

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
Modelowe założenia zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji	7
(Tomasz R. Szymczyński)	
Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim	17
(Andrzej Podraza)	
Wzmocniona współpraca a mechanizm wykluczenia	28
(Ewa Maziarz)	
Polska a zasada elastyczności na przykładzie <i>acquis</i> Schengen	33
(Andrzej Graś)	
Traktat z Nicei – początek końca reformowania Unii Europejskiej. Analiza zapisów traktatowych	55
(Zbigniew Czachór)	
Kierunek transformacji Unii Europejskiej w aspekcie przewidywanych reform instytucjonalnych	73
(Andrzej Głowacki, Janusz Ruszkowski)	
Kościół i związki wyznaniowe w regulacji prawnej Unii Europejskiej	93
(Ks. Stanisław Rabiej)	
Posiedzenie Rady Europejskiej w Sewilli, 21-22 czerwca 2002 r., Wnioski Prezydencji (<i>fragmenty dotyczące Irlandii i Traktatu Nicejskiego</i>)	100
(Monitor Integracji Europejskiej, nr 55, s. 55-76)	
Przygotowania do Konferencji Międzyrządowej 2004. Analiza podstawowych pojęć z punktu widzenia supranarodowego rozwoju Unii Europejskiej	103
(Zbigniew Czachór)	
Koncepcje rozwoju integracji europejskiej Gerharda Schrödera i Lionela Jospina w kontekście procesu postnicejskiego	132
(Krzysztof Chudy)	

**Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający
Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne140**
(Ministerstwo Spraw Zagranicznych)

**Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony – rozwój koncepcji
w ramach Unii Europejskiej i NATO231**
(Beata Przybylska)

Wprowadzenie

Publikacja zawiera teksty autorstwa grupy ekspertów, uczestników projektu pt. „Grupa badawcza – prawo i polityka Unii Europejskiej” realizowanego w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Wydziału Nauk Społecznych UAM w Poznaniu.

Traktat z Nicei zmienia traktaty ustanawiające Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie. Stosownie do artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, zmiana taka wymaga uprzedniego zwołania „Konferencji przedstawicieli państw członkowskich”. W tym przypadku funkcję taką spełniła Konferencja Międzyrządowa 2000, rozpoczęta 14 lutego 2000 r., a zakończona podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei 7-11 grudnia 2000 r. Po podpisaniu 26 lutego 2001 r. Traktat został poddany ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Proces ratyfikacji zakończono 19 października 2002 r. powtórzeniem referendum ratyfikacyjnego w Irlandii. 7 czerwca 2001 r. 54 % oddających swój głos Irlandczyków (przy frekwencji 35%) powiedziało „nie” Traktatowi Nicejskiemu. W konsekwencji szefowie państw i rządów Unii Europejskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r. przyjęli Deklarację zawierającą zapewnienie, że po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego Irlandia zachowa prawo do podejmowania suwerennych decyzji, w kwestii angażowania swych jednostek wojskowych w operacje prowadzone w ramach Europejskiej Polityki w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony, tak by utrzymać swą politykę neutralności.

W drugim referendum irlandzkim 19 października 2002 r. 62,89% wszystkich głosujących opowiedziało się za Traktatem (przy frekwencji 49,47%). Do głosowania za Traktatem nawoływały partie rządzące i opozycyjne, biskupi irlandzcy oraz Irlandczyk Pat Cox – przewodniczący Parlamentu Europejskiego. Apel w tej sprawie wystosowali też szefowie państw i rządów państw kandydujących do UE. Ratyfikowanie Traktatu Nicejskiego było warunkiem koniecznym do zakończenia procesu rozszerzenia Unii Europejskiej o dziesięć państw, w tym Polskę.

Tekst polski Traktatu zawarty w niniejszej publikacji, oparty na dwóch wersjach językowych: angielskiej i niemieckiej, korygowany wersją w języku francuskim, został poddany wstępnej weryfikacji merytorycznej przez prof. dr. hab. Cezarego Mika z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Publikację tę udostępniamy w przekonaniu, że będzie ona służyć pomocą w zrozumieniu i akceptacji konsekwencji związanych z reformą wewnętrzną Unii Europejskiej, w przeddzień akcesji Polski do Unii Europejskiej.

dr Zbigniew Czachór

Modelowe założenia zasady elastyczności oraz próba kategoryzacji

1. Modelowe założenia zasady elastyczności

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że wielu autorów, opisując zjawiska związane z procesem integracji, który nie obejmuje wszystkich państw będących członkami WE/UE, posługuje się pojęciem *differentiated integration* – a więc „integracja zróżnicowana” – jako terminem najbardziej pojemnym, obejmującym wszystkie możliwe wariacje oraz nie budzącym skojarzeń w stosunku do jakichkolwiek konkretnych modeli. Użycie terminu „zasada elastyczności” w niniejszym opracowaniu – a nie pojęcia „integracja zróżnicowana” – wynika z przeświadczenia o słuszności stwierdzenia Philipa Lyncha¹. Zauważa on, że określenie „integracja zróżnicowana” służyło w przeszłości za nazwę konkretnego rodzaju integracji elastycznej, zakładającej czasowe derogacje oraz okresy przejściowe rozumiane jako forma pomocy dla państw słabszych². Byłby to zatem model zbliżony do opisanej w 1995 r. koncepcji „klucza lejących gęsi” (ang. *flying geese*), metafory ukazującej współpracę europejską, w której poszczególne państwa – w zależności od rodzaju obszaru objętego współpracą oraz wynikających stąd możliwości konkretnych krajów – jako pierwsze przechodzą do kooperacji na nowej (przy czym wcześniej uzgodnionej przez wszystkich) płaszczyźnie integracji, asystując następnie krajom słabszym w osiągnięciu wspólnego celu³.

Jednym z najczęściej cytowanych opracowań, którego celem było uporządkowanie różnorodnej terminologii odnoszącej się do zasady elastyczności, bez wątpienia jest opublikowana w 1996 r. w *Journal of Common Market Studies* praca Alexandra C.-G. Stubba⁴. Autor dzieli pojęcia związane z zasadą elastyczności na trzy podstawowe kategorie, a następnie na poszczególne podkategorie, a także prezentuje

¹ P. Lynch, *Flexibility and closer cooperation: evolution or entropy?*, w: *Reforming the European Union, from Maastricht to Amsterdam*, (ed.) P. Lynch, N. Neuwahl, G. Wyn Rees, s. 202.

² Por.: C.-D. Ehlermann, *How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of „Two Speeds”*, „Michigan Law Review”, Vol. 82, 1984, s. 1274-1293; G. Edwards, E. Philippart, *Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe’s New Bisantium*, Occasional Paper No. 3, Cambridge 1997.

³ H. Wallace, W. Wallace, *Flying Together in a Larger and More Diverse European Union*, Hague 1995.

⁴ A. C.-G., Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 34, No. 2, June 1996, s. 283-295.

przykłady nazw określających powyższą zasadę w trzech językach: angielskim, francuskim oraz niemieckim. Wydaje się, że przytoczenie wybranych przykładów anglojęzycznych określiń odnoszących się do zasady elastyczności ma swoje uzasadnienie, tym bardziej że dodane zostaną odpowiedniki w języku polskim (patrz tab. 1).

W tabeli nr 1 uwzględnione zostało kryterium zróżnicowania poszczególnych projektów wchodzących w skład zasady elastyczności. Rodzaje integracji objęte zasadą elastyczności można zatem – za A. Stubbem – podzielić na trzy podstawowe kategorie:

- A) Przystąpienie do realizacji projektu nie odbywa się jednocześnie. Kryterium rozróżnienia: *czas*. Podstawowe określenie: *integracja wielu prędkości* (patrz pkt 2).
- B) Projekty wprowadzane są na wyszczególnionym terytorium. Kryterium rozróżnienia: *przestrzeń*. Podstawowe określenie: *integracja zmiennej geometrii* (patrz pkt 3).
- C) Poszczególne aspekty integracji wybierane dowolnie przez uczestników. Kryterium rozróżnienia: *materia*. Podstawowe określenie: *integracja à la carte* (patrz pkt 4).

Tabela 1. Określenia zasady integracji elastycznej w poszczególnych kategoriach

KRYTERIUM ZRÓŻNICOWANIA	CZAS	PRZESTRZEŃ	MATERIA
Podstawowe określenie	Multi-Speed (ang.)	Variable Geometry (ang.)	À la Carte (fr.)
KONCEPCJE POWIĄZANE Z GŁÓWNYMI KATEGORIAMI ORAZ UŻYWANE NAZWY			
W języku angielskim z odpowiednikami w języku polskim	Two-speed (dwie prędkości)	Concentric circles (koła koncentryczne)	Pick-and-choose (metoda „sprawdź i wybierz”)
	Step-by-step (krok po kroku)	Opt-in (zasada możliwości uczestniczenia)	Overlapping circles (integracja „nakładających się kręgów”)
	Graduated integration (stopniowa integracja)	Opt-out (zasada możliwości nieuczestniczenia)	Opt-out (zasada możliwości nieuczestniczenia)
	Differentiation (zróżnicowanie)	[Two]Multi-tier ([dwa]wiele rzędów)	Opt-down (zasada możliwości odrzucenia)

	Hard core (twardy rdzeń)	[Two]Multi-level ([dwa]wiele poziomów)	Bits-and-pieces (zasada „kawałki i części”)
	Variable speed (zmienna prędkość)	Variable differentiation (zmienna różnorodność)	Ad libitum integration
	Flying geese (lejące gęsi; klucz lecących gęsi)	Swing wing (integracja „ruchome skrzydło”)	
	Orchestrating Europe (europejska orkiestra)	Circles of solidarity (solidarne kręgi)	
		Many circles (integracja wielu kręgów)	
		Imperial circles (integracja „kręgów imperialnych”)	
		Restrained differentia- tion (zróżnicowanie umiarkowane)	
		[Two]Multi-track (integracja [dwa]wielo- torowa)	
		[Two]Multi-floor (integracja [dwa]wielopiętrowa)	
		Structural variability (zróżnicowanie struktu- ralne)	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. C.-G., Stubb, *A Categorization of Differentiated Integration*, „*Journal of Common Market Studies*”, Vol. 34, No. 2, June 1996, s. 285.

2. Zasada integracji wielu prędkości

Model oparty na kryterium zróżnicowania czasowego – integracji wielu prędkości (ang. *multi-speed integration*) – charakteryzuje się założeniem, że wspólne cele organizacji w pierwszej kolejności wprowadzane są w życie przez państwa, które zarówno są w stanie, jak też przejawiają chęć przejścia do kolejnego, wyższego

etapu integracji. Powyższy model zakłada jednocześnie – choć nie zawsze dosłownie – że inne państwa, które pozostają poza procesem, dołączają do przodujących w przyszłości.

Zwracając szczególną uwagę na teoretyczne założenie dotyczące państw, które nie uczestniczą w przedsięwzięciu od początku, należy stwierdzić, że zasada integracji wielu prędkości – która w jednej z odmian nazywana jest także zasadą integracji dwóch prędkości (ang. *two-speed integration*) – nosi znamiona modelu najbardziej zbliżonego do tradycyjnej „wspólnotowej metody” integracji. Wynika to z faktu, że w ramach „metody” podstawowym filarem procesu integracji europejskiej była zasada solidarności, przejawiająca się partycypacją wszystkich państw członkowskich w projektach wspólnotowych. Model wielu prędkości zakłada zatem – przynajmniej w teorii – że zróżnicowanie przejawia się wyłącznie w postaci okresu przejściowego, po którym „wolniejsze” państwa uzyskają pełne prawa uczestnictwa w polityce przedsięwziętej na poziomie wspólnotowym.

Zasada solidarności współistnieje tutaj zatem z pragmatycznym podejściem, zakładającym – przeważnie na podstawie przesłanek ekonomicznych – brak możliwości uczestnictwa niektórych państw we wprowadzanej w życie formie integracji w danym momencie.

Najpoważniejszym wyzwaniem stojącym przed modelowymi założeniami integracji wielu prędkości wydaje się rozdźwięk, który może zaistnieć między teoretycznymi założeniami a praktycznym zastosowaniem powyższej koncepcji.

Państwa mające – w teorii – uzyskać w przyszłości uczestnictwo (ang. *pre-ins*) mogą – w praktyce – okazać się państwami wyłączonymi (ang. *outs*)⁵. Tego rodzaju scenariusz staje się szczególnie prawdopodobny, gdy przypomnimy podstawowe założenie modelu teoretycznego, iż pozostanie w przedpokoju realizowanego obszaru integracyjnego ma mieć ekonomiczne podłoże. W takim wypadku stosunkowo trudno wyobrazić sobie, by słabsze ekonomicznie państwo było w stanie nadrobić zaległości w stosunku do silniejszych, które przeszły także do kolejnego obszaru integracji, najprawdopodobniej w celu wzmocnienia swojej pozycji gospodarczej. Przy realizacji teoretycznego modelu w praktyce niezbędna wydaje się zatem rzeczywistość – a więc zarówno w sferze formalnej, jak i nieformalnej – gotowość państw silniejszych do udzielenia wsparcia państwom nie uczestniczącym od początku w projekcie. Tego rodzaju założenie (choć nie niemożliwe) wydaje się – zwłaszcza po upadku bipolarnego podziału świata – mało realne. Pesymistyczna konstatacja tego rodzaju wynika z przekonania, że wraz z obaleniem muru berlińskiego zniknął także „wspólny wróg”, którego obecność – niezależnie od wszystkich związanych z tym faktem negatywnych aspektów – przyczyn-

⁵ P. Lynch, *Flexibility...*, s. 202.

niała się do wysokiego poziomu nastrojów prointegracyjnych w duchu wspomnianej wcześniej zasady solidarności.

Innym niebezpieczeństwem czyhającym na próby realizowania integracji metodą wielu prędkości mogą się okazać także – niechętnie tego rodzaju przedsięwzięciom – czynniki mające swe źródło wewnątrz kraju oczekującego – *pre-in*. Przyporządkowanie procesu dochodzenia do wspólnej waluty do kategorii integracji wielu prędkości zdaje się obrazować powyżej zarysowane mankamenty.

Należy jednocześnie podkreślić, że model integracji wielu prędkości zasługuje na miano nastawionego najbardziej prointegracyjnie spośród wszystkich rodzajów kooperacji opartej na zasadzie elastyczności. A. Stubb konstatuje: „Europa wielu prędkości próbuje uniknąć rozwiązań o charakterze modelu zmiennej geometrii oraz Europy *à la carte*, które, w obu przypadkach, poprzez utrzymywanie mniej ambitnego zestawu wspólnych celów akceptują trwałe różnicowanie”⁶.

3. Zasada integracji zmiennej geometrii

Model oparty na kryterium różnicowania przestrzennego – integracja zmiennej geometrii (ang. *variable geometry integration*) – wypływa z przeświadczenia o niemożliwych do przewyciężenia różnicach między poszczególnymi krajami członkowskimi i z tego względu zakłada możliwość permanentnego podziału na grupę państw twardego rdzenia (ang. *hard core*) oraz na jednostki o mniejszym stopniu zintegrowania.

W przeciwieństwie do modelu wielu prędkości, zmienna geometria kładzie większy nacisk na rodzaj podejścia państw pozostających poza rdzeniem. Podkreśla, że sytuacja tego typu może być podyktowana nie tylko względami ekonomicznymi, ale także wolą – a w zasadzie jej brakiem – uczestnictwa w przedsięwziętym projekcie. Innymi słowy, powyższy model zakłada możliwość istnienia istotnych różnic w określaniu celów politycznych między państwami członkowskimi. W porównaniu do założeń koncepcji integracji wielu prędkości, również pozycja wyjściowa państw pozostających poza obszarem współpracy diametralnie się zmienia. Teoria wielu prędkości zakładała gotowość państw rdzenia do przyjęcia pozostałych, wstrzymywanie realizacji kolejnych stadiów integracji w oczekiwaniu na spóźniających się, a nawet – choć nie zawsze *explicite* – zobowiązania przodujących krajów do pomocy słabszym w osiągnięciu wcześniej zapoczątkowanej płaszczyzny kooperacji. Natomiast model zmiennej geometrii dopuszcza, co prawda, możliwość uczestnictwa krajów nie wchodzących w ramy objęte współpracą, jednak zdecydowanie nie traktuje tego zagadnienia w kategoriach poczucia powinności, a państwa pragnące wejść do grona uczestników zobowiązane są do zaakceptowania wszystkich reguł i ustaleń, które zostały podjęte podczas ich nieobecności.

⁶ A. C.-G. Stubb, *A Categorization...*, s.287.

Zasada integracji zmiennej geometrii jest – w porównaniu do projektu integracji wielu prędkości – znacznie mniej przejrzysta. Wewnątrz modelu wielu prędkości różnic w poszczególnych rozwiązaniach możemy się doszukać w zasadzie wyłącznie na płaszczyźnie liczby grup państw, mogących znajdować się w różnej odległości czasowej od osiągnięcia zamierzonego celu, który jest dla wszystkich jednakowy (przykładowo: model integracji dwóch prędkości, wielu prędkości, x-prędkości...). Z kolei w zakresie kategorii integracji o zmiennej geometrii istnieje stosunkowo bogata gama wariacji, wśród których na szczególną uwagę zasługują: model kół koncentrycznych oraz jego alternatywna odmiana – koła ekscentryczne⁷.

Podkategoria modelu zmiennej geometrii, określana jako integracja oparta na „kołach koncentrycznych”, jest strukturą charakteryzującą się dużym stopniem hierarchiczności. Państwa należące do grupy rdzenia – a więc te, które osiągnęły najwyższy poziom współpracy – podejmowałyby najistotniejsze decyzje dotyczące również krajów nie znajdujących się w przewodzącej grupie⁸. W tym wypadku w skład państw rdzenia wchodziłyby wyłącznie państwa uczestniczące we wszystkich obszarach integracji.

Spojrzenie na obecną sytuację w Unii Europejskiej prowokuje do stwierdzenia, że zastosowanie tego dość sztywnego rozwiązania natrafiłoby z pewnością na wiele barier. Trafnie opisuje powyższą sytuację Helen Wallace: „Istnieje tendencja, by w skład państw tworzących twardy rdzeń zaliczać Francję, Niemcy oraz państwa Beneluksu (pięć z sześciu państw założycielskich), wraz z uczestnictwem w UGiW (Unii Gospodarczej i Walutowej) postrzegany jako znak rozpoznawczy powyższej grupy. Powinniśmy jednakże zwrócić uwagę (...), że jeżeli jako priorytet potraktujemy Wspólną Politykę Obronną, logiczne będzie, by traktować uczestnictwo Wielkiej Brytanii w tym obszarze jako konieczność, a nie wyłącznie jako pożądany komponent”⁹.

Z kolei struktura „kół ekscentrycznych” istotnie zbliża się w swoim kształcie do rozwiązań kategorii *à la carte*. S. Konopacki charakteryzuje tę koncepcję w następujący sposób: „Każde koło reprezentuje określony obszar interesów, spraw, w którym może współpracować różna liczba państw (stąd niektóre koła są większe, a inne mniejsze). Niektóre koła zachodzą na siebie, inne natomiast są od siebie oddalone, co obrazuje, iż są grupy państw współpracujących ze sobą w kilku dziedzinach i takie, między którymi kooperacja w ogóle nie ma miejsca”¹⁰.

⁷ S. Konopacki, *Od Europy à la carte do „integracji elastycznej”*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3-4, Poznań 1998, s. 39.

⁸ R. Body, *Europe of Many Circles. Constructing a Wider Europe*, London 1990, s. 25.

⁹ H. Wallace, *Differentiated Integration*, w: „Encyclopedia of the European Union”, (ed.) D. Dinan, London 2000, s. 138.

¹⁰ S. Konopacki, *Od Europy...*, s. 39.

4. Zasada integracji *à la carte*

Model ten jest oparty na kryterium zróżnicowania przedmiotowego; integracja pełnej (niemal) dowolności (fr. *à la carte intégration*) zakłada, że każde państwo członkowskie dowolnie wybiera – jak z karty dań w restauracji – polityki, w których partycypację uważa za zgodną ze swoim przekonaniem. Całkowita dowolność zakresu integracji, w jakim dane państwo ma zamiar brać udział, ograniczona byłaby niezbędnym minimum materii obowiązującej wszystkich członków wspólnoty.

Spśród wszystkich rodzajów integracji zakładającej zastosowanie zasady elastyczności, model Europy *à la carte* najbardziej jednoznacznie określa sceptyczne podejście do idei integracji europejskiej opartej na „klasycznej metodzie wspólnotowej”. Wystarczy wyobrazić sobie chaos, jakiemu przyszłoby stawić czoło – w momencie pełnego zastosowania się do przesłanek powyższego modelu – w kontekście wspólnotowego systemu instytucjonalnego. Zakładając niemal pełną dowolność liczby uczestników poszczególnych projektów oraz wynikające stąd konsekwencje w postaci wręcz całkowitej nieprzejrzystości organizacji o charakterze integracyjnym, należy domniemywać, że praktyczne zastosowanie wizji Europy *à la carte* w istotny sposób mogłoby się przyczynić do całkowitego niepowodzenia przedsięwzięcia integracji starego kontynentu.

5. Analiza kryteriów rozróżniania modeli integracji elastycznej

Skonstruowany przez Stubba podział bez wątplenia ułatwia uporządkowanie odmian integracji elastycznej. Nie jest to jednak równoznaczne ze stwierdzeniem, że rozwiązuje on wszystkie problemy związane z typologizacją powyższego zjawiska.

Przykładowo H. Wallace i W. Wallace używając odmiennej perspektywy, konstatują, że rdzeń (składający się z państw silniej zaangażowanych w integracyjne przedsięwzięcie) może być konstruowany na podstawie konkretnych polityk wspólnotowych (jak na przykład Unia Gospodarcza i Walutowa – UGiW), państw (partnerstwo francusko-niemieckie) lub też instytucji (Unia Zachodnioeuropejska – UZE), podczas gdy różnice między państwami mogą być podyktowane różnorodnością gustów czy też podejść¹¹.

Z kolei Claus-Dieter Ehlermann¹² poddaje w wątpliwość zasadność podziału Alexandra C-G. Stubba. Akceptując kryterium czasu, wraz z przyporządkowaną w tym miejscu modelową integracją wielu prędkości, wysuwa zastrzeżenia w stosunku do dwóch pozostałych podpunktów podziału, rozróżniających integrację zmiennej geometrii na podstawie kryterium przestrzeni oraz integrację *à la carte* na

¹¹ H. Wallace, W. Wallace, *Flying Together in a Larger and more More Diverse European Union*, Hague 1995.

¹² C.-D. Ehlermann, *Increased Differentiation or Stronger Uniformity*, San Domenico 1995.

podstawie kryterium materii¹³. Ehlermann uważa, że zarówno w przypadku integracji zmiennej geometrii, jak również integracji *à la carte* mamy do czynienia z tym samym kryterium podziału: kryterium zróżnicowania przedmiotowego. W tym wypadku, w przeciwieństwie do podziału opartego na czasie (ang. *multi-speed*), pozostałe modele wyprowadzane byłyby z kategorii związanej z materią procesu integracyjnego, a różnice między nimi polegałyby na stopniu, w jakim zróżnicowanie w ramach ugrupowania integracyjnego jest dopuszczalne.

Wydaje się, że kontrowersje między Stubbem i Ehlermannem co do struktury podziału modeli integracji elastycznej w dużej mierze wynikają z ogromnej różnorodności poszczególnych projektów prezentowanych przez wielu praktyków oraz teoretyków integracji europejskiej, jak również z różnic między poszczególnymi rozwiązaniami zastosowanymi na zasadzie *ad hoc* w praktyce integracyjnej. Należy przy tym dodać, że spostrzeżenie Ehlermanna – choć uzasadnione – nie umniejsza w istotny sposób atrakcyjności podziału dokonanego przez Stubba, co zresztą podkreśla sam autor krytyki¹⁴.

Jednocześnie – podążając tym torem krytycznej myśli – można pokusić się o podanie w wątpliwość zasadności kryterium podziału także w przypadku integracji wielu prędkości oraz zmiennej geometrii na czas i przestrzeń (jak u Stubba) czy też czas i materię (jak u Ehlermanna).

Porównanie modelu wielu prędkości (patrz ppkt 3.1) oraz modelu zmiennej geometrii (patrz ppkt 3.2) pozwala na stwierdzenie wielu podobieństw. Przede wszystkim w obu przypadkach pojawia się, niezależnie od wariacji terminologicznych, grupa państw rdzenia z jednej strony oraz grupa państw peryferyjnych z drugiej. Podobnie w obu przypadkach istnieje szeroka, w zasadzie nieograniczona, liczba stopni pośrednich między znajdującą się na jednym z biegunów grupą krajów rdzenia oraz pozostających na drugim krańcu państw „najsłabiej uczestniczących”. W pierwszym przypadku będzie to różna liczba „prędkości” (*two-speed/multi-speed*), w drugim różna liczba „kół koncentrycznych” (np. *two-circles/multi-circles* czy też *two-tier/multi-tier* lub *two floor/multi-floor*, itp).

Główną różnicą między dwiema kategoriami okazuje się zatem teoretyczne założenie ostatecznego efektu obu koncepcji. Jeżeli w przypadku konstrukcji opartej na zasadzie wielu prędkości zakłada się osiągnięcie wspólnej dla wszystkich płaszczyzny integracji, zmienna geometria przyjmuje *a priori* możliwość „permanentnego rozdzielenia” poszczególnych grup państw-uczestników.

¹³ C.-D. Ehlermann komentuje wcześniejszą rozprawę A. Stubba z 1995 roku: A. Stubbs, *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Rethoric of the pre-1996 IGC Debate*, Thesis at the department of Politics and Administration, College of Europe, Bruges 1995.

¹⁴ C.-D. Ehlermann, *Increased...*, s. 6.

Akceptując powyższe założenia, należy przyjąć, że możliwości operacjonalizacji przy próbie rozwiązania analizowanego dylematu pozostają otwarte. Niemniej należy zwrócić uwagę, że w momencie wprowadzania nowej polityki przez wybraną grupę państw (a nie wszystkie państwa) w praktyce niemożliwe byłoby odróżnienie, czy mamy w tym wypadku do czynienia z modelem integracji wielu prędkości, czy też zmiennej geometrii. Tego rodzaju rozróżnienie byłoby możliwe wyłącznie na podstawie porównania założeń o charakterze preskryptywnym (a więc określającym, „co zdarzy się w przyszłości”, a w zasadzie „co powinno zdarzyć się w przyszłości”)¹⁵.

Z tej perspektywy można zadać pytanie, czy – tak jak zauważył Ehlermann przyporządkowując kryterium materii zarówno przy kategorii zmiennej geometrii, jak również modelu *à la carte* – nie byłoby adekwatne wprowadzenie kategorii czasu jako kryterium podziału uczestników, nie tylko w modelu różnych prędkości, ale również w modelu zmiennej geometrii? Powyższą tezę wydaje się popierać fakt, że w ramach modelu integracji zmiennej geometrii droga do rozpoczęcia współpracy w danym obszarze zawsze – przynajmniej teoretycznie – pozostaje otwarta dla wszystkich krajów nie należących do grupy państw rdzenia (por. tab. 2).

Tabela 2. Porównanie kryteriów zróżnicowania modeli integracji elastycznej

Podstawowe kategorie integracji elastycznej	MODEL INTEGRACJI WIELU PRĘDKOŚCI	MODEL INTEGRACJI ZMIENNEJ GEOMETRII	MODEL INTEGRACJI <i>À LA CARTE</i>
Kryterium zróżnicowania według Stubba	CZAS	PRZESTRZEŃ	MATERIA
Kryterium zróżnicowania według Ehlermanna	CZAS	MATERIA	
Proponowane kryterium zróżnicowania	CZAS		
		MATERIA	

Źródło: Opracowanie własne

Kryteria różnicujące państwa w poszczególnych modelach integracji wyglądałyby zatem następująco:

A) Kryterium rozróżniające państwa pod względem przedmiotu integracji (MATERIA) – zgodnie z sugestią Ehlermanna – obejmowałoby zarówno model *à la carte*, jak również model zmiennej geometrii.

¹⁵ Wyjątek stanowiłby w tym wypadku model integracji wielu (czy też dwóch) prędkości, w którym od momentu rozpoczęcia współpracy na nowym obszarze podjęte byłyby prawnie wiążące decyzje w sprawie konkretnej daty dołączenia państw nie uczestniczących od początku w projekcie.

- B) Kryterium oparte na różnicach w terminie rozpoczęcia współpracy w ramach obszaru objętego zasadą elastyczności (CZAS) byłoby natomiast adekwatne zarówno w stosunku do modelu wielu prędkości, jak również modelu zmiennej geometrii.
- C) Jednocześnie zostałyby wyeliminowane – podobnie jak w koncepcji Ehlermanna – kryterium obszaru (PRZESTRZEŃ), które ze względu na stosunkowo wysoki poziom abstrakcji może intensyfikować brak przejrzystości podziału (patrz tab. 2).

Pogłębiać czy poszerzać Unię Europejską? Rozwój Unii Europejskiej po Traktacie Nicejskim

Pogłębiać czy poszerzać integrację europejską – to jeden z podstawowych dylematów, przed którymi stoi Europa już od momentu powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. Debata na ten temat nabrała szczególnego znaczenia w latach 90. z uwagi na dążenie państw Europy Środkowej i Wschodniej do wejścia do Unii Europejskiej. Z jednej strony UE chciałaby zachować, a nawet wzmocnić dynamikę procesów integracyjnych, po to, by Europa mogła skutecznie radzić sobie z różnorodnymi wyzwaniami współczesnego świata o charakterze politycznym, gospodarczym, społecznym czy kulturowym. Z drugiej jednak państwa Europy Zachodniej, mimo skupienia się niejednokrotnie na własnych wewnętrznych problemach, od początku lat 90. wspomagają politycznie i gospodarczo państwa Europy Środkowej i Wschodniej, by przygotować je do członkostwa w Unii Europejskiej.

Traktat Nicejski, który został uroczystie podpisany 26 lutego 2001 r. w Nicei, jest kolejną próbą reformy traktatów, na mocy których stworzono Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską oraz wyrazem debaty na temat pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej. W dużej mierze został on wynegocjowany po to, aby przygotować Unię Europejską do przyjęcia nowych państw członkowskich, głównie z Europy Środkowej i Wschodniej. Powszechnie bowiem wyrażano obawy, że brak reformy UE może doprowadzić do jej paraliżu w momencie, gdy będzie ona liczyła nie 15, a 27 państw członkowskich. Toteż w ramach Konferencji Międzyrządowej, a w szczególności podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei na początku grudnia 2000 r., największe kontrowersje związane były z określeniem parytetów 27 państw w poszczególnych instytucjach Unii Europejskiej. Spory między państwami członkowskimi nie wynikały tylko z ambicji poszczególnych krajów, ale były także rezultatem dyskusji na temat modelu integracji europejskiej.

Jednym z rezultatów postanowień z Nicei jest publiczna debata na temat przyszłości Unii Europejskiej, w ramach której próbuje się, między innymi, odpowiedzieć na pytania, czy UE ma mieć kształt federalny, czy ma to być związek suwerennych państw narodowych, a w ostatnim okresie dyskusja skupia się wokół zasadniczego problemu: czy Unia Europejska ma mieć własną konstytucję.

Traktat Nicejski nie zamyka kolejnych reform całego systemu Unii Europejskiej, wręcz przeciwnie. Zgodnie z *Deklaracją w sprawie przyszłości Unii*¹ dołączoną do

¹ *Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, w: OJ 2001/C 80/01, 10.3.2001. Traktat w wersji polskiej znaj-

Traktatu, w 2004 r. ma się odbyć kolejna Konferencja Międzyrządowa, której zadania zdefiniowano w sposób następujący:

- 1) doprecyzowanie podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności;
- 2) określenie statusu Karty Praw Podstawowych;
- 3) uproszczenie traktatów;
- 4) ustalenie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej.

Zakreślenie takich ram dyskusji wydaje się jednak mało ambitne, gdyż możliwości reformowania Unii Europejskiej w podobny sposób jak to miało miejsce dotychczas, w ramach kolejnych Konferencji Międzyrządowych, chyba się wyczerpały. Świadczyć może o tym chociażby negatywny wynik referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu Nicejskiego, które odbyło się w Irlandii 7 czerwca 2001 r.² Brak zrozumienia natury procesów integracji europejskiej wśród społeczeństw państw członkowskich, a także prowadzących negocjacje akcesyjne wydaje się problemem podstawowym. Toteż stwierdzenie zawarte w *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii*, że w Konferencji Międzyrządowej 2004 r. będą uczestniczyły również te państwa, które zakończą negocjacje akcesyjne, a inne kraje kandydackie będą zaproszone w charakterze obserwatorów, jest niezwykle istotne.

* * *

Projekt jednoczenia kontynentu europejskiego nie jest zakończony. Co więcej, nie ma zgody między państwami członkowskimi co do charakteru całego systemu Unii Europejskiej. Debata, która ma miejsce, ogniskuje się wobec dwóch zasadniczych alternatyw, żywych od momentu powstania Wspólnot Europejskich w latach 50., a nawet wcześniej. Widoczne są bowiem apele o wzmocnienie elementów międzyrządowych bądź ponadnarodowych.

Już po zakończeniu drugiej wojny światowej doszło do polaryzacji wśród zwolenników integracji europejskiej. Przedstawiając bowiem różne propozycje jednoczenia kontynentu europejskiego, opowiadano się bądź za współpracą międzyrządową, bądź za rozwiązaniami ponadnarodowymi. Elementem odróżniającym te dwa stanowiska był stosunek do kwestii suwerenności. W modelu międzyrządowym opowiadano się za współpracą państw narodowych, podczas gdy w koncepcji

duje się na stronach internetowych Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP: <http://www.msz.gov.pl>. Omówienie podstawowych elementów Traktatu Nicejskiego znajduje się w: A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.

² 53,87% głosujących opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu Nicejskiego; za ratyfikacją było 46,13% głosujących.

federalistycznej postulowano przekazanie dużej części suwerenności w kwestiach gospodarczych, politycznych i obronnych na rzecz struktury federalnej. Przykładem pierwszego podejścia może być apel Winstona Churchilla z 1946 r. o stworzenie Stanów Zjednoczonych Europy, a drugiego projekt federalistów europejskich z Hertenstein powołania regionalnej Unii Europejskiej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych³. Te dwa sposoby myślenia, jakkolwiek w różnych formach, towarzyszą debacie nad integracją europejską do dzisiaj.

Idea jedności europejskiej weszła w fazę praktycznej realizacji na początku lat 50., kiedy to francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman na konferencji prasowej 9 maja 1950 r. przedstawił projekt, który doprowadził do stworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Plan Schumana zawierał wiele istotnych elementów, które na długo ukształtowały procesy integracyjne w Europie. Po pierwsze, Schuman zakładał, że jego plan jest jedynie pierwszym etapem w wysiłkach integracyjnych i nie wykluczał, iż ostatecznym celem będzie stworzenie federacji europejskiej. Zaprezentował więc podejście funkcjonalistyczne, które zakładało ewolucyjny rozwój integracji europejskiej, począwszy od współpracy gospodarczej, a skończywszy na jedności politycznej. Po drugie, proponowana organizacja miała mieć w dużej mierze charakter ponadnarodowy, czyli ograniczający suwerenność państw członkowskich, w tym wypadku w obszarze węgla i stali.

Ewolucyjny model integracji zwyciężył w latach 50. z uwagi na niepowodzenie powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) i Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP), które mogły ograniczyć suwerenność państw członkowskich, chociażby poprzez stworzenie armii europejskiej (EWO), i mogły doprowadzić do stworzenia jednolitych ram dla rozwiązań o umiarkowanym charakterze federalnym (EWP). Traktaty Rzymskie, które przyjęto 25 marca 1957 r., doprowadziły do powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom), które zintensyfikowały proces integracji gospodarczej, ale nie przesądziły o ostatecznym kształcie integracji europejskiej. Państwa, które stworzyły trzy Wspólnoty Europejskie, były wobec tego bardziej skłonne do przeniesienia części suwerenności w sprawach gospodarczych na rzecz struktur ponadnarodowych niż w kwestiach z zakresu polityki zagranicznej i obronnej. Nie były też przygotowane na przyjęcie rozwiązań, które ograniczyłyby możliwości wpływania przez nie na proces podejmowania decyzji w ramach Wspólnot Europejskich.

Ponadnarodowy charakter Wspólnot Europejskich został dosyć szybko zakwestionowany przez generała Charlesa de Gaulle'a, który powrócił do władzy we Francji w 1958 r.⁴ Jego wizja Europy różniła się dosyć znacznie od koncepcji, która dopro-

³ Szerzej na ten temat patrz: A. Podraza, *Unia Europejska*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999, s. 16-19.

⁴ Szerzej na temat roli generała de Gaulle'a w procesie integracji europejskiej patrz: A. Podraza, *Unia Europejska*, s. 37-44.

wadziła do powstania Wspólnot Europejskich. Było to przyczyną ostrych konfliktów między Francją a pozostałymi państwami członkowskim. Początkowo obawiano się nawet, że Francja może wystąpić ze struktur europejskich, gdyż de Gaulle w latach 50. głosował we francuskim Zgromadzeniu Narodowym przeciwko powstaniu Wspólnot.

De Gaulle, prezentując swoje poglądy na temat jedności europejskiej, opowiadał się za współpracą suwerennych państw narodowych. Mówił o porozumieniu państw europejskich, o rozwoju więzi między nimi, które doprowadzą do wzrostu współzależności i solidarności⁵. Nie wykluczał możliwości stworzenia w przyszłości konfederacji, ale był przeciwnikiem ponadnarodowego superpaństwa rządzonego przez technokratów i w znacznej mierze obcokrajowców, którzy decydowaliby o losie narodu francuskiego. De Gaulle opowiadał się za „Europą ojczyzn”, w której główną rolę odgrywają państwa narodowe, a nie instytucje ponadnarodowe. Te ostatnie nie powinny dążyć do ograniczenia suwerennych uprawnień państw narodowych, ich rolę „należałoby sprowadzić do właściwych im wymiarów – do czynnika pomocniczego, technicznego”⁶.

Kolejnym ważnym elementem koncepcji de Gaulle’a był nacisk położony na polityczne podstawy jedności europejskiej. De Gaulle twierdził, że proces integracji europejskiej należałoby rozpocząć od zgody co do politycznych celów tego procesu⁷. Tym samym wyrażał sprzeciw wobec faktu, że powołując w latach 50. Wspólnoty Europejskie, odwrócono niejako kolejność poprzez zainicjowanie procesu integracji gospodarczej. Postawa de Gaulle’a wobec problemów europejskich wynikała także z jego antyamerykanizmu, czym można tłumaczyć koncepcję Europy od Atlantyku po Ural. Jakkolwiek trudno było zjednoczyć Europę w takim kształcie terytorialnym w latach 60., to prezentując tę koncepcję, de Gaulle pragnął przede wszystkim ograniczyć wpływy amerykańskie na kontynencie europejskim. De Gaulle nie tylko prezentował swoje poglądy na temat jedności europejskiej, ale także dążył do ich realizacji. Już na początku lat 60. wysunął projekt stworzenia międzyrządowej Europejskiej Unii Politycznej, która miała podporządkować sobie ponadnarodowe Wspólnoty Europejskie. Z uwagi na poważne rozbieżności między Francją a pozostałymi państwami członkowskimi plan ten nie został zrealizowany. Francja, broniąc własnego interesu narodowego, doprowadziła do ostrego paraliżu we Wspólnotach Europejskich, gdyż de Gaulle wycofał na pół roku swego przed-

⁵ Ch. de Gaulle, *A concert of European states*, w: B. F. Nelsen, A. C. G. Stubb (red.), *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1994, s. 25-41.

⁶ A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 152.

⁷ M. Jansen, J. K. De Vree, *The ordeal of unity. The politics of European integration 1945-1985*, Prime Press, Bilthoven 1985, s. 173.

stawiciela z Rady Ministrów. Tym samym sprzeciwiał się rozwojowi elementów ponadnarodowych, cytując fragment konstytucji francuskiej, w myśl której „francuska suwerenność spoczywa w rękach narodu francuskiego, który korzysta z niej poprzez swoich przedstawicieli i za pomocą referendów”⁸. Kompromis luksemburski zawarty między Francją a pozostałymi państwami członkowskimi był zwycięstwem de Gaulle’a. Wbrew zapisom traktatowym, które umożliwiały podjęcie decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej, państwa mogły postulować, aby decyzje były podejmowane na zasadzie jednomyślności, argumentując to ważnym interesem narodowym. Takie rozwiązanie w sposób istotny wzmacniało rolę państw w procesie integracji europejskiej i funkcjonowało w zasadzie aż do przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r.

