

KRYSTYNA KOWALIK-BAŃCZYK
MONIKA SZWARC-KUCZER

TRAKTAT Z LIZBONY – REFORMA CZY JEJ POZORY?

I. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Przedstawiciele dwudziestu siedmiu państw członkowskich Unii Europejskiej podpisali uroczystie 13 grudnia 2007 r. Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, nazwany od miejsca podpisania – Traktatem z Lizbony (TL)¹. Dokument ten składa się z siedmiu artykułów, jedenastu protokołów dołączonych do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej², dwóch protokołów załączonych do samego Traktatu z Lizbony³, załącznika w postaci tablic ekwiwalencyjnych oraz zbioru sześćdziesię-

¹ Tekst traktatu przyjętego w dniu 13 grudnia został opublikowany w Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r., s. 1. Numeracja artykułów przyjęta w niniejszym tekście odpowiada tej wersji urzędowej TL. W dniu 9 maja w Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 1 zostały opublikowane wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz protokołów i załączników do traktatów. Z uwagi na fakt, że w toku konsolidacji jednocześnie całkowicie zmieniono numerację poszczególnych artykułów traktatów, czytelnik znajdzie na końcu tekstu tabelę ekwiwalencyjną, która porównuje numerację obu wersji urzędowych (z grudnia i z maja) – w odniesieniu do przepisów traktatów powoływanych w tekście.

² Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej; Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności; Protokół w sprawie Eurogrupy; Protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a; Protokół dotyczący artykułu 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji; Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa; Protokół w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych; Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym; Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. i od 1 kwietnia 2017 r.; Protokół w sprawie postanowień przejściowych.

³ Protokół nr 1 zmieniający protokoły dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz dodatkowo Tabele ekwiwalencyjne, o których mowa w artykule 2 Protokołu nr 1 zmieniającego protokoły dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub

ciu pięciu deklaracji⁴, zawartych w Akcie końcowym⁵. Najistotniejsze wydają się dwa pierwsze artykuły TL, gdyż w art. 1 w 61 punktach wymienione są zmiany dokonane w TUE, a w art. 2 w 295 punktach zmiany dokonane w dotychczasowym TWE, który odąd ma nosić nazwę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W art. 3 TL mowa jest o tym, iż traktat ten został zawarty na czas nieograniczony, w art. 4 TL wskazane są załączone do traktatu protokoły, w art. 5 TL wskazuje się, że tablice zbieżności (tzw. tablice ekwiwalencyjne) stanowią załącznik do traktatu. Zgodnie z art. 6 TL, traktat ma wejść w życie 1 stycznia 2009 r. po złożeniu wszystkich ratyfikacji przez państwa członkowskie UE. W przypadku gdyby nie doszło do złożenia wszystkich ratyfikacji w tym terminie, traktat wejdzie w życie miesiąc po złożeniu ostatniej ratyfikacji. Założenie jest takie, by TL zaczął obowiązywać przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego, tak by również nowa Komisja Europejska była wybierana według nowej formuły. W art. 7 TL podane są 23 języki stanowiące języki autentyczne dla tekstu tego aktu prawnego.

Punktem wyjścia dla modyfikacji przyjętych w Traktacie z Lizbony były uzgodnienia znajdujące się w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (dalej Traktat Konstytucyjny lub TK). Nie stanowi on jednak prostej „powtórki” treści tego traktatu, podanej pod inną nazwą⁶. Nie byłoby to właściwe z dwóch względów. Po pierwsze, odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego świadczyło o tym, że tekst ten wymagał pewnych modyfikacji, by został zaakceptowany. Po drugie – mogłoby to zostać uznane za „obejście” woli społeczeństw Francji i Holandii. Z powodu chęci uniknięcia skojarzeń z Traktatem Konstytucyjnym zdecydowano się nie zmieniać liczby istniejących traktatów (mimo iż z praktycznego punktu widzenia byłoby to nad wyraz wskazane). Dodatkowym, acz wcale nie mniej ważnym powodem było to, że zwykle traktaty rewizyjne nie podlegałyby referendum w procedurze ratyfikacyjnej we Francji i w Holandii. Powody przyjętej formuły są zatem *stricte* polityczne i mają ułatwić ratyfikację proponowanych zmian⁷.

1. Unia Europejska jako sukcesor Wspólnoty Europejskiej

Rozważania należy rozpocząć od stwierdzenia, że TL stanowi kolejny traktat rewizyjny, zmieniający dotychczasowe ramy traktatowe funkcjonowania Unii i Wspólnoty. W praktyce oznacza to, że traktat ten „przestanie istnieć” z chwilą jego wejścia w życie i wprowadzenia odpowiednich zmian do obowiązujących traktatów. Na tym polega podstawowa różnica strukturalna w porównaniu z Traktatem Konstytucyjnym, który miał zastąpić dotychczasowe traktaty, a co za tym idzie – nie

Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; Protokół nr 2 zmieniający Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

⁴ Chodzi o trójki deklaracje: 1) odnoszące się do postanowień traktatów, nr 1-13; 2) odnoszące się do protokołów, nr 44-50; 3) deklaracje państw członkowskich 51-65.

⁵ Akt końcowy Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, 2007/C 306/02.

⁶ J. Barcz, *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 4.

⁷ J. Barcz, *Na drodze do...*, op. cit., s. 5.

tylko zmienić treść, lecz również całkowicie zmodyfikować strukturę i numerację prawa pierwotnego⁸.

Od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej będzie Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), przy czym – jak wskazano powyżej – ten drugi traktat to w istocie dotychczas obowiązujący znowelizowany Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE). W konsekwencji, Unia Europejska – organizacja międzynarodowa, której przyznano osobowość prawną – będzie funkcjonować na podstawie dwóch traktatów⁹.

Ponadto z chwilą wejścia w życie TL Unia zastąpi Wspólnotę Europejską i stanie się jej następcą prawnym (art. 1 akapit 3 *in fine* TUE)¹⁰. Należy zauważyć, że dotychczas Unia Europejska opierała się na klauzuli pierwszeństwa prawa wspólnotowego zawartej w art. 47 TUE, zgodnie z którym żaden z przepisów TUE „nie narusza traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz późniejszych traktatów natomiast aktów je zmieniających lub uzupełniających”. Natomiast w nowym stanie prawnym „oba Traktaty mają taką samą wartość prawną” (art. 1 akapit 3 TUE i art. 1a ust. 2 TFUE). W konsekwencji dotychczasowe brzmienie art. 47 TUE zostanie zastąpione nowym art. 25b TUE, zgodnie z którym „realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w art. 2b–2e TFUE”. Z drugiej strony „realizacja polityk, o których mowa w art. 2b–2e TFUE, nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w Traktatach do wykonywania kompetencji Unii” w zakresie WPZiB. Klauzula pierwszeństwa prawa wspólnotowego zostanie wobec tego zastąpiona ogólną klauzulą „nienaruszania kompetencji”. Wyraźnie jednak uwidacznia się w tym miejscu, że pomimo zniesienia struktury filarowej, WPZiB pozostanie pewnym odrębnym podsystemem prawnym (o czym dokładniej niżej).

Należy dla porządku dodać, że wyłomem w ujednoczeniu struktury Unii Europejskiej na podstawie Traktatu z Lizbony (podobnie jak przewidywał to Traktat Konstytucyjny) jest pozostawienie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (funkcjonującej nadal na podstawie TEWEA).

Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony Unia uzyska osobowość prawną, podobnie jak przewidywał to Traktat Konstytucyjny (art. 46a TUE, art. 1-7 TK). Jednocześnie jednak, aby uniknąć skojarzeń z TK, zrezygnowano w całości z nazew-

⁸ Na temat tego Traktatu w polskiej doktrynie np. K. Wojtowicz, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 13–36; M. Kruk, *Uwagi o projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (prawnokonstytucyjny punkt widzenia)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 36–59.

⁹ J. Kranz, „Traktat reformujący” UE – podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, w: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, Kozłowski Law School Papers, Warszawa 2007, nr 5, s. 36.

¹⁰ Techniczną konsekwencją sukcesji prawnej Unii Europejskiej będzie zastąpienie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wszystkich form gramatycznych wyrazów „Wspólnota” lub „Wspólnota Europejska”, odpowiednią formą gramatyczną wyrazu „Unia”, wyrazy „we Wspólnocie” zastąpione zostaną wyrazami „w Unii”; por. art. 2 pkt 2 Traktatu z Lizbony.

nictwa „konstytucyjnego” oraz z symboliki określonej w art. 1-8 TK, tzn. określenia hymnu, flagi i motta Unii Europejskiej. Do prawa pierwotnego wprowadzone zostanie jedynie stwierdzenie, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro” (art. 2 ust. 4 TUE).

Funkcjonowanie UE opierać się będzie na tekstach dwóch traktatów, z których każdy będzie miał taką samą moc prawną. Ustalając ich wzajemne relacje, należy wskazać, że konsekwencją takiego rozwiązania (motywowanego w zasadzie tylko kompromisem politycznym) jest znaczne skomplikowanie ewentualnych analiz prawnych prawa pierwotnego. Art. 1 TUE (w niewielkim zakresie znowelizowany przez TL), zgodnie z którym „niniejszym Traktatem Wysokie umawiające się strony ustanawiają między sobą Unię Europejską”, zostanie uzupełniony o nowy art. 1a TFUE, zgodnie z którym TFUE „organizuje funkcjonowanie Unii i określa dziedziny, granice i warunki wykonywania jej kompetencji”. Dlatego też w wielu przypadkach rekonstrukcja celów i kompetencji zreformowanej Unii Europejskiej wymagać będzie analizy ogólnych postanowień TUE i bardziej szczegółowych postanowień TFUE. Konieczność właśnie takiej analizy powstaje szczególnie w odniesieniu do postanowień dotyczących funkcjonowania instytucji czy też nowych postanowień dotyczących działań zewnętrznych UE.

Zreformowana Unia Europejska opierać się będzie na wartościach uznanych już w dotychczasowym TUE i z uzupełnieniami proponowanymi przez Traktat Konstytucyjny, tzn. „na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn” (nowy, rozbudowany art. 1a TUE, odtwarzający brzmienie art. 1-2 TK)¹¹.

Zgodnie z nowym art. 2 TUE Unia będzie również realizować cele, których brzmienie zostało przejęte z art. 1-3 TK. Wprowadzeniu do TUE nowego brzmienia przepisu określającego cele Unii odpowiada jednocześnie uchylenie dotychczasowego art. 3 TWE, określającego zakres kompetencji dotychczas funkcjonującej Wspólnoty Europejskiej, i zastąpienie go nowym tytułem I w części I TFUE – Kategorie i dziedziny kompetencji Unii (por. niżej).

2. Obowiązanie zasad ogólnych w UE

Konsekwencją sukcesji prawnej Unii Europejskiej będzie zniesienie trójfilarowej struktury Unii, powołanej do życia na mocy Traktatu z Maastricht w 1992 r. Zmiana ta pociągnie za sobą istotne skutki dla funkcjonowania UE w dziedzinach objętych dotychczas regułami współpracy międzyrządowej (II i III filar), chociaż już w tym miejscu należy uczynić zastrzeżenie, że zniesienie odrębności nie będzie całkowite.

¹¹ Wartości te zostały również uznane w dodanym do TUE motywie preambuły, zgodnie z którym państwa członkowskie są inspirowane „kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”.

Zniesienie struktury filarowej UE spowoduje, że zasady ogólne prawa wspólnotowego (umieszczone dotychczas w TWE i rozwinięte na gruncie I filara) zaczną obowiązywać w pozostałych obszarach działań UE (czyli Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej).

Na mocy postanowień TL, w tytule ITUE „Postanowienia wspólne”, umieszczone zostaną zasady regulujące wzajemne relacje między państwami członkowskimi a Unią:

- zasada lojalnej współpracy (dotychczas art. 10 TWE, nowy art. 3a ust. 3 TUE, przejmujący brzmienie art. 1-5 TK);
- zasada kompetencji przyznaných, pomocniczości i proporcjonalności (dotychczas art. 5 TWE, nowy art. 3b TUE, ze zmianami przejętymi z art. 1-11 TK).

Warto dodać, że zasada lojalnej współpracy w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym zostanie uzupełniona o dwie dodatkowe klauzule zawarte w nowym art. 3a TUE. W przepisie tym pojawia się wyraźne zastrzeżenie, że „wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”, które ściśle koresponduje z zawartym w nowym art. 3b TUE zastrzeżeniem, że „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”, zgodnie z którą „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznaných jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”. Ponadto art. 3a ust. 2 TUE wymaga od Unii poszanowania równości państw członkowskich i ich tożsamości narodowej¹².

Umieszczenie tych zasad w tytule zawierającym postanowienia wspólne powinno spowodować – przynajmniej formalnie – rozciągnięcie działania powyższych zasad na działania UE w obszarach objętych dotychczas współpracą międzyrządową. Konsekwencją tych zmian będzie m.in. wyjaśnienie wątpliwości co do zakresu obowiązywania chociażby zasady lojalności czy pomocniczości w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policji¹³. Niejasności natomiast mogą pozostać w odniesieniu do działań UE w ramach WPZiB¹⁴, biorąc pod uwagę istotne odrębności funkcjonowania Unii i ograniczone możliwości interwencji ETS w tym obszarze współpracy.

Zniesienie struktury filarowej będzie miało również inne implikacje, na pierwszy rzut oka „niedostrzegalne”. Po pierwsze, obowiązywanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego (rozwiniętej na gruncie prawa dotychczasowego I filara UE) zostanie rozciągnięte na obszary dotychczasowej współpracy międzyrządowej. Jakkolwiek państwa członkowskie odstąpiły od skodyfikowania tej zasady w prawie pierwotnym (przewidywał to art. 1-6 TK), to jednak w deklaracji odnoszącej się do pierwszeństwa

¹² Do zasad ogólnych prawa UE nowy art. 6 TUE zalicza również poszanowanie podstawowych praw, wolności i zasad określonych w Karcie Praw Podstawowych, podobnie jak czynił to art. 1-19 TK; por. niżej pkt II.

¹³ Por. M. Szwarc, *Współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 3-4, s. 28.

¹⁴ Por. pkt III.1.

prawa UE państwa członkowskie uznają, że „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”. Jednocześnie do Aktu końcowego konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady z 22 czerwca 2006 r., która wskazuje, że „z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa WE stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa v. ENEL*), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady i obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości”.

Po drugie, należy przyjąć, że działanie pozostałych zasad regulujących oddziaływanie prawa wspólnotowego na prawo krajowe, w szczególności zasady bezpośredniej skuteczności, zasady efektywności, zasady odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego, zasady skutecznej ochrony prawnej, powinno zostać w ten sposób rozciągnięte na prawo stanowione dotychczas w II i III filarze. W tym miejscu należy ponownie zgłosić zastrzeżenie, że będzie tak jedynie formalnie, ponieważ bliższa analiza postanowień dotyczących WPZiB wskazuje, że w tym obszarze prawa UE – rola zasad ogólnych będzie nadal bardzo ograniczona.

3. Kompetencje Unii Europejskiej

Unia Europejska jako następcą prawny Wspólnoty Europejskiej przejmie jej kompetencje. Traktat z Lizbony wprowadza jednak nowe brzmienie przepisów prawa pierwotnego, regulujących kompetencje UE i zasady podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie ma nowy art. 3b TUE oraz nowe art. 2a–2e TFUE.

Zgodnie z art. 3b TUE „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”, zaś „wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności”. Oprócz definicji obu tych zasad art. 3b TUE odsyła do Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, który szczególną rolę w kontroli przestrzegania zasady pomocniczości przyznaje parlamentom narodowym. Wszystkie trzy zasady umieszczone w tym przepisie należy traktować jako szczególne klauzule ograniczające wykonywanie kompetencji przez Unię, ze względu na wymagania: podejmowania działań przez UE tylko zgodnie z podstawami traktatowymi, udzielania pierwszeństwa działaniom państw członkowskich i podejmowania działań proporcjonalnych.

Postanowienia te uzupełniają przepisy art. 2a–2e TFUE, zawarte w nowym tytule I w części I TFUE „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”. Jednocześnie Traktat z Lizbony uchyła dotychczasowy art. 3 ust. 1 TWE, określający zakres kompetencji Wspólnoty. W ten sposób nowe postanowienia TFUE ustalają podział kompetencji na

kompetencje: wyłączne, dzielone i koordynujące (podobnie jak TK). W dziedzinach objętych kompetencją wyłączną „jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawne wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii” (art. 2a ust. 1 TFUE). Dziedziny objęte kompetencją wyłączną wskazuje art. 2b TFUE. W zakresie kompetencji dzielonych „Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji”. Dodatkowo państwa będą ponownie upoważnione do wykonywania kompetencji w takim zakresie, w jakim Unia postanowi zaprzestać wykonywania swojej kompetencji (art. 2a ust. 2 TFUE); katalog dziedzin objętych kompetencjami dzielnymi wskazuje art. 2c TFUE. Z kolei kompetencje koordynujące obejmują „kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich”, z zastrzeżeniem, że działania Unii nie zastępują działań państw w tych dziedzinach ani nie mogą prowadzić do harmonizacji ustawodawstw krajowych (art. 2a ust. 5 TFUE). Katalog dziedzin objętych kompetencjami koordynującymi wskazuje art. 2e TFUE.

Odrębnie art. 2a TFUE wymienia kompetencję państw członkowskich do koordynacji swoich polityk gospodarczych i zatrudnienia (ust. 3), a także wyróżnia kompetencję Unii „w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej”. Należałoby wobec tego przyjąć, że wykonywanie kompetencji Unii w dziedzinie WPZiB nie mieści się w zaproponowanym podziale kompetencji UE na trzy kategorie, stanowiąc kategorię samą w sobie¹⁵.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że kolejną konsekwencją powstania jednolitej organizacji międzynarodowej, czyli UE, jest brak rozróżnienia na kompetencje Wspólnoty i kompetencje UE. Ponieważ nowe przepisy TFUE przejmują brzmienie proponowanych przepisów TK, komentowanych już w doktrynie¹⁶, nie zostaną one tu szerzej omówione.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że TL przyznaje Unii Europejskiej kompetencje w zupełnie nowych dziedzinach, takich jak sport (art. 149 TFUE), przestrzeń kosmiczna (art. 172a TFUE), turystyka (art. 176b TFUE), ochrona ludności – zapobieganie klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrona przed nimi (art. 176c TFUE) czy pomoc humanitarna (art. 188j TFUE).

Ponadto TL nowelizuje brzmienie tzw. klauzuli kompetencji uzupełniających (subsydialnych), zawartej w obecnym art. 308 TWE (przejmuje w tym zakresie brzmienie art. 1-18 TK). Przede wszystkim rozszerzony zostanie zakres przedmiotowy zastosowania tego przepisu:

¹⁵ Odrębną kategorią kompetencji, niemieszczącą się w tym podziale, jest również kompetencja UE do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, por. pkt II.3.

¹⁶ Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Porównanie systemu kompetencji Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy z dotychczasowym systemem*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 125–146; K. Kłaczyńska, *Podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi według Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 3, s. 53–66.

- po pierwsze, może on znaleźć zastosowanie, jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia w ramach **polityk określonych w traktatach** jednego z jej celów – nie jak dotychczas w ramach **funkcjonowania wspólnego rynku**;
- po drugie, może znaleźć zastosowanie, jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do realizacji jednego z jej celów – a nie tylko Wspólnoty, jak dotychczas; przy czym trzeba przypomnieć w tym miejscu, że zmiana ta jest konsekwencją sukcesji UE;
- po trzecie, przepis ten w każdej sytuacji wymaga jednomyślnego działania Rady na wniosek Komisji, ale po uzyskaniu **zgody** Parlamentu Europejskiego, a nie jak dotychczas jedynie po zasięgnięciu jego opinii.

Dodatkowo, podobnie jak czynił to art. 1-18 TK, art. 308 ust. 2 TFUE nakłada na Komisję obowiązek zwrócenia uwagi parlamentów narodowych na projekty aktów prawnych, przygotowywanych na podstawie tego przepisu, w ramach przewidzianej procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości. Wreszcie art. 308 ust. 3 TFUE (art. 1-18 ust. 3 TK) zawiera zastrzeżenie, że „środki, których podstawą jest niniejszy artykuł, nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich, jeżeli Traktaty wykluczają taką harmonizację”. W porównaniu z przepisem TK, nowe brzmienie art. 308 TFUE zawiera jeszcze jedno zastrzeżenie, zgodnie z którym „niniejszy artykuł nie może służyć jako podstawa do osiągania celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem i przestrzegania granic określonych w artykule 25b akapit 2 TUE”. Zastrzeżenie to odwołuje się więc do wspomnianej wyżej klauzuli wzajemnego poszanowania kompetencji UE w dziedzinie WPZiB i w pozostałych obszarach.

4. Akty prawa pochodnego i procedury stanowienia prawa

W tym miejscu należy zaznaczyć, że istotną różnicą w porównaniu z Traktatem Konstytucyjnym jest rezygnacja w Traktacie z Lizbony z nowego katalogu aktów prawnych, których nazewnictwo mogło kojarzyć się z określonymi w konstytucjach państwowych katalogami aktów prawa wewnętrznego. Aktami prawa pochodnego będą nadal: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Traktat z Lizbony przejmuje za to podział aktów na akty prawodawcze, nieprawodawcze i wykonawcze. Dodatkowo należy wskazać, że kolejną konsekwencją zniesienia struktury filarowej jest ustalenie jednego katalogu aktów prawnych UE. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie TL w dziedzinach objętych dotychczas współpracą międzyrządową zastosowanie znajdują akty prawa wspólnotowego (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje), zastępując przyjmowane obecnie w II i III filarze akty prawne szczególne dla tej współpracy¹⁷.

TL wprowadza jednak pewne modyfikacje do obecnego art. 249 TWE, zawierającego katalog aktów prawa pochodnego. Art. 249 TFUE znajdzie się w nowym rozdziale 2 „Akty prawne Unii, procedury przyjmowania i inne postanowienia”, w nowej

¹⁷ Por. pkt III.1 w odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz pkt III.2 w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej.

sekcji 1 „Akty prawne Unii”. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 249 akapit 1 TFUE: „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie”. Rezygnacja z rozbudowanego brzmienia art. 249 akapit 1¹⁸ została zrekompensovana dodaniem w tej samej sekcji czterech nowych przepisów.

