

TRAKTAT REFORMUJĄCY UNIĘ EUROPEJSKĄ

*Magdalena
Trzpił*

13 GRUDNIA 2007 R. PODPISANY ZOSTAŁ *TRAKTAT Z LIZBONY ZMIENIAJĄCY TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ I TRAKTAT USTANAWIAJĄCY WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ*. RATYFIKACJA TRAKTATU W 27 PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH MA NASTĄPIĆ DO 2009 R., ABY WYBORY DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, PRZEWIDZIANE NA CZERWIEC 2009 R., MOGŁY SIĘ ODBYĆ Z UWZGLĘDNIENIEM NOWYCH ZASAD.

TRAKTAT Z LIZBONY KOŃCZY DŁUGOLETNI PROCES REFORMY INSTYTUCJONALNEJ UE. PRZEJMUJE ON WIĘKSZOŚĆ POSTANOWIEŃ *TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY* (TKE, KONSTYTUCJA DLA EUROPY), KTÓRY ZOSTAŁ ODRZUCONY W REFERENDACH NARODOWYCH WE FRANCJI I HOLANDII W 2005 R. NAJBARDZIEJ SPORNE POSTANOWIENIA TKE, W TYM PRZED E WSZYSTKIM CHARAKTER KONSTYTUCYJNY, PRZEKSZTAŁCAJĄCY – WEDŁUG EUROSCEPTYKÓW – UNIĘ EUROPEJSKĄ W SUPERPAŃSTWO I TYM SAMYM OGRANICZAJĄCY SUWERENNOŚĆ KRAJÓW CZŁONKOWSKICH, ZOSTAŁY WYŁĄCZONE Z TRAKTATU REFORMUJĄCEGO. NALEŻY JEDNAK PODKREŚLIĆ, ŻE MIMO USUNIĘCIA PEWNYCH ELEMENTÓW TRAKTAT REWIZYJNY WPROWADZA WIELE ZNACZĄCYCH ZMIAN ZARÓWNO WEWNĄTRZ UNII EUROPEJSKIEJ, W TYM DOTYCZĄCYCH FUNKCJONOWANIA JEJ INSTYTUCJI, JAK I W UNIJNEJ POLITYCE ZAGRANICZNEJ ORAZ BEZPIECZEŃSTWA.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę

Europejską wieńczy wieloletnie starania o przeprowadzenie reformy instytucjonalnej organizacji. Dyskusja nad nowym kształtem Wspólnoty i jej rolą na arenie międzynarodowej rozpoczęła się wraz z zakończeniem zimnej wojny. W 1992 r., na mocy Traktatu z Maastricht, została ustanowiona Unia Europejska, oparta na Wspólnotach Europejskich i uzupełniona o nowe polityki w ramach trzech filarów UE.

Postępujący proces globalizacji, zagrożenia związane z terroryzmem międzynarodowym i przestępczością zorganizowaną, a także planowane rozszerzenie organizacji zmusiły Unię Europejską do jeszcze głębszej reformy. W 2001 r. państwa członkowskie podpisały *Deklarację w sprawie przyszłości Unii Europejskiej* (tzw. *Deklaracja z Laeken*), w której zapewniono, że Wspólnota stanie się bardziej demokratyczna, przejrzysta i skuteczna. Zadeklarowano również podjęcie starań zmierzających do stworzenia dokumentu na wzór konstytucji, który precyzyjnie określałby ramy funkcjonowania Unii Europejskiej. Przeprowadzenie analiz w zasad-

niczych kwestiach dotyczących rozwoju i usprawnienia działań Wspólnoty, jak też przedstawienie proponowanych rozwiązań powierzono powołanemu w tym celu Konwentowi Europejskiemu. W jego skład weszli przedstawiciele rządów i parlamentów państw członkowskich oraz krajów kandydujących, reprezentanci Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz innych instytucji unijnych, a także partnerzy społeczni oraz zaproszeni obserwatorzy¹. W 2003 r. Konwent Europejski przedstawił projekt *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, który stał się przedmiotem prac konferencji międzyrządowej, ustalającej ostateczny kształt dokumentu rewizyjnego.