De Gaulle nie był jedynym politykiem, który w sposób wyrazisty bronił koncepcji „Europy ojczyzn”. Do tego grona można także zaliczyć długoletnią premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher. Jej manifestem politycznym w odniesieniu do integracji europejskiej było słynne przemówienie wygłoszone w Kolegium Europejskim w Brugii 20 września 1988 r.⁹ W sposób jednoznaczny Thatcher opowiedziała się za oparciem Wspólnoty Europejskiej na aktywnej, ale dobrowolnej współpracy między niezawisłymi i suwerennymi państwami. Jej zdaniem, siła Europy wynika z różnorodności istniejącej między państwami europejskimi, czyli faktu, że Francja jest Francją, Anglia Anglią, a Hiszpania Hiszpanią. Thatcher nie opowiadała się przeciwko zintensyfikowaniu współpracy między państwami członkowskimi, ale występowała przeciwko centralizacji władzy w Brukseli.

Zdeklarowani zwolennicy „Europy ojczyzn” nie mają decydującego wpływu na proces integracji europejskiej, tak jak i federaliści. W praktyce realizowany w ramach Wspólnoty/Unii Europejskiej model integracji europejskiej jest wypadkową tych dwóch podejść. Dylemat rozwojowy „pogłębiać czy poszerzać” integrację europejską jest ściśle związany z pytaniem, jaką Unię Europejską należy budować¹⁰. Niektórzy postulują, że trzeba przede wszystkim poszerzać Unię, czyli przyjmować nowe państwa członkowskie, aby nie zdołała się ona pogłębić, czyli nie ograniczała suwerennych uprawnień państw członkowskich. Występują też oczywiście poglądy przeciwne. Jakkolwiek możliwości rozwiązania tego dylematu są różnorodne, to jednak w praktyce te dwa procesy współwystępują ze sobą od początku lat 70., kiedy to przyjęto do Wspólnoty Wielką Brytanię, Danię i Irlandię, a jednocześnie podjęto decyzje o zainicjowaniu integracji politycznej w ramach Europejskiej

⁸ Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 288.

⁹ M. Thatcher, *Przyszłość Europy*, w: Z. Lachowski, A. Rotfeld (red.), *Wizje Europy. Materiały dyskusyjne*, Książka i Wiedza, Warszawa 1989, s. 59-69.

¹⁰ Na temat dylematu *pogłębiać czy poszerzać* patrz A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996, s. 206-209.

Współpracy Politycznej i pogłębieniu integracji gospodarczej. Także stworzenie Unii Europejskiej potwierdza powyższe konstatacje.

Jakkolwiek państwa przekazują część suwerenności na rzecz Unii Europejskiej, to jednak Unia nie może rościć sobie prawa do onnipotencji. Mają to gwarantować zapisy, które znalazły się w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r. Po pierwsze, jest to zasada subsydiarności (pomocniczości), po drugie, jest to zasada tożsamości.

Zasada subsydiarności wywodzi się z katolickiej nauki społecznej, gdyż została ona zdefiniowana przez papieża Piusa XI w encyklice *Quadragesimo anno* w 1931 r., ale odnosiła się przede wszystkim do stosunków wewnątrz państwa. W dyskusjach nad tempem i zakresem integracji europejskiej pojawiła się ona już w latach 70. i miała służyć przede wszystkim podziałowi kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi. W trakcie negocjacji nad Traktatem z Maastricht wprowadzenia tej zasady chcieli przede wszystkim Niemcy, z uwagi na federalny charakter RFN. Ponadto twierdzi się, że zasada ta stanowiła wyraz kompromisu między eurosceptykami, których zdaniem umożliwiała ona kontrolę nad wykonywaniem zadań przez Wspólnotę Europejską a eurooptymistami, którzy twierdzili, że przyczyni się ona do osiągnięcia lepszej efektywności w działaniach Wspólnoty¹¹. Subsydiarność, która stała się zasadą ustrojową w Unii Europejskiej, pomaga w podziale kompetencji między trzema poziomami:

- ponadnarodowym – Unii Europejskiej jako struktury;
- narodowym – państw członkowskich;
- władz regionalnych i lokalnych.

A zatem zasada ta z jednej strony chroni tożsamość narodową i uprawnienia państw członkowskich, z drugiej zaś umożliwia podejmowanie decyzji bliżej obywateli, co oczywiście związane jest z przewyciężaniem „deficytu demokracji” w ramach Unii Europejskiej.

Ochronie interesów państw członkowskich służy także zasada tożsamości wprowadzona przez Traktat z Maastricht. Zgodnie z nią Unia Europejska respektuje tożsamość narodową poszczególnych państw członkowskich¹². Uzupelnione jest to zapisami dotyczącymi polityki kulturalnej realizowanej w ramach Wspólnoty Europejskiej. W myśl artykułu 151 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „Wspólnota przyczynia się do rozkwitu kultur Państw Członkowskich, respektując ich narodową i regionalną różnorodność, jednocześnie uwypuklając wspólne dziedzictwo kulturowe”.

¹¹ M. Sendrowicz, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, w: D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 73.

¹² Jest to obecnie artykuł 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

Problem suwerenności państw członkowskich w ramach Unii Europejskiej związany jest także z kwestią zróżnicowania integracji. Wyrazem tego było wprowadzenie w 1997 r. do Traktatu Amsterdamskiego zasady elastyczności. Reguła ta pozwala na tzw. ścisłą współpracę między niektórymi państwami członkowskimi w ramach trzech filarów Unii Europejskiej. Współpraca ta musi, między innymi, szanować dorobek prawny Unii i jednolitość systemu instytucjonalnego. Wprowadzenie tej reguły związane jest z rozszerzaniem składu członkowskiego Unii Europejskiej. O wiele trudniej jest uzyskać zasadę co do nowych form integracji między piętnastoma państwami członkowskimi, czy też większą liczbą w przyszłości, niż między sześcioma państwami, które stworzyły Wspólnoty Europejskie w latach 50. Zasada elastyczności ma wobec tego umożliwić części państw rozwijanie integracji w określonych dziedzinach w sytuacji, gdy niektóre państwa nie są przekonane do wspólnych działań i wolą raczej pozostawić sobie atrybuty suwerenności w tych obszarach. Jakkolwiek zasada elastyczności nie została do tej pory zastosowana, to jednak zróżnicowana integracja funkcjonuje w ramach Unii Europejskiej. Najlepszym przykładem może być unia gospodarcza i walutowa. Wspólną walutę euro wprowadza dwanaście z piętnastu państw członkowskich Unii Europejskiej. Takie kraje jak Wielka Brytania, Dania i Szwecja do tej pory nie chcą pozbyć się waluty narodowej na rzecz euro, wysuwając często argument, że jest to dowodem obrony własnej suwerenności.

* * *

Traktat Nicejski nie prowadzi do zasadniczych zmian w systemie Unii Europejskiej. Reformuje przede wszystkim system instytucjonalny, przygotowując go na przyjęcie dwunastu nowych państw członkowskich. Nie odpowiada jednak na pytanie, jaki kształt będzie miała Unia Europejska, a zatem czy będzie to system oparty w większej mierze na zasadzie ponadnarodowej, czy międzyrządowej? Szukaniem odpowiedzi ma być debata na temat przyszłości Europy, w której biorą udział przede wszystkim politycy poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, a także przedstawiciele środowisk naukowych i organizacji pozarządowych¹³. Konceptje integracji europejskiej przedstawiane w ramach tej debaty różnią się między sobą, jakkolwiek duża część z nich zmierza w kierunku, który został scharakteryzowany przez Petera Ludlowa jako model międzyrządowy o charakterze ponadnarodowym – „europejska federacja państw”¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że poszerzenie jest jednym z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska. Przyjęcie do UE dziesięciu gorzej rozwi-

¹³ Poszczególne wypowiedzi można znaleźć m.in. w witrynie internetowej UE: <http://europa.eu.int/futurum>.

¹⁴ P. Ludlow, *A view from Brussels. A commentary on the EU. 2004 and beyond*, w: <http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont220801.pdf>.

niętych pod względem gospodarczym państw oraz dwóch państw śródziemnomorskich, w tym Cypru, targanego wewnętrznymi konfliktami, nie jest zadaniem prostym z punktu widzenia finansowego, instytucjonalnego, społecznego, ale też i politycznego. Poszerzenie wymaga nie tylko określenia sposobu działania instytucji, co uczynił Traktat Nicejski. Potrzebne są bowiem już teraz wstępne propozycje określające, jaki ma być ostateczny kształt integracji w ramach Unii Europejskiej. Jakkolwiek trudno przeceniać znaczenie posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken, które ma się odbyć w grudniu 2001 r., to wydaje się, że być może ukaże się tam sposób i metodę dochodzenia do ostatecznych decyzji w ramach Konferencji Międzyrządowej 2004 r.

Obserwując rozwój integracji europejskiej od początku lat 90., można dojść do wniosku, że kolejne reformy UE, a więc Traktat Amsterdamski i Traktat Nicejski, mają w zasadzie na celu tylko kosmetykę całego systemu. Taki sposób transformowania Unii Europejskiej nie ma już w zasadzie większego sensu, gdyż potrzebne jest podjęcie istotnych decyzji politycznych, które powinny przede wszystkim zmierzać w kierunku ścisłego określenia podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Należy wobec tego powrócić do przesłania Roberta Schumana z 1950 r. i odpowiedzieć na fundamentalne pytanie: dokąd zmierza Unia Europejska, co chce osiągnąć, jaki system zbudować? Czy ma to być federalne państwo europejskie, czy związek państw narodowych, czy może model będący wypadkową tych dwóch skrajnych podejść, oparty przede wszystkim na zasadzie subsydiarności lub innych gwarancjach, które przeciwdziałałyby erozji suwerenności państw w tych dziedzinach, które leżą w zakresie ich wyłączonych kompetencji? Unia Europejska powinna być związkiem lub federacją¹⁵ państw narodowych, które w wyniku negocjacji przekazują część suwerennych uprawnień na płaszczyznę europejską. Takie decyzje mogą być podjęte bądź jednomyslnie, bądź przy zastosowaniu zasady elastyczności. Należy jednak unikać sytuacji, aby doszło do stworzenia wyraźnego „twardego rdzenia” w ramach Unii Europejskiej, który, jak postulują niektórzy politycy, powinien obejmować przede wszystkim sześć państw, które powołały Wspólnoty Europejskie w latach 50. lub dwanaście państw strefy euro. Stawiałoby to jednak pod znakiem zapytania sens rozszerzania Unii Europejskiej, gdyż grupa państw wchodzących do UE z góry byłaby skazana na członkostwo drugiej kategorii. Mogłoby to nawet doprowadzić do rozluźnienia więzów w samej Unii Europejskiej i przekształcenia jej w coś na kształt europejskiego obszaru gospodarczego. Ścisła współpraca powinna być dopuszczalna, ale w nielicznych wypadkach, gdyż siłą UE jest także jej względna homogeniczność.

Akceptując powyższy sposób myślenia o integracji europejskiej, należy stwierdzić, że Konferencja Międzyrządowa 2004 r. powinna się zakończyć przyjęciem nowego

¹⁵ Sam termin nie ma tutaj większego znaczenia. Chodzi raczej o to, w jaki sposób federacja lub związek byłyby określone w traktacie konstytucyjnym.

generalnego dokumentu, zwanego konstytucją lub traktatem konstytucyjnym, na mocy którego stworzono by jednolitą strukturę obejmującą wszystkie zakresy działania Unii Europejskiej. Fakt, że w ramach Unii Europejskiej elementy ponadnarodowe przemieszane są z międzyrządowymi, że stosunki gospodarcze wiążą się ściśle z politycznymi, powoduje, że nie ma potrzeby, aby obok Unii Europejskiej istniały Wspólnoty Europejskie, czy też aby funkcjonowało zróżnicowanie na trzy filary UE. Ta druga propozycja może jednak budzić pewne wątpliwości z uwagi na to, że drugi i trzeci filar mają wyraźny charakter międzyrządowy. Wyjściem z sytuacji byłoby ściślejsze określenie kompetencji Rady Europejskiej, Rady Komisji i Parlamentu Europejskiego, chociażby poprzez przyznanie tym dwóm pierwszym instytucjom prawa inicjatywy legislacyjnej, co obecnie jest zarezerwowane w ramach pierwszego filaru tylko dla Komisji Europejskiej.

Mimo reform dokonanych w Traktacie Nicejskim system instytucjonalny Unii Europejskiej wymaga dalszych zmian, ale o głębszym charakterze w porównaniu do tych, które miały miejsce dotychczas. Wysłunięto już wiele propozycji w ramach debaty na temat przyszłości Europy, ale do przyjęcia ostatecznych rozstrzygnięć jeszcze daleko.

Od dłuższego już czasu centralną rolę w procesie integracji europejskiej odgrywa Rada Europejska, której pozycja powinna zostać wzmocniona, tak by stała się naczelną instytucją UE nie tylko w praktyce, ale także w proponowanym traktacie konstytucyjnym. Z uwagi na swój skład Rada Europejska może nie tylko koordynować różnorodne działania w ramach UE, ale przede wszystkim czuwać nad tym, aby Unia nie wchodziła w zakres kompetencji zarezerwowany dla państw. Inaczej mówiąc, Rada Europejska powinna, między innymi, stać na straży przestrzegania zasady subsydiarności. Nie powinno to być jedynie miejsce spotkań i nieformalnej debaty na temat przyszłości integracji europejskiej, ale powinno to być ciało podejmujące zasadnicze decyzje dla rozwoju Unii Europejskiej, prawnie wiążące inne instytucje. Wykonawcą tych rozstrzygnięć powinna być przede wszystkim Rada Spraw Ogólnych, której skład i możliwości wpływania na inne podmioty powinny zostać zmienione. W celu usprawnienia prac Rady należy stworzyć stałą Radę Spraw Ogólnych, która składałaby się nie z ministrów spraw zagranicznych, jak do tej pory, ale z ministrów spraw europejskich, którzy pełniliby funkcje wicepremierów w rządach państw członkowskich. Byłby to mechanizm skuteczniejszej koordynacji działań rad sektorowych, a fakt, że ministrowie spraw europejskich miałby wysoką pozycję w rządach poszczególnych państw, pozwoliłby im skuteczniej wpływać na ministrów spotykających się w ramach rad sektorowych. Tak jak dotychczas odpowiedzialność za działania Rady powinien ponosić minister państwa sprawującego urząd przewodniczącego. Ten zaś, mimo zgłaszanych propozycji, nie powinien podlegać zmianie przede wszystkim w odniesieniu do czasu trwania kadencji. Jakiegokolwiek wydłużenie kadencji, w sytuacji gdy UE może w przyszłości liczyć co najmniej 27 państw, mogłoby pozbawić państwa poczucia

wpływania na funkcjonowanie Unii Europejskiej, gdyż odstęp między kadencjami sprawowanymi przez dane państwo byłby zbyt duży. Co więcej, roczna chociażby kadencja mogłaby być zbyt dużym obciążeniem przede wszystkim dla mniejszych i gorzej przygotowanych państw. Jediną innowacją mogłoby być wzmocnienie „trójki”, by zachować ciągłość prac w ramach Unii Europejskiej.

Jakiegokolwiek wzmocnienie Rady Europejskiej czy też Rady Spraw Ogólnych powoduje konieczność nowego określenia stosunków między tymi instytucjami a Komisją Europejską. Komisja powinna nadal pełnić funkcje wykonawcze, stać na straży systemu prawnego UE i mieć wyłączne prawo inicjatywy legislacyjnej, ale jedynie w odniesieniu do tych kwestii, które dotyczą wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. W pozostałych przypadkach takie prawo powinno przynależeć także Radzie Europejskiej, a przede wszystkim Radzie. Spowoduje to prawdopodobnie pewne pomniejszenie roli Komisji kosztem Rady i Rady Europejskiej. Aby temu przeciwdziałać, Komisja musi dostać wyraźny mandat demokratyczny. Można tego dokonać poprzez powiązanie składu Komisji z układem sił politycznych w Parlamencie Europejskim. Dzięki takiemu rozwiązaniu wybory do Parlamentu Europejskiego nie byłyby nie do końca zrozumiałą z punktu widzenia przeciętnego obywatela selekcją deputowanych, ale miałyby wpływ na skład i kierunek działania Komisji. Ta ostatnia przestałaby być jedynie apolitycznym gremium, ale poddana by była tym samym regułom, które rządzą życiem politycznym w państwie narodowym. Paradoksalnie powyższe rozwiązania doprowadziłyby do wzmocnienia pozycji państw członkowskich, w ramach Rady Europejskiej i Rady, ale także instytucji ponadnarodowej, czyli Komisji Europejskiej.

Nie należy także zapominać o potrzebie reformy Parlamentu Europejskiego. Powinien on być uzupełniony o drugą wyższą izbę, czyli Senat, w skład którego wchodziłoby przedstawiciele parlamentów państw członkowskich w proporcjach ustalonych w odniesieniu do liczby głosów ważonych, jakie ma każdy kraj w ramach Rady. Stworzenie wyższej izby ma na celu ściślejsze włączenie narodowych elit politycznych w proces integracji europejskiej i pewne zbliżenie w kierunku modelu federalnego. W takiej koncepcji izba niższa, czyli Parlament Europejski, powinna przede wszystkim stać na straży elementów ponadnarodowych w rozwoju Unii Europejskiej, natomiast izba wyższa, a więc Senat, chronić interesy poszczególnych państw członkowskich.

Zmiany w systemie instytucjonalnym powinny także dotyczyć spraw szczegółowych. Wysoki przedstawiciel do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinien pełnić jednocześnie funkcje wiceprzewodniczącego Komisji, a nie, jak do tej pory, być sekretarzem generalnym Rady. Pozwoliłoby to na uniknięcie niepotrzebnej rywalizacji między wysokim przedstawicielem a członkami Komisji odpowiedzialnymi za sprawy zagraniczne.

Reformy Unii Europejskiej nie można jedynie sprowadzić do określenia stosunków między tą organizacją a państwami członkowskimi czy też przeobrażeń instytucjonalnych. Integracja europejska powinna być oparta na mocnym fundamencie wartości, które od wieków kształtowały kontynent europejski. Integracja nie może się kojarzyć tylko z procesami gospodarczymi lub skutecznością, której nie może osiągnąć w ramach państwa. W tym kontekście przyjęcie Karty Praw Podstawowych, mimo krytyki niektórych elementów tego dokumentu, było istotnym wydarzeniem w ramach reformy nicejskiej. Ważne jest, aby Karta została włączona do przyszłego traktatu konstytucyjnego. Pomoże to w budowie wspólnej europejskiej tożsamości, przy zachowaniu różnorodności między narodami Europy, i stworzy organizację atrakcyjną nie tylko z punktu widzenia procesów gospodarczych, społecznych itd., ale także kulturowych. Także to zadanie powinno być uwzględnione w ramach Konferencji Międzyrządowej 2004 r.

Wzmocniona współpraca a mechanizm wykluczenia

Wzmocniona współpraca (ang. *closer co-operation, enhanced co-operation*, fr. *cooperation renforcee*, niem. *enger Zusammenarbeit*)¹ oznacza możliwość podejmowania przez grupę państw członkowskich Unii Europejskiej współdziałania w obszarach i dziedzinach, w których taka współpraca nie byłaby możliwa przy udziale wszystkich członków UE. Mechanizm wzmocnionej współpracy stanie się prawdopodobnie jednym z najważniejszych czynników rozwoju Unii Europejskiej po jej kolejnym rozszerzeniu, planowanym na rok 2004.

Metody pogodzenia różnych koncepcji integracji (różnorodność *versus* pogłębianie) charakteryzują WE niemal od momentu ich powstania. Projekty związane z uelastycznieniem procesu integracji omawiano np. po złożeniu przez Wielką Brytanię w 1961 r. wniosku o przystąpienie do WE, kiedy Francja wyrażała obawy przed próbami zmniejszenia dynamiki procesu integracji przez państwo niechętne pogłębianiu współpracy w kolejnych obszarach².

W Traktacie z Maastricht (1992) powołano Unię Gospodarczo-Walutową (UGW): tym samym powstała grupa państw członkowskich UE, która chciała uczestniczyć w pogłębianiu procesu integracji i była w stanie wypełnić warunki przynależenia do UGW, tzw. kryteria konwergencji. Jednocześnie z uczestnictwa w tej inicjatywie niektóre państwa członkowskie zrezygnowały, uzyskując trwałe zwolnienia, *opt-out*. Powstanie Unii Gospodarczo-Walutowej i wejście w życie Układu z Schengen i Protokołu wykonawczego, włączonych do Traktatu Amsterdamskiego jako *acquis Schengen*, czyli inicjatyw dopuszczających zróżnicowanie państw członkowskich UE, przyczyniły się do wprowadzenia w Traktacie Amsterdamskim (1999), modyfikującym Traktat z Maastricht, artykułów dotyczących warunków i możliwości

¹ W literaturze polskojęzycznej wielu autorów używa terminu „ściślejsza współpraca”, por. np. C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienie teorii i praktyki*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2000, C. Mik: *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* [w:] J. Barcz i in. (red.): *Traktat z Nicei – wnioski dla Polski*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2001.

² Por. np. kategoryzacja wzmocnionej współpracy: A. Stubb: *A categorisation of differentiated integration*, *Journal of Common Market Studies*, June 1996, Stubb A.; *Flexible integration and the Amsterdam Treaty: Negotiating differentiation in the 1996-97 IGC*, London School of Economics, Stubb, A.C.-G. (1995) *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration: The Political Rhetoric of the 1996 IGC Debate*, Working Paper, College of Europe; Deubner Ch.: *Harnessing differentiation in the EU – flexibility after Amsterdam*, European Commission, Working Paper, 2000.

stosowania wzmocnionej współpracy w pierwszym i trzecim filarze UE (Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji skonsolidowanej po Amsterdamzie)³. Brak regulacji w tym zakresie mógłby bowiem spowodować, że państwa zainteresowane szybszą integracją mogłyby doprowadzić do powstania pozatraktatowych form takiej współpracy. Mogłyby to stanowić zagrożenie dla mechanizmów funkcjonowania Unii.

Na dalszy rozwój koncepcji wzmocnionej współpracy wpłynęła także debata nad przyszłością UE oraz obawy niektórych państw członkowskich UE przed negatywnymi konsekwencjami rozszerzenia Unii o kraje kandydujące z Europy Środkowej i Wschodniej (osłabienie spójności UE, spowolnienie pogłębiania integracji, niedostosowanie instytucjonalne Unii Europejskiej). W trakcie Konferencji Międzyrządowej 2000 r. mechanizm wzmocnionej współpracy postrzegany był jako zabezpieczenie przed ewentualnym paraliżem decyzyjnym, spowodowanym przyjęciem do UE nowych członków⁴. Jacques Delors w przemówieniu „Ponowne zjednoczenie Europy – nasza misja historyczna” podkreślał konieczność zawarcia nowego traktatu, który „stworzy awangardzie szansę na intensywniejszą integrację”, a pozostałym państwom pozwoli po pewnym czasie na dołączenie do inicjatywy. Joschka Fischer, zabierając głos w Komisji Spraw Zagranicznych francuskiego Zgromadzenia Narodowego zasugerował utworzenie „grupy pionierskiej”, złożonej z tych państw członkowskich, które są zdecydowane intensywniej i szybciej pogłębiać integrację. Do tej koncepcji powrócił w przemówieniu na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie w maju 2000 r. Także Jacques Chirac opowiedział się za zróżnicowaniem UE i utworzeniem grupy pionierskiej z udziałem m.in. Niemiec i Francji. Tony Blair w przemówieniu w Warszawie opowiedział się za warunkowym stosowaniem mechanizmu wzmocnionej współpracy, przy założeniu, że nie spowoduje to wykluczenia innych państw z tej formy współdziałania⁵.

Propozycje rozwoju wzmocnionej współpracy wywołały wiele obaw, akcentowanych zwłaszcza w państwach kandydujących do UE: podejmowanie działań zgod-

³ *Traktat o zmianie Traktatu o Unii Europejskiej, traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty*, podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r. (www.europa.eu.int), tłum E. Wojtaszek-Mik, C. Mik: *Traktaty europejskie*, Wyd. ZAKAMYCZE, 2000 oraz J. Barcz: *Traktat o Unii Europejskiej. Wprowadzenie i przekład*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2000; szczegółowe omówienie zasad wzmocnionej współpracy por. C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienie teorii i praktyki*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 537 i dalej.

⁴ Por. szerzej: E. Maziarz, A. Pochylczuk: *Stanowisko RP wobec wzmocnionej współpracy w UE. Głos w dyskusji*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, PISM, nr 2/2001.

⁵ Por. J. Delors J: *The Need to Move beyond Amsterdam*, 4/3/2000, Fischer J.; *From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration*, speech at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000, () Jacques Chirac: *Notre Europe*, Bundestag, Berlin 27 czerwca 2000, Nasza Europa, Bundestag, Berlin 27 czerwca 2000, T. Blair: *Europa, ale jaka? [w:] O Europie. Głosy polityków*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2000.

nie z inicjatywą wzmocnionej współpracy nie powinno prowadzić do przeformułowania uniwersalnej dla funkcjonowania UE zasady solidarności państw członkowskich⁶. Najważniejsze kontrowersje, związane z uruchomieniem mechanizmu wzmocnionej współpracy, dotyczyły obaw, że inicjatywa obejmie prawdopodobnie najbogatszych członków UE, natomiast mogą zostać z niej wyłączone państwa, które ze względu na poziom rozwoju gospodarczego nie będą zdolne do udziału we wzmocnionej współpracy.

W Traktacie Nicejskim (TN), podpisanym 26 lutego 2001 r., rozbudowano zasady uruchamiania mechanizmu wzmocnionej współpracy. W artykule 27a TN sformułowano jej cele: obrona wartości i służenie interesom całej Unii, poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej. Państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy respektują zasady, cele, ogólne wytyczne i spójność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podejmowanych w jej ramach decyzji, uprawnienia Wspólnoty Europejskiej i spójność wszystkich polityk Unii z jej działaniami zewnętrznymi⁷. Według ustaleń zawartych w art. 40 TN celem wzmocnionej współpracy pozostaje także umożliwienie Unii szybszego stania się obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji Wspólnoty Europejskiej.

Wzmocniona współpraca pozostaje ukierunkowana na wspieranie celów Unii i Wspólnoty, na ochronę i realizację ich interesów oraz wzmocnienie procesu ich integracji; pozostaje w granicach kompetencji powierzonych Unii lub Wspólnocie Europejskiej i nie wkracza w dziedziny nie należące do kompetencji wyłącznej Wspólnoty; nie narusza rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej i społecznej; nie stanowi ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie powoduje żadnego zniekształcenia warunków konkurencji między nimi; obejmuje co najmniej osiem państw członkowskich; nie narusza kompetencji, praw i zobowiązań państw członkowskich nie biorących w niej udziału; nie narusza przepisów Protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej; jest otwarta dla wszystkich państw członkowskich (art. 43 TN)⁸. Współpraca nie może dotyczyć spraw mających implikacje w dziedzinie obrony.

Zgodnie z art. 43a TN ustanowienie wzmocnionej współpracy może nastąpić „jedynie w ostateczności, gdy w ramach Rady stwierdzi się, że cele tego rodzaju współpracy nie mogą być osiągnięte w odpowiednim terminie przez zastosowanie

⁶ R. Stemplowski: *Wzmocniona współpraca a uniwersalizm w Unii Europejskiej* [w:] *Traktat Nicejski* (red. A. Podraza), Lublin, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2001.

⁷ Tłum. wg: *Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 2001.

⁸ *Ibidem*.

zasadniczych postanowień Traktatów”. Po ustanowieniu ściślejszej współpracy staje się ona otwarta dla wszystkich państw członkowskich, a Komisja Europejska i państwa członkowskie uczestniczące w inicjatywie mają obowiązek „dopilnowania, aby do udziału w niej zachęcono jak największą liczbę państw członkowskich” (art. 43b TN). Akty i decyzje podjęte w celu realizacji współpracy, której są stroną, pozostają wiążące jedynie dla państw członkowskich uczestniczących w tej inicjatywie. Jednocześnie państwa nie uczestniczące w tej współpracy nie utrudniają jej realizacji⁹. Postanowienia Traktatu Nicejskiego znoszą przyjętą w Traktacie Amsterdamskim możliwość zablokowania inicjatywy grupy państw w drodze jednostronnego weta innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Warto podkreślić zmianę liczby państw uprawnionych do podejmowania współpracy: w brzmieniu zapisów Traktatu Nicejskiego jest to co najmniej osiem państw członkowskich, a zatem mniejszość w rozszerzonej UE.

Unia Europejska, składająca się z piętnastu państw członkowskich, planuje przyjęcie w 2004 r. dziesięciu kandydatów. Nigdy wcześniej tak duża liczba państw kandydujących nie negocjowała warunków przystąpienia; podczas poprzednich rozszerzeń Wspólnot nie występowały także tak znaczne różnice w poziomie rozwoju gospodarczego kandydatów w porównaniu do średniej dla państw UE.

Rozszerzenie i implikacje heterogeniczności UE budzą obawy w większości obecnych państw członkowskich: na ile rozszerzona UE będzie w stanie sprostać konkurencji globalnej, jeśli zwiększy się jej różnorodność w wyniku rozszerzenia. Państwa kandydujące w większości przechodziły okres transformacji i budowały od podstaw gospodarkę rynkową, a jednocześnie w tym samym czasie warunki akcesji dla nowych członków zostały zaostrzone: proces integracji postępuje, a zatem rozwija się także *acquis* UE, które muszą przyjąć kandydaci¹⁰. Wyrażany w państwach kandydujących niepokój przed ewentualnym wytworzeniem się Europy „dwóch kręgów”, Europy „dwóch rdzeni”, „dwóch kategorii członkostwa” etc. wynika z obaw, że właśnie niższy poziom rozwoju gospodarczego może spowodować trudności w inicjowaniu i uczestniczeniu w inicjatywach wzmocnionej współpracy.

Wzmocniona współpraca i kierunek jej rozwoju – to jedna z podstawowych zmian, która wpłynie na przyszły kształt Unii Europejskiej. Sprostanie wyzwaniom, przed jakimi stoi Unia Europejska: rozszerzenie i pogłębienie, globalizacja, kształtowanie społeczeństwa informacyjnego, budowa Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, walka z tzw. miękkimi zagrożeniami wymagają zdecydowanych

⁹ Por. omówienie C. Mik: *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* [w:] J. Barcz i in. (red.): *Traktat z Nicei – wnioski dla Polski*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ośrodek Informacji Rady Europy, Centrum Europejskie UW, Warszawa 2001.

¹⁰ E. Philippart, M. Sie Dhian Ho: The pros and cons of „closer cooperation” within the EU. Argumentation and recommendations, WPR, Working Documents W104, The Hague, March 2000, Yataganas X. A.: The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – a Continental Perspective, Jean Monnet Working Paper 01/01.

działań. Nowe rozwiązania nie mogą spowodować poczucia wykluczenia i zawodu nowych członków¹¹. Wydaje się jednak, że dla nowych członków UE większym niebezpieczeństwem niż ewentualne uruchomienie inicjatywy wzmocnionej współpracy mogą się stać propozycje UE dotyczące finansowych aspektów rozszerzenia, np. zasady objęcia nowych członków Wspólną Polityką Rolną, wysokości środków pomocowych przyznawanych z funduszy strukturalnych czy wysokości składki do budżetu WE.

Rozwój wzmocnionej współpracy nie powinien prowadzić do stworzenia mechanizmu wykluczenia nowych członków. Ryzyko takie zostało ograniczone przez zapisy w Traktacie Nicejskim, gwarantujące utrzymanie otwartego charakteru wzmocnionej współpracy: na państwa inicjujące ten mechanizm i Komisję Europejską nałożono zadanie zachęcenia do uczestnictwa we wzmocnionej współpracy jak największej liczby członków UE.

Zabezpieczono w ten sposób zarówno interesy państw dążących do zagwarantowania sobie możliwości pogłębiania procesów integracji (np. Francja, Niemcy, państwa Beneluksu czy tzw. Europy Południowej), jak i krajów obawiających się powstania w Unii mechanizmu prowadzącego do powstania różnych kręgów współpracy, z których byłyby wyłączone państwa niewystarczająco przygotowane do uczestnictwa w nich. Podejmowanie takich inicjatyw nie powinno się stać źródłem fragmentaryzacji Unii (wzmocniona współpraca, traktowana jako awangarda, do której z czasem powinny przystąpić wszystkie państwa członkowskie)¹².

Przed zakończeniem procesu ratyfikacji Traktatu z Nicei nie należy się spodziewać intensyfikacji dyskusji na ten temat – zarówno w obecnych państwach członkowskich, jak i kandydujących do UE. Obecny, najtrudniejszy etap negocjacji akcesyjnych, czyli ustalenie finansowych warunków członkostwa dla dziesięciu państw kandydujących do UE, nie pozostawia wiele miejsca na rozważania dotyczące możliwości rozwoju mechanizmu wzmocnionej współpracy. Zarówno państwa członkowskie UE, jak i kandydaci skoncentrowani są na wypracowaniu kompromisu pozwalającego zakończyć w 2002 r. negocjacje i umożliwiającego realizację scenariusza przyjętego w konkluzjach Rady Europejskiej w Nicei (2000 r.) i w Laeken (2001 r.). Jeśli tzw. mapa drogowa z Nicei zostanie zrealizowana, kolejny etap dyskusji na temat rozwoju wzmocnionej współpracy i uruchomienia tego mechanizmu w gronie „co najmniej ośmiu państw członkowskich” UE powinien objąć także Polskę – jako pełnoprawnego członka Unii Europejskiej.

¹¹ R. Stemplowski: *The strategic implications of the enhanced co-operation* [w:] *Europe's new destiny*, J. E. Bigio (ed.), International Conference, Lisbon, Portugal, 18&19 October, 2001.

¹² Por. E. Philippart, M. Sie Dhian Ho: *The pros and cons ...op. cit.*, por, także: Hall B: *How flexible should Europe be?*, Centre for European Reform, Working Paper 2000, Grant Ch.: *Europe's Softening Core – State of the Union*, Wall Street Journal Europe, 6 September 2001.

Polska a zasada elastyczności na przykładzie *acquis* Schengen

W coraz większej Unii Europejskiej uzgadnianie wspólnego interesu i podejmowanie decyzji musi być, siłą rzeczy, coraz trudniejsze. Coraz bardziej rozbieżne są bowiem interesy poszczególnych państw w poszczególnych obszarach integracji i w ich fragmentach. Odpowiedzią na ową rozbieżność interesów były sformułowane już od połowy lat 70. ubiegłego stulecia rozmaite pomysły na „uelastycznienie” procesu integracyjnego, polegające głównie na umożliwieniu głębszej integracji tylko niektórym państwom, zainteresowanym takim pogłębieniem¹. Niektóre z owych pomysłów zostały zresztą zrealizowane, i to zarówno poza ramami wspólnotowymi (czyli bez wykorzystywania instytucji i mechanizmów Wspólnot Europejskich), jak i w głównym nurcie integracji europejskiej, czyli we Wspólnotach Europejskich. Wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 r. powstała nowa sytuacja – udało się wprowadzić do prawa wspólnotowego zasadę elastyczności, zwaną w tym traktacie zasadą wzmocnionej współpracy², potocznie nazywaną także zasadą ściślejszej współpracy.

Jednym z celów Traktatu Amsterdamskiego jest stopniowe tworzenie obszaru bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Poniższe rozważania poświęcone są znaczeniu zasady ściślejszej współpracy dla dawnego i obecnego III filaru UE, w szczególności w kontekście Polski jako państwa przystępującego właśnie do UE. Oczywiście w tej materii kontekście najbardziej ewidentne znaczenie ma dorobek prawny Schengen (*acquis* Schengen), który właśnie na mocy Traktatu Amsterdamskiego został włączony do prawa UE, a ściślej – został podzielony na dwie części, z których obszerniejsza i obejmująca m. in. przepisy o przekraczaniu granic, prawo o cudzoziemcach i współpracę sądów w sprawach cywilnych stała się częścią I filaru UE, mniejsza zaś i dotycząca współpracy sądów w sprawach karnych oraz współpracy policji stała się częścią III filaru UE³.

¹ C.C.D. Ehlermann, *Differentiation, flexibility, cooperation, reinforce: les nouvelles dispositions du trait d'Amsterdam*, „Revue du Marché Unique Européen”, 1997, s. 51.

² Niem. *Verstrkte Zusammenarbeit*.

³ By być jeszcze ściślej, trzeba wspomnieć, gwoli porządku, iż niewielkie fragmenty *acquis* Schengen nie zostały włączone ani do pierwszego, ani do trzeciego filaru UE. Można tu podać przykład decyzji Komitetu Wykonawczego o harmonizacji umów o znoszeniu obowiązku wizowego (SCH/Com-ex (98) 254 z 23 czerwca 1998 r.), zgodnie z którą państwa-strony zostały zobowiązane do wprowadzenia do dwustronnych umów o ruchu bezwizowym określonych klauzul standardowych, w szczególności przepisu ograniczającego całkowitą długość pobytu bezwizowego w całym obszarze

Przedmiotem poniższych rozważań jest jednak inny, mniej klasyczny i rzadziej dostrzegany podział Schengen, choć, moim zdaniem, co najmniej równie doniosły dla Polski – mianowicie podział na tę część *acquis* Schengen, która będzie stosowana wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, oraz na część, która będzie stosowana dopiero kilka lat później, mianowicie wówczas gdy zniesione zostaną kontrole na tzw. granicy wewnętrznej.

1. Geneza zasady elastyczności i przykłady jej stosowania przed jej traktatowym umocowaniem

Stosowanie praktyki odpowiadającej temu, co obecnie nazywamy zasadą elastyczności, miało miejsce, co prawda, nie od samego początku integracji europejskiej (co nie byłoby zresztą logiczne), lecz od czasu pierwszego rozszerzenia EWG. Stosowanie to następowało zarówno na zewnątrz wspólnotowego procesu integracyjnego, jak i w jego ramach. Niektóre przykłady tego stosowania trzeba przedstawić bliżej.

1.1. TREVI

Współpraca w ramach TREVI rozpoczęła się w roku 1975 i trwała do końca października 1993 r., do czasu włączenia jej do Unii Europejskiej. Można ją uznać za przykład ściślejszej współpracy poza ramami instytucjonalnymi Wspólnot Europejskich⁴. Owa współpraca miała charakter bardzo luźny i nieformalny, czyli właśnie „elastyczny”. Być może właśnie dlatego uczestniczyły w niej wszystkie państwa członkowskie. J. Monar lokuje ją jako część Europejskiej Współpracy Politycznej⁵. Wychodząc od walki z terroryzmem, stopniowo powoływano nowe grupy robocze i formy współpracy (wymiana informacji operacyjnych, współpraca techniczna i szkoleniowa, zwalczanie przestępczości zorganizowanej, zwalczanie

Schengen do trzech miesięcy w każdym okresie sześciomiesięcznym. Decyzja ta jest właśnie takim elementem *acquis* Schengen, w stosunku do którego Rada uchwaliła, iż „ani nie dotyczy ona aktywności Wspólnoty, ani nie jest objęta celami Unii Europejskiej i dlatego dotyczy ona owych dziedzin, w których państwa członkowskie zastrzegły sobie swobodę działania” (por. załącznik B część III i punkt 4f preambuły uchwały nr 1999/435/WE Rady z 20 maja 1999 r. o ustaleniu dorobku Schengen w celu określenia podstaw prawnych dla każdego przepisu i każdej uchwały tworzących ten dorobek, zgodnie z właściwymi przepisami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE nr L 176 z 10 lipca 1999 r., s. 0001 – 0016. Uchwała ta była następnie znowelizowana 74 razy!).

⁴ J. Monar, *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*, „Journal of Common Market Studies” November 2001, s. 750, podkreśla, iż współpraca ta nie miała formalnej bazy w postaci jakiegось konkretnego przepisu traktatowego, nie była wspierana przez żadną ze stale funkcjonujących instytucji i nie mając własnych instrumentów prawnych, nie dysponowała żadnym szerokim mandatem politycznym, gdyż pierwotnie ta forma współpracy skoncentrowana była wyłącznie na walce z terroryzmem.

