

Jan Barcz

Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej

Główne kierunki reformy
ustrojowej procesu
integracji europejskiej



Jan Barcz

**Od lizbońskiej
do postlizbońskiej
Unii Europejskiej**

**Główne kierunki reformy
ustrojowej procesu
integracji europejskiej**

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

 Wolters Kluwer

Warszawa 2020

Stan prawny na 30 kwietnia 2020 r.

Recenzenci

Dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. Akademii Leona Koźmińskiego

Dr hab. Jerzy Kranz, prof. Akademii Leona Koźmińskiego

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Joanna Ośka

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8223-016-1

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Wstęp	23
-------------	----

CZĘŚĆ I Lizbońska Unia Europejska

Rozdział 1

Droga do Traktatu z Lizbony	35
1. Uwagi wstępne	35
2. „Pozostałości z Amsterdamu” (<i>Amsterdam lefts</i>)	36
3. Pakiet nicejski	37
4. Konwent UE i Konferencja Międzyrządowa 2003–2004	48
5. Traktat konstytucyjny – charakter prawny i zakres regulacyjny	51
6. Status Polski w świetle rozwiązań proponowanych przez Traktat konstytucyjny	53
7. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego	54
8. Kontynuowanie reformy ustrojowej Unii Europejskiej w warunkach odrzućenia Traktatu konstytucyjnego	55
9. Droga do kompromisu	58
10. Kompromis ustalony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 21–22.06.2007 r. i Konferencja Międzyrządowa 2007	60
11. Forma prawna Traktatu z Lizbony	61
12. Traktat z Lizbony a Traktat konstytucyjny	65
13. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony	67
14. Wnioski	73

Rozdział 2

Dyskusja o ratyfikacji w Polsce Traktatu konstytucyjnego i Traktatu z Lizbony	76
1. Uwagi wstępne	76
2. Okres refleksji	77

3. Prace nad nowym traktatem rewizyjnym (okres prezydencji niemieckiej)	78
4. Mandat Konferencji Międzyrządowej.....	81
5. Okres prac Konferencji Międzyrządowej i kompromis osiągnięty podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 18–19.10.2007 r.....	84
6. Przebieg procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce.....	90
6.1. Procedura ratyfikowania traktatów rewizyjnych	90
6.2. Ratyfikacja Traktatu akcesyjnego	91
6.3. Procedura ratyfikacyjna Traktatu konstytucyjnego	92
6.4. Procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony	93
6.5. Po referendum w Irlandii	97
7. Wnioski.....	99

Rozdział 3

Reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej	102
1. Uwagi wstępne.....	102
2. Zmiana charakteru prawnego i struktury Unii Europejskiej.....	104
2.1. Przekształcenie Unii Europejskiej w jednolitą organizację międzynarodową	104
2.2. Reformy w dziedzinie „polityk i działań wewnętrznych”	108
2.3. Reformy w dziedzinie „stosunków zewnętrznych” Unii Europejskiej	115
2.3.1. Pojęcie „stosunków zewnętrznych” i systematyka „działań zewnętrznych” Unii Europejskiej.....	115
2.3.2. Reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	116
2.3.3. Główne wyzwania.....	122
2.4. Reforma Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości ...	124
3. Kompetencje Unii Europejskiej.....	127
3.1. Sprezycowanie podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi	127
3.2. Zasady podziału kompetencji i rodzaje kompetencji Unii Europejskiej	133
3.3. Główne kierunki dyskusji nad reformą podziału kompetencji między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi.....	136
4. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wobec prawa krajowego państw członkowskich.....	139
5. Umocnienie wspólnej aksjologii Unii Europejskiej	143
5.1. Wartości, cele i symbole UE.....	143
5.2. Procedura nadzorująca przestrzeganie praworządności.....	148
5.3. Główne kierunki reformy procedury nadzorującej przestrzeganie praworządności	153
6. Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej	156
6.1. Zasady umocnienia legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej .	156
6.2. Umocnienie roli parlamentów narodowych	159

6.2.1. Nowe regulacje dotyczące parlamentów narodowych	159
6.2.2. Mechanizm monitorowania zasady pomocniczości.....	161
6.2.3. Inne postanowienia umacniające pozycję parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej.....	165
6.2.4. Propozycje dalszego umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej.....	166
7. Umocnienie ochrony praw podstawowych	168
7.1. Uwagi wprowadzające.....	168
7.2. Nadanie Karcie Praw Podstawowych mocy prawnej	170
7.3. Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.....	175
7.3.1. Podstawa prawna i obowiązek przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w świetle postanowień art. 6 ust. 2 TUE	175
7.3.2. Ograniczenia przedmiotowe umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.....	177
7.3.3. Forma prawna przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: umowa akcesyjna...	178
7.3.4. Procedura zawarcia umowy dotyczącej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w świetle prawa unijnego	181
7.3.5. Podmioty prowadzące negocjacje, finalizacja negocjacji i podstawowe regulacje.....	183
7.3.6. Opinia Trybunału Sprawiedliwości z 18.12.2014 r., 2/13	184
8. Wystąpienie z Unii Europejskiej	187
9. Elastyczność w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej.....	194
10. Wnioski.....	197

Rozdział 4

Reformy instytucji.....	200
1. Uwagi wstępne.....	200
2. Katalog instytucji Unii Europejskiej	202
3. Zasady działania instytucji	203
4. Reforma Parlamentu Europejskiego.....	204
4.1. Umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego.....	204
4.2. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim.....	205
4.2.1. Problem alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w obliczu „dużego rozszerzenia”: pakiet nicejski.....	205
4.2.2. Modyfikowanie pakietu nicejskiego w toku „dużego” rozszerzenia	211
4.2.2.1. Konsekwencje ustaleń szczytu kopenhaskiego (grudzień 2002 r.).....	211
4.2.2.2. Postanowienia przejściowe dotyczące końca kadencji 1999–2004	212

4.2.2.3. Wyjściowy podział miejsc w kadencji 2004–2009	213
4.2.2.4. Przystąpienie Bułgarii i Rumunii do UE.....	215
4.2.3. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w kadencji 2009–2014.....	217
4.2.3.1. Alokacja miejsc na początku kadencji 2009–2014 według (skorygowanego) pakietu nicejskiego	217
4.2.3.2. Korekta alokacji miejsc w kadencji 2009–2014 na mocy tzw. Protokołu hiszpańskiego	218
4.2.3.3. Korekta alokacji miejsc w kadencji 2009–2014 w związku z przystąpieniem Chorwacji do UE.....	220
4.2.4. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie kadencji 2014–2019 (pakiet lizboński)	221
4.2.5. Brexit i alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie 2019–2024.....	223
4.2.5.1. Powiązania procesu Brexitu z alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie 2019–2024	223
4.2.5.2. Elastyczna alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim w okresie 2019–2024 w związku z Brexitem	225
4.2.6. Zakres uwzględnienia zasady degresywnej proporcjonalności	228
4.2.7. Alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim a formuła podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną	233
4.2.8. W poszukiwaniu trwałego systemu alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.....	236
4.2.9. Refleksje dotyczące ewolucji alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim.....	238
4.3. Propozycje dalszych reform Parlamentu Europejskiego	239
5. Reforma Rady Europejskiej	241
5.1. Rada Europejska jako instytucja Unii Europejskiej	241
5.2. Przewodniczący Rady Europejskiej	243
5.3. Szczyt strefy euro.....	247
5.4. Praktyka działania i propozycje dalszych reform Rady Europejskiej	249
6. Reforma Rady UE.....	251
6.1. Główne kierunki reformy Rady UE i obowiązujący stan prawny	251
6.2. Propozycje dalszych reform Rady UE	254
7. Reforma formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.....	255
7.1. Formuła podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną	255
7.1.1. Uwagi wprowadzające.....	255
7.1.2. Formuła większości kwalifikowanej w Traktacie z Nicei	256