Pomimo podpisania Konstytucji dla Europy przez wszystkie państwa członkowskie UE w październiku 2004 r. została ona odrzucona w referendach narodowych we Francji i Holandii w 2005 r. Fakt ten jeszcze silniej udowodnił potrzebę przeprowadzenia gruntownej reformy instytucjonalnej organizacji w celu wzmocnienia współpracy i możliwości

1) *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 07.02.2005.

przewycięzania wyzwań politycznych, przed którymi stoi UE w XXI wieku.

Większa spójność i efektywność działania wydawały się priorytetami wprowadzanych przez Traktat z Lizbony zmian instytucjonalnych Unii Europejskiej. Wynikało to przede wszystkim z problemów związanych z radykalnym wzrostem liczby państw członkowskich oraz ich zróżnicowania ekonomicznego, a także rosnącej ilości regulacji, zwłaszcza w obszarze III filara Unii Europejskiej – współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, do której zaliczana jest m.in. polityka walki z terroryzmem międzynarodowym. Ponadto pojawiła się groźba rozwarstwienia wśród państw członkowskich Unii Europejskiej, wzmocniona brakiem konsensusu w kwestii reformy instytucjonalnej. Dotyczyło to nie tylko UE jako wspólnoty państw, ale też mogło negatywnie oddziaływać na proces integracji „starej” Europy z nowymi członkami UE, a w szczególności z państwami słabszymi pod względem ekonomicznym.

Reforma instytucjonalna Wspólnoty jest konieczna, gdyż przy obecnym stanie ustrojowym UE nie byłaby zdolna do przy-

jęcia kolejnych państw i kontynuacji strategii rozszerzenia. Instytucjonalny pakiet nicejski, który będzie obowiązywał do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, ma bowiem charakter zamknięty i obejmuje 27 państw członkowskich, akcesja następnego kraju byłaby zatem niezwykle trudna do przeprowadzenia².

Wzmocnienia i zwiększenia spójności wymaga także Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). Reforma pozwoliłaby na ugruntowanie pozycji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej oraz umożliwiłaby głębszą współpracę ze Stanami Zjednoczonymi, Federacją Rosyjską czy Chińską Republiką Ludową w sprawach istotnych zarówno na poziomie regionalnym, jak i w wymiarze globalnym. Do takich spraw należy w szczególności walka z problemami światowymi oraz wyzwaniami dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Konieczna wydaje się też silniejsza solidarność wśród państw członkowskich oraz uproszczenie procedur decyzyjnych w kwestiach priorytetowych dla UE, takich jak przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego.

CO ZMIENI TRAKTAT Z LIZBONY

Traktat reformujący nie uchyla dotychczas obowiązujących traktatów, a jedynie wprowadza do nich poszczególne zmiany. Do *Traktatu o Unii Europejskiej* przeniesione zostały niemal wszystkie postanowienia I części Konstytucji dla Europy, odnoszące się do podstawowych zasad UE i podziału kompetencji, natomiast w *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską*³ znalazły się zasady polityk unijnych (III część TKE). Kartę Praw Podstawowych, zawartą w II części TKE, nadana została moc prawna.

Bardzo istotne wydaje się to, iż wśród głównych postanowień *Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej*

i *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*⁴ zapisano wycofanie symboli unijnych, w tym flagi i hymnu. Rezygnacja z symboli UE ma na celu uniknięcie utożsamiania Unii Europejskiej z superpaństwem. Z podobnych względów zrezygnowano w traktacie rewizyjnym z nazwy „konstytucja”. Dokument zawiera jednak listę wartości, na których opiera się Wspólnota, a także zapis o poszanowaniu wszelkich wolności, praw człowieka i równości między obywatelami UE.

Formuła podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej większością kwalifikowaną zostanie zastąpiona zasadą podwójnej większości (55 proc. państw członkowskich i 65 proc. obywateli). Do zablokowania decyzji wymagany będzie głos ponad 45 proc. państw lub 35 proc. ludności, która

2) J. Barcz, *Traktat Reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Centrum Strategii Europejskiej demosEuropa, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Katedra Prawa Europejskiego SGH, Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 5.

