

Sławomir Moćkun

Traktat z Lizbony – nowy rozdział europejskiej integracji

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony (TL) zakończyło kilkuletni proces reformy powiększonej UE, mający przywrócić sterowność procesu decyzyjnego oraz zapewnić narzędzia do formowania ambitnych celów globalnych. Reforma, której pierwsze kształty były już widoczne w traktacie konstytucyjnym, miała przeciwdziałać marginalizacji Europy na światowej scenie w XXI w.

Mimo iż zapisane w TL zmiany w funkcjonowaniu UE są procesem długotrwałym, a konkretne mechanizmy relacji pomiędzy instytucjami UE będą się dopiero kształtować, decyzje personalne podjęte przez Radę Europejską 19 listopada 2009 r. oraz zaobserwowane tendencje pozwalają wysunąć pierwsze wnioski.

OD IDEI DO REALIZACJI

Długa i wyboista droga do wejścia w życie Traktatu z Lizbony rozpoczęła się w 2001 r., zaraz po podpisaniu Traktatu z Nicei.¹ Unijni decydenci już wtedy

przewidywali konieczność instytucjonalnego usprawnienia prac Wspólnoty mającej rozszerzyć się o 12 państw. 29 października 2004 r. w Rzymie podpisany został **Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (TKE)**², opracowany przez Konwent Unii Europejskiej.³ Przyznający Wspólnocie wiele atrybutów państwowości, traktat konstytucyjny odrzucony został przez społeczeństwa państw stanowiących fundament europejskiej integracji.⁴ Po dwuletnim okresie refleksji (2005-2006), nowy impuls dała prezydencja niemiecka. Poprzez redukcję idei konstytucji do

¹ 15 grudnia 2001 r., niecały rok po szczycie w Nicei, Rada Europejska w belgijskim Laeken przyjęła kolejną deklarację w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Deklaracja z Laeken nakreśliła drogę Wspólnoty do większej demokracji, przejrzystości i skuteczności oraz zapowiedziała podjęcie starań mających na celu stworzenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

² Konstytucja Europejska miała zastąpić dotychczasowe prawa pierwotne Wspólnoty. Uchylony miał zostać Traktat Rzymski (TWE) i Traktat z Maastricht oraz wszystkie traktaty i akty je zmieniające i uzupełniające. Jednocześnie Unia Europejska miałaby uzyskać osobowość prawną. Ponadto w konstytucji dokonano wyraźnego podziału na kompetencje Unii, państw członkowskich oraz kompetencje dzielone. Projekt miał prowadzić do wzmocnienia współpracy w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zakładał m.in. powołanie europejskiego Ministra Spraw Zagranicznych. Poza tym przepisy konstytucji znosiły wymóg jednomyślności przy głosowaniach w sprawach dotyczących większości dziedzin wspólnej polityki unijnej.

³ Konwent Unii Europejskiej powstał zgodnie z zaleceniem przyjętym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken w 2001 r. Jego zadaniem było przekształcenie Unii w organizację bardziej demokratyczną, przejrzystą i skuteczną. Rada Europejska wyznaczyła Valéry'ego Giscarda d'Estainga na przewodniczącego Konwentu oraz Giuliano Amato i Jean-Luca Dehaene'a na wiceprzewodniczących.

⁴ W referendum z 29 maja 2005 r. Francuzi odrzucili Konstytucję dla Europy – 54,87 proc. głosów na „nie”. 1 czerwca 2005 r. negatywnie o dokumencie wypowiedziało się 61,6 proc. Holendrów.

ram kolejnego traktatu reformującego (m.in. poprzez oficjalne usunięcie wspólnotowej symboliki)⁵, UE powróciła tym samym do stosowanej od dawna metody ewolucji integracji. Mimo dokonanych zmian, TL wszedł w życie jedenaście miesięcy po zakładanym terminie, do końca budząc emocje co do swojej przyszłości (głównie za sprawą Irlandii i Czech), komplikując tym samym wybór nowej Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.⁶

REFORMA CZY REWOLUCJA?

Czy rezygnacja z idei zawartych w „konstytucji” jest rzeczywista? Traktat z Lizbony wprowadza wiele zapisów Traktatu Konstytucyjnego, w tym najważniejsze innowacje instytucjonalne w obszarze stosunków zewnętrz-

nych. TL nie zastępuje dotychczasowych praw pierwotnych, ale wprowadza zmiany w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) i Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).⁷ Nowy dokument znosi podział unijnej integracji na trzy filary. „Uwspólnotowieniu” uległ obszar stosunków zewnętrznych (II filar) oraz spraw wewnętrznych i sprawiedliwości (III filar).

Bardzo ważne dla zmian ustrojowych UE jest podniesienie **Karty Praw Podstawowych** do rangi obowiązującego na terenie Unii aktu prawnego.⁸ **Istotna jest również zmiana dotycząca systemu głosowania.** Traktat Reformujący odchodzi od systemu nicejskiego i wprowadza system podwójnej większości proponowany w projekcie Konstytucji Europejskiej.⁹

⁵ Szereg państw przyjął deklarację, „że flaga przedstawiająca krąg dwunastu złotych gwiazd na niebieskim tle, hymn pochodzący z *Ody do Radości* z IX Symfonii Ludwiga van Beethovena, dewiza „Zjednoczona w różnorodności”, euro będące walutą Unii Europejskiej oraz Dzień Europy obchodzony 9 maja pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”. Również wprowadzone przez TL zmiany w preambule TUE w dużym stopniu czerpią z Traktatu Konstytucyjnego, pomijając m.in. odniesienie do Boga i wartości chrześcijańskich.