7.1.3. Formuła większości kwalifikowanej w Traktacie konstytucyjnym	263
7.1.4. Formuła większości kwalifikowanej w Traktacie z Lizbony	265
7.1.5. Brexit a formuła większości kwalifikowanej	270
7.2. Zwiększenie liczby obszarów objętych formułą większości kwalifikowanej.....	274
7.2.1. Uwagi wprowadzające.....	274
7.2.2. Zwiększenie liczby obszarów objętych formułą większości kwalifikowanej na mocy Traktatu z Nicei	275
7.2.3. Zwiększenie liczby obszarów objętych formułą większości kwalifikowanej na mocy Traktatu z Lizbony	280
7.2.4. Postulaty zwiększenia w toku reformy UE obszarów, w których Rada UE decyduje większością kwalifikowaną	283
7.3. Refleksje dotyczące ewolucji formuły większości kwalifikowanej	284
8. Prezydencja hybrydowa.....	285
8.1. Znaczenie reformy.....	285
8.2. Ewolucja podstaw prawnych prezydencji i jej powiązań instytucjonalnych	287
8.3. Przyczyny i koncepcje reformy formuły sprawowania prezydencji...	294
8.4. Prezydencja w pracach nad Traktatem Konstytucyjnym.....	299
8.5. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne nowej formuły hybrydowej prezydencji	300
8.6. Funkcje prezydencji.....	307
8.7. Prezydencja hybrydowa w praktyce i główne kierunki reformy	312
9. Reforma Komisji Europejskiej.....	314
9.1. Umocnienie efektywności Komisji Europejskiej i pozycji jej Przewodniczącego	314
9.2. Problem liczby członków Komisji Europejskiej	317
9.2.1. <i>Amsterdams lefts</i>	317
9.2.2. Liczba członków Komisji w Traktacie z Nicei.....	319
9.2.3. Liczba członków Komisji w Traktacie konstytucyjnym.....	322
9.2.4. Liczba członków Komisji w Traktacie z Lizbony	322
9.2.5. Liczba członków Komisji Europejskiej w kadencji 2014–2019	326
9.2.6. Brexit i liczba członków Komisji Europejskiej w kadencji 2019–2024.....	329
9.2.7. Refleksje dotyczące liczby członków Komisji Europejskiej.....	332
9.3. Propozycje dalszych reform Komisji Europejskiej	333
10. Reforma sądów unijnych.....	336
10.1. Ogólne zasady reformy i ich zakres.....	336
10.2. Struktura i skład sądów unijnych.....	338
10.3. Ustanowienie komitetu opiniującego kandydatów na sędziów i rzeczników generalnych	340
10.4. Zmiany w procedurach przed sądami unijnymi	342

10.4.1. Zmiany w procedurze w sprawie skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.....	342
10.4.2. Zmiany w procedurze prejudycjalnej.....	346
10.4.3. Problem uznania jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości do rozpatrywania pytań prejudycjalnych w stosunku do aktów prawnych dawnego III filaru UE.....	347
10.5. Sądy unijne a Brexit.....	350
10.6. Ewolucja liczby i zasad rotacji rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości.....	351
10.6.1. Znaczenie problemu.....	351
10.6.2. Ewolucja liczby rzeczników generalnych do rozszerzenia Unii Europejskiej w 1995 roku.....	352
10.6.3. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie z Nicei ...	355
10.6.4. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie akcesyjnym 2004.....	357
10.6.5. Kwestia liczby rzeczników generalnych w Traktacie konstytucyjnym.....	358
10.6.6. Uzgodnienia podjęte podczas negocjacji nad Traktatem z Lizbony.....	359
10.6.7. Finalizacja podjętych ustaleń.....	360
10.6.8. Brexit a liczba rzeczników generalnych.....	362
10.6.9. Refleksje dotyczące liczby rzeczników generalnych.....	363
11. Reforma organów doradczych.....	364
12. Wnioski.....	366
Rozdział 5	
Reformy w dziedzinie prawa pierwotnego Unii Europejskiej.....	371
1. Uwagi wstępne.....	371
2. Zakres reform procedury zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE.....	373
3. Reforma procedury zawarcia traktatu rewizyjnego: „zwykła procedura zmiany”.....	374
3.1. Przebieg procedury.....	374
3.2. Praktyka po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.....	375
3.3. Dyskutowane zmiany procedury.....	377
4. Reforma procedur kładki: „uproszczona procedura zmiany”.....	378
4.1. Klasyfikacja procedur kładki.....	378
4.2. Procedury kładki o charakterze strukturalnym.....	379
4.2.1. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 6 TUE.....	379
4.2.2. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 7 TUE.....	380
4.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i>	380
4.3.1. Procedura kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”.....	380
4.3.2. Procedura kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem sprzeciwu ze strony parlamentów narodowych.....	381

4.3.3. Procedura kładki <i>ad hoc</i> w ścisłym rozumieniu (<i>sensu stricto</i>).....	381
4.3.4. Procedury kładki <i>ad hoc</i> , w których decyzja w sprawie zmiany Traktatów podejmowana jest w formie aktu unijnego prawa pochodnego	382
4.3.5. Procedury kładki – dotychczasowa praktyka.....	383
4.4. Dyskutowany zakres wykorzystania procedur kładek w toku reformy ustrojowej Unii Europejskiej.....	385
5. Zawieranie traktatów akcesyjnych	386
5.1. Procedura zawierania traktatów akcesyjnych.....	386
5.2. Dyskutowany zakres modyfikacji	387
6. Zawieranie przez UE umów międzynarodowych	388
6.1. Konsekwencje przekształcenia Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową.....	388
6.2. Sprezycowanie kompetencji Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych.....	390
6.3. Procedura zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych.....	394
6.4. Rozszerzenie zakresu przedmiotowego Wspólnej Polityki Handlowej a zawieranie umów handlowych nowej generacji.....	397
7. Perspektywa rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE.....	403
7.1. Rewizja Traktatów związana z Brexitem	403
7.2. Rewizja Traktatów związana z reformą strefy euro	404
7.3. Nowy „traktat europejski” dla Unii w zamierzeniu PiS?	406
8. Wnioski.....	409

Rozdział 6

Reformy w dziedzinie prawa pochodnego UE	412
1. Uwagi wstępne.....	412
2. Katalog aktów prawa pochodnego i nowa hierarchia aktów prawa pochodnego	414
3. Kontekst wcześniejszej komitologii – procedura regulacyjna połączona z kontrolą.....	416
4. Akty delegowane	420
4.1. Podstawa prawna	420
4.2. Pojęcie aktu delegowanego, czas trwania i warunki przekazania uprawnień	422
4.3. Uprawnienia prawodawcy: warunki przekazania Komisji Europejskiej uprawnień przez Parlament Europejski i Radę UE	429
4.3.1. Odwołanie przekazanych uprawnień przez Parlament Europejski lub Radę UE	433
4.3.2. Prawo sprzeciwu Parlamentu Europejskiego lub Rady UE.....	435
4.4. Akty delegowane a procedura regulacyjna połączona z kontrolą	438

5. Akty wykonawcze.....	440
5.1. Podstawa prawna	440
5.2. Zasadnicze elementy pojęcia aktu wykonawczego	443
5.3. Zakres zmian wprowadzonych do systemu komitologicznego	445
5.3.1. Poprzedni system komitologiczny.....	445
5.3.2. Zasady nowego systemu komitologicznego	446
5.3.3. Nowe procedury komitologiczne.....	449
5.3.4. Zasady „przejęcia” od starej do nowej komitologii	452
5.3.5. Propozycje reformy procedury komitologicznej.....	453
6. Wokół kryteriów rozróżnienia aktów delegowanych od aktów wykonawczych	454
7. Zmiany w procedurach postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości nakierowane na podniesienie efektywności prawa UE	458
7.1. Zmiany w procedurze w sprawie skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego	458
7.2. Zmiany w procedurze prejudycjalnej	465
8. Wnioski.....	468

Rozdział 7

Dostosowania ustrojowe w Polsce do reform wprowadzonych

na mocy Traktatu z Lizbony	470
1. Uwagi wstępne.....	470
2. Ustawa kooperacyjna 2010.....	472
2.1. Okoliczności uchwalenia ustawy.....	472
2.2. Procedury kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”	473
2.3. Procedury kładki <i>sensu stricto</i> i inne przypadki określone w art. 14 i 15 ustawy kooperacyjnej	475
2.4. Klauzula elastyczności	478
2.5. Inne przypadki wyodrębnione w ustawie koordynacyjnej	479
2.6. Podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia z Unii Europejskiej	481
2.7. Ocena	490
3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24.11.2010 r.....	493
3.1. Punkt odniesienia: wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.....	493
3.2. Suwerenność Polski a członkostwo w Unii Europejskiej.....	499
3.3. Nowe formy zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE: traktat rewizyjny i strukturalne klauzule kładki (art. 48 ust. 6 i 7 TUE).....	502
3.3.1. Zwykła procedura zmiany.....	502
3.3.2. Procedura kładki z zastrzeżeniem „zatwierdzenia” (art. 48 ust. 6 TUE)	503
3.3.3. Procedura kładki bez zastrzeżenia „zatwierdzenia” (art. 48 ust. 7 TUE)	504
3.3.4. Klauzula elastyczności (art. 352 TFUE).....	505
3.4. Ocena	506