3) Ze względu na zastąpienie Wspólnoty Europejskiej Unią Europejską nazwa *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* zostaje zmieniona na *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

4) *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, Bruksela, 03.12.2007, s. 13-14, 21, 23-29, 50, 53, 55.

zamieszkuje przynajmniej cztery państwa. Na wniosek Polski i po osiągnięciu porozumienia z innymi przedstawicielami państw członkowskich ustalono, że do 31 października 2014 r. będzie obowiązywał dotychczasowy system głosowania, przewidywany przez Traktat z Nicei. Przez blisko trzy kolejne lata – do 31 marca 2017 r. – każdy kraj UE będzie mógł zwrócić się o ponowne głosowanie w systemie nicejskim, a w przypadku uzyskania mniejszości blokującej decyzja nie zapadnie. Z kolei od marca 2017 r. państwa członkowskie będą mogły zastosować hamulec bezpieczeństwa zawarty w tzw. kompromisie z Joaniny, który pozwala na odwołanie podjęcia decyzji w Radzie UE przez „rozsądny czas”. Mechanizm ten będzie mógł zostać użyty, gdy wystąpią o to kraje stanowiące co najmniej 19 proc. ludności Unii Europejskiej (np. Polska i Francja łącznie). Zniesiono także zasadę jednomyślności w 40 dziedzinach polityki unijnej, w tym imigracji i współpracy policji. Weto zachowano jednak w najistotniejszych kwestiach, na przykład odnoszących się do zmian w traktatach, polityki zagranicznej i obronnej czy poszerzenia UE.

Od 1 listopada 2014 r. państwa członkowskie tracą prawo do delegowania do Brukseli po jed-

nym komisarzu – liczba komisarzy zostanie zredukowana do $\frac{3}{4}$ liczby państw (18 komisarzy zamiast 27), o ile Rada Europejska nie postanowi inaczej. Członkowie Komisji wybierani są według systemu rotacyjnego między państwami UE.

Traktat precyzyjnie rozdziela też kompetencje między państwami członkowskimi a Unią Europejską poprzez zapis, że nieprzyznane UE kompetencje należą do państw członkowskich. Zgodnie z tym zapisem poszczególne państwa zachowują zasadnicze uprawnienia w sferze WPZiB i odpowiadają za bezpieczeństwo narodowe w ramach kompetencji Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS).

Wprowadzony zostaje także zapis o obowiązku wzajemnej obrony w przypadku zbrojnej agresji na którekolwiek państwo członkowskie Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, pozostałe kraje unijne mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy użyciu wszelkich możliwych środków.

Traktat wprowadza również klauzulę solidarności: jeśli państwo członkowskie stanie się ofiarą ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej działalnością człowieka, ma prawo

zwrócić się o udzielenie wsparcia przez inne państwa UE.

Oddzielny zapis odnosi się do solidarności energetycznej. W przypadku kryzysu energetycznego państwo unijne może liczyć na uzyskanie pomocy od innych członków UE. Regulacja ta nie ma jednak charakteru prawnie wiążącego i ewentualne udzielenie wsparcia będzie zależało od dobrej woli pozostałych państw Wspólnoty.

Na mocy Traktatu powołany zostaje przewodniczący Rady Europejskiej („prezydent” UE) na okres 2,5 roku z możliwością ponownego wyboru. Zlikwidowana zostaje półroczna rotacyjna prezydencja państw członkowskich, która zastąpi półtoraroczne przewodnictwo trzech państw. Zasada ta nieformalnie obowiązuje od stycznia 2007 r., kiedy Niemcy – rozpoczynając swoje przewodnictwo w UE – zaproponowały współpracę Portugalii i Słowenii w ramach trójki państw sprawujących przewodnictwo we Wspólnocie.

Powstaje też nowe stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który będzie łączyć dotychczasowe obowiązki wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisa-

rza ds. stosunków zewnętrznych. Wysokiego przedstawiciela będzie wspierała Europejska Służba Działań Zewnętrznych (tzw. służba dyplomatyczna Unii).