⁶ TL ustala stałą liczbę posłów do PE na 751, co skutkuje koniecznością alokacji miejsc, uwzględniając zmiany demograficzne oraz rozszerzenia UE. Niepewność, co do ratyfikacji TL przez wszystkie państwa, wpłynęła także na przedłużenie kadencji starej Komisji, w obawie o zgodne z prawem wyłonienie nowej KE.

⁷ Ten drugi mocą Traktatu Reformującego zmienił nazwę z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁸ Tekst Karty został przyjęty i podpisany 7 grudnia 2000 r. na szczycie Wspólnoty w Nicei. Karta Praw Podstawowych wchodziła w skład Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (jako jego część II), który ostatecznie nie został ratyfikowany. Nie rozstrzygnięto więc, czy Kartę należy traktować jako kolejny akt tak zwanego prawa pierwotnego UE czy też miałyby ona mieć charakter deklaracji politycznej. Umieszczenie Karty jako drugiej części Konstytucji dawało jej bardzo wysoką rangę. Podobne rozwiązanie zastosowano w przypadku Traktatu Reformującego. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 r. ustalono, że Karta nie będzie włączona do Traktatu, lecz pozostanie osobnym dokumentem. Zarazem jednak w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej wskazano, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty”. Polska, na mocy tzw. „Protokołu brytyjskiego”, zagwarantowała, iż ani sądy unijne ani też krajowe nie będą mogły stwierdzać ewentualnych niezgodności prawa krajowego z postanowieniami Karty. RP powinna z uwagą obserwować stosowanie zapisów Karty przez obywateli i instytucje UE w praktyce.

⁹ Rada UE będzie podejmowała większość decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Większość tę będzie się obliczać na zasadzie podwójnej większości: aby dana decyzja mogła zostać przyjęta, wymagane będzie poparcie co najmniej 55 proc. państw członkowskich (obecnie 15 na 27 krajów UE), reprezentujących co najmniej 65 proc. ludności UE. Aby uniemożliwić małej liczbie najbardziej zaludnionych państw zablokowanie decyzji, mniejszość blokująca musi obejmować co najmniej cztery państwa członkowskie, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta,

TL prowadzi do umocnienia spójności wewnętrznej Unii, przekształcając ją w jednolitą organizację międzynarodową. UE uzyskała **osobowość prawną**, co umożliwia podpisywanie umów międzynarodowych. Prezydencja hiszpańska zapowiada m.in. podjęcie starań o przystąpieniu „27” do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Nieczytelność i niesprecyzowanie niektórych zapisów powodują, iż obywatele UE, a nawet sami politycy, będą „uczyć się” TL w trakcie jego funkcjonowania. Implementacji podpisanego prawie dwa lata temu Traktatu, który z założenia miał wejść w życie z początkiem 2009 r., towarzyszą rozgrywki wokół obsady nowych stanowisk, zapisanych w tym dokumencie.

TL wprowadza jedne z najgłębszych zmian w historii integracji europejskiej. Niestety, mając przybliżyć Unię obywatelom, nie udało się pozyskać ich poparcia. Niezbędna do tego wydaje się demo-

kratyzacja procesu ustawodawczego, tj. kolejna idea wzmacniająca PE i dająca mu inicjatywę kosztem KE. Europa potworzyła błąd z procesu ratyfikacji konstytucji. Niestety, zamiast pogłębionej informacji o TL, w większości przypadków wybrano łatwiejszą drogę przekonywania polityków, niż społeczeństw. Niedoinformowani i zmęczeni obywatele UE przyjęli wejście w życie TL z entuzjazmem o wiele mniejszym niż poprzednie traktaty. Czy będzie to miało jakiegoś skutki w przyszłości?

Traktat Reformujący reguluje też sposób wychodzenia z Unii państwa, które zdecydowałyby się na taki krok.

NOWE STANOWISKA – STARE ZASADY

W powszechnym odbiorze, najbardziej namacalnymi zmianami po wejściu w życie TL, jest **utworzenie stanowisk: Przewodniczącego Rady Europejskiej**, zwanego potocznie prezydentem UE¹⁰,

nawet jeśli nie zostało spełnione kryterium w zakresie liczby ludności. Rada Europejska postanowiła, że nowy system zostanie wprowadzony w 2014 r. Przez pierwsze trzy lata, tj. do 2017 r., państwo członkowskie może zażądać, aby dany akt został przyjęty większością kwalifikowaną określoną w Traktacie z Nicei. Do TL wprowadzono także tzw. formułę z Joaniny, mówiącą, iż gdy państwa niezgadające się na podjęcie decyzji zgromadzą 3/4 jednego z testów mniejszości blokującej (34 proc. liczby państw lub 26 proc. potencjału demograficznego Unii), to Rada ponownie będzie musiała zająć się sprawą i poszukiwać „satisfakcjonującego rozwiązania” w „rozsądnym czasie”. Od 1 kwietnia 2017 r. zacznie w pełni działać podana wyżej tzw. podwójna większość, przy czym nadal można się będzie odwołać do formuły z Joaniny w nieco zmodyfikowanym kształcie (deklaracja nr 7). Do jej uruchomienia wystarczy bowiem zgromadzenie co najmniej 55 proc. jednego z testów mniejszości blokującej (tj. na przykład ok. 19 proc. potencjału demograficznego Unii). Warto przypomnieć, iż Polska proponowała wprowadzenie tzw. systemu pierwiastkowego.