⁵ Tamże, s. 750.

handlu narkotykami⁶). Można uznać, iż współpraca w ramach TREVI uitorowała drogę późniejszemu III filarowi UE. Abstrahując od doświadczeń instytucjonalnych, wskazać także można, przykładowo, Konwencję o Europolu – jako wspólny efekt wcześniejszej współpracy w ramach TREVI i późniejszej w ramach III filaru UE.

1.2. Protokół o polityce socjalnej do Traktatu o Unii Europejskiej

Przyjęty w Maastricht wraz z Traktatem o Unii Europejskiej i opatrzony nieformalnym numerem 14 protokół stanowi zespół norm umożliwiających wzmocnioną współpracę w zakresie polityki socjalnej wówczas jedenastu państw członkowskich (z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa), z wykorzystaniem procedur i instytucji wspólnotowych.

1.3. Protokoły 8, 10 i 12 do Traktatu

Przepisy te opierają się na zasadzie *opt-in*, umożliwiającej późniejsze przystąpienie do unii walutowej⁷ Danii oraz Zjednoczonego Królestwa. Państwa te nie stały się uczestnikami unii walutowej na podstawie owych klauzul z własnej woli. Ponadto z uwagi na niespełnienie kryteriów konwergencji Grecja dopiero w 2000 r. przystąpiła do unii walutowej.

Szczególny jest przypadek Szwecji, która manifestacyjnie opowiadała się od początku przeciwko przystąpieniu do unii walutowej, choć przepisy traktatowe przewidują w tym zakresie pewien automatyzm: dane państwo staje się członkiem unii walutowej po spełnieniu owych kryteriów konwergencji – procedura nie przewiduje wyrażania jakiegś specjalnej dodatkowej zgody przez to państwo. Szwecja nie dążyła jednak do spełnienia kryteriów konwergencji i nigdy wszystkich równocześnie jeszcze nie spełniła, dzięki czemu problem „przymusowego” wcielenia tego państwa członkowskiego do unii walutowej jeszcze się nie pojawił.

1.4. Dodatkowe programy badawcze dla niektórych państw członkowskich

Przepisy przewidujące takie specjalne rozwiązania dla niektórych, nie wymienionych w tych przepisach, państw członkowskich znalazły się w TWE mocą Jednolitego Aktu Europejskiego. W szczególności chodzi o art. 168 Traktatu oraz art. 172 ust. 2 zd. drugie, stanowiący przepis proceduralny w stosunku do art. 168. Nie było dotychczas jeszcze takich programów dla niektórych państw członkowskich (choć

⁶ Struktury TREVI, a także Schengen i Europolu przejrzysto przedstawia A. Misiuk, Polskie służby policyjne i graniczne w drodze do Europy, [w:] P. Jaworski (red.) Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów, Warszawa 2001, s. 139-143.

⁷ Zwanej w traktacie niesłusznie Unią Gospodarczą i Walutową. Nazwa ta nie jest odpowiednia, gdyż traktat przewiduje jedynie wzajemną koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich, w przeciwieństwie do uwspólnotowienia polityki walutowej. Uzasadnione zatem jest mówienie jedynie o unii walutowej.

byłoby to zapewne wskazane z uwagi na pewną specjalizację i brak zainteresowania niektórych państw pewnymi tematami), dlatego art. 168 jeszcze ani razu nie zastosowano⁸.

1.5. Przepisy o okresach przejściowych w związku z rozszerzeniem terytorialnym Wspólnot Europejskich

Przepisy umożliwiające elastyczne włączenie nowych obszarów geograficznych do wspólnotowego zakresu współpracy znajdują się we wszystkich traktatach przystąpieniowych oraz w aktach prawa wtórnego dotyczących włączenia b. NRD do RFN. W tym ostatnim przypadku zastosowano znany z klasycznych rozszerzeń Wspólnot Europejskich mechanizm okresów przejściowych, które nie były jednak poddane regulacji, jak to zazwyczaj bywa, w specjalnym traktacie akcesyjnym, gdyż NRD nie przystępowała do EWG, lecz znalazły się w wielu aktach prawa wtórnego, specjalnie w tym celu przyjętych⁹.

2. Zasada elastyczności w Traktacie Amsterdamskim i Traktacie Nicejskim

2.1. Spójna koncepcja?

Do Traktatu Amsterdamskiego zasada elastyczności jako nowa zasada strukturalna została wpisana z inicjatywy Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Najprościej rzecz ujmując, oznacza ona, iż pewnej grupie państw członkowskich wolno jest w niektórych obszarach integracji europejskiej podjąć między sobą ściślejszą współpracę.

Jednakże należy uznać, iż reguły dotyczące tej zasady, znajdujące się w różnych fragmentach traktatów założycielskich, nie składają się na całościową i spójną koncepcję. Generalna klauzula konstytuująca zasadę elastyczności została ulokowana w Traktacie o Unii Europejskiej. Ponadto przepisy o tej zasadzie znajdują się w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE). Przede wszystkim myślano tu o włączonych do pierwszego filaru dziedzinach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości, wobec których po pięciu latach okresu przejściowego być może nie będzie uchwalone pełne uwspólnotowienie; przykładem może być polityka azyłowa¹⁰. Ponadto szczegółowe przepisy o elastyczności wprowadzono do zawężonego Traktatem Amsterdamskim III filaru UE.

⁸ Tak E. Curtius, Komentarz do art. 168, [w:] EG-Vertrag Kommentar, C.O. Lenz (Hrsg.), 2 Auflage Köln, Basel, Wien 1999, s. 1400.

⁹ Szerzej A. Graś, Włączenie NRD w system prawny Wspólnot Europejskich, [w:] L. Janicki, b. Koszel, W. Wilczyński (red.), Zjednoczenie Niemiec; Studia politologiczno-ekonomiczno-prawne, Poznań 1996, s. 445-464.

¹⁰ M. Piepenschneider, Der Vertrag von Amsterdam – Analyse und Bewertung, Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1997, s. 11.

Należy pozytywnie ocenić, iż w wypadku ściślejszej współpracy obowiązują te same reguły instytucjonalne jak w traktowaniu danego tematu przez wszystkie państwa członkowskie. Tym samym wykluczone jest stopniowe „zmiękczenie” wspólnotowych struktur decyzyjnych. Jednakże z drugiej strony nie jest możliwe, przynajmniej w trybie wzmocnionej współpracy, sukcesywne łączenie struktur i obszarów międzyrządowych; a przecież taka możliwość w stosunku do filarów drugiego i trzeciego była pierwotną motywacją propozycji dotyczącej zasady wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej¹¹.

Należy również zwrócić uwagę na udział Komisji Europejskiej przy upoważnianiu do podjęcia ściślejszej współpracy kilku państw członkowskich, jak również przy rozszerzaniu jej na kolejne państwa członkowskie. Oznacza to wzmocnienie elementu wspólnotowego i, przynajmniej w sensie formalnym, próbę wykluczenia degradacji dorobku integracyjnego poprzez jego wyprowadzanie poza wspólny dla wszystkich państw członkowskich zakres odpowiedzialności¹².

Jakkolwiek dopiero przyszłość pozwoli na kompleksową ocenę funkcjonowania zasady wzmocnionej współpracy, to pierwsze próby choćby częściowej oceny można podjąć już dzisiaj. Z pewnością przyjęte warunki stosowania tej zasady nie będą mogły całkowicie zapobiec stopniowemu tworzeniu się „Europy-jądra” w sensie jednego centralnego lub kilku mniejszych jąder, czy też powstrzymać dryfowanie Unii Europejskiej w kierunku „Europy *à la carte*” w sensie dowolnego wyszukiwania przez poszczególne państwa obszarów współpracy, w których możliwa jest integracja. Ta ostatnia perspektywa jest chyba największym zagrożeniem; wskutek szerszego stosowania zasady elastyczności może dojść do dyferencjacji różnych podobszarów prawnych w ramach teoretycznie jednolicie obowiązującego i stosowanego prawa Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony, zwłaszcza w pierwszym filarze UE, można sobie wyobrazić dalsze „uelastycznienie” procesu integracyjnego w odniesieniu do pewnych obszarów działalności. W efekcie jednak doktryna różnie ocenia osiągnięcia Traktatu Amsterdamskiego¹³.

2.2. Ograniczenia zasady elastyczności wynikające z Traktatu Amsterdamskiego

Traktat formułuje osiem kryteriów, których spełnienie uprawnia do zastosowania zasady elastyczności w odniesieniu do konkretnej polityki. Oto one:

- 1) Podjęta w ramach wzmocnionej współpracy polityka musi być zgodna z celami Unii, chronić je i służyć jej interesom; zatem wzmocniona współpraca ma być

¹¹ Tamże, s. 11.

¹² Tamże, s. 11.

¹³ Zamiast wielu por. choćby J. Monar, Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts” nach Amsterdam und Tampere, „Integration” nr 1/2000, s. 18-33.

ukierunkowana na wzmocnienie procesu integracji, nie zaś na jego stopniowy demontaż.

- 2) Polityka podjęta w ramach wzmocnionej współpracy musi respektować zasady traktatów i jednolite ramy instytucjonalne Unii Europejskiej; oznacza to, iż niedopuszczalne jest używanie w ramach wzmocnionej współpracy instytucji UE w sposób naruszający zasady traktatów oraz tworzenie nowych instytucji w traktatach tych nie przewidzianych.
- 3) Podjęcie wzmocnionej współpracy może następować jedynie jako *ultima ratio*, po wyczerpaniu możliwości podjęcia tej współpracy w zwykłym trybie UE przez wszystkie państwa członkowskie; nie wolno zatem z góry zakładać i realizować inicjatyw w ramach wzmocnionej współpracy w zawężonym gronie, z pominięciem niektórych państw członkowskich.
- 4) Współpracę w trybie wzmocnionym musi podjąć przynajmniej większość państw członkowskich; w obecnym stanie prawnym musi ich być zatem osiem.
- 5) Stosowanie elastycznej współpracy nie może wpływać na *acquis communautaire* i środki przewidziane w traktatach; nie jest zatem dopuszczalne uszczuplanie *acquis* lub ograniczanie jego przyszłego rozwoju poprzez współpracę w ramach wzmocnionej współpracy.
- 6) Wzmocniona współpraca między poszczególnymi państwami w niej uczestniczącymi nie może w jakikolwiek sposób wpływać na kompetencje, prawa, zobowiązania i interesy tych państw, które w niej nie uczestniczą. W tym zakresie nasuwa się interesująca analogia z prawem Schengen, które również przewidywało prymat prawa wspólnotowego oraz korzystanie z uprawnień przewidzianych w konwencji Schengen II przez wszystkich obywateli państw członkowskich Wspólnot Europejskich, a nie tylko przez obywateli państw-stron konwencji.
- 7) Udział w danej współpracy musi być otwarty dla wszystkich państw członkowskich; oznacza to możliwość przystąpienia do tej współpracy w każdym momencie, pod warunkiem zastosowania się przez zainteresowane państwo do podstawowych uchwał i decyzji podjętych w ramach tej współpracy. Zatem przystąpienie nowego uczestnika do dorobku wypracowanego w ramach wzmocnionej współpracy nie może podważać tego dorobku.
- 8) Działania podjęte w ramach ściślejszej współpracy muszą być zgodne ze wszystkimi innymi kryteriami ustanowionymi w Traktacie Amsterdamskim lub w jakimkolwiek innym traktacie; w praktyce oznacza to prymat klasycznego prawa wspólnotowego przed prawem ustanowionym z wykorzystaniem zasady elastyczności.

2.3. Zasada elastyczności a Nicea

Element wzmocnionej współpracy niektórych państw członkowskich był obecny w dyskusjach politycznych w 2000 r., choć nie zawsze był on definiowany wedle terminologii traktatowej. Na przykład prezydent Jacques Chirac używał pojęcia „grupa państw pionierskich”, a wicekanclerz Joschka Fischer – „centrum grawitacji”¹⁴. W praktyce dyskusja toczyła się wokół dwóch aspektów. Z jednej strony dotyczyła już sformułowanych form ściślejszej współpracy¹⁵, których przykładami jest unia walutowa oraz współpraca w ramach Schengen; z drugiej zaś przedmiotem debat były klauzule traktatów założycielskich umożliwiające taką współpracę, zawarte w traktatach; w szczególności chodziło o zbadanie możliwości uczynienia zasady elastyczności „bardziej elastyczną”.

W tym kontekście istniała obawa niektórych państw, zapewne także kandydujących, petyfikacji podziału Unii Europejskiej na dwie grupy, mianowicie na państwa zawsze biorące udział w ściślejszej współpracy i państwa nie mogące sobie na to pozwolić, a więc była to obawa o stworzenie faktycznego statusu członkostwa pierwszej i drugiej kategorii.

Ostatecznie podjęto dwa ważne ustalenia: pozostawiono dotychczasową minimalną liczbę państw uprawnionych do wspólnego podjęcia ściślejszej współpracy, wynoszącą 8. Przy wzroście liczby państw członkowskich oznacza to oczywiście pewne złagodzenie dotychczasowego progu.

Drugim uzgodnieniem było zniesienie prawa weta w ramach ściślejszej współpracy w filarach pierwszym i trzecim UE¹⁶; w filarze drugim wprowadzono możliwość odwołania się od decyzji Rady Europejskiej.

3. Schengen jako najważniejszy przykład stosowania zasady elastyczności

Zagadnienia związane ze sprawami wewnętrznymi i wymiarem sprawiedliwości stają się bodaj centralnym problemem rozwoju UE¹⁷, a w każdym razie jednym z najbardziej istotnych kompleksów zagadnień wymagających dalszych prac. Jego znaczenie wzrosło jeszcze po wydarzeniach z 11 września 2001 r.

Najważniejszym osiągnięciem państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie współpracy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych jest zawarcie

¹⁴ Jan Barcz, Traktat z Nicei a proces rozszerzenia Unii Europejskiej, „Państwo i Prawo” nr 5/2001, s. 13.

¹⁵ Predetermined closer cooperation.

¹⁶ Tak również T. Stein, The Treaty of Nice and Enlargement of the EU – with Special Regard to Enhanced Cooperation [w:] Poland’s Way to the European Union. Legal Aspects, (ed. by W. Czapliński), Warsaw 2002, s. 337.

¹⁷ J. Monar, *op. cit.*, s. 748-749.

i stosowanie – aczkolwiek poza strukturami UE – obu konwencji z Schengen, czyli Umowy z Schengen z 1985 r. oraz Konwencji wykonawczej z roku 1990, zwanej także „umową Schengen II”. Osiągnięciem Unii zaś jest zawarcie kompromisu w sprawie włączenia *acquis* Schengen do prawa Unii Europejskiej w Amsterdamie w 1997 r. Geneza Schengen była już przedmiotem szczegółowej analizy w literaturze¹⁸. Istotny jest wszakże modelowy charakter tej współpracy. Państwa-strony Schengen zawsze podkreślały, iż ich rolą jest tworzenie pewnego laboratorium w zakresie urzeczywistnienia pełnej swobody przemieszczania się osób, początkowo w EWG, a później w WE i UE. Urzeczywistnienie to możliwe było jednak pod warunkiem jednoczesnej realizacji tzw. środków kompensacyjnych, czyli przedsięwzięć niwelujących deficyt w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, powstały wskutek zniesienia kontroli na tzw. granicach wewnętrznych (czyli na wspólnych granicach między państwami uczestniczącymi we współpracy w ramach Schengen). Aczkolwiek przyznać trzeba, że eksperci niejednoznacznie oceniają rolę kontroli granicznych w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości¹⁹.

Oczywiście współpraca w ramach Schengen nie miała tak szerokiego zakresu jak np. obecna współpraca w ramach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości w UE. Nie ulega jednak wątpliwości, że w znacznej części spełniła ona swoją rolę²⁰. Ścisłjsza współpraca w ramach Schengen została już włączona w ramy Unii Europejskiej²¹.

Wystarczy podać kilka przykładów potwierdzających rolę Schengen jako formy ściślejszej współpracy niektórych państw członkowskich obecnej UE. Bez wątpienia za chronologicznie najwcześniejszy przykład należałoby uznać wspólną politykę wizową. W szczególności chodziłoby o jednolitą listę państw trzecich, których obywatele są obowiązani mieć wizę przy wjeździe do któregośkolwiek z państw członkowskich. Komisja oparła bowiem swoją propozycję na liście negatywnej wypracowanej przez państwa strony Schengen i w stosownym memorandum wyraziła preferencję dla stworzenia obu list – „negatywnej” i „pozytywnej”, na podstawie „czarnej” i „białej” listy wizowej Schengen²². I jakkolwiek unijna lista negatywna została przyjęta w wersji nieco krótszej niż lista Schengen, to obie listy Schengen odegrały przecież istotną rolę w rozwoju wypadków i stanowiły podstawę później-

¹⁸ A. Graś, Porozumienia z Schengen – geneza i stan obecny [w:] P. Jaworski (red.) *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001, s. 11-39.

¹⁹ Por. choćby H.-H. Kühne, *Innere Sicherheit in einem Europa offener Grenzen* [w:] *Schengen en panne* (ed. A. Pauly), Maastricht 1994, s. 89-100.

²⁰ Tak również J. Monar, *op. cit.*, s. 751.

²¹ V. Foerster, *Rechtliche Grundlagen des Schengener Abkommen* [w:] F. Heckmann, V. Tomei, (Hrsg.) *Freizügigkeit in Europa: migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*, Bonn 1996, s. 42-43 uznaje możliwość i konieczność tolerowania „metody Schengen” jako atypowego modelu integracji w okresie przejściowym, dla eksperymentowania i dla rozwoju prawa.

²² Dokument COM (93) 684 final.

szych kompromisów wypracowywanych w ramach WE, w szczególności na podstawie art. 100c Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską²³.

Również kiedy Komisja skierowała do Rady swą propozycję jednolitego formatu (wzoru graficznego) wizy, oparła ją na specyfikacjach technicznych wypracowanych uprzednio w ramach Schengen.

Polityka azylowa to także doskonały przykład ściślejszej współpracy w ramach Schengen²⁴. Nie powinien tu nas mylić fakt, iż Konwencja dublińska o ustaleniu państwa właściwego do rozpatrzenia wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim Wspólnot Europejskich została zawarta 15 czerwca 1990 r., a więc kilka dni przed zawarciem Konwencji Schengen II. Faktycznie to Konwencja dublińska była skonstruowana w dużym zakresie zaledwie z fragmentem projektu konwencji Schengen II, a nie odwrotnie²⁵. Podstawowe kryteria określające właściwość państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie złożonego wniosku o azyl, inne zobowiązania leżące po stronie tego państwa oraz większość elementów proceduralnych zostały najpierw uzgodnione w kontekście Schengen, a następnie osiągnięto porozumienie w „Grupie *ad hoc* Imigracja”, w której pracach uczestniczyły oczywiście wszystkie państwa członkowskie WE, a później UE.

4. „Elastyczne” włączenie Polski do współpracy w ramach Schengen

4.1. Sytuacja przed przystąpieniem Polski do UE

Włączenie Polski do współpracy w ramach Schengen następuje również w sposób elastyczny. Na początku należy wyjaśnić, iż przystąpienie do tej współpracy przez

²³ Art. 100c Traktatu został dodany mocą art. G.23 TUE.

²⁴ Szerzej na temat części Schengen II dotyczącej azylu piszą m. in. A. Achermann, R. Bieber, A. Epiney, R. Wehner, Schengen und die Folgen. Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa, Bern, München, Wien 1995, s. 79-128.

²⁵ Ponieważ Konwencja dublińska jest tzw. konwencją zamkniętą, w której udział możliwy jest wyłącznie dla członków Unii Europejskiej, w połowie lat 90. trwały w UE prace nad tzw. konwencją równoległą, czyli umową zawierającą identyczne normy, której stroną byłyby z jednej strony państwa członkowskie UE, z drugiej takie państwa jak np. Polska. Prace te szybko zarzucono z uwagi na planowane rychłe przystąpienie naszego państwa do UE oraz jednocześnie do Konwencji dublińskiej. Okazuje się jednak, iż niedawno została przygotowana konwencja równoległa dla Norwegii i Islandii, z którymi zgodnie z art. 6 ust. 1 Protokołu w sprawie Schengen 17 maja 1999 r. Rada UE zawarła wcześniej umowę o ich stowarzyszeniu przy realizacji, stosowaniu i dalszym rozwoju dorobku prawnego Schengen (Dz. Urz. WE nr L 176 z 10 lipca 1999 r., s. 35). Komisja przygotowała mianowicie projekt uchwały Rady o zawarciu umowy między Wspólnotą Europejską, jak również Republiką Islandii i Królestwem Norwegii o kryteriach i uregulowaniach dla określenia państwa właściwego dla rozpatrzenia wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim albo w Islandii lub w Norwegii (KOM (2000) 883 endgültig). Jak wynika z nazwy, ta konwencja równoległa jest również konwencją zamkniętą, zatem gdyby Polska z jakichś przyczyn nie przystąpiła w najbliższym rozszerzeniu do UE, to może się okazać konieczne wypracowanie kolejnej konwencji równoległej, tym razem między naszym krajem a WE.

Polskę jeszcze przez uzyskaniem członkostwa w UE nie było możliwe ze względów prawnych. Umowa Schengen II jest umową zamkniętą, co oznacza, iż rozszerzenie kręgu jej stron możliwe jest wyłącznie wobec państw spełniających określone kryterium; w tym wypadku jest nim posiadanie statusu członka Unii Europejskiej. Przystąpienie do Schengen nie było możliwe bez uzyskania statusu członka UE, a przed 1 listopada 1993 r. – bez uprzedniego uzyskania statusu członka Wspólnot Europejskich.

Droga do Schengen wiedzie więc przez Brukselę. Wynika to w sposób jednoznaczny zarówno z celów, jakie przed sobą stawiały państwa współpracujące w ramach Schengen, jak i przede wszystkim z treści art. 140 ust. 1 Konwencji Schengen II, w myśl którego do umowy tej mogą przystąpić jedynie państwa członkowskie Wspólnot Europejskich. Co ciekawe, podobnego przepisu nie zawiera „wyściowa” umowa Schengen I. Jeśliby więc poprzestać na wykładni jej tekstu, to Polska mogłaby doń przystąpić. Gdyby nawet było to dopuszczalne, w praktyce niewiele by zmieniło. Trudno bowiem uznać, iż Umowa Schengen I ma obecnie jakieś inne znaczenie niż historyczne; natomiast Konwencja wykonawcza, wbrew swej nazwie, jest aktem o wiele donioslejszym.

Naturalnie, mimo pozostawania przez Polskę poza obszarem współpracy schengenńskiej do czasu uzyskania członkostwa w UE, kraj nasz był i jest w sposób nieformalny włączany do tej współpracy, np. poprzez wymianę informacji czy udział w szkoleniach. Jednakże nie mamy dostępu do całości *acquis* Schengen; w szczególności chodzi o niektóre akty prawa wtórnego Schengen, tj. uchwały Komitetu Wykonawczego i Grupy Centralnej.

Najważniejsze jest wszakże, iż mimo nakazu przyjęcia *acquis* Schengen w całości przez państwa kandydujące do UE, w tym i Polskę²⁶, potrzebna będzie oddzielna uchwała Rady²⁷ przed całkowitym stosowaniem w Polsce dorobku prawnego Schengen, w szczególności przed zniesieniem kontroli na granicy wewnętrznej²⁸. Nie jest to nic nowego w historii Schengen, gdyż taki mechanizm stosowano dotychczas przy rozszerzeniu Schengen²⁹.

Podjęcie owej uchwały będzie poprzedzone sprawdzeniem przez obecnych partnerów współpracy w ramach Schengen stanu przygotowań Polski do możliwości

²⁶ Art. 8 Protokołu w sprawie Schengen – wynika z niego brak możliwości *opt-out*.

²⁷ Podjęta w trybie jednomyślności.

²⁸ Tak również R. Rybicki, *Schengen and Poland* [w:] *Poland's Way to the European Union. Legal Aspects*, (ed. by W. Czapliński), Warsaw 2002, s. 123.

²⁹ Konwencja wykonawcza została zawarta w 1990 r. i weszła w życie w zasadzie w roku 1993, ale pełne jej stosowanie nastąpiło wraz ze zniesieniem kontroli na wewnętrznych granicach między państwami Beneluxu, Francji, Niemiec, Hiszpanii i Portugalii w 1995 r. Również kilka lat minęło między podpisaniem konwencji a zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych w wypadku Austrii, Włoch, Grecji i państw nordyckich (3-8 lat).

stosowania w pełni środków kompensujących ograniczenie bezpieczeństwa powstałe wskutek planowanego zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej. Taka weryfikacja nastąpi w toku specjalnego procesu „ewaluacyjnego”. Jego przedmiotem będzie sprawdzenie stosowania przez Polskę wszystkich części *acquis* Schengen w kontekście zgodności z regułami Schengen. Na podstawie raportu grupy ewaluacyjnej będzie powzięta uchwała Rady o pełnym stosowaniu *acquis* Schengen w Polsce.

W efekcie więc *acquis* Schengen można podzielić na dwie kategorie przepisów. Pierwsza grupa obejmują te, których stosowanie jest możliwe i konieczne wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej. Druga grupa przepisów dorobku prawnego Schengen dotyczy przepisów, które wiążą się ze zniesieniem kontroli na granicy wewnętrznej – ich stosowanie przez Polskę i partnera po drugiej stronie granicy wewnętrznej będzie możliwe dopiero od dnia wskazanego we wspomnianej uchwale Rady UE. Zatem implementacja Schengen w Polsce nastąpi w sposób „elastyczny”, mianowicie dwuetapowo. W związku z tym konieczne jest precyzyjne wyodrębnienie kategorii przepisów do stosowania w pierwszym etapie oraz kategorii przepisów do zastosowania dopiero po uchwale Rady.

4.2. Elementy Schengen do zastosowania wraz z akcesją Polski do UE

Jednocześnie z przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska powinna stosować większą część wymogów Konwencji Schengen II, stanowiących tzw. środki kompensacyjne służące wyrównaniu deficytu bezpieczeństwa, jaki powstanie w wyniku późniejszego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Wymagania tej kategorii przepisów Schengen mogą być także w znacznej części stosowane nawet przed przystąpieniem do UE.

4.2.1. Przekraczanie granic zewnętrznych

Istota wszelkich działań podejmowanych w realizacji *acquis* Schengen to zniesienie kontroli na granicy wewnętrznej i przeniesienie tej kontroli na granice zewnętrzne³⁰. Zapewnienie wysokiego poziomu kontroli na polskich granicach zewnętrznych należy osiągnąć w dwojaki sposób. Po pierwsze, należy zagwarantować, by wszystkie osoby przekraczające granicę podlegały systematycznej kontroli; po drugie, należy zapewnić nadzór nad granicą między przejściami granicznymi. Trzeba wszakże podkreślić, iż nie istnieje żadna wiążąca lista praktycznych środków, które kraj nasz musi przedsięwziąć w celu zapewnienia „wysokiego poziomu kontroli na granicach zewnętrznych”.

W zakresie dotyczącym kontroli granic zewnętrznych Unia nie ma praktycznie żadnego innego *acquis* niż *acquis* Schengen. Podstawowe reguły sformułowane są

³⁰ Szerzej Nanz, Schengener Übereinkommen und Personenfreizügigkeit, „Zeitschrift für Ausländerrecht” 3/1994, s. 99.

w art. 3-8 Konwencji Schengen II. Najważniejszy przepis to oczywiście art. 3 Konwencji wykonawczej. Ponadto zagadnienia warunków wjazdu regulowane są w art. 5 (przy czym do czasu zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej Polsce będzie wolno swobodnie ustalać wysokość środków finansowych, których posiadanie pokrywa koszty pobytu), o wspólnym standardzie kontroli na tych granicach mowa jest w art. 6. Z kolei art. 7 Konwencji wykonawczej reguluje współpracę i wymianę informacji związanych z kontrolą granic zewnętrznych.

Podstawowe wymogi efektywnej kontroli granicznej na granicach zewnętrznych znajdują się nie tylko w rozdziale 2 Tytułu II Konwencji Schengen II, lecz także we Wspólnym podręczniku granic zewnętrznych³¹.

Jeśli chodzi o porty lotnicze i morskie, która stanowią granicę wewnętrzną bądź zewnętrzną, w zależności od strumienia podróżnych, jaki obsługują, bezpośrednio po zniesieniu kontroli granicznych nie będzie potrzeby oddzielania pasażerów w rejsach wewnętrznych i zewnętrznych Schengen na polskich lotniskach.

Obecne państwa Schengen będą nadal odpowiadać za kontrole granic zewnętrznych Schengen, do czasu zniesienia kontroli na ich granicach wewnętrznych UE z nowymi państwami członkowskimi. Jednakże po rozszerzeniu UE obywatele m.in. Polski nie będą już obywatelami państwa trzeciego, którzy musieliby spełniać wymagane konwencją warunki wjazdu. Wobec obywateli tych państw, podobnie jak i wszystkich innych państw członkowskich, wystarczające jest po prostu okazanie dokumentów podróży.

Dopiero wraz z dniem zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych z Polską wejdzie w życie w stosunku do naszego kraju prawie całe *acquis* Schengen; w związku z tym Polska stanie się w pełni odpowiedzialna za ochronę zewnętrznych granic Schengen, i to bez wyjątku np. wobec granic z tymi nowymi państwami członkowskimi, wobec których kontrole na granicach wewnętrznych UE nie zostały jeszcze zniesione.

Trzeba jeszcze podkreślić, iż zgodnie z art. 6 ust. 12 Konwencji wykonawczej kontrole graniczne pozostają czynnościami urzędowymi, wykonywanymi na podstawie narodowego prawa przez właściwe urzędy. Schengen nie przewiduje zatem „umiędzynarodowienia” czy też „uwspólnotowienia” kontroli na granicach zewnętrznych.

4.2.2. Polityka wizowa

Generalnie polityka wizowa – i to zarówno instrumenty ex-Schengen, jak i instrumenty wspólnotowe dotyczące jednolitego wzoru graficznego wizy i wspólnych list

³¹ Niektóre części wspólnego podręcznika są nadal objęte klauzulą tajności (Decyzja Rady nr 2000/751/WE).

wizowych³² oraz pozostałe instrumenty unijne – stanowi *acquis*, które należy przyjąć i stosować wraz z akcesją. Artykuł 9 ustanawiający generalia w zakresie wspólnej polityki wizowej zapewne straci nieco na znaczeniu po wprowadzeniu nowego rozporządzenia wizowego.

Warto zwrócić również uwagę na art. 14 Schengen II, którego przedmiotem jest kwestia wymogu zapewnienia wysokiego poziomu kontroli granicznych. Przepis ten określa kryteria, jakim powinny odpowiadać dokumenty, do których może być dołączana (wklejana) wiza, i stanowi ewidentny przykład wymogu, jakiego spełnienie nie tylko wspiera stosowanie rozdziału 2 tytułu II Konwencji Schengen II, lecz także wspomaga stosowanie rozporządzeń UE dotyczących jednolitego formatu wizy i wspólnych list wizowych – które to przepisy należy stosować wraz z przystąpieniem do UE. Delegacja dla Komitetu Wykonawczego do doprecyzowania wymogów z art. 14 znajduje się w art. 17 ust. 3 pkt a) Schengen II. Komitet uczynił z niej użytek w roku 1998³³.

Wraz z przystąpieniem do UE Polska będzie także zmuszona maksymalnie uprościć formalności wjazdowe wobec tych obywateli państw trzecich, którzy są objęci prawem wjazdu i pobytu w państwie członkowskim z tytułu statusu członka rodziny obywatela UE. Wynika to jasno nie z *acquis* Schengen, lecz z art. 10 rozporządzenia nr 1612/68 o swobodzie przemieszczania się pracowników³⁴. Dotyczy to również możliwości podejmowania aktywności gospodarczej przez cudzoziemców tej kategorii z państw trzecich.

4.2.3. Warunki przemieszczania się obywateli państw trzecich przebywających w państwie-stronie Schengen

Stosowanie art. 21 ust. 1-3 będzie możliwe jeszcze przed zniesieniem kontroli na granicy wewnętrznej. Przepisy te dotyczą sytuacji prawnej osób, które mają zezwolenie bądź zgodę na pobyt w jednym z państw-stron konwencji. Zezwolenia na pobyt wystawione przez władze państwa pobytu i uprawniające do takiego pobytu są różnorakie. Komitet Wykonawczy Schengen sporządził z tego względu odpowiednie zestawienie i dołączył je do Wspólnej instrukcji konsularnej (załącznik 4)³⁵, jak również do Wspólnego podręcznika (załącznik 11).

³² Rozporządzenia 1683/1995 oraz 539/2001.

³³ Uchwała z 16 grudnia 1998 r., SCH/Com-ex (98) 56, Dz. Urz. WE nr L 239 z 22 września 2000 r., s. 20-29.

³⁴ Dz. Urz. WE nr L 257 z 19 października 1968 r., s. 2.

³⁵ Dz. Urz. WE nr L 239 z 22 września 2000 r., s. 317, w wersji znowelizowanej decyzją nr 2001/329/WE Rady (Dz. Urz. WE nr L 116 z 26 kwietnia 2001 r.).

Osobom takim wolno przebywać do trzech miesięcy na terytorium innej strony, o ile spełniają wymogi wjazdu wskazane w art. 5 ust. 1 lit. a), c), oraz e) oraz nie są objęte wpisem w SIS³⁶.

4.2.4. Przemyt ludzi i odpowiedzialność przewoźnika jako tzw. dalszy środek towarzyszący

Artykuły 26 i 27 Konwencji Schengen II zawierają przepisy o zwalczaniu nielegalnego przekraczania granic i jako takie powinny być stosowane niezależnie od zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. Dodać też trzeba, iż w czerwcu 2001 r. Rada przyjęła dyrektywę służącą wsparciu stosowania art. 26 konwencji.

4.2.5. Współpraca policji (bez operacyjnych form transgranicznych)

Konwencja Schengen II po raz pierwszy w historii integracji europejskiej mówi o zobowiązaniu do współpracy policji w dziedzinie prewencji. Do takiej współpracy powinno dojść najpóźniej z dniem przystąpienia do UE. Stosowanie art. 39 Schengen II – dotyczącego wzajemnego wspierania się władz policyjnych w celu zapobiegania popełniania oraz w celu wykrywania przestępstw – oraz kilku innych artykułów odnoszących się do współpracy policji możliwe jest bowiem już w sytuacji, kiedy kontrole na granicy wewnętrznej nie zostały jeszcze zniesione.

Oczywiście między sąsiednimi państwami uczestnikami współpracy schengenńskiej dopuszczalne jest zawieranie umów dwustronnych, nawet dalej idących niż *acquis* Schengen w tej materii³⁷.

W analizowanym kontekście interesujące jest także znaczenie art. 44 Schengen II. Na pozór dotyczy on transmisji informacji w związku z obserwacją transgraniczną i pościgiem transgranicznym, a więc nie mógłby być stosowany przed zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych. Jednakże Polska już obecnie powinna przygotowywać się do przyszłej współpracy i tworzyć techniczne możliwości wymiany informacji, o których mowa w tej części konwencji.

Do grupy przepisów konwencji Schengen II do zastosowania wraz z przystąpieniem do UE zakwalifikować należy także art. 45, dotyczący formularza meldunkowego w hotelach dla wszystkich cudzoziemców, w tym obywateli innych państw-strony

³⁶ Por. interesującą, choć nie przyjętą inicjatywę Portugalii w zakresie uchwalenia rozporządzenia Rady o czasie, w którym zwolnieni z obowiązku wizowego obywatele państw trzecich korzystali ze swobody przemieszczania się na terytorium państw członkowskich, Dz. Urz. WE nr C 164 z 14 czerwca 2000 r., s. 6. Jedną z przyczyn jej nieprzyjęcia był zapewne jej cząstkowy charakter, gdyż inicjatywa ta nie obejmowała cudzoziemców nie zwolnionych z obowiązku wizowego oraz nie regulowała pewnych aspektów dotyczących wszystkich kategorii osób, które na krótki pobyt uzyskują dostęp do obszaru Schengen.

³⁷ Por. art. 39 ust. 4 oraz ust. 5 Konwencji Schengen II.

Schengen; podobną kwalifikację należy przyjąć dla bardziej ogólnego art. 22³⁸, a także art. 46, regulującego kwestie przekazywania informacji z własnej inicjatywy innej stronie konwencji w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Należy także zwrócić uwagę na art. 47 Konwencji Schengen II, który przewiduje zawieranie przez strony konwencji umów dwustronnych w celu czasowej bądź stałej wymiany oficerów łącznikowych. Oficerowie ci działają jako doradcy i wspierają wymianę informacji; nie są oni wyposażeni w prawo samodzielnego wykonywania czynności policyjnych. Zawieranie takich umów jest możliwe także z państwami trzecimi (a zatem również z Polską); oficer łącznikowy jednej ze stron Konwencji Schengen II, rezydujący w takim państwie trzecim, może działać także na rzecz władz policyjnych innego państwa-strony Schengen. Nasuwa się tu porównanie z prawem do opieki konsularnej i dyplomatycznej, przysługującym obywatelom Unii w państwach trzecich na mocy art. 20 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską³⁹. Ponieważ Konwencja Schengen II została opracowana wcześniej niż Traktat o Unii Europejskiej, być może właśnie art. 47 ust. 4 był inspiracją dla art. 20 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

4.2.6. Współpraca w sprawach karnych

Przepisy Konwencji Schengen II dotyczące pomocy prawnej w sprawach karnych (art. 48-53), stosowania zasady *ne bis in idem* (art. 54-58), ekstradycji (art. 59, 61-63 oraz 65-66) i przeniesienia za granicę wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych (art., 67-68) uzupełniają i uszczegóławiają wymogi istniejących międzynarodowych porozumień w tym zakresie, zwłaszcza Rady Europy⁴⁰. Porozumienia te są zresztą wymienione w owych przepisach. Ponadto dodać trzeba, iż państwa członkowskie UE zawarły między sobą w ramach trzeciego filaru UE kilka umów, np. Konwencję o uproszczonych procedurach ekstradycyjnych z 1995 r., Konwencję dotyczącą ekstradycji z 1996 r. oraz Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 2000 r. Takie porozumienia, zawierane między państwami członkowskimi, zastępują kilka artykułów wcześniejszej Konwencji Schengen II. Na forum Rady toczy się obecnie dyskusja na temat zakresu, w jakim porozumienia między państwami członkowskimi wypierają przepisy Konwencji Schengen II

³⁸ Ten ostatni przepis budzi kontrowersje. Państwa członkowskie wątpią w jego celowość, gdyż sprawnie funkcjonujący obligatoryjny system meldunkowy jest trudno wprowadzić w życie, a kontrola przestrzegania zobowiązań jest skomplikowana. Być może art. 22 Konwencji wykonawczej będzie więc w przyszłości zniesiony lub złagodzony.

³⁹ Dawny art. 8c.

⁴⁰ Tak również W. Czapliński, *Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne [w:] Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 541.

o ekstradycji. Dodać też trzeba, iż wraz z wejściem w życie Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych zastąpi ona artykuły 49 punkt a), art. 52 oraz 53 Konwencji Schengen II. Polska powinna przystąpić do wszystkich konwencji wymienionych w tej części Schengen II najpóźniej wraz z przystąpieniem do UE, natomiast jeśli chodzi o porozumienia trzecieofilarowe wskazane wyżej – z dniem przystąpienia.

4.2.7. Zwalczenie przestępczości narkotykowej

Pewna grupa przepisów umowy Schengen II dotyczy walki z przestępczością narkotykową. Artykuł 71 reguluje kwestię zwalczania nielegalnego importu narkotyków i substancji psychotropowych, art. 72 dotyczy zabezpieczenia i konfiskaty dochodów z niedozwolonego handlu substancjami odurzającymi, natomiast przedmiotem regulacji art. 73 jest kwestia dostawy kontrolowanej narkotyków i substancji psychotropowych. Artykuł ten będzie zastąpiony odpowiednimi przepisami Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych w dniu, w którym ta umowa międzynarodowa wejdzie w życie. Z kolei art. 75 dotyczy przewozu przez podróżnych narkotyków i substancji psychotropowych w celach leczniczych, natomiast art. 76 reguluje zagadnienie ostrzejszych środków kontroli substancji uzależniających. Wymienione przepisy umowy Schengen II w większości potwierdzają zobowiązania wynikające z odpowiednich konwencji ONZ. Oczywiście Polska, podobnie jak inne państwa kandydujące, powinna przystąpić do tych konwencji najpóźniej wraz z przystąpieniem do UE.