4. Postulat dostosowania Konstytucji.....	507
4.1. Konstytucja RP a członkostwo w Unii Europejskiej.....	507
4.2. Identyfikacja zasadniczych problemów.....	509
4.2.1. Problemy o charakterze strukturalnym.....	509
4.2.2. Umocnienie efektywności prawa unijnego w polskim porządku prawnym.....	510
4.2.3. Niejasności w obecnie obowiązujących postanowieniach Konstytucji RP.....	511
4.3. Nowe okoliczności związane z wejściem w życie Traktatu z Lizbony.....	512
4.4. Perspektywa wejścia Polski do strefy euro.....	514
4.5. Dotychczasowe prace nad rozdziałem unijnym Konstytucji RP.....	515
5. Wnioski.....	518

CZĘŚĆ II

Post-lizbońska Unia Europejska

Rozdział 8

Sanacja strefy euro: środki podejmowane jako bezpośrednia reakcja

na kryzys finansowy w niektórych państwach strefy euro.....	523
1. Uwagi wstępne.....	523
2. Ustanowienie mechanizmów wsparcia finansowego państw strefy euro	524
2.1. Mechanizm grecki.....	524
2.2. Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności.....	527
3. Umocnienie konkurencyjności państw członkowskich UE:	
Pakt Euro Plus.....	529
4. Umocnienie dyscypliny budżetowej: Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.....	533
5. Sześciopak i Dwupak.....	536
6. Zgodność TEMS i TUF z prawem UE oraz uwarunkowania konstytucyjnoprawne w państwach członkowskich UE.....	538
7. Szczyt strefy euro.....	542
7.1. Ustanowienie i ewolucja szczytu euro.....	542
7.2. Skład i charakter szczytu euro.....	544
7.3. Przewodniczący szczytu euro.....	546
7.4. Kompetencje szczytu euro.....	548
7.5. Zajmowane przez szczyt euro stanowiska: procedura, rodzaje i charakter.....	549
7.6. Posiedzenia szczytu euro.....	553
7.7. Inne ważniejsze regulacje organizacyjne.....	554
7.8. Problem zgodności szczytów euro z prawem UE.....	556
8. Wnioski.....	557

Rozdział 9**Konsolidacja strefy euro: strefa euro jako podstawa**

„rzeczywistej” UGiW	560
1. Uwagi wstępne	560
2. Program 2012	561
3. Bilans okresu przejściowego	563
3.1. Instrumenty nowego zarządzania gospodarczego i umocnienia dyscypliny budżetowej	563
3.2. Umocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu	567
3.3. Plan ustanowienia unii bankowej	569
4. Program 2015	571
5. Program 2017	581
5.1. Dokument Komisji Europejskiej z 31.05.2017 r.	581
5.2. Pakiet Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r.	585
6. Program 2018–2019	590
6.1. Pakiet Komisji Europejskiej z czerwca 2019 r.	590
6.2. Pakiet Eurogrupy z 15.06.2019 r.	596
6.3. Posiedzenie Szczytu euro 21.06.2019 r.	597
6.4. Bilans roku 2019	598
7. Wnioski	601

Rozdział 10**Stan debaty nad ustrojem post-lizbońskiej Unii Europejskiej**

i jej uwarunkowania	604
1. Uwagi wprowadzające	604
2. Główne etapy reformy ustrojowej Unii Europejskiej	605
3. Modelowe ujęcia reformy Unii Europejskiej po zamknięciu etapu sanacji strefy euro	607
4. Scenariusze unijne	610
5. Wnioski	615

Rozdział 11**Pojęcie „unii politycznej”, jej przyszłe ramy instytucjonalne i procedury ustanowienia**

.....	617
1. Uwagi wprowadzające	617
2. Pojęcie „unii politycznej”	618
3. Propozycje Komisji Europejskiej nakierowane na ustanowienie unii politycznej	619
4. Rozważania doktrynalne dotyczące ustanowienia „unii politycznej”	626
5. Procedury i instrumenty ustanowienia „unii politycznej”	632
6. Wnioski	642

Rozdział 12**„Integracja zróżnicowana” (*differentiated integration*) czy „integracja elastyczna” (*flexible integration*)? Granice wewnętrznego**

zróżnicowania Unii Europejskiej	645
1. Uwagi wprowadzające	645
2. „Integracja zróżnicowana”	647
3. Krytyka teorii „zróżnicowanej integracji”	648
4. Reforma Unii w ramach instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej...	652
5. Integracja elastyczna (<i>flexible integration</i>)	655
6. Wnioski.....	660

Rozdział 13**„Integracja elastyczna” a niepraworządność w państwie członkowskim UE**

662

1. Uwagi wprowadzające	662
2. Konsolidacja Unii Europejskiej wokół praworządności.....	665
3. Unijny „system ochronny”	673
3.1. Podstawowe elementy unijnego „systemu ochronnego”	673
3.2. Polityczna izolacja państwa niepraworządnego w UE.....	675
3.3. Ograniczanie szkód w ramach unijnej wspólnoty prawnej	676
3.4. Ograniczenie przepływu środków z budżetu unijnego do państwa niepraworządnego	676
3.5. Wzmocniona współpraca	677
3.6. Wyłączenie wpływu państwa niepraworządnego na dalszy rozwój ustrojowy UE	678
3.7. <i>Exit</i> państwa niepraworządnego	679
3.8. Wykluczenie państwa niepraworządnego.....	681
4. Konsolidacja i usprawnienie unijnego „mechanizmu ochronnego”	684
5. Wnioski.....	687

Podsumowanie	691
---------------------------	-----

Bibliografia	711
---------------------------	-----

„Dyskutując o naszych związkach ze Wspólnotą, mówimy przede wszystkim o sprawach gospodarczych. Pamiętajmy jednak, że istota tych związków dotyczy sfery politycznej naszego szeroko pojętego bezpieczeństwa. Dzisiejsze związki ze Wspólnotą i jutrzejsze do niej wejście przesądza o stabilizacji naszego bezpieczeństwa. Wspólnota była bowiem od początku, i nadal pozostaje, przedsięwzięciem politycznym. Nasze stowarzyszenie, nasze dążenie do członkostwa ma przede wszystkim charakter polityczny. Chodzi nam o to, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, aby raz na zawsze oddalić od nas widmo totalitaryzmu oraz zapewnić przyszłość demokracji w naszym kraju. Dzięki traktatom, które legły u podstaw Wspólnoty, dzięki swojej działalności, Wspólnoty są dzisiaj, obok Stanów Zjednoczonych, bastionem demokracji na świecie.

Z drugiej strony idzie o zapewnienie naszemu krajowi bezpiecznego miejsca w Europie. Cel ten jest dla nas ważniejszy niż dla krajów, które są dzisiaj członkami Wspólnoty. Nie trzeba przypominać, że w ciągu dwóch ostatnich stuleci zagrożone były nie tylko granice Polski, nie tylko jej niepodległość, ale zagrożone było istnienie narodu. Stowarzyszenie ze Wspólnotą będzie dla nas gwarancją, podobnie jak dla innych krajów członkowskich, nie tylko rozwoju gospodarczego i społecznego, przede wszystkim będzie gwarancją zachowania i promieniowania naszej egzystencji narodowej”.

Z przemówienia ówczesnego Ministra Spraw Zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego, wygłoszonego 21 maja 1992 r. w Sejmie, w związku z procedurą ratyfikacji układu stowarzyszeniowego. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa 1997, s. 225–226.

Wstęp

Na początku 2020 r. rozpoczęły się prace nad zwołaniem „Konferencji w sprawie przyszłości Europy”¹. Formalnie Konferencja miała rozpocząć się 9.05.2020 r. w 70. rocznicę opublikowania Deklaracji Schumana. Miałyby potrwać dwa lata i sfinalizować swoje prace Wspólną Deklaracją podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2022 r.² Pomyślana jest jako wielopłaszczyznowe forum dyskusyjne (na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym, obywatelskim), w ramach którego zostaną ocenione z jednej strony doświadczenia związane z ponad 10-letnim obowiązywaniem Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1.12.2009 r.), z drugiej zaś – nowe wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska. Wspólnym mianownikiem tych wyzwań jest przede wszystkim kryzys demokracji liberalnej, silne tendencje nacjonalistyczne i populistyczne, rozchwianie zachodniego systemu bezpieczeństwa i narastające przesunięcia w globalnym układzie sił³.

Planowano, że debaty podczas Konferencji pójdą w dwóch zasadniczych kierunkach⁴:

- 1) po pierwsze, skupione będą na priorytetach politycznych w działalności Unii Europejskiej. Wytyczną w tej mierze miałyby być „Program dla Europy” przedstawiony przez Ursulę von der Leyen latem 2019 r. jeszcze jako desygnowaną na przewodniczącą Komisji Europejskiej⁵. W Programie tym wskazała ona następujące, najważniejsze obszary działania w kadencji Komisji 2019–2024: Europejski Zielony Ład, Gospodarka, która służy ludziom (w tym finalizacja reformy strefy euro), Europa na miarę ery cyfrowej, Ochrona naszego europejskiego stylu życia (w tym prawo-

¹ Stanowisko Parlamentu Europejskiego dotyczące konferencji w sprawie przyszłości Europy. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15.01.2020 r. (2019/2990 (RSP)).

