. Kolejna modyfikacja wynika ze specyficznego statusu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który „... jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji. (...) Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii” (art. 9e /nowy art. 18/ ust. 4 TUE).

Traktat z Lizbony stanowi, że do 2014 r. liczba komisarzy będzie odpowiadać liczbie państw członkowskich (wliczając przewodniczącego Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa). Począwszy od 1 listopada 2014 r. liczba członków kolegium Komisji zmniejszy się i będzie odpowiadać dwóm trzecim liczby państw członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednogłośnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby (art. 9d /nowy art. 17/ ust. 5 TUE). Członkowie Komisji będą wybierani na podstawie systemu równej rotacji między państwami członkowskimi. Jej zasady ustanowi jednogłośnie Rada Europejska. Na mocy Traktatu z Nicei rozwiązanie polegające na zmniejszeniu liczby członków kolegium Komisji zaczęłoby obowiązywać od 2009 r.

Trybunał Sprawiedliwości UE: Traktat z Lizbony (TUE oraz artykuły 221 /nowy 251/ i nast. TFUE) nie wprowadza w tej dziedzinie istotniejszych zmian, potwierdzając reformę przeprowadzoną w Traktacie z Nicei. Należy odnotować wyraźne ograniczenie kompetencji sądów unijnych w dziedzinie WPZiB i w mniejszym

stopniu w ramach PWBIS (patrz odpowiednie punkty niniejszego uzasadnienia). Usankcjonowano traktatowo kompetencje Trybunału (szeroko rozumianego) do orzekania w sprawie legalności aktów „organów lub jednostek organizacyjnych Unii” (niebędących instytucjami), które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich oraz w sprawie bezczynności tych organów. Nieznacznie poszerzono restrykcyjne zasady legitymacji procesowej podmiotów indywidualnych przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawach dotyczących legalności aktów powszechnie obowiązujących (art. 230 /nowy art. 263/ akapit czwarty TFUE). Ulegnie skróceniu procedura prowadząca do nakładania sankcji finansowych przez Trybunał Sprawiedliwości na państwa członkowskie uchylające terminowemu wdrażaniu dyrektyw. Wnosząc skargi przeciwko państwom członkowskim w takich sprawach (na podstawie art. 226 /nowy art. 258/ TFUE), Komisja Europejska będzie mogła od razu wystąpić z wnioskiem o nałożenie na odnośne państwo członkowskie sankcji finansowej (obecnie może to nastąpić wyłącznie w przypadku niewykonywania przez państwo członkowskie wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie obowiązków traktatowych).

Potwierdzono umacniającą się praktykę, ustanawiając (art. 224a /nowy art. 255/ TFUE) specjalny komitet, złożony z siedmiu prawników o uznanej kompetencji, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania funkcji sędziego i rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu (podobnie w przypadku kandydatów na sędziów sądów wyspecjalizowanych); wyraźnie też uregulowano – art. 235a (nowy art. 269) TFUE – kompetencje Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 (nowym art. 7) TUE w sprawie naruszenia przez państwo członkowskie podstawowych wartości, na których opiera się UE, ograniczając prawo wniesienia skargi na decyzje Rady Europejskiej, względnie Rady,

wyłącznie do państwa członkowskiego, którego dotyczą odnośne decyzje.

W toku Konferencji Międzyrządowej Polsce udało się uzyskać (Deklaracja nr 38) zwiększenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości do 11 oraz otrzymanie stałego rzecznika generalnego – obok Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii (które takich stałych rzeczników generalnych obecnie mają). Stosownie do art. 222 (nowy art. 252) TFUE Rada podejmie stosowną decyzję dopiero po uzyskaniu wniosku Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie. Wykonanie przyjętego kompromisu umocni pozycję polityczną Polski w ramach systemu ustrojowego Unii, nie należy jednak zapominać, że rzecznik generalny wykonuje swoje zadania „przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności” (art. 222 /nowy art. 252/ ust. 2 TFUE).

Europejski Bank Centralny: Traktat z Lizbony (artykuły 245a do 245c /nowe artykuły 282 do 284/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do EBC (poza wymienieniem EBC w katalogu „instytucji Unii”).

Trybunał Obrachunkowy: Traktat z Lizbony (artykuły 246 do 248 /nowe artykuły 285 do 287/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny: Traktat z Lizbony (artykuły 258 do 262 /nowe artykuły 301 do 304/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do KES; pewną nowością w stosunku do obu komitetów doradczych jest wprowadzenie postanowień ogólnych (art. 256a /nowy art. 300/ TFUE), odnoszących się do obu komitetów; chodzi przy tym o znane postanowienia regulujące ich skład; w przypadku Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nieco zmodyfikowano opis jego składu: „wchodzą przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodo-

wej i kultury” (art. 256a /nowy art. 300/ ust. 2 TFUE).