¹⁰ Procedurę wyboru oraz kompetencje **Przewodniczącego Rady Europejskiej** określa art. 9b TUE: „Rada Europejska wybiera swojego przewodniczącego większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku. Mandat przewodniczącego jest jednokrotnie odnawialny”. W przypadku przeszkód w sprawowaniu mandatu, ta sama procedura stosowana jest do odwoływania przewodniczącego. Do jego głównych kompetencji należy przewodniczenie Radzie Europejskiej i prowadzenie jej prac oraz zapewnienie przygotowania i ciągłości prac RE, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac **Rady do Spraw Ogólnych**, której rola wzrośnie (art. 9c TUE). Przewodniczący wspomaga osiągnięcie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej, zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki rolniczej i bezpieczeństwa.

oraz wysokiego przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, określanego mianem szefa dyplomacji „27”.¹¹ Europejscy przywódcy podczas nadzwyczajnego szczytu 19 listopada 2009 r. w Brukseli zdecydowali, że nowe stanowiska służące usprawnieniu i ujednoczeniu funkcjonowania „27”, zajmą odpowiednio Herman van Rompuy i Catherine Ashton – politycy drugiego szeregu pochodzący z państw „starej Europy”.

Mimo iż według TL decyzja o obsadzie najważniejszych stanowisk unijnych zapada kwalifikowaną większością głosów, liderom państw „27” tak ważne decyzje udało się podjąć na zasadzie konsensusu. Wybór Przewodniczącego

i Wysokiego Przedstawiciela tradycyjnie uwarunkowany był **narodowością, geografią, wielkością i siłą państwa, afiliacjami politycznymi**, a jak się okazało po wyborze Catherine Ashton – także **plecią**.¹² Przebieg procedury wyboru, które stwierdzić, iż decydującą rolę w wyborze odegrał Paryż i Berlin.

Obok wybranego H. Van Rompuy’a, do stanowiska „prezydenta Unii” pretendowało blisko 20 potencjalnych kandydatów.¹³ Jeśli chodzi o szefa dyplomacji, to wybór **C. Ashton**, nieznannej szerzej nawet we własnym kraju Brytyjki, budzi zaskoczenie i podejrzenia, że spowodował go układ polityczny¹⁴ oraz poprawność polityczna (parytet płci)¹⁵.

¹¹ Wysokiego przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, mianuje Rada Europejska większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. Wysoki Przedstawiciel, wybrany tak jak pozostali członkowie KE na pięcioletnią kadencję, jest jednocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji. Koordynuje on sprawy związane z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Unii, „przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady”. Warto podkreślić, że w gestii „ministra SZ UE” pozostaje realizacja Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, co daje mu szeroki zestaw instrumentów do działania.

¹² Prestiż nowo utworzonych stanowisk sprawił, że ubiegało się o nie ponad dwudziestu polityków z niemal wszystkich państw „27”. TL nie określa formalnych kryteriów wyboru na najwyższe stanowiska. Należy zauważyć, że wśród potencjalnych kandydatów nie było polityków z najbardziej wpływowych państw UE, tj. Niemiec i Francji. Największe państwa „27” lobbowały za sprawdzonymi politykami z państw o podobnych poglądach na kwestie europejskie i globalne. Według tych kryteriów, tradycyjnie duże szanse dawano politykom pochodzącym z krajów Beneluxu. Ważnym argumentem było zachowanie równowagi pomiędzy państwami z południa Europy przewodniczącym KE chadekiem J. Barroso a Przewodniczącym RE. W takiej konstrukcji zwiększają się szanse polityków z grona socjalistów z północnej Europy. Należy jednak zauważyć, że Skandynawowie, z poparciem głównych europejskich stolic, sprawują już dwie bardzo eksponowane funkcje w instytucjach: szefa NATO oraz Przewodniczącego Rady Europy. Kandydatem kompromisu, spełniającym kryterium równowagi płci, mogła zatem okazać się Łotyszka **V. Vike-Freiberga**, jedna z nielicznych kandydatów z nowych państw członkowskich, która była poważnie rozważana.

¹³ Portal Euroactiv.com wśród potencjalnych lub pożądanых kandydatów wymieniał 17 polityków: T. Blaira, J.-C. Junckera, B. Ahern, W. Schüssela, A. Merkel, G. Verhofstadta, F. Gonzáleza, P. Lipponea, C. Bildta, P.N. Rasmussena, H. Van Rompuy’a, J.P. Balkenende’a, M. Robinson, T. Halonen, M. Wallström, V. Vike-Freiberga, T.H. Ilvesa. *Choosing ‘Mr(s). Europe’*, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/choosing-europe/article-185666#>, 13.11.2009.

¹⁴ Taki wybór wpisuje się w praktykowane od lat dzielenie się najważniejszymi stanowiskami przez EPL i socjalistów. Wybór C. Ashton ma zapewne zrównoważyć spodziewaną eurosceptyczną politykę przyszłego brytyjskiego rządu, który według sondaży w połowie 2010 r. stworzą konserwatyści.

¹⁵ Wśród faworytów wymieniano raczej szefów brytyjskiej i szwedzkiej dyplomacji D. Milibanda i C. Bildta, Greczynkę A. Diamantopulu, Francuzów H. Védérine’a i B. Kouchnera, a także B. Ferrero-Waldner i U. Plassnik z Austrii oraz Fina O. Rehna.