Od następnej kadencji liczba członków Parlamentu Europejskiego wyniesie 751, z przewodniczącym PE. Najludniejsze państwo UE – obecnie Niemcy – uzyskają prawo do 96 eurodeputowanych, natomiast kraje członkowskie o najniższej liczbie mieszkańców – Malta i Luksemburg – po sześciu. Polska ma obecnie 54 eurodeputowanych, natomiast od 2009 r. przysługiwać jej będą o trzy miejsca mniej. PE uzyska nowe kompetencje, m.in. w dziedzinach prawodawstwa unijnego, umów międzynarodowych i budżetu, stając się instytucją równorzędną z Radą UE przy podejmowaniu decyzji w większości aktów prawnych UE.

Traktat wzmacnia narodowe parlamenty poprzez przyznanie im prawa do wyrażania sprzeciwu wobec unijnych aktów prawnych według unijnej zasady subsydiarności. W momencie zaistnienia takiej sytuacji Komisja Europejska ma obowiązek ponownego przeanalizowania projektu i zdecydowania o jego utrzymaniu, zmianie lub wycofaniu.

Natomiast tzw. klauzula wyjścia po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej daje państwu członkowskiemu prawo do wystąpienia z UE. Rada Europejska negocjuje z krajem warunki i ustala porozumienie określające warunki wyjścia. Decyzję podejmuje PE, natomiast wycofanie następuje po dwóch latach od ratyfikacji porozumienia.

Traktat nadaje również moc prawną Karcie Praw Podstawowych, która stawia na równi prawa ekonomiczne i społeczne z prawami politycznymi i podstawowymi prawami człowieka.

Wreszcie, Unia Europejska uzyskuje osobowość prawną, co oznacza przekształcenie w organizację międzynarodową. Dzięki temu Wspólnota uzyskuje prawo do podpisywania porozumień międzynarodowych lub stania się członkiem innych organizacji międzynarodowych.

CO ZYSKUJEMY DZIĘKI LIZBONIE?

Dzięki Traktatowi z Lizbony Unia Europejska ma szansę na prowadzenie efektywnych działań zarówno wewnątrz UE, jak i na arenie międzynarodowej. Powinny być jednak spełnione określone warunki, aby osiągnąć

te cele. Państwa członkowskie muszą przede wszystkim ratyfikować Traktat. Dotychczas jedynie Irlandia zapowiedziała przeprowadzenie referendum narodowego; pozostałe państwa przeprowadzą ratyfikację drogą parlamentarną, co znacznie zwiększa prawdopodobieństwo pomyślnego przyjęcia dokumentu. Sondaże opinii publicznej pokazują jednak, że zdecydowana większość Irlandczyków nie podjęła jeszcze decyzji co do poparcia lub odrzucenia traktatu reformującego.

Korzyści wynikające z podejmowania decyzji podwójną większością głosów w Radzie Unii Europejskiej są trudne do przewidzenia. Z jednej strony oczekiwana jest większa skuteczność w ustalaniu wspólnego stanowiska w Radzie Unii Europejskiej. Rezygnacja z zasady jednomyślności w ponad 40 dziedzinach polityk unijnych, w tym polityce energetycznej i walce z globalnym ociepleniem, może doprowadzić do wzrostu efektywności procesu decyzyjnego UE. Wydaje się to szczególnie istotne w odniesieniu do ogólnościwiatowych tendencji zwalczania negatywnych skutków globalizacji oraz potrzeby realizacji szybkich i skutecznych działań. Z drugiej jednak strony, pomimo zniesienia zasady jednomyślności w sprawach dotyczących na przykład polityki migracyjnej, uzyskanie wspólnego stanowiska

nadal może być trudne, szczególnie jeśli rozpatrywać zjawisko migracji w kontekście zagrożeń związanych z terroryzmem.