Komitet Regionów: Traktat z Lizbony (artykuły 263 do 265 /nowe artykuły 305 do 307/ TFUE) nie wprowadza istotniejszych zmian w odniesieniu do Komitetu Regionów poza uzyskaniem przezeń prawa wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii skarg w sprawie legalności aktów prawnych, w odniesieniu do których Komitet ma prawo opiniowania (art. 230 /nowy art. 263/ TFUE).

Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa: w sprawie powołania jednolitego organu, który – skupiając w jednym ręku kompetencje obecnego Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych – zapewniałby spójne postrzeganie Unii w stosunkach międzynarodowych, istniał daleko idący konsensus państw członkowskich już podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 r. Na mocy Traktatu z Lizbony, stosownie do art. 9e (nowy art. 18) TUE, wysoki przedstawiciel do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa:

- jest powoływany przez Radę Europejską, stanowiącą większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji; „Rada Europejska może zakończyć jego kadencję zgodnie z tą samą procedurą”, tj. stanowiąc większością kwalifikowaną, za zgodą Przewodniczącego Komisji (ust. 1 art. 9e /nowy art. 18/ TUE),
- Wysoki przedstawiciel „prowadzi” WPZiB, w tym Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony Unii. Przez swoje propozycje bierze udział w opracowywaniu tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady (art. 9e /nowy art. 18/ ust. 2 TUE). Jako członek Komisji Europejskiej odpowiada w jej ramach „za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii” (art. 9e /nowy art. 18/ ust. 4 TUE),
- Wysoki przedstawiciel przewodniczy z urzędu jednemu ze składów

Rady – Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 9e /nowy art. 18/ ust. 3 TUE),

- Wysoki przedstawiciel jest „jednym z wiceprzewodniczącymi Komisji”, a w wykonywaniu tych obowiązków podlega „procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji”, o ile nie jest to sprzeczne z jego szczególnymi zadaniami (art. 9e /nowy art. 18/ ust. 4 TUE).

10. Zmiany w zasadniczych obszarach działania UE

10. 1. Zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk

Wprowadzana na mocy Traktatu z Lizbony reforma ma znaczenie porządkujące i opiera się na obecnie obowiązujących regulacjach TWE. Miarodajne jest w tym względzie ustalenie zawarte w Mandacie Konferencji Międzyrządowej (punkt 18 załącznika I do Konkluzji Prezydencji przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 21-23 czerwca 2007 r.): „Innowacje uzgodnione podczas konferencji międzyrządowej w 2004 roku zostaną włączone do Traktatu w sposób standardowy w formie konkretnych modyfikacji. Odnoszą się one do [...] klauzuli solidarności, ulepszeń w zarządzaniu systemem euro, postanowień horyzontalnych, takich jak klauzula społeczna, szczegółowych postanowień, takich jak postanowienia dotyczące usług publicznych, przestrzeni kosmicznej, energii, ochrony ludności, pomocy humanitarnej, zdrowia publicznego, sportu, turystyki, regionów najbardziej oddalonych, współpracy administracyjnej, postanowień finansowych (zasoby własne, wieloletnie ramy finansowe i nowa procedura budżetowa)”.

Spośród zmian wprowadzonych w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE do najistotniejszych można zaliczyć:

- wśród celów i zadań UE wymienionych w art. 2 (nowy art. 3) TUE nie jest wymieniona „niezakłócona konkurencja na rynku wewnętrznym”; zamiast tego przyjęto odrębny protokół (Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji), w którym podkreślono, że rynek wewnętrzny obejmuje niezakłóconą konkurencję oraz – co istotne – że Unia może podejmować środki

- w tym celu również na mocy art. 308 (nowy art. 352) TFUE,
- w odrębnym protokole (Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym) zostało potwierdzone znaczenie usług świadczonych w interesie ogólnym w ramach głównego kierunku dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (odchodzącego w tym zakresie od dominacji niezakłóconej konkurencji) oraz podkreślono kompetencję państw w odniesieniu do takich usług niemających charakteru gospodarczego (art. 2 protokołu),
 - w dziedzinie zabezpieczenia społecznego – w odniesieniu do zasad zaliczania okresów ubezpieczeniowych i eksportu świadczeń w wymiarze transgranicznym (art. 42 /nowy art. 48/ TFUE) wprowadzono większą elastyczność podejmowania decyzji, odstępując od obowiązującej obecnie jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w Radzie; projekt aktu prawnego uzgadniany w ramach Rady może jednakże, w spornych przypadkach, zostać przedłożony Radzie Europejskiej, w ramach której jest dyskutowany przez okres czterech miesięcy (po czym, w zależności od decyzji Rady Europejskiej procedura prawodawcza jest kontynuowana, przerywana lub Komisja zostaje zobowiązana do przedstawienia nowego projektu); zwiększenie elastyczności procesu decyzyjnego ma znaczenie dla ułatwień w ramach swobody przemieszczania się osób,
 - w dziedzinie reguł konkurencji na podkreślenie zasługuje zwłaszcza ustanowienie podstawy prawnej uprawniającej Komisję Europejską do wydawania rozporządzeń w kwestii wyłączeń spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (art. 85 /nowy art. 105/ ust. 3 TFUE) oraz rozporządzeń w ramach regulacji pomocy publicznej (art. 88 /nowy art. 108/ TFUE) dotyczących kategorii pomocy nie wymagających notyfikowania Komisji; obie te regulacje wpłyną pozytywnie na działanie reguł konkurencji,