Po pierwsze, art. 249a określa procedury wydawania aktów prawa pochodnego: zwykłą procedurę prawodawczą i specjalną procedurę prawodawczą. Zgodnie z art. 249a ust. 1 TFUE „zwykła procedura prawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektyw lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji”, przy czym odsyła wyraźnie do art. 251 TFUE, który w chwili obecnej przewiduje procedurę współdecydowania. Oznacza to w praktyce, że procedura współdecydowania (ze zmianami wprowadzonymi przez TL) będzie stanowić podstawowy tryb przyjmowania aktów prawodawczych. Art. 249a ust. 2 TFUE przewiduje specjalną procedurę prawodawczą, w której – na podstawie szczególnych postanowień traktatów – akty prawa pochodnego przyjmowane są przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo, zgodnie z art. 249a ust. 4 TFUE, w przypadkach wskazanych przez traktat „akty prawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy Państw Członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego albo na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego”.

Po drugie, Traktat z Lizbony wprowadza do traktatów przyjęty w TK podział na akty prawodawcze, akty nieprawodawcze i akty wykonawcze¹⁹. Charakter aktów prawodawczych implikuje zastosowanie odpowiedniej procedury – aktami prawodawczymi są „akty prawne przyjmowane w drodze procedury prawodawczej” (art. 249a ust. 3 TFUE). Traktaty natomiast nie precyzują pojęcia aktu nieprawodawczego, chociaż poświęcają im cały dodany art. 249b TFUE²⁰. Zgodnie z tym przepisem uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego, mogą być przekazane Komisji na podstawie aktu prawodawczego. Wówczas akt prawodawczy wyraźnie określać musi cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. Dla aktów prawodawczych zastrzeżone są natomiast „istotne elementy danej dziedziny”. Dodatkowo nowy art. 249b TFUE określa warunki, którym podlega przekazanie uprawnień (ust. 2), i wymaga dodania w nagłówku aktu przmiotnika „delegowane” lub „delegowana” (ust. 3).

¹⁸ W obecnym brzmieniu art. 249 akapit 1 TWE brzmi: „W celu wykonania swych zadań raz na warunkach przewidzianych w niniejszym Traktacie, Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie”.

¹⁹ Szerzej na temat podziału i charakteru aktów prawnych por. A. Całus, *Typologia aktów prawnych w projekcie konstytucji dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2004, nr 2, s. 5–22; N. Pótorak, *Instrumenty prawne w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 1, s. 5–16; M. Fryźlewicz, *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy...*, op. cit., s. 147–162.

²⁰ Odpowiada on treścią art. 1-36 TK, który zatytułowany był „delegowane rozporządzenia europejskie”.

Odrębną kategorią aktów są akty wykonawcze, przewidziane w art. 249c TFUE²¹. Przepis ten przede wszystkim podkreśla rolę państw członkowskich w wykonywaniu prawa Unii, wskazując, że „Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii” (ust. 1). Tak sformułowany przepis pozwala uznać, że rolę podstawową w wykonywaniu prawa Unii odgrywają działania podejmowane przez państwa. W tym miejscu warto dodać, że Traktat z Lizbony uznaje znaczenie skutecznego wdrażania prawa Unii przez państwa członkowskie, wprowadzając nowy art. 176d TFUE. Zgodnie z tym przepisem „skuteczne wdrażanie prawa Unii przez państwa członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii, jest uznawane za sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania”. Jednocześnie tak sformułowana deklaracja podlega zastrzeżeniom: po pierwsze, Unia może wspierać wysiłki państw członkowskich w zakresie ich zdolności administracyjnej, ale żadne państwo nie jest zobowiązane do korzystania z tego wsparcia; po drugie, PE i Rada mogą ustanawiać niezbędne środki w celu ustanowienia takiego wsparcia, ale z wyłączeniem harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich; po trzecie, art. 176d TFUE „nie narusza zobowiązań Państw Członkowskich do wdrażania prawa Unii ani prerogatyw i obowiązków Komisji”.

Natomiast na poziomie Unii Europejskiej akty wykonawcze mają być wydawane przede wszystkim przez Komisję. Kompetencje wykonawcze mają być powierzane Radzie jedynie wyjątkowo: 1) w przypadkach należycie uzasadnionych, 2) w przypadkach określonych w art. 11 i art. 13 TUE. Dodatkowo, powierzenie kompetencji wykonawczych Komisji może podlegać kontroli państw członkowskich. Art. 249c ust. 3 TFUE przewiduje, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez Państwa Członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję”. Akty wydawane w tym trybie przez Komisję lub Radę muszą być opatrzone dodatkowym zastrzeżeniem „wykonawcze” lub „wykonawcza” (ust. 4).

Po trzecie, Traktat z Lizbony dodaje przepis art. 249d TFUE, który upoważnia Radę do przyjmowania zaleceń i określa procedurę ich przyjmowania.

TL doprecyzowuje również postanowienia obecnego TWE dotyczące obowiązków uzasadniania i ogłaszania aktów prawnych wydawanych przez instytucje. Dotychczasowy art. 253 zawiera ogólną wskazówkę dotyczącą wyboru rodzaju aktu prawnego. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 253 akapit 1 TFUE (odpowiadający art. 1-38 akapit 1 TK), „jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności”. TL dodaje jeszcze jedno zastrzeżenie, które nie znalazło się w Traktacie Konstytucyjnym, zgodnie z którym: „Rozpatrując projekt aktu prawodawczego, Parlament Europejski i Rada powstrzymują się od przyjmowania aktów nieprzewidzianych przez procedurę prawodawczą obowiązującą w danej dziedzinie” (art. 253 akapit 3 TFUE).

²¹ Odpowiada on treścią art. 1-37 TK, który zatytułowany był „akty wykonawcze”.

Brzmienie art. 254 TFUE (art. 1-39 TK) dostosowane jest do nowego podziału aktów prawnych na prawodawcze i nieprawodawcze. Zgodnie z tym przepisem, obowiązki publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej podlegają: a) akty prawodawcze; b) akty nieprawodawcze – rozporządzenia i dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich oraz decyzje, które nie wskazują adresata. Zachowana została zasada, że warunkiem wejścia w życie tych aktów jest ich publikacja. Notyfikacji podlegają natomiast dyrektywy nieskierowane do wszystkich państw członkowskich i decyzje, które wskazują adresata. Zachowana została również zasada, że akty te stają się skuteczne z chwilą notyfikacji.

5. Wzmocniona współpraca

Przepisy umożliwiające rozpoczęcie wzmocnionej współpracy w ramach instytucjonalnych Unii Europejskiej zostały nieznacznie zmodyfikowane w porównaniu z obecnym stanem prawnym. Jednocześnie zaproponowane zmiany obejmują rozwiązania przewidziane w Traktacie Konstytucyjnym. Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony zmieni się struktura tych postanowień. Po pierwsze w TUE pojawi się nowy tytuł IV „Postanowienia o wzmocnionej współpracy”, zawierający nowy art. 10. Jednocześnie uchylone zostaną wszystkie pozostałe przepisy TUE dotyczące wzmocnionej współpracy, tzn. obecny cały tytuł VII (art. 43–45) oraz art. 27a–27e (postanowienia szczególne dotyczące wzmocnionej współpracy w II filarze) i art. 40–40b (postanowienia szczególne dotyczące wzmocnionej współpracy w III filarze), jak również przepisy art. 11–11a TWE (postanowienia szczególne dotyczące wzmocnionej współpracy w I filarze). Po drugie, nowy art. 10 TUE uzupełniać będą postanowienia szczegółowe, mające zastosowanie do przypadków ustanawiania wzmocnionej współpracy w zreformowanej Unii Europejskiej, umieszczone w art. 280a–280i TFUE. Porównując postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy w TL z uregulowaniami w obecnym stanie prawnym, zwrócić trzeba uwagę, że przepisy te zostały skonsolidowane, procedura wyrażania zgody na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy uległa zaś nieznacznym modyfikacjom²². Zniesienie trójfilarowej struktury Unii Europejskiej powinno być doprowadzić w zasadzie do unifikacji procedury wyrażania zgody na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy, przy czym w praktyce utrzymano nadal odrębności procedury w dziedzinie WPZiB.

Utrzymane zostały warunki dopuszczalności rozpoczęcia wzmocnionej współpracy w ramach UE, obecnie wskazane w art. 43 i 43a TUE. Zrezygnowano jedynie z wyraźnego zastrzeżenia, by wzmocniona współpraca nie naruszała postanowień protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej. Warto natomiast zwrócić uwagę na zmiany wprowadzone do dwóch warunków dopuszczalności tej współpracy w ramach UE. Po pierwsze, wzmocniona współpraca może być ustanowiona tylko w ostateczności, „jeżeli [Rada] ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość”. Budzące

²² M. Szwarc, *Zróznicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 265.

wątpliwości interpretacyjne obecne brzmienie warunku ostateczności wzmocnionej współpracy²³ zostało doprecyzowane w sposób, który pozwala przyjąć, że chodzi raczej o stwierdzenie w ramach Rady zaistnienia impasu politycznego, nie zaś o fiasco głosowania nad konkretnym projektem aktu w Radzie. Upoważnienie do rozpoczęcia wzmocnionej współpracy następuje w drodze decyzji Rady, która potwierdza spełnienie warunku ostateczności.

Po drugie, doprecyzowano warunek otwartości wzmocnionej współpracy, zgodnie z którym współpraca ta ma pozostawać otwarta dla wszystkich państw członkowskich zarówno w momencie jej rozpoczynania, jak i w każdym późniejszym czasie. Precyzuje to nowy art. 280c TFUE; a mianowicie wzmocniona współpraca ma być otwarta w momencie jej rozpoczynania, ale „pod warunkiem spełnienia ewentualnych warunków uczestnictwa określonych w decyzji upoważniającej”. Jednocześnie państwa członkowskie mogą do takiej współpracy przystąpić w dowolnym późniejszym czasie, „o ile, poza spełnieniem wymienionych warunków, będą również przestrzegać aktów już przyjętych w ramach tej współpracy”. Postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy w obecnym stanie prawnym nie wykluczają ustalania warunków uczestnictwa w niej, dlatego zmianę zawartą w art. 280c TFUE należy ocenić pozytywnie. Wymaganie od wszystkich państw członkowskich, zarówno tych uczestniczących od początku, jak i tych przystępujących w późniejszym czasie, spełnienia tych samych wymogów, zrównuje ich status i zapewnia równe traktowanie. Ponadto doprecyzowanie warunku otwartości ogranicza margines swobodnego uznania, pozostawiony Komisji (lub ewentualnie Radzie – w II filarze) w odniesieniu do decyzji o wyrażeniu zgody na późniejsze przystąpienie. Po zmianie wprowadzonej przez TL nie ma wątpliwości, że od państw przystępujących później można żądać spełnienia tylko tych warunków, które wyraźnie przewiduje decyzja upoważniająca i akty wzmocnionej współpracy już przyjęte.

Uzależnienie uczestniczenia we wzmocnionej współpracy od spełnienia pewnych warunków ma zapewnić skuteczne funkcjonowanie tej współpracy, lecz budzi ono jednocześnie dość poważne zastrzeżenia. Może się bowiem okazać (choć jest to hipoteza skrajna), że państwo członkowskie zostanie wykluczone z możliwości uczestniczenia we wzmocnionej współpracy z przyczyn obiektywnych, tzn. niemożności spełnienia przesłanek uczestniczenia w niej. Nowy art. 280c ust. 1 akapit 2 TFUE zobowiązuje Komisję i państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy do zapewnienia wsparcia dla uczestnictwa w niej możliwie największej liczby państw członkowskich. Odnotować wobec tego trzeba niewielką zmianę w porównaniu z obecnym art. 43b TUE, który wymaga od Komisji i państw członkowskich zapewnienia, by jak największej liczby państw członkowskich zostało zachęconych do uczestnictwa w niej. Wydaje się, że to nowe brzmienie obowiązku nałożonego na Komisję i państwa członkowskie mogłoby łatwiej podlegać interpretacji na rzecz np. ustanowienia pomocy finansowej dla państw nieuczestniczących²⁴.

²³ Art. 43a TUE: „Wzmocniona współpraca może zostać podjęta tylko w ostateczności, po dokonaniu ustalenia w ramach Rady, że cele współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez zastosowanie odpowiednich postanowień Traktatów”.

²⁴ M. Szwarc, *Zróznicowana integracja...*, op. cit., s. 267.

Na mocy TL ujednoczona zostanie procedura wyrażania zgody na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy w ramach UE, przy czym (jak wskazano wyżej) w praktyce oznacza to unifikację procedury w dotychczasowym I i III filarze. Jest to oczywiście konsekwencja zniesienia struktury filarowej UE. W dziedzinach objętych dotychczasowym prawem wspólnotowym oraz współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych, w procedurze wyrażania zgody na wzmocnioną współpracę w ramach UE decydującą rolę odgrywać będzie Komisja, która podejmuje decyzję, czy przedstawić Radzie projekt wzmocnionej współpracy. TL zwiększa rolę Parlamentu Europejskiego, wymagając za każdym razem jego zgody na ustanowienie współpracy (dotychczas było to konieczne tylko wówczas, gdy wzmocniona współpraca była objęta procedurą z art. 251 TWE). Na tym etapie Traktat z Lizbony wprowadza istotną zmianę tylko w odniesieniu do wzmocnionej współpracy ustanawianej w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, znosząc procedurę wyrażania zgody mającą w obecnym stanie prawnym charakter międzyrządowy.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do procedury późniejszego przystąpienia do wzmocnionej współpracy, która na mocy TL zostanie zunifikowana dla I i III filara UE. Jednocześnie TL doprecyzowuje treść i charakter decyzji, podejmowanej przez Komisję w wypadku późniejszego przystąpienia do wzmocnionej współpracy. Zgodnie z art. 280f TFUE „Komisja potwierdza, w terminie czterech miesięcy od otrzymania notyfikacji, uczestnictwo danego Państwa Członkowskiego. Stwierdza ona, w stosownych przypadkach, że warunki uczestnictwa zostały spełnione i przyjmuje niezbędne środki przejściowe dotyczące stosowania aktów już przyjętych w ramach wzmocnionej współpracy”. Jest to dość duża zmiana w porównaniu z obecnym lakonicznym brzmieniem art. 11a TWE: „Komisja podejmuje decyzję w tej sprawie oraz o przepisach szczególnych, które może uznać za niezbędne”.

Ponadto, art. 280f ust. 1 akapit 2 stanowi, że „Jeżeli Komisja uważa, że warunki uczestnictwa nie zostały spełnione, wskazuje środki, które należy podjąć w celu spełnienia tych warunków, i określa termin ponownego rozpatrzenia wniosku”. Przepis ten pozwala, jeżeli drugie rozpatrzenie wniosku o przystąpienie przebiegnie negatywnie, „przekazać sprawę Radzie, która podejmuje decyzję w sprawie wniosku”. W tym zakresie TL doprecyzowuje procedurę późniejszego przystąpienia, ograniczając w znacznym stopniu ewentualny margines swobody pozostawiony Komisji przez ustalenie przedmiotu i zakresu decyzji Komisji. Z przytoczonych przepisów wynika bowiem, że rolą Komisji jest potwierdzenie przystąpienia, potwierdzenie spełnienia warunków wzmocnionej współpracy i ewentualnie przyjęcie środków przejściowych.

TL doprecyzowuje ponadto charakter aktów prawnych wzmocnionej współpracy. Obecne brzmienie art. 44 ust. 1 *in fine*, zgodnie z którym „Takie akty i decyzje nie stanowią dorobku Unii”, budzi poważne wątpliwości co do rzeczywistego charakteru tych aktów. Wydaje się jednak, że uznanie, iż akty takie nie stanowią części dorobku Unii, stałoby w sprzeczności z celem UE, jakim jest pełne zachowanie *acquis communautaire* i jego rozwoju (obecny art. 2 TUE). Ponadto, gdyby uznać, że akty te nie stanowią prawa Unii, trudno byłoby uzasadnić przyjęcie za ich podstawę postanowień Traktatów, zaangażowanie instytucji wspólnotowych, wykorzystanie instrumentów prawnych przewidzianych w traktatach i przyjęcie pełnej jurysdyk-

cji Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do tych aktów. Dlatego już na gruncie obecnego stanu prawnego uznano, że w istocie celem tego zastrzeżenia jest zwolnienie państw kandydujących do Unii Europejskiej z obowiązku przystąpienia do wzmocnionej współpracy i stosowania aktów przyjętych w jej ramach. TL potwierdza taką interpretację, wyraźnie precyzując, że akty wzmocnionej współpracy „nie są uważane za dorobek, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do przystąpienia do Unii”.

Szczególnym przypadkiem natomiast jest wzmocniona współpraca w dziedzinie WPZiB. Zachowano w tej kwestii w dużej mierze metodę współpracy międzyrządowej (por. niżej), co skutkuje istnieniem istotnych odrębności tej współpracy w porównaniu z ujednoczonymi regułami dotyczącymi dotychczasowego I i III filara. Prawidłowość ta ujawnia się również w odniesieniu do wzmocnionej współpracy. Po pierwsze, postanowienia TFUE przewidują odrębną procedurę wyrażenia zgody na rozpoczęcie wzmocnionej współpracy w dziedzinie WPZiB. W procedurze tej decydującą rolę odgrywa Rada, która wydaje zgodę, działając jednomyślnie, rola Komisji zaś ograniczona jest do wydania opinii (art. 280d ust. 2 TFUE). Projekt opiniuje również Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Zmianą, która może spowodować, że przepisy te nie znajdują nigdy zastosowania, jest wymóg, by decyzja o wyrażeniu zgody była przyjmowana przez Radę jednomyślnie (art. 280c ust. 2 *in fine*). Dotychczas decyzja Rady w tej kwestii powinna być przyjęta kwalifikowaną większością pozytywną, z zastrzeżeniem, że każde państwo członkowskie może z powołaniem się na ważne względy polityki krajowej oświadczyć, że zamierza sprzeciwić się przyjęciu takiej decyzji. W takiej sytuacji Rada, działając kwalifikowaną większością, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej w celu podjęcia decyzji jednomyślnie (art. 27c akapit 2 TUE w zw. z art. 23 ust. 2 TUE). Po zmianach wprowadzonych przez TL decyzja Rady będzie musiała zapadać jednomyślnie, co znacznie utrudni, jeśli nie uniemożliwi, skorzystanie z procedury ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach UE. Również w procedurze późniejszego przystępowania kolejnych państw członkowskich Rada działa jednomyślnie i to ona może przyjąć ewentualne środki przejściowe dotyczące stosowania aktów już przyjętych w ramach wzmocnionej współpracy. Środki przejściowe przyjmowane mają być na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

Dodatkowo w dziedzinie WPZiB TL przewiduje wprowadzenie dwóch szczególnych przypadków wzmocnionej współpracy: stałej współpracy strukturalnej i współpracy w dziedzinie wzajemnej obrony²⁵.

Podsumowując tę część rozważań, należy wskazać, że wzmocniona współpraca, która budziła wielkie emocje w momencie jej wprowadzenia do prawa pierwotnego na mocy Traktatu z Amsterdamu, nie była przedmiotem szczególnie ożywionej dyskusji ani na etapie przygotowywania projektu Traktatu Konstytucyjnego, ani na etapie przygotowywania Traktatu z Lizbony. TL wprowadza niewielkie zmiany do obecnie obowiązujących przepisów prawa pierwotnego, zwłaszcza w odniesieniu do

²⁵ Por. pkt III.1.7 i III.1.8.

samej procedury wyrażania zgody na wzmocnioną współpracę i procedury późniejszego przystąpienia do niej państw członkowskich. Modyfikacje te natomiast istotne są dla współpracy, która może potencjalnie zostać ustanowiona w dotychczasowym III filarze, gdyż poddana ona zostanie procedurze „wspólnotowej”.

Jednocześnie jednak należy postawić pytanie fundamentalne o cel udoskonalania i precyzowania przepisów prawa pierwotnego, które do tej pory nie znalazły zastosowania i – jak się wydaje – raczej nie zostaną wykorzystane w przyszłości. Procedura wzmocnionej współpracy, umożliwiająca państwom członkowskim mającym zdolności i wolę szybszego integrowania się wykorzystanie w tym celu ram instytucjonalnych i prawnych UE, w momencie jej wprowadzania do Traktatów miała być odpowiedzią na coraz silniejsze tendencje różnicowania integracji w obrębie Unii i na pogodzenie trendów pogłębiania i rozszerzania integracji (zwłaszcza w kontekście geograficznego powiększenia Unii). Obecnie jest ona raczej wielkim rozczarowaniem, gdyż nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Okazuje się bowiem, że nawet postanowienia traktatów, pozwalające na tak rozbudowane zróżnicowanie integracji w ramach UE, nie są w stanie powstrzymać państw członkowskich przed rozpoczęciem wzmocnionej współpracy poza Unią. Przykładem takiego działania jest zawarcie między siedmioma państwami członkowskimi konwencji dotyczącej szczególnych form współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości międzynarodowej oraz nielegalnej imigracji (zwanej Konwencją z Prum)²⁶.

6. Procedury zmiany Traktatów

Nowością w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym będą procedury zmiany traktatów. Nowy art. 48 TUE przewiduje zwykłą procedurę zmiany traktatów, a także dwie uproszczone procedury.

Zwykła procedura jest wzorowana na obecnym trybie zmiany traktatów (i odpowiada art. IV-443 TK). Tak jak obecnie konieczna jest zgoda wszystkich państw członkowskich oraz ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. TL przewiduje natomiast szczególną procedurę ewentualnego rozwiązywania problemów z procesem ratyfikacji, która stanowi istotne *novum* w porównaniu nie tylko z obecnym stanem prawnym, lecz również w zesta-

²⁶ Pomimo faktu, że zakres współpracy przewidziany konwencją wkracza z pewnością w prawo Unii Europejskiej przyjmowane w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (III filar), a nawet – jak się wydaje – w prawo wspólnotowe, państwa członkowskie zdecydowały się przyjąć konwencję poza ramami UE, a następnie zachęcić pozostałe państwa członkowskie do przystąpienia do konwencji lub włączenia jej postanowień do prawa UE. Taki sposób przyjęcia konwencji pozwolił państwom sygnatariuszom na pominięcie instytucji wspólnotowych w procedurze przyjmowania konwencji, zwłaszcza Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, uniknięcie kontroli tej wzmocnionej współpracy pod kątem spełnienia warunków jej dopuszczalności w ramach Unii Europejskiej i narzucenie swojej woli pozostałym państwom członkowskim, szerzej M. Szwarc-Kuczer, *Konwencja z Prum – porażka idei wzmocnionej współpracy w ramach instytucjonalnych UE*, w: J. Barcz (red.), *Konwencja z Prum. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, Kozłmiański Law School Papers, No. 3, Warszawa 2007, s. 29–38.

wieniu z proponowanym brzmieniem Traktatu Konstytucyjnego. Mianowicie, zgodnie z art. 48 ust. 5 TUE, „jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego Traktaty został on ratyfikowany przez 4/5 państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej”. Przepis ten został wprowadzony do prawa pierwotnego po doświadczeniach z odrzuceniem Traktatu Konstytucyjnego w referendum przez społeczeństwa holenderskie i francuskie.