² *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe*. Brussels, 22.1.2020 COM(2020) 27 final, pkt 6.

³ Zob. T. Bunde, R. Carr, S. Eisentraut, Ch. Erber, J. Hammelehle, L. Hartmann, J. Kabus, F. Stark, J. Voje, *Munich Security Report 2020*, Munich Security Conference, luty 2020, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2020/> (dostęp: 2.03.2020 r.).

⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council shaping the Conference on the Future of Europe*. Brussels, 22.1.2020 COM(2020) 27 final, pkt 2.

⁵ *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp: 2.03.2020 r.). Szerzej na ten temat: *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Warszawa 2019.

rządność i tworzenie polityki migracyjnej), Silniejsza pozycja Europy w świecie, Nowy impuls dla demokracji europejskiej⁶;

- 2) **po drugie**, obrady Konferencji miałyby również dotyczyć reform ustrojowych Unii Europejskiej. W tym przypadku głównym punktem odniesienia pozostają nadal scenariusze ewolucji ustrojowej Unii nakreślone w *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, opublikowanej przez Komisję Europejską 1.03.2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich⁷.

Pandemia koronawirusa, która dosięgła Europy również na początku 2020 r. i rozpoczęła gwałtowną ekspansję, wywoła „terapię szokową” także w stosunku do Unii Europejskiej. Społeczeństwa państw Europy czeka bardzo trudny okres: upadek wielu przedsiębiorstw, znaczny wzrost liczby bezrobotnych, recesja gospodarcza o nieznanym jeszcze głębi ani długości trwania. Panuje powszechna opinia, że pandemia koronawirusa pociągnie za sobą głębokie, wstrząsające dotychczasowymi układami w skali globalnej, regionalnej i narodowej następstwa. Opinie te są natomiast podzielone, jeśli chodzi o konkretne kierunki tych następstw. Niektórzy twierdzą, że konsekwencje pandemii koronawirusa przypieczętują los demokracji liberalnych, doprowadzą do rozpadu Unii Europejskiej oraz rewitalizacji nacjonalistycznych państw narodowych. Tak jednak nie musi być. Pandemia koronawirusa bardzo brutalnie ukazała współzależności globalne, a zarazem wartość transgranicznych procesów integracyjnych oraz kruchość i nieadekwatność działań, ograniczonych do ram państwowych⁸.

Rozpoczęcie Konferencji w sprawie przyszłości Europy przesunięto co najmniej do września 2020 r.⁹ Nie straci ona jednak na znaczeniu, bowiem w jej ramach koncentrować się będą debaty nad przyszłym kształtem integracji europejskiej. Przede wszystkim pod wpływem następstw pandemii koronawirusa gruntownej redefinicji ulegną priorytety polityczne działań Unii Europejskiej. Nie oznacza to, że zadania nakreślone w dotychczasowym „planie” Przewodniczącej Komisji Europejskiej stracą na ważności. Zejdą one jednak na plan dalszy wobec konieczności koncentracji wszelkich zasobów na zwalczaniu pandemii, a następnie jej skutków społecznych i gospodarczych. Unia koncentruje obecnie swoje zasoby finansowe oraz dostosowuje mechanizmy stojące w jej dyspozycji do tych zasadniczych wyzwań. Podporządkowuje temu negocjacje nad perspektywą budżetową na lata 2021–2027 oraz działania w krótkim-, średnim- i strategicznym wymiarze nakierowane na przezwyciężenie następstw pandemii ko-

⁶ Konkretyzacja tego programu – zob. *Program prac Komisji Europejskiej na 2020 r. Ambitny plan działania dla Unii, która mierzy wyżej*. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP/20/124, Bruksela, 29.01.2020 r.

⁷ Komisja Europejska COM(2017)2015 z 1.03.2017 r.

⁸ J. Barcz, J. Truszczyński, *Unia Europejska „w czasach zarazy”*. Ekspertyza Konferencji Ambasadorów RP, opublikowana 6.04.2020 r. <https://ambasadorowie.org/2020/04/10/unia-europejska-w-czasach-zarazy/> (dostęp: 19.04.2020 r.).

⁹ D. Suica (Vice-President of the European Commission and Commissioner in charge of Democracy and Demography), *Coronavirus re-sets agenda for Conference on Future of Europe*, „Financial Times”, <https://www.neweurope.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-postponed/> (dostęp: 16.04.2020 r.).

ronawirusa¹⁰. Do zasadniczych wyzwań należeć będzie również zachowanie spójności unijnego rynku wewnętrznego (którego ważne zasady zostały zawieszane, aby umożliwić efektywne zwalczanie następstw pandemii) oraz umocnienie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w związku z możliwymi przesunięciami układu politycznego w skali globalnej.

Przedmiot niniejszej książki koncentruje się na drugim aspekcie debat Konferencji, tj. na reformie ustrojowej Unii Europejskiej. Nie ulega jednak wątpliwości, że sprecyzowanie politycznych priorytetów działania Unii i radykalne zmiany w tym zakresie pod wpływem następstw pandemii koronawirusa będą miały bezpośredni wpływ na ewolucję ustrojową Unii. Autor niniejszej książki nie podziela opinii, że następstwa pandemii będą miały katastrofalny wpływ na konstrukcję integracji europejskiej. Mimo początkowych błędów¹¹, Unia szybko zaczęła podejmować efektywne działania na rzecz zwalczania pandemii oraz przeznaczona na ten cel olbrzymie środki. Następstwa pandemii koronawirusa będą raczej podobne do następstw kryzysu finansowego, który wstrząsnął strefą euro: dał on asumpt do wypracowania planu i podjęcia konsekwentnych działań na rzecz pierw sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro.

W przypadku następstw pandemii koronawirusa reformy ustrojowe Unii Europejskiej będą musiały przede wszystkim gwarantować efektywną realizację zmodyfikowanych priorytetów politycznych Unii.

Oznacza to zwłaszcza konieczność radykalnego umocnienia sprawności zarządzania gospodarczego w UE, co jest równoznaczne z przyspieszeniem realizacji planowanych reform strefy euro.

Oznacza to również konieczność podniesienia efektywności unijnego procesu decyzyjnego (dalsze odchodzenie od jednomyślności państw członkowskich na rzecz podejmowania decyzji w formule większości kwalifikowanej) oraz gruntowne przemyślenie podziału kompetencji między Unię a jej państwa członkowskie, zwłaszcza w zakresie kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie oraz kompetencji wspierających, koordynacyjnych i uzupełniających Unii: niektóre państwa członkowskie, zarzucające obecnie Unii Europejskiej zaniechanie i opieszałość w działaniach nakierowanych na zwalczanie pandemii koronawirusa, „pomijają”, że uprzednio zazdrośnie strzegły wyłączności swoich kompetencji w dziedzinie zdrowia publicznego (art. 168

¹⁰ Zob. np. Plan działania Komisji Europejskiej i Przewodniczącego Rady Europejskiej przedłożony 15.04.2020 r. – (*Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures*), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf (dostęp: 19.04.2020 r.).

¹¹ Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU coordinated action to combat the coronavirus pandemic and its consequences, 16.04.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_675 (dostęp: 19.04.2020 r.).

TFUE odnoszący się to tej problematyki objęty jest jedynie kompetencjami wspierającymi, koordynacyjnymi i uzupełniającymi Unii).

Wreszcie oznacza to także, że przestrzeganie praworządności stanie się głównym testem wiarygodnego i efektywnego statusu państwa członkowskiego w Unii Europejskiej, a w efekcie przynależności do Unii. Jedno z głównych założeń niniejszej książki wskazuje na przestrzeganie praworządności jako zasadnicze kryterium członkostwa w Unii Europejskiej i zarazem jako granicę, za którą zaczyna się głęboka marginalizacja niepraworządnego państwa członkowskiego. Formacje polityczne w państwach członkowskich UE, którym zarzucane są działania niepraworządne, mają nadzieję, że pandemia koronawirusa da się wykorzystać do „legitymizacji” takich działań i utrwalenia ich władzy. Następstwa będą jednak przeciwne¹²: Unia Europejska działająca na rzecz przewyciężenia następstw pandemii będzie wymagała umocnienia solidarności i wiarygodności między państwami członkowskimi, a to z kolei zakłada konsekwentne trzymanie się przez nie wspólnych wartości, w tym zwłaszcza przestrzegania praworządności.