Polska sprzeciwiała się wprowadzeniu głosowania podwójną większością, argumentując, że jest to system faworyzujący duże państwa. Na mocy osiągniętego kompromisu strona polska zgodziła się na przyjęcie nowego systemu od 2014 r. w zamian za obietnicę wprowadzenia zasady jednomyślności w głosowaniu nad ewentualnym usunięciem mechanizmu z Joaniny z unijnego prawodawstwa. Należy jednak zaznaczyć, iż pomimo korzyści wynikających z możliwości blokowania decyzji w Radzie UE przez „rozsądny czas” mechanizm zawiera zapisy osłabiające jego skuteczność. Przerwanie działania Joaniny możliwe jest poprzez odwołanie się do Regulaminu Wewnętrzny Rady UE, na którego podstawie dowolne państwo może wnioskować o przeprowadzenie głosowania i przy poparciu większości krajów członkowskich je przeprowadzić. W momencie zaistnienia takiej sytuacji hamulec bezpieczeństwa przestaje funkcjo-

nować. Z tych względów kompromis z Joaniny, istniejący w prawodawstwie unijnym od 1994 r., został zastosowany jedynie raz. Dlatego reforma zasad podejmowania decyzji powinna stać się silną zachętą dla polskiej dyplomacji do tworzenia koalicji czy też pozyskiwania sojuszników w dziedzinach szczególnie istotnych dla Polski.

Celem redukcji liczby komisarzy jest natomiast ograniczenie biurokracji Komisji Europejskiej oraz stworzenie instytucji na kształt kolegium europejskiego, czyli unijnego organu opiniującego. Przewiduje się, że zmiana ta usprawni funkcjonowanie KE, a także stworzy bardziej przejrzyste i bardziej zrozumiałe dla szerszej publiczności ramy instytucjonalne funkcjonowania organizacji⁵. Nie będzie również postępowało rozwarstwienie zakresu odpowiedzialności komisarzy – rozszerzenie Wspólnoty doprowadziło m.in. do powołania komisarza UE ds. wielojęzyczności. Z jednej strony państwa członkowskie, pomimo zgody na ograniczenie liczby komisarzy, nie kryją obaw przed utratą przedstawiciela w Komisji Europejskiej, a tym samym

5) *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Joint Study CEPS, EGDMONT and EPC, październik 2007, s. 27.

osłabieniem swojej pozycji w organizacji. Z drugiej jednak strony reformy przewidziane w Traktacie mogą osłabić Komisję Europejską, m.in. poprzez pozbawienie jej kompetencji dotyczących polityki zagranicznej i przekazanie tej dziedziny wysokiemu przedstawicielowi UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Może to doprowadzić do zachwiania równowagi instytucjonalnej Unii Europejskiej. W odniesieniu do Polski należy zaznaczyć, że w przypadku utraty przedstawiciela w KE strona polska powinna wzmocnić współpracę z państwami posiadającymi komisarzy w celu obrony narodowych inicjatyw oraz interesów.

Z kolei wprowadzenie zapisu o obowiązku wzajemnej obrony staje się krokiem ku nadaniu Unii Europejskiej funkcji militarno-obronnej. Nowa regulacja wzmacnia bezpieczeństwo państw członkowskich Wspólnoty oraz – co istotne – nie jest sprzeczna z udziałem 21 państw UE w strukturach NATO oraz zapisem o zbiorowej obronie członków Paktu Północnoatlantyckiego, ponieważ relacje militarne między Wspólnotą a Sojuszem opierają się na zasadach komplementarności i strategicznego partnerstwa.

Strona polska wyraziła zgodę na zapis o zbiorowej obronie jako re-

gulacji wzmacniającej bezpieczeństwo Unii Europejskiej. Wydaje się to szczególnie istotne wobec braku pełnej stabilizacji we wschodnim regionie kontynentu europejskiego czy rozbieżności stanowisk między Polską a Federacją Rosyjską w sprawie umieszczenia elementów systemu obrony przeciwrakietowej na terytorium RP. Strona polska popiera tworzenie struktur wojskowo-obronnych Unii Europejskiej, jednak zaznacza, że najistotniejszą rolę w tym zakresie pełni Pakt Północnoatlantycki.

Z kolei odniesienie do solidarności w kwestiach energii między państwami członkowskimi ma dla Polski duże znaczenie, szczególnie ze względu na powiązania energetyczne z Federacją Rosyjską i możliwość użycia przez nią w przyszłości surowców jako szantażu politycznego. Klauzula ta nie jest prawnie wiążąca, jednak umieszczenie zapisu o solidarności energetycznej w Traktacie z Lizbony nadaje mu wymiar symboliczny, co powinno zobowiązać państwa członkowskie do respektowania zapisu ze względów moralnych.