Pierwsza ze wskazanych w art. 48 TUE procedur uproszczonych pozwala na zmianę postanowień TFUE dotyczących polityk i działań wewnętrznych Unii. Wówczas Rada Europejska działa jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz EBC w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie polityki pieniężnej. Zmiany wchodzi w życie po zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 48 ust. 6 TUE).

Druga uproszczona procedura zmiany traktatów dotyczy jedynie zmiany trybu głosowania w Radzie z jednomyślności na kwalifikowaną większość. Art. 48 ust. 7 TUE upoważnia do podjęcia takiej decyzji Radę Europejską, nie wymagając już w tym przypadku od państw członkowskich dodatkowych działań ratyfikacyjnych. Przepis ten natomiast wyłącza możliwość podjęcia w tym trybie przez Radę Europejską decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

7. Wystąpienie z Unii Europejskiej

Nowością w porównaniu z obecnym brzmieniem traktatów jest umożliwienie państwu członkowskiemu wystąpienia z UE. Określający tę procedurę nowy art. 49a TUE przejmuje brzmienie art. 1-60 TK. Wystąpienie może nastąpić zgodnie z wymogami konstytucyjnymi danego państwa członkowskiego. Przepis TUE precyzuje natomiast procedurę negocjowania umowy z państwem członkowskim, które zamierza wystąpić z UE, wskazuje również datę, kiedy traktaty przestaną mieć zastosowanie do danego państwa członkowskiego. Wydaje się jednak, że wprowadzenie możliwości wystąpienia z Unii ma raczej znaczenie „psychologiczne”, ponieważ podkreśla w szczególności dobrowolność uczestniczenia w procesie integracji, natomiast nie należy się w przewidywalnej perspektywie czasowej spodziewać rozważania jej wykorzystania.

II. OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH

Zmiany przewidziane w TL nie powodują dużych modyfikacji w stosunku do tego, co zostało uzgodnione w Traktacie Konstytucyjnym w odniesieniu do ochrony praw podstawowych²⁷. Były w nim już zaplanowane dwie najistotniejsze modyfikacje

²⁷ Dz.Urz. 2004, C 310. O pracach Konwentu nad zagadnieniami praw podstawowych: K. Kańska, *Ochrona praw podstawowych w pracach Konwentu*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 3(14), s. 5. O samej Karcie: K. Lenaerts, E. de Smijter, *A Bill of Rights for the European Union*, „Common Market Law Review” 2001, nr 38, s. 273–300; G. de Burca, *The drafting of the European Union Charter*

stanu obecnego, czyli zmiana statusu Karty Praw Podstawowych (KPP)²⁸ oraz możliwość przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności (EKPCz)²⁹. W zmodyfikowanej preambule TUE został dodany nowy motyw 2, w którym stwierdza się, że „z kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka”³⁰. Obok tego w TUE pojawił się też nowy artykuł 1a, który wyraźnie określa, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji (...) i poszanowania praw człowieka (...)”. Traktat stwierdza również, że wartości te są „wspólne” wszystkim państwom członkowskim. Te ogólne sformułowania można uznać za wstęp do bardziej szczegółowych postanowień Karty Praw Podstawowych, która od momentu wejścia w życie TL ma stanowić część prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

1. Status Karty Praw Podstawowych

Obecnie Karta Praw Podstawowych, podpisana przez trzy najważniejsze instytucje UE w grudniu 2000 r. w Nicei, nie jest aktem prawnie wiążącym i nie stanowi źródła praw dla jednostek. Jest jednak dokumentem coraz szerzej wykorzystywanym dla celów interpretacyjnych oraz dla potwierdzenia istnienia praw podstawowych szanowanych w działaniach UE i dla doprecyzowania ich zakresu³¹. Po kilku latach powoływania się na Kartę przez rzeczników generalnych³² czy SPI³³, również

of fundamental rights, „European Law Review” 2001, nr 26, s. 126–138; M. Piechowiak, *Aksjologiczne podstawy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2003, nr 1, s. 5–29; S. Ham-bura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.

²⁸ Por. część druga TK (art. 11-61 do 11-114); M. Koźuch, *Wzmocnienie ochrony praw podstawowych?*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy...*, op. cit., s. 321.

²⁹ Por. art. 1-9 ust. 2 TK. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284. A. Wentkowska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości a Europejski Trybunał Praw Człowieka – konkurencyjność kompetencji czy współdziałanie?*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy...*, op. cit., s. 339.

³⁰ Jak zwraca uwagę A. Wyrozumka, „Traktat reformujący” UE – umocnienie ochrony praw podstawowych (*status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz*), w: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską...*, op. cit., s. 52, preambuła odwołuje się do pojęć neutralnych. Polskie postulaty dotyczące wprowadzenia do preambuły TK odwołania do chrześcijańskich korzeni Europy i do Boga nie zostały ponownie podniesione, prawdopodobnie ze względu na odstępstwo od konstytucyjnego charakteru Traktatu reformującego.

³¹ A. Wyrozumka, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 55. Zob. też J. Morijn, *Judicial Reference to the EU Fundamental Rights Charter. First experiences and possible prospects*. Working Papers University of Coimbra, 2.02.2005, http://www.fd.uc.pt/hrc/working_papers/john_morjin.pdf.

³² Wyrok z 31 maja 2001 r. w sprawach połączonych C-122/99 i C-125/99 P, *D. i Szwecja v. Rada*, Zb. Orz. 2001, s. I-4319; wyrok z 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-173/99 *BECTU*, Zb. Orz. 2001, s. I-4881; wyrok z 17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99 *TNT Traco*, Zb. Orz. 2001, s. I-4109; wyrok z 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, *Union de Pequeños Agricultores v. Rada*, Zb. Orz. 2002, s. I-6677; wyrok z 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 *Baumbast i R*, Zb. Orz. 2002, s. I-7091. Zob. też D. Komobis-Romanowska, *Karta Praw Podstawowych w unijnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2(13), s. 35.

³³ Wyrok z 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-54/99 *Max-mobil*, Zb. Orz. 2002, s. II-313; wyrok z 30 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 *Jego Quere*, Zb. Orz. 2002, s. II-2365.

Trybunał Sprawiedliwości WE odwołał się do KPP³⁴. Po wejściu w życie TL, formalnie rzecz ujmując, Karta nadal nie będzie umową międzynarodową. Została ona 12 grudnia 2007 r. jedynie uroczyście podpisana przez przewodniczących trzech najważniejszych instytucji wspólnotowych³⁵, a nie przez wszystkie państwa członkowskie UE. Inaczej jednak niż dotychczas jej charakter prawny został doprecyzowany w treści Traktatu z Lizbony.

1.1. Sposób włączenia do prawa unijnego (pierwotnego)

W Traktacie Konstytucyjnym planowano włączenie Karty Praw Podstawowych do tekstu Traktatu³⁶. W Traktacie z Lizbony zrezygnowano z umieszczenia KPP w samym TUE bądź TFUE, przede wszystkim po to, by uniknąć skojarzeń z konstytucyjnym charakterem tych traktatów. Karta ma jednak uzyskać moc prawną równorzędną obu traktatom, co wynika z art. 6 ust. 1 TUE, który wyraźnie wskazuje, że „Karta (...) ma taką samą wartość jak Traktaty”. Karta zatem formalnie nie stanowi części Traktatu z Lizbony, jednak jej moc wiążąca, jako aktu prawa pierwotnego, została po raz pierwszy wyraźnie doprecyzowana.

1.2. Znaczenie inkorporacji Karty do prawa pierwotnego UE

Karta będzie wiązać nie tylko instytucje Unii Europejskiej, ale też wszystkie państwa członkowskie w zakresie, w jakim wykonują one prawo Unii Europejskiej. Oznacza to, że krajowe organy administracji oraz sądy i trybunały uzyskają dodatkowy (obok już istniejących w konwencjach międzynarodowych³⁷ oraz w przepisach poszczególnych konstytucji krajowych) wiążący katalog praw podstawowych, znajdujący zastosowanie w sprawach z elementem wspólnotowym.

Włączenie KPP do prawa pierwotnego Unii Europejskiej oznacza przede wszystkim, że w razie kolizji normy Karty z normą prawa krajowego pierwszeństwo stosowania będą miały postanowienia Karty³⁸. Wprawdzie tego rodzaju konflikt wydaje się mało prawdopodobny, zważywszy na wielokrotnie powtarzane deklaracje, że Karta stanowi odzwierciedlenie istniejącego zakresu ochrony praw podstawowych wspólnego dla państw członkowskich, jednak ma duże znaczenie symboliczne. Już w tym miejscu trzeba podkreślić, że podpisanie przez Polskę tzw. Protokołu polsko-

³⁴ Wyrok z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski v. Rada UE*, Zb. Orz. 2006, s. I-5769. Za A. Wyrozumską, „*Traktat reformujący*” UE..., op. cit., s. 55. Dotyczył on skargi na nieważność niektórych przepisów dyrektywy Rady 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.Urz. L 251, s. 12). ETS powołał się na Kartę w celu zobrazowania istnienia w UE prawa do życia rodzinnego (pkt 38 i 58 wyroku).

³⁵ Przez Przewodniczących: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE, zob. IP/07/1916 z 12 grudnia 2007 r. Karta została opublikowana w: Dz.Urz. UE C 303/1 z 14 grudnia 2007 r.

³⁶ F. Jasiński, *Nabycie mocy prawnie wiążącej przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej – refleksje teoretyczne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 1 (12), s. 5.

³⁷ Przede wszystkim: EKPCz, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Konwencji Praw Człowieka i Biomedycyny Rady Europy, Europejskiej Karty Socjalnej, Konwencji Praw Dziecka, Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników Wspólnoty Europejskiej.

³⁸ A. Wyrozumską, „*Traktat reformujący*” UE..., op. cit., s. 56.

-brytyjskiego do TL może istotnie ograniczyć możliwość sięgania po zasadę pierwszeństwa (o czym niżej).

Fakt, iż Karta staje się częścią prawa pierwotnego spowoduje również, iż w przypadku kolizji między aktem prawa wtórnego a przepisem Karty, możliwe będzie w drodze skargi o stwierdzenie nieważności unieważnienie tych części unijnego aktu prawa wtórnego, które stoją w sprzeczności z Kartą czy też naruszają jej postanowienia. Wiążący charakter Karty będzie też umożliwiał kierowanie pytań prejudycjalnych dotyczących jej dokładnej wykładni, co może spowodować doprecyzowanie treści zawartych w niej praw.

Kolejną istotną konsekwencją nadania Kartie statusu części prawa pierwotnego jest przyznanie postanowieniom Karty bezpośredniej skuteczności, w tym znaczeniu, że jednostki będą mogły się wprost i bezpośrednio opierać na Kartie w postępowaniach toczących się przed sądami krajowymi. W tym przypadku Protokół polsko-brytyjski również istotnie zawęży zakres przepisów Karty mogących wywoływać taki skutek na terytorium Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej.

Wreszcie, mimo niżej omówionych zastrzeżeń o nierozszerzaniu kompetencji Unii Europejskiej, włączenie Karty Praw Podstawowych do prawa pierwotnego UE może spowodować pewną „reorientację” w definiowaniu celów istnienia Unii Europejskiej i z pewnością może doprowadzić do szerszego niż dotychczas powoływania się na prawa podstawowe³⁹.

1.3. Zastrzeżenia dotyczące Karty w TUE

Włączenie Karty Praw Podstawowych do pierwotnego prawa UE jest przez wiele państw członkowskich postrzegane jako możliwość rozszerzenia zakresu kompetencji Unii. Aby nie dopuścić do przyznania UE w ten sposób nowych uprawnień, art. 6 ust. 1 w nowym brzmieniu TUE w zdaniu 2 stwierdza wyraźnie, iż: „Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Potwierdza to dodatkowo deklaracja wszystkich państw członkowskich w sprawie Karty Praw Podstawowych. Stwierdza ona, że Karta jedynie potwierdza prawa gwarantowane przez EKPCz oraz prawa wynikające z konstytucyjnych tradycji wspólnych dla państw członkowskich⁴⁰. Nie rozszerza w żaden sposób zakresu stosowania prawa Unii na dziedziny leżące poza kompetencjami Unii, nie ustanawia nowych uprawnień i zadań Unii ani nie modyfikuje istniejących (takie same zastrzeżenia znajdują się też w treści samej Karty – art. 51–54)⁴¹.

³⁹ G. de Burca, *Human rights: the Charter and Beyond*, Jean Monnet Working Paper 10/01, www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013601.html, s. 7.

⁴⁰ Zob. jednak, M.A. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych*, „Analizy natolińskie” 2005, gdzie podane są prawa „wykraczające poza zwykły, liberalny standard wolności”, s. 15.

⁴¹ Podobnie art. 11-112 ust. 2 Traktatu Konstytucyjnego – tzw. porozumienia pomostowe. A. Wyrzumska mówi w tym kontekście o „systemie podwójnej gwarancji”, „*Traktat reformujący*” UE..., op. cit., s. 56–57.

Państwa członkowskie UE zawarły również w TUE pewne ograniczenia dotyczące sposobu interpretacji Karty. Art. 6 ust. 1 *in fine* wskazuje, iż prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i zastosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień. Jak stwierdza A. Wyrozumska, ten tzw. „system podwójnej gwarancji” ma na celu ograniczenie zakresu działania praw określonych w Karcie⁴². Wobec przyjęcia w samym TUE tego rodzaju zastrzeżeń niezrozumiałe wydaje się dążenie Polski do przystąpienia do tzw. protokołu brytyjskiego, w znaczący sposób ograniczającego skuteczność Karty w krajowym porządku prawnym. Najczęściej wymieniana polska obawa, czyli możliwość dodania nowych kompetencji dla UE (w odniesieniu czy to do kwestii aborcji, małżeństw homoseksualnych czy nawet sprawy odzyskiwania nieruchomości przez tzw. „wypędzonych” Niemców), jest zatem bezpodstawna, bo sam Traktat i KPP wykluczają taką możliwość.

2. Protokół polsko-brytyjski

W pierwotnej wersji Traktatu Konstytucyjnego został przez Zjednoczone Królestwo wynegocjowany tzw. protokół „brytyjski”. Obecnie do Traktatu z Lizbony dołączony jest protokół „polsko-brytyjski” („w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych do Polski i Zjednoczonego Królestwa”), nazwany tak ze względu na dołączenie się Rzeczypospolitej Polskiej do stanowiska Wielkiej Brytanii.

2.1. Obawy brytyjskie

Wielka Brytania od samego początku powstania Karty Praw Podstawowych nie jest jej zwolennikiem. Nieprzyjęcie Karty w formie umowy międzynarodowej w grudniu 2000 r. przypisuje się przede wszystkim oporowi właśnie tego państwa członkowskiego UE⁴³. Jak zauważa A. Wyrozumska, zawilości w Karcie związane z podziałem na prawa i zasady, z zagadnieniem wyjaśnień co do treści Karty oraz kilkakrotne powtarzanie zastrzeżenia o nierozszerzaniu kompetencji UE są skutkiem obaw i sprzeciwów brytyjskich wobec tego aktu⁴⁴. Zjednoczone Królestwo obawiało się przede wszystkim nadania skuteczności prawnej pewnym zasadom socjalnym zawartym w Karcie⁴⁵. Z tego powodu chciało wykluczyć ich ewentualną bezpo-

⁴² A. Wyrozumska, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 57.

⁴³ Chociaż trzeba dodać, że jak wskazuje G. de Burca, od początku opracowywania Karty przez Konwent istniała niepewność, co do tego, czy miałyby ona uzyskać moc wiążącą prawnie, tworzona była bowiem tak jak umowa międzynarodowa, jednak rozstrzygnięcie o jej charakterze prawnym miało nastąpić dopiero po uzyskaniu przez nią ostatecznego kształtu (tzw. doktryna „*as if*”, w: *The drafting of the European Union Charter of fundamental rights*, „European Law Review” 2001, nr 26, s. 128,

⁴⁴ A. Wyrozumska, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 59.

⁴⁵ A. Wyrozumska mówi o ich „jurydyzacji”, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 57–58. Dokładniej o wpływie Karty na prawa socjalne zob. P. Foubert, K. Lenaerts, *Social Rights in the Case Law of the European Court of Justice. The Impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union on Standing Case Law*, „Legal Issues of Economic Integration” 2001, nr 28, s. 267–296.

średnią skuteczność. To z tego względu do Karty w wersji z 2004 r., włączonej do Traktatu Konstytucyjnego, dodano ust. 5 w art. II-112 [52 KPP] – mówiący o tym, że „postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty ustawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, jeżeli stanowią wykonanie prawa Unii, w wykonywaniu ich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności”⁴⁶. Z powodu swoich obaw związanych z rozszerzaniem praw socjalnych Zjednoczone Królestwo wynegocjowało specjalny protokół, wyjaśniający pewne aspekty stosowania KPP w stosunku do Zjednoczonego Królestwa. W czerwcu 2007 r. Polska i Irlandia zastrzegły sobie możliwość przystąpienia do tego protokołu.

2.2. Treść protokołu

Ostateczna wersja Traktatu z Lizbony zawiera „Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych do Polski i Zjednoczonego Królestwa”. Dokument ten składa się z dwóch artykułów, obejmujących *de facto* trzy postanowienia.

Art. 1 zawiera zastrzeżenie, że Karta nie rozszerza możliwości Trybunału Sprawiedliwości ani żadnego sądu czy trybunału Zjednoczonego Królestwa bądź Polski do uznania, że akty prawne, rozporządzenia lub przepisy administracyjne, praktyki lub działania tych państw są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są potwierdzone w Karcie. Wykluczona jest wobec tego w drodze wykładni prawa wspólnotowego dokonanej w trybie na przykład pytania prejudycjalnego (art. 234 TWE) analiza prowadząca do wniosku, że prawodawstwo polskie koliduje z postanowieniami Karty. Nie jest możliwe stwierdzenie niezgodności aktu prawnego, praktyki lub działania z Kartą ani przez ETS ani przez sąd polski. W pewnym zakresie wydaje się to wykluczać działanie podstawowej zasady prymatu prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, ponieważ nie dopuszcza w ogóle badania tego rodzaju konfliktu. Nie należy jednak przeceniać tego zastrzeżenia. Zasady ogólne prawa UE, które podlegają ochronie w myśl art. 6 TUE, pozostają nadal w pełni skuteczne i korzystają z zasady pierwszeństwa. Trudność polegać będzie na tym, że konieczne będzie odwoływanie się do tych zasad, a nie do konkretnego przepisu KPP⁴⁷. Poza tym przyjęta obecnie wykładnia poszczególnych praw lub zasad może ulec zmianie (mimo zastrzeżeń przyjętych w TL, zob. wyżej).

W ust. 2 art. 1 stwierdza się, że postanowienia zawarte w tytule IV Karty „Solidarność”⁴⁸ nie mogą być powoływane w sądzie jako podstawa praw jednostki. Prawa

⁴⁶ Szerszy komentarz do tego przepisu zob. E. Vranes, *The Final Clauses of the Charter of Fundamental Rights – Stumbling Blocks for the First and Second Convention*, European Integration Online Papers (EIoP), Vol. 7 (2003), no 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-007a.htm>, zwłaszcza s. 6 i n.

⁴⁷ O stosowaniu zasad ogólnych prawa wspólnotowego przez polskie sądy najwyższe zob. D. Miąsik, *Application of general principles of EC law by Polish courts – is the European Court of Justice receiving a positive feedback?*, w: *The General Principles of European Community Law in a Process of Development*, w druku w wyd. Wolters Kluwer w serii European Monograph.

⁴⁸ W Tytule IV KPP wymienione są następujące prawa lub zasady: prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa; prawa do rokowań i działań zbiorowych; prawo dostępu do

te mogą być powoływane, o ile zostaną „dookreślone” („implementowane”) w prawie krajowym, i w zakresie, w jakim w nim funkcjonują⁴⁹. Tym samym wykluczona jest bezpośrednia skuteczność praw zawartych w tytule IV Karty. Przystąpienie Polski do tego postanowienia protokołu wydaje się o tyle niepotrzebne, że w deklaracji nr 62 Polska informuje, że w związku z silną tradycją związkową (wynikającą z działania związku „Solidarność”) wszystkie prawa wynikające z tytułu IV są w pełni zagwarantowane w ustawodawstwie polskim⁵⁰. Zastrzeżenie to jest zatem bezprzedmiotowe, ponieważ doszło już do pełnej implementacji praw pracowniczych z tytułu IV w polskim porządku prawnym.

Z kolei art. 2 protokołu określa, że „jeżeli dane postanowienie Karty dotyczy praktyk lub praw krajowych – znajduje ono zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim prawo lub zasada są uznawane przez prawo lub praktykę Polski lub Zjednoczonego Królestwa”. Chodzi zatem o szczególne przepisy Karty, takie, które odsyłają do prawa krajowego (np. prawo do zawarcia małżeństwa jest gwarantowane zgodnie z ustawodawstwem krajowym)⁵¹. Jak się wydaje celem tego przepisu jest wykluczenie autonomicznej wykładni tego rodzaju przepisów Karty i uzależnienie ich skutecznego stosowania od rozwiązań krajowych.

2.3. Polskie zastrzeżenia

Jak wspomniano, Polska zastrzegła sobie w czerwcu 2007 r. prawo do przyłączenia się do brytyjskiego protokołu. Początkowo, zgodnie z wypowiedziami polskiego MSZ, rozumiane to było jako wyłączenie ewentualnego obowiązywania Karty w stosunku do Polski. Było to oczywiste przeinaczenie i w późniejszych komunikatach MSZ nie było już o tym mowy⁵². Protokół nie powoduje bowiem wyłączenia obowiązywania Karty, ale jedynie wprowadza ograniczenia co do wykładni i bezpośredniej skuteczności postanowień Karty. Komunikat MSZ z 25 października 2007 r. nie pozostawia wątpliwości, że tak to jest obecnie rozumiane („Polska zgodnie z zapisami w mandacie przyłączyła się do Protokołu nr 7, który nie zawiera żadnych stwierdzeń dotyczących nieważności Karty”).