We wstępie do książki, niezależnie od powyższych uwag, należy podkreślić kilka wiodących założeń, które łączą zawarte w niej rozważania. Jest to tym istotniejsze, że zmiany zarówno w środowisku międzynarodowym Unii Europejskiej, jak i w sytuacji wewnętrznej w Unii (w poszczególnych państwach członkowskich), nabrały w ostatnich latach wcześniej niezakładanego tempa i często obierają mało obliczalne kierunki. Tendencje te są obecnie dodatkowo wzmocnione następstwami pandemii koronawirusa.

1. Przede wszystkim należy docenić obecny stan ustrojowy Unii Europejskiej, wprowadzony na mocy Traktatu z Lizbony. Prawie nazajutrz po jego wejściu w życie pojawiła

¹² Parlament Europejski w rezolucji z 17.04.2020 r. w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami (2020/2616(RSP)), w dziale – *Ochrona demokracji, zasady państwa prawa i praw podstawowych* – podkreślił (punkt 46), że „należy nadal stosować Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej i zapewniać poszanowanie praworządności, oraz że w kontekście środków nadzwyczajnych władze muszą dopilnować, by wszyscy korzystali z tych samych praw i z takiej samej ochrony; podkreśla, że wszystkie środki przyjmowane na szczeblu krajowym lub europejskim muszą być zgodne z zasadą praworządności, ściśle proporcjonalne do wymogów sytuacji, wyraźnie powiązane z trwającym kryzysem zdrowotnym, ograniczone w czasie i poddawane regularnej kontroli”; Parlament Europejski uznał za całkowicie niezgodne z wartościami europejskimi zarówno decyzję rządu węgierskiego o przedłużeniu stanu wyjątkowego na czas nieokreślony, o upoważnieniu rządu do bezterminowego sprawowania władzy w drodze dekretów, a także o osłabieniu nadzoru Parlamentu w sytuacjach nadzwyczajnych, jak i działania podjęte przez polski rząd – a mianowicie zmianę ordynacji wyborczej wbrew orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego i przepisom przewidzianym w ustawie – by w czasie pandemii przeprowadzić wybory prezydenckie, co może zagrozić życiu obywateli polskich i podważyć koncepcję wolnych, równych, bezpośrednich i tajnych wyborów, o których mowa w Konstytucji RP. Następnie (w punkcie 47 rezolucji) Parlament Europejski wezwał Komisję Europejską, aby „pilnie oceniła, czy środki nadzwyczajne są zgodne z traktatami, oraz w pełni wykorzystała wszystkie dostępne unijne narzędzia i sankcje, w tym budżetowe, w celu usunięcia tego poważnego i utrzymującego się naruszenia prawa, a także ponownie podkreśla natychmiastową potrzebę unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych; wzywa Radę, by powróciła do dyskusji i procedur związanych z toczącymi się postępowaniami na podstawie art. 7” (TUE).

<https://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/texts-adopted.html> (dostęp: 19.04.2020 r.).

się atrakcyjnie brzmiąca teza, że „Unia lizbońska” należy do przeszłości¹³. W moim pojęciu założenie takie jest gruntownie błędne: Traktat z Lizbony wprowadził fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, iż skuteczna reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią¹⁴. W przeciwnym bowiem wypadku realna staje się fragmentacja procesu integracji europejskiej.

2. Zmienił się zasadniczo punkt odniesienia dla dyskusji o groźbie fragmentacji Unii Europejskiej. Głównym następstwem kryzysu finansowego nie stał się – jak wieszczono – rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza. Przeciwnie: kryzys dał mocny impuls do działań na rzecz – wpraw – sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei asumpt do uzasadnionych obaw, iż jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską: w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawała Wielka Brytania, nienależąca do strefy euro. Wraz z Brexitem zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie. Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście Komisji Europejskiej, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki” i strategii „pragmatycznej ścieżki”. Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła wyraz w tzw. ofercie Junckera (wrzesień 2017 r.), stosownie do której wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (wielu prędkości). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”: pakiet Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r., nakierowany na realizację tych elementów reformy Unii Gospodarczej i Walutowej, które są realistyczne w wymiernym czasie. Oznacza to zarazem pewne „spłaszczenie” planowanych, ambitnych reform. Następstwem takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie – staje się głównym nurtem jej reformy ustrojowej. Zarazem państwo członkowskie, które nie zdecyduje się na określenie strategii wejścia do strefy euro, jest wystawione na niebezpieczeństwo

¹³ Zob. np. przebieg dyskusji podczas debat zorganizowanych w 2013 r. na zaproszenie ówczesnego Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego: *Przyszłość Europy. Polska perspektywa* (debaty na zaproszenie Prezydenta RP), Warszawa 2014.

¹⁴ *Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communique. Proceedings from a political seminar held in Berlin on 7–8 November 2013*, red. Ch. Rosselli, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 12/13 December 2013.

pogłębiającego się zmarginalizowania w ramach UE. Jak wspomniano wyżej, przeciężenie następstw gospodarczych pandemii koronawirusa będzie wymagało umocnienia efektywności zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, a to z kolei oznacza, że planowane reformy strefy euro muszą być konsekwentnie i bez zwłoki realizowane.

3. Strategia „pragmatyczna” i „wspólnej ścieżki” wskazuje na kolejną zaletę ustroju Unii Europejskiej ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony: wyraża się ona we wprowadzeniu do Traktatów procedur, które umożliwiają ewolucję ustroju Unii bez konieczności sięgania do traktatu rewizyjnego. Ta możliwość „elastycznej” ewolucji ustroju Unii przebiega w kilku płaszczyznach. Znalazła ona wyraz zarówno w wielu ściśle zaprogramowanych w Traktacie działaniach, prowadzących do sprecyzowanego rezultatu (jak choćby dochodzenie do finalnej formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną), jak i w licznych procedurach kładki, które umożliwiają wprowadzanie istotnych zmian ustrojowych bez konieczności sięgania do traktatu rewizyjnego. Co prawda, podejmowanie w tych ramach działań implementacyjnych okazało się przedsięwzięciem trudnym, niemniej po wejściu Traktatu z Lizbony w życie stopniowo przeprowadzono najistotniejsze reformy: doprecyzowano nowe procedury legislacyjne, zwłaszcza wydawanie aktów delegowanych i wykonawczych (nowa komitologia, sprecyzowanie kryteriów rozdziału aktów delegowanych i aktów wykonawczych), „uruchomiono” procedurę inicjatywy obywatelskiej oraz negocjacje nad umową w sprawie przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, „uruchomiono”, wbrew pierwotnemu powszechnemu sceptycyzmowi, jedną z procedur kładek (ust. 6 art. 48 TUE), ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, podporządkowaną Wysokiemu Przedstawicielowi do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W dziedzinie zarządzania Unią – w wyniku przekształcenia Rady Europejskiej w unijną instytucję, ustanowienia jej Przewodniczącego oraz wprowadzenia tzw. hybrydowej prezydencji – nastąpiły istotne zmiany, określane jako przejście od zarządzania *botton-up* do zarządzania *top-down*, tj. koncentracja i personifikacja zarządzania w Radzie Europejskiej i nadszodziejwanie mocna emancypacja roli jej Przewodniczącego. Zważmy, że również porządzenie sobie z nadchodzącymi wyzwaniami: budową wspólnej polityki obronnej, wypracowaniem wspólnej polityki migracyjnej, przeprowadzeniem ważnych elementów reformy strefy euro, nie wymaga ingerencji w postanowienia Traktatów, lecz może być realizowane przy pomocy istniejących procedur, pod warunkiem że państwa członkowskie podejmą stosowne uzgodnienia. *Last but not least*, o elastyczności procedur dostosowań ustrojowych Unii, wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony, do nowych wyzwań dobrze świadczy sprawne poradzenie sobie przez UE z instytucjonalnymi następstwami Brexitu.