Niezwykle istotne wydają się przemysłane nominacje na dwa nowo powstałe stanowiska – przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki

bezpieczeństwa. Przewodniczący RE będzie miał za zadanie utrzymanie wspólnotowego charakteru Unii, w tym przede wszystkim szerokiej współpracy z Komisją Europejską. Może się to okazać trudne, głównie ze względu na zmianę tendencji wewnątrz UE, przede wszystkim dotyczących integracji europejskiej, od momentu rozpoczęcia prac nad Konstytucją dla Europy. Przewodniczący RE będzie także organizował prace UE i spotkania przywódców państw członkowskich. Jego funkcja może jednak zostać sprowadzona do roli technicznej, zwłaszcza jeśli obejmie ją osoba bez konkretnej wizji, charyzmy i wpływów w UE. Jeśli natomiast przewodniczący RE okaże się silnym politykiem, ma szansę na udział w kształtowaniu unijnej polityki, osłabiając jednocześnie pozycję szefa Komisji Europejskiej.

Zagrożenie wynikające z przewodnictwa grupowego trzech krajów odnosi się do możliwości marginalizacji roli najmniejszego państwa poprzez wpływ silniejszego członka UE. Należy także zaznaczyć, że większość kompetencji przejmie przewodniczący RE, co dodatkowo osłabi znaczenie prezydencji. Wspólnota zdecydowa-

ła się jednak na taką zmianę, gdyż – według aktualnie obowiązującego systemu – państwo obecnie pełniące prezydenturę kolejną taką możliwość otrzyma dopiero za 13 lat. Przewodnictwo grupowe ma także wzmocnić współpracę państw Unii Europejskiej odmiennych geograficznie, kulturalnie czy ekonomicznie, prowadząc do silniejszej integracji wewnątrz organizacji.

Do kompetencji wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa należeć będzie prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, proponowanie kierunków polityk unijnych oraz ich realizacja po uzyskaniu akceptacji przez Radę Europejską, a także przewodniczenie Radzie do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Wysoki przedstawiciel zostanie również jednym z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej, w ramach której będzie odpowiadał za „obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii⁶⁾”. Możliwe wydaje się prowadzenie spójnej i efektywnej polityki zagranicznej w imieniu całej Unii Europejskiej, jednak uprzednio

6) *Traktat z Lizbony...*, s. 29.

należy osiągnąć konsensus państw członkowskich w sprawie kształtów poszczególnych polityk unijnych. Negocjacje wysokiego przedstawiciela z państwami trzecimi, na przykład dotyczące umów energetycznych, stanowiłyby dowód na spójność UE, jednak bez opracowania zewnętrznej polityki energetycznej może się to okazać niemożliwe. Stanowisko wysokiego przedstawiciela może przyczynić się do ujednoczenia unijnej polityki zagranicznej, nie rozwiąże jednak częstego w UE problemu braku woli politycznej państw członkowskich w kwestii spójnego stanowiska.

Służba dyplomatyczna Unii, która będzie miała za zadanie wspieranie wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, zostanie stworzona na kształt narodowych ministerstw spraw zagranicznych. Celem jej powstania jest zwiększenie znaczenia dyplomacji Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Udział polskich przedstawicieli w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych będzie również niepowtarzalną okazją do ugruntowania roli Polski w relacjach ponadnarodowych oraz wzmocnienia jej pozycji w unijnej polityce zagranicznej. Umiejętna polska dyplomacja ma także szansę na doprowadzenie do rozwoju unijnej polityki wobec Europy

Wschodniej, przede wszystkim wobec Ukrainy i jej aspiracji wstąpienia do Wspólnoty.

Zmniejszenie liczby eurodeputowanych wynika z rozszerzenia UE – obecnie w Parlamencie Europejskim zasiada 785 posłów, a w celu usprawnienia obrad wymagane jest ograniczenie przedstawicieli państw członkowskich. W przyszłości problemem dla niektórych krajów unijnych, w tym dla Polski, może stać się postępująca emigracja, która będzie oznaczać kolejne straty w liczbie eurodeputowanych, gdyż na mocy traktatu rewizyjnego brana będzie pod uwagę ilość mieszkańców, a nie obywateli danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W innych krajach UE, m.in. w Hiszpanii, imigracja doprowadziła do wzrostu populacji o ponad 4 mln osób od 2000 r. System ten będzie więc faworyzował państwa atrakcyjne dla imigrantów, a szkodził tym, które oferują gorsze warunki ekonomiczne i społeczne dla mieszkańców.