- ustanowiona została również podstawa prawna, umożliwiająca zniesienie – na mocy decyzji Rady na wniosek Komisji – tzw. klauzuli niemieckiej – art. 87 (nowy art. 107) ust. 2 lit. c TFUE,
- w ramach polityki edukacji, kształcenia zawodowego i młodzieży wyodrębniono wyraźnie również sport (art. 149 /nowy art. 165/ TFUE),
 - w dziedzinie polityki ochrony środowiska naturalnego pojawiły się wyraźne postanowienia (art. 174 /nowy art. 191/ ust. 1 TFUE) dotyczące zwalczania zmian klimatu,
 - w dziedzinie polityki energetycznej znalazła się – na wniosek delegacji polskiej – klauzula solidarności („w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi”) – art. 100 (nowy art. 122) ust. 1 TFUE oraz art. 176a (nowy art. 194) ust. 1 TFUE,
 - ważne postanowienia art. 97a (nowy art. 118) TFUE dotyczą kompetencji do „tworzenia europejskich tytułów prawnych w celu zapewnienia jednolitej ochrony praw własności intelektualnej w Unii oraz utworzenia scentralizowanych na poziomie Unii systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru”,
 - postanowienia art. 176a (nowy art. 194) TFUE określają podstawy dla ustanowienia wspólnej polityki w dziedzinie energii (łącznie ze wskazaniem na „zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii”),
 - Eurogrupa zyskuje umocowanie w postanowieniach TFUE (art. 115b /nowy art. 137/), który odsyła do odrębnego protokołu (Protokół w sprawie Eurogrupy), umocniona zostaje rola Komisji Europejskiej w Eurogrupie (umocnienie elementu wspólnotowego),
 - w pewnym zakresie modyfikowane są warunki przejścia ze stanu derogacji do stanu pełnego członkostwa w UGiW (istotne dla Polski) – zawarto odesłanie jedynie do Mechanizmu Kursowego (ERM); z drugiej strony zmiana statusu będzie wymagała

zalecenia ze strony państw członkowskich grupy euro, udzielonego większością kwalifikowaną (art. 117a ust. 2 /nowy art. 140/ TFUE),

- art. 270a (nowy art. 312) TFUE w istotnym zakresie modyfikuje regulacje dotyczące budżetu UE; planowanie wieloletnie musi obejmować co najmniej pięć lat, perspektywa finansowa ma być przyjmowana co do zasady w Radzie Europejskiej jednomyślnie z możliwością przekazania określonych kompetencji Radzie (która będzie mogła podejmować stosowne decyzje większością kwalifikowaną), w przypadku nieprzyjęcia perspektywy finansowej Unia będzie mogła działać na podstawie wskaźników z ostatniego roku poprzedniej perspektywy, w końcu zrezygnowano z podziału wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe.

Na mocy Traktatu z Lizbony następuje zwiększenie możliwości realizacji Strategii Lizbońskiej przez uznanie narzędzi służących otwartej metodzie koordynacji, w szczególności wytycznych, wskaźników, wymiany dobrych praktyk, dokonywania przeglądów i oceny. Otwarta metoda koordynacji została przewidziana do realizacji niektórych aspektów polityki społecznej (art. 140 /nowy art. 156/ TFUE), badań i rozwoju (art. 165 /nowy art. 181/ TFUE), zdrowia publicznego (art. 152 /nowy art. 168/ ust. 2 TFUE) i polityki przemysłowej (art. 157 /nowy art. 173/ ust. 2 TFUE). W powyższych dziedzinach uszczegółowiona i wzmocniona zostaje jednocześnie rola Komisji Europejskiej, która – w ramach otwartej metody koordynacji – uzyskała upoważnienie do podejmowania inicjatyw na rzecz organizowania wymiany dobrych praktyk, w tym prowadzenia okresowego nadzoru i oceny.

10.2. Zmiany w dziedzinie WPZiB

Traktat z Lizbony przeprowadza reformy, które stworzą podstawę dla dalszego rozwoju WPZiB, w tym WPBiO. WPZiB zachowa swój specjalny status, co zostało jednoznacznie zastrzeżone w postanowieniach Traktatu (patrz punkt 4.5.).