4. Podkreślając znaczenie mechanizmów umożliwiających „elastyczną” ewolucję ustroju Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na zmianę innego, istotnego paradygmatu: uprzednio wiodące założenie łączyło mocno podnoszenie efektywności działania procesu integracji europejskiej z umacnianiem wewnętrznego ujednoczenia w ramach Wspólnot, a następnie Unii. Obecnie wewnętrzne zróżnicowanie w Unii Europejskiej

stało się faktem: narastające, wewnętrzne zróżnicowanie w ramach Unii Europejskiej należy więc przyjąć jako trwałą, strukturalną cechę procesu integracji europejskiej, która musi być uwzględniana w toku poszukiwania modelu Unii, umacniającej swoją efektywność. Zróżnicowanie takie może stać się ważnym czynnikiem podnoszącym dynamikę procesu integracji i wychodzącym naprzeciw postulatowi umocnienia zasady subsydiarności. Z ustrojowego punktu widzenia zasadniczym warunkiem powodzenia takiego rozwoju jest to, aby przejawy zróżnicowania przebiegały w ramach proceduralnych określonych Traktatami (tak też się dzieje: z coraz większym powodzeniem jest wykorzystywana procedura wzmocnionej współpracy, sięgnięto do stałej współpracy strukturalnej we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony, istnieją odrębne reżimy grupy Schengen czy Unii Gospodarczej i Walutowej z interesującymi doświadczeniami tzw. klauzul otwartości w srodach budowania unii bankowej). W grę wchodzi bowiem zachowanie spójności procesu integracji. Jednym z głównych zadań nadchodzącej dyskusji będzie określenie takich „pieczołowicie wypracowanych mechanizmów instytucjonalnych” (*carefully crafted institutional mechanisms*)¹⁵, które będą zapewniały możliwość „pogłębiania” integracji przez grupy państw członkowskich oraz gwarantowały spójność ustrojową całej Unii Europejskiej. Abstrahując od tego, że obecnie nie ma raczej dobrej atmosfery politycznej w państwach członkowskich do reform ustroju Unii, które wymagałyby zawarcia traktatu rewizyjnego, to jednak gotowość do zawierania kompromisów nakierowanych na umocnienie efektywności działań Unii bez wątpienia się umocni. Wynika to choćby z tego, że potrzebne będą szybkie i zdecydowane wspólne działania na rzecz przezwyciężenia następstw gospodarczych i społecznych pandemii koronawirusa. Można więc zakładać, że realistyczne stanie się ponowne „uruchomienie” procedur kładek, podobnie jak miało to miejsce pod wpływem następstw kryzysu finansowego (co otworzyło drogę do ważnych reform ustrojowych UE).

5. Jeśli powyżej wskazywano, że problem fragmentacji procesu integracji europejskiej związany z konsolidacją strefy euro zmienił zasadniczo (w następstwie strategii „wspólnej ścieżki”) swój charakter, to należy zarazem wskazać, że pojawił się znacznie groźniejszy czynnik, który może prowadzić do wstrząsu w spójności Unii Europejskiej. Chodzi o narastającą niepraworządność w Polsce i na Węgrzech. Następstwem związanych z tym problemów jest z jednej strony „ujawnienie się” praworządności jako wspólnego mianownika Unii Europejskiej – niepraworządność bowiem jest zaprzeczeniem integracji i prowadzi do podważenia podstaw, na jakich zasadza się Unia. Z drugiej strony następstwem niepraworządności w państwie członkowskim jest, nawet jeśli są uzasadnione skargi na słabą efektywność reakcji ze strony UE, pogłębiająca się izolacja państwa niepraworządnego w Unii (zjawisko „otorbiania” takiego państwa). W przypadku pogłębiania się i utrwalenia niepraworządności może wystąpić sytuacja, w której margines izolacji zostanie wyczerpany i zabraknie miejsca w Unii dla takiego państwa. Nie jest to proces łatwy z punktu widzenia spójności Unii i procedur unijnych: decydujący będzie na pewnym etapie tekst „odwracalności”, tj. politycznego oszaco-

¹⁵ *Shaping the Future...*, s. 10.

wania, czy w danym państwie możliwy jest powrót do rządów prawa. Bez wątplenia jednak skutki społeczne, gospodarcze i polityczne pandemii koronawirusa przyspieszą związane z tym procesy.

Autor książki jako wysoki urzędnik polskiego MSZ zajmował się różnymi aspektami członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a od ponad 20 lat zajmuje się naukową analizą ewolucji ustrojowej Unii. Niniejsza książka stanowi podsumowanie tych doświadczeń i badań, przy czym wcześniejsze wywody zostały gruntownie zaktualizowane¹⁶. Przede wszystkim jednak zmienił się punkt odniesienia analizy: z jednej strony uwzględniono istotną zmianę paradygmatów mających wpływ na dalszą ewolucję ustroju Unii (wskazana wyżej strategia ścieżki „wspólnej” i ścieżki „pragmatycznej”, narastające problemy związane z praworządnością w niektórych państwach członkowskich, spinane obecnie wspólnym mianownikiem następstw pandemii koronawirusa), z drugiej zaś strony – w związku z czekającą nas kolejną debatą nad reformami ustrojowymi Unii – skoncentrowano się na ukazaniu źródeł i kontekstu poszczególnych problemów ustrojowych i propozycji reformy Unii. Może to być szczególnie interesujące dla Czytelnika, pamięć instytucjonalna odgrywa bowiem fundamentalną rolę w negocjacjach nad reformami ustrojowymi UE.

Materia książki została podzielona na dwie zasadnicze części. Rozdziały zawarte w części I: *Lizbońska Unia Europejska* (od rozdziału 1 do 7) odnoszą się do źródeł regulacji ustrojowych oraz ewolucji poszczególnych zagadnień instytucjonalnych wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony oraz implementacji reform zaprogramowanych w tym Traktacie. W tym kontekście omówione są projekty diskutowanych, dalszych reform związanych z poszczególnymi obszarami ustroju lizbońskiej Unii Europejskiej (ustanowionej na mocy Traktatu z Lizbony). Rozdziały natomiast (od 8 do 13) zawarte w części II: *Postlizbońska Unia Europejska*, koncentrują się przede wszystkim na konsekwencjach kryzysu finansowego i działaniach ustrojowych podejmowanych na rzecz sanacji strefy euro, a następnie jej konsolidacji. Związane są z tym dalsze, istotne kwestie ustrojowe, zwłaszcza zakres oddziaływania reformy strefy euro na ewolucję ustrojową Unii Europejskiej jako całości. Należy przy tym uwzględnić, że rozważania zawarte w obu częściach są mocno powiązane, jak bowiem wskazano wyżej, Unia postlizbońska budowana jest na mocnej podstawie Unii lizbońskiej.

¹⁶ Najważniejsze publikacje książkowe autora w układzie chronologicznym: *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym (wraz z tekstem Traktatu)*, Warszawa 2005; *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2011; *Traktat z Lizbony. Głównie kierunki reformy ustrojowej Unii Europejskiej oraz Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012; *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, Piaseczno 2016; *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017. Wybór najważniejszych artykułów autora i przyczynków z ostatnich lat zawarty jest w publikacji: *Polska w Unii Europejskiej w latach 2016–2019. Wybór artykułów i przyczynków*, Piaseczno 2019. Książka jest dostępna w systemie open access: www.janbarcz.prv.pl.

Analiza konkretnych propozycji odnoszących się do dalszych reform Unii Europejskiej odwołuje się przede wszystkim – poza miarodajną literaturą przedmiotu – do dokumentów Komisji Europejskiej oraz innych instytucji unijnych¹⁷ oraz raportów przedkładanych przez czołowe europejskie think tanki¹⁸.

Piaseczno, kwiecień 2020 r.

Jan Barcz

¹⁷ Najważniejsze dokumenty o „ramowym” charakterze: Komisja Europejska. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*. Komunikat prasowy IP/12/1272, Bruksela, 28.11.2012 r., oraz Komunikat Komisji. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, Bruksela, 30.11.2012 r., COM(2012) 777 final/2. Corrigendum; Komisja Europejska. *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*. Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Bruksela, 20.3.2013 r., COM(2013) 165 final.; przedstawione 21.06.2015 r. sprawozdanie pięciu przewodniczących – Przewodniczącego Komisji Jeana-Claude’a Junckera, Przewodniczącego szczytu strefy euro Donalda Tuska, Przewodniczącego Eurogrupy Jeroena Dijsselbloema, Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego Maria Draghi – *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela, 22.06.2015 r.; *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, opublikowana przez Komisję Europejską 1.03.2017 r. w związku z 60. rocznicą podpisania Traktatów Rzymskich. Komisja Europejska COM(2017)2015 z 1.03.2017 r.; Komisję Europejską. *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*. Komisja Europejska, COM(2017)291 z 31.05.2017 r.; Komisja Europejska. *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*. Komunikat prasowy IP/17/5005, Bruksela, 6.12.2017 r.; *Deepening Europe’s Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents’ Report*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. European Commission’s contribution to the Euro Summit on 21 June 2019; Komisja Europejska. *Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej w Europie: podsumowanie po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących*. Komunikat prasowy IP/19/2934, Bruksela, 12.06.2019 r.; Statement. Euro Summit Brussels, 13 December 2019 (OR. en) EURO 505/19 EUROSUMMIT 3 TSGC 6.