Mimo określonych w TL kompetencji przypisanych nowym stanowiskom, ich realny wpływ i znaczenie na politykę całej Unii jest obecnie trudny do oceny. Fakt, że wśród dużej liczby potencjalnych kandydatów nie było polityków z największych państw UE (Francja, Niemcy, Hiszpania i Włochy) świadczy, że dążyły one do **wyboru sprawdzonych partnerów lub polityków z różnych względów posiadających nie-samodzielną pozycję**. Taki wybór przyczyni się także do ukształtowania przyszłej roli tych funkcji, które będą **czynnikami wypracowania kompromisu, a nie ośrodkami przywódczym**. Połączenie dotychczasowych funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, prezydencji przewodniczącej Radzie ds. Zagranicznych i Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych z pewnością służy większej koherentności i efektywności. Przewodniczenie Radzie ds. Zagranicznych przy jednoczesnym wiceprzewodniczącym Komisji mocno umocowuje nowe stanowisko, jednocześnie przynosząc trudność poruszania się w dwóch instytucjach o odmiennej kulturze organizacyjnej (dodać należy konieczność współdziałania z PE). Zakres obowiązków Wysokiego Przedstawiciela sprawia, iż nie będzie on w stanie osobiście jednoosobowo wykonywać wszystkich czynności. Wydaje się, iż kwestią czasu jest powołanie zastępców, chociaż z uwagi na nieujęcie takiego stanowiska w traktacie, nie będzie to zastępca tytułarny. Duża liczba kandydatów wskazywała na przyjętą przez rządy strategię wykorzystania procedury wyboru w negocjacjach dotyczących

powołania składu KE. Dokonany w Brukseli wybór oparty był na dotychczas stosowanym twardym kryterium poparcia Niemiec i Francji oraz równowagi wspomnianych powyżej kryteriów. Należy podkreślić, że przy obsadzaniu wysokich stanowisk został podtrzymany monopol dwóch rodzin politycznych: chadeków i socjalistów, dominujących w Parlamencie Europejskim. Po raz kolejny okazało się, że szansa na wysokie stanowiska, zależne od największych europejskich graczy, nie mają politycy bliscy Stanom Zjednoczonym. Przebieg procedury wyboru, mimo rządowych deklaracji, świadczy o **braku konsultacji najważniejszych decyzji personalnych największych państw „27” z RP**. Mimo zapowiadanej powszechnie jedności, trudno uznać dokonany wybór za część zapowiadanego w TL pogłębienia procesu demokratyzacji wewnątrz UE.

Wydaje się, iż paradoksalnie dokonany wybór wzmacnia pozycję szefa Komisji Europejskiej¹⁶, przyznając przewodniczącemu Rady Europejskiej rolę mediatora, a nie przywódcy. Zakres kompetencji **szefowej unijnej dyplomacji** wskazuje, że to ona może stać się ważniejszym graczem niż szef RE. Należy spodziewać się, że z uwagi na brak doświadczenia dyplomatycznego oraz szeroki zakres obowiązków **C. Ashton**, duże znaczenie uzyskają jej nieformalni zastępcy i najbliżsi współpracownicy wchodzący w skład Gabinetu Wysokiego Przedstawiciela i Wiceprzewodniczącego Komisji. **Właściwym kierunkiem działań RP powinno być więc zabieganie o jak najsilniejsze**

¹⁶ Z obszaru stosunków zewnętrznych w gestii Komisji pozostają m.in. kwestie handlowe i pomoc rozwojowa.

reprezentowanie Polski na niższych merytorycznych stanowiskach.

Należy także ocenić, iż **nowe stanowiska, wbrew intencjom pomysłodawców, skomplikowały jeszcze bardziej strukturę UE w obszarze stosunków zewnętrznych.** Podjęte osiem lat po Deklaracji z Laeken¹⁷ decyzje mogą skutkować zamiast usprawnieniem władzy, rozbięciem jej na poszczególne polityki przewodniczącego RE, szefa KE, Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej, przewodniczącego PE oraz szefa rządu sprawującego aktualnie prezydencję. Taki stan rzeczy najbardziej **wzmacnia pozycję przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Barroso** jako polityka skupiającego najwięcej prerogatyw, pełniącego pięcioletnią kadencję i będącego bezpośrednim przełożonym Wysokiego Przedstawiciela.

Wybór polityków drugiego szeregu pozwala wątpić, czy nowy „prezydent Unii” i szefowa dyplomacji będą równorzędnymi partnerami dla B. Obamy, W. Putina czy Hu Jintao. Wydaje się, że H. Van Rompuy i C. Ashton będą raczej skupieni na wewnętrznym procesie szukania kompromisu na forum UE, a ich funkcje zewnętrzne będą czysto reprezentatywne.

Zapewniająca ciągłość instytucjonalną reforma, **zwiększa znaczenie Sekretariatu Generalnego Rady UE.** W tym kontekście należy wspomnieć, iż na listopadowym posiedzeniu wybrany został Francuz **Pierre de Boissieu**¹⁸.

IMPLEMENTACJA TRAKTATU

TL w wielu obszarach okazał się dokumentem mało precyzyjnym. **Niedokładność zapisów wymusza stosowanie precedensów.** Z takim wyzwaniem zmierzyć się musi hiszpańskie **przewodnictwo w Radzie UE.** Wariantowe przygotowania Madrytu do przewodnictwa na zasadach określonych w TN i TL, sprawiło, iż Hiszpanie przygotowali bardzo ambitną agendę. Należy przypuszczać, iż rozpędzony Madryt, mimo zapowiedzi dobrowolnych koncesji na rzecz H. Van Rompuy’a i C. Ashton, wykorzysta zapewne maksymalnie szanse wywarcia narodowego piętna na UE. Tradycyjnie przenoszeniu kompetencji (i spotkań) do Brukseli chętna będzie Belgia, co wzmacnia jeszcze narodowość H. Van Rompuy’a. Zakres sprawowania prezydencji przez RP uzależniony będzie od powyższych czynników oraz od asertywnego podejścia nowego węgierskiego rządu.

¹⁷ W grudniu 2001 r. na posiedzeniu w Laeken Rada Europejska przyjęła deklarację nakazującą Unii Europejskiej dążenie do demokracji, przejrzystości działania i skuteczności, zapoczątkowując proces nowych reform instytucjonalnych. Celem było opracowanie zarysu europejskiej konstytucji.