Do zasadniczych elementów reformy instytucjonalnej w WPZiB należy:

- ustanowienie wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który ma połączyć obecne funkcje Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i komisarza ds. stosunków zewnętrznych (jednocześnie ma pełnić funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczyć Radzie do Spraw Zagranicznych),
- traktatowe umocowanie ustanowienia Agencji ds. rozwoju zdolności obronnych, badań, zakupów i uzbrojenia (Europejskiej Agencji Obrony) – art. 28a (nowy art. 42) ust. 3 i art. 28d (nowy art. 45) TUE; Agencja ta została ustanowiona nie czekając na wejście w życie stosownych regulacji traktatowych. Rada przyjęła wspólne działanie 2004/551/WPZiB z dnia 12 lipca 2004 r. w tej sprawie i Agencja rozpoczęła działalność w 2005 r.,
- utworzenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 13a /nowy art. 27/ TUE), rodzaju służby dyplomatycznej Unii, która będzie wspomagać wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa; ma ona składać się z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej oraz dyplomatów delegowanych przez ministerstwa spraw zagranicznych państw członkowskich; jej ustanowienie – co zostało wyraźnie zastrzeżone – nie może mieć wpływu na działalność krajowych służb dyplomatycznych.

Należy również zwrócić uwagę, że WPZiB zasadniczo nadal nie będzie objęta jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości Unii (z wyjątkiem kontroli przestrzegania procedury uchwalania aktów prawnych – respektowania kompetencji poszczególnych instytucji oraz kontroli legalności decyzji przewidujących środki restrykcyjne wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę w ramach WPZiB). Procedura podejmowania decyzji będzie taka jak obecnie, tj. jednomyślność (zwiększenie elastyczności będzie

polegać na tym, że Rada Europejska będzie mogła jednogłośnie zdecydować, aby w obszarach gdzie decyzja ma być podejmowana jednomyślnie, było możliwe decydowanie większością kwalifikowaną). Obok państw członkowskich również wysoki przedstawiciel będzie miał w tym obszarze inicjatywę ustawodawczą. Traktat z Lizbony wprowadza w dziedzinie WPZiB szereg ważnych reform merytorycznych:

- zostanie rozszerzony zakres tzw. misji petersberskich (na wspólne działania rozbrojeniowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i misje stabilizacji sytuacji po konfliktach) – art. 28a (nowy art. 42) ust. 1, art. 28b (nowy art. 43) i art. 28c (nowy art. 44) TUE,
- zostanie ustanowiona „stała współpraca strukturalna” (structured cooperation), która będzie umożliwiać nawiązanie wzmocnionej współpracy między grupą państw mającą większą wydolność obronną (ale w ramach instytucjonalnych Unii, a nie poza nią) – art. 28a (nowy art. 42) ust. 6 i art. 28e (nowy art. 46) TUE,
- zostaną rozszerzone możliwości podjęcia wzmocnionej współpracy na obszar WPZiB (patrz punkt 4.7.) (obecnie polityka ta jest wyłączona z możliwości podejmowania wzmocnionej współpracy),
- zostanie ustanowiona klauzula sojusznicza, w myśl której państwa członkowskie będą zobowiązane do udzielenia „pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków” państwu członkowskiemu, które „stanie się ofiarą agresji na własnym terytorium”; klauzula ta jest zaopatrzona zastrzeżeniem obowiązku przestrzegania postanowień art. 51 KNZ, odwołuje się do roli NATO oraz gwarantuje specyfikę polityki bezpieczeństwa niektórych państw (wiecześnie neutralnych względnie prowadzących politykę neutralności) – art. 28a (nowy art. 42) ust. 7 TUE.

Również w tym kontekście należy zwrócić uwagę na tzw. klauzulę

solidarności (art. 188r /nowy 222/ TFUE), która co prawda została umiejscowiona w osobnym tytule TFUE poza obszarami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa czy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jest jednak z nimi ściśle powiązana. Ustanawia ona obowiązek współpracy między państwami członkowskim „w duchu solidarności”, jeżeli jedno z państw członkowskich stałoby się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka.

10.3. Zmiany w dziedzinie PWBis

Zasadnicza zmiana w odniesieniu do obszaru PWBis, jaka nastąpi na mocy Traktatu z Lizbony, ma (podobnie jak w przypadku WPZiB) charakter strukturalny i jest związana z zastąpieniem obecnej trójfilarowej struktury UE jedną organizacją, spójną pod względem strukturalnym, mechanizmu decyzyjnego i instrumentów prawnych. Ze względu na rosnący zakres regulacji w III filarze UE, dążenie do spójnego, strukturalnego powiązania tego obszaru z obecnym obszarem wspólnotowym w ramach jednej organizacji jest szczególnie ważne. Zmiany zawarte w Traktacie z Lizbony polegają głównie na systematyzacji i konkretyzacji obecnych regulacji traktatowych i innych decyzji państw członkowskich. Zasadnicza reforma polega na połączeniu dwóch obszarów PWBis (Tytułu IV TWE i Tytułu VI TUE) jednolitym reżimem prawnym na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ramach Tytułu IV Traktatu (nowego Tytułu V).