Deklarowanym powodem przystąpienia do protokołu nr 7 była (w październiku 2007 r.) chęć uniknięcia w przyszłości rozszerzającej wykładni przepisów Karty.

służb pośrednictwa pracy; ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy; należyte i sprawiedliwe warunki pracy; zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy; życie rodzinne i zawodowe; zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna; ochrona zdrowia; dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; ochrona środowiska; ochrona konsumentów.

⁴⁹ A. Wyrozumka, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 60.

⁵⁰ Dokładniej, Komunikat MSZ z 25 października 2007 r. stwierdza, że: „Polska ze względu na tradycję Solidarności, która jest również tradycją związkową, podkreśla, że postanowienia rozdziału IV Karty Praw Podstawowych, o którym jest mowa w art. 1 ust. 2 Protokołu nr 7, nie stanowią dla naszego kraju problemu” (sic!).

⁵¹ Chodzi o następujące przepisy: art. 11-69 (Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny); art. 11-70 (Wolność myśli, sumienia i religii); art. 11-74 (Prawo do nauki); art. 11-88 (Prawa do rokowań i działań zbiorowych); art. 11-94 (Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna); art. 11-95 (ochrona zdrowia).

⁵² Niestety, błąd ten jest z uporem powtarzany w większości artykułów w prasie codziennej.

Z wypowiedzi prasowych ówczesnej minister spraw zagranicznych Anny Fotygi i komunikatu MSZ z 25 października 2007 r. wynika, że głównym powodem przystąpienia do protokołu były polskie obawy w związku z roszczeniami niemieckimi. Protokół miałby, zdaniem ówczesnego polskiego MSZ, zapewnić, że KPP nie może tworzyć nowych praw lub wolności, ponad te, które są w niej zapisane. We wspomnianym komunikacie MSZ podany jest przykład „prawa do ojczyzny” – które w myśl sformułowań w komunikacie miałyby wynikać z „praw o wolności”. Dokładniej, w komunikacie przywoływane jest przemówienie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego na spotkaniu środowisk wypędzonych w RFN w tzw. „Dniu Ojczystym”, w którym zdaniem MSZ H.G. Pottering próbował wykreować właśnie „prawo do ojczyzny”. Pojęcie to dotychczas występowało wprawdzie w doktrynie prawnej środowisk wypędzonych, ale wystąpienie Przewodniczącego PE może mu nadać nową wagę (stwierdza się w komunikacie). Obawy te wydają się o tyle nieuzasadnione, że kwestie prawa własności po pierwsze pozostają poza zakresem przedmiotowym zainteresowania prawa unijnego, po drugie ze względów temporalnych nie są objęte zakresem zastosowania TUE i TFUE.

Innym punktem, w którym RP obawiała się zbyt szerokiej wykładni KPP, jest zagadnienie definicji małżeństwa. W tym zakresie istnieje już jednak też odrębna deklaracja polska nr 61 (dokładniej poniżej). Tu również należy podkreślić, że mało prawdopodobne jest, by ETS starał się narzucać poszczególnym państwom członkowskim standardy dopuszczalne (lub obowiązujące) w innych państwach. ETS od dawna cechuje się tu wielką powściągliwością⁵³ i nie wydaje się, by fakt, że KPP miałyby się stać prawem pierwotnym, miał coś w tym zakresie zmienić⁵⁴.

Zmiana rządu w listopadzie 2007 r. nie spowodowała rezygnacji z wynikających z protokołu zastrzeżeń wobec Karty Praw Podstawowych. Powodem takiego stanu rzeczy jest, jak się podaje, chęć przeprowadzenia w niezakłócony sposób ratyfikacji TL, a ewentualna rezygnacja z protokołu odkładana jest na bliżej nieokreśloną przyszłość⁵⁵.

Zdaniem A. Wróbla, konsekwencje przystąpienia Polski do protokołu brytyjskiego nie będą dotkliwe dla obywateli polskich z uwagi na to, że Polska i tak jest zobowiązana do przestrzegania dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw podstawowych, musi przestrzegać zakazu ogólnego i szczegółowych zakazów dotyczących dyskryminacji zawartych w TWE, a Karta niewątpliwie będzie stanowiła wskazówkę interpretacyjną dla sądów polskich, przy czym polski Trybunał Konstytucyjny już

⁵³ Wyrok z 4 października 1991 r. w sprawie C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Irelandp. Grogan i in.*, Rec. 1991, s. I-4685; wyrok z 31 maja 2001 r. w sprawach połączonych C-122/99 P i C-125/99 P, *D. i Szwecja v. Rada*, Zb. Orz. 2001, s. I-4319; wyrok z 17 lutego 1996 r. w sprawie C-249/96 *Grant*, Zb. Orz. 1996, s. I-621. Zob. ostatnio: T.T. Koncewicz, *Karta Praw Podstawowych: Orzecznictwo, głupcze*, „Rzeczpospolita” z 18 grudnia 2007 r.

⁵⁴ Jak zwraca uwagę P. Winczorek, *Karta Praw Podstawowych a polska Konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 15 grudnia 2007 r., małżeństwo zostało zdefiniowane w rozdziale pierwszym Konstytucji RP, zawierającym podstawowe zasady ustroju i niedopuszczalne byłoby interpretowanie Karty wbrew prawu polskiemu.

⁵⁵ A. Słojewska, *Tusk: do Karty wrócimy*, „Rzeczpospolita” z 4 grudnia 2007 r.

„konstytucjonalizuje” zasady ogólne prawa wspólnotowego⁵⁶. Również zdaniem A. Wyrozumskiej, „protokół to dodatkowe zabezpieczenie, że prawo UE będzie szanowało standardy krajowe”⁵⁷. Oboje autorzy wydają się stać na stanowisku, że przystąpienie Polski do protokołu nie będzie miało większego znaczenia praktycznego (choć na pewno nie oceniają tego pozytywnie). Nie można się z tym zdaniem do końca zgodzić. Nawet jeśli bierze się pod uwagę zastrzeżenia zawarte w samej Karcie i Traktacie z Lizbony, mające na celu ograniczenie aktywności Trybunału Sprawiedliwości w „twórczej” wykładni Karty, nie można wykluczyć, że Trybunał – w zależności oczywiście od okoliczności sprawy, jaką przyjdzie mu badać – przyjmie dynamiczną i nową wykładnię przepisów zawartych w Karcie, odchodząc od dotychczasowej wykładni praw podstawowych. Wszelkie tego typu korzystne dla jednostek rozstrzygnięcia będą musiały pozostać poza zasięgiem podmiotów zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli organy stosujące prawo będą się ściśle trzymały litery protokołu.

Dodatkowo, w kontekście już czysto politycznym, z uwagi na to, że polskie obawy są zupełnie inne niż obawy brytyjskie, bezkrytyczne przyłączanie się do tekstu konstruowanego w określony sposób przez Brytyjczyków naraża Polskę na zarzut, że nie działa konsekwentnie (na przykład Deklaracja nr 53 powoduje, że zastrzeżenia dotyczące tytułu IV wydają się absolutnie niepotrzebne). Kontestowanie treści Karty Praw Podstawowych musi rzucać na nasz kraj szczególne światło, jako na państwo, które z niejasnych (jak się wydaje, bo trudno za odpowiedź uznać komunikat MSZ z października 2007 r. czy obawy przed kryzysem ratyfikacyjnym TL) powodów odrzuca postępowy i klarowny katalog praw podstawowych.

Podsumowując, deklarowane cele protokołu to podkreślenie, że Karta nie tworzy nowego, samoistnego (w oderwaniu od kompetencji Unii) reżimu ochrony praw człowieka, konkurencyjnego wobec EKPCz, oraz uwypuklenie powiązania praw wynikających z Karty z innymi zobowiązaniami traktatowymi. Protokół ma też jeszcze raz potwierdzić, że prawnie wiążąca moc Karty nie oznacza powstania nowych ani rozszerzenia dotychczasowych kompetencji Unii. Protokół skierowany jest przeciwko nawet tylko potencjalnemu rozszerzeniu kompetencji UE. Dzięki temu, w dziedzinach o szczególnym znaczeniu (moralność, prawo rodzinne, ochrona godności i integralności osoby ludzkiej), Polska zachowa możliwość samodzielnej regulacji – choć należy podkreślić, że możliwość ta istniałaby również w przypadku nieprzystąpienia do protokołu brytyjskiego.

2.4. Polska deklaracja interpretacyjna nr 61 dot. KPP

Polskie obawy o narzucenie polskiemu prawu standardów moralnych, zwłaszcza bezwzględno zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, spowodowały, że już do Traktatu Akcesyjnego z 2003 r. została złożona deklaracja nr 39. W czerwcu 2007 r. Polska złożyła nieco szerszą deklarację nr 51 (obecnie nr 61),

⁵⁶ A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych – zagrożenie dla wolności konstytucyjnych w Polsce?*, wprowadzenie do nr 11 „Europejskiego Przeglądu Sądowego” 2007, nr 11, s. 1.

⁵⁷ A. Wyrozumska, „*Traktat reformujący UE...*”, op. cit., s. 61.

przewidującą, że Karta Praw Podstawowych w żaden sposób nie ma wpływu na uprawnienia (czy raczej: kompetencje) państw członkowskich do tworzenia ustawodawstwa w dziedzinie moralności publicznej, prawa rodzinnego, jak i ochrony ludzkiej godności i szacunku dla ludzkiej integralności fizycznej i moralnej. Deklaracja nr 61 stanowi deklarację interpretacyjną, która nie zastrzega kompetencji dla Polski ani nie modyfikuje jej zobowiązań wynikających z Traktatu. Ma jedynie przedstawić to, jak Polska rozumie już istniejące zobowiązania wynikające z traktatów, co może mieć wpływ na interpretację tych zobowiązań przez sądy Unii Europejskiej⁵⁸ (zarówno ETS, jak i sądy krajowe).

3. Przystąpienie UE do EKPCz

Wydana w 1996 r. opinia Trybunału Sprawiedliwości 2/94⁵⁹ wyraźnie stwierdziła, że żaden przepis Traktatu ustanawiającego WE nie upoważnia Wspólnoty do tworzenia przepisów lub zawierania umów w przedmiocie praw człowieka. Z tego powodu kwestia ewentualnego przystąpienia Unii (czy Wspólnoty) do EKPCz wymagała modyfikacji traktatów założycielskich i dodania przepisu kompetencyjnego, uprawniającego UE (lub WE) do podjęcia tego rodzaju działań⁶⁰.

W nowym brzmieniu art. 6 ust. 2 TUE powiedziane jest, że „UE przystępuje do EKPCz”, co należy rozumieć jako przyznanie UE uprawnienia do podjęcia starań o przystąpienie do konwencji. Jest to przepis, który stanowi wobec tego odpowiedź na zarzut z opinii 2/94, że WE (w TL już UE) pozbawiona była odpowiednich kompetencji. Art. 6 ust. 2 TUE w wersji TL stanowi taki przepis kompetencyjny. Zawarcie go w traktacie nie jest równoznaczne z obowiązkiem przystąpienia do konwencji. Przyjęcie UE w poczet stron konwencji wymagać będzie jednomyślnej zgody państw członkowskich UE oraz wszystkich innych państw stron EKPCz.

3.1. Zastrzeżenia dotyczące kompetencji

W art. 6 ust. 2 TUE obok tego, że „UE przystępuje do EKPCz” (ang. *shall seek accession*, fr. *s'emploie à adherer*), znajdują się dwa zastrzeżenia dotyczące kompetencji UE. Po pierwsze, przystąpienie „nie powinno naruszyć kompetencji UE”, co oznacza, że UE nie powinna zostać „ograniczona” w swoich działaniach przez przystąpienie do EKPCz. Cele wspólnotowe powinny być nadal realizowane przez UE, nawet kosztem marginalnego traktowania ochrony praw podstawowych⁶¹. Po drugie, w myśl ust. 3 art. 6 TUE *in fine* – przystąpienie nie rozszerza kompetencji

⁵⁸ O interpretacji przez ETS zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną Ł. Horała, *Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 1(19), s. 17-14.

⁵⁹ Zb. Orz. 1996, s. I-1759.

⁶⁰ J.-P. Costa, *La Convention européenne des droits de l'homme, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la problématique de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention*, EUI Working Paper LAW, No. 2004/5, <http://www.iue.it/PUB/law04-5.pdf>.

⁶¹ A. Wentkowska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości a Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, op. cit., s. 343.

UE. Należy to rozumieć tak, że przystąpienie do EKPCz nie daje UE nowych kompetencji w zakresie ochrony praw człowieka.

3.2. Warunki przystąpienia

W Traktacie z Lizbony brak jest wskazówek, na jakich warunkach UE przystępuje do EKPCz. Będzie to wymagało dopiero dookreślenia⁶². Nie zostały wobec tego nawet wstępnie wyjaśnione najbardziej newralgiczne kwestie – jak UE widziałaby swoje członkostwo, czy będzie odrębny sędzia UE w ETPCz, jak wyglądałoby wyczerpanie drogi sądowej itp. Można stwierdzić, że jest to o tyle rozsądne, że i tak konieczne będzie dopiero wynegocjowanie tych warunków z Radą Europy (a dokładniej z państwami członkami RE, które nie są państwami członkowskimi UE), zatem określanie tych warunków w traktacie mogłoby niepotrzebnie „zablokować” negocjacje, gdyby jakieś rozwiązanie okazało się nie do przyjęcia.

Jedynie w Protokole dotyczącym art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dawnym Protokole nr 5) zostały podane pewne wytyczne dla tego porozumienia. Mają one charakter niezwykle ogólny, wskazują punkty, które muszą w porozumieniu zostać uwzględnione, bez przesądzania ich treści. Protokół wskazuje w art. 1, że konieczne jest zachowanie szczególnych cech Unii i prawa Unii; w art. 2, że zawarcie porozumienia nie może ani wpływać na kompetencje Unii, ani modyfikować sytuacji żadnego z państw członkowskich UE, oraz wreszcie, że porozumienie nie może mieć wpływu na art. 292 TFUE. Przepis ten stanowi, że „państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania niniejszego Traktatu procedurze rozstrzygania innej niż w nim przewidziana”. Można wobec tego domniemywać, że protokół wyklucza, by ETPCz miał się stać forum rozstrzygania sporów między państwami UE dotyczących kwestii unijnych.

3.3. Relacja ETS i ETPCz

Dotychczasowe orzecznictwo obu Trybunałów wskazuje na wolę poszanowania wzajemnych kompetencji⁶³. Ponadto pewnych wskazówek dostarcza deklaracja nr 2, dotycząca art. 6 ust. 2 TUE. Stwierdza się w niej, że przystąpienie do EKPCz

⁶² A. Wyrozumka, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 53.

⁶³ M. Kożuch, *Wzmocnienie ochrony...*, op. cit., s. 325; J. Planavova-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s. 80–112. Już Europejska Komisja Praw Człowieka sformułowała zasadę, że: „przekazanie uprawnień organizacji międzynarodowej nie jest sprzeczne z konwencją, pod warunkiem że w tej organizacji podstawowe prawa korzystają z równorzędnej ochrony”. Ma to zastosowanie także do Unii. Trybunał w Strasburgu potwierdził to w orzeczeniach z 18 lutego 1999 r.: *Matthews v. Wielka Brytania* oraz *Waite i Kennedy v. Niemcy*. Obecnie ETPCz podejmuje kontrolę zgodności aktów prawnych wydawanych przez państwa członkowskie UE w wykonaniu lub stosowaniu prawa wspólnotowego, uznając, że uprawnienie takie służy mu wobec każdego aktu prawa państwa członkowskiego – zob. wyrok z 15 listopada 1996 r. *Cantoni v. Francja*, por. W. Czapliński, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za akty organizacji międzynarodowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 114.

powinno pozwolić zachować szczególny charakter porządku prawnego UE. Konferencja stwierdza istnienie regularnego dialogu między ETS a ETPCz, a przystąpienie powinno ten dialog umocnić. Wprawdzie mowa jest o „dialogu”, a nie podporządkowaniu jednego trybunału drugiemu, należy jednak przyjąć, że to ETPCz będzie pełnił rolę *primus inter pares* i jego rozstrzygnięcia będą miały pierwszeństwo przed orzeczeniami ETS⁶⁴ (zwłaszcza gdyby zrealizowany został pomysł kierowania przez ETS i/lub SPI pytań prejudycjalnych do ETPCz).

3.4. Status umowy o przystąpieniu (część prawa pierwotnego)

Umowę o przystąpieniu UE do EKPCz Rada ma zawrzeć jednomyślnie, po czym musi nastąpić ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie UE (art. 188n ust. 8 TFUE). Stroną zawartej umowy będzie jednak Unia, a nie państwa członkowskie. Niemniej, dzięki ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, umowa będzie miała charakter prawa pierwotnego⁶⁵. Będzie zatem rangą odpowiadała TUE i TFUE – co wydaje się dobrym rozwiązaniem, bo będzie modyfikować w radykalny sposób funkcjonowanie Unii.

Zdaniem A. Wyrozumskiej, inkorporacja KPP do prawa pierwotnego UE i akcesja UE do EKPCz pozwolą na osiągnięcie stopnia ochrony praw podstawowych w UE porównywalnego z występującym w jej państwach członkowskich⁶⁶. Przynależność UE do EKPCz ma zapewnić większą kontrolę działań UE, w których pojawia się ingerencja w prawa podstawowe jednostek zamieszkujących na jej terytorium. Ma to być z jednej strony kontrola zewnętrzna, przeprowadzana przez organ niezwiązany ze strukturami UE, z drugiej strony ma to być nareszcie kontrola bezpośrednia (odmienna od dotychczas sprawowanej kontroli działań państw członkowskich, które wykonują prawo wspólnotowe)⁶⁷.

III. ZNIESIENIE STRUKTURY FILAROWEJ

Jak wskazano powyżej, zniesiona zostanie filarowa struktura Unii Europejskiej, utworzona na podstawie podpisanego w 1991 r. Traktatu o Unii Europejskiej. Oparcie Unii na trzech filarach współpracy, z których pierwszy ma charakter wspólnotowy i opiera się na metodzie wspólnotowej, drugi i trzeci zaś obejmują współpracę o charakterze międzyrządowym, z dominującą rolą państw członkowskich i ograniczoną rolą instytucji wspólnotowych, skutkuje istotnymi odrębnościami w odniesieniu do sposobów podejmowania decyzji oraz katalogu i charakteru aktów prawnych wydawanych w tych filarach. Można by przypuszczać, że likwidacja WE i tym samym zniesienie struktury filarowej doprowadzi do usunięcia tych różnic. Traktat Konstytucyjny tego jednak nie zrobił i podobnie zostaje to zachowane w Traktacie

⁶⁴ M. Kożuch, *Wzmocnienie ochrony...*, op. cit., s. 325, przyp. 22.

⁶⁵ Tzw. procedura aktu organicznego, A. Wyrozumska, „*Traktat reformujący*” UE..., op. cit., s. 53.

⁶⁶ A. Wyrozumska, „*Traktat reformujący*” UE..., op. cit., s. 51.

⁶⁷ A. Wyrozumska, „*Traktat reformujący*” UE..., op. cit., s. 54.

z Lizbony⁶⁸. O ile odrębności w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej nie są znaczne, ponieważ w dużej mierze Unia będzie wykonywać swoje kompetencje w tym zakresie zgodnie z dotychczasową metodą wspólnotową, o tyle bardzo istotne odrębności w porównaniu z obecnym pierwszym filarem zostaną zachowane w odniesieniu do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – modyfikacje

Przepisy TUE dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ulegają znacznej modyfikacji przede wszystkim ze względu na wprowadzenie nowych rozwiązań dotyczących Wysokiego Przedstawiciela do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (który w TK miał nosić nazwę „Ministra Spraw Zagranicznych UE”) oraz zmianę przepisów dotyczących obrony⁶⁹. W porównaniu z Traktatem Konstytucyjnym zmiany są niewielkie⁷⁰. Ograniczają się do: modyfikacji treści art. 11 TUE w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości, rezygnacji z nazwy „Minister Spraw Zagranicznych UE”⁷¹ oraz wykluczenia obszaru dotychczasowego drugiego filara z zakresu stosowania art. 308 TWE (art. 308 ust. 4 TFUE).

1.1. Lokalizacja przepisów dot. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Przepisy dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa pozostają w Traktacie o Unii Europejskiej i znajdują się nadal w jego tytule V, który jednak zmienił nazwę na: Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Został do nich dodany nowy rozdział wstępny (rozdział I tytułu V) o charakterze ogólnym, dotyczący działań zewnętrznych UE⁷². Pozostawienie przepisów dotyczących drugiego filara w TUE świadczy o ich odrębności⁷³, ponieważ wszystkie inne postanowienia

⁶⁸ Traktat Konstytucyjny nie usuwał w pełni struktury filarowej, por. K. Kowalik-Bańczyk, *Porównanie systemu kompetencji Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy z dotychczasowym systemem*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy...*, op. cit., s. 142; W. Wessels, *The Constitutional Treaty within a Fusion Trend?*, „Forum Natolińskie” 2005, nr 1(2), s. 6.

⁶⁹ S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis no. 2.2. Foreign policy provisions of the revised text of the Treaty on the European Union (TEU)*, Statewatch Analysis, 2 sierpnia 2007.

⁷⁰ Podsumowanie TK w tym zakresie: K. Miszczak, *Traktat Reformujący – proponowane zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE*, w: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską...*, op. cit., s. 78–79, 81, 84, podkreślając, że zmiany zaproponowane w TK miały umożliwić bardziej skuteczne prowadzenie jednolitej europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Szerokie omówienie rozwiązań dot. II filara w Traktacie Konstytucyjnym: W. Wessels, *A 'Saut constitutionnel' out of an intergovernmental trap? The provisions of the Constitutional Treaty for the Common Foreign, Security and Defence Policy*, w: J. Weiler, P. Eisgruber (red.), *Altmeuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-17.html>.

⁷¹ Dokładniej W. Wessels, *The Constitutional Treaty...*, op. cit., s. 12.

⁷² K. Miszczak, *Traktat Reformujący – proponowane...*, op. cit., s. 81.