Znaczenie tej grupy przepisów, szczególnie w praktyce policyjnej, nie jest duże. Są one raczej polityczną deklaracją o zamiarze podjęcia koniecznych środków w celu niedopuszczenia do niedozwolonego handlu narkotykami⁴¹.

4.2.8. Przepisy o broni palnej i amunicji

Konwencja Schengen II zawiera aż 15 artykułów regulujących kwestie posiadania i obrotu bronią i amunicją. Ich celem jest harmonizacja praw państw-stron konwencji. Jednakże zdecydowana większość tych przepisów już nie obowiązuje, gdyż zgodnie z zasadą sformułowaną w art. 134 Schengen II, a także z art. 142 ust. 1 zd. trzecie, zostały one wyparte przez prawodawstwo Unii Europejskiej. W szczególności chodzi o Dyrektywę Rady 91/447/EWG z 18 czerwca 1991 r. o kontroli nabywania i posiadania broni⁴², która weszła w życie 1 stycznia 1993 r., oraz o Zalecenie Komisji nr 93/216/EWG z 25 lutego 1993 r. o europejskim świadectwie broni⁴³.

⁴¹ Tak również K. Würz, *Das Schengener Durchführungsübereinkommen: Einführung – Erläuterungen – Vorschriften*, Stuttgart i in. 1997, s. 156.

⁴² Dz.Urz. WE nr L 256 z 13 września 1991 r., s. 51.

⁴³ Świadectwo takie umożliwia swobodne poruszanie się myśliwych i strzelców sportowych w ramach UE, Dz.Urz. WE nr L 93 z 17 kwietnia 1993 r., s. 39, znowelizowane Zaleceniem Komisji nr 96/129/WE

W związku z tym znaczenie dla Polski mogą mieć jedynie art. 82 Konwencji Schengen II, zawierający pewne wyjątki od zobowiązań wynikających z innych przepisów dotyczących broni i amunicji, oraz art. 91, dotyczący wymiany informacji o nabywaniu broni. Przepisy te należy stosować wraz z przystąpieniem do UE.

4.2.9. Ochrona danych osobowych

Ochrona danych osobowych jest przedmiotem regulacji całego Tytułu VI Konwencji Schengen II (artykuły 126-130). Wraz z odesłaniami do innych wcześniejszych regulacji konwencja stanowi w zakresie ochrony danych osobowych najdalej idącą międzynarodową regulację w zakresie ochrony danych osobowych.

Polska powinna przyjąć niezbędne przepisy krajowe w celu osiągnięcia poziomu ochrony danych osobowych co najmniej takiego, jaki wynika z Konwencji Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych z 28 stycznia 1981 r. Istotne jest także Zalecenie R (87) 15 z 17 września 1987 r. Komitetu Ministrów Rady Europy, regulujące postępowaniem się danymi osobowymi w sektorze policyjnym. Pojawia się jednak pytanie o charakter prawny tego aktu prawnego. Pierwotnie miał on dla późniejszych uczestników współpracy w ramach Schengen charakter niewiążący. Obecnie, w związku z treścią zobowiązania z art. 117 ust. 1 oraz art. 129 ust. 1 Konwencji wykonawczej, należy przyjąć, uwzględniając znaczenie prawne konwencji i jej włączenie do *acquis* UE, iż zalecenie to ma skutek wiążący. Potwierdzenie takiej wykładni znajdziemy także w historycznej⁴⁴ uchwale Komitetu Wykonawczego Schengen z 22 grudnia 1994 r. o wejściu w życie Konwencji wykonawczej z dniem 26 marca 1995 r. Punkt 2 uchwały stanowi, iż regulacje o ochronie danych osobowych w Konwencji wykonawczej Schengen znajdują pełne zastosowanie.

W związku z treścią art. 127 Konwencji Schengen II należy także zwrócić uwagę na Dyrektywę 95/46/WE z 24 października 1995 r. o ochronie osób fizycznych przy przetwarzaniu danych osobowych i o przesyłaniu danych⁴⁵. Polska wykonała zobowiązanie polegające na ustanowieniu niezależnego urzędu nadzoru w zakresie danych osobowych.

4.3. Elementy do zastosowania po akcesji Polski do UE, wraz z rozpoczęciem stosowania całości *acquis* Schengen

Pewne przepisy *acquis* Schengen są bezpośrednio związane ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych i dlatego mogą być stosowane dopiero równoległe ze

z 12 stycznia 1996 r., Dz. Urz. WE nr L 30 z 8 lutego 1996 r., s. 47. Por. także Brenneke, Der Europäische Feuerwaffenpaß, „Deutsches Polizeiblatt” 1/1995, s. 7.

⁴⁴ SCH/Com-ex (94) 29 rev. 2.

⁴⁵ Dz.Urz. WE nr L 281.

zniesieniem tych kontroli. Zatem stosowanie tych przepisów nie będzie wymagane od Polski wraz z przystąpieniem do UE. Oczywiście w niczym nie podważa to potrzeby wczesnego przygotowania się naszego kraju do ich stosowania pod względem instytucjonalnym, legislacyjnym i budżetowym.

4.4.1. Przekraczanie granic

Oczywiste jest, że zniesienie kontroli na granicy wewnętrznej zgodnie z art. 2 Konwencji wykonawczej będzie zwierczeniem procesu implementacji Schengen i nastąpi w drugim etapie. Również wówczas będzie można stosować art. 5 ust. 1 pkt c-e), dotyczący przekraczania granic zewnętrznych w zakresie wpisu do SIS jako warunku wjazdu.

4.4.2. Polityka wizowa

Tworzenie przez UE aktywnej wspólnej polityki w dziedzinie wiz rozpoczęto bardzo szybko, prawie równoległe z wejściem w życie Konwencji Schengen II. Jednak nadal istnieje potrzeba harmonizacji, co zostało podkreślone w konkluzjach Rady Europejskiej z Tampere (punkt 22). Wspólna polityka wizowa jest jednym z głównych elementów wspierających wysoki poziom kontroli na granicach zewnętrznych.

Jednakże pewną część *acquis* Schengen dotyczącego polityki wizowej – a obecnie także *acquis communautaire* – stanowią przepisy tak ściśle związane ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych, że ich stosowanie przed tym zniesieniem nie byłoby możliwe lub uzasadnione. Na przykład Polska jako nowe państwo członkowskie UE w 2004 r. nie będzie wystawiała wiz Schengen uprawniających do poruszania się po całym terytorium „Schengenlandii”; nastąpi to bowiem dopiero wraz ze zniesieniem kontroli na granicy wewnętrznej. W związku z tym nie będziemy stosowali wymogów Schengen dotyczących opłaty wizowej. Przez pewien czas Polska będzie więc mogła stosować własną taryfę opłat wizowych.

Natomiast generalne reguły polityki wizowej zaczniemy stosować wraz z akcesją.

4.4.3. Przepisy o przemieszczaniu się cudzoziemców

Zastosowanie przepisów o przemieszczaniu się cudzoziemców z państw trzecich, zawartych w artykułach 19, 20 oraz 23-25 Konwencji wykonawczej, możliwe jest dopiero wraz ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż w tym zakresie obowiązują porozumienia dwustronne o różnej treści⁴⁶. W związku z tym Komisja przyjęła 10 czerwca 2001 r. projekt dyrektywy

⁴⁶ Art. 20 ust. 2 Konwencji wykonawczej przewiduje, iż państwom-stronom wolno przedłużyć pobyt na swoim terytorium obywateli państw trzecich nie podlegających obowiązkowi wizowemu nawet

Rady odnoszący się, po pierwsze, do warunków, pod jakimi obywatele państw trzecich mogą korzystać ze swobody przemieszczania się na terytoriach państw członkowskich w okresie nie przekraczającym trzech miesięcy, po drugie, wprowadzając specjalne zezwolenie podróżne, po trzecie, określający warunki wjazdu i przemieszczania się w czasie nie przekraczającym sześciu miesięcy⁴⁷. Przepisy tej dyrektywy po jej uchwaleniu zastępują, zgodnie z wyżej wspomnianą zasadą⁴⁸, artykuły 18-23 oraz 25 Konwencji Schengen II⁴⁹.

4.4.4. Transgraniczne formy współpracy policji: obserwacja transgraniczna, pościg transgraniczny

Stosunkowo drażliwą politycznie kwestią jest możliwość prowadzenia działań operacyjnych, takich jak obserwacja czy pościg, przez policję jednego państwa na terytorium innego.

Przy analizie kwestii pościgu transgranicznego nie należy jednak zapominać, iż jakkolwiek w sensie prawno-traktatowym państwa uczestniczące we współpracy w ramach Schengen wkroczyły na *terra incognita*, to stosowanie pościgu transgranicznego miało już miejsce wcześniej, w ramach Nordyckiej Unii Paszportowej, aczkolwiek następowało ono bez szczegółowej podstawy prawnej. Jeśli zaś chodzi o obserwację transgraniczną i pościg transgraniczny w ramach Schengen, to stosowanie tych form współpracy możliwe jest dopiero po zniesieniu kontroli na granicy

poza 3 miesiące „w wyjątkowych wypadkach albo w wykonaniu przepisów umowy dwustronnej zawartej jeszcze przed wejściem w życie konwencji”. Kilka państw trzecich rzeczywiście zawarło ze wszystkimi państwami Schengen bądź też z niektórymi z nich tego rodzaju umowy dwustronne. Obywatelom tych państw trzecich wolno więc, o ile nie opuszczaliby państw Schengen, w każdym z państw, w których jest to możliwe w ramach umowy dwustronnej, na podstawie zwolnienia z obowiązku wizowego, korzystać ze swobody przemieszczania się na krótkie pobyty i w ten sposób kumulować te pobyty. Łączny czas pobytu takiego obywatela może więc wynosić 3 miesiące pomnożone przez liczbę państw członkowskich UE, z którymi jego państwo pochodzenia zawarło dwustronną umowę o ruchu bezwizowym. W efekcie powoduje to niejednolite stosowanie przepisów o wspólnej polityce wizowej wobec różnych kategorii obywateli państw trzecich, co jest nie do pogodzenia a logiką „obszaru bez granic wewnętrznych” (art. 14 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Próbę harmonizacji w tym zakresie podjął nieistniejący już Komitet Wykonawczy Schengen w decyzji o dostosowaniu umów o zniesieniu obowiązku wizowego (SCH/com/-ex (98) 24 z 23 czerwca 1998 r.

⁴⁷ COM (2001) 388 final.

⁴⁸ Por. wyżej punkt 4.2.7.

⁴⁹ Por. także przyjęte z inicjatywy Francji rozporządzenie nr 1091/2001 Rady z 28/29 maja 2001 r. o swobodzie przemieszczania się osób z wizą na czas dłuższy (Dz. Urz. WE nr L 150 z 6 czerwca 2001 r., s. 4), w myśl którego wiza udzielona na czas dłuższy (wiza narodowa), do czasu uzyskania zezwolenia na pobyt traktowana jest jednocześnie jako jednolita wiza Schengen uprawniająca do pobytu 3-miesięcznego. Dotychczas posiadacz takiej wizen długoterminowej uprawniony był jedynie do przejazdu przez terytorium innych państw członkowskich w celu udania się na terytorium tego państwa, które udzieliło mu wizen; zatem uprawnienie dotyczyło jedynie tranzytu.

wewnętrznej, choć oczywiście wcześniej dozwolone jest zawieranie umów dwustronnych.

W toku negocjacji akcesyjnych, a najlepiej wraz z podpisaniem traktatu akcesyjnego Polska będzie musiała skierować do UE deklarację na podstawie ust. 9 artykułu 41. Deklaracja ta będzie prawdopodobnie dość ogólnej natury i będzie mogła być później zastąpiona bardziej szczegółowym zastrzeżeniem – przede wszystkim dlatego, że o stosowaniu art. 41 nie będzie wówczas jeszcze mogło być mowy.

4.4.5. System Informacyjny Schengen

Przepisy o Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) do zastosowania dopiero wraz ze zniesieniem kontroli na granicy wewnętrznej to art. 64, dotyczący traktowania wpisu do SIS jako wniosku o zatrzymanie w celu ekstradycji oraz artykuły 92-101, składające się na 1 i 2 rozdział Tytułu IV Konwencji wykonawczej i zawierające większość *acquis* regulującego SIS. Sprawne funkcjonowanie systemu należy uznać za jeden ze wstępnych warunków zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych. System ten jest głównie środkiem kompensującym zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz umożliwiającym jednocześnie stosowanie innych wymogów kompensujących ten ubytek i dotyczących przepływu osób. Trzeba pamiętać, iż system SIS nie jest wykorzystywany jedynie przy przekraczaniu granicy zewnętrznej, lecz także przy innych czynnościach związanych z realizacją polityki wewnętrznej.

Problem techniczny to mała wydajność i nieco przestarzały charakter systemu, opracowanego przecież w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego stulecia – czyli z punktu widzenia rozwoju teleinformatyki jeszcze w poprzedniej epoce. Przygotowywany jest, co prawda, system SIS II i choć te prace nabrały większego tempa w związku z tragedią z 11 września 2001 r., to nie będzie on prawdopodobnie gotowy do pracy przed końcem roku 2005. Cały czas toczą się przecież dyskusje o jego przyszłych wymogach funkcjonalnych i specyfikacjach technicznych⁵⁰. Dotyczą one także zwiększenia liczby organów uprawnionych do dostępu do SIS (służby ochrony państwa, EUROPOL, organy sądowe, Eurojust), uzupełnienia przesyłanych danych czy też funkcjonowania biur SIRENE po włączeniu nowych państw. Rewolucyjną zmianą byłoby także wprowadzenie informacji o wystawianych wizach⁵¹. Ponadto zapewne konieczny będzie dość długi okres testowania pracy systemu, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do systemu SIS I. Może to oznaczać, iż nawet jeśli Polska wcześniej spełni wszystkie wymogi zniesienia kontroli na granicy wewnętrznej, granica ta będzie nadal musiała być kontrolowana z przyczyn leżących bardziej po stronie UE.

⁵⁰ W szczególności na forum grup roboczych SIS Rady UE (grupa robocza SIS Technology i grupa robocza SIRENE).

⁵¹ Do tej pory system zawierał i przekazywał bowiem wyłącznie dane „negatywne”.

Oczywiście już dzisiaj dla państwa kandydującego korzystne jest stworzenie narodowych baz danych na cele wskazane w art. 95 oraz w artykułach 97-100 (rejestr policyjny) oraz w art. 96 (odmowa wjazdu), by po przystąpieniu zostały one połączone w zintegrowany system informacyjny i ewentualnie połączone z C-SIS. Należy także zaplanować z pewnym wyprzedzeniem ustanowienie biura SIRENE⁵².

Jeśli chodzi o art. 119 konwencji Schengen II, regulujący kwestie dystrybucji kosztów funkcjonowania SIS między państwami członkowskimi, Polska już w toku screeningu zwróciła uwagę, iż zamierza stosować ten przepis dopiero z dniem pełnego przystąpienia do SIS.

5. Wnioski

Zdaniem wielu, Polska nie powinna być zainteresowana mnożeniem możliwości opartych na wzmocnionej współpracy. Logiczna jest troska o skutki zastosowania tego rodzaju mechanizmu w postaci dwóch kategorii członkostwa w Unii Europejskiej. Polska bowiem, z racji niższego poziomu rozwoju gospodarczego (w porównaniu ze średnią obecnych państw członkowskich UE), nie będzie w stanie przyłączyć się do podejmowanych przez te państwa projektów opierających się na mechanizmie wzmocnionej współpracy. Jako kraj nieobecny w tych inicjatywach Polska mogłaby zostać wyłączona z głównego nurtu integracji europejskiej⁵³.

Te polskie obawy nie są chyba do końca uzasadnione. Główny nurt integracji europejskiej zawsze będzie się toczył w ramach rynku wewnętrznego, a nie poza nim. Słuszne jest jednak wskazywanie na zasadę solidarności i zasadę jednolitego stosowania prawa wspólnotowego jako na podstawowe reguły rządzące integracją europejską. Mechanizm wzmocnionej współpracy nie może się stać „mechanizmem wykluczenia”⁵⁴, powinien natomiast stwarzać szansę na rozłożenie w czasie wysiłku inwestycyjnego i organizacyjnego i docelowo przyczynić się do uwspólnienia danego obszaru współpracy.

W odniesieniu do spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, czyli materii historycznie trzeciofilarowej, która obecnie w większości jest już przesunięta do filaru pierwszego, elastyczne włączenie Polski jest jednak konieczne. Najważniejszym bowiem dorobkiem tej materii jest *acquis* Schengen. Elastyczne włączenie

⁵² Zgodnie z art. 108 ust. 1 każde państwo-strona winno ustanowić bądź wyznaczyć narodową placówkę odpowiedzialną za realizację zadań w zakresie pozyskiwania informacji, ich transmisji, koordynacji lub konsultacji. Placówkę taką określa się jako SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entrees).

⁵³ Tak E. Maziarz, A. Pochylczuk, Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej wobec wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej; Głos w dyskusji. „Polski Przegląd Dyplomatyczny” t. 1, nr 2 (2), 2001, s. 147.

⁵⁴ www.ms.gov.pl Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, MSZ, 15 lutego 2001 r.

nowego państwa do współpracy schengenńskiej wynika z samej natury tej współpracy i następowało zawsze wcześniej w ten sam sposób, czyli w wypadku rozszerzenia tej współpracy o Włochy, Hiszpanię, Portugalię, Grecję, a także państwa nordyckie, włącznie z Norwegią i Islandią.

Elastyczne włączenie Polski do współpracy z Schengen polegać będzie na tym, iż pewna część *acquis* Schengen będzie w naszym kraju stosowana wraz z przystąpieniem do UE lub też nawet wcześniej, inna zaś część dopiero wraz ze zniesieniem kontroli na granicy wewnętrznej. Zniesienie tych kontroli nie nastąpi więc wraz z akcesją, lecz będzie miało miejsce dopiero za co najmniej dwa lata po przystąpieniu do UE, po dokonaniu stosownych ocen przez partnerów z UE. Nie ma to nic wspólnego z ewentualną dyskryminacją Polski, gdyż wynika z elastycznej logiki systemu Schengen.

Traktat z Nicei – początek końca reformowania Unii Europejskiej. Analiza zapisów traktatowych

Wstęp

Podpisany 17 i 28 lutego 1986 r. Jednolity Akt Europejski (wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) stał się początkiem permanentnej reformy traktatowej Wspólnot Europejskich. W holenderskim Maastricht w 1991 r. (9-10 grudnia) szefowie państw i rządów dwunastu państw członkowskich Wspólnot Europejskich podjęli decyzję nie tylko o nowelizacji traktatów założycielskich, ale o przyjęciu nowego traktatu powołującego do życia Unię Europejską. Stało się to formalnie 7 lutego 1992 r. (Traktat wszedł w życie 1 listopada 1993 r.). W 1996 r. zainaugurowano nową reformę wewnętrzną zakończoną przyjęciem Traktatu Amsterdamskiego (podpisano go 2 października 1997 r.; wszedł w życie 1 maja 1999 r.). W lutym 2000 r. rozpoczęła się kolejna Konferencja Międzyrządowa, zakończona szczytem szefów państw lub rządów w Nicei, który miał miejsce od 7 do 11 grudnia 2000 r. Przyjęto wówczas tekst następnego traktatu. Traktat zwany Nicejskim podpisano 26 lutego 2001 r. Procedura ratyfikacji została zakończona 19 października 2002 r.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż decyzje podjęte przez Radę Europejską w Nicei mają fundamentalne znaczenie dla procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, a tym samym i przyszłości integracji europejskiej.

Nie był to jednak koniec reform wewnętrznych w Unii Europejskiej. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii dołączona do Traktatu z Nicei zapowiada zwołanie w 2004 r. następnej Konferencji Międzyrządowej. Ma się ona zająć rozwiązaniem problemów, które decydować będą o kształcie Unii Europejskiej na następne lata. Niewykluczone, że tym razem przyjęty zostanie traktat konstytucyjny Unii Europejskiej. Potwierdza to Deklaracja w sprawie przyszłości UE podpisana na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken 15 grudnia 2001 r., powołująca do życia Konwent, któremu powierzono przygotowanie możliwych do osiągnięcia rozwiązań.

Postanowienia Traktatu z Nicei

Zmiany wprowadzane przez Traktat z Nicei przygotowują Unię Europejską do rozszerzenia jej składu do 27 państw członkowskich. Rada Europejska, obradująca

w Helsinkach 10 grudnia 1999 r., zdecydowała, że kolejna reforma traktatowa została skoncentrowana na trzech zasadniczych problemach:

- kształcie i składzie Komisji Europejskiej;
- nowym podziale głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej;
- rozszerzeniu zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE.

Rada Europejska w Helsinkach podjęła również postanowienie, że Konferencja Międzyrządowa powinna się zająć innymi koniecznymi zmianami traktatów, dotyczącymi instytucji europejskich. Objęły one w szczególności reformy:

- Parlamentu Europejskiego;
- wspólnotowych organów wymiaru sprawiedliwości (Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji);
- Trybunału Obrachunkowego;
- organów pomocniczych – Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

Niemniej konkluzje Rady Europejskiej z Helsinek – niezależnie od powyższych problemów – przewidywały możliwość dalszego rozszerzenia programu Konferencji Międzyrządowej. W grę wchodziły dwa obszerne kompleksy problemów:

- Podczas spotkania w Helsinkach w grudniu 1999 r. Rada Europejska podjęła istotne decyzje w sprawie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, zapowiadając m.in. utworzenie nowych instytucji w tej dziedzinie; należało więc rozważyć, w jakim zakresie konieczne będą zmiany w traktatach konstytuujących Unię Europejską.
- Decyzje podjęte przez Radę Europejską w Helsinkach upoważniały również kraje członkowskie UE do proponowania innych dodatkowych problemów, które mogłyby zostać włączone do programu Konferencji Międzyrządowej. Przed rozpoczęciem obrad konferencji pojawiło się kilkanaście istotnych problemów, m.in. Karta Praw Podstawowych, umocnienie legitymacji demokratycznej Unii w drodze modyfikacji art. 7 TUE, podział postanowień traktatów na dwie różne części – część zasadniczą i część operatywną, w odniesieniu do której wprowadzono by mniej skomplikowane mechanizmy rewizji traktatów.

Inne zgłoszone propozycje to: rozszerzenie postanowień TUE w sprawie tzw. ściślejszej współpracy (*closer co-operation*), sprecyzowanie podziału kompetencji między Unią i Wspólnotami a państwami członkowskimi oraz powołanie instytucji prokuratora europejskiego do ścigania korupcji w ramach UE¹.

¹ Por. Traktat z Nicei – polski punkt widzenia. Dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15 lutego 2001 r., s. 6-7.

A. Najważniejsze zmiany wprowadzone do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)

1. Nowa procedura zawieszenia państwa w prawach członka w związku z naruszeniem art. 6 ust. 1 TUE; sprawa dotyczy naruszenia praw powszechnych obowiązujących w UE

W konsekwencji nowych zapisów traktatowych wyróżnia się dwa etapy reakcji organów wspólnotowych na naruszenie praw powszechnych w UE (wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa). Pierwszy etap realizowany jest przez Radę UE i ma charakter ostrzegawczy. Drugi etap, z udziałem Rady Europejskiej i pozostałych instytucji, jest już właściwą procedurą zawieszenia w prawach członka UE.

Zgodnie z nowym zapisem Rada UE, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie zasad określonych w art. 6 ust. 1 i udzielić temu państwu niezbędnych zaleceń. Przed takim stwierdzeniem Rada UE wysłuchuje stanowiska zainteresowanego państwa członkowskiego. Stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, Rada UE może wezwać osoby niezależne (eksperci lub wybitni politycy – tzw. mędrcy) do przedstawienia w odpowiednim terminie sprawozdania dotyczącego sytuacji w państwie „podejrzanym” o naruszenie art. 6 ust 1 TUE. Rada UE systematycznie bada, czy przyczyny zaistniałej sytuacji nadal pozostają aktualne.

W drugim etapie (który może zostać wszczęty, ale nie musi) Rada Europejska działając jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu rządu państwa członkowskiego do zajęcia stanowiska, poważne i trwałe naruszenie przez to państwo członkowskie zasad określonych w art. 6 ust.1. Po takim stwierdzeniu Rada UE może postanowić kwalifikowaną większością głosów o zawieszeniu określonych praw, które wynikają dla państwa członkowskiego ze stosowania traktatu, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie UE. Rada UE uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych. Zobowiązania wynikające z traktatu w każdym przypadku pozostają dla tego państwa w mocy (np. wpłaty z tytułu składki do budżetu UE)².

² Tekst Traktatu z Nicei zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne. Tłumaczenie na j. polski. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 15 lutego 2001 r., wydruk z Internetu, s. 9-10.

2. Zmiany wprowadzone w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. 17 TUE)

W konsekwencji decyzji zawartych w Deklaracji z Marsylii (13 listopada 2000 r.) Rada Europejska podczas spotkania w Nicei podjęła decyzję o zmianie w traktacie zapisów dotyczących relacji Unia Europejska-Unia Zachodnioeuropejska (UZE). Zostały mianowicie usunięte z art. 17 zapisy o UZE jako integralnej części rozwoju Unii Europejskiej oraz wykonawczej roli UZE w stosunku do decyzji UE mających implikacje wojskowe³. Podyktowane to zostało faktem rozwiązania UZE i zastąpienia jej siłami zbrojnymi UE (do 2003 r.).

3. Wprowadzenie zasady ściślejszej współpracy do II filaru UE, tj. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (art. 27a-e TUE)

Zgodnie z zapisami art. 27a – e TUE celem ściślejszej współpracy w którymkolwiek z obszarów, przewidzianych w II filarze UE, jest strzeżenie wartości i służenie interesom Unii Europejskiej jako całości, poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej. Państwa uczestniczące w ściślejszej współpracy będą respektować m.in.: zasady, cele, ogólne wytyczne i spójność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podejmowanych w jej ramach decyzji; uprawnienia Wspólnoty Europejskiej; spójność wszystkich polityk Unii z jej działaniami zewnętrznymi. Ściślejsza współpraca dotyczy tu realizacji wspólnego działania lub wspólnego stanowiska. Nie odnosi się natomiast do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić ściślejszą współpracę, zgodnie kierują do Rady UE do Spraw Ogólnych (w randze ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich) odpowiednie żądanie. Żądanie przekazywane jest Komisji i do informacji Parlamentu Europejskiego. Komisja wydaje opinię, dotyczącą w szczególności zgodności ściślejszej współpracy z politykami Unii. Upoważnienia udziela Rada UE. Bez uszczerbku dla uprawnień Urzędu Przewodniczącego (Prezydencji) lub Komisji Europejskiej, sekretarz generalny Rady UE – wysoki przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (obecnie jest to J. Solana) czuwa w szczególności, by wszyscy członkowie Rady UE i Parlamentu Europejskiego zostali należycie poinformowani o realizacji ściślejszej współpracy w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć w ściślejszej współpracy ustanowionej w II filarze UE, notyfikuje swój zamiar Radzie UE i informuje Komisję Europejską. Komisja Europejska przesyła swą opinię Radzie UE w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji. W ciągu czterech miesięcy od notyfikacji Rada UE stanowi w tym przedmiocie, jak również o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za konieczne. Decyzję uważa się za podjętą, chyba że Rada UE,

³ *Ibidem*, s. 11.

stanowiąca kwalifikowaną większością głosów, podejmie decyzję o pozostawieniu tej sprawy bez rozstrzygnięcia; w takim wypadku Rada UE podaje powody swej decyzji i określa nieprzekraczalny termin powtórnego zbadania sprawy⁴.

4. Traktatowe powołanie Eurojustu (art. 31 TUE)

Zgodnie z art. 31 TUE Rada UE umożliwi Eurojustowi właściwą koordynację działań krajowych organów ścigania w państwach członkowskich. Będzie też promować wspomaganie przez Eurojust dochodzeń karnych w związku z poważnymi przestępstwami transgranicznymi, zwłaszcza w ramach przestępczości zorganizowanej, ze szczególnym uwzględnieniem analiz przeprowadzanych przez Europol. Rada UE z mocy traktatu ułatwi też ścisłą współpracę między Eurojustem a Europejską Siecią Sądową (European Judicial Network), w zakresie pomocy sądowej i realizacji wniosków o ekstradycję.

5. Nowe przepisy dotyczące realizacji zasady ściślejszej współpracy w zakresie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (artykuły 40- 42 TUE)

Państwa członkowskie zamierzające ustanowić ściślejszą współpracę zgodnie z art. 40 TUE, mogą skierować do Komisji Europejskiej żądanie, które może ona przedłożyć Radzie UE jako propozycję. Jeżeli Komisja nie przedstawia propozycji, zawiadamia o powodach swej decyzji zainteresowane państwa członkowskie. Państwa te mogą wtedy przedstawić Radzie UE swą inicjatywę zmierzającą do uzyskania upoważnienia do ściślejszej współpracy. Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć w ściślejszej współpracy ustanowionej zgodnie z art. 40 TUE, notyfikuje swój zamiar Radzie UE oraz Komisji Europejskiej, która przesyła swą opinię Radzie UE w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji, o ile to możliwe – łącznie z zaleceniem dokonania konkretnych uzgodnień, jakie uzna za konieczne, aby umożliwić temu państwu członkowskiemu uczestniczenie w formule ściślejszej współpracy⁵.

6. Nowe przepisy dotyczące realizacji zasady ściślejszej współpracy w ramach Traktatu o Unii Europejskiej (artykuły 43-45 TUE)

Zgodnie z art. 43 TUE państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą korzystać w tym celu z instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych Traktatem o UE oraz Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, pod warunkiem że proponowana współpraca: ukierunkowana jest

⁴ *Ibidem*, s. 14.

⁵ Zob. C.Mik, Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia, (w:) J.Barcz, R.Kuźniar, H.Machińska, M.Popowski (red.), Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski, Warszawa 2001, s. 37-54.

na wspieranie celów Unii i Wspólnoty, na ochronę i realizację ich interesów oraz wzmocnienie procesu ich integracji; zakłada poszanowanie traktatów oraz jednolitych ram instytucjonalnych Unii; zakłada poszanowanie *acquis communautaire* oraz środków podjętych w zgodzie z pozostałymi postanowieniami Traktatów; pozostaje w granicach kompetencji powierzonych Unii lub Wspólnocie Europejskiej i nie wkracza w dziedziny nie należące do kompetencji wyłącznej Wspólnoty; nie narusza Rynku Wewnętrznego w rozumieniu art.14 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ani też spójności gospodarczej i społecznej; nie stanowi ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie powoduje żadnego zniekształcenia warunków konkurencji między nimi; obejmuje co najmniej osiem państw członkowskich; nie narusza kompetencji, praw i zobowiązań państw członkowskich nie biorących w niej udziału; nie narusza przepisów Protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej; zgodnie z art. 43 b TUE otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich.

Ustanowienie ściślejszej współpracy może nastąpić jedynie w ostateczności, gdy w ramach Rady UE stwierdzi się, że cele tego rodzaju współpracy nie mogą być osiągnięte w odpowiednim terminie przez zastosowanie zasadniczych postanowień traktatów. Dla celów przyjęcia aktów i decyzji, koniecznych do realizacji ściślejszej współpracy, o której mowa w art. 43 TUE, stosuje się odpowiednie postanowienia w sprawach instytucjonalnych Traktatu o UE oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jeśli jednak w obradach Rady UE biorą udział wszyscy jej członkowie, to w podejmowaniu decyzji biorą udział przedstawiciele państw członkowskich uczestniczących w ściślejszej współpracy. Kwalifikowana większość oznacza taki sam udział głosów ważonych i taki sam udział liczby wchodzących w grę członków Rady, jaki jest ustalony w art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w akapitach drugim i trzecim art. 23 ust. 2 Traktatu o UE w odniesieniu do ściślejszej współpracy, ustanowionej na podstawie art. 27 c TUE. Jednomyślność jest osiągnięta jedynie głosami wchodzących w grę członków Rady UE. Tego rodzaju akty i decyzje nie są częścią *acquis* Unii. Państwa członkowskie stosują – w zakresie, w jakim ich to dotyczy – akty i decyzje podjęte w celu realizacji ściślejszej współpracy, której są stroną. Takie akty i decyzje są wiążące jedynie dla państw członkowskich uczestniczących we współpracy i znajdują bezpośrednie zastosowanie jedynie w odniesieniu do tych państw. Państwa członkowskie nie uczestniczące w tej współpracy nie utrudniają jej realizacji przez uczestniczące w niej państwa członkowskie. Wydatki wynikające z realizacji ściślejszej współpracy, z wyjątkiem kosztów administracyjnych ponoszonych przez instytucje, są pokrywane przez uczestniczące w ściślejszej współpracy państwa członkowskie, chyba że po konsultacji z Parlamentem Europejskim wszyscy członkowie Rady UE jednogłośnie postanowią inaczej⁶.

⁶ Tekst Traktatu z Nicei, *op.cit.*, s. 19-23.

B. Najważniejsze zmiany wprowadzone do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE)

1. Zmiana związana z uprawnieniami obywatela Unii Europejskiej (art. 18 TWE)

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 18 TWE każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków określonych w Traktacie o WE oraz przepisów wydanych w celu jego wykonania. Gdyby okazało się, że do osiągnięcia tego celu konieczne jest działanie Wspólnoty, a traktat nie przewiduje niezbędnych uprawnień, Rada UE w zakresie art. 18 TWE stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 251 (procedura współdecyzji). Zapisów tych nie stosuje się jednak w odniesieniu do postanowień dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, zezwoleń pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów bądź postanowień dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej⁷.

2. Powołanie Komitetu Ochrony Socjalnej (art. 144 TWE)

Po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada UE powołuje Komitet Ochrony Socjalnej o charakterze konsultacyjnym, w celu rozwoju współpracy w dziedzinie ochrony socjalnej między państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Do zadań Komitetu należy: śledzenie rozwoju sytuacji socjalnej i polityk ochrony socjalnej w państwach członkowskich i we Wspólnocie; rozwijanie wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi oraz między nimi a Komisją Europejską; sporządzanie sprawozdań, formułowanie opinii i podejmowanie innych prac w zakresie swych kompetencji, na wniosek Rady UE, Komisji Europejskiej lub z własnej inicjatywy. Wypełniając swój mandat, Komitet nawiązuje odpowiednie kontakty z partnerami społecznymi. Każde państwo członkowskie oraz Komisja Europejska mianują po dwóch członków Komitetu⁸.

3. Uzupełnienie art. 161 TWE o procedurę kwalifikowanej większości głosów

Zgodnie z Traktatem Nicejskim do art. 161 dodaje się następujący trzeci akapit: „Od 1 stycznia 2007 r. Rada UE stanowi kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, jeżeli do tego dnia zostanie przyjęta obowiązująca od 1 stycznia 2007 r. wieloletnia perspektywa finansowa oraz związane z nią porozumienie międzyinstytucjonalne. W przeciwnym razie procedurę, o której mowa w niniejszym akapicie, stosuje się od daty ich

⁷ *Ibidem*, s. 27.

⁸ *Ibidem*, s. 35.

przyjęcia⁹. Zapis ten oznacza odejście Unii Europejskiej od decyzji jednomyślnej (międzyrządowej) w zakresie funkcjonowania funduszy strukturalnych.

4. Zmiany dotyczące Parlamentu Europejskiego (PE)

Podczas obrad Konferencji Międzyrządowej 2000 r. przedmiotem rozważań były dwie zasadnicze kwestie:

- zasadność utrzymania górnej granicy liczby 700 posłów (tak postanowiono w Traktacie Amsterdamskim);
- nowa formuła podziału miejsc w PE w związku z rozszerzeniem UE.

Traktat z Nicei podnosi nieco liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego. Zmiany art. 189 TWE stwierdza, że Parlament będzie liczył 732 posłów po osiągnięciu przez Unię Europejską liczby 27 państw członkowskich.

Inne zmiany dotyczące Parlamentu Europejskiego obejmują: Deklarację o porozumieniach międzyinstytucjonalnych, mówiącą o obowiązku współpracy między instytucjami i odnoszącą się do utrwalonej już praktyki zawierania takich porozumień; rozszerzenie zakresu umów, o których PE powinien być informowany zgodnie z art. 300 (2) TWE; umożliwienie PE wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z prośbą o opinię w sprawie zgodności umów z postanowieniami TWE. W przypadku negatywnej opinii umowa może wejść w życie jedynie po dokonaniu zmian w TWE przez państwa członkowskie; rozszerzenie na PE jurysdykcji czynnej w sprawach o stwierdzenie nieważności aktów wspólnotowych; umożliwienie PE uregulowania statusu deputowanego większością kwalifikowaną pozwalałoby sądzić, iż szybciej zakończą się wieloletnie dyskusje na ten temat. Jednakże należy pamiętać, iż jedną z ważniejszych przeszkód w tym procesie są kwestie podatkowe, a te decyzje w dalszym ciągu podejmowane są jednomyślnie.

Na mocy Traktatu Nicejskiego Rada UE uzyskała kompetencję do uregulowania statusu partii politycznych na poziomie europejskim w procedurze współdecyzji (art. 251 TWE). Ma to szczególne znaczenie dla sposobu ich finansowania. Dołączona deklaracja nawiązuje do wyraźnego podziału kompetencji między frakcją europejską a partią narodową, zasady subsydiarności i równej reprezentacji. Komisja Europejska zamierza w najbliższym czasie przedstawić projekt rozporządzenia o finansowaniu partii politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim jako rozwiązanie przejściowe do czasu wejścia w życie Traktatu Nicejskiego¹⁰.

Jeżeli chodzi o kolejne zmiany związane z PE, to art. 2 Protokołu dotyczącego rozszerzenia Unii Europejskiej zakłada, iż 1 stycznia 2004 r. do pierwszego akapitu

⁹ Por. K. Bachmann, Co zmienia Traktat Nicejski, „Rzeczpospolita”, nr 102 (5875), 2-3 maja 2001, s. C4.

¹⁰ Por. Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, *op. cit.*, s. 20-21.

art. 190 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz do pierwszego akapitu art. 108 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej wprowadzone zostaną następujące zmiany: liczba deputowanych wybieranych w każdym państwie członkowskim jest określona następująco: Belgia – 22, Dania – 13, Niemcy – 99, Grecja 22, Hiszpania – 50, Francja – 72, Irlandia – 12, Włochy – 72, Luksemburg – 6, Holandia – 25, Austria – 17, Portugalia – 22, Finlandia – 13, Szwecja – 18, Wielka Brytania – 72. Liczba całkowita przedstawicieli w Parlamencie Europejskim na kadencję 2004-2009 będzie powiększona o liczbę przedstawicieli nowych państw członkowskich, wynikającą z traktatów akcesyjnych podpisanych najpóźniej do 1 stycznia 2004 r. Jeśli liczba całkowita deputowanych będzie mniejsza niż 732, zastosuje się korektę proporcjonalną do przedstawicieli, którzy zostaną wybrani w każdym państwie członkowskim, tak by liczba całkowita była jak najbardziej zbliżona do 732, nie dopuszczając jednak, by korekta ta doprowadziła do zwiększenia liczby przedstawicieli wybranych w każdym państwie członkowskim ponad określoną art. 190 ust.2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 108 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej w odniesieniu do kadencji 1999-2004¹¹.

5. Nowy sposób wyboru sekretarza generalnego Rady UE (art. 207 TWE)

Sekretarz generalny i zastępca sekretarza generalnego będą mianowani przez Radę UE stanowiącą kwalifikowaną większość głosów.

6. Nowe przepisy wspólnotowe dotyczące funkcjonowania Komisji Europejskiej (Komisji)

W trakcie Konferencji Międzyrządowej przygotowującej Traktat Nicejski sprawa reformy Komisji Europejskiej należała do jednej z najbardziej kontrowersyjnych. Dotyczyła składu liczebnego Komisji po rozszerzeniu Unii, jej wewnętrznej organizacji, wotum nieufności wobec Komisji i wobec jej poszczególnych członków oraz kwestii uregulowań traktatowych dotyczących dymisji członków Komisji.