Reformy w dziedzinie instytucjonalnej będą więc następstwem ujednolicenia reżimu prawnego w ramach przyszłej Unii. Co do zasady w całym obszarze PWBis zacznie obowiązywać zwykła procedura prawodawcza, w ramach której Rada stanowi większością kwalifikowaną (wyjątkowa regulacja będzie miała zastosowanie w przypadku, gdy Rada będzie stanowić na wniosek grupy państw w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych oraz

współpracy policyjnej; będzie ona polegała m.in. na tym, że trudniej będzie osiągnąć większość kwalifikowaną – liczba państw musi wynosić co najmniej 72%, a nie 55% jak w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej), a w dziedzinach szczególnie „wrażliwych” (na przykład regulacji prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych) zostanie zachowana jednomyślność.

W całym obszarze PWBIS (w tym w obecnym obszarze III filara) będą stosowane jednolite instrumenty prawne, odpowiadające obecnym rozporządzeniom, dyrektywom i decyzjom. Moc prawna instrumentów przyjętych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostanie utrzymana. Ustanowiono jednakże 5-letni okres przejściowy od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego uprawnienia skargowe Komisji Europejskiej (obecny art. 226 TWE) nie będą miały zastosowania do tych aktów, a jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości zostanie utrzymana w aktualnym kształcie. Zarazem, zgodnie z Deklaracją nr 50 dotyczącą artykułu 10 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, dołączoną do Traktatu, w tym okresie powinno zostać dokonane przekształcenie obecnych instrumentów prawnych III filara UE w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (patrz punkt 7). Inicjatywa prawodawcza należeć będzie – jak obecnie w III filarze UE – do państw członkowskich i Komisji Europejskiej, niemniej jednak z inicjatywą będzie mogła wystąpić co najmniej jedna czwarta państw członkowskich (przy 27 państwach co najmniej siedem).

Z innych zmian instytucjonalnych zawartych w Traktacie z Lizbony należy wskazać na umocnienie statusu Eurojustu⁰ oraz ustanowienie podstawy prawnej dla powołania Prokuratury Europejskiej, która miałaby zajmować się przede wszystkim zwalczaniem przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Jej kompetencje będą jednak mogły zostać rozszerzone na zwalczanie poważnej przestępczości o charakterze transgranicznym. Zostanie powołany stały komitet odpowiedzialny za bezpieczeństwo wewnętrzne (COSI), którego zadaniem będzie koordynowanie działań operacyjnych we

wszystkich dziedzinach PWBIS oraz monitorowanie strategicznych priorytetów ustalanych przez Radę.

Na szczególne podkreślenie zasługuje umocnienie na mocy Traktatu z Lizbony kontroli demokratycznej nad PWBIS przez wzmocnienie kompetencji parlamentów narodowych. Parlamenty narodowe będą mogły kontrolować działalność Unii w tej dziedzinie m.in. przez: korzystanie z procedury monitorowania zasady pomocniczości, otrzymywanie informacji o ocenie wykonywania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBIS i ocenianie działalności Eurojustu i Europolu (por. punkt 5).

Szczegółowe mechanizmy zabezpieczające stworzone na mocy Traktatu z Lizbony, takie jak np. tzw. „hamulec bezpieczeństwa” (art. 69a /nowy art. 82/ ust. 3 TFUE oraz 69b /nowy art. 83/ ust. 3 TFUE), zachowanie jednomyślności w Radzie w odniesieniu do strategicznych decyzji, co do rozwoju współpracy w obszarze prawa karnego (art. 69b /nowy art. 83/ TFUE oraz 69e /nowy art. 86/ TFUE), jak i zasadnicze zachowanie zasady jednomyślności w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych z zakresu prawa rodzinnego (art. 65 /nowy art. 81/ TFUE), zagwarantują poszanowanie interesów Polski w odniesieniu do zagadnień najbardziej wrażliwych z punktu widzenia interesów państwa, takich jak zachowanie integralności krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz utrzymanie wpływu na regulacje dotyczące transgranicznych aspektów prawa rodzinnego. Tym samym postanowienia Traktatu z Lizbony gwarantują utrzymanie równowagi między koniecznością zintensyfikowania działań Unii w zakresie PWBIS a potrzebą zagwarantowania ochrony interesów państw członkowskich w obszarach należących do ich tradycyjnych kompetencji.

11. Uzasadnienie związania się przez RP Traktatem z Lizbony

Ratyfikacja przez Polskę Traktatu z Lizbony stanowić będzie logiczne zwieńczenie i naturalne następstwo realizacji przyjętego przed siedemnastu