⁷³ K. Miszczak stoi na stanowisku, że II filar UE będzie inaczej definiowany i regulowany niż pozostałe obszary Unii, ponieważ nadal będą w tej sferze wykonywane suwerenne prawa państw narodowych, *Traktat Reformujący – proponowane...*, op. cit., s. 81.

o charakterze „materialnym” zostały przesunięte do TFUE, w tym zwłaszcza cały dotychczasowy trzeci filar. Oddzielenie nie jest jednak w pełni konsekwentne, ponieważ w TFUE znalazły się przepisy dotyczące niektórych form wzmocnionej współpracy w drugim filarze oraz przepisy regulujące zawieranie umów międzynarodowych dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

1.2. Odrębności II filara w stosunku do dotychczasowego I filara

Lektura art. 11 TUE wskazuje na to, że pozostaje bardzo dużo odrębności, które świadczą o tym, że materia drugiego filara pozostaje odmienna od reszty unijnego prawa materialnego. Zostaną one tutaj jedynie wyliczone, ze względu na formułę niniejszego artykułu bez dogłębnego komentarza.

1.3. Jednomyślność w głosowaniu

Art. 11 ust. 1 TUE przewiduje, że „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa podlega szczególnym zasadom i procedurom. Jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiące jednomyślnie, chyba że Traktaty przewidują inaczej”⁷⁴. Przy tym, w myśl art. 15b akapit 2 *in fine* TUE: „Decyzja nie zostaje przyjęta, jeżeli członkowie Rady, którzy złożyli oświadczenie w związku ze wstrzymaniem się od głosu, reprezentują co najmniej jedną trzecią Państw Członkowskich, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej jedną trzecią ludności Unii”. Niedopuszczalne jest zatem przeforsowanie rozwiązań, pod którymi nie podpisuje się jedna trzecia państw członkowskich, reprezentujących jedną trzecią ludności UE (mimo że państwo wstrzymujące się od głosu nie jest związane zapadłą decyzją). Podstawowym powodem wprowadzenia takiego rozwiązania jest chęć zachowania przynajmniej względnej jednolitości polityki zagranicznej UE. Z drugiej strony jedna trzecia państw członkowskich stanowi obecnie dziewięć państw, co jest dosyć wysokim progiem. Przy tym, nawet gdy zostanie osiągnięta liczba dziewięciu państw wstrzymujących się od głosu, muszą one łącznie reprezentować ponad jedną trzecią ludności UE, co zdecydowanie defaworyzuje małe państwa i wskazuje na to, że zablokowanie działań będzie możliwe tylko przy udziale państw członkowskich o dużej populacji.

Mimo że zasadą podejmowania decyzji przez Radę pozostaje jednomyślność, konieczne jest jednak też przypomnienie, że w art. 15b ust. 3 TUE przewidziana jest tzw. procedura kładki⁷⁵, oznaczająca, że możliwa jest zmiana przez Radę Europejską działającą jednomyślnie sposobu głosowania na głosowanie większością kwalifikowaną (w sytuacjach innych niż te, o których mowa w ust. 2 art. 15b TUE).

⁷⁴ K. Miszczak podaje, iż zachowanie takiej odrębności wynikało z uporu Wielkiej Brytanii, *Traktat Reformujący – proponowane...*, op. cit., s. 82.

⁷⁵ Zob. o procedurze kładki w obecnym TUE: J. Barcz, *Problem ujednolicenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10, s. 4–16.

1.4. Wykluczenie przyjmowania aktów prawodawczych

Art. 15b TUE wskazuje, że „wyklucza się przyjmowanie aktów prawodawczych”. Z kolei art. 249a ust. 3 TFUE wyjaśnia, że „aktami prawodawczymi są akty przyjęte w zwykłej lub specjalnej procedurze prawodawczej”⁷⁶. W deklaracji nr 41 dołączony do Traktatu z Lizbony stwierdza się wprost, że nie będzie można ominąć tego zakazu, stosując art. 308 TFUE (o kompetencjach dorozumianych). Ponieważ nie są przyjmowane akty prawodawcze, wyłączone jest monitorowanie przez parlamenty krajowe działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

1.5. Wysoki Przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Zamiast planowanego w Traktacie Konstytucyjnym Ministra Spraw Zagranicznych utrzymana jest nazwa wprowadzona przez Traktat z Amsterdamu, jednak znaczenie tej postaci powinno być o wiele większe niż obecnie. Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa realizuje Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa⁷⁷ oraz państwa członkowskie, zgodnie z traktatami. Wyłączona jest zupełnie Komisja Europejska, która odgrywa rolę kluczową w innych politykach Unii.

Wysoki Przedstawiciel ma funkcjonować „między dwoma instytucjami” (w kontekście TK mówiono o tzw. *double hat* Ministra SZ UE)⁷⁸. Tak jak planowany MSZ ma on łączyć funkcje wysokiego przedstawiciela do spraw PZiB i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych UE (jednocześnie będąc wiceprzewodniczącym KE, art. 9d ust. 4 TUE). Takie umiejscowienie Wysokiego Przedstawiciela ma usunąć dotychczasową konkurencję między tymi urzędami. Może jednak prowadzić do zbyt dużego wpływu Komisji Europejskiej na funkcjonowanie drugiego filara, ze względu na to, że Wysoki Przedstawiciel, jako jeden z komisarzy, będzie poddawany stałej presji ze strony całego kolegium KE⁷⁹. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że obok Wysokiego Przedstawiciela stworzone zostało też nowe stanowisko Przewodniczącego UE⁸⁰ wy-

⁷⁶ W myśl art. 12 TUE Unia prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez: a) określanie ogólnych wytycznych, b) przyjmowanie decyzji określających: (i) działania, które powinny być podjęte przez Unię, (ii) stanowiska, które powinny być zajęte przez Unię, (iii) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (i) oraz (ii), c) umacnianie systematycznej współpracy między Państwami Członkowskimi w prowadzeniu ich polityki.

⁷⁷ W myśl art. 9e TUE Wysoki Przedstawiciel jest mianowany przez Radę Europejską stanowiącą większością kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej. RE może zakończyć jego kadencję zgodnie z tą samą procedurą.

⁷⁸ Dodatkowo, na mocy art. 21 ak. 1 TUE, Wysoki Przedstawiciel ma obowiązek regularnie konsultować się z Parlamentem Europejskim w zakresie głównych aspektów i podstawowych wyborów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także informować Parlament o rozwoju tych polityk. Inaczej M.A. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy...*, op. cit., gdzie mowa jest o tym, że stworzenie MSZ (obecnie WPPZiB) spowoduje usunięcie „double hat”, s. 24.

⁷⁹ M.A. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy...*, op. cit., s. 25.

⁸⁰ Zob. pkt 4.2.

bieranego na dwa i pół roku⁸¹. Wprowadzenie tego rozwiązania może uniemożliwić „mniejszym państwom członkowskim” reprezentowanie UE na zewnątrz⁸². Jednak poza przewodnictwem w Radzie rola Przewodniczącego wydaje się być marginalna i raczej nie powinien stanowić „konkurencji” dla Wysokiego Przedstawiciela⁸³.

Wysoki Przedstawiciel ma zapewniony udział w pracach organów UE, ponieważ jest stałym członkiem zarówno Rady Europejskiej⁸⁴, jak i Rady UE (obok Przewodniczącego UE). Przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 9e ust. 3 TUE) oraz składa propozycje odnośnie do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zapewnia też wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę (art. 13a ust. 1 TUE). W tych dziedzinach reprezentuje też Unię w myśl art. 13a ust. 2 TUE. Prowadzi dialog polityczny ze stronami trzecimi w imieniu Unii oraz wyraża jej stanowisko w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych. Jest w tym wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (art. 13a ust. 3 TUE).

Z kolei w Komisji Europejskiej Wysoki Przedstawiciel jest jedynym „niekadencyjnym” komisarzem. Odpowiada za jej obowiązki w zakresie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii (art. 9e ust. 4 TUE). W przypadku gdy umowa międzynarodowa dotyczy głównie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa negocjuje ją Wysoki Przedstawiciel, a nie cała Komisja Europejska (art. 188n ust. 3 TFUE). W sferze wewnętrznej inicjatywa prawodawcza w tym zakresie należy obok państw członkowskich i Komisji do Wysokiego Przedstawiciela (art. 15aust. 1 TUE).

Na żądanie Przewodniczącego KE Wysoki Przedstawiciel składa rezygnację, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 9e ust. 1 TUE. Podobnie, w razie uchwalenia wotum nieufności wobec KE, Wysoki Przedstawiciel rezygnuje z pełnionych w niej funkcji (art. 9d ust. 8 TUE). W momencie wejścia w życie TL kadencja członka KE mającego tę samą przynależność państwową co Wysoki Przedstawiciel kończy się⁸⁵, podobnie jak kadencja sekretarza generalnego Rady⁸⁶.

Jak wskazują dwie deklaracje (nr 13 i 14), państwa członkowskie nie chcą, by stworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela miało wpływ na własną politykę zagraniczną państw członkowskich w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych.

⁸¹ M.A. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy...*, op. cit., mówią w tym kontekście o „nowym dualizmie”, związanym z inną rangą polityczną obu instytucji, a nie z rozbięciem na sferę „międzyrządową” i „wspólnotową”, s. 25.

⁸² Co mogło mieć miejsce w przypadku sprawowania przez nie Prezydencji, M.A. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy...*, op. cit., s. 25.

⁸³ Jak rozbrajająco zauważa K. Miszczak, „nie jest jasne, co [Przewodniczący] będzie robił między posiedzeniami Rady Europejskiej”, *Traktat Reformujący – proponowane...*, op. cit., s. 82.

⁸⁴ Art. 9b TUE w pracach Rady Europejskiej uczestniczy Wysoki Przedstawiciel.

⁸⁵ Protokół w sprawie postanowień przejściowych, art. 5.

⁸⁶ Protokół w sprawie postanowień przejściowych, art. 6.

1.6. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości

W myśl art. 240a ust. 1 TFUE właściwość Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest wyłączona. Istnieją od tej zasady dwa istotne wyjątki.

1. Kontrola przestrzegania art. 25b TUE

Jeśli powstanie wątpliwość, czy chodzi o kompetencje Unii określone w TFUE czy o kompetencje dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ETS bada, czy dane działanie wchodzi w zakres dotychczasowego drugiego filara czy też innej sfery działalności Unii Europejskiej. Rozwiązanie zawarte w art. 25b TUE przypomina obecny art. 47 TUE. Jednak o ile art. 47 TUE⁸⁷ uzasadniony był kluczowym rozróżnieniem między kompetencjami Wspólnoty Europejskiej i kompetencjami Unii Europejskiej, o tyle takie badanie „kompetencji” *de facto* tego samego podmiotu, czyli Unii, może budzić wątpliwości. Chodzić będzie jedynie o badanie kompetencji „wertykalnych”, to znaczy ustalenie, jakie instytucje UE i na jakiej podstawie prawnej mogły bądź powinny działać, i w tym znaczeniu art. 25b TUE może okazać się często wykorzystywaną klauzulą umożliwiającą kontrolę kompetencji, by zapewnić państwom członkowskim pełną kontrolę nad działaniami UE w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

2. Kontrola legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 240a akapit 2 TFUE

W myśl art. 240a ust. 2 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości może badać legalność decyzji indywidualnych wydawanych na podstawie przepisów zawartych w tytule V rozdział II TUE (czyli w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), ograniczających prawa osób fizycznych lub prawnych⁸⁸. Kontrola taka odbywa się w trybie art. 230 ust. 4 TFUE (skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa pochodnego) i uzupełnienia dotychczasową praktykę Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, by dopuszczać skargi na rozporządzenia wydawane na podstawie art. 301 i 60 TWE, stanowiące dodatek dla instrumentów wykonawczych do rezolucji Rady Bezpieczeństwa, wydawanych w obrębie drugiego filara. Wprowadzenie takiego

⁸⁷ Który był jedną z kluczowych klauzul w orzeczeniach dotyczących jak dotychczas trzeciego filara (zob. wyrok z 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 *Komisja v. Rada UE*, Zb. Orz. 2005, s. I-7879, pkt 38, 53; wyrok z 23 października 2007 r. w sprawie *Komisja v. Rada UE*, niepubl., pkt 52, 71).

⁸⁸ Chodzi tu przede wszystkim o sytuacje nakładania przez UE tzw. sankcji inteligentnych, wynikających z obowiązku wykonywania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Oznaczają one sankcje skierowane przeciwko poszczególnym osobom, które to osoby niekiedy pozbawione są jakiegokolwiek ochrony prawnej wobec decyzji Rady UE, zob. W. Czaplinski, *Kilka uwag o sądowej ochronie praw jednostek przed decyzjami Rady Bezpieczeństwa ONZ*, w: J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Prof. Renaty Szafarz*, Warszawa 2007, s. 111, 115 i n. Zob. orzeczenia: wyrok z 21 września 2005 r. w sprawie T-306/01 *Yusuf i Al Bakaraat International Foundation v. Rada UE i KE*, Zb. Orz. 2005, s. II-3533; wyrok z 21 września 2005 r. w sprawie T-315/01 *Kadi v. Rada UE i KE*, Zb. Orz. 2005, s. II-3649; wyrok z 12 lipca 2006 r. w sprawie T-253/02 *Chafiq Ayadi v. Rada UE*, Zb. Orz. 2006, s. II-2139; wyrok z 12 lipca 2006 r. w sprawie T-49/04 *Faraj Hassan v. Rada UE i KE*, Zb. Orz. 2006, s. II-52; wyrok z 11 października 2007 r. w sprawie C-117/06 *Möllendorf* niepubl.; zob. też wyrok z 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-228/02 *Organisation des Mojahedines du peuple d'Iran v. Rada UE*, Zb. Orz. 2006, s. II-4665.

rozwiązania powinno ułatwić podmiotom dotkniętym skutkami tego rodzaju decyzji dostęp do drogi sądowej i umożliwić skorzystanie z ochrony prawnej, tak by SPI lub ETS nie kwestionowały dopuszczalności skargi na nieważność.

1.7. Szczególne klauzule solidarności

O odrębności współpracy w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa świadczy fakt istnienia w TUE dwóch odrębnych klauzul solidarności. W art. 11 ust. 2 TUE stwierdza się, że UE „prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej politycznej solidarności między Państwami Członkowskimi”. W nowym art. 28a ust. 7 TUE zawarta jest z kolei klauzula „sojusznicza”, przewidująca, że jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie „stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych”⁸⁹. Należy wnioskować, że pomoc udzielana jest automatycznie, niezależnie od tego, czy zaatakowane państwo zwróci się o jej udzielenie. Wniosek taki nasuwa się zwłaszcza przy porównaniu tej klauzuli sojuszniczej z klauzulą zawartą w art. 188r TFUE, która przewiduje, że jeżeli państwo członkowskie stanie się „przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka”, to pomoc udzielana jest na wniosek poszkodowanego państwa⁹⁰.

1.8. Szczególna forma wzmocnionej współpracy – stała współpraca strukturalna

Oprócz możliwości ustanowienia wzmocnionej współpracy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁹¹, Traktat z Lizbony wprowadza możliwość ustanowienia stałej współpracy strukturalnej w art. 28a ust. 6 TUE oraz Protokole „w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej” (Protokół nr 4)⁹². Została ona ograniczona przedmiotowo, chodzi bowiem jedynie o tzw. politykę obrony. Współpraca owa jest dostępna dla każdego państwa członkowskiego w celu zwiększenia zdolności obronnych oraz utworzenia wyspecjalizowanych jednostek zbrojnych przeznaczonych do udziału w misjach UE (art. 28a TUE)⁹³.

⁸⁹ Bardzo krytycznie o analogicznej klauzuli obronnej w TK, jako o „przepisie martwym”, próbującym powielać wzorce z NATO: M.A. Cichocki (oprac.), *Reforma Unii Europejskiej. Polska perspektywa. Główne tezy raportu*, „Forum Natolińskie” 2007, nr 2(10), s. 7; zob. też O. Osica, *W stronę unii obronnej? Przyszłość EPBiO po fiasku traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa” (numer specjalny) 2007, nr 1, s. 66, http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html.

⁹⁰ Dokładniej o tym rozwiązaniu w TK: M.A. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy...*, op. cit., s. 29.

⁹¹ Por. pkt 1.5.

⁹² Protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej.

⁹³ Szerzej J. Barcz, *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 13.

2. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBIS)

Przepisy stanowiące dla UE podstawę prawną do rozwijania PWBIS, dotychczas rozdzielone między I filar (prawo wspólnotowe) i III filar (współpraca międzyrządowa) – zostaną połączone i umieszczone w jednym nowym tytule IV TFUE „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, składającym się z pięciu nowych rozdziałów: 1 – Postanowienia ogólne; 2 – Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji; 3 – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych; 4 – Współpraca sądowa w sprawach karnych; 5 – Współpraca policyjna.

Ostatnie dwa rozdziały dotychczas były objęte postanowieniami współpracy międzyrządowej w III filarze i to ich najbardziej dotyczą konsekwencje tej zmiany. Można nawet mówić o zniesieniu struktury filarowej, chociaż pewne odrębności pozostaną. Biorąc pod uwagę, że Traktat z Lizbony przejmuje zmiany w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości proponowane przez Traktat Konstytucyjny, można prowadzone już w polskiej doktrynie rozważania na ten temat uznać za całkowicie aktualne w odniesieniu do prezentowanych postanowień TL⁹⁴.

Po pierwsze, w rozdziale 1 zawierającym postanowienia ogólne wprowadzone zostały dwa nowe przepisy (nowe również w stosunku do postanowień TK). Pierwszy z nich (art. 61f TFUE) upoważnia państwa członkowskie do „organizowania między sobą i na swoją odpowiedzialność form współpracy i koordynacji, zgodnie z tym, co uznają za stosowne w ramach właściwych wydziałów ich administracji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”. Ponadto, art. 61h TFUE upoważnia Unię (Parlament Europejski i Radę) do wydawania rozporządzeń, które określają „ramy środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności, takich jak zamrożenie funduszy, aktywów finansowych lub zysków z działalności gospodarczej, które należą do osób fizycznych lub prawnych, grup lub innych podmiotów innych niż państwa, albo są w ich posiadaniu lub dyspozycji”. Dodatkowo przepis ten upoważnia Radę do przyjmowania środków „w celu wdrożenia ram, o których mowa w akapicie pierwszym”, i zawiera zastrzeżenie, by akty te zawierały „niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”. Należy stwierdzić, że przepis ten kodyfikuje praktykę Unii w zakresie tzw. „sankcji inteligentnych” i wychodzi naprzeciw postulatowi, by poddać tego rodzaju akty większej kontroli sądowej. Orzecznictwo SPI i ETS w takich sprawach jak *Yusuf i Kadi*⁹⁵ czy *Gestoras pro amnistia*⁹⁶ pokazuje, że w chwili obecnej jednostki są w praktyce niemalże pozbawione skutecznej ochrony prawnej w odniesieniu do środków przyjmowanych przez Unię w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych.

⁹⁴ M. Szwarc, *Współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 3-4, s. 27-37; H. Maroń, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wg projektu Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 7, s. 100-110.

⁹⁵ Por. przyp. 88.

⁹⁶ Wyrok z 27 lutego 2007 r. w sprawach połączonych C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistia, Juan Mari Olano Olano, Julen Zelarain Errasti v. Rada*, Zb. Orz. 2007, s. 1579.

Po drugie, w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych należy zwrócić uwagę na mechanizmy elastyczności przewidziane przez nowe przepisy TFUE w odniesieniu do:

- a) dyrektyw przyjmowanych w celu ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym (art. 69a TFUE),
- b) dyrektyw ustanawiających normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 69b TFUE),
- c) rozporządzeń przyjmowanych w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (art. 69e TFUE),
- d) środków dotyczących współpracy operacyjnej między organami państw członkowskich w ramach współpracy policyjnej (art. 69f TFUE).

We wszystkich tych przypadkach nowe brzmienie TFUE pozwala państwom członkowskim:

- spowolnić proces przyjmowania takiego aktu poprzez przekazanie projektu pod obrady Rady Europejskiej; wówczas procedura prawodawcza ulega zawieszeniu, a następnie „po przeprowadzeniu dyskusji i w przypadku konsensusu Rada Europejska, w terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia, odsyła projekt do Rady, co oznacza zakończenie zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej”;
- przyspieszyć proces przyjmowania takiego aktu poprzez ustanowienie wzmocnionej współpracy; w przypadku braku porozumienia i w sytuacji, gdy projekt zechce przyjąć co najmniej dziewięć państw członkowskich, państwa te powinny poinformować Parlament Europejski, Radę i Komisję. W takiej sytuacji „uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy, o którym mowa w art. 10 ust. 2 TUE i w art. 280d ust. 1 TFUE, zostało udzielone i stosuje się postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy”.

Ustanowienie wzmocnionej współpracy na mocy tak udzielonego upoważnienia, w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej wywołuje szereg pytań. Do najważniejszych kwestii należy zagadnienie, czy tak ustanowiona wzmocniona współpraca podlega kontroli pod kątem spełnienia przesłanek dopuszczalności jej rozpoczęcia w ramach UE (por. pkt III.5).

Po trzecie, trzeba zwrócić uwagę, że pomimo wejścia w życie Traktatu z Lizbony dotychczasowe skutki prawne aktów przyjętych w III filarze nie ulegną modyfikacji do czasu ich zmiany – już na podstawie nowych przepisów TFUE. Zgodnie z art. 9 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych „skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie TUE przed wejściem w życie traktatu reformującego zostają utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów. To samo dotyczy konwencji zawartych między państwami członkowskimi na podstawie TUE” (przed wejściem w życie TL).

Natomiast w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej art. 10 tegoż Protokołu wskazuje, że:

- w odniesieniu do aktów przyjętych w tych dziedzinach przed wejściem w życie TL – KE nie może wszczynać skarg z art. 226 TFUE, a Trybunał Sprawiedliwości wykonuje jurysdykcję tak jak dotychczas na podstawie art. 35 TUE;
- powyższa derogacja przestaje działać: a) jeżeli akt został zmieniony zgodnie z postanowieniami nowego TFUE; b) po upływie maksymalnego czasu pięciu lat od wejścia w życie TL.