¹⁸ Przede wszystkim: *Shaping the Future...*; R. Godino, F. Verdier, *Heading towards a European Federation. Europe’s last Chance*. Notre Europe. Jacques Delors Institute. Policy Paper 105, 11.02.2014 r.; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013; *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe’s Future* (grudzień 2013), drugi raport z października 2014 r. – *New Pact for Europe. Towards am New Pact for Europe* (październik 2014), i trzeci raport – *Re-energising Europe. A package deal for the EU27* (November 2017); Ch. Grant, K. Barysch, H. Brady, D. Buchan, C.M. O’Donnell, J. Springford, S. Tindale, Ph. Whyte, *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013; M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Notre Europe. Jacques Delors Institute. Synthesis. 30.10.2014 r.; N. Tocci, *Imagining Post-Crisis Europe*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali, No. 10, June 2014; N. Tocci, G. Faleg, *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Imagining Europe. Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013; *What Form of Government for the European Union and the Eurozone*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin and H. Somsen, Oxford–Portland, Oregon 2015.

Część I

LIZBOŃSKA UNIA EUROPEJSKA

Rozdział 1

DROGA DO TRAKTATU Z LIZBONY

1. Uwagi wstępne

Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale mają charakter wprowadzający do problematyki reform ustrojowych Unii Europejskiej uzgodnionych w ramach Traktatu z Lizbony. Ich zadaniem jest naświetlenie znaczenia poszczególnych etapów prac nad reformą ustrojową Unii Europejskiej, sfinalizowanych w Traktacie z Lizbony.

Rozważania rozpoczynają się od Traktatu z Amsterdamu, bowiem podczas prac nad tym Traktatem po raz pierwszy pojawiły się sprawy ustrojowe, związane z realną możliwością przyjęcia do Unii Europejskiej nowych demokracji – jak wówczas określano państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Następnie rozważania obejmują Traktat z Nicei, na mocy którego nie zdołano, co prawda, przeprowadzić gruntownej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, lecz Traktat ten odegrał jednak fundamentalną rolę w „instytucjonalnym” przygotowaniu Unii do „dużego” rozszerzenia. Zarazem – w toku prac nad tym Traktatem – zidentyfikowano zasadnicze problemy ustrojowe gruntownej reformy samej Unii Europejskiej.

Ważnym etapem były prace nad Traktatem konstytucyjnym, który – choć nie wszedł w życie – pozwolił na uzgodnienie pakietu reform ustrojowych Unii Europejskiej, który z niewielkimi zmianami został sfinalizowany w Traktacie z Lizbony.

Szczegółowa analiza kolejnych etapów uzgodnień dotyczących zasadniczych kierunków reformy ustrojowej Unii Europejskiej, sfinalizowanych w Traktacie z Lizbony, została przeprowadzona w dalszych rozdziałach. Zadaniem natomiast niniejszego rozdziału jest przedstawienie ram prawno-politycznych tych uzgodnień, tj. problemów ustrojowych, które narastały wraz z kolejnymi traktatami rewizyjnymi w ich politycznym kontekście.

2. „Pozostałości z Amsterdamu” (*Amsterdam lefts*)

Ówczesna „12” państw członkowskich, podejmując w ramach Rady Europejskiej podczas spotkania w Kopenhadze (21–22.06.1993 r.) zasadniczą decyzję polityczną, iż „państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które tego pragną, będą mogły ubiegać się o członkostwo w Unii Europejskiej”, świadoma była związanych z tym wyzwań instytucjonalnych. Wśród sformułowanych wówczas politycznych warunków akcesu, zwanych kryteriami kopenhaskimi, znalazł się również warunek, z reguły pomijany w ówczesnych analizach politycznych i naukowych: „Zdolność Unii do przyjęcia nowych członków, przy jednoczesnym zachowaniu tempa integracji europejskiej jest również ważnym czynnikiem, leżącym w ogólnie pojętym interesie zarówno Unii, jak i państw kandydujących do członkostwa”¹. Już wówczas zdawano sobie dobrze sprawę z tego, że nadchodząca „fala” rozszerzenia będzie różnić się istotnie od poprzednich – nie tylko liczbą państw kandydujących, lecz także skalą wyzwań gospodarczych, politycznych i ustrojowych.

Po raz pierwszy zajęto się poważniej koniecznością reformy ustrojowej Unii w związku z nowymi wyzwaniami podczas Konferencji Międzyrządowej 1996–1997² przygotowującej Traktat z Amsterdamu (podpisany 2.10.1997 r., wszedł w życie 1.05.1999 r.)³. Mimo że problem „instytucji w demokratycznej i efektywnej Unii” znalazł się w agendzie Konferencji Międzyrządowej, nie poświęcono mu wówczas większej uwagi. Konferencja Międzyrządowa przebiegała w specyficznej atmosferze. W dniu 1.01.1995 r. nastąpiło rozszerzenie o trzy państwa – Austrię, Szwecję i Finlandię. Paralelnie do Konferencji trwały prace nad wprowadzaniem III etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Istotnych modyfikacji wymagał ówczesny TUE i TWE, m.in. w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i „uwspólnotowienia” *acquis* Schengen, tj. przeniesienia z ówczesnego III filaru UE do TWE (na tej podstawie utworzony nowy rozdział IV TWE).

Traktat z Amsterdamu skoncentrował się więc na tych sprawach, nie wprowadzając szerszej reformy ustrojowej w kontekście zbliżającego się rozszerzenia UE⁴. Pewne, stosunkowo istotne znaczenie dla dyskusji nad dalszą reformą ustrojową Unii miały dwa, przyjęte wówczas uzgodnienia:

- 1) po pierwsze – na mocy Traktatu z Amsterdamu zmieniono ówczesny art. 189 (poprzedni art. 137) TWE, ograniczając liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego do 700. Zamysł tej zmiany polegał na tym, aby po rozszerzeniu zachować

¹ Zob. MIE 2002/53, cz. 1, s. 7.

² Materiały w: MIE 2002/53, cz. 1, s. 59 i n.

³ Dz.Urz. WE C 340, s. 1.

⁴ Zob. Ch. Thun-Hohenstein, *Der Vertrag von Amsterdam. Die neue Verfassung der EU*, Wiedeń 1997; *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam*, red. W. von Hummer, Wiedeń 1998. W polskiej literaturze: B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, Warszawa 2000.

efektywność działania Parlamentu (jak zobaczymy na mocy Traktatu z Nicei i tak zwiększono liczbę deputowanych do 732);

- 2) po drugie – w dołączonym do TUE i TWE „Protokole w sprawie instytucji w związku z perspektywą rozszerzenia Unii Europejskiej” „duże” państwa członkowskie zapowiedziały (w art. 1) rezygnację z „drugiego” komisarza w Komisji Europejskiej wraz z „wejściem w życie najbliższego rozszerzenia”, o ile otrzymają z tego tytułu „kompensatę”, zwłaszcza przy nowym ważeniu głosów w Radzie UE.

Postanowienia te miałyby znaczenie dla tempa procesu rozszerzenia, gdyby liczba państw kandydujących nie przekraczała pięciu – istniejących 20 komisarzy gwarantowało bowiem uwzględnienie kandydatów wskazanych przez potencjalnych 20 członków (15 obecnych oraz ewentualnych pięciu nowych). Wówczas (gdy kandydatów było pięciu) prezentowano powyższe uzgodnienie (zapowiedź rezygnacji z „drugiego” komisarza) w stosunku do państw kandydujących jako sukces polityczny, otwierający „instytucjonalnie” drogę do rozszerzenia bez potrzeby ponownej rewizji traktatów. Niemniej liczba państw aspirujących do członkostwa szybko przekroczyła pięć, a tym samym – stosownie do art. 2 wspomnianego wyżej Protokołu – co najmniej rok przed finalizacją zakładanego rozszerzenia należało rozpocząć procedurę rewizji traktatów.

Pozostało natomiast zastrzeżenie „dużych” państw związane z „kompensatą” ich interesów, zwłaszcza w toku uzgadniania nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Należy o nim pamiętać, bowiem powracało ono – jako jedno z tzw. pozostałości z Amsterdamu (*Amsterdams lefts*) – w toku kolejnych negocjacji (nad Traktatem z Nicei, Traktatem konstytucyjnym i Traktatem z Lizbony) w kontekście uzgodnień zasadniczych elementów pakietu instytucjonalnego reformy Unii.

3. Pakiet nicejski

Do kształtu głębszej reformy ustrojowej Unii Europejskiej powrócono podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, której prace uwieńczył Traktat z Nicei, a następnie podczas Konwentu UE i obrad Konferencji Międzyrządowej 2003–2004, które doprowadziły do ustalenia tekstu Traktatu konstytucyjnego.