laty kierunku polskiej polityki zagranicznej. Uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej, obok członkostwa w NATO, stało się po roku 1989 strategicznym celem Polski, wokół którego osiągnięte zostało narodowe porozumienie. Członkostwo w Unii Europejskiej nałożyło na Polskę obowiązek ochrony dotychczasowych osiągnięć UE oraz promocji dalszych celów integracji, które będą zgodne z interesem ogółu oraz interesem poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski. Unia Europejska i jej państwa członkowskie stają obecnie wobec wielkich wyzwań, wynikających z procesu globalizacji i interesów regionalnych oraz z nowymi jakościowo zagrożeniami (terroryzm, przestępczość zorganizowana, zmiany klimatyczne, bezpieczeństwo energetyczne). Aby sprostać tym wyzwaniom, w ramach UE muszą zostać w najbliższych latach podjęte ważne decyzje odnoszące się zwłaszcza do kierunku rozwoju rynku wewnętrznego, umocnienia tożsamości politycznej Unii na arenie międzynarodowej i kontynuacji strategii rozszerzenia. Traktat z Lizbony nie rozwiązuje oczywiście tych problemów, stwarza jednak niezbędną podstawę prawną, która ułatwi ich sprostaniu. Traktat z Lizbony finalizuje okres debaty nad reformą ustrojową UE. Odrzucenie Traktatu konstytucyjnego wskazuje, że był to okres bardzo trudnej debaty społecznej i niełatwych negocjacji między państwami członkowskimi. Dalsze odwlekanie decyzji w sprawie przeprowadzenia reformy mogłoby osłabić UE, a nawet prowadzić do podziałów w jej łonie.

Ratyfikacja przez Polskę Traktatu z Lizbony będzie również wyrazem świadomego i dojrzałego uczestnictwa Polski w procesie jednoczenia Europy. Prawie czteroletni okres członkostwa w UE dowodzi jednoznacznie, że decyzja w tej sprawie była w pełni uzasadniona. Polska i jej obywatele odnoszą konkretne, wymierne korzyści z członkostwa. Wyrazem tego jest pełne włączenie się Polski dnia 21 grudnia 2007 r. w strefę Schengen, a tym samym możliwość przemieszczania się obywateli Polski bez kontroli na granicach w ramach tej strefy. Społeczeństwo polskie w pełni docenia członkostwo w UE, wyrażając w tej sprawie stałe poparcie na poziomie około 80%. Możliwość otrzymania w ramach perspektywy budżetowej 2007-2013 wsparcia w wysokości ponad 60 mld euro stwarza niepow-

tarzalną szansę na dokonanie w Polsce wielkiego skoku cywilizacyjnego. Przyjęcie Traktatu z Lizbony umocni spójność Unii Europejskiej. Tym samym również Polska zyska możliwość bardziej efektywnego oddziaływania na ważne dla niej kierunki zewnętrznego działania Unii – kształtowania wymiaru Wschodniego, Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, kontynuacji strategii rozszerzenia, a w ramach rynku wewnętrznego na rozwój wspólnej polityki w dziedzinie energii w takim kierunku, aby gwarantowała ona również bezpieczeństwo energetyczne.

Ratyfikacja przez Polskę Traktatu z Lizbony będzie oznaczać umocnienie przez Polskę adekwatnej do posiadanego potencjału pozycji wśród państw członkowskich Unii, jak również stworzenie nowych możliwości pełnego i realnego wpływu na charakter oraz dynamikę zgodnego z interesami Polski przebiegu procesu integracji europejskiej.

Traktat z Lizbony jest wynikiem kompromisu 27 państw członkowskich. Kompromis ten uwzględnia jednak postulaty zgłaszane przez kolejne rządy polskie – podczas prac nad Traktatem konstytucyjnym, w okresie „refleksji” 2005-2006 oraz podczas negocjacji prowadzących do ustalenia tekstu Traktatu z Lizbony. W ramach finalnych uzgodnień znacząca część polskich postulatów została w pełni włączona do Traktatu z Lizbony, w innych sprawach uzyskano kompromis, uwzględniający w odpowiednim stopniu interesy Państwa Polskiego (kwestie te omówiono w odpowiednich częściach uzasadnienia).

12. Przewidywane skutki związania się przez RP Traktatem z Lizbony

12.1. Skutki prawne

Traktat z Lizbony, po jego ratyfikowaniu przez Rzeczpospolitą Polską oraz pozostałe państwa członkowskie, stanie się aktem prawnym obowiązującym w Polsce wprost, ze skutkami wynikającymi z art. 87-92 Konstytucji RP. Zwiększy uprawnienia Sejmu w zakresie współdecydowania o kształcie prawa unijnego. Szczegółowe postanowienia dotyczące zwiększenia roli parlamentów narodowych omówiono powyżej. Ponadto zmiany będą dotyczyły mechanizmu sprawowania prezydencji w okresie, w którym przewidziano pierwszą

polską prezydencję w UE w 2011 r. Związane to będzie z rolą stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, który będzie przewodniczył RE oraz rolą wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który będzie przewodniczył Radzie do Spraw Zagranicznych. Pozostałe zmiany omówiono w poszczególnych częściach uzasadnienia.

Traktat z Lizbony bez wątpienia umocni przyszłą Unię w trzech zasadniczych aspektach: wspólnych wartości i ochrony praw podstawowych, legitymacji demokratycznej (szczególnie wzmocnienie roli parlamentów narodowych) oraz ram prawnych dla dalszego rozwoju Unii i dynamiki tego rozwoju: elastyczny mechanizm decyzyjny oraz rozszerzona możliwość zmiany postanowień Traktatu w sposób uproszczony.