¹⁸ Pierre de Boissieu (ur. 1945 r.), daleki kuzyn Charlesa de Gaulle’a, określany jako brukselska legenda, przemierza korytarze unijnych instytucji od 1978 r. Miał duży wkład w kolejne unijne traktaty (w tym w Traktat z Maastricht). Nigdy jednak nie był aktywnym federalistą, a jego inteligencja i dyplomatyczne doświadczenie sprawiły, że był określany jako „Europejczyk z rozsądku”. We wrześniu 1999 r. został mianowany zastępcą Sekretarza Generalnego Rady Unii Europejskiej. Mimo, że usunął się w cień J. Solany, nie stracił wpływu na bieżące decyzje. Obowiązki Solany jako Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB sprawiły, że Boissieu stał się realnym szefem Sekretariatu. Merytoryczna wiedza, znajomość europejskich instytucji oraz politykę uczyniły go jedną z kluczowych osób w Brukseli. W czerwcu 2011 r. planuje odejść na emeryturę.

Aby narodowa prezydencja mogła odcisnąć swoje piętno na unijnej polityce, w liczącej 27 państw UE trzeba czekać 14 lat. TL miał przywrócić sterowność powiększonej UE m.in. poprzez reformę systemu rotacyjnego przewodnictwa. TL zakłada utworzenie prezydencji grupowej w ramach której przewodnictwo Rady sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich (trio), wypracowując wspólny program i udzielając sobie wsparcia w jego realizacji. Wydłużeniu w ten sposób uległ okres wpływania narodowej prezydencji na realizację unijnej agendy z sześciu miesięcy do półtora roku. Należy także przypomnieć, iż w skład „trójki” wchodzi zawsze jedno duże państwo, nadając ton całemu przewodnictwu. W perspektywie polskiej prezydencji, taki stan rzeczy czyni Warszawę liderem „naszej trójki”.

Sprawdzianem jakości funkcjonowania podmiotu po zmianach instytucjonalnych jest **zdolność reagowania w sytuacjach kryzysowych**. Takim testem okazała się tragedia na Haiti. Działaniom UE towarzyszył charakteryzujący Brukselę brak zdecydowania i szybkiej reakcji, widoczny szczególnie w pierwszych dniach po katastrofie. Ambicje niektórych europejskich stolic uczynienia UE globalnym liderem w obszarze zarządzania kryzysowego, nie pokryły się z rzeczywistymi działaniami i decyzjami. Należy zauważyć, iż spośród szefów unijnych instytucji, zupełnie niewidoczny był H. Van Rompuy. Aktywnością wykazał się za to szef Parlamentu Europejskiego J. Buzek. Tydzień czasu zajęło C. Ashton ustalenie konkretnego planu

pomocy, a unijne instytucje, takie jak Biuro Pomocy Humanitarnej Komisji Europejskiej (ECHO), okazały się ociężałe i niewydolne. Mimo istnienia WPBiO¹⁹, w założeniu mającej koordynować działania poszczególnych państw, nie udało się wypracowywać efektu synergii (transport, koordynacja pomocy rzeczowej, finansowej i osobowej). Widoczna była za to aktywność poszczególnych państw narodowych. Rolę koordynatora pomocy humanitarnej starała się przejąć przewodnicząca Radzie UE Hiszpania, tradycyjnie posiadająca w regionie Ameryki Środkowej swoje interesy. Nic dziwnego, iż zakres, skala i tempo amerykańskiej pomocy dla zniszczonego trzęsieniem ziemi frankofońskiego państwa, w porównaniu z działaniami UE, zirytowały Paryż. Tragedia uwydatniła także przepaść dzielącą UE z USA w dziedzinie logistyki.

Możemy jednak stwierdzić, iż Unia Europejska, dysponująca całą gamą cywilnych i wojskowych środków w zakresie zarządzania kryzysowego, miała potencjał i prawne podstawy do wdrażania ambitnych celów WPBiO już na podstawie wcześniejszych traktatów. Sprecyzowane w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i Celach Operacyjnych ambitne zapisy nie były realizowane. Traktat Lizboński umożliwia „27” realizację aspiracji zostania globalnym liderem w obszarze zarządzania kryzysowego. Czy UE skorzysta z tej możliwości? Wydaje się, że WPBiO będzie raczej zmierzała do integracji europejskiego przemysłu obronnego i polityki obronnej, niż budowania silnych unijnych struktur wojskowych.

¹⁹ TL zmienił Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

Traktat z Lizbony, **wzmocnił kompetencje Parlamentu Europejskiego** (szczególnie w obszarze legislacji, ustanawiania budżetu i kontroli)²⁰ oraz rolę **parlamentów narodowych**²¹. Dostosowywanie unijnego prawa w procesie ratyfikacji TL skutkowało przeglądem przez sądy i trybunały konstytucyjne zgodności traktatu z ustawami zasadniczymi. Polscy politycy z uwagą śledzili przebieg tej procedury szczególnie w Berlinie. Niemiecki wzorzec zapewne zostanie wykorzystany przy nowelizacji ustawy koordynacyjnej w polskim Sejmie.

Zwiększenie zależności KE od PE²² wpływa na **upolitycznienie Komisji**, czego negatywnym skutkiem może być odejście od niezależności służącej obronie interesu wspólnotowego, nawet w sprzeczności z interesami największych państw i najsilniejszych frakcji politycznych. Przewodniczący KE z urzędnika może stać się jednym z aktorów politycznych.