W toku tych debat okazało się jednak, że wizja rozwiązania wyzwań, z którymi Unia musi sobie wcześniej czy później poradzić, została zdominowana przez wąsko pojmowane interesy narodowe. Podejście takie umocniły wydarzenia międzynarodowe, przede wszystkim konflikt polityczny wokół interwencji w Iraku w 2003 r., ukazujący napięcia w relacjach transatlantyckich (między UE a USA). Nałożyły się na to głębokie problemy strukturalne w UE, odnoszące się do kierunku ekonomicznego i politycznego rozwoju Unii oraz nastawienie do strategii rozszerzenia. Konsekwencją stał się głęboki kryzys Unii, którego istotnym aspektem było również zahamowanie procesu ratyfika-

cji Traktatu konstytucyjnego (jako następstwo negatywnych wyników referendum we Francji⁵ i w Niderlandach⁶).

Bezpośredni impuls do debaty nad przyszłością Unii Europejskiej dał Traktat z Nicei (został podpisany 26.02.2001 r., wszedł w życie 1.02.2003 r.)⁷. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która przygotowywała ten Traktat, starły się dwie koncepcje dalszego działania:

- 1) w myśl pierwszej z nich należało szybko doprowadzić do rozszerzenia Unii Europejskiej, a więc program (agendę) Konferencji należało zawęzić do reform instytucjonalnych powiązanych bezpośrednio z przyjęciem nowych państw członkowskich;
- 2) w myśl natomiast drugiej koncepcji należało zająć się również zasadniczą reformą ustrojową Unii, niekoniecznie bezpośrednio związaną z jej „instytucjonalnym przygotowaniem” do zbliżającego się rozszerzenia.

Ostatecznie przyjęto pierwszą koncepcję, co umożliwiło finalizację „dużego” rozszerzenia Unii Europejskiej z dniem 1.05.2004 r. (przyjęto 10 państw, w tym Polskę) i z dniem 1.01.2007 r. (przyjęto Bułgarię i Rumunię), bowiem próba przeprowadzenia już wówczas głębszych reform Unii z pewnością pociągnęłaby za sobą przedłużenie procesu rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, a tym samym odsunięcie daty przyjęcia nowych państw członkowskich. Niemniej jednak decyzji tej towarzyszyło postanowienie, aby wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Nicei powrócić do prac nad gruntownymi reformami UE.

Rozwiązanie to określa się mianem kompromisu z Nicei (uzgodniony został bowiem podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei 7–11.12.2000 r.)⁸. Niezależnie jednak od ograniczenia zakresu przedmiotowego, a zwłaszcza „głębokości” dokonanych na mocy Traktatu z Nicei reform ustrojowych⁹, negocjacje podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 ukazały w pełni kompleksowy (pakietowy) charakter reformy ustrojowej Unii, w ramach której pomiędzy poszczególnymi, zasadniczymi komponentami zachodzi bezpośredni związek.

Przypomnieć przede wszystkim należy, że w toku przygotowania Konferencji Międzyrządowej 2000 zidentyfikowano tzw. program podstawowy (*the basic agenda*) reformy, obejmujący trzy zasadnicze elementy:

⁵ We Francji referendum odbyło się 29.05.2005 r. Przy obecności prawie 70% uprawnionych 54,9% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

⁶ W Niderlandach referendum odbyło się 1.06.2005 r. Przy obecności prawie 63% uprawnionych 61,6% opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

⁷ Teksty skonsolidowane TUE i TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei – zob.: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 3 i n., oraz J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

⁸ Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005, s. 24 i n.

⁹ Zob. J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia...*, s. 24 i n.

- 1) zmiany w składzie kolegium Komisji Europejskiej;
- 2) nową formułę podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną (w tym nowe ważenie głosów);
- 3) zwiększenie liczby obszarów, w których decyzja w Radzie byłaby podejmowana większością kwalifikowaną.

Do tego tzw. programu podstawowego doszły „inne, konieczne zmiany” instytucjonalne, obejmujące reformę Parlamentu Europejskiego, sądów wspólnotowych, Trybunału Obrachunkowego oraz organów doradczych: Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, oraz „pozostałe problemy” zidentyfikowane podczas Konferencji Międzyrządowej. Objęły one m.in. konieczność umocnienia wspólnej aksjologii UE (zwłaszcza ochrony praw podstawowych, w tym rozszerzenia możliwości oddziaływania na państwo członkowskie, które naruszałoby zasadę praworządności – nowelizacja ówczesnego art. 7 TUE), reformy Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i umocnienia elastyczności w ramach procesu integracji (reforma wzmocnionej współpracy).

Na szczególne podkreślenie zasługuje – jak wspomniano – bezpośredni związek między komponentami tzw. programu podstawowego i niektórymi reformami instytucji (zwłaszcza Parlamentu Europejskiego). Szczególny związek merytoryczny i negocjacyjny zachodził (i zachodzi) między wiodącymi kwestiami ustrojowymi Unii Europejskiej, mającymi bezpośredni wpływ na status państwa w unijnym procesie decyzyjnym:

- 1) liczbą członków (komisarzy) kolegium Komisji Europejskiej: na uwadze należy mieć konsekwencje zrezygnowania przez „duże” państwa członkowskie z „drugiego” komisarza oraz wprowadzenia albo zasady „jedno państwo – jeden komisarz”, albo zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich i ustalania w takim przypadku zasad rotacji;
- 2) formułą podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną;
- 3) zakresem obszarów regulowanych Traktatami, które zostają objęte formułą podejmowania przez Radę UE decyzji większością kwalifikowaną (a więc w stosunku do których państwa tracą prawo weta);
- 4) alokacją miejsc w Parlamencie Europejskim między poszczególne państwa członkowskie.

Prezydencja portugalska, przewodnicząca Konferencji Międzyrządowej w pierwszym półroczu 2000 r., konkludowała: „Należy generalnie przyjąć, iż nie jest możliwe osiągnięcie rezultatów częściowych, ponieważ uzyskanie ogólnego wyważenia może zostać ocenione dopiero w związku z całościowym rozwiązaniem w końcowym etapie negocjacji”¹⁰. Wniosek ten został w pełni potwierdzony podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym oraz Traktatem z Lizbony. Należy nań wskazać już na tym,

¹⁰ Prezydencja portugalska słusznie konkludowała podczas Konferencji Międzyrządowej 2000: „It is generally accepted that there cannot be any partial results, since the overall balance can be evaluated only in the context of a comprehensive solution at the end of the negotiations”. Presidency Report to the Feira European Council. Brussels, 14.06.2000. CONFER 4750/00, s. 6.

Na 2020 rok, 70 lat po opublikowaniu Deklaracji Schumana, planowane jest rozpoczęcie dwuletniej, szeroko zakrojonej debaty polityczno-obywatelskiej nazywanej Konferencją w sprawie przyszłości Europy. Na plany te nałożyła się pandemia koronawirusa, co spowodowało modyfikację priorytetów w działalności Unii Europejskiej, a zwłaszcza konieczność przeprowadzenia jej reformy ustrojowej.

Książka wpisuje się w debatę nad reformą ustroju Unii Europejskiej, ponieważ ukazuje przeprowadzone oraz planowane reformy w kontekście ich ewolucji, powiązań międzyinstytucjonalnych oraz gry interesów państw członkowskich UE.

W opracowaniu przedstawiono zmiany w świetle wyzwań wynikających z zachowania spójności UE, zwłaszcza w odniesieniu do konsolidacji strefy euro i problemu praworządności w niektórych państwach członkowskich.

Z tego punktu widzenia poddano analizie:

- zasadnicze reformy instytucjonalne, w tym w strefie euro,
- zmiany w relacjach między państwami członkowskimi a UE, w tym zwłaszcza procedury wystąpienia z Unii i nadzorowania przestrzegania praworządności,
- umocnienie efektywności i spójności UE w następstwie reform unijnego systemu prawnego,
- konsolidację ustrojową strefy euro, która rzutuje na reformę całej UE.

Publikacja zainteresuje zarówno studentów, jak i wykładowców. Przeznaczona jest również dla prawników stosujących prawo UE oraz politologów, ekonomistów i polityków. Autor od ponad dwudziestu lat zajmuje się tymi zagadnieniami. Książka jest podsumowaniem badań i szczegółowym „poradnikiem” dla dziennikarzy, urzędników, samorządowców, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy zaangażują się w dyskusje podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Jan Barcz – profesor nauk prawnych; specjalista w zakresie prawa międzynarodowego i europejskiego; dyplomata, w latach 1995–1999 ambasador RP w Wiedniu, w okresie 2000–2001 dyrektor Departamentu UE w MSZ i dyrektor Gabinetu Politycznego Ministra Spraw Zagranicznych; doświadczony nauczyciel akademicki; autor wielu podręczników, monografii i artykułów naukowych; kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; członek Team Europe.



978382230161 W01P01



9

788382 230161

129 zł (w tym 5% VAT)
ISBN 978-83-8223-016-1

Zamówienia:
infolinia 801 04 45 45
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.profinfo.pl