Z prawnego punktu widzenia najistotniejszym następstwem Traktatu z Lizbony będzie przekształcenie obecnej, skomplikowanej struktury Unii Europejskiej w organizację międzynarodową o spójnym zakresie regulacji. Skutkiem tego będzie ujednoczenie podstawy prawnej Unii, jej struktury, jej instrumentów wiążących i mechanizmu decyzyjnego. Traktat z Lizbony nie wprowadza natomiast zasadniczych zmian w stosunku do obecnie wiążących postanowień Traktatów stanowiących Unię Europejską. Nie dokonuje on zmian w obszarze obecnego pochodnego prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*), bowiem przyszła Unia przejmie w całości ten zasób prawny.

Traktat z Lizbony jest z prawnego punktu widzenia wielostronną umową międzynarodową, którego treść określają w drodze negocjacji państwa członkowskie UE i który podlega ratyfikacji. Po wejściu w życie stanie się on – na podstawie art. 87 ust. 1 Konstytucji RP – źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a jego skutki prawne w sferze polskiego prawa krajowego określają postanowienia art. 91 Konstytucji RP w interpretacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r.

Orzeczenie powyższe wyjaśnia zasadnicze konstytucyjno-prawne problemy interpretacyjne związane z członkostwem Polski w UE i będzie odnosiło się również do Traktatu z Lizbony.

12. 2. Skutki polityczne, społeczne, gospodarcze i finansowe

Treść Traktatu z Lizbony została ustalona w drodze trudnych negocjacji, w których Polska odegrała istotną rolę. W niektórych etapach tych negocjacji (podczas Konferencji Międzyrządowej 2003-2004, podczas przygotowania Mandatu Konferencji Międzyrządowej 2007 r. i podczas jej trwania) Polska zajmowała bardzo stanowcze stanowisko. Osiągnięcie końcowego kompromisu umocniło status Polski w Unii Europejskiej jako przewidywalnego partnera, umiającego jednocześnie dbać o swoje interesy. Brak osiągnięcia takiego kompromisu miałby dla Polski niedobre następstwa polityczne. Mógłby bowiem prowadzić do kryzysu zaufania w stosunkach z największymi państwami członkowskimi Unii i izolacji Polski w UE.

Kompromis osiągnięty w wyniku negocjacji Konferencji Międzyrządowej 2007 jest wyważony, korzystny dla Polski i wychodzi naprzeciw jej interesom. W zasadniczej kwestii – podejmowania decyzji większością kwalifikowaną – zapewnia on Polsce solidny status decyzyjny, a uzgodnione okresy przejściowe umożliwią przejście do nowej formuły tzw. podwójnej większości z zachowaniem należytej ostrożności. Należy przy tym mieć na względzie, że przyjęta formuła umacnia tzw. metodę wspólnotową, leży więc w długofalowym interesie słabszych gospodarczo państw członkowskich, w tym Polski.

Odpowiadające interesom Polski są regulacje dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, stanowiące dobry punkt wyjścia dla budowy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz zwalczania terroryzmu, a w konsekwencji dla umocnienia pozycji Unii w stosunkach międzynarodowych. Podobnie rzecz się ma

z regulacjami w zakresie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Traktat z Lizbony jest integralnym elementem rozwoju procesu integracji europejskiej. Rozwój ten wynika z wewnętrznej dynamiki kontynentu europejskiego, warunkowany jest jednak również czynnikami zewnętrznymi – procesem liberalizacji handlu w skali globalnej oraz kształtowaniem się aktorów politycznego procesu decyzyjnego w skali światowej. Traktat z Lizbony stanowi ważny etap w umacnianiu podmiotowości Unii w tych globalnych procesach, łącząc w sposób wyważony interesy narodowe państw członkowskich z interesem Unii jako całości. Rozwój taki jest szczególnie istotny dla nowych państw członkowskich, w tym przede wszystkim – ze względu na położenie geopolityczne i doświadczenia historyczne – dla Polski. Brak finalizacji reformy ustrojowej Unii Europejskiej mógłby uruchomić procesy polityczne prowadzące do osłabienia względnie podziałów w ramach procesu integracji europejskiej, co byłoby dla Polski skrajnie niekorzystne.

Zakres działania Unii jako jednolitej organizacji międzynarodowej, ustanowionej na mocy Traktatu z Lizbony, pokrywa się co do zasady z zakresem regulacji obecnie obowiązujących: Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Niezależnie od tego istnieć będzie nadal Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom). Do traktatów tych Rzeczpospolita Polska przystąpiła na mocy Traktatu akcesyjnego, który został podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r., a wszedł w życie w dniu 1 maja 2004 r. Następstwa społeczne, gospodarcze i finansowe wejścia w życie Traktatu z Lizbony będą co do zasady pokrywać się z konsekwencjami uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej oraz będą obejmować następstwa związane z rozwojem procesu integracji europejskiej w ramach Unii Europejskiej.