Dodatkowo na mocy tego Protokołu przyznano szczególne uprawnienia Zjednoczonemu Królestwu. Może ono, nie później niż sześć miesięcy przed upływem okresu przejściowego, notyfikować Radzie, że w odniesieniu do aktów prawnych przyjętych w III filarze przed wejściem w życie TL nie uznaje uprawnień Komisji ani Trybunału, którymi dysponują one zgodnie z traktatami. Jeżeli Zjednoczone Królestwo dokona takiej notyfikacji, wszystkie akty prawne przyjęte w III filarze przed wejściem w życie TL przestają obowiązywać to państwo od dnia upływu okresu przejściowego. Natomiast derogacja ta nie ma zastosowania do zmienionych aktów prawnych, zmodyfikowanych już na podstawie przepisów Traktatów w nowej wersji. Konsekwencje przyznanej Zjednoczonemu Królestwu derogacji mogą być bardzo poważne i zdecydowanie negatywne dla procesu integracji w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W praktyce może to oznaczać, że Wielka Brytania po upływie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony pozostanie przynajmniej w części poza zakresem współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej.

Wreszcie zasygnalizować w tym miejscu wypada, że na mocy TL Trybunał Sprawiedliwości uzyska jurysdykcję, niemalże pełną, nad działaniami Unii w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (por. pkt IY.5).

IV. ZMIANY INSTYTUCJONALNE

Traktat z Lizbony w porównaniu z Traktatem Konstytucyjnym nie wprowadza rewolucyjnych zmian w zakresie funkcjonowania instytucji. Przejmuje natomiast szczególny podział przyjęty w TK, zgodnie z którym postanowienia „ogólne” dotyczące instytucji zawarte były w części I TK, postanowienia „szczegółowe” zaś w części III. W konsekwencji przy ustalaniu reguł rządzących funkcjonowaniem instytucji UE konieczne jest sięganie do nowego tytułu III TUE „Postanowienia o instytucjach” oraz do odpowiednich postanowień TFUE.

Zgodnie z nowym art. 9 TUE (dotychczasowy art. 5 TUE – uchylony, art. 1-19 TK) „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, służącymi propagowaniu jej wartości, realizacji jej celów, jej interesów, interesów jej obywateli oraz państw członkowskich, jak również zapewnianiu spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. Katalog instytucji został rozszerzony: oprócz Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego, TUE do instytucji zalicza Radę Europejską i Europejski Bank Centralny. Jednocześnie przepis ten doprecyzowuje, że „każda z instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów oraz zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach

w nich określonych”. TUE zobowiązuje również instytucje do lojalnej współpracy (art. 9 ust. 2 TUE). Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów wspomagają PE, Komisję i Radę i pełnią funkcje doradcze (art. 9 ust. 5 TUE). Oznacza to, że instytucje stają się instytucjami UE i nie będą już działać na zasadach zapożyczenia. Wydaje się natomiast, że w praktycznym wymiarze zmiany te nie będą skutkowały istotną modyfikacją działania tych instytucji.

L Parlament Europejski

Funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego reguluje nowy art. 9a TUE, uzupełniony o przepisy art. 190–201 TFUE. Przepis art. 9a TUE przejmuje brzmienie art. 1-20 TK, a jednocześnie zastępuje uchylony art. 189 TWE. Zgodnie z TUE w skład PE wchodzić ma 750 przedstawicieli obywateli Unii, przy czym liczba miejsc przyznanych poszczególnym państwom członkowskim nie może być mniejsza niż 6 ani większa niż 96. Reprezentacja obywateli ma mieć charakter degresywnie proporcjonalny⁹⁷.

Natomiast skład PE ustalony zostanie na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, z inicjatywy PE i po uzyskaniu jego zgody⁹⁸. Przekazanie ustalenia składu Parlamentu Europejskiego do decyzji Rady Europejskiej, która zostanie podjęta w przyszłości, w istocie odsuwa w czasie debatę dotyczącą składu tej instytucji.

Rolę PE należy odczytywać w kontekście nowego tytułu II TUE „Postanowienia o zasadach demokratycznych” (nowe art. 8–8c TUE, przejmujące brzmienie art. 1-45–1-47 TK). Przepisy te odzwierciedlają reguły, zgodnie z którymi powinna funkcjonować zreformowana Unia Europejska. Zalicza się do nich:

- oparcie Unii na demokracji przedstawicielskiej i reprezentowanie obywateli na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim (nowy art. 8a ust. 2 TUE);
- przyznanie każdemu obywatelowi prawa do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii (nowy art. 8a ust. 3 TUE);
- uznanie roli partii politycznych na poziomie europejskim w kształtowaniu świadomości politycznej i wyrażaniu woli obywateli Unii (art. 8a ust. 4 TUE).

Należy jednak wskazać, że przepisy te mają charakter klauzul generalnych, którym Unia Europejska będzie musiała nadać konkretną treść. Instytucje mają „za pomocą odpowiednich środków” umożliwiać „obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii” oraz utrzymywać „otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”. Na Komisji spoczywa obowiązek prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii (nowy art. 8b ust. 1, 2 i 3 TUE). Niewątpliwie dobrym sygnałem jest przyznanie obywatelom – w liczbie co najmniej miliona – możliwości zwrócenia się do Komisji o przedłożenie w ramach jej

⁹⁷ Podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie 18–19 października 2007 r. Włochy wywalczyły dodatkowe eurodeputowanego.

⁹⁸ Wobec tego uchylony zostanie art. 190 ust. 1–3 TWE, regulujący obecnie m.in. liczbę miejsc przyznanych społeczeństwom każdego państwa członkowskiego.

uprawnień odpowiedniego projektu aktu prawnego, na wzór uprawnienia dotychczas przysługującego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (tzw. pośrednia inicjatywa prawodawcza). Jednakże szczegółowe zasady wykonywania tej pośredniej inicjatywy przez obywateli UE zostaną przyjęte przez Radę i Parlament Europejski w drodze rozporządzenia na podstawie upoważnienia zawartego w nowym art. 21 ust. 1 TFUE⁹⁹.

2. Rada Europejska

Organizację i funkcje Rady Europejskiej określa art. 9b TUE (dotychczasowy art. 4 TUE, art. 21 TK). Rada Europejska po zreformowaniu Unii ma jej nadawać (podobnie jak dotychczas) impulsy niezbędne do rozwoju i określać ogólne polityczne kierunki i priorytety. TUE zastrzega natomiast wyraźnie, że Rada Europejska „nie pełni funkcji prawodawczej”. Art. 9b TUE w istocie kodyfikuje obecną praktykę funkcjonowania Rady Europejskiej, wskazując, że podejmuje ona decyzje w drodze konsensusu, z zastrzeżeniem jednak odmiennych postanowień traktatów.

Na mocy Traktatu z Lizbony Radzie Europejskiej powierzona zostanie też dodatkowa rola – podjęcia istotnych decyzji dotyczących funkcjonowania instytucji. W szczególności będą one dotyczyć składu Parlamentu Europejskiego (art. 9a TUE), ustanowienia systemu rotacji w obsadzaniu stanowisk komisarzy Komisji Europejskiej po zmniejszeniu liczby komisarzy (art. 9d TUE), czy też ustalenia możliwych składów, w jakich zbierać ma się Rada (art. 20IB TFUE). Powierzenie tych decyzji Radzie Europejskiej przede wszystkim odsuwa na przyszłość debatę nad reformą Unii w tych kluczowych kwestiach. Nasuwa się pytanie o charakter prawny tych decyzji. Zmieniony TUE wyraźnie odmawia Radzie Europejskiej funkcji prawodawczej. Nie ulega jednak wątpliwości, że decyzje podjęte przez ten organ będą miały charakter aktów wiążących. Co więcej, istotne jest rozstrzygnięcie, czy decyzje te będą miały charakter aktów prawa pochodnego, co oznaczać będzie możliwość kontroli ważności tych aktów w trybie art. 230 TFUE przez Trybunał Sprawiedliwości (pod kątem ich zgodności z traktatami), czy też raczej należy zaliczyć je do prawa pierwotnego – a w konsekwencji uznać, że kontrola ich ważności przez Trybunał jest niedopuszczalna. Biorąc pod uwagę „konstytucyjny charakter” tych decyzji, należałoby je uznać za część prawa pierwotnego. Rozróżnienie to nie będzie miało natomiast znaczenia dla jurysdykcji Trybunału w odniesieniu do wykładni tych decyzji Rady Europejskiej.

Nowością w porównaniu z obecnym stanem prawnym będzie powołanie Przewodniczącego Rady Europejskiej. Proponowane w TL brzmienie art. 9b ust. 2 TUE przejmuje rozwiązanie z art. 1-22 TK. Przewodniczący Rady Europejskiej, powoływany na dwa i pół roku większością kwalifikowaną, pełnić ma następujące funkcje: 1) przewodniczyć Radzie Europejskiej i kierować jej pracami, 2) zapewniać odpowiednie przygotowanie i ciągłość prac Rady Europejskiej, we współpracy z przewodniczącym Komisji i na podstawie prac Rady do spraw ogólnych, 3) ułatwiać osiągnięcie spójności i konsensusu w Radzie Europejskiej, 4) przedstawiać Parlamentowi

⁹⁹ Por. pkt VI.1.4.

Europejskiemu sprawozdanie z każdego posiedzenia Rady Europejskiej. Przewodniczący ma również „na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości” reprezentować Unię na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, „bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”. Niewątpliwie ustalenie wzajemnych relacji między Przewodniczącym Rady Europejskiej a Wysokim Przedstawicielem do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa będzie jedną z najistotniejszych kwestii dla zapewnienia skutecznego funkcjonowania UE w stosunkach zewnętrznych (por. wyżej).

Art. 9b TUE uzupełniają postanowienia nowego art. 201a TFUE (art. III-341 TK), określające szczegółowe rozwiązania dotyczące podejmowania decyzji przez Radę Europejską.

3. Rada

Podstawowym przepisem regulującym organizację i funkcjonowanie Rady w nowej Unii Europejskiej będzie art. 9c TUE (dotychczas art. 202 i 203 TWE, które zostaną uchylone, art. 1-23 TK), uzupełniony o zmienione przepisy art. 205–210 TFUE. Zgodnie z rolą wyznaczoną ogólnie Radzie przez TUE, pełni ona „wspólnie z Parlamentem Europejskim, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcję określania polityki koordynacji zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach”.

W kontekście funkcjonowania Rady najwięcej dyskusji wzbudzała kwestia sposobu ustalania kwalifikowanej większości, koniecznej do podjęcia decyzji. Przede wszystkim należy wskazać, że art. 9c ust. 3 TUE czyni z głosowania kwalifikowaną większością regułę podejmowania decyzji: „O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną”. Traktat Konstytucyjny przewidywał wprowadzenie tzw. systemu podwójnej większości, który opierał się na spełnieniu dwóch warunków dotyczących większości państw członkowskich i większości ludności. Konieczność osiągnięcia kompromisu politycznego (czyli zgody wszystkich państw na zmianę systemu głosowania) skutkuje znacznym skomplikowaniem zasad głosowania w Radzie. Aby ustalić reguły dotyczące głosowania kwalifikowaną większością w Radzie, należy analizie poddać art. 9c TUE, uzupełniający go art. 205 TFUE oraz postanowienia protokołu w sprawie postanowień przejściowych. Na podstawie tych postanowień należy wyróżnić cztery warianty głosowania kwalifikowaną większością:

1. Obecnie obowiązujący tzw. system nicejski (art. 205 TWE), gdzie decyzje podejmowane są kwalifikowaną większością głosów na podstawie systemu głosów ważonych:

- konieczne jest uzyskanie 255 z 345 ogólnej liczby głosów ważonych i większości państw członkowskich – jeżeli głosowanie dotyczy wniosku Komisji Europejskiej;
- konieczne jest uzyskanie 255 z 345 ogólnej liczby głosów ważonych i dwóch trzecich państw członkowskich – w pozostałych przypadkach;
- dodatkowo istnieje możliwość wykorzystania tzw. klauzuli demograficznej¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Obecnie na mocy art. 205 ust. 4 TWE: „Jeżeli decyzja ma zostać przyjęta przez Radę większością kwalifikowaną, członek Rady może wystąpić o sprawdzenie, czy Państwa Członkowskie stanowiące

2. Po wejściu w życie TL (przewidywane na 1 stycznia 2009 r.) do 31 października 2014 r. (art. 3 ust. 3 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych) obowiązywać będzie system nicejski.

3. W okresie 1 listopada 2014 r.–31 marca 2017 r.:

- większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 55% państw członkowskich, jednak nie mniej niż 15 państw członkowskich, reprezentujących państwa, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE (jeżeli projekt aktu pochodzi od Komisji Europejskiej);
- mniejszość blokująca obejmuje co najmniej czterech członków Rady (art. 9c ust. 4 TUE);
- jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela, większość kwalifikowaną stanowi co najmniej 72% państw członkowskich, reprezentujących państwa, których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE (art. 205 ust. 2 TFUE);
- opcjonalnie: każde państwo członkowskie może żądać przeprowadzenia głosowania wg systemu określonego w pkt 2 powyżej – czyli powrotu do systemu nicejskiego (art. 3 ust. 2 protokołu w sprawie postanowień przejściowych);
- dodatkowo Polska „wywalczyła” możliwość skorzystania ze szczególnej procedury blokowania głosowania w Radzie, tzn. zastosowania tzw. kompromisu z Ioanniny, o którym niżej.

4. Po 1 kwietnia 2017 r. stosowany będzie system głosowania jak w pkt 3, bez możliwości odwołania się do systemu nicejskiego oraz z możliwością odwołania się do tzw. kompromisu z Ioanniny.

Na wyraźne żądanie Polski do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej załączona została „Deklaracja odnosząca się do artykułu 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, w której przedstawiony został projekt decyzji Rady kodyfikującej tzw. kompromis (mechanizm) z Ioanniny, pozwalający opóźnić podjęcie decyzji przez Radę¹⁰¹. W okresie od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r. członkowie Rady, reprezentujący co najmniej 75% ludności Unii lub co najmniej 75% państw członkowskich, niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej, mogą zgłosić swój sprzeciw wobec przyjęcia aktu prawnego większością kwalifikowaną. W takiej sytuacji projekt trafia pod obrady Rady, która ma czynić wszystko, aby osiągnąć zadowalające rozwiązanie. Od 1 kwietnia 2017 r. próg liczby ludności lub liczby państw członkowskich potrzebnych do osiągnięcia mniejszości blokującej zostanie obniżony do 55%.

Jednocześnie na wniosek Polski do traktatów został załączony protokół¹⁰², zgodnie z którym „zanim Rada przeanalizuje jakikolwiek projekt, który miałby na celu zmianę lub uchylene przedmiotowej decyzji [chodzi o wyżej omówioną decyzję,

większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeżeli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, przedmiotowej decyzji nie przyjmuje się”.

¹⁰¹ Por. szerzej na ten temat J. Kranz, „Traktat reformujący” UE..., op. cit., s. 36–50.

¹⁰² Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. i od 1 kwietnia 2017 r.

kodyfikującą mechanizm opóźniania decyzji Rady] lub któregokolwiek z jej przepisów albo który miałby na celu pośrednią zmianę zakresu zastosowania lub znaczenia tej decyzji przez zmianę innego aktu prawnego Unii, Rada Europejska przeprowadzi wstępną dyskusję na temat takiego projektu, stanowiąc w drodze konsensusu”. Jest to wobec tego dodatkowa gwarancja, że decyzja przyjęta zgodnie z deklaracją, pozwalająca na skorzystanie z mechanizmu z Ioanniny, nie zostanie zmieniona bez zgody Rady Europejskiej działającej jednomyślnie.

4. Komisja

Rolę Komisji Europejskiej określa nowy art. 9d TUE, uzupełniony o art. 211–219 TFUE. Art. 9d TUE przejmuje brzmienie art. 1-26 TK, wskazując, że Komisja „wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem postanowień Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na podstawie Traktatów. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w Traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych”. Komisja wykonuje również prawo inicjatywy prawodawczej, które w odniesieniu do aktów prawodawczych jest prawem wyłącznym.

Od daty wejścia w życie Traktatu z Lizbony aż do dnia 31 października 2014 r. Komisja składać się będzie z jednego komisarza z każdego państwa członkowskiego (czyli obecnie 27 komisarzy), w tym przewodniczącego Komisji i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (który jednocześnie będzie jednym z wiceprzewodniczących KE) (art. 9d ust. 4 TUE). Członkowie Komisji pełniący swoje funkcje w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony pełnić będą te funkcje do końca kadencji, z zastrzeżeniem, że w dniu mianowania Wysokiego Przedstawiciela kadencja członka Komisji mającego tę samą przynależność państwową kończy się (art. 5 protokołu w sprawie postanowień przejściowych).

Po tej dacie wprowadzony ma zostać system rotacji, konieczny w związku ze zmniejszeniem liczby komisarzy. Liczba komisarzy odpowiadać ma dwóm trzecim liczby państw członkowskich (w tym przewodniczącego i Wysokiego Przedstawiciela). Traktat z Lizbony natomiast nie rozstrzyga sposobu tej rotacji, pozostawiając decyzję Radzie Europejskiej. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 9d ust. 5 TUE Rada Europejska ma jednomyślnie ustanowić system „bezwzględnie równej rotacji pomiędzy Państwami Członkowskimi, który pozwala odzwierciedlić różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich”. Jednocześnie jednak Rada Europejska jest upoważniona do podjęcia jednomyślnie decyzji o zmianie liczby komisarzy (czyli na przykład utrzymaniu liczniejszego składu Komisji). Zasady ustanawiania systemu rotacji doprecyzowuje znowelizowany art. 211 TFUE (przejmujący

również rozwiązanie przyjęte w art. 1-26 TK). Po pierwsze, państwa członkowskie mają być „traktowane na zasadzie ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości mandatu ich obywateli w Komisji; w związku z tym różnica między całkowitą liczbą kadencji pełnionych przez obywateli danych dwóch Państw Członkowskich nie może nigdy przewyższać jednej kadencji”. Po drugie, z zastrzeżeniem pierwszego warunku „skład każdej kolejnej Komisji odzwierciedla w zadowalający sposób różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich Państw Członkowskich”.

Natomiast w przypadku powstania wakatów wskutek rezygnacji, dymisji lub śmierci komisarza ma on być zastąpiony na okres pozostający do zakończenia kadencji przez nowego komisarza mającego to samo obywatelstwo, który mianowany będzie przez Radę, za wspólnym porozumieniem z przewodniczącym Komisji po konsultacji z Parlamentem Europejskim, z poszanowaniem powyższych kryteriów. Rada, działając jednomyślnie, może na wniosek przewodniczącego Komisji podjąć decyzję o nieuzupełnianiu wakatów, zwłaszcza jeśli okres pozostający do zakończenia kadencji jest krótki (art. 215 akapity 2 i 3 TFUE).

Przepis art. 215 TFUE uzupełniony zostanie również o postanowienie dotyczące uzupełniania wakatów Wysokiego Przedstawiciela do czasu zakończenia kadencji (art. 215 akapit 4). Dodać trzeba, że na wzór postanowień TK ukształtowana została również rola Przewodniczącego Komisji, określona w art. 9d ust. 6 TUE (art. 1-27 TK).

5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zgodnie z nowym art. 9f TUE (art. 220 TWE – uchylony; nowe brzmienie przyjęte z art. 1-29 TK) „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”.

Najważniejszą konsekwencją umieszczenia TSUE w ogólnych postanowieniach dotyczących instytucji i zniesienia struktury filarowej powinno być poddanie jurysdykcji tego sądu wszystkich działań UE i jej instytucji. Tak jednak się nie stanie, ponieważ przepisy TFUE uzupełniające art. 9f TUE przewidują dwa odstępstwa.

Po pierwsze, art. 240a akapit 1 TFUE (art. III-376 TK) wyłącza z zakresu właściwości Trybunału Sprawiedliwości postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz akty przyjęte na podstawie tych postanowień. TSUE uzyska natomiast kompetencję do orzekania na gruncie WPZiB w dwóch przypadkach (art. 240a akapit 2)¹⁰³:

- w zakresie kontroli, czy realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie narusza stosowania procedur oraz zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii; w tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nowy art. 25 TUE zastępuje art. 47 TUE – będący przedmiotem kontroli ETS obecnie;
- w zakresie kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę w ramach realizacji WPZiB.

¹⁰³ Por. pkt III.1.6.

Po drugie, w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (obecnie III filar UE), która na mocy TL zostanie włączona do reguł wspólnotowych, TSUE nie będzie miał kompetencji „w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim ani do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego” (art. 240b TUE, art. III-377 TK). Przepis ten powtarza brzmienie obecnie obowiązującego art. 35 ust. 5 TUE.

Artykuł 9f określa również skład Trybunału Sprawiedliwości (jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego) i Sądu (co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego), a także wymogi stawiane sędziom TS i sędziom Sądu – odwołanie do art. 223 i 224 TFUE. Artykuł 9f ust. 3 określa w sposób bardzo ogólny właściwość TSUE, przy czym w celu konkretnego ustalenia rodzajów skarg określanych przez ten organ sądowy konieczne jest odwołanie się do znowelizowanych przepisów art. 221–245 TFUE.

Warto zwrócić uwagę, że TL przejmuje z Traktatu Konstytucyjnego sposób wyłaniania sędziów i rzeczników generalnych. Zgodnie z art. 224a TFUE (art. III-357 TK) ustanowiony zostanie komitet, którego zadaniem będzie opiniowanie kandydatów na sędziów i rzeczników generalnych w TS i Sądzie, przed ich mianowaniem przez rządy państw członkowskich. Nowy element procedury wyłaniania kandydatów został już „wypróbowany” w toku powoływania Sądu ds. Służby Publicznej, jako wyspecjalizowanej izby sądowej przy Sądzie Pierwszej Instancji w rozumieniu obecnego art. 225 TWE.

Rada Europejska w Lizbonie w dniach 18–19 października 2007 r. podjęła decyzję o zwiększeniu liczby rzeczników generalnych: z ośmiu do jedenastu. Polska uzyskała miejsce dla dodatkowego stałego rzecznika (obok pięciu największych państw członkowskich: Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Zjednoczonego Królestwa). System rotacji natomiast obejmie nie trzech, jak dotychczas, ale pięciu rzeczników generalnych.

Jeśli chodzi o zmiany w zakresie jurysdykcji, TL przejmuje reformy przygotowane w TK. W szczególności należy zwrócić uwagę na usprawnienie procedury o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i ewentualnej procedury nałożenia kary finansowej. W art. 228 TFUE dodany zostanie ust. 3 (art. III-362 TK), umożliwiający Komisji Europejskiej, wnoszącej skargę o stwierdzenie uchybienia obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy, jednocześnie określenie kwoty ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie. Jeśli Trybunał uzna, że naruszenie prawa nastąpiło, może nałożyć na dane państwo członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną, w wysokości nieprzekraczającej propozycji Komisji. W ten sposób, w ograniczonym zakresie, ale jednak, procedura może stać się bardziej skuteczna.