Przyjęte w Nicei zmiany dotyczące wielkości składu Komisji Europejskiej wprowadzone zostaną w dwóch etapach, co zostało opisane w art. 4 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej. Stwierdza się tam, że począwszy od 1 stycznia 2005 r., w skład Komisji wejdzie jeden obywatel każdego kraju członkowskiego. Liczba członków Komisji będzie mogła być zmieniona przez Radę UE decyzją jednomyślną. Natomiast w chwili osiągnięcia przez Unię liczby 27 państw członkowskich, art. 213 paragraf 1 Traktatu o WE zmienia się, a jego brzmienie będzie następujące: „Liczba członków Komisji jest niższa od liczby państw członkowskich. Członkowie Komisji są wybierani na zasadzie rotacji równościowej, której reguły są

¹¹ Tekst Traktatu z Nicei, *op. cit.*, s. 93.

ustalone przez Radę decyzją jednomyślną. Liczbę członków Komisji ustala Rada jednomyślną decyzją¹². Dalej wyjaśnia się, co nie wchodzi już w skład art. 213 Traktatu o UE, że zmiana ta będzie mogła być wprowadzona wraz z datą objęcia funkcji przez pierwszą Komisję, jaka powstanie po dacie przyjęcia do Unii dwudziestego siódmego członka. Rada Europejska stanowiąca kwalifikowaną większość głosów będzie wyznaczała osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji; desygnacja ta będzie zatwierdzana przez Parlament Europejski. Stanowiąc kwalifikowaną większość głosów i w porozumieniu z desygnowanym przewodniczącym, Rada Europejska przyjmie sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich listę innych osób, które zamierza mianować członkami Komisji. Przewodniczący i pozostali członkowie Komisji wyznaczeni w ten sposób będą podlegać jako kolegium zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostaną mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większość głosów¹³.

Taka konstrukcja wyraźnie potwierdza jeszcze większe uzależnienie Komisji Europejskiej od rządów państw członkowskich. Komisja stanowi siłę ogólnoeuropejskiego interesu, musi więc pozostać ponadnarodowa (supranarodowa) i niezależna od państw członkowskich. Tymczasem – zdaniem J. L. Bourlangesa, członka Parlamentu Europejskiego – zamieniono ją w klon Rady Unii Europejskiej, gdzie reprezentowane są rządy¹⁴.

7. Zmiany w sekcji 4 („Trybunał Sprawiedliwości”), rozdziału 1 („Instytucje”), tytułu I („Przepisy instytucjonalne”), części V („Instytucje Wspólnoty”) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej

Zgodnie z nowymi zapisami w skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości obraduje w Izbach lub w składzie Wielkiej Izby, stosownie do zasad ustalonych w tym zakresie w Statucie Trybunału Sprawiedliwości. W przypadkach przewidzianych w Statucie Trybunał Sprawiedliwości może obradować na posiedzeniu plenarnym.

Trybunał Sprawiedliwości wspiera ośmiu rzeczników generalnych. Na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Rada UE, stanowiąc jednogłośnie, może zwiększyć liczbę rzeczników generalnych. Zadaniem rzecznika generalnego jest przedkładanie publicznie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, umotywowanych wniosków w sprawach, w których przewidziane jest jego zaangażowanie stosownie

¹² Por. Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, *op. cit.*, s. 9.

¹³ Tekst Traktatu z Nicei zmieniający, *op. cit.*, s. 41.

¹⁴ Por. Dobre tytuły i podpisy, rozmowa red. Krzysztofa Bobińskiego z Jeanem-Louisem Bourlangesem, pismo do Parlamentu Europejskiego, Unia – Polska, nr 2 (54) z 5 lutego 2001 r.

do postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości. Sędziowie oraz rzecznicy generalni powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane w danych państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych, względnie będących doradcami prawnymi o uznanych kompetencjach. Są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich. W skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzi sędziowie – co najmniej po jednym – z każdego państwa członkowskiego. Liczba sędziów ustalona jest w Statucie Trybunału Sprawiedliwości. Statut może przewidywać, że Sąd Pierwszej Instancji mają wspierać rzecznicy generalni. Członkowie Sądu Pierwszej Instancji powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do zajmowania wysokich stanowisk sądowych. Są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich. Co trzy lata następuje zmiana części członków. Ustępujący członkowie mogą być powołani ponownie. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg określonych w artykułach 230, 232, 235, 236 i 238 TWE, z wyjątkiem skarg, w odniesieniu do których właściwe są izby sądowe, oraz skarg zastrzeżonych na mocy Statutu dla Trybunału Sprawiedliwości. Statut ten może przyznać Sądowi Pierwszej Instancji właściwość w innych kategoriach skarg. Od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji, wydanych na mocy postanowień niniejszego ustępu, przysługuje – wyłącznie w kwestiach prawnych – odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie przewidzianym w Statucie. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania skarg przeciwko orzeczeniom izb sądowych, utworzonych na podstawie art. 225 a TWE. Orzeczenia wydane przez Sąd Pierwszej Instancji na podstawie przepisów niniejszego ustępu mogą być na zasadzie wyjątku rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą mieć one wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania pytań wstępnych na podstawie art. 234 TWE, w określonych obszarach ustalonych w Statucie. O ile w ocenie Sądu Pierwszej Instancji dana sprawa wymaga orzeczenia precedensowego, które może mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego, może on przekazać tę sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości¹⁵. Orzeczenia wydawane przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawach pytań wstępnych mogą być na zasadzie wyjątku przedmiotem ponownego rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą one mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego. Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, może tworzyć izby sądowe

¹⁵ *Ibidem*, s. 43 i nast.

do rozpatrywania i orzekania w pierwszej instancji w określonych rodzajach skarg wniesionych w specyficznych obszarach.

Traktat z Nicei przeprowadzając gruntowną reformę wspólnotowego systemu wymiaru sprawiedliwości (Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości), uzupełnia ją ustanowieniem elastycznych mechanizmów, umożliwiających przeprowadzenie dalszych zmian, o ile okażą się one konieczne w toku procesu rozszerzenia. Wprowadzone reformy obejmują:

- ustanowienie nowej struktury organów wymiaru sprawiedliwości – Trybunał Sprawiedliwości będzie się koncentrował na czuwaniu nad jednolitością i spójnością prawa wspólnotowego; zostaje umocniona pozycja Sądu Pierwszej Instancji, który uzyskuje status instytucji Wspólnot oraz generalną właściwość we wszystkich sprawach; przewiduje się powołanie specjalistycznych „zespołów sędziowskich” (*judicial panels*);
- zmiany w strukturze poszczególnych sądów, mające na celu podniesienie efektywności pracy (powołanie Wielkich Izb, zmiany w strukturze izb, skoncentrowanie działań rzeczników generalnych na najważniejszych zadaniach, usprawnienie systemu apelacyjnego);
- wprowadzenie jasnego podziału jurysdykcji poszczególnych sądów¹⁶.

8. Reforma Trybunału Obrachunkowego

Znowelizowany art. 247 ust. 1 TWE przewiduje, że w skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego.

9. Zmiany w funkcjonowaniu Komitetu Społeczno-Ekonomicznego (art. 258 TWE)

Zgodnie z nowym traktatem liczba członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nie może przekroczyć 350.

10. Reforma Komitetu Regionów

Zgodnie z nowym traktatem liczba członków Komitetu Regionów nie może przekroczyć 350.

11. Rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE

Nie udało się podnieść głosowania większością kwalifikowaną do rangi zasady, od której obowiązywałyby jedynie jasno określone wyjątki. Negocjacje w ramach

¹⁶ Por. Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, *op. cit.*, s.21.

Konferencji Międzyrządowej dotyczyły około 50 artykułów. Głosowanie większością kwalifikowaną wprowadzono do 28 artykułów.

Postęp osiągnięty w obszarze I wspólnotowego filaru UE ma dość ograniczony charakter. Nie udało się objąć w całości zasadą głosowania większością kwalifikowaną wspólnej polityki handlowej w sferze usług i własności intelektualnej. Zastosowanie głosowania większością kwalifikowaną w dziedzinie polityki strukturalnej i spójności ogłoszono na rok 2007.

Poważne różnice stanowisk uniemożliwiły objęcie kwalifikowaną większością głosów problematyki podatkowej oraz aspektów fiskalnych polityki ochrony środowiska¹⁷.

12. System ważenia głosów w Radzie UE

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei, podobnie jak w przypadku składu Komisji Europejskiej, poprawki dotyczące ważenia głosów wpisano do Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, stanowiącego załącznik I do Traktatu o UE oraz Deklaracji sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej.

W myśl Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej system ważenia głosów w UE liczącej 27 państw członkowskich będzie się przedstawiał następująco: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy – po 29, Hiszpania, Polska – po 27, Rumunia – 14, Holandia – 13, Grecja, Czechy, Belgia, Węgry, Portugalia – po 12, Szwecja, Bułgaria, Austria – po 10, Słowacja, Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa – po 7, Łotwa, Słowenia, Estonia, Cypr, Luksemburg – po 4, Malta – 3. Łącznie 345 głosów.

Decyzje uważać się będzie za przyjęte, jeśli państwa zgromadzą co najmniej 258 głosów oddanych przez większość członków, w przypadku gdy na mocy traktatu są one przyjmowane na podstawie propozycji zgłoszonej przez Komisję Europejską (procedura wspólnotowa). W innych przypadkach do przyjęcia uchwał niezbędnych jest 258 głosów poparcia ze strony dwóch trzecich członków.

W stosunku do obecnych państw członkowskich powyższe zmiany wejdą w życie 1 stycznia 2005 r. Od 1 stycznia 2005 r. każdy kraj członkowski będzie miał prawo zażądać, aby podczas podejmowania aktu prawnego przez Radę UE większością kwalifikowaną sprawdzono, czy większość kwalifikowana obejmuje co najmniej 62% całej ludności Unii. Jeśli okaże się, że warunek ten nie będzie spełniony, dany akt nie zostanie przyjęty. Głosowanie większością kwalifikowaną według zasad przyjętych w Nicei będzie więc wymagać zgodności trzech elementów: wymaganej większości głosów ważonych, zgody ponad 50% państw oraz 62% ludności.

¹⁷ Zob. J. Truszczyński, „Pozostałości amsterdamskie” a interes Polski, (w:) J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (red.), Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski, Warszawa 2001, s. 25-26.

Warto zwrócić uwagę na dodatkową klauzulę zabezpieczającą wymóg poparcia dwóch trzecich państw członkowskich dla propozycji legislacyjnej nie zgłoszonej przez Komisję Europejską. Mechanizm ten, obowiązujący dotychczas w I i II filarze (artykuły 23 i 35 TUE), może być traktowany jako zabezpieczenie przed dominacją dużych państw członkowskich.

Przyjęty w Nicei system podziału głosów jest rezultatem wyjątkowo trudno osiągniętego kompromisu, uwzględniającego:

- silniejsze powiązanie liczby głosów z potencjałem demograficznym państw członkowskich,
- utrzymanie, jednakże w obniżonym stopniu, nadmiernej w stosunku do wielkości populacji reprezentacji mniejszych państw,
- podwyższeniu progu przyjmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów z 71% do 73,4% (docelowo),
- wzmocnienie demokratycznej legitymizacji procesu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie, oprócz minimalnego progu 2/3 liczby państw, minimalnego pułapu 62% populacji UE¹⁸.

C. Wybrane deklaracje przyjęte przez Konferencję Międzyrządową 2000

1. Deklaracja w sprawie art. 31 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Deklaracja ta przypomina, iż decyzja o zorganizowaniu Eurojust jako jednostki złożonej z oddelegowanych przez każde państwo członkowskie krajowych prokuratorów i sędziów lub wyposażonych w podobne prerogatywy funkcjonariuszy policji mającej za zadanie ułatwienie właściwej koordynacji działań krajowych organów ścigania oraz wspieranie dochodzeń dotyczących przestępczości zorganizowanej, została zawarta we wnioskach Urzędu Przewodniczącego (Prezydencji) ze spotkania Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Natomiast Europejska Sieć Sądowa została stworzona przez Wspólne Działanie 98/428/JI, przyjęte przez Radę 29 czerwca 1998 r.

2. Deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Deklaracja odwołuje się do obowiązku lojalnej współpracy, określającego stosunki między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi, co znajduje wyraz w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, regulującym również relacje między instytucjami wspólnotowymi. W stosunkach między tymi instytucjami, gdy okaże się to konieczne, w ramach obowiązku lojalnej współpracy, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja mogą zawierać między sobą

¹⁸ Por. Traktat z Nicei – polski punkt widzenia, *op. cit.*, s. 17.

porozumienia mające na celu ułatwienie stosowania postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Porozumienia takie nie mogą zmieniać ani uzupełniać postanowień traktatów, mogą być zawierane jedynie za zgodą tych trzech instytucji.

3. Deklaracja w sprawie art. 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Postanowienia art. 191 TWE nie powodują ani przeniesienia kompetencji na Wspólnotę Europejską, ani uszczerbku dla stosowania odpowiednich krajowych przepisów konstytucyjnych. Finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim pochodzące z budżetu Wspólnoty nie może być wykorzystywane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na poziomie krajowym. Postanowienia dotyczące finansowania partii politycznych stosuje się na tej samej zasadzie wobec wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim.

4. Deklaracja w sprawie art. 225 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Państwa członkowskie wzywają Trybunał Sprawiedliwości i Komisję do jak najszybszego, pełnego zbadania podziału kompetencji między Trybunał Sprawiedliwości a Sąd Pierwszej Instancji, zwłaszcza w obszarze skarg bezpośrednich, oraz przedłożenia stosownych propozycji do rozpatrzenia przez właściwe organy, gdy tylko Traktat z Nicei wejdzie w życie.

5. Deklaracja w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej

Wspólne stanowisko, przyjmowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na konferencjach akcesyjnych, w sprawie przydziału mandatów w Parlamencie Europejskim, ważenia głosów w Radzie, składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz składu Komitetu Regionów będzie zgodne z następującymi regulacjami dla Unii 27 państw członkowskich.

A. PARLAMENT EUROPEJSKI: Belgia – 22 , Dania –13, Niemcy – 99, Grecja – 22, Hiszpania – 50, Francja – 72, Irlandia –12, Włochy – 72, Luksemburg – 6, Holandia – 25, Austria – 17, Portugalia – 22, Finlandia – 13, Szwecja –18, Wielka Brytania – 72, Polska – 50, Rumunia – 33, Holandia – 25, Republika Czeska – 20, Węgry – 20, Bułgaria – 17, Słowacja – 13, Litwa – 12, Łotwa – 8, Słowenia – 7, Estonia – 6, Cypr – 6, Malta –5. Razem 732 deputowanych.

B. WAŻENIE GŁOSÓW W RADZIE: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy – po 29, Hiszpania, Polska – po 27, Rumunia – 14, Holandia – 13, Grecja, Czechy, Belgia, Węgry, Portugalia – po 12, Szwecja, Bułgaria, Austria – po 10, Słowacja, Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa – po 7, Łotwa, Słowenia, Estonia, Cypr, Luksemburg – po 4, Malta – 3. Łącznie 345 głosów. Uchwały uważa się za

podjęte, gdy zostanie zebranych przynajmniej 258 głosów „za” oddanych przez większość członków, jeżeli na mocy Traktatu mają być przyjęte na wniosek Komisji. W innych przypadkach uchwały uważa się za podjęte, gdy zostanie zebranych przynajmniej 258 głosów „za” oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków. Jeśli decyzja ma zostać przyjęta przez Radę kwalifikowaną większością głosów, członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy kraje członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeśli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, decyzja, o której mowa, nie zostanie przyjęta.

- C. KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy – po 24, Hiszpania, Polska – po 21, Rumunia – 15, Holandia – 12, Grecja, Czechy, Belgia, Węgry, Portugalia, Szwecja, Bułgaria, Austria – po 12, Słowacja, Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa – po 9, Łotwa, Słowenia, Estonia – po 7, Cypr, Luksemburg – po 6, Malta – 5. Łącznie 344 przedstawicieli.
- D. KOMITET REGIONÓW: Niemcy, Wielka Brytania, Francja, Włochy – po 24, Hiszpania, Polska – po 21, Rumunia – 15, Holandia – 12, Grecja, Czechy, Belgia, Węgry, Portugalia, Szwecja, Bułgaria, Austria – po 12, Słowacja, Dania, Finlandia, Irlandia, Litwa – po 9, Łotwa, Słowenia, Estonia – po 7, Cypr, Luksemburg – po 6, Malta – 5. Łącznie 344 przedstawicieli.

6. Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów koniecznej do uzyskania mniejszości blokującej w poszerzonej Unii

Od 1 stycznia 2005 r., od chwili wejścia w życie zasad nowego ważenia głosów i o tyle, o ile nie wszystkie spośród wymienionych w Deklaracji w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej krajów kandydujących przystąpiły do Unii, odpowiednio do rytmu akcesji próg kwalifikowanej większości będzie podwyższany od udziału procentowego poniżej aktualnie obowiązującego do maksymalnego poziomu 73,4%. Po przystąpieniu do Unii wszystkich wyżej wymienionych krajów kandydujących liczba głosów koniecznych do powstania mniejszości blokującej w Unii 27 państw członkowskich wzrośnie do 91, wynikający zaś z tabeli zawartej w Deklaracji w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej próg kwalifikowanej większości głosów zostanie automatycznie odpowiednio dostosowany.

7. Deklaracja o miejscu obrad Rady Europejskiej

Od 2002 r. za każdego Urzędu Przewodniczącego (Prezydencji) jedna sesja Rady Europejskiej odbywa się w Brukseli. Gdy tylko w skład Unii wejdzie osiemnastu członków, wszystkie sesje Rady Europejskiej będą się odbywały w Brukseli.

8. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii

W Deklaracji podzielono opinię, że przyjęcie nowego traktatu utorowało drogę ku poszerzeniu Unii Europejskiej. Konferencja podkreśliła, że ratyfikując Traktat z Nicei, Unia Europejska zakończy wprowadzanie zmian instytucjonalnych niezbędnych do przystąpienia nowych państw członkowskich. Po utorowaniu drogi ku poszerzeniu Konferencja wezwała do podjęcia bardziej wnikliwej i szerzej zakrojonej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. W 2001 r. Urzędy Przewodniczącego szwedzki i belgijski, działając we współpracy z Komisją Europejską i przy zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego, podjęły szeroką dyskusję z udziałem wszystkich zainteresowanych stron: przedstawicieli Parlamentów krajowych oraz ogółu opinii publicznej – przedstawicielami polityki, gospodarki i środowisk uniwersyteckich, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i in.

Po sprawozdaniu z sesji, która odbyła się w czerwcu 2001 r. w Göteborgu, Rada Europejska podczas obrad w Laeken/Brukseli w grudniu 2001 r. uzgodniła deklarację zawierającą odpowiednie inicjatywy służące kontynuacji tego procesu (formuła konwentu). Proces ten powinien się zająć, między innymi, następującymi zagadnieniami: jak ustalić, a następnie utrzymać dokładniejszy podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności; statusem ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z wnioskami końcowymi Rady Europejskiej z Kolonii; uproszczeniem traktatów nie powodującym zmiany ich treści, mającym na celu zwiększenie ich przejrzystości i zrozumiałości; rolą parlamentów krajowych w architekturze europejskiej. Zwracając się ku powyższym zagadnieniom, konferencja uznaje potrzebę ulepszenia i trwałego zagwarantowania legitymacji demokratycznej i przejrzystości Unii oraz jej instytucji, w celu przybliżenia ich obywatelom państw członkowskich.

Konferencja wyraziła zgodę na zwołanie w 2004 r. nowej Konferencji Międzyrządowej, która zajmie się powyższymi zagadnieniami pod kątem związanych z nimi zmian traktatowych. Konferencja państw członkowskich nie będzie ani przeszkodą, ani warunkiem wstępnym dla procesu poszerzenia. Co więcej, państwa kandydujące, które zakończyły negocjacje akcesyjne z Unią, otrzymają zaproszenia do uczestnictwa w konferencji. Te z państw kandydujących, które negocjacji akcesyjnych nie zakończyły, zostaną zaproszone do udziału w niej w charakterze obserwatorów¹⁹.

¹⁹ Wszystkie wymienione tu deklaracje (w): Tekst Traktatu z Nicei zmieniającego, *op. cit.*, s. 137-170.

Wnioski

Kolejna, już piąta (licząc od Jednolitego Aktu Europejskiego), reforma traktatowa zakończona parafowaniem i podpisaniem Traktatu Nicejskiego potwierdza dwie zasadnicze tendencje, które obserwujemy od lat w rozwoju Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich. Pierwsza z nich dotyczy wzmocnienia supranarodowego (ponadnarodowego) modelu integracji, druga natomiast próby zwiększenia skuteczności i przejrzystości instytucji wspólnotowych. W pierwszym i drugim przypadku Traktat Nicejski wprowadza wiele nowych rozwiązań, które zostały powyżej omówione.

Reforma zakończona Traktatem Nicejskim nie jest ostatnią. Traktat ten zapowiada zwołanie nowej Konferencji Międzyrządowej na rok 2004. Zapowiedzi przedstawicieli instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich sugerują, iż kolejna reforma wewnętrzna w Unii Europejskiej powinna się zakończyć przyjęciem konstytucji europejskiej lub traktatu konstytucyjnego, na dodatek w wyniku obrad Konwentu Europejskiego, podobnego do tego, który uchwalił Kartę Praw Podstawowych UE²⁰. Jeżeli tak się stanie, to będzie to podsumowanie wielu lat reformowania Unii i Wspólnot. Traktat konstytucyjny może się stać „nowym początkiem” Unii Europejskiej, albo... jej końcem, jeżeli nie uzyska wsparcia społecznego obywateli państw członkowskich²¹.

²⁰ Zob. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001, s. 11-47.

²¹ Zob. A. Dumala, Reformy instytucjonalne w Traktacie Nicejskim, (w:) A. Podraza (red.), Traktat Nicejski, Lublin 2001, s. 104.

Kierunek transformacji Unii Europejskiej w aspekcie przewidywanych reform instytucjonalnych

1. Kilka uwag o przesłankach transformacji UE

U progu XXI w. pojawiła się pierwsza niepowtarzalna szansa oddolnego i dobrowolnego zjednoczenia Europy. Dotychczas próby idące w tym kierunku podejmowane były z reguły odgórnie, za pomocą podboju i przemocy. Wydaje się więc, że Europa stopniowo wchodzi w bardziej dojrzałą fazę integracji, w której przy wykorzystaniu metody wspólnotowej (ponadnarodowej) może się pokusić o przejście w kolejną, wyższą fazę jedności mającej bardziej czytelne komponenty federalne.

Jeśli Unia Europejska ma być organizmem sprawnie funkcjonującym w aspekcie mechanizmów podejmowania decyzji (*decision-making*) w grupie 25 państw¹, to nie może się opierać w tej materii na wielu partykularnych centrach decyzyjnych zlokalizowanych przykładowo w państwach członkowskich, gdyż pozostałaby organizmem międzynarodowym (funkcjonującym według metody międzyrządowej – *intergovernmentalism*)² zdolnym w mniejszej lub większej mierze jedynie do koordynowania polityk sektorowych czy osiągania niektórych celów przy zachowaniu groźby silnych egoizmów narodowych. Unia Europejska jest i nadal musi być zintegrowanym organizmem, realizującym jednolite cele w sposób ukierunkowany i zorganizowany. Dlatego też UE winna się przekształcić w mający podmiotowość w prawie międzynarodowym organizm o cechach federalnych z funkcjonalnym i skutecznym aparatem egzekutywnym³. W naszym rozumieniu taka federacja

¹ L. Cram, *Integration Theory and the Study of the European Policy Process*, w: J. Richardson (edited), *European Union. Power and Policy-Making*, New York 1998, ss. 43-44 oraz M. Sbragia (ed.), *Europe-Politics. Institutions and Policymaking in the „New European Community”*, Washington 1992. *De facto* reformy powinny przygotować UE do funkcjonowania w gronie 28 państw, bowiem oprócz 10 państw zakwalifikowanych w Laeken (grudzień 2001) do członkostwa, na podobną perspektywę oczekują także Rumunia, Bułgaria i Turcja.

² Zob. na temat współpracy międzyrządowej (*intergovernmentalism*), A. Lenschow, *Greening the EC Regional and Cohesion Funds. Explaining Variation Across Similar Policy Areas*, EUI Working Papers, RSC No. 97/13, s. 16-17 oraz N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London 1994, s. 79-80.

³ S. Mazey, *The Development of the European Idea-From Sectoral Integration to Political Union*, w: J. Richardson (edited), *European Union. Power and Policy making*, New York 1998, s. 28. Zob. też manifest neofunkcjonalizmu i otwartego neofunkcjonalizmu: E. B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

byłaby organizmem, którego części składowe (państwa członkowskie) przekazałyby instytucjom ponadnarodowym wiele swoich funkcji, choć docelowo taki model otrzymałby cechy federacji państw narodowych. Ponadto UE rozszerzałaby własny katalog ponadnarodowych segmentów integracji składających się z sumy kompetencji cząstkowych (narodowych) cedowanych na poziom ponadnarodowy (*supranational*)⁴.

Pewne komponenty federalne w UE już są rozwijane, w tym m.in. nadrzędność prawa europejskiego nad regulacjami prawa krajowego (supranacjonalność), wspólna waluta, budowa wspólnotowych sił szybkiego reagowania czy europejskiej straży granicznej itd. Zgodnie więc z neofunkcjonalną koncepcją integracji⁵ obecne zabiegi UE ogniskują się na progresywnym rozwoju integracji nie tylko ekonomicznej, ale także politycznej i kładą nacisk na rolę tzw. efektu *spill over*, czyli pozytywnej dynamiki integracyjnej oraz ekspansji współpracy przy jej jednoczesnej instytucjonalizacji. Nieco później zwolennicy integracji regionalnej Leon Lindberg i Philippe Schmitter odkryli oprócz efektu *spill over* jego negatywny biegun przeciwny, tj. efekt *spill back* (brak dynamiki integracyjnej) lub efekt obojętny, *spill around* (dryfowanie integracji)⁶.

Model Europy federacyjnej wspierają przede wszystkim Niemcy i Holandia. Z kolei Wielka Brytania, Szwecja i Dania optują raczej za związkiem suwerennych państw, czyli rodzajem konfederacji. Wydaje się, że kierunek, w którym pójdzie reforma UE, może zostać łatwo zidentyfikowany przez pryzmat prac nad przyszłym europejskim traktatem konstytucyjnym.

Przygotowaniem kolejnej reformy UE oraz opracowaniem dla niej przyszłej konstytucji zajmuje się w UE Konwent, który zainaugurował swoją pracę w Brukseli 28 lutego 2002 r. pod przewodnictwem byłego prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estaing⁷. Zasiada w nim 105 przedstawicieli rządów krajów członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej oraz obserwatorzy z krajów kandydackich (bez prawa weta)⁸. Do przerwy letniej 2002 r. Konwent przechodził fazę

⁴ Model Stanów Zjednoczonych Europy hrabiego Richarda Coudenhove-Kalergii zapożyczony potem przez W. Churchilla i wzorowany na Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej nie musi być tutaj punktem wyjścia. Por. Rede Churchills am 19. September 1946 in Zürich (Auszug), w: C. Gasteyer, Europa nach dem zweite Weltkrieg. Eine Dokumentation, Bonn, s. 43.

⁵ Por też: T. Gehring, Integrating Integration Theory. Neofunctionalism and International Regimes, EUI Working Papers, RSC No. 95/39, s. 3-6.

⁶ *Ibidem*.

⁷ V.G. d'Estaing ma w Konwencie dwóch zastępców: Giuliano Amato z Włoch i Jean-Luc Dehaene z Belgii. W konwencie pracuje sześć specjalnych grup roboczych do spraw: subsydiarności, Karty Praw Podstawowych, podmiotowości prawnej UE, podziału kompetencji, polityki gospodarczej i roli parlamentów narodowych.

⁸ J. Van der Hoef, Mit Verfassung strebt Europa mehr Profil an, „Presse-Auswertung”. Wirtschaftsministerium. Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 4.07.2002, s. 39. Zielone światło dla prac Konwentu dał szczyt Rady Europejskiej w Laeken, który odbył się w grudniu 2001 r.

d'ecoute, czyli wysłuchiwanie propozycji reform i wizji przyszłej Europy. Jesienią 2002 r. prace Konwentu weszły w fazę *d'etude*, czyli sprawdzania i studiowania projektów zmian⁹.

Wstępne plany zakładają, że projekt konstytucji oraz wewnętrznych reform może się pojawić w Konwencie do końca 2003 r. Rok później zwołana zostanie Konferencja Międzyrządowa (*Intergovernmental Conference* – IGC) i wówczas zmiany w traktatach powinny zostać przyjęte przez szefów państw i rządów.

Z pewnością konstytucja wprowadzi UE w fazę silniejszej integracji prawnej¹⁰. Materia regulacyjna konstytucji europejskiej winna uwzględniać przynajmniej dwa filary: pierwszy – instytucjonalny (czytelna konstrukcja instytucjonalna i ściśle określone zakresy kompetencji intrainstytucjonalnych, przejrzysty podział kompetencji interinstytucjonalnych oraz rozgraniczenie kompetencji między sferą władzy na poziomie wspólnotowym, czyli ponadnarodowym a sferą władzy na poziomie państw narodowych¹¹, sprawne mechanizmy podejmowania decyzji i procedowania); drugi – humanitarny (prawa człowieka, katalog praw obywateli UE)¹².

2. Rola Parlamentu Europejskiego i transformacja Rady Unii Europejskiej

Organy kierownicze Unii Europejskiej powinny otrzymać wyraźny i określony zakres kompetencji intrainstytucjonalnych, a ich skład ma uwzględniać interes całej Unii, czyli większości jej obywateli, a nie poszczególnych państw.

W dążeniu do wskazanego wyżej modelu integracji europejskiej czołową rolę winien odgrywać organ przedstawicielski obywateli Unii, czyli Parlament Europejski, który obecnie ma nazbyt hybrydowy charakter kompetencyjny. W przyszłości wszystkie zasadnicze decyzje winny być podejmowane właśnie przez Parlament Europejski. Należy wzmocnić mechanizmy kontrolne Parlamentu oraz rozszerzyć jego kompetencje w procedurze współdecydowania (kodecyzji) na wszystkie polity-

⁹ A. Middel, *Eine Europäische Union nach der Methode Metternich*, „Die Welt”, 28.05.2002.

¹⁰ Koncepcja Wspólnoty Prawa pojawiła się *de facto* już w drugiej połowie lat 50., kiedy pierwszy przewodniczący Komisji Europejskiej Walter Halstein powiedział: „*Das Recht hat die Macht. Nicht die Macht das Recht*”, Ph. Steinberg, *Europa braucht Streit. Der EU-Konvent diskutiert die Form, nicht den Inhalt der europäischen Integration. Dabei hemmt nicht ein Mangel an Demokratie die Einigung, sondern ein Mangel an Politik*, „Presse-Auswertung”, Wirtschaftsministerium. Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, 2.08.2002, s. 42.

¹¹ W tym zakresie pojawiło się żądanie niemieckich krajów związkowych (landów) dotyczące prawa skargi (*Klagerrecht*) przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Postulat ten został oficjalnie przedstawiony w czerwcu 2002 r. w Münden (Dolna Saksonia) podczas spotkania ministrów ds. europejskich krajów związkowych.

¹² W tym filarze konstytucji może zostać wykorzystana Karta Praw Podstawowych (*Chart of Fundamental Rights*).

ki sektorowe¹³. Należy przy tym pamiętać o zasadzie przeciwnej, według której każdy komponent wzmacniający współpracę międzyrządową osłabia bezpośrednio wybierany Parlament Europejski.

Parlament Europejski, podobnie jak dotychczas, winien być wybierany bezpośrednio przez obywateli Unii Europejskiej. Należałoby jednak wprowadzić w większym stopniu zasadę równości – mandat do Parlamentu Europejskiego winien przypadać na zbliżoną liczbę obywateli Unii Europejskiej, niezależnie od przynależności państwowej.

Tradycyjnie państwa złożone (federacje i konfederacje) mają parlamenty dwuizbowe. Tej tradycji winien także uczynić zadość Parlament Europejski. Pierwsza jego izba powinna pochodzić z wyborów powszechnych obywateli Unii Europejskiej, a jego drugą izbą winna się stać obecna Rada Unii Europejskiej, w której reprezentowane byłyby państwa członkowskie, początkowo przez swoje rządy lub inne organy władzy.

Pierwsza izba Parlamentu Europejskiego winna mieć pełnię uprawnień w zakresie ustalonych kompetencji, obejmujących legislację i kontrolę władzy wykonawczej. Wybory do niej – oparte na zasadach powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania oraz proporcjonalności – powinna regulować jednolita ordynacja wyborcza obowiązująca w całej Unii Europejskiej.

Rada Unii Europejskiej winna się przekształcić w drugą izbę parlamentu, czyli *sui generis* senat. Można by zachować liczbę głosów ważonych przyznanych poszczególnym państwom na mocy Traktatu Nicejskiego podpisanego 26 lutego 2001 r.¹⁴ W celu zapewnienia większej legitymizacji demokratycznej obsada miejsc w poszczególnych państwach członkowskich mogłaby pochodzić w drodze wyboru dokonanego przez parlamenty narodowe, ale gdyby to nie było od razu możliwe, wówczas należałoby dążyć do tego, aby o mandacie decydowali wyborcy w danym państwie w drodze demokratycznych wyborów.

Decyzje drugiej izby Parlamentu co do wielu spraw powinny zapadać stosowną większością (może początkowo według metody głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej). Dla niektórych spraw związanych z podstawowymi interesami narodowymi, których krąg winien być konstytucyjnie wyraźnie sprecyzowany, należałoby pozostawić głosowanie na zasadzie jednomyślności (*unanimity*), oczywiście z prawem weta państwa członkowskiego.

¹³ Za podniesieniem znaczenia Parlamentu Europejskiego i rozbudową jego kompetencji opowiadają się przykładowo wszystkie niemieckie kraje związkowe, uznając, że jest to zadanie pracującego już Konwentu. Według wizji landów niemieckich, Parlament powinien decydować o całym budżecie UE i wybierać przewodniczącego Komisji Europejskiej, a jego uprawnienia w procedurze kodecycji powinny zostać rozszerzone na całe ustawodawstwo wspólnotowe.

¹⁴ Traktat ten został przyjęty podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei w dniach 7-11 grudnia 2000 r.

Decyzja drugiej izby uchylająca lub zmieniająca uchwałę pierwszej izby oraz weto państwa członkowskiego winny być rozpatrywane przez pierwszą izbę, która kwalifikowaną większością głosów (*qualified majority voting* – QMV) mogłaby je uchylać. Dla spraw proceduralnych zachowana winna być zasada zwykłej większości głosów (*simple majority voting* – SMV). Jednakże stopniowo zakres stosowalności SMV powinien zostać rozszerzony.

Należy w tym miejscu zasygnalizować pewne tendencje proponowanych zmian w Radzie Unii Europejskiej, jakie zarysowały się w pierwszym półroczu 2002 r. podczas prezydencji Hiszpanii. Otóż wykrystalizowała się wówczas zgoda w kwestii podziału dotychczasowej Rady Unii Europejskiej w składzie ministrów spraw zagranicznych (czyli tzw. Rady Generalnej, *General Council*) na Radę Specjalistyczną (do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) i Radę Przekrojową (oczywiście nazwy obu rad są czysto robocze), która będzie zajmowała się tematami przekrojowymi i przygotowaniem szczytów szefów państw i rządów¹⁵. Ponadto dokonano by zmniejszenie liczby rad sektorowych obradujących w składach ministrów różnych resortów.

W dniach 23-24 maja 2002 r. podczas plenarnego posiedzenia Konwentu rząd brytyjski (w jego imieniu wystąpił minister ds. europejskich Peter Hain) zaproponował powołanie urzędu prezydenta Unii Europejskiej, który byłby umocowany przy Radzie Unii Europejskiej. Prezydent UE byłby wybierany na pięcioletnią kadencję przez szefów państw i rządów, a w jego podstawowych kompetencjach leżałoby kierowanie UE i reprezentowanie jej na zewnątrz. Prezydent stałby ponadto na czele rządu UE¹⁶. Ideę prezydenta europejskiego poparły w Sewilli Francja i Hiszpania¹⁷, co stanowi rzadki przykład zgodności Francji i Wielkiej Brytanii w kwestii przyszłości UE.

Prezydent Unii Europejskiej zastąpiłby obecne półroczne prezydencje, które w wielu przypadkach są anachroniczne, zbyt krótkotrwałe w czasie, z częstymi rotacjami, brakiem stabilności, więc także wydają się chaotyczne i sfragmentaryzowane. Już od pewnego czasu można zaobserwować, że w zakresie Wspólnej Polityki

¹⁵ Obecna Rada Generalna pełni obie funkcje i wykonuje je podczas tego samego posiedzenia. Jest to od dawna model mało efektywny i niezadowolający. Do tego pomysłu skłaniał się także wysoki przedstawiciel UE do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Javier Solana podczas szczytów Rady Europejskiej w Barcelonie (marzec 2002 r.) i Sewilli (czerwiec 2002 r.). Zresztą w obradach szczytu w Sewilli po raz pierwszy oficjalnie uczestniczył przewodniczący Konwentu V. G. d'Estaing.

¹⁶ A. Middel, *Brüsseler Funktionäre fürchten um ihren Einfluss in Europa*, „Die Welt”, 22.05.2002.

¹⁷ Idea powołania prezydenta europejskiego pojawiła się też w brytyjsko-hiszpańskiej propozycji Blair/Aznar ujawnionej podczas szczytu Rady Europejskiej w czerwcu 2002 r. w Sewilli, do której przyłączył się prezydent Francji Jacques Chirac. Według niemieckiego przedstawiciela w Konwencji Petera Glotza, „UE nie potrzebuje prezydenta, który stałby ponad przewodniczącym Komisji Europejskiej”, A. Middel, „Eine Europäische Union nach der Methode Metternich”, *op. cit.*

Zagranicznej i Bezpieczeństwa obecny system półrocznych prezydencji w UE jest nieefektywny.

3. Transformacja Komisji Europejskiej

Aby dokonać precyzyjnego usytuowania Komisji Europejskiej w przyszłej Unii Europejskiej w aspekcie interinstytucjonalnym i kompetencyjnym, należy kilka słów poświęcić dokonany już zmianom w tym organie, a także najnowszym koncepcjom jego wewnętrznej ewolucji.

Wśród podjętych już zmian dotyczących Komisji Europejskiej warto wspomnieć o regulacjach zawartych w Traktacie Amsterdamskim. Uznano tam, że nastąpi zmiana sposobu powoływania i funkcjonowania Komisji. Otóż członkowie Komisji powoływani będą przez kraje członkowskie w porozumieniu z przewodniczącym, który będzie desygnowany przez nie i zaaprobowany przez Parlament Europejski.

Należy także pamiętać, że w dniach 13-14 października 2000 r. podczas nieformalnego szczytu (*provisional meeting*) Rady Europejskiej w Biarritz wstępnie podjęto decyzje o składzie przyszłej Komisji Europejskiej. Zgodnie z ówczesną konkluzją każde państwo członkowskie będzie miało w przyszłości (tj. po planowanych rozszerzeniach Unii Europejskiej) tylko jednego komisarza. Rozwiązanie to ostatecznie zostało potwierdzone w Traktacie Nicejskim.

Z kolei nowy podział głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej, zapisany w Traktacie Nicejskim, miał zrekompensować dużym państwom członkowskim utratę jednego z dwóch komisarzy w Komisji Europejskiej. Uznano, że jeżeli liczba państw w UE wzrośnie do 27, wówczas liczba komisarzy w Komisji wyniesie również 27 (górnym limit), czyli każde państwo będzie mieć po jednym komisarzu (zasada „jedno państwo jeden komisarz”). Liczbę komisarzy Komisji Europejskiej może zmienić Rada UE, ale tylko w drodze kompromisu. Po osiągnięciu przez Komisję liczby 27 komisarzy oraz w przypadku przystępowania nowych państw obowiązywać będzie system rotacji komisarzy¹⁸. Przewodniczącą Komisji Europejskiej uzyskał prawo odwoływania komisarzy.

Spróbujmy teraz dokonać przeglądu najważniejszych propozycji reformy Komisji Europejskiej.

Lionel Jospin proponuje, aby zamiast przekształcenia Komisji w rząd europejski i ograniczenia roli Rady UE (przez przekształcenie jej w drugą izbę Parlamentu

¹⁸ EU-Gipfel beschließt neue Reformrunde bis 2004, „Märkische Oderzeitung”, Frankfurt (Oder), 11. Dezember 2000, s. 1.