Traktat z Lizbony, mając usprawnić funkcjonowanie UE, jednocześnie musiał rozwiązać wątpliwości niektórych sto-

lic, mogących zablokować jego ratyfikację. Zapowiadana w Traktacie z Nicei redukcja liczby komisarzy do 15, została odłożona w czasie. Od 2014 r. Komisja liczyć będzie minimum 18 komisarzy.²³ Rozdrobnienie kompetencyjne poszczególnych komisarzy sprawiło, iż w celu zapewnienia koherentnej polityki w poszczególnych obszarach niezbędne jest nieformalne „grupowanie” komisarzy. Nieformalne grupy komisarzy zostały utworzone już w 2004 r. Reforma funkcjonowania KE została więc odłożona na następne lata, a zapis o możliwości zwiększenia liczby komisarzy wcale nie gwarantuje racjonalizacji liczby stanowisk. Odejście od prawa „jeden kraj – jeden komisarz” w państwach pozabawionych swojego obywatela w KE (szczególnie małych krajach) odebrane będzie jako rezygnacja z fundamentalnej dla idei integracji europejskiej zasady równości względem siebie. Państwa, które tracą swoich „przedstawicieli” w KE, spodziewać się będą znacznych koncesji równoważących nie tylko symboliczną stratę. Kryteria wyboru²⁴ mogą spowodować rozbitcie jedności regional-

²⁰ PE staje się ważnym partnerem w konsultacji i wyznaczaniu unijnych polityk przez Przewodniczącego RE, Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i Przewodniczącego KE.

²¹ TL wprowadza zmiany w art. 12 TUE, stanowiąc, iż parlamenty narodowe otrzymują od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów prawodawczych Unii, czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości, uczestniczą w ocenie wykonywania polityk w obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz uczestniczą w procedurach zmiany Traktatów, otrzymują informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii oraz uczestniczą we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim.

²² Dołączona do TL „Deklaracja odnosząca się do art. 17 ust. 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej” (Deklaracja 11) zapowiada współodpowiedzialność RE i PE za wybór Przewodniczącego KE, z uwzględnieniem kwalifikacji kandydata i wyniku wyborów do PE.

²³ Zgodnie z art. 17 ust. 5 TUE „od 1 listopada 2014 r. Komisja składa się z takiej liczby członków, w tym z jej przewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, która odpowiada dwóm trzecim liczby Państw Członkowskich, chyba że Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o zmianie tej liczby”.

²⁴ Zgodnie z art. 17 ust. 5 TUE komisarze „wybierani spośród obywateli Państw Członkowskich na podstawie systemu bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich. System ten jest ustanawiany jednomyślnie przez Radę Europejską zgodnie z art. 244 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

nej. Jednym z czynników koncyliacji może być wprowadzenie niepisanej zasady nielączenia fotela w KE ze sprawowaniem w okresie kadencji KE prezydencji w Radzie UE.²⁵ Rezygnację z komisarza może rekompensować inne wpływowe stanowisko w unijnych instytucjach i agendach. W przypadku większych państw trudno spodziewać się rezygnacji z realnego wpływu na politykę gospodarczą w Komisji na rzecz objęcia prestiżu na stanowisku Przewodniczącego RE, czy też PE. Taką tezę potwierdzałyby dokonane w ubiegłym roku nominacje na najwyższe stanowiska oraz fakt, iż brak reprezentatywności narodowej w KE (szczególnie w przypadku silnych państw) z pewnością osłabiłby samą Komisję.

Traktat miał także służyć usprawnieniu funkcjonowania unijnych instytucji. H. Van Rompuy zapowiedział już reformę posiedzeń RE, które w liczącej „27” państw UE stały się miejscem wygłaszania stanowisk poszczególnych, a mają być miejscem „burzy mózgów”.

Zmiana, zakładająca system głosowania, w dalszym etapie doprowadzić może do powstania sojuszu państw dążących do zrównoważenia francusko-niemieckiej dominacji. Jeżeli taki sojusz powstanie, będzie on w stanie przeciwstawić się woli Berlina i Paryża, ale nie będzie raczej w stanie uczynić nic bez zgody tych stolic.

Niezwykle istotna będzie realizacja klauzuli **solidarności energetycznej**. Implementacja istniejących zapisów będzie testem zdolności egzekwowania istniejących praw przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej. TL powinien doprowadzić do dalszej **liberalizacji w ramach rynku wewnętrznego**, czyniąc swobodny przepływ towarów, ludzi, pieniądza i usług prawem obowiązującym wszystkie państwa „27”.

Jednym z priorytetów TL było **przybliżenie UE obywatelom**. Już sam proces ratyfikacji wskazuje, iż będzie to niezmiernie trudne.²⁶ Wielką niewiadomą będzie funkcjonowanie inicjatywy ustawodawczej.

Wejście w życie TL warunkowało także dalszy **proces rozszerzenia**. Zjednoczona Europa powiększy się w najbliższych latach o Chorwację. Otwarta jest wciąż kwestia Islandii. Jasno rysuje się perspektywa europejska dla Bałkanów Zachodnich. Proces integracji wymusza na państwach skonfliktowanego regionu rozwiązywanie uśpionych problemów i buduje silne więzy współpracy²⁷, co ma istotne znaczenie w przypadku Serbii i Kosowa. Uwarunkowania polityczne nie pozwalają z optymizmem patrzeć na członkostwo Ukrainy i Turcji w dającej się przewidzieć perspektywie. Efektywna polityka sąsiedztwa zacieśniająca więzy może mieć tutaj decydujące znaczenie. Wzmocniona WPZiB musi stać się

²⁵ Kadencja nowej Komisji (2014-2019) zbiegnie się z prezydenturami Włoch, Łotwy, Luksemburga, Holandii, Słowacji, Malty, Wielkiej Brytanii, Estonii, Bułgarii i Austrii.