TL, podobnie zresztą jak TK, nie przyniósł natomiast istotnych zmian w odniesieniu do *locus standi* jednostek przed sądami wspólnotowymi. Zgodnie ze znowelizowanym art. 230 akapit 4 TFUE (art. III-365 akapit 4 TK) „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapicie pierwszym i drugim,

skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych”. W tym kontekście wątpliwości może budzić pojawiające się w tym przepisie pojęcie „akty regulacyjne” (ang. *regulatory act*, fr. *actes reglementaires*), skoro jak wskazano wyżej – traktaty przewidują akty prawodawcze, nieprawodawcze i wykonawcze. Biorąc pod uwagę inne wersje językowe Traktatu z Lizbony, należałoby przyjąć, że chodzi o akty wykonawcze¹⁰⁴. Dodatkowo zostanie wprowadzony nowy akapit 5 do art. 230 TFUE, zgodnie z którym „Akty tworzące organy i jednostki organizacyjne Unii mogą przewidywać wymogi i warunki szczególne dotyczące skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne na akty tych organów lub jednostek organizacyjnych zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec tych osób”.

TL przejmując również z TK kompetencję TSUE do orzekania w zakresie decyzji o zawieszeniu w prawach państwa członkowskiego. Tak więc zgodnie z dodanym art. 235a TFUE (art. III-371 TK) TSUE „jest właściwy do orzekania w sprawie legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 Traktatu o Unii Europejskiej wyłącznie na wniosek Państwa Członkowskiego, którego dotyczy stwierdzenie Rady Europejskiej lub Rady oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule”. Wynika stąd, że Trybunał posiada jurysdykcję w odniesieniu do procedury przewidzianej w art. 7 TUE, ale w bardzo ograniczonym zakresie. Może działać: na wniosek państwa, którego sprawa dotyczy, lub Rady oraz wyłącznie w odniesieniu do przestrzegania postanowień czysto proceduralnych przewidzianych w tym artykule.

Wreszcie należy zauważyć, że Traktat z Lizbony dokonuje kodyfikacji zasady efektywności prawa wspólnotowego, podkreślając istotną rolę sądów krajowych w procesie skutecznego stosowania tego prawa. Zgodnie z art. 9f ust. 1 akapit 2 TUE „Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

6. Organy doradcze

Traktat z Lizbony wprowadza przepis, który ma dodatkowo gwarantować odpowiedni status i niezależność organów doradczych. Art. 256a TFUE, otwierający nowy rozdział 3 – Organy doradcze Unii, w ust. 4 gwarantuje członkom Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów niezależność. Członków tych organów doradczych „nie wiążą żadne instrukcje. Są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii”.

¹⁰⁴ W wersji polskiej jest to jedyny przepis, w którym pojęcie to się pojawia. W wersji angielskiej *regulatory act* występuje w art. 230 ust. 4 TFUE oraz w art. 188c ust. 6 TFUE (w polskiej wersji mowa w tym miejscu o aktach wykonawczych). W wersji francuskiej *actes reglementaires* występują w art. 2a, 47, 63b ust. 4, 65, 69a, 69b, 69c, 152 ust. 5, 157, 172b, 176b, 176c, 176d, 188c, 230 ust. 4, 308 ust. 3 TFUE (w polskiej wersji mowa w tych przepisach o aktach wykonawczych).

7. Administracja europejska

Nowością w porównaniu z obecnym stanem prawnym jest uznanie w prawie pierwotnym znaczenia aparatu administracyjnego, dzięki któremu instytucje i organy Unii mogą prawidłowo wykonywać powierzone im funkcje. Zgodnie z nowym art. 254a TFUE wsparcia instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii udziela otwarta, efektywna i niezależna administracja europejska, przy czym szczegółowe zasady jej działania określone zostaną w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę.

V. WZMOCNIENIE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Wzmocnienie roli parlamentów narodowych przewidywał Traktat Konstytucyjny, przyznając im szczególną rolę przede wszystkim w procedurze prawodawczej na poziomie Unii Europejskiej¹⁰⁵. Zasadniczo Traktat z Lizbony powtarza postanowienia Traktatu Konstytucyjnego, dlatego nie będą one w niniejszym artykule przedmiotem szczegółowej analizy. Zamiast tego należy zwrócić uwagę na kilka zmian, które wprowadza Traktat z Lizbony w porównaniu z przepisami TK.

Podstawowym przepisem znowelizowanego prawa pierwotnego w tym zakresie jest art. 8c TUE (niemający odpowiednika w postanowieniach TK), zgodnie z którym „parlamenty krajowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii:

- a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych przekazywanych im zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej,
- b) dopilnowując poszanowania zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności,
- c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie, zgodnie z artykułem 64 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, oraz angażując się w polityczne monitorowanie Europolu i ocenę działalności Eurojustu, zgodnie z artykułami 69g i 69d tego Traktatu,
- d) uczestnicząc w procedurach zmiany Traktatów, zgodnie z artykułem 33 niniejszego Traktatu,
- e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii, zgodnie z artykułem 34 niniejszego Traktatu,
- f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami krajowymi i Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej”.

¹⁰⁵ Por. na gruncie Traktatu Konstytucyjnego R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie legislacji wspólnotowej jako strażników zasady pomocniczości*, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy...*, op. cit., s. 249–264; M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 79–93.

Przepis ten został umiejscowiony w nowym tytule II „Postanowienia o zasadach demokratycznych”. Kodyfikuje w istocie te przepisy TFUE, w których przyznaje się parlamentom narodowym rolę w kształtowaniu polityk UE.

Traktat z Lizbony wprowadza ponadto dwie zmiany w zakresie uczestniczenia parlamentów narodowych w procesie prawodawczym w UE. Po pierwsze, na podstawie Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, TL wydłuża termin między przekazaniem parlamentom narodowym projektu aktu prawodawczego a datą jego wpisania do wstępnego porządku obrad Rady z sześciu (jak przewidywał Traktat Konstytucyjny) do ośmiu tygodni (art. 4 protokołu). Po drugie, wprowadzone zostaną modyfikacje do procedury kontroli przez parlamenty narodowe przestrzegania zasady pomocniczości przy przygotowywaniu projektów aktów prawa pochodnego (na podstawie Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). Traktat z Lizbony wprowadza na mocy tego protokołu dodatkowe rozwiązanie, zgodnie z którym jeżeli opinie o niezgodności danego projektu aktu z zasadą pomocniczości zostaną zgłoszone Komisji przez co najmniej połowę parlamentów narodowych, wniosek musi być poddany ponownej analizie przez Komisję, która może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać ten projekt, ma obowiązek przedstawić uzasadnioną opinię określającą podstawy uznania danego projektu za zgodny z zasadą pomocniczości. Zarówno opinie parlamentów narodowych, jak i opinia Komisji muszą być przekazane prawodawcy Unii (Parlamentowi Europejskiemu i Radzie). Wówczas Parlament Europejski i Rada przed zakończeniem pierwszego czytania mają obowiązek rozważyć zgodność projektu z zasadą pomocniczości, z uwzględnieniem powodów podanych i podzielanych przez parlamenty narodowe i uzasadnioną opinię Komisji. Jeżeli w konsekwencji tej analizy, „większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek prawodawczy nie będzie dalej analizowany”. Ten dodatkowy wariant procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości przez projekt aktu prawa Unii Europejskiej, przewidziany w art. 7 ust. 3 protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, przynajmniej na pierwszy rzut oka zwiększa rolę parlamentów narodowych.

VI. MODYFIKACJE DOTYCZĄCE PRAWA MATERIALNEGO

Zdaniem wielu komentatorów brak znaczących modyfikacji w zakresie prawa materialnego. Traktat z Lizbony rzeczywiście wprowadza stosunkowo niewiele zmian w tym zakresie, zwłaszcza jeśli chodzi o regulację szeroko pojętego rynku wewnętrznego¹⁰⁶. Większość modyfikacji wprowadzonych przez Traktat z Lizbony

¹⁰⁶ S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis 3.3: Revised text of Part Three, Titles I to VI of the Treaty establishing the European Community (TEC): Internat Market and Competition*, Statewatch Analysis, 6 sierpnia 2007, s. 2. Najwięcej zmian dotyczy modyfikacji procedur prawodawczych: procedura współdecydowania została wprowadzona w art. 37, 45, 49, 52, 57, 96 TFUE.

znajdowała się też w Traktacie Konstytucyjnym, z kilkoma ważnymi wyjątkami. Naszym zdaniem, najistotniejsza modyfikacja polega na tym, że z katalogu celów UE została usunięta niezakłócona konkurencja (stanowiąca jak dotychczas podstawowy cel działania WE). Po drugie, nowy artykuł w Traktacie Konstytucyjnym zawarty w rozdziale dotyczącym swobody przepływu kapitału został przesunięty do Tytułu IV TFUE (czyli do części dot. tzw. trzeciego filara UE)¹⁰⁷. Artykuł ten daje Unii nową kompetencję do przyjmowania sankcji finansowych wobec terrorystów „krajowych”¹⁰⁸. Inne ważne modyfikacje dotyczą definicji wspólnego rynku, zagadnień obywatelstwa UE oraz kwestii związanych z możliwością regulowania zabezpieczeń społecznych.

■. Regulacje dotyczące rynku wewnętrznego

Traktat z Lizbony powieliła w dużym zakresie rozwiązania przyjęte uprzednio w Traktacie Konstytucyjnym. Ten ostatni z kolei nie przewidywał radykalnych modyfikacji w sferze wspólnotowego prawa materialnego tycającego się rynku wewnętrznego¹⁰⁹.

1.1. Nazewnictwo (Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji)

W Traktacie z Lizbony przyjęto, że odchodzi się definitywnie od pojęcia rynku „wspólnego”, pozostając jedynie przy pojęciu rynku „wewnętrznego” (art. 2 pkt 2 lit. g TL). Zamyka to dyskusję trwającą od czasu pojawienia się w Jednolitym Akcie Europejskim pojęcia rynku wewnętrznego, czy rynek „wspólny” i rynek „wewnętrzny” to pojęcia względem siebie tożsame¹¹⁰. Definicja tego pojęcia jest doprecyzowana (i zgodna *nota bene* z doktryną i dotychczasowym orzecznictwem) w Protokole w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji.

1.2. Definicja rynku wewnętrznego

W preambule do Protokołu w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji stwierdza się wyraźnie, że zgodnie z art. 3 TUE rynek wewnętrzny obejmuje obok czterech

¹⁰⁷ Por. pkt 3.2.

¹⁰⁸ S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis 3.3: Revised text of Part Three...*, op. cit., s. 3.

¹⁰⁹ A. Nowak-Far, „Traktat reformujący” – proponowane zmiany w dziedzinie rynku wewnętrznego i polityk UE, w: J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską...*, op. cit., s. 73.

¹¹⁰ A. Wróbel, *Pojęcie wspólnego rynku i rynku wewnętrznego a swobody wspólnotowe*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005, s. II-8; K. Mortelmans, *The Common Market, The Internal Market and The Single Market, What's in a Market?*, „Common Market Law Review” 1998, nr 35, s. 103; J. Molinier, *Droit du marche interieur europeen*, L. G. D. J., Paris 1995, s. 14; C. Barnard, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 11; N. Reich, *Binnenmarkt als Rechtsbegriff*, „Europäische Zeitschrift für Wissenschaftsrecht” 1991, nr 7, s. 203; D. Vignes, w: D. Calleja, D. Vignes, R. Wagenbaur (red.), *Commentaire MEGRET. Le droit de la CEE 5. Dispositions fiscales. Rapprochement des législations*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles 1993, s. 315; M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji*, Toruń 2005, s. 60–61; L.G. Gormley, *Competition and Free Movement: Is the Internal Market the Same as a Common Market?*, „European Business Law Review” 2002, nr 13, s. 519.

swobód (przepływu osób, usług, towarów i kapitału) system zapewniający niezakłóconą konkurencję. Z protokołu wynika też, że aby zapewnić tę niezakłóconą konkurencję, Unia podejmie działania, w razie potrzeby przez wykorzystanie art. 308 TFUE. Jest to o tyle niekorzystne, że sięganie po art. 308 TFUE (dawnego TWE) będzie wymagało uzyskania jednomyślności, co przy niżej zasygnalizowanej postawie Republiki Francuskiej może w najbliższym czasie uniemożliwić wykorzystanie tego przepisu.

1.3. Zmiana celów Unii Europejskiej

Istotną i raczej niezauważoną zmianę stanowi usunięcie z listy celów Unii Europejskiej (art. 2 TUE) punktu dotyczącego niezakłóconej konkurencji¹¹¹. Modyfikacja ta wynika z nacisków Francji, która chciała, jak deklarował prezydent Sarkozy, nadać UE bardziej „humanitarną” (mniej „liberalną”) twarz. Z tego względu szczególnie ważna okazuje się opisana wyżej inicjatywa przyjęcia definicji „rynku wewnętrznego”. Jest ona konstruowana w taki sposób, by „niezakłócona konkurencja” stała się po prostu elementem funkcjonowania tego rynku i tym samym, by nie „znikła” z traktatów. Jednak niewprowadzenie do początkowych przepisów TUE określających cele UE odwołania do niezakłóconej i wolnej konkurencji może spowodować zmniejszenie rangi polityki konkurencji i skłaniać ETS do ustalenia pewnej „hierarchii polityk” na niekorzyść tej ostatniej¹¹². Z drugiej strony jest to zapewne konieczny kompromis, pozwalający przedstawić TL jako traktat istotnie odmienny w tym punkcie od Traktatu Konstytucyjnego, co może mieć decydujące znaczenie dla procesu ratyfikacji we Francji.

1.4. Zmiany regulacji dotyczącej obywatelstwa UE

Przepisy dotyczące obywatelstwa zostały „podzielone” między dwa traktaty. Rozbudowanie regulacji dotyczącej obywatelstwa jest jedynym pozostającym w TL elementem „konstytucjonalizacji” tego traktatu. Jest to jednak w większości działanie

¹¹¹ W art. 3 ust. 3 TUE mowa jest tylko o tym, że „Unia ustanawia rynek wewnętrzny (...), zamiast jak to było w Traktacie Konstytucyjnym: „Unia zapewnia (...) rynek wewnętrzny z wolną i niezakłóconą konkurencją” (art. 1-3 ust. 2 TK). Uchyła się dotychczasowy art. 3 ust. 1 TWE. O niepojawieniu się odrębnego sformułowania dot. „wolnej i niezakłóconej konkurencji” na rynku wewnętrznym przeważało stanowisko prezydenta Sarkozy’ego, zob. M. Tempest, P. Wintour, *Blair denies climbdown over EU deal*, 22.06.2007, „Guardian”. Autorzy piszą: „The change – largely spotted late by other leaders – may be more symbolic than real, because 13 other references to the primacy of competition remain in the treaty of Rome”. Zob. też G. Parker, T. Buck, B. Benoit, *Key clause dropped from draft EU treaty*, „The Financial Times” z 21 czerwca 2007 r., którzy podają, że Prezydent Sarkozy chciał, by nowy traktat przestał być taki „anglosaksoński” (*too Anglo-Saxon*).

¹¹² Tak G. Parker, T. Buck, B. Benoit, *Key clause dropped from draft EU treaty*, „The Financial Times” z 21 czerwca 2007 r., cytując wypowiedź doradców Jose Manuela Barroso. W odniesieniu do prawa konkurencji w Traktacie reformującym są też dwie zmiany stanowiące kodyfikację dotychczasowej praktyki legislacyjnej. Mianowicie, w art. 85 TFUE dodany zostaje ust. 3, upoważniający KE do wydawania rozporządzeń wykonawczych do rozporządzeń Rady. W art. 88 TFUE dodany zostaje ust. 4 dotyczący tego samego zagadnienia, czyli wydawania przez KE rozporządzeń wykonawczych do rozporządzeń Rady.

pozorne, ze względu na to, że *de facto* uprawnienia obywatelskie pozostają niezmiennione w zestawieniu z obecnie obowiązującym stanem prawnym.

W TUE został dodany nowy Tytuł II: „Postanowienia o zasadach demokratycznych”, w którym znalazła się sama definicja obywatelstwa UE (art. 8 TUE) oraz gwarancje (art. 8b TUE) udziału obywateli w wymianie poglądów (ust. 1) oraz inicjatywy obywatelskiej (ust. 4). Najistotniejsze znaczenie ma to ostatnie uprawnienie, polegające na możliwości wszczęcia procesu prawodawczego przez ponad milion obywateli UE ze znacznej liczby państw członkowskich (dokładna liczba państw ma zostać określona w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE, w myśl art. 21 TFUE). Niestety pozostaje to „inicjatywa inicjatywy”, ponieważ Komisja może na zasadzie uznania odmówić wszczęcia inicjatywy prawodawczej.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej część druga została zatytułowana „Niedyskryminacja i obywatelstwo”. Zakres przepisów zawartych w tej części został zmodyfikowany w porównaniu z obecnymi rozwiązaniami. Z jednej strony do przepisów tych zostały dodane postanowienia dotyczące zakazu dyskryminacji (dawne art. 12 i 13 TWE jako art. 16d¹¹³ i 16e¹¹⁴ TFUE). Z drugiej strony zostały dołączone wcześniej istniejące prawa w postaci dostępu do dokumentów (dawny art. 255 TWE, nowy art. 16a TFUE) oraz ochrony danych osobowych (dawny art. 286 TWE, nowy art. 16b TFUE). Uprawnienia te jako takie nie są nowe, nie były jednak wcześniej związane z obywatelstwem UE. Zostały przeniesione z innych części TWE, a zawarte w nich prawa są sformułowane szerzej. Niekonsekwencja polega na tym, że nadal korzystanie z tych uprawnień nie będzie uzależnione od posiadania obywatelstwa Unii¹¹⁵. Zakres prawa dostępu do dokumentów uległ znacznemu rozszerzeniu o tyle, że nie ogranicza się jedynie do dokumentów głównych instytucji UE, ale obejmuje wszystkie ciała i organy działające w obrębie UE. W odniesieniu do ochrony danych osobowych należy podkreślić, że ochrona taka będzie się rozciągać na działania podejmowane w trzecim filarze UE (por. wyżej), jednak nie będzie miała zastosowania w obrębie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czyli dotychczasowym drugim filarze. W obrębie TFUE jedynym rzeczywiście nowym¹¹⁶ uprawnieniem dla obywateli UE jest zatem możliwość podjęcia inicjatywy obywatelskiej (art. 21 TFUE, który musi być odczytywany łącznie z art. 8b ust. 4 TUE)¹¹⁷. Jest to jednak uprawnienie niezwykle słabe: po pierwsze z uwagi na to, że bardzo trudno będzie z niego skorzystać (konieczne jest uzyskanie poparcia miliona obywateli UE ze znacznej liczby państw członkowskich UE), po drugie ze względu na to, że przedstawiona inicjatywa prawodawcza nie musi zostać podjęta przez Komisję Europejską. Wprawdzie w praktyce mało prawdopodobne wydaje się „zlekceważenie” przez KE tego rodzaju inicjatywy, *de iure* jednak jest to w pełni dopuszczalne.

¹¹³ W Traktacie Konstytucyjnym art. 1-4 i III-123.

¹¹⁴ W Traktacie Konstytucyjnym art. III-124.

¹¹⁵ Prawo dostępu do dokumentów, prawo do ochrony danych osobowych, zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, wiek itp. nadal nie będą zależne od posiadania obywatelstwa UE.

¹¹⁶ Brak analogii w obecnie obowiązujących traktatach, jednak Traktat Konstytucyjny też przewidywał to rozwiązanie: art. 1-47 ust. 4 i III-128.

¹¹⁷ S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis no. 3.2: Revised text of Part two of the Treaty establishing the European Community (TEC)*, Statewatch Analysis, 8 sierpnia 2007 r., s. 2.

Poza modyfikacjami samego „układu” przepisów w TFUE oraz modyfikacjami uprawnień obywateli UE, TL dokonuje także dwóch zmian przepisów kompetencyjnych (określających podstawę prawną i zakres działań prawodawczych UE). Po pierwsze, z art. 18 ust. 3 została usunięta podstawa prawna do wydawania przepisów dotyczących paszportów, dokumentów tożsamości itp., która została przeniesiona do części TFUE dotyczącej współpracy w sprawie ochrony granic zewnętrznych (art. 62 ust. 3 TFUE). Oznacza to, że Wielka Brytania, Irlandia i Dania będą mogły nie stosować przyjętych w tym zakresie rozwiązań. Nowa treść art. 18 ust. 3 TFUE zawiera nową podstawę prawną do wydawania aktów dotyczących zabezpieczeń lub ochrony socjalnej (ang. *social security or social protection*) w swobodnym przepływie obywateli (art. 18 ust. 3). Mogą być one przyjmowane jedynie jednomyślnie. Niezwykle istotne wydaje się tutaj pojawienie się po raz pierwszy w katalogu kompetencji UE (dokładniej dotychczasowych kompetencji WE) kwestii ochrony socjalnej. Po drugie, w TL istnieje nowa podstawa prawna do przyjmowania dyrektyw dotyczących koordynacji i środków współpracy koniecznych dla ułatwienia ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 20 TFUE) (*nota bene* jest to jedyny przepis w którym PE jest tylko konsultowany przy głosowaniu kwalifikowaną większością¹¹⁸). Dotychczas konieczne było przyjmowanie aktów opracowywanych w negocjacjach międzynarodowych i stanowiących umowy międzynarodowe między państwami członkowskimi, tworzonych w uproszczony sposób¹¹⁹, co było istotnym czynnikiem spowalniającym wypracowanie wspólnych reguł.

1.5. Swobodny przepływ pracowników – zastrzeżenie w art. 42 TFUE dotyczące zabezpieczenia społecznego

W artykule 42 TFUE, dotyczącym kompetencji Rady do przyjmowania aktów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wprowadzono głosowanie kwalifikowaną większością głosów, rezygnując z wcześniej obowiązującego wymogu jednomyślności¹²⁰. Zakres podmiotowy przepisu został rozszerzony, obejmuje bowiem nie tylko pracowników najemnych, ale również osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz uprawnione osoby od nich zależne¹²¹ (od lat 70. XX wieku sytuacja tych osób była uregulowana przez akty wydawane na podstawie art. 308 TWE¹²²). Co istotne,

¹¹⁸ S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis no. 3.2: Revised text...*, op. cit., s. 4.