Europejskiego) rozbudować tę drugą instytucję poprzez nadanie jej szerszych uprawnień, łącznie z programowaniem nowych ustaw, a nawet łącznie z prawem do rozwiązywania Parlamentu – z inicjatywy Komisji lub państw członkowskich. Sugestia wyłaniania przewodniczącego Komisji przez partię zwycięską w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest z kolei podobna do stanowiska niemieckiego¹⁹.

Bez precyzowania szczegółów premier rzucił także hasło powołania wspólnego rządu strefy euro, który m.in. dysponowałby specjalnym Funduszem Akcji Koniunkturalnej, przeznaczonym do wspierania krajów przeżywających kłopoty finansowe. Nazwał ten rząd ekonomicznym, ale jest to zarazem nawiązanie do dawnego postulatu, by decyzje związane z posiadaniem wspólnej waluty należały nie tylko do „technokratów” Europejskiego Banku Centralnego, ale też do polityków z państw członkowskich²⁰.

Według Joschki Fischera, rysują się dwie opcje europejskiej władzy wykonawczej, czyli rządu Europy. „Albo zdecydujemy się na dalszy rozwój Rady Europejskiej w kierunku europejskiego rządu – tzn. powstałby on z rządów narodowych; albo przejdziemy od dzisiejszej struktury Komisji Europejskiej do bezpośrednio wybieranego prezydenta z szerokimi uprawnieniami wykonawczymi. Możliwe są tutaj również formy pośrednie²¹.” Rząd Europy można by więc wyłonić z rządów narodowych albo – idąc krok dalej – wybierać bezpośrednio prezydenta UE o dużych kompetencjach²².

Z kolei według kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera, Komisja Europejska powinna być „silną europejską egzekutywą”. W projekcie nie pada ani razu określenie „europejski rząd” i nie mówi się też o tym, kto miałby wybierać szefa Komisji – eurodeputowani czy, tak jak dziś, państwa członkowskie²³.

Europejski rząd można stworzyć na dwa sposoby: albo wyłonić go spośród rządów narodowych, albo też wybierać bezpośrednio europejskiego prezydenta o szerokich kompetencjach²⁴.

¹⁹ Europa według Jospina, Marek Rapacki, Paryż (28-05-2001) oraz Francuska wizja Europy, „Głos Szczeciński”, 29.05.2001, s. 9.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Europa: od związku państw do federacji. Pełny tekst wykładu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta 12 maja 2000 r. 25.05.2000.

²² Wizja zjednoczonej Europy ministra Joschki Fischera z komentarzem Adama Michnika, 13.05.2000. Unia Europejska.

²³ Wizja kanclerza Schrödera (projekt uchwały SPD „Odpowiedzialność za Europę”, maj 2001). Schröders Initiative stoßt im Ausland auf wenig Gegenliebe, „Presse-Auswertung”, Wirtschaftsministerium, Schwerin, 2.05.2001, s. 39.

²⁴ *Ibidem*.

Belgia także proponuje, aby przewodniczący Komisji wybierany był w wyborach powszechnych. Ponadto jej premier Guy Verhofstadt chce przekształcenia Komisji Europejskiej w *sui generis* europejski rząd²⁵.

W kwietniu 2001 r. do dyskusji o przyszłości Komisji Europejskiej włączył się prezydent RFN Johannes Rau. W odpowiedzi na krytykę braku demokratycznej legitymacji Komisji Rau zaproponował, aby przewodniczącemu Komisji i jej skład wybierał dwuizbowy Parlament Europejski. Komisja powinna pozostać adwokatem interesu wspólnotowego. Ponadto należy utrzymać jej prawo inicjatywy²⁶ (Komisja jako *first mover* – przyp. J.R.).

Na tle tych rozważań należy zdecydowanie stwierdzić, że już dzisiaj Komisja Europejska jest egzekutywą UE, czyli pełni rolę rządu europejskiego. Praca rządu Unii Europejskiej powinna być przejrzysta i demokratyczna. Wszystkie instytucje UE dzięki jasno sprecyzowanym zakresom kompetencji powinny stopniowo zyskiwać na pozytywnym wizerunku w opinii publicznej. W końcu Komisja stanie się w federacji europejskiej rządem federalnym. Należy zarekomendować także przeprowadzenie zmiany polegającej na przesunięciu niektórych kompetencji Komisji na płaszczyznę regionalną (czyli podmiotów związkowych federacji, w domyśle państw?!).

Po przesunięciu kompetencji na płaszczyznę regionalną Komisja Europejska nie powinna wykluczać dalszej możliwości swojej aktywności na tym poziomie (czyli w podmiotach związkowych), szczególnie w zakresie implementacji prawa wspólnotowego²⁷, stosując przede wszystkim elementy doradztwa. Wynika to z dokumentu dyskusyjnego pt. „Demokratyczna forma rządu europejskiego”, którym 20 komisarzy zajmowało się w marcu 2001 r.²⁸ Byłaby to więc tzw. decentralizacja wertykalna.

Ponadto można założyć wprowadzenie pewnych elementów „czyszczących” (*clearing*) do kompetencji Komisji, na przykład poprzez zastosowanie tzw. decentralizacji horyzontalnej.

²⁵ Niektóre z propozycji belgijskich znalazły się w przyjętej w grudniu 2001 r. na szczycie Rady Europejskiej „Deklaracji z Laeken”, która wytyczyła kierunki i zakres zasadniczej reformy Unii do 2004 r. Zob. J. Bielecki, Belgia przejmuje przewodnictwo w Unii Europejskiej, „Rzeczpospolita”, 3.06.2001-1.07.2001, s. A6.

²⁶ Według Raua przyszły Parlament Europejski otrzymałby własne prawo do proponowania aktów prawnych (prawo inicjatywy). Tym samym monopol w stosunku do inicjatywy ustawodawczej, który od początku Wspólnot Europejskich należy do Komisji Europejskiej, zostałby złamany. Zob. Rau fordert europäische Verfassung, „Presse-Auswertung”, Wirtschaftsministerium, Schwerin, 5.04.2001, s. 43.

²⁷ Pamiętajmy, że obecnie Komisja Europejska jest także strażniczką Traktatów, czyli pełni tzw. funkcję *gate-keeper*.

²⁸ Kompetenzabgrenzung bleibt unklar, „Presse-Auswertung”, Wirtschaftsministerium, Schwerin, 28.03.2001, s. 36.

Trudno obecnie przesądzać, na ile Komisja w trakcie tzw. decentralizacji horyzontalnej powinna być aktywna na płaszczyźnie regionalnej w zakresie implementacji prawa wspólnotowego. Z kolei sama Komisja postrzega to tylko jako jedną z opcji, zauważając przy tym, że taka aktywność nie powinna prowadzić do kolizji z regulacjami konstytucyjnymi państw członkowskich. Dokument potwierdza, że prze-modelowana po 1999 r. komitologia (*comitology*) powinna zostać ponownie zmodernizowana. W ramach zmniejszonych do trzech procedur decyzyjnych UE Komisja dysponuje większym politycznym wpływem niż wcześniej.

Omawiane opcje przewidują wzmocnienie władzy Komisji i tym samym osłabienie Rady oraz dużą przejrzystość procedur decyzyjnych w różnorodnych komitetach²⁹. Komisja jest bardzo trudna do skontrolowania, choć jej poczynania weryfikują Parlament Europejski i Trybunał Rewidentów Księgowych. Ten biurokratyczny model już się przeżył³⁰.

Konkludując, można się pokusić o skonstruowanie pewnego wspólnego mianownika przyszłych zmian dotyczących Komisji Europejskiej (zob. schemat nr 1). Otóż właściwie panuje zgodność, że Komisja będzie rządem europejskim, choć niekoniecznie przyszłej federacji europejskiej. Czyli Unia Europejska jako federacja będzie dysponować własną ponadnarodową egzekutywą. Komisja Europejska rządem federalnym będzie, nawet jeżeli Unia zachowa – jak pisał Joschka Fischer – elementy związku suwerennych narodów. Fundamentem takiej UE musi być „traktat konstytucyjny” (*Verfassungsvertrag*), dzielący kompetencje między instytucje europejskie i narodowe. Powstałaby wówczas „szczupła” federacja europejska, suwerenna, ale jednocześnie oparta na państwach narodowych³¹.

Przewodniczący Komisji winien być mianowany przez Parlament Europejski spośród ugrupowania politycznego, które ma najwięcej mandatów w Parlamencie. Powinien on otrzymać również więcej praw, bowiem będzie kierował rządem tak jak premier. Dyrekcje generalne – o zmniejszonej liczbie – powinny się stać ministerstwami, na czele z ministrami (dotychczas komisarzami).

Obecne stanowisko wysokiego przedstawiciela UE w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i zarazem sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej powinno zostać podzielone między ministra spraw zagranicznych oraz ministra obrony, z dwoma niezależnymi resortami, przy likwidacji stanowiska komisarza ds. polityki zagranicznej, w celu uniknięcia dublowania się kompetencji. Wysoki komisarz powinien być wybierany wspólnie przez przewodniczącego Komisji oraz szefów państw i rządów członkowskich, a tym samym wchodzić w skład

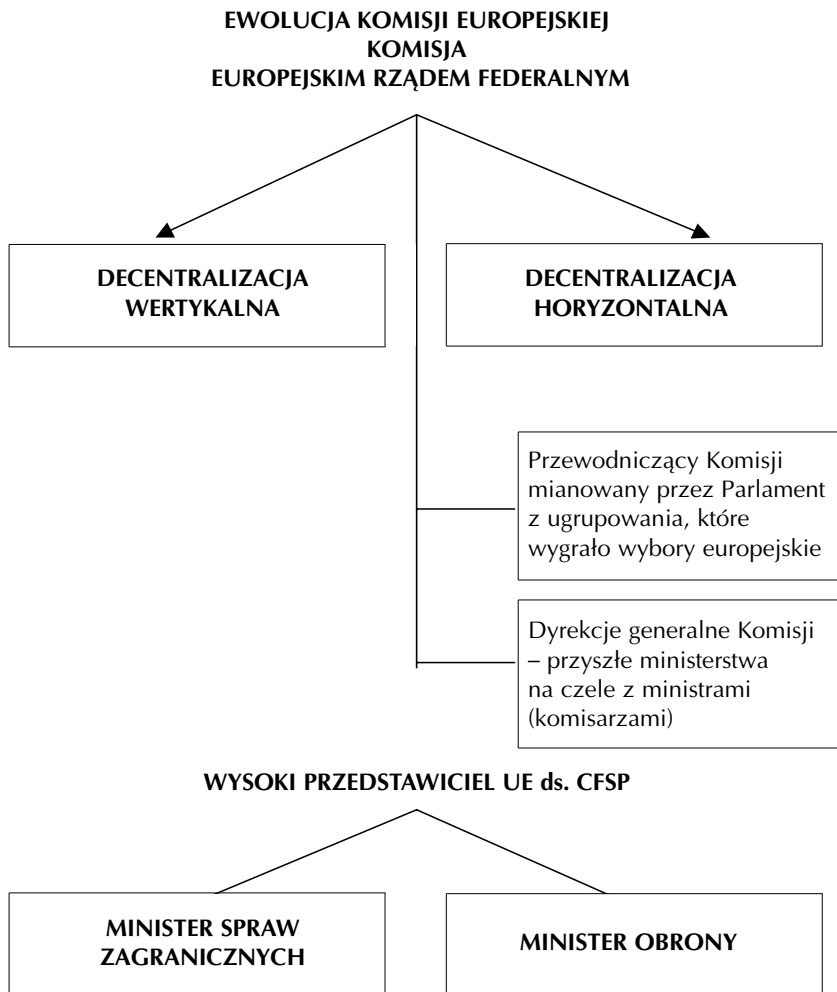
²⁹ *Ibidem*.

³⁰ K. Bachmann, Dokąd zmierza Unia Europejska, „Rzeczpospolita”, 13.09.1999, s. A11.

³¹ Czego chcą Niemcy? Wizja Joschki Fischera (przemówienie na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 12 maja 2000 r.).

Komisji (rządu) w celu lepszej koordynacji polityki zagranicznej UE. W skali długoterminowej niezbędne będzie wykształcenie się w UE wspólnej służby dyplomatycznej³².

Schemat nr 1



Czy władza wykonawcza powinna mieć postać rządu europejskiego lub (i) prezydenta? Jedną z możliwości byłoby rozpoczęcie zmian na kanwie dzisiejszej Komisji Europejskiej, które zmierzałyby w kierunku wybieranego bezpośrednio lub pośred-

³² Oznacza to oczywiście włączenie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do kompetencji Komisji Europejskiej.

nio w wyborach powszechnych prezydenta (na ten temat zob. także pkt 2). Powinien on mieć szerokie uprawnienia wykonawcze. Wydaje się jednak, że dla większej przejrzystości czynnika egzekutywnego obok rządu federalnego nie jest potrzebny urząd prezydenta Unii Europejskiej. Wówczas system polityczny przyszłej federacji nabrałby charakteru gabinetowego. Jednak władza wykonawcza musi być silna i sprawna, bowiem tylko taka jest najbardziej odpowiednia dla organizmów federalnych.

4. Reforma Rady Europejskiej

Rada Europejska (*European Council*) jest najwyższą instytucją polityczną Unii Europejskiej. Decyduje o kierunkach jej rozwoju i strategii działania. Praktyka funkcjonowania Wspólnot Europejskich³³ pokazuje, że Rada Europejska nie należąc do pięciu głównych instytucji kierowniczych, jest wobec nich strukturą nadrzędną. Jej działalność początkowo nie była ściśle sformalizowana, choć opierała się na tzw. regulaminie ramowym. Skład Rady (szefowie państw i rządów) praktycznie decyduje o jej kształcie i pozwala wyraźnie zdefiniować ją jako organ międzyrządowy³⁴.

Aby stwierdzić, w jakim kierunku powinny podążać zmiany w funkcjonowaniu Rady Europejskiej, należy kilka słów poświęcić jej obecnej aktywności i kierunkom ewolucji.

Rada podczas szczytów europejskich (*European Summits*) może omawiać *de facto* wszystkie tematy, które kraje członkowskie Wspólnot uważają za istotne³⁵. Rada nie musi się trzymać porządku omawiania najważniejszych kwestii zaproponowanych przez Komisję Europejską czy Radę Unii Europejskiej; może nawet scedować niektóre zagadnienia do rozpatrzenia w instytucjach kierowniczych Wspólnot. Ten mechanizm cedowania pozwala unikać w Radzie problemów kontrowersyjnych lub spornych, które utrudniałyby obrady i obciążały stosunki między państwami członkowskimi i ich przywódcami.

³³ Jedną z trzech klasycznych Wspólnot Europejskich tworzących Unię Europejską oraz historycznie pierwszą z nich – Europejską Wspólnotę Węgla i Stali przestała istnieć 23 lipca 2002 r. wraz z upływem klauzuli *ratione temporis* zawartej w Traktacie Paryskim, wynoszącej 50 lat od daty jego wejścia w życie.

³⁴ Rada zbiera się z reguły dwa razy w roku na tzw. szczytach szefów państw i rządów. Ponadto mogą być zwoływane naiefORMALNE posiedzenia Rady (*provisional meetings*) poświęcone pilnemu problemowi, który nie może zostać odłożony. Ponadto w czerwcu 2002 r. zaproponowano, aby wprowadzić do katalogu spotkań Rady Europejskiej trzeci rodzaj, którym byłyby tzw. szczyty kryzysowe (*crisis summits*), zwoływane w ekspresowym tempie w razie zagrożenia bezpieczeństwa.

³⁵ Podczas szczytów Rada na drodze porozumienia podejmuje uchwały zwane deklaracjami. Są to akty o charakterze politycznym, a nie prawnym, nie mają więc mocy wiążącej dla poszczególnych instytucji lub Wspólnot w Unii. Deklaracje mogą mieć jednak charakter doradczy lub charakter zaleceń dla innych instytucji Wspólnot Europejskich.

Rada Europejska może również podejmować uchwały jako „Rada w składzie szefów państw i rządów” (zgodnie z art. 203 ex 146 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej w wersji skonsolidowanej)³⁶, wówczas do złudzenia przypomina ona Radę Unii Europejskiej, która przecież zmienia skład w zależności od tematyki obrad. W tym kształcie Rada Europejska mogłaby być rozumiana jako Rada Szefów Państw i Rządów. Takie ujęcie daje jej możliwość podejmowania uchwał mających moc prawną według wszystkich procedur znanych i stosowanych w Radzie Unii Europejskiej, takich jak: głosowanie na zasadzie jednomyślności (*unanimity*), kwalifikowaną większością głosów lub zwykłą większością głosów.

Jedną z istotnych funkcji Rady polega na informacyjnej i tajnej wymianie poglądów między szefami rządów, która odbywa się bez udziału ministrów spraw zagranicznych i innych urzędników. Po każdym szczycie Rada Europejska składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie ze swoich obrad, a raz w roku opracowuje pisemne sprawozdanie o postępie w rozwoju Unii Europejskiej. Obowiązek sporządzania tych sprawozdań pozwala ostrożnie stwierdzić, że Rada Europejska jest w swoisty sposób oceniana przez Parlament Europejski lub wręcz przed nim odpowiedzialna. Parlament nie może jednak wpływać na decyzje lub działania Rady.

Wykaz nr 1

Kompetencje Rady Europejskiej z podziałem na najważniejsze sektory

- | | |
|--|---|
| 1. Wspólnoty Europejskie | Rada ustala kierunki polityki Wspólnot oraz długookresowe strategie działania; ponadto zwołuje Konferencje Międzyrządowe (IGC). |
| 2. Unia Gospodarcza i Walutowa | Rada zajmuje stanowisko na temat długoterminowych celów polityki gospodarczej (art. 99 ex 103 TWE) ³⁷ |
| 3. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa | Rada określa ogólne zasady i cele (art. 18 ex J.8 TUE) ³⁸ , opracowuje i uchwała wspólne strategie (<i>common strategies</i>), |
| 4. Polityka Spraw Wewnętrznych i Sprawiedliwości | Rada przedkłada ogólne zasady oraz kierunki tej polityki. |

³⁶ Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, w: Dokumenty europejskie, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tafelska, tom III, Lublin 1999, s. 263.

³⁷ *Ibidem*, s. 171-173.

³⁸ Traktat o Unii Europejskiej, w: Dokumenty europejskie, *op. cit.*, s. 65.

Z upływem czasu Rada Europejska przyjmowała uchwały w sposób bezpośredni, niejako z pominięciem Rady Unii Europejskiej. Jest to dowód na częściowe przejęcie przez nią pewnych politycznych kompetencji prawodawczych od RUE. Oczywiście proces ten musiał się odbywać kosztem prerogatyw RUE, która ponadto otrzymuje od Rady Europejskiej konkretne zalecenia (podobnie zresztą jak i Komisja Europejska) co do wykonania określonych zadań albo podjęcia niezbędnych działań lub czynności prawnych. Rada Europejska przede wszystkim zleca RUE transformację swojej woli politycznej na normę prawną ujętą w akcie prawnym jako jej nośniku³⁹. Tym samym Rada Europejska (reprezentując czynnik rządowy) już obecnie ingeruje w mechanizmy decyzyjne UE, które w związku z tym nie są wolne od interesu narodowego czy też zabiegów wokół utrzymania prestiżu państw oraz osiągnięcia przez nie korzyści. Każda próba załatwienia w Radzie interesu partykularnego – mimo osiągniętych kompromisów – osłabia ponadnarodowy pierwiastek integracji wewnątrzspółnotowej.

Ponadto Rada Europejska inicjuje niektóre akty prawne i tym samym wchodzi w zakres prawa inicjatywy pozostającego w wyłącznej gestii Komisji Europejskiej. Prawo inicjatywy (opracowanie lub sformułowanie wniosku inicjującego procedurę ustawodawczą aktu prawnego) Rady Europejskiej usytuowane jest zresztą niejako ponad prawem inicjatywy Komisji Europejskiej, bowiem ta ostatnia tylko przejmuje impuls Rady, nie będąc sama jego generatorem. Wyłączność Komisji Europejskiej w zakresie prawa do inicjatywy nie ma więc potwierdzenia w praktyce wewnętrznej.

W konsekwencji zarówno kompetencje RUE, jak i Komisji Europejskiej zostały osłabione w wyniku funkcjonowania Rady Europejskiej. Wychodząc z tych przesłanek, można przedstawić kilka najbardziej znanych prób reformy lub nakreślenia przyszłych ram funkcjonowania Rady Europejskiej.

Kancelerz Niemiec Gerhard Schröder oraz niemieccy socjaldemokraci zaproponowali w 2001 r., aby Rada Europejska stała się europejską izbą państw (na wzór *Bundesratu*)⁴⁰.

„Ponadto niemiecki rząd federalny, podobnie jak rządy innych krajów partnerskich UE, faworyzuje ustanowienie niewiążącego forum, którego wyniki byłyby zbierane przez specjalnie do tego powołany komitet sterujący, a następnie przedkładane Radzie Europejskiej. W Bundestagu mówi się o czymś w rodzaju „konwentu” (nie mającego nic wspólnego z Konwentem pod przewodnictwem V.G. d’Estaing), połączonego z Parlamentem Europejskim, który przygotowywałby decyzje dla Rady Europejskiej”⁴¹.

³⁹ K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń-Warszawa 1999, s. 204.

⁴⁰ Wizja kanclerza G. Schrödera (projekt uchwały SPD „Odpowiedzialność za Europę”, maj 2001). Por. też: Schröders Initiative stoßt im Ausland auf wenig Gegenliebe, „*Presse-Auswertung*”, Wirtschaftsministerium, Schwerin, 2.05.2001, s. 39.

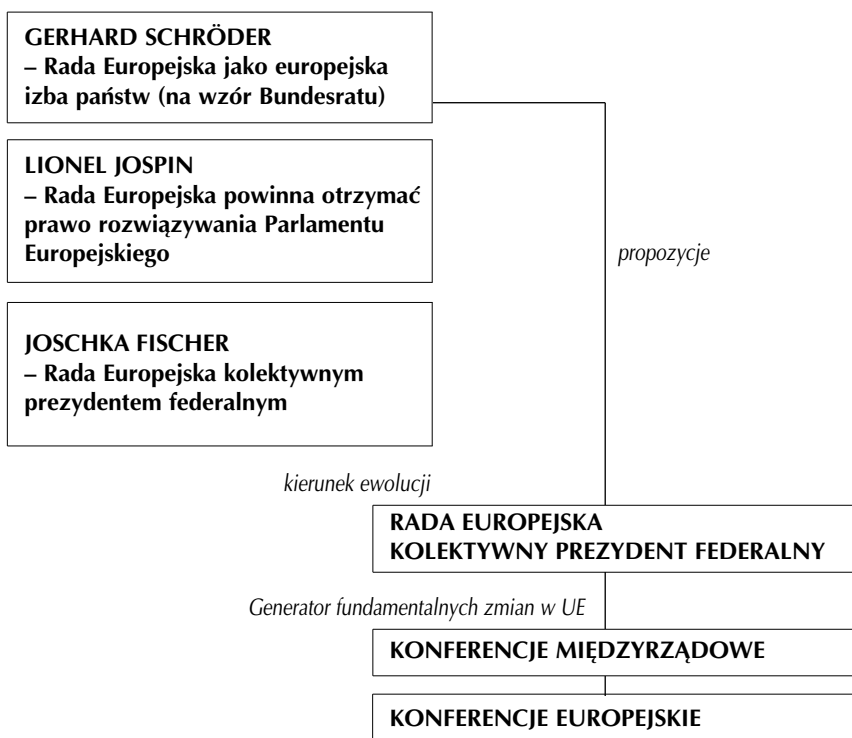
⁴¹ *Ibidem*.

Premier Francji Lionel Jospin nie proponuje rewolucji w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich, choć uznaje, że należy powołać stałą Radę Unii Europejskiej (Radę Ministrów). Według niego stała Rada Unii Europejskiej powinna inicjować, przygotowywać i koordynować prace ponad Radą Europejską. Z kolei Rada Europejska powinna mieć prawo rozwiązywania Parlamentu Europejskiego na wniosek Komisji Europejskiej lub państw członkowskich⁴².

Z kolei minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer snuje wizję rozwoju Rady Europejskiej w kierunku europejskiego rządu, który powstałby z rządów narodowych. Oczywiście wszystkie kraje UE musiałyby podporządkować się nowej władzy. Tylko wtedy Europa może się stać konkurencyjna wobec USA i Japonii (zob. schemat nr 2).

Schemat nr 2

EWOLUCJA RADY EUROPEJSKIEJ



⁴² Jest to odmienne od niemieckiego usytuowanie RUE w systemie instytucjonalnym UE. Niemiecki projekt (G. Schrödera) zakłada uczynienie z RUE niższej izby Parlamentu Europejskiego. Francuska wizja Europy, „Głos Szczeciński”, 29.05.2001, s. 9.

Te propozycje oraz skład, dotychczasowa aktywność i kompetencje Rady Europejskiej pozwalają na usytuowanie jej w przyszłym systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej jako kolektywnej głowy – zbiorowego prezydenta – europejskiej federacji państw narodowych, który będzie – podobnie jak dotychczas – podejmować decyzje polityczne o charakterze zasadniczym, pobudzać Unię Gospodarczą i Walutową oraz przyszłą Unię Polityczną, wyznaczać kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, wspierać wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego oraz społeczno-polityczną aktywność Unii Europejskiej. Rada Europejska powinna także zajmować stanowisko w sprawach o zasięgu światowym oraz koordynować politykę zagraniczną państw członkowskich⁴³. Ponadto wskazywać na możliwość poszerzania współpracy na nowe dziedziny i obszary, uchylać wytyczne dla całej UE⁴⁴. Na forum Rady zapadać będą uchwały dotyczące stowarzyszenia państw lub przyjęcia nowych członków. Taki kolektywny prezydent może być alternatywą dla prezydenta UE zainstalowanego przy Radzie Unii Europejskiej, według propozycji Blair/Aznar.

W takiej konfiguracji instytucjom Wspólnot Europejskich, do których kierowane będą wytyczne Rady, trudno będzie polemizować z ich celowością lub zakresem, bowiem szczebel ich inicjowania będzie bezdyskusyjnie najwyższy. Realizacja nakreślonych przez Radę Europejską celów może sprawiać pewne trudności w instytucjach kierowniczych Wspólnot Europejskich, szczególnie w kwestii doboru metod i instrumentów, o których sama Rada nawet dzisiaj najczęściej nic nie mówi lub wypowiada się dość enigmatycznie.

Mimo podejmowanych już prób usytuowania Rady Europejskiej na tle innych instytucji Wspólnot, relacje między nimi nie są czytelne ani ściśle regulowane w prawie wspólnotowym. Ich definicja może więc jedynie opierać się na interinstytucjonalnej praktyce wspólnotowej⁴⁵. Dlatego ewolucja Rady w kierunku kolektywnego prezydenta federalnego pomogłaby zniwelować nieprecyzyjność tych zależności. Istnieje jednak pewna trudność. Otóż Rada Europejska, choć nie jest instytucją Wspólnot Europejskich, wnosi do procesu integracji wewnątrzunijnej wiele nowych impulsów, ale z drugiej strony wnosi również zbyt silne pierwiastki narodowy i międzyrządowy, co dla procesu integracji wertykalnej, o charakterze ponadnarodowym czy też ponadpaństwowym nie stanowi pozytywnego wkładu. Jednak rosnąca rola Rady Europejskiej w procesach stanowienia prawa wspólnotowego pozwala zaobserwować w ewolucji zachowania się Rady oraz w jej dorobku prawnym coraz silniejsze tendencje supranacjonalne. Zakładając, że ten kierunek rozwoju utrzyma się, należy się spodziewać również stopniowego wzrostu roli Rady w procedurach

⁴³ B. Soetendorp, *Foreign Policy in the European Union. Theory, History and Practice*, London, New York 1999.

⁴⁴ J. Galster, C. Mik., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 77.

⁴⁵ B. Soetendorp, *op. cit.*, s. 71.

decyzyjnych Unii Europejskiej. Postulat uwspólnotowienia Rady Europejskiej wydaje się więc jak najbardziej racjonalny.

Reforma Rady Europejskiej wzmocniłaby przejrzystość całego mechanizmu decyzyjnego UE. Oczywiście musiałyby się to odbyć kosztem pomniejszenia kompetencji państw członkowskich na rzecz instytucji ponadnarodowych. Już obecnie Rada Europejska zwołując Konferencje Międzyrządowe, koordynuje przygotowania i opracowanie fundamentalnych reform oraz zmian w pierwotnym prawie wspólnotowym stanowiącym.

Nadrzędną pozycję Rady Europejskiej jako kolektywnego prezydenta wywodzić należy nie z podległości innych instytucji kierowniczych wobec niej, bowiem Rada nie zalicza się do organów wspólnotowych, ale z jej pozycji w całej Unii Europejskiej, która wyraźnie wskazuje, że Radę należy sytuować ponad innymi instytucjami Wspólnot, bowiem *de facto* jest ona instytucją Unii Europejskiej. Wynika to z międzyrządowego, a nie ponadnarodowego składu Rady oraz charakteru jej obrad, choć zalecane przez nią kierunki rozwoju integracji i sposoby rozwiązań problemów bieżących mogą mieć i często mają charakter ponadnarodowy. Choć obecnie działalność Rady Europejskiej nie podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, to po reformie powinien się pojawić pewien element kontroli Parlamentu lub Trybunału nad przyszłym kolektywnym prezydentem federalnym.

Elementem potwierdzającym taki rozwój jest decyzja podjęta podczas szczytu w Nicei, według której Rada będzie w przyszłości obradować w jednym miejscu (Bruksela), a nie w różnych miastach krajów sprawujących półroczną prezydencję w UE. Jest to element porządkowania i stabilizowania pozycji Rady Europejskiej w Unii Europejskiej⁴⁶.

Można się pokusić o stwierdzenie, że Rada Europejska *de facto* już dziś pełni rolę *sui generis* kolektywnego prezydenta Unii Europejskiej. Przyszła reforma instytucjonalna w UE powinna po prostu stan ten usankcjonować i wkomponować Radę w system decyzyjny, z precyzyjnym podziałem kompetencji.

5. Wnioski

Przedstawione wcześniej kierunki zmian w zakresie kompetencji, usytuowania oraz funkcjonowania instytucji Unii Europejskiej mają oczywiście o wiele szerszy wymiar. Celem ostatecznym miałyby być Federacja Europejska Państw Narodowych (niekoniecznie superpaństwo europejskie⁴⁷), która jednak przejęłaby pewne kompe-

⁴⁶ W tym celu Belgia zamierza rozpocząć budowę centrum kongresowego w Brukseli, gdzie od 2002 r. organizowane byłyby wszystkie szczyty Rady Europejskiej.

⁴⁷ P. Taylor, *The Limits of European Integration*, New York 1983.

tencje państw narodowych⁴⁸. W Federacji Europejskiej należy jasno podzielić uprawnienia między Brukselą (czynnik ponadnarodowy, wspólnotowy) a państwami członkowskimi (czynnik narodowy).

Już w Maastricht trzy elementy suwerenności nowoczesnego państwa demokratycznego – własną walutę, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne – po raz pierwszy powierzono wyłącznie instytucjom europejskim, dokonując jednocześnie ich podziału na trzy filary. Zabieg cedowania części suwerenności państw członkowskich na rzecz instytucji wspólnotowych miał miejsce już wcześniej i w wielu dziedzinach proces ten trwa. Ostatnio występuje w pierwszym filarze, czyli m.in. na polu wspólnej waluty europejskiej (ograniczenia monetarnych, pieniężnych oraz emisyjnych kompetencji państwa). W tym filarze trzeba zharmonizować także podatki od firm. Zabieg ten stosowany jest także w filarze trzecim, wraz z propozycją powołania wspólnej, europejskiej straży granicznej oraz dzięki działaniom zmierzającym do uwspólnotowienia polityki azylowej i imigracyjnej.

Wprowadzenie euro oznaczało nie tylko zwieńczenie integracji gospodarczej, lecz było też aktem głęboko politycznym. Waluta bowiem jest nie tylko wielkością ekonomiczną, lecz i symboliczną. Wspólna gospodarka i waluta – przy braku odpowiednich struktur politycznych – mogą jednak w przyszłości powodować napięcia, które doprowadzą do kryzysów w Unii. Stanie się tak również wówczas, gdy proces zjednoczenia (uwspólnotowienia zakresów objętych dotychczas współpracą międzyrządową) nie zostanie zakończony.

W filarze pierwszym Lionel Jospin proponuje ponadto, aby UE stworzyła rząd gospodarczy, który administrowałby funduszami, wspierającymi poszczególne państwa strefy euro w razie pojawienia się w ich systemach gospodarczych kłopotów o charakterze czysto ekonomicznym⁴⁹.

Już niedługo szersze przeniesienie pewnych kompetencji narodowych na szczebel wspólnotowy może wystąpić w filarze drugim, przede wszystkim na polu *Common Defence*, (powołanie wspólnych sił wojskowych w oparciu o reformy zaproponowane w Nicei). Ponadto tylko w Brukseli mają zapadać decyzje o polityce zagranicznej i wojskowej. Filar drugi, czyli Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa powinien zostać wzmocniony poprzez jego uwspólnotowienie, czyli dodanie do kompetencji Komisji Europejskiej. Obecnie jest on w dużej mierze wciąż międzyrządowy. Symptomy tego wzmocnienia można zauważyć już w Traktacie

⁴⁸ „Rzeczpospolita”, 30.06.2001-1.07.2001, s. A2.

⁴⁹ Francuska wizja Europy, „Głos Szczeciński”, 29.5.2001, s. 9. Przykładowo problemy z deficytem w kasie publicznej miały w 2002 r. Niemcy i Portugalia, co sprawiło, że spotkały się one z groźbą upomnienia ze strony Komisji Europejskiej, która stoi na straży Paku Stabilizacji obowiązującego w obszarze euro. Należy przypomnieć, że mowa jest w tym miejscu o jednym z czterech klasycznych kryteriów konwergencji wywodzących się z Traktatu o Unii Europejskiej, które mówi, że roczny deficyt w budżecie nie może przekraczać 3% produktu narodowego brutto.

Niejskim. Szefowie państw i rządów UE formalnie potwierdzili potrzebę stworzenia Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*Common European Security and Defence Policy – CESDP*). Już w 2001 r. UE rozpoczęła budowę własnego zaplecza politycznego i planistycznego, co w przyszłości pozwoli zbudować unijną, wspólną obronę. Krokiem ku temu jest zgoda w kwestii powołania stałego Komitetu Politycznego, Komitetu Wojskowego oraz Sztabu Generalnego przyszłych sił europejskich (ok. 60 tys. żołnierzy zdolnych do szybkiego reagowania). Komitetem Wojskowym miałby kierować niemiecki generał Rainer Schuwirth⁵⁰.

Zmiany te mają pozwolić Unii najpóźniej do 2003 r., niezależnie od NATO lub USA, osiągnąć taki poziom zdolności operacyjnej, który umożliwi przewyżczenie kryzysów politycznych w bezpośrednim sąsiedztwie UE poprzez sprawne przerzucanie sił szybkiego reagowania do każdego miejsca zagrożenia.

Z kolei w filarze trzecim racjonalnym zaleceniem wydaje się być powołanie europejskiej prokuratury oraz policji granicznej. Już w Tampere Rada Europejska wyznaczyła początek nowego, dalekosiężnego projektu integracyjnego – budowy wspólnej przestrzeni prawnej i bezpieczeństwa wewnętrznego. Europa obywateli staje się coraz bliższa. Wspólne prawo może mieć dużą moc integracyjną⁵¹.

Jednak z drugiej strony pewne kompetencje powinny wrócić do państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza polityki regionalnej oraz rolnej⁵². Reforma instytucjonalna wbrew pozorom mogłaby sprzyjać rozszerzeniu i wzmocnieniu samodzielnej polityki wobec regionów, a także polityki strukturalnej państw członkowskich.

Reforma instytucjonalna powinna przede wszystkim przynieść bardziej klarowny podział kompetencji między instytucjami kierowniczymi UE, ale także bardziej przejrzysty rozdział płaszczyzn między trzema filarami UE. W sprawach waluty, obrony, gospodarki, rolnictwa, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, spraw wewnętrznych (policji wymiaru sprawiedliwości) powinno dojść do podziału suwerenności między państwa narodowe a instytucje wspólnotowe (Joschka Fischer)⁵³.

Z powyższych rozważań wynika następujący wniosek: powinno nastąpić przede wszystkim uwspólnienie wszystkich zakresów należących do dotychczasowych trzech filarów oraz utworzenie filaru czwartego, czyli wspólnej obrony (*Common Defence*), poprzez wydzielenie go z filaru drugiego. Pierwsze zadanie może zostać zrealizowane poprzez przesunięcie pewnych kompetencji ze szczebla

⁵⁰ T. Gack, *Zügige Eroberung. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist nun beschlossene Sache*, „Der Tagesspiegel”, Berlin, 9 Dezember, 2000, s. 6.

⁵¹ Europa: od związku państw do federacji. Pełny tekst wykładu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta 12 maja 2000 r. 25-05-2000.

⁵² Wizja kanclerza G. Schrödera (projekt uchwały SPD „Odpowiedzialność za Europę”, maj 2001).

⁵³ Europa: od związku państw do federacji, *op. cit.*

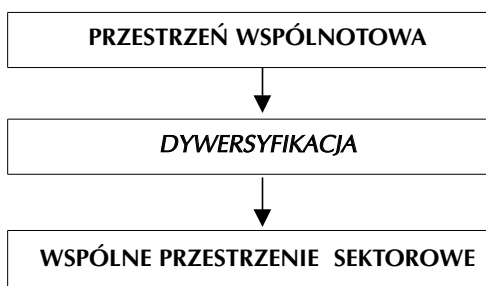
narodowego na szczebel wspólnotowy oraz poprzez zastępowanie współpracy międzyrządowej (horyzontalnej) współpracą ponadnarodową (wertykalną). Drugie zadanie zostanie zrealizowane wraz z ustanowieniem wspólnej, rzeczywistej siły militarnej. Docelowo jednak Unia Europejska powinna się składać tylko z dwóch filarów: 1. Unii Gospodarczej i Walutowej (*de facto* już zbudowanej), 2. Unii Politycznej, powstałej z fuzji filarów drugiego (zewnętrznego), trzeciego (wewnętrznego) i czwartego (obronnego).

W przypadku niechęci niektórych państw do ponadnarodowego (wertykalnego) sposobu współpracy lub braku ich zdolności do podjęcia zobowiązań z tego tytułu, na szczeblu wspólnotowym mogłyby one pozostawać poza pewnymi kręgami czy sferami integracyjnymi⁵⁴. Z kolei te kraje, które chcą ściślejszej (bardziej pogłębionej) integracji, mogą wykorzystać znane już mechanizmy integracyjne: ściślejszej lub bliższej współpracy (*closer co-operation procedure*), mechanizm twardego jądra UE, Europa wielu prędkości (*Europe of multi-speeds*) czy zmiennych geometrii (*variable geometries*).

Wydaje się, że filarowa budowa Unii Europejskiej już jest i nadal będzie stopniowo dywersyfikowana na merytoryczne zakresy działalności wspólnotowej, jakimi są wspólne przestrzenie (*common spaces, common areas*), np. wspólna przestrzeń badawczo-naukowa, wspólna przestrzeń prawna i bezpieczeństwa wewnętrznego, wspólna przestrzeń transportowa itd. (zob. schemat nr 3), choć sama liczba filarów docelowo powinna się zmniejszyć do wymienionych już wyżej dwóch unii (gospodarczej i walutowej oraz politycznej) w Unii Europejskiej.

Schemat nr 3

Dywersyfikacja przestrzeni wspólnotowej



⁵⁴ Już obecnie widać tego typu zachowanie członków UE. Przykładowo Wielka Brytania jest poza partykularnym obszarem Schengen i poza obszarem euro, Irlandia jest poza obszarem Schengen, Dania i Szwecja pozostają wciąż poza obszarem euro. W przyszłości nie jest wykluczone, że neutralne państwa UE: Szwecja, Finlandia, Austria i Irlandia nie będą chciały przystąpić do wspólnej obrony, aby nie naruszać swojego neutralnego statusu międzynarodowego.