²⁶ Frekwencja w wyborach do PE: w czerwcu 2009 r. w państwach „27” wyniosła 43,01 proc. i była najniższa w historii.

²⁷ Należy tutaj wspomnieć wymuszone perspektywą członkowską przekazanie sporu Lublany i Zagrzebia o rozgraniczenie wód Zatoki Pirańskiej do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

narzędziem realizacji Partnerstwa Wschodniego.

Pod rządami Taktatu z Nicei nie udało się państwom regionu znacząco zaistnieć w Brukseli. Obywatele „nowej dwunastki”, nie kierują żadną z Dyrekcji Generalnych²⁸, a także nie są praktycznie reprezentowani w przedstawicielstwach KE, które TL ma przekształcić w prawdziwą dyplomację. Wyposażenie przedstawicielstw Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w szerokie kompetencje polityczne i możliwości finansowe, może doprowadzić do marginalizacji narodowych placówek dyplomatycznych. Warszawa powinna szczególną uwagę zwracać na obsadę w państwach strategicznie ważnych dla RP (Ukraina, Gruzja, Azerbejdżan). **Za konieczne należy także uznać podjęcie przez Polskę ofensywnej strategii promowania naszych przedstawicieli do tworzących struktur, które będą wspierać „prezydenta UE” oraz szefową dyplomacji.**

JAKA PRZYSZŁOŚĆ PO LIZBONIE?

Już teraz można stwierdzić, iż **zanim UE stanie się organizacją dynamiczną i bardziej efektywną, upłynie sporo czasu.** O tym, że piękna idea integracji ma w sobie jeszcze coś z ro-

mantycznych początków, przekonaliśmy się chyba po raz ostatni w czasie rozszerzenia UE. TL wzmacniając wspólnotę i solidarność 27 państw, jednocześnie zmusza do wykuwania swoich interesów w stolicach „rdzenia” UE, właśnie tym państwom przywracając sterowność nad kierunkami unijnych polityk. Czy uda się politykom polskim i pozostałym państwom regionu wpłynąć na kurs wyznaczany przez stolice „rdzenia” Unii? Wydaje się, iż zmiany instytucjonalne i nowy system głosowania wymusi na szeregu państw konieczność budowania szerszych strategicznych koalicji, dla których skuteczności obecność Warszawy wydaje się być konieczna. Sprawdzianem funkcjonowania UE w nowych warunkach będą prace nad perspektywą finansową, a także kontynuacja polityki spójności, polityka klimatyczna i solidarność energetyczna.

TL nie podważając fundamentu UE jakim jest **równowaga instytucjonalna**, wzmacnia jej wymiar parlamentarny oraz konieczność współpracy zgodnie z zasadą *checks and balances*. Wydaje się, iż PE coraz pewniej będzie wykorzystywał swoje prerogatywy, wpływając na pracę KE. Tendencja ta, mająca przybliżyć instytucje UE obywatelom, skutkować będzie prze-

²⁸ Zgodnie z informacją UKiE przedstawioną na sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej 3 grudnia 2009 r., po 5,5 roku od momentu przystąpienia Polski do UE, w strukturach unijnej administracji zatrudnienie znalazło ponad 2 tysiące polskich obywateli. Z uwagi na brak możliwości porównania i punktów odniesień (np. do Hiszpanii, struktury narodowościowej instytucji itp.) przekazane przez UKiE informacje, nie pozwalają ocenić rzeczywistego znaczenia naszej reprezentacji w unijnych instytucjach. Spośród nich, jedynie KE określiła liczbę osób z uwzględnieniem kryteriów narodowościowych, jakie zamierza zatrudnić do 2010 r. Ze swojej puli (1341 osób) Polska wykorzystwała 88 proc. (na stanowiskach kierowniczych: 69 proc. – 11 z 16, na stanowiskach szefów wydziałów: 54 proc. – 40 z 74). W maju 2010 r. Jan Truszczyński zostanie awansowany na stanowisko Dyrektora Generalnego w DG ds. Edukacji i Kultury (pełni obecnie funkcję wicedyrektora), obejmując najwyższe stanowisko spośród nowych państw członkowskich. Udział dyplomatów nowych państw w unijnych przedstawicielstwach określić można również jako marginalny.

kształcaniem biurokratycznej Komisji w ciało coraz bardziej upolitycznione. Dzięki staraniom H. Van Rompuy'a, wyrazista stanie się rola Rady Europejskiej.²⁹

Kilkuletnia wyboista droga reformy UE sprawiła, iż TL pozbawiony jest szerszej politycznej wizji organizacji, nie wypełniając aspiracji „euro-entuzjastów”, będąc zarazem niezrozumiałym dla obywateli. Dokument z Lizbony, jako Traktat Reformujący, z pewnością doczeka się swoich następców. Fakt, że Europa wydaje się być zmęczona z trudem domkniętym przez V. Klause procesem, każe przypuszczać, iż kolejne zmiany nastąpią raczej w długiej perspektywie. O tym, że na nowy impuls będziemy musieli jeszcze długo poczekać, przekonamy się zapewne przysłuchując się efektowi pracy „grupy mędrców”, która pod przewodnictwem hiszpańskiego socjaldemokraty Gonzalesa w połowie 2010 r. ma przedstawić wizję Europy. Kierunek dalszej integracji

i wizje rozwoju UE w przyszłości będzie można dostrzec w opracowywanych strategicznych dokumentach oraz w nowej perspektywie finansowej. Dotychczasowa droga integracji europejskiej oparta była na wielkich projektach gospodarczych i politycznych.³⁰ Po implementacji okrojonej idei głębokiej instytucjonalnej integracji, jaką jest TL, głównym motorem dalszej integracji, mimo obserwowanych potknięć, będzie WPZiB. Dominującą ideą w obszarze gospodarki, podobnie jak w Strategii Lizbońskiej, pozostanie wiedza i innowacyjność.³¹