Modyfikacje wprowadzane na mocy Traktatu z Lizbony w najważniejszych dziedzinach działania UE są dla Polski korzystne. W szczególności, jeśli chodzi o rynek wewnętrzny i polityki, nowe regulacje dotyczące sektora rolnego są zasadniczo zbieżne z pożądanym przez stronę polską kierunkiem rozwoju wsi i obszarów wiejskich. Określone w TFUE cele Wspólnej Polityki Rolnej są komplementarne wobec obecnie realizowanych działań w sektorze rolnym (z rybołówstwem włącznie). Postulowana przez Polskę, w porozumieniu z Litwą, zasada solidarności energetycznej została włączona do art. 100 (nowy art. 122) TFUE, który w zmienionej formie przewiduje, że Rada, na wniosek Komisji, może podjąć decyzję, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, co do środków właściwych ze względu na sytuację ekonomiczną, w szczególności gdy wystąpią poważne trudności w dostawie pewnych produktów, głównie w obszarze energii. Także postanowienia TFUE dotyczące innych polityk UE zgodne są z przygotowanymi w Polsce strategiami rozwoju tych dziedzin.

Na szczególne podkreślenie zasługują zmiany wprowadzone w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Przyczynią się one w istotnym zakresie do podniesienia efektywności zwalczania przestępczości, w szczególności przestępczości transgranicznej oraz do bardziej efektywnego zarządzania granicami zewnętrznymi UE (w tym również rozwoju wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej). Polska, jako państwo członkowskie, którego granice państwowe stanowią jednocześnie jedną z najdłuższych lądowych granic zewnętrznych UE, jest takim rozwojem szczególnie zainteresowana.

W dziedzinie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości ulega wzmocnieniu zarówno współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, jak również współpraca sądowa w sprawach cywilnych, co jest ważnym czynnikiem umożliwiającym podmiotom gospodarczym korzystanie w pełni ze swobód rynku wewnętrznego, a obywatelom z przysługujących im praw.

Udział Polski we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym w Polityce Bezpieczeństwa i Obrony jest jednym z ważniejszych elementów umacniania bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Zagwarantowanie bezpieczeństwa narodowego staje się istotną dziedziną działania UE, przy równoczesnym poszanowaniu zasady, że bezpieczeństwo narodowe i prowadzenie polityki zagranicznej jest objęte kompetencją państw członkowskich.

13. Procedura ratyfikacji Traktatu z Lizbony w Rzeczypospolitej Polskiej

Stosownie do jego art. 6 ust. 1, Traktat z Lizbony „podlega ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.”. Procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony w Polsce powinna opierać się na postanowieniach art. 90 Konstytucji RP, tj. Prezydent RP, dokonując ratyfikacji Traktatu z Lizbony, powinien otrzymać zgodę na taką ratyfikację wyrażoną albo w drodze ustawy (stosownie do art. 90 ust. 2 Konstytucji) albo w drodze referendum ogólnokrajowego (stosownie do art. 90 ust. 3 Konstytucji), przy czym wyboru sposobu wyrażenia zgody dokonuje Sejm RP (stosownie do art. 90 ust. 4 Konstytucji).

Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikacja przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską. Przede wszystkim należy wskazać na przekształcenie UE w jednolitą organizację międzynarodową, a co za tym idzie włączenie materii obecnego III filara UE do jednolitego reżimu prawnego (obecnego wspólnotowego). Istotna jest również w tym kontekście zmiana formuły podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i w Radzie UE większością kwalifikowaną, a przede wszystkim zwiększenie liczby dziedzin, w których w tym trybie decyzja będzie

podejmowana (w tym przejście w ramach już objętych traktatami dziedzin z jednomyślności do większości kwalifikowanej).

Okoliczność, że chodzi w tym przypadku przede wszystkim o modyfikację kompetencji istniejącej organizacji międzynarodowej i struktury międzynarodowej (odpowiednio Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej), której Polska jest państwem członkowskim, a nie o przystąpienie do organizacji międzynarodowej (jak to miało miejsce w odniesieniu do Traktatu Akcesyjnego, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r.) nie ma znaczenia. Z postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że procedura taka powinna być stosowana zawsze wówczas, gdy dochodzi do przekazania na podstawie umowy międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej. Może więc chodzić zarówno o traktat akcesyjny (przystąpienie do organizacji międzynarodowej), jak i traktat rewizyjny (zmieniający umowę konstytuującą organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest już członkiem). Ponieważ jednak Polska niedawno zaakceptowała zasady organizacji UE i prawa wspólnotowego w Traktacie Akcesyjnym, przyjętym po przeprowadzeniu referendum, a zakres wprowadzanych zmian dotyczy modyfikacji tych zasad, należy przyjąć, że trybem właściwym ratyfikacji jest norma art. 90 ust. 2 Konstytucji RP, przewidująca kwalifikowaną większość dla przyjęcia ustawy upoważniającej Prezydenta RP do ratyfikowania Traktatu z Lizbony.

16/02/BS