Nakreślone tendencje ewolucji przestrzeni wspólnotowej (składającej się z wielu przestrzeni sektorowych) wraz z reformą instytucji kierowniczych oraz rozwojem konstytucyjno-prawnym mogą w skali długoterminowej przyczynić się do wykreowania nowego modelu politycznego wewnątrz federalnie zintegrowanej Unii Europejskiej.

Kościoły i związki wyznaniowe w regulacji prawnej Unii Europejskiej

Wielokrotnie i na wiele sposobów architekci „nowej Europy” próbują potwierdzać, że w obecnym kształcie Unia Europejska jest wspólnotą światopoglądowo i religijnie neutralną. Nie może być więc mowy o tłumieniu życia religijnego w społeczeństwach europejskich, ani ateizacji sfery publicznej. Nie roszcząc sobie kompetencji w sprawach religijnych i wyznaniowych, prawo UE nie chce regulować wewnętrznych problemów wspólnot i Kościołów, ani też nie próbuje utożsamiać się z którymkolwiek z nich. Podobnie jak demokratyczne państwo, Unia szanuje wolność i godność człowieka, jego prawo do wyboru religii i przekonań. Porządek prawny UE opiera się na wspólnych wartościach, tradycyjnie ożywianych i pielęgnowanych przez Kościoły¹.

1. „Klauzula kościelna”

Stosunek Unii Europejskiej wobec Kościołów i wspólnot religijnych najpełniej określa „Klauzula kościelna”, zawarta w Akcie Końcowym Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r.: „Unia Europejska przestrzega oraz nie narusza statusu, jakim się cieszą Kościoły oraz stowarzyszenia i wspólnoty religijne w Państwach Członkowskich, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawnymi. Unia Europejska przestrzega w równej mierze statusu organizacji o charakterze filozoficznym i bezwyznaniowym”².

W tak sformułowanej „Klauzuli kościelnej” Unia Europejska wyraża następujące prerogatywy:

- Kościoły i związki wyznaniowe cieszą się w państwach członkowskich szczególną, choć różną opieką prawną.

¹ Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej, *Unia Europejska. Informator o Kościołach*, Warszawa 2000, s. 6.

² Chociaż „Klauzula kościelna” weszła do Traktatu jako część składowa Aktu Końcowego Układu Amsterdamskiego, stanowi jej konstruktywną całość. O jej przyjęciu postanowili jednomyślnie przedstawiciele rządów państw UE na posiedzeniu w dniach 9-10 czerwca 1997 r. Uzgodniony tekst w języku angielskim brzmi: „The European Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations or communities in the Member States. The European Union equally respects the status of philosophical and nonconfessional organisations”.

- W poszczególnych państwach członkowskich ukształtowały się rozmaite modele stosunków między Kościołem a państwem, co jest wynikiem ich tożsamości narodowej i kulturowo-historycznej.

Po bliższej analizie zauważamy, że w krajach członkowskich Unii Europejskiej występują co najmniej trzy modele stosunków Kościół-państwo. Są to:

- Ostra separacja (zdecydowana opozycja Kościół-państwo). Konstytucyjna zasada świeckości państwa jest tam interpretowana w duchu oświeceniowego laicyzmu. Kościołom nie przyznaje się podmiotowości publiczno-prawnej, religię traktuje się jednak jako sferę prywatną, a wspólnotowy charakter wiary religijnej nie jest podstawą do jej wspierania. Taki model występuje np. w prawodawstwie Francji.
- Przyjazny rozdział. Taki model występuje w prawie wyznaniowym krajów i regionów obszaru języka niemieckiego (np. Niemcy, Austria, Lotaryngia, Alzacja), a także we Włoszech, Portugalii i Hiszpanii. U jego podstaw leżą dwustronne umowy o charakterze konkordatowym, określające stosunki państwa z Kościołami w duchu przyjaznej separacji i wielostopniowej współpracy. Kierując się zasadą nieidentyfikacji z określonymi wspólnotami wyznaniowymi, respektuje ich niezależność i autonomię, gwarantuje wolność przekonań i praktyk religijnych. W dziedzinach, w których sprawy religijne i świeckie przenikają się dla wspólnego dobra obywateli, państwo okazuje gotowość do współdziałania z Kościołami na zasadzie partnerskiej.
- Unifikacja. Taki model stosunków między państwem a Kościołem, zbliżony do modelu państwa wyznaniowego lub Kościoła państwowego (narodowego), reprezentują niektóre kraje członkowskie Unii Europejskiej, tradycyjnie protestanckie, jak Wielka Brytania, Dania, Szwecja czy prawosławna Grecja. Kościelne instytucje prawne i systemy finansowe w tych państwach nie są niezależne. Decyzje polityczne państwa ingerują w wewnętrzne sprawy Kościoła, Kościół zaś zachowuje historycznie określoną obecność w strukturach państwa. Dziś jednak te historyczne więzy stopniowo się zmieniają.

Wymóg poszanowania przez Unię Europejską tożsamości poszczególnych narodów Europy jest zapisany także w Traktacie z Maastricht (tytuł I, art. F, 1): „Unia respektuje tożsamość narodową Państw Członkowskich, których systemy rządów opierają się na zasadach demokracji”. Zapis w *Karcie podstawowych Praw Unii Europejskiej* jest bardzo ogólny (rozdz. III, art. 22): „Unia szanuje różnicowanie kulturowe, religijne i językowe”³.

³ Tekst *Karty podstawowych praw Unii Europejskiej* w: S. Rabiej, *Jedność Europy a podział chrześcijaństwa (1950-2000)*, Opole 2000, s. 236-247.

2. Stanowisko Kościołów

Współczesna Europa jest miejscem spotkania wielu wyznań i religii. Pluralizm religijny wyraża się m.in. w różnorodności stanowisk wielkich religii i Kościołów europejskich wobec procesu jednoczenia się Starego Kontynentu. Dostyc znamienne jest tu zaangażowanie przedstawicieli trzech największych konfesji: katolicyzmu, protestantyzmu i prawosławia. Kościoły te wypracowały nie tylko swoje własne stanowisko wobec integracji europejskiej, ale ponadto zdołały ustalić w duchu dialogu wspólną deklarację w tej kwestii⁴. Zanim doszło do jej podpisania, musiały wykrystalizować się stanowiska poszczególnych Kościołów.

A. Kościół rzymskokatolicki

Proces integracji europejskiej od początku obserwował i wspierał Kościół katolicki. Już papież Pius XII postulował silniejszą współpracę międzynarodową i tworzenie wspólnych instytucji ponadnarodowych, zdolnych podnieść z upadku zniszczoną wojną Europę⁵. W swoim przemówieniu na Kongresie Europejskiej Unii Federalistów w Rzymie (11 listopada 1948) taką snuł wizję: „Nikt nie ma wątpliwości co do tego, że stworzenie unii europejskiej może nastęrczać poważne trudności. Ktoś mógłby zarzucić, że do umożliwienia akceptacji unii w wymiarze psychologicznym przez wszystkie narody Europy konieczne jest przede wszystkim uzyskanie pewnego dystansu wobec wydarzeń ostatniej wojny. Nie wolno tracić ani chwili. A jeśli zależy nam, aby unia ta osiągnęła swój cel, jeśli pragniemy, aby w owocny sposób służyła sprawie wolności i europejskiej zgody, sprawie gospodarczego pokoju i polityce międzykontynentalnej, to najwyższy już czas, aby stała się rzeczywistością. Niektórzy zadają sobie nawet pytanie, czy nie jest za późno”⁶.

Do procesów integracyjnych nawiązywali w swoim nauczaniu zarówno papież Soboru Watykańskiego II (Jan XXIII, Paweł VI), jak i epoki posoborowej (Jan Paweł II)⁷. Zwłaszcza obecny papież nie pomija tego zagadnienia w swoich wystąpieniach. Swoim autorytetem Jan Paweł II przekonuje wszelkiego rodzaju sceptyków o sensie i konieczności zaangażowania się w proces zjednoczenia Europy na moc-

⁴ Konferencja Kościołów Europejskich (KEK), Rada Konferencji Biskupów Europejskich, *Karta Ekumeniczna. Wytyczne dla rozwoju współpracy między Kościołami w Europie*, tł. J. Jarco, KAI 19 (476), 13 maja 2001 r.

⁵ B. Schneider, *Pius XII*, Göttingen 1968; G. Roche, Ph. Saint-Germain, *Pie XII devant l'histoire*, Paris 1972.

⁶ Komitet Integracji Europejskiej, Centrum Informacji Europejskiej, *Unia Europejska. Informator o Kościołach*, s. 14

⁷ Szerzej na ten temat zob. S. Rabiej, *Jedność Europy a podział chrześcijaństwa (1950-2000)*, s. 168-203.

nym fundamencie wartości. Dobrym przykładem w tym względzie jest jego przemówienie do parlamentarzystów austriackich (Rzym, 23 marca 1997): „Kościół nie może nigdy pozwolić na nadużywanie go do antyeuropejskiej demagogii oraz podsycania antyeuropejskich nastrojów. Dla zjednoczenia Europy nie ma bowiem alternatywy. Politycy chrześcijańscy mogą wnieść własny wkład w ten proces. Polega on na ukazywaniu nienaruszalnej godności każdej osoby ludzkiej. Na tej podstawie można zbudować europejską kulturę życia. Chodzi w niej nie tylko o to, by w Europie żyło się dobrze pod względem finansowym i ekonomicznym, lecz także o to, by była ona zbudowana na fundamencie wartości, które przyczyniły się do jej wielkości. Chrześcijański polityk nie rezygnuje przy tym z tego wszystkiego, czego uczy go jego wiara i co podsuwa mu jego własne sumienie”.

Osobiste zaangażowanie Jana Pawła II w ten proces jest nie tylko wyrazem moralnego wsparcia. Kryje się za tym jego dogłębne przekonanie zarówno o konieczności kontynuacji tego dzieła, jak i jego bezpośrednich związkach z ruchem eklezjastycznym. Mówił o tym w swoim przemówieniu do prezydentów siedmiu państw europejskich (Gniezno, 3 czerwca 1997): „Do prawdziwego zjednoczenia kontynentu europejskiego droga jest jeszcze daleka. Nie będzie jedności Europy, dopóki nie będzie ona wspólnotą ducha. Ten najgłębszy fundament jedności przyniosło Europie chrześcijaństwo, ze swoją Ewangelią, ze swoim rozumieniem człowieka i wkładem w rozwój dziejów ludów i narodów. Nie jest to zawłaszczanie historii. Jest bowiem historia Europy wielką rzeką, do której wpadają rozliczne dopływy i strumienie, a różnorodność tworzących ją tradycje i kultur jest jej wielkim bogactwem. Zrąb tożsamości Europy jest zbudowany na chrześcijaństwie. A obecny brak jej duchowej jedności wynika głównie z kryzysu tej chrześcijańskiej samoświadomości”.

„Pragnieniem moim (...) jest to, by Europa, suwerenna i wyposażona w wolne instytucje, rozszerzyła się kiedyś aż do granic, jakie wyznacza jej geografia, a bardziej jeszcze historia. Jakże miałbym tego nie pragnąć, skoro inspirowana wiarą chrześcijańska kultura tak głęboko naznaczyła dzieje wszystkich ludów naszej Europy, ludów greckich i łacińskich, germańskich i słowiańskich” (przemówienie w Parlamencie Europejskim w Strasburgu, 11 października 1998).

Zaangażowanie poszczególnych państw w rozszerzanie Unii Europejskiej nie może być też obojętne Kościołom lokalnym i ich pasterzom. Jan Paweł II przypominał o tym wielokrotnie w swoich spotkaniach z biskupami Kościoła rzymskokatolickiego. Tak było na przykład podczas wizyty *Ad limina* grupy biskupów polskich w 1998 r., do których ich wielki rodak na Stolicy Piotrowej skierował następujące słowa: „W tej wielkiej pracy, która stoi przed jednoczącym się kontynentem, nie może zabraknąć wkładu polskich katolików. Europa potrzebuje Polski głęboko wierzącej i po chrześcijańsku kulturowo twórczej, świadomej swojej roli wyznaczonej przez Opatrzność”. Podobne przesłanie skierował papież do parlamentarzystów polskich podczas pamiętnej wizyty w Parlamencie (11 czerwca 1999):

„Sytuacja obecna niesie dla polityków, dla ludzi nauki i kultury, dla wszystkich chrześcijan pilną potrzebę nowych działań służących integracji Europy”.

W kontekście powyższych wypowiedzi nie można zarzucić Kościołowi katolickiemu braku zaangażowania w proces integracji ze strukturami europejskimi. Swoim czynnym zaangażowaniem pragnie się on przyczynić do spłacenia przez kraje Europy Zachodniej długu sprawiedliwości wobec krajów wyzwolonych spod jarzma systemu totalitarnego. Sam też podejmuje trud oczyszczenia swojej przeszłości przez świadome wyznanie win. W tych krokach widzi możliwość wprowadzenia trwałego pokoju, który z kolei stworzy warunki rozwoju każdej osoby ludzkiej. Z pełnym realizmem przedstawiciele Kościoła dostrzegają niebezpieczeństwo daleko idących uproszczeń w rozumieniu procesu integracji. Nieustannie pojawiają się apele z ich strony, aby nie redukować go do aspektów czysto ekonomicznych, gospodarczych czy politycznych.

B. Kościoły protestanckie

Trudno mówić o jednoznacznym stanowisku Kościołów protestanckich wobec procesu integracji. Kościoły luteranckie i reformowane czy też wolne Kościoły, jak np. baptyściczne, metodystyczne są często wpisane w struktury państwowo-narodowe. Kiedy naturalnym partnerem staje się dla tych Kościołów państwo, trudniej włączyć się im w prace i debaty na poziomie instytucji ponadnarodowych. Kościołom cieszącym się gwarancją wolności i autonomii trudniej też zgodzić się na taki model integracji Europy, który nawiązuje do fundamentu średniowiecznej cywilizacji chrześcijańskiej (*res publica christiana*).

Przedstawiciele Kościołów ewangelickich sądzą, że jedność Kościoła i państwa, jaka cechowała ustrój średniowiecznej Europy, jest obecnie nieosiągalna. W dzisiejszej sytuacji niepożądanym jest uwikłanie Kościoła w kwestie gospodarczo-polityczne, wykraczające poza jego misję. Do wspólnego budowania domu europejskiego chrześcijanie mogą wnieść ideę pluralizmu oraz zasadę wolności sumienia. Pielęgnowanie swojej tożsamości przy jednoczesnym odrzuceniu nacjonalizmów może pomóc chronić prawo do różnorodności i odmienności przekonań. Osiągnięcie jednak takiego stanu wymaga: dialogu w duchu poszanowania praw człowieka, gotowości do kompromisu i uznania zasad demokratycznych jako wspólnych podstaw ludzkiej aktywności.

Próba budowy „nowej Europy” winna charakteryzować się wysiłkiem przekraczania progu innych systemów gospodarczo-politycznych, innych religii, a także środowisk społecznych uległych sekularyzacji czy ateizacji. Wysiłek dotarcia z przesłaniem pewnych wartości do szerokich warstw życia kultury, nauki i polityki jest jedną z form dialogu, jaki winien się zawiązać. W obliczu zagrożenia duchem kontestacji trzeba podejmować trud budowania sprawiedliwych i humanistycznych struktur w świecie. Taki cel wydaje się być zbieżny ze wszelkimi działaniami podejmowa-

nymi na drodze zarówno dążeń ekumenicznych w obrębie chrześcijaństwa, jak też wysiłków integracyjnych w łonie samej Europy.

W miarę zaangażowania w proces integracji europejskiej ewangelicy zwracają uwagę na konieczność zachowania równowagi między wydajnością ekonomiczną rynku unijnego Europy a prawami socjalnymi mieszkańców kontynentu. Dostyc często pojawia się też akcent koniecznej troski o mieszkańców krajów Trzeciego Świata.

Tak więc wśród wspólnot protestanckich od czasu wejścia na drogę jednoczenia Europy dojrzało przekonanie, że należy akcentować nie tyle teoretyczne zasady działania, ile określone postawy. Wśród wielu impulsów usiłowano wypuklić takie cechy, jak: szacunek i respekt dla innych narodowości społeczeństw, ich wysiłków wokół ocalenia i rozwoju istotnych wartości chrześcijańskich czy ogólnohumanistycznych, przewyciężenie nacjonalizmu i konfesjonalizmu eksponujących uparcie to, co dzieli, podnoszących elementy nieistotne do wartości konstytutywnych; wytworzenie postawy zaufania i usuwania nieufności poprzez wiarygodne działania prowadzące do spotkania i pojednania. Oprócz tego ważne są kroki zmierzające do likwidacji uprzedzeń i lęków, do zdobycia się na odwagę jasnego wypowiedzenia „tak” i „nie”. Tylko w takim klimacie szeroko rozumiane działania integracyjne mogą się stać ruchem prowadzącym do pogodzonej jedności.

C. Kościół prawosławny

W obliczu nieodwracalnych procesów integracyjnych w Europie prawosławni podkreślają dwie zasadnicze kwestie: potrzebę aprobaty dla istnienia i dorobku instytucji jednoczących Stary Kontynent, konieczność włączenia w ten proces także krajów Europy Wschodniej. Zjednoczona Europa powinna je przyjąć wraz z całym bogactwem tradycji kulturowej i religijnej. Znakiem żywego zaangażowania się Kościoła prawosławnego w prace unijne są przedstawicielstwa poszczególnych patriarchatów w placówkach UE. Często synody poszczególnych Kościołów lokalnych delegują swoich przedstawicieli do dialogu pogłębiającego relację ze strukturami europejskimi oraz międzynarodowymi.

W tych kontaktach prawosławni wydają się przypominać Europie Zachodniej o relatywizmie moralnym, kryzysie postaw etycznych, dominacji ekonomii nad dobrze pojętym dobrem wspólnym społeczeństw. Sukces gospodarczy nie może być argumentem przemawiającym za koniecznością i sensownością procesów unijnych. To nie troska o dobrobyt państw czy też całego kontynentu jest w zasięgu zainteresowań Kościoła. Wszelka pomyślność jest ostatecznie skutkiem wierności zasadom moralnym i samemu Bogu.

Wobec zaistniałych kryzysów, upadku wiary i kultury na Zachodzie Kościół ortodoksyjny poczuwa się do misji bycia „trzecim Rzymem”. Zachowując wiernie

żywotne treści chrześcijaństwa, może nieść zagubionym narodom europejskim przesłanie nadziei, tworzące duchowe fundamenty integracji politycznej państw i narodów Europy.

3. Ekumenizm wobec integracji

Bezspornie w drugiej połowie XX stulecia te dwa procesy: ekumeniczny oraz integracyjny przebiegają w sposób równoległy. Europa jest forum dialogu między zwolennikami jedności wśród wyznawców Chrystusa oraz protagonistami zjednoczenia społeczno-kulturowego, jaki i ekonomiczno-gospodarczego. Przy zachowaniu zasadniczej autonomii poszczególnych wspólnot religijno-wyznaniowych oraz samodzielności konkretnych państw jest miejsce na działania prounijne. Oczekiwana jedność winna wyrastać z przeświadczenia o wspólnych korzeniach, bogatym dziedzictwie duchowym, komplementarnym dorobku materialnym i jednakowych perspektywach, jakie mogą się zarysować w wypadku realizacji szczytnych zamierzeń. Są one osiągalne tylko drogą ubogacającego dialogu. Potrzebują one czasu i wytrwałych ludzi, którzy podejmą się tych niełatwych zadań.

Paralelność obu tych procesów jest poniekąd uzasadniona w tekście *Karty ekumenicznej*, podpisanej (26 kwietnia 2001) przez przedstawicieli wszystkich Kościołów chrześcijańskich zaangażowanych w prace Rady Konferencji Episkopatów Europy (CCEE) oraz Konferencji Kościołów Europejskich (KEK)⁸. Począwszy od 1978 r., miały miejsce regularne spotkania przedstawicieli Kościołów europejskich: (Chantilly – 1978, Logumkloster – 1981, Riva del Garda – 1984, Erfurt – 1988, Saint-Jacques-de-Compostelle – 1991, Graz – 1997. Za każdym razem starano się badać kondycję Starego Kontynentu w obliczu zachodzących zmian społeczno-kulturowych czy też polityczno-gospodarczych. Już na pierwszym spotkaniu, w Chantilly, szukano możliwych dróg dawania wspólnego świadectwa jedności, w duchu Ewangelii, na miarę naszej epoki. Tym poszukiwaniom wyszły naprzeciw dwa Specjalne Synody Biskupów poświęcone Europie (1991, 1999). Oba zgromadzenia próbowały rozebrać sytuację kulturową, społeczną i religijną w Europie po przemianach, jakie dokonały się w 1989 r. Tego typu refleksja może pomóc określić pole możliwości zaangażowania Kościoła w ramach właściwej mu misji. Trzeba pamiętać, że podział chrześcijaństwa ma źródło nie tylko w różnicach teologicznych, ale także kulturowych i narodowych. Dlatego Europa szukająca jedności w obszarze ekonomii, gospodarki, polityki pomaga znosić antagonizmy narodowościowe, co też w efekcie pozwala na łatwiejsze pokonywanie przeszkód w relacjach ekumenicznych.

⁸ Zapis osiągnięć wypracowanych w wyniku obrad obu zespołów obejmuje wiele tomów. Najważniejsze z podpisanych dokumentów opublikował Helmut Steindl w dwutomowym dziele zatytułowanym *Les Eglises d'Europe. L'engagement oecuménique. Documents des rencontres oecuméniques européennes I-II (1978-1999)*, Paris 1993-99.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Sewilli*

21-22 czerwca 2002 r.

WNIOSKI PREZYDENCJI

(fragmenty dotyczące Irlandii i Traktatu Nicejskiego)

Punkt 8

Taoiseach oświadczył, że jego rząd zamierza zorganizować referendum jesienią 2002 r., aby umożliwić Irlandii ratyfikację Traktatu z Nicei. Przedstawił on Narodową Deklarację Irlandii, potwierdzającą, że postanowienia Traktatu o ustanowieniu Unii Europejskiej, które dotyczą polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, nie są sprzeczne z tradycyjną polityką neutralności militarnej tego kraju, przy czym sytuacja nie zmieni się po ratyfikacji Traktatu z Nicei (zobacz Załącznik III). Rada Europejska zaakceptowała deklarację przyjmującą do wiadomości Narodową Deklarację Irlandii (zobacz Załącznik IV), a także z zadowoleniem odnotowała dążenie rządu irlandzkiego do zatwierdzenia Traktatu z Nicei, co jest warunkiem rozszerzenia Unii w planowanym czasie.

Załącznik III

NARODOWA DEKLARACJA IRLANDII

1. Irlandia ponownie potwierdza swoją wierność celom i zasadom Karty Narodów Zjednoczonych, która nakłada na Radę Bezpieczeństwa ONZ odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.
2. Irlandia przypomina o swoim zaangażowaniu w realizację Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w postaci określonej w Traktacie o Unii Europejskiej przyjętym w Maastricht, znowelizowanym w Amsterdamie i zatwierdzanym za każdym razem przez obywateli Irlandii w referendum.
3. Irlandia potwierdza, że jej uczestnictwo we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej nie wyklucza prowadzonej przez nią tradycyjnej polityki neutralności militarnej. W Traktacie o Unii Europejskiej wyraźnie stwierdzono, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii nie wy-

* Źródło: Monitor Integracji Europejskiej, nr 55, s. 55-76 (pobrano ze strony internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: www.ukie.gov.pl).

klucza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich.

4. Zgodnie z tradycyjną polityką neutralności militarnej, Irlandia nie jest związana żadnym zobowiązaniem do wzajemnej obrony. Ponadto kraj ten nie bierze udziału w realizacji jakichkolwiek planów na rzecz stworzenia armii europejskiej. Rada Europejska podczas swego posiedzenia w Nicei stwierdziła, że rozwój potencjału Unii, pozwalającego jej na realizację zadań w dziedzinie pomocy humanitarnej i rozwiązywania sytuacji kryzysowych, nie obejmuje powołania armii europejskiej.
5. W Traktacie o Unii Europejskiej stwierdzono, że wszelkie podejmowane przez Unię decyzje, prowadzące do ustanowienia wspólnej obrony, będą musiały zostać jednogłośnie podjęte przez państwa członkowskie i być przyjęte zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Rząd Irlandii zobowiązuje się wobec obywateli swego kraju, co potwierdza formalnie w niniejszej Deklaracji, że przeprowadzi referendum w sprawie jakichkolwiek decyzji dotyczących tej kwestii lub w sprawie wszelkich przyszłych traktatów, które powodowałyby odejście Irlandii od tradycyjnej polityki neutralności militarnej.
6. Irlandia raz jeszcze deklaruje, że uczestnictwo kontyngentów Irlandzkich Sił Obrony w operacjach zamorskich, w tym w operacjach realizowanych w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, wymaga: upoważnienia do przeprowadzenia operacji, wydanego przez Radę Bezpieczeństwa lub Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, zgody rządu Irlandii oraz zatwierdzenia przez Dáil Éireann (parlament irlandzki – przyp. red.), zgodnie z irlandzkimi przepisami prawnymi.
7. Na sytuację podaną w Deklaracji nie wpłynie wejście w życie Traktatu z Nicei. W przypadku ratyfikacji przez Irlandię tego traktatu Deklaracja zostanie dołączona do dokumentu ratyfikacyjnego Irlandii.

Załącznik IV

DEKLARACJA RADY EUROPEJSKIEJ

1. Rada Europejska przyjmuje do wiadomości Narodową Deklarację Irlandii przedstawioną na posiedzeniu Rady w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r. i odnotowuje, że Irlandia zamierza połączyć swoją deklarację z aktem ratyfikacji Traktatu z Nicei, jeżeli tylko społeczeństwo tego kraju zadecyduje w referendum o przyjęciu traktatu.
2. Rada Europejska odnotowuje, że Traktat o Unii Europejskiej przewiduje, iż wszelkie decyzje dotyczące przystąpienia do systemu wspólnej obrony muszą

być podejmowane zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi obowiązującymi w państwach członkowskich.

3. Rada Europejska przypomina, że zgodnie z warunkami Traktatu o Unii Europejskiej, polityka Unii nie może wpływać na swoisty charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich. W tym aspekcie Irlandia zwróciła uwagę na swoją tradycyjną politykę neutralności militarnej.
4. Rada Europejska przyznaje, że Traktat o Unii Europejskiej nie nakłada żadnych wiążących zobowiązań do wzajemnej obrony. Ponadto zwiększanie zdolności Unii do realizacji zadań z zakresu pomocy humanitarnej i opanowywania sytuacji kryzysowych nie wiąże się z koniecznością powołania armii europejskiej.
5. Rada Europejska potwierdza, że sytuacja, o której mowa w paragrafach 2, 3 i 4, nie zmieni się po wejściu w życie Traktatu z Nicei.
6. Rada Europejska uznaje, że po wejściu w życie Traktatu z Nicei Irlandia, tak jak wszystkie państwa członkowskie Unii, zachowa prawo podejmowania własnych suwerennych decyzji, zgodnie ze swoją konstytucją i prawodawstwem, w sprawach zaangażowania personelu wojskowego w ewentualne uczestnictwo w jakiegokolwiek operacji przeprowadzanej na mocy europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W swej Narodowej Deklaracji Irlandia wyraźnie określiła swoje stanowisko w tym względzie.

Przygotowania do Konferencji Międzyrządowej 2004.

Analiza podstawowych pojęć z punktu widzenia supranarodowego rozwoju Unii Europejskiej

Zadaniem niniejszego opracowania jest analiza podstawowych pojęć determinujących przygotowania Unii Europejskiej do kolejnej zmiany traktatowej (nie można wykluczyć, że będzie to tym razem traktat konstytucyjny), ze szczególnym uwzględnieniem jej supranarodowego¹ charakteru.

Wiele z opisanych poniżej pojęć wykracza poza utartą terminologię (siatkę pojęć), stosowaną w nauce o stosunkach międzynarodowych i prawie międzynarodowym publicznym.

Główną myślą przyświecającą tej analizie jest liberalno-instytucjonalistyczny pogląd, iż proces integracji europejskiej zakwestionował państwowo-centrystyczną wizję rzeczywistości międzynarodowej, udowadniając konieczność upowszechniania pluralistycznego modelu uczestnictwa międzynarodowego, w którym aktywność państw będzie jednocześnie uzupełniana i zastępowana przez inne podmioty (w tym przypadku przez Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie wraz z ich instytucjami)².

Pojęcia nr 1 i nr 2: funkcjonalizm i neofunkcjonalizm

Myślą przewodnią funkcjonalizmu było założenie, że budowanie zrębów pokojowego systemu międzynarodowego musi być oparte na swobodnym dostosowywaniu się do siebie państw – dostosowywaniu zakorzenionym w procesie wspólnego działania i praktycznego doświadczenia.

Istotnym teoretycznym punktem wyjścia funkcjonalistycznego podejścia do stosunków międzynarodowych było: z jednej strony skoncentrowanie się na konkretnym

¹ Rozważania na temat pojęcia supranarodowości poniżej. Supranarodowość (supranarodowy; z ang. *supranationality*) zastępuje pojęcie ponadnarodowość (ponadnarodowy) i nie jest to zabieg o charakterze tylko językowym. Przykładem niech będzie monografia Clausa Gieringa, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat*, Bonn 1997, w której pojęcie *uebernational* zastąpione zostało pojęciem *supranational*.

² Zob. I. Popiuk-Rysińska, *Rozwój organizacji międzyrządowych a pozycja międzynarodowa państwa*, (w:) *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, (red.) E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 1995, s. 176-177.

zadaniu, potrzebie, problemie czy funkcji; z drugiej natomiast wykluczenie z analizy tych wszystkich zbędnych elementów ideologii, dogmatu, filozoficznego systemu, które by mogły w jakiś sposób zakłócić rozważania. Problem, potrzeba, funkcja same określają, jak i przy czyjej pomocy będą najskuteczniej rozwiązane. W konsekwencji tego założenia funkcjonalizm podkreśla ważność tezy, iż wszelkie związki i współzależności (między państwami) kształtują się stosownie do wymogów potrzeb i funkcji³. Wszelka potrzeba (szczególnie potrzeba materialna), funkcja działa (poprzez te związki i współzależności) na rzecz powołania do życia stosownej organizacji, instytucji, której celem jest rozwiązanie danego problemu czy też zaspokojenie określonej potrzeby⁴. Prowadzi to w rezultacie do powstania sieci organizacji funkcjonalnych oraz organizacji nadrzędnej sprawującej nad nimi opiekę i kontrolę. Organizacje i instytucje rozwiązując problemy cząstkowe, tworzą pokojowy system współpracy⁵. Pod względem strukturalnym taka ponadnarodowa (supranarodowa) sieć organizacji staje się czymś w rodzaju pluralistycznej wspólnoty państw (wspólnota jako suma funkcji sprawowanych przez jej członków), których suwerenność ulega w jakimś stopniu ograniczeniu i podporządkowaniu kontroli międzynarodowej sieci funkcjonalnej. W ostateczności mamy tu do czynienia z możliwością zanikania państw narodowych⁶.

Funkcjonalizm usiłuje przezwyciężyć sytuację napięcia i konfliktu w stosunkach międzynarodowych, koncentrując się na oczywistych potrzebach wspólnych oraz na znoszeniu granic między państwami w procesie podejmowania wspólnych działań⁷. Konflikty międzynarodowe miałyby zostać zażegnane u swych źródeł poprzez przezwyciężanie wertykalnych podziałów między państwami i zastępowanie ich horyzontalną jednością zaspokajania wspólnych potrzeb w poszczególnych (funkcjonalnie określonych) dziedzinach⁸.

Według ujęcia funkcjonalistycznego, w procesie integracji państwa tracą stopniowo władzę polityczną i swą tożsamość, które tradycyjnie doprowadzały do konfliktów; natomiast sama idea podziału politycznego – określona ideologicznie i terytorialnie – jest zastąpiona pojęciem pomocy technicznej: międzynarodową służbą publiczną zaspokajającą potrzeby ludzi⁹. Dla funkcjonalistów rozwój współpracy stał się przede wszystkim racjonalnym procesem uczenia się. W miarę zaspokajania

³ Zob. D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London 1975, s. 30-40.

⁴ S. Konopacki, *Integracja Europy w dobie postmodernizmu*, Poznań 1998, s. 24.

⁵ Zob. D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago 1966, s. 90-100.

⁶ S. Konopacki, *op. cit.*, s. 25.

⁷ D. Mitrany, *op. cit.*, s. 63.

⁸ M. Tabor, *Globalizm w koncepcjach integracji światowej*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 5, 1975, s. 124.

⁹ S. Konopacki, *op. cit.*, s. 25.

funkcjonalnych potrzeb ludzie odkrywają źródło swego dobrobytu i kierują swe oczekiwania i zobowiązania raczej do organizacji supranarodowych aniżeli do swoich państw¹⁰. Przekazywanie funkcji państw narodowych na rzecz ogniw supranarodowych w dziedzinach, w których następuje integracja, dokonuje się na zasadzie obiektywnej konieczności, a więc odwrotnie, niż proponowali to neofunkcjoniści, którzy za pomocą rozwiązań supranarodowych (np. konstytucja europejska) pragnęli zorganizować i uruchomić procesy integracyjne. U funkcjonalistów rozwiązania supranarodowe są konsekwencją tych procesów, a nie impulsem czy ramą prawno-polityczną¹¹.

Istota koncepcji neofunkcjonalistycznej sprowadza się do tezy, iż proces integracji jest rezultatem nie tyle potrzeb funkcyjnalnych, co przede wszystkim interakcji sił politycznych: grup nacisku, partii, rządów, instytucji międzynarodowych. Grupy te realizując własne, partykularne interesy, często dochodzą w tym celu do porozumienia¹². Porozumienie to jest efektem powierzania kompetencji wspólnym organizacjom, które przejmując na siebie coraz więcej zadań, budują nowe centrum podejmowania decyzji (centralny ośrodek podejmowania decyzji). W tej sytuacji oczekiwania i żądania grup, elit są kanalizowane na rzecz integracji. Integracja wiąże się zatem – wedle ujęcia neofunkcjonalistycznego – z pojawieniem się wspólnoty, której instytucje mają prawodawstwo nadrzędne wobec państw narodowych. Powstanie takiej wspólnoty sprawia, iż grupy (lobby, partie polityczne) i elity zaczynają poszukiwać rozwiązania swoich partykularnych problemów na poziomie supranarodowym¹³.

Proces tworzenia mechanizmów podejmowania decyzji ma w ujęciu neofunkcjonalistycznym swoistą dynamikę wewnętrzną określaną mianem *spill-over*¹⁴. *Spill over* zakłada nieuchronność procesu integracyjnego. Przewidywano tutaj, iż w trakcie regionalnych przedsięwzięć integracyjnych obejmujących jedną dziedzinę następuje samoczynne rozszerzanie się współpracy na inne obszary (np. eksport artykułów przemysłowych powoduje konieczność ujednoczenia norm technicznych między różnymi krajami, to zaś wywołuje potrzebę przekształceń jeszcze innego typu, np. prawnych). Występuje tutaj swego rodzaju podciśnienie integracyjne, obejmujące coraz to nowe dziedziny. Powstaje w ten sposób gęsta sieć powiązań międzypań-

¹⁰ *Ibidem*, s. 26.

¹¹ A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 148.

¹³ S.Konopacki, *op. cit.*, s. 31.

¹² Ch. Pentland, *Functionalism and Theories of International Political Integration*, (w:) A.J.R.Groom, P. Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in International relations*, London 1975, s. 100.

¹⁴ E.B. Hass, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford, 1964, s. 30-40.

stwowych, co z kolei przyczynia się do likwidacji podziałów utrzymywanych przez instytucje państw wobec siebie¹⁵.

Z inspiracji funkcjonalizmu, a szczególnie neofunkcjonalizmu czerpali inspirację zwolennicy federalistycznego modelu integracji europejskiej.

Pojęcie nr 3: transnarodowa koncepcja rzeczywistości międzynarodowej

Pod znakiem zapytania należy postawić użyteczność realistycznej wizji stosunków międzynarodowych, która zakłada, że: państwa są podstawowymi i właściwie jedynymi uczestnikami stosunków międzynarodowych; istnieją merytoryczne i konceptualne różnice między polityką zagraniczną a wewnętrzną; pierwszorzędnym przedmiotem zainteresowania i troski państw w stosunkach międzynarodowych są kwestie bezpieczeństwa i przetrwania; interes państwa jest definiowany wyłącznie w kategoriach potęgi; państwa są integralnymi, suwerennymi jednostkami, w pełni od siebie niezależnymi; stosunki między państwami kształtują się w warunkach stale obecnego konfliktu interesów.

Charakterystyczną cechą transnarodowej koncepcji stosunków międzynarodowych jest stały wzrost liczby i aktywności niepaństwowych (nieterytoryalnych) uczestników tychże stosunków. Należą do nich: organizacje międzynarodowe – rządowe (Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska) i pozarządowe, korporacje międzynarodowe, ruchy międzynarodowe (np. ekologiczne), Kościoły i grupy religijne, partie polityczne (o charakterze regionalnym np. Europejska Partia Ludowa lub partie zrzeszone w międzynarodówkach), międzynarodowe centrale związków zawodowych¹⁶.

Jednym z najważniejszych elementów tej koncepcji jest odwołanie się do paradygmatu współzależności międzynarodowych (patrz: pojęcie nr 5), a tym samym uznanie malejącej roli państwa narodowego w stosunkach międzynarodowych. Dochodzi tu do kreowania systemu mieszanego: stosunki międzynarodowe (międzyrządowe) uzupełniane są, a w konsekwencji zastępowane przez stosunki transnarodowe oraz supranarodowe.

Pojęcie nr 4: instytucjonalizacja (integracji)

W różnych dziedzinach i zakresach stosunków międzynarodowych instytucjonalizacja pojawia się wtedy, kiedy pewna zbiorowość państw (w tym przypadku Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska) akceptuje dotychczasowe oddziaływania

¹⁵ J. Mrozek, Współczesne teorie integracji regionalnej. Ujęcie definicyjne, (w:) Europa w obliczu integracji. Wybrane zagadnienia, (red.) J. Stefanowicz, Warszawa 1990, s. 49.

¹⁶ Zob. S.P. Sałajczyk, Wizje rzeczywistości międzynarodowej, (w:) Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie, (red.) E. Halizak, R. Kuźniar, Warszawa 1994, s. 51-58.

wzajemne oraz uznaje celowość ich powtarzania, umieszczając je w pewnych ramach systemowych i organizacyjnych, zapewniając sobie ich kontrolę. Instytucjonalizacja polega na utrwalaniu granic systemu, mobilizowaniu środków działania i dążeniu uczestników systemu, skupionych wokół istotnych wartości, do osiągnięcia wspólnego celu. Instytucjonalizacja wzmacnia skuteczność działań, integruje rozproszone siły, wzmacnia tożsamość systemu, wyłania normy i reguły umożliwiające jego funkcjonowanie. Instytucjonalizacji w związku z tym nie można sprowadzać tylko do procesu tworzenia organizacji międzynarodowych, gdyż przyczynia się ona do intensywnego przekształcania się rzeczywistości międzynarodowej, tym samym pomagając państwom w rozwijaniu ich wzajemnej współpracy. Wynikiem instytucjonalizacji staje się zbiorowa legitymizacja wspólnych interesów jej uczestników o charakterze mediacyjnym, koncyliacyjnym i regulacyjnym.

Instytucjonalizacja spełnia też określone funkcje w stosunkach międzynarodowych. Funkcja stabilizacyjna zmierza do utrzymania i utrwalenia pozytywnych aspektów *status quo* politycznego, terytorialnego, ekonomicznego i kulturalnego. Polega ona na tworzeniu ochrony i gwarancji obrony, a zatem równoważenia i stabilizacji interesów członków instytucji międzynarodowych. Funkcja legitymizacyjna polega na uznawaniu za ważne nowych sytuacji pojawiających się w środowisku międzynarodowym, takich jak np. powstawanie nowych państw, nowych instytucji, przyjęcie planów i propozycji rozwiązań regionalnych. Funkcja integracyjna organizuje państwa wokół wspólnych celów ich instytucji międzynarodowych oraz kształtuje więzi międzynarodowe. Funkcja ta zbliża państwa, mobilizuje je do uzgadniania i koordynacji ich aktywności, wzmacnia wzajemnie i kanalizuje żywiołowość ich oddziaływań.