Równolegle do opisanych procesów spodziewać się możemy powstawania regionalnych idei mających pogłębić integrację. Zapisana w Traktacie możliwość nawiązywania przez mniejsze grupy państw członkowskich „**wzmocnionej współpracy**”³² w dziedzinach, w których nie wszyscy chcą lub mogą ściślej się integrować, jest zapowiedzią procesu „meta integracji”.³³ Przykładem

²⁹ H. Van Rompuy zamierza ożywić szczyty RE, przekształcając sztywne posiedzenia Rady w „burzę mózgów”. Nieformalne spotkania unijnych przywódców mają odbywać się z większą częstotliwością (nawet raz w miesiącu), co ma przyczynić się do zacieśnienia kontaktów, lepszego zrozumienia i większej kreatywności RE.

³⁰ Lata 50. to powstanie EWWiS i Euratom, w latach 60. budowano unię celną, a w latach 70. i 80. – wspólny rynek. W latach 90. wprowadzono wspólną walutę, a w pierwszej dekadzie XXI w. integracja europejska skupiała się wokół kwestii rozszerzenia Wspólnoty.

³¹ Kryzys gospodarczy i brak chęci większości stolic dodania do nowego unijnego budżetu tzw. *fresh money* doprowadzić może, w przypadku stworzenia nowej polityki klimatycznej oraz innowacyjnej, do uszczuplenia środków przeznaczonych na politykę spójności, politykę sąsiedztwa oraz WPR.

³² Szczegóły wzmocnionej współpracy opisuje tytuł III Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Z zapisów traktatu skorzystać może minimum dziewięć państw członkowskich.

³³ 4 lutego 2010 r. w Paryżu A. Merkel i N. Sarkozy ogłosili składający się z 80 przedsięwzięć program pogłębionej współpracy politycznej i gospodarczej na najbliższe 10 lat („Franco-German Agenda 2020”). Agenda zakłada szeroki wachlarz inicjatyw – od gospodarczych i fiskalnych uregulowań po wspólne podręczniki szkolne i ułatwienia prawne dla francusko-niemieckich małżeństw. W kwestiach politycznych, obie stolice zapowiedziały wspólne przygotowania na ważne bilateralne szczyty (G-20), wspólne inicjatywy dotyczące Bliskiego Wschodu, rozwijanie „fundamentalnych” relacji UE-Rosja. Paryż zobowiązał się także popierać Berlin w staraniach o stałe miejsce w RB ONZ. *France and Germany to unveil 10-year plan*, <http://euobserver.com/843/29407>, 4.02.2010, *Paris and Berlin outline common 'vision' for 2020*, <http://www.euractiv.com/en/priorities/paris-and-berlin-outline-common-vision-2020>, 05.02.2010.

pogłębionej wśród państw rdzenia UE współpracy jest Eurogrupa. Naturalna współpraca państw strefy euro może rozszerzyć się na politykę fiskalną, społeczną, a także obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wydaje się, że naturalnym beneficjentem tych zapisów mogą być państwa „rdzenia” UE, chociaż nie należy wykluczać strategicznego wykorzystania tej możliwości przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Pogłębieniu ulegnie dostrzegalna już dzisiaj regionalizacja polityk najważniejszych państw, skupiających swoją uwagę i interesy w tradycyjnych regionach (Francja – basen Morza Śródziemnego, Niemcy – Rosja).

Spodziewane zmiany priorytetów w budżecie UE oraz koszty rozszerzenia (o Rumunię, Bułgarię) wpłyną na zmniejszenie w średniej perspektywie bezpośrednich korzyści finansowych członkostwa w UE (RP z beneficjenta netto stanie się płatnikiem netto). Taką tendencję równoważyć musi silniejszy wpływ na kształtowanie unijnych polityk. Wywalczone przez RP czasowe koncesje oraz sprawdzian organizacyjny i strategiczny, jakim będzie prezydentura „trio” Polska – Dania – Cypr, muszą doprowadzić do wypracowania długofalowego „koszyka” polskich priorytetów oraz taktyki ich osiągnięcia i utrzymywania.

Proces pogłębiania integracji regionalnej stał się elementem globalizacji i objął swoim zasięgiem wszystkie regiony świata. Czy TL będzie właściwą odpowiedzią na silny trend regionalizacji w XXI w.? Czy zreformowana UE będzie w stanie konkurować gospodarczo z państwami BRIC i ASEAN oraz zostać ważnym politycznym i militarnym partnerem Stanów Zjednoczonych? Zależy to nie od kolejnych reform instytucjonalnych, a od wypełnienia treścią istniejących zapisów oraz woli poszczególnych państw. Należy także postawić pytanie, czy osoby sprawujące nowe wspólnotowe stanowiska będą w stanie trafnie zdiagnozować świat i z powodzeniem pokierować „27” na przekór niekorzystnym trendom. Klęska kolejnych strategii, mających uczynić zjednoczoną Europę liderem w innowacji (Strategia Lizbońska 2010) czy też zwiększyć odpowiedzialność UE za globalne bezpieczeństwo (Europejska Strategia Bezpieczeństwa, Cele Operacyjne) wskazuje, iż **najbliższe kilka lat da nam odpowiedź, czy obrona w TL „droga” oddala nas od zapowiadanej marginalizacji Europy w XXI w., czy też uspokajająco prowadzi w tym kierunku. Osobną kwestią jest globalna konkurencyjność europejskiego modelu społeczno-gospodarczego.**