Przyznanie dodatkowych uprawnień PE ma zwiększyć znaczenie tej instytucji, ale jednocześnie – jako unijny organ reprezentujący obywateli Wspólnoty – Unia Europejska staje się organizacją bardziej demokratyczną, rozszerzającą wpływ społeczeństwa na proces decyzyjny UE. Kompetencje

Parlamentu Europejskiego jako współprawodawcy obejmą 95 proc. legislacji europejskiej, natomiast w kwestii zatwierdzania całości budżetu Wspólnoty zapewniona jest pełna równowaga między PE a Radą UE.

Celem wzmocnienia narodowych parlamentów jest rozwiązywanie konkretnych spraw na najniższym szczeblu, co uczyni Unię Europejską jak najbardziej przejrzystą. Ponadto realizowana jest tendencja regionalizacji Europy, czyli rozszerzenia kompetencji i samorządności poszczególnych jednostek terytorialnych, oraz wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej. Przyznanie prawa do wyrażania sprzeciwu parlamentom narodowym może jednak okazać się bardzo silnym mechanizmem blokującym podjęcie decyzji w sprawach ważnych oraz kontrowersyjnych i skutecznym narzędziem w rękach państw niż mechanizm z Joany. Odrzucenie aktu prawnego wymaga bowiem spełnienia kryterium liczby państw⁷, co ułatwia zawieranie koalicji, szczególnie krajom

mniejszym pod względem demograficznym. Należy jednak zaznaczyć, iż powodzenie idei zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej będzie zależę od aktywności państw członkowskich oraz ich woli uczestniczenia w pracach nad danymi projektami⁸.

Obecnie trudno jest przewidzieć, czy po ratyfikacji Traktatu którekolwiek z państw będzie rozważało rezygnację z członkostwa w Unii Europejskiej. Niepokojące sygnały pojawiają się ze strony Wielkiej Brytanii, gdzie odczuwalne są silne tendencje antyeuropejskie. Londyn nie jest stroną Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, która wprowadziła jeden z najsilniejszych symboli UE – wspólną walutę euro, oraz układu z Schengen, znoszącego granice między państwami sygnatariuszami. Karta Praw Podstawowych została zaakceptowana przez Wielką Brytanię, jednak z protokołem ograniczającym ingerencję dokumentu w prawodawstwo brytyjskie. Zastrzeżenia wobec tych istotnych unijnych regulacji oraz rabat we wpłatach

7) W przypadku sprzeciwu połowy parlamentów narodowych uzyskanie poparcia większości państw członkowskich uprawnia do zażądania wycofania dokumentu.

8) H. Brady, K. Barysch, *The CER guide to the Reform Treaty*, Centre for European Reform, październik 2007, s. 3.

do budżetu UE budzą pewne wątpliwości co do stopnia dalszego zaangażowania Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Niemniej jednak do tej pory żaden kraj UE nie zasygnalizował chęci rozważenia czy skorzystania w ciągu najbliższych kilku lat z klauzuli wyjścia.

Karta Praw Podstawowych ma istotne znaczenie dla społecznego aspektu Unii Europejskiej (możliwość dochodzenia swoich praw zawartych w Karcie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu) oraz wymiar symboliczny dla sygnatariuszy dokumentu, szczególnie poprzez artykuły odwołujące się do godności, solidarności czy równości. Polska podpisała Kartę Praw Podstawowych z protokołem brytyjskim, który ma zapobiec ingerencji postanowień dokumentu w polskie prawodawstwo. Główne zastrzeżenia strony polskiej odnosiły się do zapisów dotyczących rodziny. Odrzucenie pełnej wersji Karty może wzbudzić wątpliwości wśród państw Wspólnoty, czy Polska w pełni podziela wartości europejskie oraz czy polscy obywatele posiadają pełnię praw obowiązujących w UE. Premier RP Donald Tusk zapowiedział jednak, że w przyszłości możliwe jest podpisanie przez stronę polską pełnej wersji Karty Praw Podstawowych.

Nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej jest zmianą o znaczeniu fundamentalnym. Przede wszystkim wzmacnia spójność UE poprzez zniesienie struktury flarowej, ujednoczenie instrumentów prawnych oraz procesu decyzyjnego, co prawdopodobnie doprowadzi do zwiększenia efektywności działania instytucji UE⁹. Osobowość prawna Wspólnoty jest szczególnie istotna w kontekście zagranicznych misji Unii Europejskiej, gdzie pozycja organizacji w świetle prawa międzynarodowego jest kwestią podstawową.

Uzyskanie osobowości prawnej i przekształcenie Unii Europejskiej w organizację międzynarodową jest także istotne z punktu widzenia przejrzystości funkcjonowania Wspólnoty i dalszej integracji w ramach UE. Jednocześnie możliwość członkostwa w innych organizacjach międzynarodowych powoduje obawy o to, czy UE nie zmierza – pomimo rezygnacji z unijnych symboli – w kierunku superpaństwa oraz stopniowego ograniczania suwerenności państw członkowskich.

GLOBALNE KORZYŚCI

Traktat reformujący może okazać się pomocny w realizowaniu strategii lizbońskiej z 2000 r.,

mającej na celu przekształcenie Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjny i dynamicznie rozwijający się region świata. Silniejsza koordynacja działań na poziomie narodowym i unijnym pozwoli na kształtowanie polityk społecznych, ekonomicznych i zatrudnienia w poszczególnych państwach członkowskich w sposób bardziej efektywny. Umożliwi także identyfikację słabych punktów i tym samym dostosowanie rekomendacji do indywidualnych potrzeb każdego kraju Wspólnoty. Koordynacja oraz efektywność mają być zapewnione poprzez przyjmowanie propozycji strategii lizbońskiej w głosowaniu w systemie większości kwalifikowanej, co ma zapewnić przestrzeganie rekomendacji przez państwa członkowskie¹⁰.

Na szczycie Unii Europejskiej w Brukseli 14 grudnia 2007 r., na wniosek Francji, podjęto decyzję o powołaniu tzw. unijnej grupy mędrców. Jej ostateczny skład ma zostać ustalony do końca 2008 r. Zadaniem grupy mędrców będzie wyznaczenie zadań Wspólnoty w dłuższej perspektywie (lata 2020-2030), w tym kwestii zwią-

zanych z unijną polityką przeciwdziałania zmianom klimatu, problemami imigracji czy terroryzmu. Przedmiotem prac konwentu mędrców Unii Europejskiej mają być również relacje UE z krajami Europy Wschodniej, co jest bardzo istotne dla zaangażowania Polski na rzecz włączenia Ukrainy do Wspólnoty. Nie będzie on jednak zajmować się reformą unijnych instytucji ani budżetem Wspólnoty.

Grupa mędrców będzie liczyć 10 członków, którzy zostaną wybrani spośród kandydatów zaproponowanych przez kraje członkowskie. Wybór grupy mędrców nastąpi w drodze ustaleń między państwami UE, dlatego istotna tu będzie rola polskiej dyplomacji. Na czele mędrców stanie były hiszpański premier Felipe Gonzalez. Przedstawienie raportu grupy mędrców planowane jest na czerwiec 2010 r.

ROZSZERZENIE POD ZNAKIEM ZAPYTANIA

Ze względu na brak konsensusu państw członkowskich Unii

9) J. Barcz, *Traktat Reformujący...*, s. 17-18.

10) M.J. Rodrigues, *New treaty to allow EU to shape globalisation*, EurActiv, 18.12.2007, s. 1.

Europejskiej w sprawie rozszerzenia organizacji w mandacie zabrakło bezpośredniego odniesienia do tej kwestii, co nie oznacza jednak zakończenia procesu rozszerzania Wspólnoty. W dokumencie znalazł

się natomiast zapis o stabilności i bezpieczeństwie w regionie, dlatego można się spodziewać poruszenia na forum unijnym problemu przywrócenia stabilności na Bałkanach i relacji UE z Rosją.