¹¹⁹ Zob.: R. Kovar, D. Simon, *La citoyenneté européenne*, „Cahier de droit européen” 1993, nr 3–4, s. 314; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, 2000, s. 512–513; A. Łazowski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht*, w: E. Piontek, A. Zawadzka (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2003, t. I, s. 162; inaczej, uznając takie decyzje za tzw. „decyzje niewłaściwe”, M. Muszyński, *Opieka dyplomatyczna i konsularna w prawie wspólnotowym*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 152–153. Traktat Konstytucyjny w art. III-127 przewidywał przyjmowanie ustaw europejskich (czyli rozporządzeń) określających środki konieczne dla ułatwienia takiej ochrony.

¹²⁰ O TK zob.: K. Czerwińska, *Traktat konstytucyjny – zmiany w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia*, „Nowa Europa” (numer specjalny) 2007, nr 1, s. 123, http://www.natolin.edu.pl/publikacje_ne.html.

¹²¹ Tak też w art. III-136 TK.

¹²² S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis 3.3: Revised text of Part Three...*, op. cit., s. 13.

przewidziana jest jednak możliwość blokowania aktów dotyczących zabezpieczenia społecznego, określana jako tzw. „hamulec bezpieczeństwa” (ang. *emergency brake*). Ostatni akapit art. 42 TFUE przewiduje, że jeżeli członek Rady UE uważa, że projekt aktu prawodawczego dotyczącego zabezpieczenia społecznego mógłby naruszać albo podstawowe aspekty jego systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności jego zakres stosowania, koszty lub strukturę finansową, albo równowagę finansową tego systemu, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. W takim przypadku zwykła procedura prawodawcza zostaje zawieszona. W terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia Rada Europejska po przeprowadzeniu dyskusji może odesłać projekt do Rady, co powoduje „wznowienie” zwykłej procedury prawodawczej, lub może wstrzymać się od jakichkolwiek działań bądź zalecić KE przedstawienie nowego wniosku. W tych ostatnich przypadkach wcześniej proponowany akt jest uważany za definitywnie nieprzyjęty. Zdaniem A. Nowaka-Fara rozwiązanie przewidziane w ust. 4 art. 42 TFUE zwiększa elastyczność wpływu państw członkowskich na kształt prawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego¹²⁴. Przez przeniesienie dyskusji na forum Rady Europejskiej możliwe jest uzyskanie konsensusu w drodze np. uzyskania ustępstw w jakiejś innej dziedzinie. Podobnie jak w TK, w TL brak wskazówek ile razy taka procedura może zostać wykorzystana. W praktyce jednak wydaje się, że „zagrożenie” jej wykorzystania może spowodować *de facto* powrót do wymogu jednomyślności wszystkich państw członkowskich¹²⁵.

1.6. Kompetencja do regulowania własności intelektualnej – art. 97a TFUE

W dotychczasowym TWE brak było wyraźnej kompetencji do regulowania zagadnień związanych z własnością intelektualną. Wspólnota Europejska podejmowała w tej sferze działania jedynie niezbędne dla funkcjonowania rynku wewnętrznego, czyli głównie na podstawie art. 95 i 126 TWE (często łącznie z art. 47 ust. 2 i art. 55 i 127 TWE), bądź ewentualnie art. 308 TWE¹²⁸.

¹²³ Ibidem, s. 2.

¹²⁴ A. Nowak-Far, „Traktat reformujący” – *proponowane...*, op. cit., s. 76.

¹²⁵ K. Czerwińska, *Traktat konstytucyjny...*, op. cit., s. 128.

¹²⁶ Np.: dyrektywa 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej Dz.Ur. UE z 2004 r. L 157/45; dyrektywa 2001/84/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 września 2001 r. w sprawie prawa autora do wynagrodzenia z tytułu odsprzedaży oryginalnego egzemplarza dzieła sztuki, Dz.Ur. z 2001 r. L 272/32, PWS Rozdział 17, Tom 01, s. 240; dyrektywa 98/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów, Dz.Ur. z 1998 r. L 289/28, PWS Rozdział 13, Tom 21, s. 20; dyrektywa 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych, Dz.Ur. z 1998 r. L 213/13, PWS Rozdział 13, Tom 020, s. 395.

¹²⁷ Np.: dyrektywa 2006/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej (wersja ujednolicona), Dz.Ur. UE z 2006 r. L 376/28; dyrektywa 2006/116/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych (wersja ujednolicona), Dz.Ur. z 2006 r. L 372/12; dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym, Dz.Ur. z 2001 r. L 162/10, PWS Rozdział 17, Tom 01, s. 230.

¹²⁸ Np.: projekt rozporządzenia dot. patentów europejskich z 2000 r. – COM/2000/0412 finał i COM/2000/0660 finał, rozporządzenie nr 40/94 Rady WE z 20 grudnia 1993 r. w sprawie wspólnotowego

Przez dodanie art. 97a TFUE utworzono możliwość ujednoczenia tytułów prawnych i systemu ochrony na obszarze całej Unii Europejskiej. Przyjęcie aktu prawnego tego dotyczącego będzie na pewno łatwiejsze niż dotychczas, ponieważ odpadnie konieczność wykazywania znaczenia takiego aktu dla funkcjonowania wspólnego rynku (co powinno mieć miejsce przy sięganiu po art. 95 TWE – nowy art. 94 TFUE), albo uzyskiwania jednomyślności (co konieczne jest w świetle art. 308 TWE). Akapit 1 art. 97a przewiduje, że możliwe jest tworzenie europejskich tytułów prawnych (np. europejski patent, europejski znak towarowy, europejski model itp.) oraz wprowadzanie scentralizowanych systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru. Należy podkreślić, że choć akty tego dotyczące mają być przyjmowane w trybie zwykłej procedury prawodawczej, czyli większością kwalifikowaną, akapit 2 art. 97a zawiera odstępstwo od tego sposobu głosowania, w odniesieniu do „systemów językowych dotyczących europejskich tytułów prawnych”. Decyduje o nich Rada zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą: jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Dopuszczalne jest tu jedynie wydawanie rozporządzeń, a nie innych aktów prawnych.

1.7. Usługi w ogólnym interesie

(Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym)

W protokole dotyczącym usług w ogólnym interesie gospodarczym przede wszystkim rozróżniono usługi komercyjne i niekomercyjne. Na te drugie prawo unijne nie ma żadnego wpływu (art. 2 protokołu). Natomiast co do usług komercyjnych (które pozostają niezdefiniowane) w art. 1 protokołu główną rolę dla ich zapewnienia przewiduje się dla państw członkowskich, na różnych szczeblach ich działania. W różnych państwach członkowskich (z uwzględnieniem odmienności geograficznych, społecznych i kulturowych) mogą istnieć różne usługi. Pośrednio jest to sygnał, że państwa członkowskie wykluczają jakąkolwiek unifikację tego rodzaju usług. Mają one zachować wysoki poziom i być powszechnie dostępne.

Zdaniem A. Nowaka-Fara protokół ten oznacza uznanie obecnej linii orzeczniczej ETS, czyli odejście od bezwzględnej ochrony niezakłóconej konkurencji na rzecz stałości i wysokiej jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym¹²⁹. Przyjęcie tego protokołu może też, podobnie jak rezygnacja z „niezakłóconej konkurencji” jako jednego z celów UE, świadczyć o tym, że państwa członkowskie UE chciałyby odejść od wizji Europy „liberalnej” i konkurencyjnej, w kierunku Europy, w której państwa członkowskie mogą zachować swoje niekoniecznie prokonkurencyjne rozwiązania prawne pod pretekstem świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w tradycyjny sposób.

znaku towarowego, Dz.Urz. WE z 1994 r. L 11/1 z późn. zm., PWS Rozdział 17, Tom 01, s. 146; rozporządzenie nr 2100/94 Rady WE z 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin, Dz.Urz. z 1994 r. L 227/1, PWS Rozdział 03, Tom 16, s. 390; rozporządzenie nr 6/2002 Rady WE z 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych, Dz.Urz. WE z 2002 r. L 3/1, PWS Rozdział 13, Tom 27, s. 142; zob. też S. Peers, *EU Reform Treaty Analysis 3.3: Revised text of Part Three...*, op. cit., s. 32.

¹²⁹ A. Nowak-Far, „*Traktat reformujący*” – proponowane..., op. cit., s. 75.

VII. PODSUMOWANIE

Jak wskazano, Traktat z Lizbony nie zastępuje istniejących traktatów o UE i WE, przeprowadza jedynie ich daleko idące modyfikacje¹³⁰. Uchyla bądź zmienia wszystkie z artykułów dotychczasowego Traktatu ustanawiającego Unię Europejską oraz wprowadza 296 poprawek do obecnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹³¹. Dodatkowo uchyla lub zmienia 36 dotychczasowych protokołów do obecnych Traktatów oraz wiele artykułów Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Dodaje też szereg nowych protokołów i deklaracji. Nie można go więc uznać za Traktat przeprowadzający jedynie „kosmetyczne” zmiany.

Modyfikacje są bardzo rozległe, powielające w większości przypadków rozwiązania przyjęte w Traktacie Konstytucyjnym. Odstępstwa od wersji z TK można podzielić na dwie grupy. Z jednej strony chodzi o modyfikacje „oczywiste”, usuwające konstytucyjny charakter traktatu (traktatów)¹³². Chodzi tu o usunięcie nazwy „konstytucja”, usunięcie zasady pierwszeństwa (art. 1-6), rezygnację z symboli UE, rezygnację z nowego nazewnictwa aktów prawnych (europejska ustawa itp.). Z tego samego względu nie zdecydowano się wprowadzić nazwy Minister Spraw Zagranicznych UE, pozostając przy znanej już nazwie „Wysoki Przedstawiciel ds. PZiB”. Z drugiej strony chodzi o odstępstwa, które były konieczne, by z politycznego punktu widzenia traktat został zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Stąd usunięcie odwołania do „niezakłóconej i wolnej konkurencji” w celach UE (za sprawą Francji), wprowadzenie „hamulca bezpieczeństwa” w art. 42 TWE czy szereg ustępstw dotyczących terminów, od których zaczną obowiązywać rozwiązania dotyczące instytucji.

Bardzo szybki tryb przyjęcia TL (wstępna wersja została przedstawiona w języku francuskim 23 czerwca 2007 r., a wersja ostateczna została uzgodniona już 18 października 2007 r.) spowodował, że brak było możliwości przeprowadzenia szerszej debaty nad treścią tego Traktatu i można odnieść wrażenie, iż stanowi to próbę przeprowadzenia reformy UE „chyłkiem”, bez dopuszczenia do głosu opinii publicznej. Przyjęta metoda opracowywania traktatu wynika z tego, że w dużej mierze rozwiązania w nim przyjmowane zostały już w demokratyczny sposób omówione w trakcie prac nad Traktatem Konstytucyjnym. Decyzja, by tym razem nie eksponować „zawartości” traktatu reformującego, wynika prawdopodobnie z chęci uniknięcia ponownego kryzysu ratyfikacyjnego. Należy podkreślić, że przyjęte modyfikacje mają zapobiec takiemu kryzysowi i są, co do zasady, niewielkie¹³³.

¹³⁰ Odbywa się to na podstawie art. 48 TUE, zob. B. Kurcz, *Komentarz do art. 48 TUE*, w: K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 525 i n.

¹³¹ Obliczone przez S. Peers, *The EUs draft Reform Treaty*, Statewatch analysis: The EU's draft Reform Treaty, 2007, www.statewatch.org/news/2007/aug/eu-reform-treaty.

¹³² J. Barcz mówi o „dekonstytucjonalizacji”, *Na drodze do...*, op. cit., s. 7. A. Somek mówi o usunięciu „ornamentyki” konstytucyjnej, *Postconstitutional Treaty*, „German Law Journal” 2007, nr 8(12), s. 1125.

¹³³ O takim scenariuszu wydarzeń w razie braku ratyfikacji TK przez wszystkie państwa członkowskie S. Biernat, *Możliwe następstwa odmowy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez jedno lub kilka państw*

Kosztym przeprowadzenia modyfikacji istniejących traktatów w tak „nieprzejrzysty” sposób jest to, że treść TL jest nieczytelna bez równoległej lektury TUE i TWE. Niewątpliwie nie doszło do realizacji jednego z podstawowych celów podjętej reformy, podanych jeszcze w deklaracji z Laekeri¹³⁴, czyli do ujednoczenia i uproszczenia traktatów założycielskich. Mimo że odchodzi się od dychotomii Unia/Wspólnota Europejska, Unia, która już niewątpliwie ma zostać wyposażona w osobowość prawną, ma funkcjonować na podstawie dwóch traktatów (z zachowaniem dodatkowo odrębności Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej), a podział materii między oba teksty jest nieklarowny¹³⁵.

Wracając do postanowionego w tytule niniejszego opracowania pytania – czy Traktat z Lizbony przeprowadza reformę, czy stwarza jedynie jej pozory – należy na podstawie przedstawionych analiz zmian odpowiedzieć, iż chodzi o reformę. Niekiedy jest ona zakamuflowana (jak w przypadku przepisów dot. rynku wewnętrznego), niekiedy ewidentna (jak w przypadku niektórych instytucji). Jest to jednak często reforma odsunięta w czasie lub uzależniona od podjęcia przez Radę dodatkowych działań, co powoduje, że można ją określić jako reformę „kulejącą”.

THE TREATY OF LISBON – A REFORM OR ITS APPEARANCES?

The Treaty of Lisbon was signed on 13th December 2007 by representatives of 27 EU Member States after almost three years of incertitude as to the further fate of the Treaty establishing the Constitution for Europe (2004). It significantly amends the present Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (which would be renamed as the “Treaty on functioning of the European Union”) and should enter into force on 1st January 2009, after all Member States have deposited the instruments of ratification. The modifications introduced by the Treaty of Lisbon in many aspects reflect the changes agreed in the Treaty establishing the Constitution for Europe, however it does not constitute a simple repetition of the latter Treaty. Some important provisions of the Constitution for Europe were not inserted into the amending treaty in order to reduce the risk of “non-ratification” (with the main examples of the clause of primacy or Minister of Foreign Affairs). On the other hand some new Solutions, not provided in the Constitutional Treaty, were added to the Lisbon Treaty, for the same reason.

The main aim of the article is to point out and assess the modifications introduced by the Treaty of Lisbon in respect both to the present legal situation and to the Solutions proposed in the Constitution for Europe. The authors undertake a task to evalu-

członkowskich, w: S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 463 i n.

¹³⁴ Presidency Conclusions European Council Meeting in Leaken, 14–15 grudnia 2001.

¹³⁵ J. Barcz, *Na drodze do...*, op. cit., s. 6.

ate the real “reforming value” of the Lisbon Treaty. To avoid associations with the Constitutional Treaty, it was decided to retain the structure of two treaties: Treaty on European Union and Treaty on functioning of the European Union instead of replacing them by one Treaty. The European Union will replace and succeed the European Community, thus becoming a coherent international organization equipped with legal personality. One of the consequences of this fundamental change will be the suppression of the three pillar structure of the EU, established in the Treaty of Maastricht in 1992. The paper examines modifications introduced by the Lisbon Treaty in the following fields: the protection of fundamental rights (concentrating on the inclusion of the Charter of Fundamental Rights and the potential accession by the EU to the European Convention on Human Rights); the future Common Foreign and Security Policy, the Area of Freedom, Security and Justice, institutional changes (in the functioning of the European Council, Council, European Parliament, Commission, European Court of Justice and advisory bodies); the role of national parliaments, as well as changes brought to the substantial EC law (i.e. the suppression of the notion of “common market” or the addition of some new competences for the EU).

The political reasons for not retaining some Solutions proposed by the Constitutional Treaty and for adding some new modifications caused that the reform introduced by the Treaty of Lisbon is certainly “milder” than the one planned in the Treaty establishing the Constitution for Europe. Many necessary institutional changes are postponed for several years and made dependant of the further unanimous decisions of the European Council. Some Solutions concerning substantial law (like the suppression from the list of EU aims the protection of the undistorted competition) were introduced only to ease the ratification process in Member States of the EU (particularly France). This escape from the “shadow” of the Constitution for Europe reduced the reforming value of the Treaty of Lisbon. Certainly the main aim of the Constitution, namely the “simplification” of the system of EU law was not achieved. Still the authors are of the opinion that the reforms introduced by this Treaty were not apparent as they may lead to the better functioning of the European Union.

Tabela ekwiwalencyjna

Numeracja artykułów TUE i TFUE wg Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., opublikowanego w Dz.Urz. UE z 17 grudnia 2007 r., C 306/1	Numeracja artykułów w wersjach skonsolidowanych Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowanych w Dz. Urz.UE z 9 maja 2008 r., C 115/1
Traktat o Unii Europejskiej	
Art. 1a TUE	Art. 2 TUE
Art. 2 TUE	Art. 3 TUE
Art. 3a TUE	Art. 4 TUE
Art. 3b TUE	Art. 5 TUE
Art. 6 TUE	Art. 6 TUE
Art. 8 TUE	Art. 9 TUE
Art. 8a TUE	Art. 10 TUE
Art. 8b TUE	Art. 11 TUE
Art. 8c TUE	Art. 12 TUE
Art. 9 TUE	Art. 13 TUE
Art. 9a TUE	Art. 14 TUE
Art. 9b TUE	Art. 15 TUE
Art. 9c TUE	Art. 16 TUE
Art. 9d TUE	Art. 17 TUE
Art. 9e TUE	Art. 18 TUE
Art. 9f TUE	Art. 19 TUE
Art. 10 TUE	Art. 20 TUE
Art. 11 TUE	Art. 24 TUE
Art. 12 TUE	Art. 25 TUE
Art. 13 TUE	Art. 26 TUE
Art. 13a TUE	Art. 27 TUE
Art. 15a TUE	Art. 30 TUE
Art. 15b TUE	Art. 31 TUE
Art. 25b TUE	Art. 40 TUE
Art. 28a TUE	Art. 42 TUE
Art. 46a TUE	Art. 47 TUE
Art. 34 TUE	Art. 49 TUE
Art. 48 TUE	Art. 48 TUE
Art. 49a TUE	Art. 50 TUE

Tabela ekwiwalencyjna – cd.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	
Art. 1a TFUE	Art. 1 TFUE
Art. 2a TFUE	Art. 2 TFUE
Art. 2b TFUE	Art. 3 TFUE
Art. 2c TFUE	Art. 4 TFUE
Art. 2d TFUE	Art. 5 TFUE
Art. 2e TFUE	Art. 6 TFUE
Art. 16a TFUE	Art. 15 TFUE
Art. 16b TFUE	Art. 16 TFUE
Art. 16d TFUE	Art. 18 TFUE
Art. 16e TFUE	Art. 19 TFUE
Art. 18 TFUE	Art. 21 TFUE
Art. 20 TFUE	Art. 23 TFUE
Art. 21 TFUE	Art. 24 TFUE
Art. 42 TFUE	Art. 48 TFUE
Art. 61f TFUE	Art. 73 TFUE
Art. 61h TFUE	Art. 75 TFUE
Art. 62 TFUE	Art. 77 TFUE
Art. 64 TFUE	Art. 70 TFUE
Art. 69a TFUE	Art. 82 TFUE
Art. 69b TFUE	Art. 83 TFUE
Art. 69e TFUE	Art. 86 TFUE
Art. 69f TFUE	Art. 87 TFUE
Art. 69h TFUE	Art. 85 TFUE
Art. 69k TFUE	Art. 88 TFUE
Art. 97a TFUE	Art. 118 TFUE
Art. 149 TFUE	Art. 165 TFUE
Art. 172a TFUE	Art. 189 TFUE
Art. 176b TFUE	Art. 195 TFUE
Art. 176d TFUE	Art. 197 TFUE
Art. 176c TFUE	Art. 196 TFUE
Art. 188j TFUE	Art. 214 TFUE
Art. 188n TFUE	Art. 204 TFUE
Art. 188r TFUE	Art. 222 TFUE
Art. 201a TFUE	Art. 235 TFUE
Art. 201b TFUE	Art. 236 TFUE

Tabela ekwiwalencyjna – cd.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	
Art. 205 TFUE	Art. 238 TFUE
Art. 211 TFUE	Art. 244 TFUE
Art. 215 TFUE	Art. 246 TFUE
Art. 221 TFUE	Art. 251 TFUE
Art. 223 TFUE	Art. 253 TFUE
Art. 224 TFUE	Art. 254 TFUE
Art. 224a TFUE	Art. 255 TFUE
Art. 226 TFUE	Art. 258 TFUE
Art. 228 TFUE	Art. 260 TFUE
Art. 230 TFUE	Art. 263 TFUE
Art. 235a TFUE	Art. 269 TFUE
Art. 240a TFUE	Art. 275 TFUE
Art. 240b TFUE	Art. 276 TFUE
Art. 245 TFUE	Art. 281 TFUE
Art. 249a TFUE	Art. 289 TFUE
Art. 249b TFUE	Art. 290 TFUE
Art. 249c TFUE	Art. 291 TFUE
Art. 249d TFUE	Art. 292 TFUE
Art. 251 TFUE	Art. 294 TFUE
Art. 253 TFUE	Art. 296 TFUE
Art. 254 TFUE	Art. 297 TFUE
Art. 254a TFUE	Art. 298 TFUE
Art. 256a TFUE	Art. 300 TFUE
Art. 280a TFUE	Art. 326 TFUE
Art. 280b TFUE	Art. 327 TFUE
Art. 280c TFUE	Art. 328 TFUE
Art. 280d TFUE	Art. 329 TFUE
Art. 280e TFUE	Art. 330 TFUE
Art. 280f TFUE	Art. 331 TFUE
Art. 280g TFUE	Art. 332 TFUE
Art. 280h TFUE	Art. 333 TFUE
Art. 280i TFUE	Art. 334 TFUE
Art. 292 TFUE	Art. 344 TFUE
Art. 308 TFUE	Art. 352 TFUE

Tabela ekwiwalencyjna – cd.

Protokoły	
Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności	Protokół nr 2
Protokół dotyczący artykułu 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	Protokół nr 8
Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku	Protokół nr 9
Protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej	Protokół nr 10
Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym	Protokół nr 26
Protokół w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji	Protokół nr 27
Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych do Polski i Zjednoczonego Królestwa	Protokół nr 30
Protokół w sprawie postanowień przejściowych	Protokół nr 36