System Unii Europejskiej z woli państw uzyskał niezależność prawnomiędzynarodową i jest dziś samodzielnym podmiotem uczestniczącym w kreowaniu praw i obowiązków państw członkowskich i ich obywateli. Państwa członkowskie Unii zdają sobie sprawę, iż w wyniku pogłębionej instytucjonalizacji stworzyły mechanizm, który dalece wykracza poza zasięg ich oddziaływania i kontroli (dochodzi tu do zerwania z tradycyjnym pojmowaniem instytucjonalizacji). Wydaje się, że państwa te tak jak powołały Wspólnoty i Unie Europejską, mogą je również z własnej woli zmieniać. Zinstytucjonalizowany system Unii Europejskiej poprzez sieć instytucjonalną i prawną (m.in. *aquis communautaire*) sprawia jednak, że zmiany w traktatach dokonywane przez państwa członkowskie coraz częściej muszą brać pod uwagę propozycje zmian zagregowane w systemie politycznym Unii przez instytucje Wspólnot i Unii, które są formalnie niezależne od państw członkowskich¹⁷. Tym samym zaawansowana instytucjonalizacja integracji europejskiej przyczynia się do rozwoju modelu supranarodowego.

¹⁷ K. Michałowska-Gorywoda, System prawno-instytucjonalny. Mechanizm podejmowania decyzji, (w:) Unia Europejska, (red.) L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, Warszawa 1997, s. 95.

Pojęcie nr 5: współzależności integracyjne (a suwerenność państw)

W rozważaniach na temat dynamiki procesu integracji europejskiej należy wziąć także pod uwagę pojęcie współzależności między państwami tworzącymi określone związki integracyjne.

Współzależność definiuje się jako stan równowagi, w której powinny istnieć harmonia i zgodność interesów w ramach określonego związku czy systemu integracyjnego. Przez pojęcie współzależności rozumie się też zacieśnianie wzajemnych zależności, przy podkreśleniu istnienia wzajemności integracyjnej (zależność określana jest jako stan faktycznego jednostronnego braku autonomii danego podmiotu związku czy systemu integracyjnego). Oczywiście przy wzajemnej zależności (zależność zwrotna) istnieje ograniczenie autonomii, ale dzieje się to przy możliwości wzajemnej kontroli poszczególnych działań i decyzji politycznych oraz uzyskiwaniu korzyści.

Współzależność oznacza także bezpośrednie i pozytywne sprzężenie interesów i celów, wynikających z tego, że gdy poprawia się pozycja danego państwa, powoduje to równocześnie poprawę pozycji innych pozostających we współzależności państw¹⁸. Współzależność jest odzwierciedleniem rosnącej podatności systemów wewnętrznych na zmiany zachodzące w ich środowisku zewnętrznym – sąsiedzkim i dalszych¹⁹. Współzależność oznacza taki stosunek oddziaływań, których zerwanie bądź zaniechanie staje się zbyt kosztowne; państwa narażone mogą być na straty²⁰.

Współzależność to określony stan, proces, tendencja dążąca do optymalizacji stosunków państwa z całością świata zewnętrznego. W tym kontekście należy wziąć pod uwagę różnorodne rodzaje współzależności pojawiające się między państwami. Współzależności mogą mieć charakter symetryczny (współzależności zrównoważone) i asymetryczny (współzależności niezrównoważone) oraz pozytywny (naturalny) i negatywny (współzależność negatywna odzwierciedla sytuację, w której polepszenie pozycji państwa lub grupy państw prowadzi do odpowiedniego osłabienia pozycji innego państwa lub grupy państw)²¹. Wyróżnia się również współzależności o charakterze globalnym i regionalnym (subregionalnym), supranarodowym i międzyrządowym, ekonomicznym i politycznym, obiektywnym i subiektywnym, dwustronnym i wielostronnym, bezpośrednim i pośrednim oraz trwałym i czasowym.

¹⁸ E.L. Morse, *Transnational Economic Process*, (w:) *Transnational Relations and World Politics*, (eds.) R.O. Keohane, J.S. Nye, Cambridge 1972, s. 29.

¹⁹ R.N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York 1968, s. 59.

²⁰ K.N. Waltz, *The Myth of national Interdependence*, (w:) *The International Corporation: A Symposium*, (red.) Ch.P. Kinderberger, Cambridge 1970, s. 205-207.

²¹ M. Tabor, *Współzależności międzynarodowe a aktywność zewnętrzna państw*, (w:) *Państwo we współczesnych ... op.cit.*, s. 65.

Współzależności powstają jednak nie tylko na skutek działania czynników pozytywnych, ale są także wynikiem dysproporcji, rywalizacji oraz zagrożeń. Na gruncie europejskim powstał więc pewien typ współzależności o wymaganiach znacznie trudniejszych do zaspokojenia niż wymagania współzależności naturalnych: są to wymagania trudne, gdyż postulują nową koncepcję stosunków międzynarodowych. Punktem wyjścia dla tej koncepcji jest uznanie interesu określonej (często zintegrowanej) społeczności międzynarodowej jako całości. W konsekwencji miałyby to oznaczać odpowiednie redefiniowanie interesu narodowego, interesu państwa. Należy też w tym miejscu uczynić rozróżnienie między obiektywnie występującymi współzależnościami a uwzględnianiem tych współzależności w praktycznej polityce państw. Faktem niezaprzeczalnym jest, że czynnikiem decydującym o tworzeniu integracji politycznej jest uwzględnienie współzależności w polityce państw. Zdarza się często, że polityka pewne współzależności eksponuje ponad ich znaczenie lub wręcz je kreuje. To świadome tworzenie nowych współzależności legło u podstaw pierwszych wysiłków integracyjnych w Europie Zachodniej. W trakcie kolejnych etapów integracji oprócz naturalnych współzależności kreowano nowe, szczególnie te, które miały łączyć państwa (szczególnie o charakterze ekonomicznym). Ważne jest też, że Unii Europejskiej udało się uniknąć przekształcenia tych nowych współzależności w zależności, które z definicji nie mogą tworzyć podstaw dobrowolnych związków integracyjnych.

Konsekwencją rozwoju współzależności jest ograniczanie autonomii (kompetencji) państw w wytyczaniu i realizacji ich polityki wewnętrznej i zagranicznej, szczególnie kiedy dochodzi do połączenia współzależności z budowaniem systemu supranarodowego. W tym kontekście należy przyjąć, że wzajemne relacje między suwerennością a współzależnościami nabierają coraz większego znaczenia. Stan tych relacji wpływa na przyszły obraz każdej regionalnej integracji.

Pojawia się tu bardzo istotne pytanie, mianowicie: czy współzależności i suwerenność będąc zjawiskami różnymi, mogą jednak uzupełniać się wzajemnie, czy też znajdują się w nieuniknionym konflikcie. Dzisiaj nie ulega już chyba wątpliwości, że uwzględniane w praktyce różnorodne współzależności pozytywne (naturalne) nie są odbierane przez państwa europejskie jako zagrożenie ich suwerenności. W tym zakresie współzależność i suwerenność nie muszą być w konflikcie²². Tym bardziej że w obliczu rosnących współzależności nie jest możliwe efektywne rozwiązywanie problemów politycznych i społecznych w ramach jednego państwa.

Zakładamy jednak, że suwerenność jest niewątpliwie obroną odrębności (choć ma oczywiście i inne funkcje). Współzależności natomiast skłaniają często ku poszukiwaniu rozwiązań o charakterze unifikującym. Suwerenność jest obroną pewnych

²² Zob. A. Wasilkowski, Suwerenność a współzależność, (w:) Suwerenność we współczesnym prawie międzynarodowym. Materiały III Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego, Jabłonna, 24-26 maja 1990 r., Warszawa 1991, s. 8-17.

wartości tradycyjnych. Współzależności zaś powodują najczęściej potrzebę działań o charakterze nowatorskim. Suwerenność strzeże urządzeń wewnętrznych państwa i wyłączności jego kompetencji w licznych dziedzinach. Współzależności domagają się często przystosowania sfery wewnętrznej w państwie do pewnych standardów międzynarodowych (np. standardów wspólnotowych). Dla suwerenności celem nadrzędnym jest interes państwa i narodu. Współzależności skłaniają często do przyjmowania interesu wspólnego – grupy państw, regionu lub całej społeczności międzynarodowej. W przypadku współzależności można by mówić o tendencji jednoczącej, opartej na instytucjonalizacji życia politycznego, stawiania czoła różnym zagrożeniom. W wypadku suwerenności można by natomiast mówić o tendencji odśrodkowej, opartej na emancypacyjnych dążeniach narodów, o potrzebie wyraźnego akcentowania własnej, odrębnej tożsamości.

Następnie należy zadać sobie pytanie, co jest główną funkcją, a może nawet treścią suwerenności w warunkach narastania współzależności międzynarodowych systemu Unii Europejskiej. Obecnie kształtująca się postać suwerenności opiera się głównie na równości praw i dobrowolności zaciągania zobowiązań. Tak pojmowana suwerenność jest nie do pogodzenia z zależnością, stwarza jednak możliwości uwzględniania zobowiązań wynikających ze współzależności. Równość praw i dobrowolność zaciągania zobowiązań nie stanowią ograniczenia suwerenności. Taka sytuacja państw w ramach systemu integracyjnego Unii motywuje ich działania zmierzające do uzyskania określonych korzyści lub odwrócenia określonych zagrożeń. Działania te jednak muszą się opierać na zasadzie wzajemności. Zobowiązaniem się do określonych działań lub zaniechań państwa jednocześnie ograniczają (dobrowolnie lub nie) swoją swobodę podejmowania decyzji w kwestiach wynikających m.in. z określonego etapu ich integrowania się. W takim równoprawnym układzie stosunków państwo członkowskie uzyskuje również określone uprawnienia, może ono mianowicie domagać się określonego zachowania partnerów. Często może w sposób legalny wpływać na działania partnerów. W sumie więc możliwości państwa nie zostają bynajmniej ograniczone: co państwo „traci”, godząc się na ograniczenie swobody, „odzyskuje” przez zapewnienie sobie odpowiedniego zachowania partnerów. Takich ściśle określonych zachowań nie można by było domagać się na podstawie własnej suwerenności, ale przy wykorzystaniu suwerenności wspólnej, suwerenności będącej efektem współzależności (suwerenność państwa członkowskiego *versus* suwerenność zintegrowanego systemu Unii Europejskiej). Dlatego też państwa rezygnują z pełnej swobody decyzji w danej dziedzinie (np. na rzecz przestrzegania wspólnie przyjętych reguł integracyjnych), uzyskując w zamian określone uprawnienia, które nie wynikają z samej suwerenności państw, lecz z zawartych przez nie porozumień (prawo pierwotne i wtórne) oraz kompromisów.

Unia Europejska jest przykładem systemu międzynarodowego charakteryzującego się współzależnościami o charakterze regionalnym (subregionalnym), supranaro-

dowym, ekonomiczno-politycznym, obiektywnym, symetrycznym, wielostronnym, pozytywnym (naturalnym), bezpośrednim i trwałym. Unia stała się również systemem instytucjonalnego i kolektywnego zarządzania współzależnościami (*collective management of interdependences*), które sama współtworzy. Funkcjonowanie Unii Europejskiej udowadnia, że należyte uwzględnianie współzależności wymaga ośrodków decyzyjnych o charakterze ponadpaństwowym (supranarodowym) i stałego umacniania ich pozycji.

Pojęcie nr 6: internacjonalizacja polityki wewnętrznej

Polityka międzynarodowa w coraz większym stopniu staje się zależna od tendencji wewnątrzpaństwowych, które nie uznają barier granicznych i wymagają zbiorowej reakcji przez różne rządy, w coraz mniejszym stopniu mogące sobie pozwolić na suwerenne działanie²³. Internacjonalizacja polityki wewnętrznej państw ogranicza swobodę rządów w kształtowaniu polityki zagranicznej i wewnętrznej – zmniejsza się zakres wyboru pożądanych wariantów działania w sferze wewnętrznej i międzynarodowej. W konsekwencji państwa w coraz większym stopniu liczą się z interesami innych państw, co skłania je do współpracy, koordynowania działań i realizacji wzajemnie korzystnych rozwiązań. W wyniku internacjonalizacji polityki wewnętrznej państwa poszukują dróg osiągnięcia swych celów i interesów przez współdziałanie, harmonizowanie i uzgadnianie stanowisk niż przez uciekanie się do działań egoistycznych. Spory i konflikty zaczyna się rozstrzygać środkami pokojowymi, przede wszystkim drogą negocjacji i kompromisu²⁴.

Możliwość samodzielnego spełniania przez państwo tradycyjnych funkcji (np. zapewnienie bezpieczeństwa) wyraźnie maleje. Działanie „w pojedynkę” (zwłaszcza w środowisku międzynarodowym) staje się bardzo trudne i kosztowne. Internacjonalizacja polityki wewnętrznej staje się więc jedynym rozwiązaniem. Państwa w coraz większym stopniu kontrolują swe społeczeństwa i terytorium, stosując wypracowane wspólnie standardy postępowania (normy prawa, np. europejskie prawo wspólnotowe oraz wzory zachowań).

Do internacjonalizacji polityki wewnętrznej państw w ramach procesu integracji europejskiej dochodzi w wyniku pojawiania się, znacznie ściślejszych niż zwykle spotykanych w stosunkach międzynarodowych, związków między wewnętrznymi elementami gospodarki i systemami politycznymi poszczególnych państw a systemem gospodarczym i politycznym supranarodowym (Unii Europejskiej).

²³ Z. Brzeziński, *Bezład*, Warszawa 1994, s. 83.

²⁴ S.P. Sałajczyk, *Zmierzch Lewiatana? Spór o pozycję państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, (w:) *Państwo we współczesnych ... op.cit.*, s. 164-165.

Pojęcie nr 7: supranarodowość

Traktat o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali posługiwał się pojęciem *supranational*, aby w ten sposób podkreślić niezależny status Wysokiej Władzy (protoplasta Komisji Europejskiej). Nie jest to więc pojęcie abstrakcyjne.

Pojęcie „supranarodowość” („supranarodowy”) jest synonimem „ponadnarodowości”, „ponadpaństwowości” („ponadnarodowy”, „ponadpaństwowy”), które najczęściej spotykamy w literaturze przedmiotu. „Supranarodowość” jest jednak pojęciem, które z powodów semantycznych i logicznych jest bardziej adekwatne do realiów współczesnej dynamiki integracji europejskiej. Dotyczy to zarówno naukowego wyjaśniania „ponadnarodowości”, jak i odbioru publicznego tego sformułowania. W tym kontekście zestawienie dwóch słów „ponad” i „narodowość” rozumiane może być pejoratywnie, jako podejmowanie działań wbrew woli narodów, bez ich udziału w procesie integracji europejskiej. „Supranarodowość” natomiast kojarzy się m.in. z kształtowaniem nowego narodu Europejczyków (nowe europejskie *demos*), dziś obywateli Unii Europejskiej.

Prawo Wspólnoty reguluje całość stosunków między państwami członkowskimi, instytucjami Wspólnoty i osobami prywatnymi, tworząc supranarodowy system, którego najważniejszymi cechami charakterystycznymi są: instytucje (organy), których skład oraz podejmowane przez nie działania nie są zależne od państw członkowskich („trójkąt instytucjonalny” przesądzający o supranarodowym charakterze Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej: Parlament Europejski, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości); Wspólnota ma prawo podejmowania aktów prawnych kwalifikowana większością głosów, które wiążą prawnie wszystkie państwa członkowskie (zasada bezpośredniości i supremacji); instytucje Wspólnot same realizują podjęte postanowienia lub sprawują nadzór nad odpowiednią i zgodną z prawem ich realizacją przez państwa członkowskie (szczególne kompetencje władcze Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości)²⁵; rozszerzenie zakresu integracji na nowe dziedziny (zasada *spill over* a zmiany traktatowe Maastricht, Amsterdamu i Nicei, np. wprowadzenie do systemu II i III filaru); zbiór wyłącznych kompetencji Unii, wynikający z traktatowej definicji subsydiarności; „kompetencja kompetencji”; „uwspólnotowienie”, np. kompetencji z III filaru; włączanie do *acquis communautaire* norm prawa międzynarodowego publicznego zawartych w umowach zawieranych między państwami członkowskimi Unii (np. dwie umowy Schengen).

Odwołując się do klasyka neofunkcjonalizmu Ernsta B. Hassa, supranarodowość ujmowaną strukturalnie należy rozumieć jako „istnienie władz rządowych bliższych

²⁵ K. Lenaerts, P. van Nuffel, Podstawy prawa europejskiego, Warszawa 1995, s. 33.

archetypowi federacji niż jakiegokolwiek wcześniejszej międzynarodowej organizacji, ale jeszcze z nim nietożsamych²⁶.

W rozważaniach na temat supranarodowości należy pamiętać również i o tym, że państwa-założyciele Wspólnot Europejskich w traktatach o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Traktaty Rzymskie), ale i Unii Europejskiej zrezygnowali z wyraźnego traktatowego potwierdzenia supranarodowego (a tym bardziej federalnego) rozwoju integracji. W preambule Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht zamiast odrzuconego (w toku Konferencji Międzyrządowej przygotowującej traktat) zapisu o federalnym charakterze Unii znalazło się następujące sformułowanie: „Zdecydowani kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy (*an ever closer union among the peoples of Europe*), w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości (...)”²⁷. Zapis o podobnej treści znalazł się również w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej: „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są w możliwie najbardziej otwarty sposób i na szczeblu jak najbliższym obywatelowi (...)”²⁸. Oba zapisy potwierdzają wyraźne traktatowe odwołanie do pojęcia narodów Europy (brak tu zawężenia tylko do narodów zamieszkujących Unię Europejską), które stają się głównym podmiotem integracji europejskiej. Nie oznacza to automatycznej eliminacji państw będących „panami Traktatów”, ale istotne ograniczenie ich wpływu na przebieg procesu integracji europejskiej. Nadanie narodowi kategorii traktatowej zwraca większą uwagę na rolę legitymizacji woli narodów europejskich w procesie integracji europejskiej. Zestawienie kategorii „coraz ściślejszy związek” (unia) z narodem wyraźnie potwierdza supranarodowy charakter rozwoju Unii Europejskiej, na który poprzez wspomniane zapisy traktatowe zgodziły się państwa członkowskie UE.

Pojęcie nr 8: metoda Monneta (federalizowanie Europy)

Jean Monnet był głównym przedstawicielem ewolucyjnego podejścia do procesu integracji europejskiej. Zakładał, iż zfederalizowanej Europy nie da się zbudować w jednym skoku, w jednym zrywie, że Europa zostanie zbudowana nie według wizji i ogólników, ale na podstawie praktycznych dokonań, oraz że wspólne instytucje, a nie międzyrządowa współpraca stanowią klucz do utworzenia trwałej wspólnoty. J. Monnet był zwolennikiem osłabiania suwerenności państw przez

²⁶ E.B. Haas, *International Integration: The European and the Universal Process*, „International Organization”, vol. 25, 1961, s. 59.

²⁷ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 37.

²⁸ *Ibidem*, s. 41.

powoływanie dużej liczby wspólnot i instytucji europejskich o uprawnieniach ponadnarodowych dotyczących różnych dziedzin. Uważał, że cel federacji europejskiej może zostać osiągnięty poprzez współpracę gospodarczą instytucji powołujących z konieczności do życia nowe struktury (w tym o charakterze ściśle politycznym) w skali europejskiej. Podejście do problematyki federacji – nazywane przez Monneta „europejską metodą Wspólnoty Węgla i Stali” – zakładało, że coraz to inne państwa i obszary życia społeczno-gospodarczego będą się włączać w system wspólnych reguł i instytucji²⁹. Uważał, że dopiero kumulacja faktycznych osiągnięć funkcjonalnych umożliwi powstanie struktury politycznej federacji (ewolucja od sektorowej integracji węgla i stali, przez unię celną, Wspólny Rynek, Rynek Wewnętrzny, Unię Gospodarczą i Walutową z euro do supranarodowej lub też federalnej Unii Politycznej).

Metoda ta jest dziś krytykowana, zarówno przez tzw. federalistów, jak i zwolenników metody międzyrządowej. Federaliści uważają, iż brak ostatecznej wizji modelu integracji europejskiej doprowadził do osłabienia procesu integracji, pogłębienia tendencji odśrodkowych (postulat renacjonalizacji), a tym samym wzmocnienia metody międzyrządowej. Zwolennicy metody międzyrządowej uważają natomiast, iż w obecnym systemie Unii Europejskiej i Wspólnot nie ma dostatecznej demokratycznej kontroli ze strony demokratycznie wybranych władz państw członkowskich: parlamentów narodowych i rządów państw członkowskich (postulat wzmocnienia Rady Europejskiej, powołanie stałego komitetu ministrów do spraw europejskich z siedzibą w Brukseli czy utworzenie drugiej izby – narodowej w Parlamencie Europejskim).

Nie ulega wątpliwości, że odejście od metody Monneta oznaczać będzie zmianę dotychczasowej aksjologii integracji europejskiej. Należy jednak liczyć, że nie będzie miało ono charakteru pozorowanego i nie doprowadzi do zaprzepaszczenia całego dotychczasowego supranarodowego dorobku prawnego i politycznego Unii Europejskiej.

Pojęcie nr 9: metoda wspólnotowa

Metoda wspólnotowa ma bezpośredni związek z metodą J. Monneta, co gwarantuje utrzymanie różnorodności i efektywności Unii Europejskiej. Zapewnia równowagę między dużymi i małymi państwami, między państwami członkowskimi a supranarodowymi instytucjami wspólnotowymi. Opiera się na roli i znaczeniu Komisji Europejskiej (monopol w zakresie inicjatywy prawodawczej oraz instytucjonalna kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego), współdziałaniu Rady Unii Europejskiej (głosowania kwalifikowaną większością głosów) i Parlamentu Europejskiego oraz jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości (sądowa kontrola przestrzegania prawa

²⁹ S. Konopacki, *op. cit.*, s. 44.

wspólnotowego). Metodę wspólnotową charakteryzuje brak możliwości dominacji jednego państwa czy instytucji. Metoda ta oznacza również pragmatyczne poszukiwanie równowagi politycznej, której, jak się wydaje, przy zastosowaniu tej metody nigdy nie da się osiągnąć całkowicie³⁰. Metoda wspólnotowa mimo swego charakteru supranarodowego, jest gwarancją postępu integracji, postępu w granicach wyznaczonych przez rządy państw członkowskich, które zachowują całą paletę środków umożliwiających im ochronę interesów narodowych. Sfera wspólnej polityki i sfera interesów narodowych uzupełniają się, przenikają i równoważą.

Metoda wspólnotowa utożsamiana jest z I filarem Unii Europejskiej (trzy Wspólnoty Europejskie: unia celna, wspólny rynek, Rynek Wewnętrzny oraz Unia Gospodarcza i Walutowa).

Pojęcie nr 10: federacja państw narodowych albo konfederacja zarządzana federalistycznie³¹ (rezultat odrzucenia metody konstytuancy A. Spinello)

Nie ulega wątpliwości fakt, iż efektem prób realizacji metody J. Monneta oraz związanej z nią metody wspólnotowej jest taki kształt Unii Europejskiej, którą dziś możemy nazwać federacją państw narodowych (związek państw narodowych)³².

W samym zestawieniu federacji z państwem narodowym tkwi jednak wyraźny konflikt między supranarodowością a międzyrządowością. Konflikt ten inspirowało zarówno polityków, jak i badaczy – analityków i ekspertów do dyskusji o „dalszym ciągu” procesów integracji europejskiej (ekonomicznej i politycznej).

Dotychczasowe wyobrażenie o europejskim państwie związkowym (Stany Zjednoczone Europy), które stałoby się nową władzą, zastępującą stare państwa narodowe i ich systemy demokratyczne – jawi się od dawna jako twór sztuczny, wychodzący poza dojrzałą europejską rzeczywistość³³. Pogląd ten znajduje swe uzasadnienie tylko wtedy, gdy uznamy za słuszne odrzucenie (kwintesencją tego była inspirowana przez J. Monneta Deklaracja Roberta Schumana dotycząca powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) metody konstytuancy (wspieranej szczególnie przez A. Spinello), której celem było utworzenie unii między państwami na drodze powstania konstytucji federalnej. Konstytucja ta miałaby powstać nie na szczeblu międzyrządowo-dyplomatycznym, a w wyniku prac zgromadzenia konstytucyjnego,

³⁰ W. Martens, *Dwie Europy*, Gliwice 1995, s. 117.

³¹ Zob. P. de Schoutheete, *Europa dla wszystkich*, Warszawa 1997, s. 26.

³² Do tego pojęcia częściej odwołują się politycy (np. J. Fischer czy B. Geremek) niż badacze integracji europejskiej (prawnicy, politolodzy).

³³ J. Fischer, *Quo vadis, Europo?* (wykład ministra spraw zagranicznych Niemiec J. Fischera, wygłoszony 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie), (w:) *O przyszłości Europy. Głosy polityków*, (red.) J. Boratyński, K. Stawicka, Warszawa 2000, s. 32.

złożonego z ludzi reprezentujących opinię publiczną. Koncepcję europejskiego zgromadzenia konstytucyjnego wzorowano na doświadczeniach pierwszej w historii konstytucji federalnej (konstytucji amerykańskiej) przygotowanej przez Konwencję Filadelfijską w 1787 r. Z doświadczeń amerykańskich wzorem dla zwolenników procedury konstytucyjnej stały się trzy elementy: rządy poszczególnych państw przyznały konwencji mandat konstytucyjny; w przygotowaniu konstytucji konwencja stosowała się do większościowego systemu głosowania; ratyfikacja dokonywana była we właściwych organach konstytucyjnych państw członkowskich i wchodziła w życie w wyniku przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej przez większość państw.

Zwolennicy metody konstytuandy odrzucając funkcjonalne podejście do integracji europejskiej, nie wierzyli (w przeciwieństwie do J. Monneta) w możliwość zintegrowania poszczególnych sektorów gospodarczych i społecznych bez uprzedniego utworzenia konstytucyjnych ram dla federacji³⁴. Uważali, że proces integracji europejskiej winno się rozpocząć od powołania skutecznych instytucji supranarodowych, odrzucając tym samym założenie, że instytucje te mają być zwieńczeniem, a nie początkiem wysiłków na rzecz utworzenia unii narodów. Konstytucjoniści, tak jak ewolucjonista J. Monnet, optowali za stopniową integracją (od integracji gospodarczej do politycznej), ale ze zdecydowanym (od samego początku integracji) ograniczeniem pierwiastka międzyrządowego. Jedynym sposobem realizacji takiego modelu było przyjęcie konstytucji europejskiej (traktatu konstytucyjnego). Niestety, państwa założycielskie (przede wszystkim Francja) odrzuciły taki scenariusz kształtowania Wspólnoty.

Dziś w trakcie prac Konwentu, który debatuje o przyszłości Unii Europejskiej, nieodparcie nasuwa się wrażenie, że koncepcja konstytuandy A. Spinellogo jak nigdy dotąd uzyskuje szansę na realizację. Przy jednym tylko założeniu, że państwo narodowe nie zaniknie, ale zmieni się jego miejsce w konfiguracji europejskiej.

Pojęcia nr 11 i nr 12: demokracja i deficyt demokracji w Unii Europejskiej

Klasyczny trójpodział władzy (legislatywa, egzekutywa i sądownictwo), znany jako „model monteskiuszowski”, został przeniesiony na model funkcjonowania Unii Europejskiej. Ma on jednak charakter mieszany i nie jest kalką struktury prawno-politycznej państwa narodowego. Prawo stanowi nie tylko Parlament Europejski (wybierany w wyborach powszechnych), ale i Rada Unii Europejskiej (złożona z ministrów państw członkowskich). Komisja Europejska („Strażnik Traktatów”) jako organ wykonawczy z rozbudowanymi kompetencjami kontrolnymi ma kompetencję inicjatywy prawodawczej, ale i sama może przyjmować akty prawne. Trybunał Sprawiedliwości wspólnie z systemem krajowych sądów powszechnych jest pierw-

³⁴ S. Konopacki, *op.cit.*, s. 47.

szym, jakże ważnym etapem na drodze kreowania europejskiego wymiaru sprawiedliwości.

Kluczowym elementem pojmowania każdej demokracji jest istnienie i sprawne funkcjonowanie władzy o charakterze przedstawicielskim. Przedstawicielstwo w Unii Europejskiej można rozumieć dwojako. Po pierwsze, w organach Unii reprezentowane są państwa członkowskie za pośrednictwem ich rządów, wyłonionych z demokratycznej reprezentacji parlamentarnej. To rozumienie jednak nie przystaje do pojęcia demokracji, z którym łączyć trzeba fakt wyłonienia organu bezpośrednio ze społeczeństwa. Dlatego też drugim sposobem ujmowania przedstawicielstwa jest kojarzenie go z reprezentacją samych narodów. W przypadku Unii Europejskiej w grę będzie mógł wchodzić tylko Parlament Europejski³⁵.

Deficyt demokracji rozumiany jest jako stan wynikły z transferu kompetencji narodowych przekazywanych na rzecz Wspólnoty (głównie prawodawczych, a więc z ograniczeniem znaczenia parlamentów narodowych), z którym w parze nie poszło stworzenie wystarczających warunków do zaistnienia demokratycznej kontroli³⁶. Na mocy traktatów przeniesione zostały uprawnienia władcze z poziomu państwowego na poziom Wspólnot i Unii Europejskiej. Uprawnienia te, uprzednio podlegające w wystarczającym stopniu demokratycznej kontroli na poziomie państwowym, po ich przekazaniu przestają podlegać kontroli w takim samym zakresie³⁷. Pytanie o charakter deficytu demokracji w Unii Europejskiej wiąże się więc z kompetencjami Parlamentu Europejskiego, który dzieli władzę ustawodawczą z Radą Unii Europejskiej, ale i Komisji Europejskiej, której powoływanie nie ma charakteru wyłaniania z demokratycznej reprezentacji parlamentarnej (skład Komisji Europejskiej jest nominowany przez rządy państw członkowskich). W celu zredukowania deficytu demokratycznego żąda się na ogół, by Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej przyznanych zostało więcej prerogatyw, a Radzie Unii Europejskiej ograniczono kompetencje. Nie wyklucza się też włączenia parlamentów narodowych w system instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.

Ze współczesnym pojęciem demokracji w znacznym stopniu związana jest koncepcja obywatelstwa. W procesie integracyjnym stworzono instytucję obywatelstwa Unii Europejskiej. Istotnym elementem demokracji są też partie polityczne. Zgodnie z art. 191 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej „partie polityczne na poziomie europejskim stanowią istotny czynnik integracyjny wewnątrz Unii. Przyczyniają się one do formowania europejskiej świadomości i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”³⁸.

³⁵ C. Mik, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom I, Warszawa 2000, s. 436.

³⁶ *Ibidem*, s. 437.

³⁷ T. Bainbridge, A. Teasdale, Leksykon Unii Europejskiej, Kraków 1998, s. 35.

³⁸ Dokumenty Europejskie. Tom III, (red.) A. Przyborska-Klimczak i E. Skrzydło-Tafelska, Lublin 1999, s. 257.

W przełamaniu deficytu demokracji biorą udział instytucje pomocniczne oraz lobbiny. Wzmacnianie demokratycznej legitymizacji Unii następuje również poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

Pojęcie nr 13: Unia Europejska jako system polityczny

Na użytek niniejszego opracowania można posłużyć się dwustopniową typologią definicji systemu politycznego. Pierwsza z nich to koncepcja instytucjonalna (strukturalna), która definiuje system polityczny jako całokształt działających instytucji i stosunków między nimi wraz z zasadami działania i systemami normatywnymi tychże instytucji. Druga ma charakter funkcjonalny, to znaczy system polityczny określaną jest jako proces i mechanizm powstawania decyzji i działań politycznych³⁹. Kategoria ta dotychczas przypisywana była państwu. Uprawnione wydaje się jednak przeniesienie jej na grunt systemu supranarodowego (w o wiele mniejszym stopniu systemów międzynarodowych-międzyrządowych).

Unię Europejską można postrzegać w kategoriach systemu politycznego, który charakteryzują następujące cechy: stabilny i traktatowo zdefiniowany zespół instytucji oraz podział ról w zarządzaniu nimi; decyzje podejmowane w strukturach systemu politycznego Unii mają rozstrzygający wpływ na dystrybucję środków ekonomicznych oraz na charakter zachowań społecznych i politycznych; permanentny, wzajemny związek między otoczeniem systemu politycznego Unii a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami; władza Unii wywodzi się ze świadomej decyzji podmiotów ją tworzących, decyzji samoograniczenia swej wolności i przyznania Unii części swoich prerogatyw⁴⁰; dążenie poszczególnych obywateli i grup społecznych do realizowania własnych interesów albo bezpośrednio przez system polityczny, albo przez organizacje pośredniczące: partie polityczne i grupy interesu⁴¹; Unia Europejska podjęła wysiłki o charakterze legitymizacyjnym, które mają zapewnić poparcie społeczne jej struktury i funkcjonowania (legitymizacja to wysiłki podejmowane w celu wywołania i utrzymania opinii, że istniejące instytucje polityczne są najbardziej odpowiednie i właściwe dla społeczeństwa⁴²).

Fakt uznania Unii Europejskiej za system polityczny nie musi potwierdzać tezy o jej przekształcaniu się w państwo (superpaństwo) europejskie. Unia Europejska nie staje się państwem, ale nabiera cech państwa (staje się nim kompetencyjnie, nie zaś terytorialnie).

³⁹ Zob. Z. Blok, *Teoria polityki*. Studia, Poznań 1998, s. 81-93.

⁴⁰ Zob. rozważania nt. liberalnej teorii prawomocności, (w:) W. Sokół, *Legitymizacja systemów politycznych*, Lublin 1997, s.17.

⁴¹ Zob. K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2000, s. 12-13.

⁴² S.M. Lipset, *Political Man*, London 1963, s. 77.

Pojęcie nr 14: konstytucja Unii Europejskiej

Nie ma powodu sądzić, że formowanie się solidarności obywatelskiej musi się kończyć na granicach państw narodowych. Warunki, w jakich kształtowała się świadomość narodowa, przypominają nam jednak, że aby taka nieprawdopodobna forma tożsamości mogła się rozwinąć poza granicami, muszą zostać spełnione określone wymagania empiryczne. Jest to, po pierwsze, konieczność powstania europejskiego społeczeństwa obywatelskiego; po drugie, stworzenie europejskiej opinii publicznej i po trzecie – ukształtowanie odpowiedniej kultury politycznej. Te trzy funkcjonalne wymagania demokratycznie ukonstytuowanej Unii Europejskiej można pojmować jako punkty odniesienia kompleksowych, ale zbieżnych procesów. Ich przebieg mogłaby przyspieszyć i skierować do wspólnego punktu konstytucja, oddziałująca poniekąd jako katalizator⁴³.

Normy prawne składające się na wspólnotowe prawo pierwotne utożsamiane są często z pojęciem konstytucji Unii Europejskiej. Nie chodzi tu jednak o konstytucję rozumianą jako jednorodny w swej formie akt prawny, który reguluje wszystkie najważniejsze zagadnienia ustrojowe tej struktury. W tym sensie Unia Europejska nie ma jednego dokumentu, który można by nazwać konstytucją. Unia, nie mając charakteru organizmu państwowego, jest strukturą supranarodową, a zatem trudno odnieść do niej tradycyjne – narodowe (państwowe) pojęcie konstytucji. Nie jest jednak wykluczone, iż w najbliższych latach (po roku 2004) państwa członkowskie Unii zdecydują się na przyjęcie jednolitego aktu prawnego o nazwie „Konstytucja Unii Europejskiej” lub „Traktat konstytucyjny”, który będzie zawierał najważniejsze wartości, zasady i reguły funkcjonowania tej struktury.

Dyskusja nad jej przyjęciem musi się opierać na następujących przesłankach. Konstytucja UE nie może być tworzona według modelu konstytucji jakiegokolwiek państwa. Należy myśleć raczej o traktacie konstytucyjnym UE, powstałym z woli państw, dotyczącym podstawowych struktur integracyjnych i podziału kompetencji między nimi. Przy jego konstruowaniu należy sięgać do doświadczeń konstytucjonalizmu państwowego tylko w odniesieniu do podstawowych zasad demokracji (wspólne wartości, legitymacja demokratyczna, trójpodział władzy, polityczna odpowiedzialność za sprawowaną władzę). Konstytucja Unii Europejskiej mogłaby się stać instrumentem kształtowania wspólnoty obywatelskiej, świadomości wspólnej przynależności do określonego kręgu politycznego, kulturalnego i cywilizacyjnego. Inaczej niż w konstytucji narodowej, która jest ostatecznym aktem zamykającym proces kształtowania się struktur i ustroju państwa – konstytucja Unii Europejskiej mogłaby być aktem otwierającym nowy etap integracji. To byłoby miejsce na wyrażenie relacji między Unią i jej instytucjami a państwem członkowskim, między prawem narodowym (krajowym) a wspólnotowym i w końcu między metodą międzyrządową a wspólnotową.

⁴³ J. Habermas, Po co Europie potrzebna konstytucja?, „Deutschland”, nr 6, 2001 r., s. 64.

Dyskusja dotycząca konstytucji Unii Europejskiej wyraźnie potwierdza poszukiwanie nowej jakości integracji europejskiej. Poza argumentami za jej przyjęciem pojawiają się jednak pytania, czy ma ona sens, skoro nie wiadomo, jaki będzie ostateczny kształt Unii (*finalitee politique*). Przeciwnicy konstytucji UE odbierają pomysł jej przyjęcia za przejaw wizjonerstwa politycznego, a nie kreowanie realnego projektu politycznego nadającego się do urzeczywistnienia we współczesnej Europie.

Pojęcie nr 15: wspólnotowienie

Wspólnotowienia (*communitization*) nie należy mylić z metodą wspólnotową. Wspólnotowienie oznacza transfer zadań (kompetencji) integracyjnych podlegających metodzie międzyrządowej do zbioru zadań integracyjnych podlegających metodzie wspólnotowej. Przykładem wspólnotowienia jest przeniesienie z III do I filaru UE kompetencji w zakresie budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, takich jak: wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób⁴⁴.

Niezależnie od dokonanych przesunięć przedmiotowych między I a III filarem Unii Europejskiej w tym ostatnim utrzymano procedurę kładki (mostu, z ang. *community bridge*). Artykuł 42 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi bowiem, że Rada UE może z inicjatywy Komisji lub państwa członkowskiego jednomyślnie zdecydować o poddaniu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych tytułowi IV Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) i określić warunki głosowania z tym związane. Zachowano przy tym wymóg akceptacji decyzji Rady UE przez państwa członkowskie zgodnie z ich regułami konstytucyjnymi. Tym samym otworzono drogę do dalszego wspólnotowienia⁴⁵.

Pojęcie nr 16: subsydiarność, czyli pomocniczość

Pojęcie subsydiarności ma bezpośredni związek z realizacją metody J. Monneta, gdyż dotyczy rozdzielenia kompetencji między Unią Europejską i Wspólnotami Europejskimi a ich państwami członkowskimi.

Podstawą rozważań o subsydiarności jest założenie, iż w wyniku decyzji politycznych podjętych przy tworzeniu Wspólnot Europejskich, a następnie podczas reform traktatowych (w tym utworzenia Unii Europejskiej) państwa członkowskie przekazały bezwarunkowo i bezterminowo określone kompetencje na rzecz

⁴⁴ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *op.cit.*, s. 104.

⁴⁵ C. Mik, *op.cit.*, s. 400-401.

Wspólnot i Unii. Odtąd też w zakresie scedowanych kompetencji państwa członkowskie nie mają już żadnych prerogatyw do stanowienia prawa odbiegającego od prawa wspólnotowego⁴⁶. Uzupełnieniem tego niech będzie również zapis art. F(4) Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym „Unia zapewnia sobie środki konieczne do osiągnięcia swoich celów i prowadzenia swoich polityk”.

Założyciele Wspólnot byli zdania, że w niektórych przypadkach Wspólnota może podjąć działania także poza wyraźnie przyznanymi jej kompetencjami, ale pod warunkiem że wszystkie państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Zapis taki (*necessary and proper clause*) znajduje się w art. 308 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej: „Jeżeli działanie Wspólnoty wydaje się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a w niniejszym Traktacie nie przewidziano kompetencji do działania wymaganych w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje właściwe przepisy”⁴⁷.

Państwa członkowskie mogą jednak zmienić katalog kompetencji Wspólnoty poprzez zmianę traktatową, gdyż zachowują one tzw. kompetencję kompetencji (kompetencję do ustalania nowych kompetencji Wspólnot i Unii). Nie jest to jednak kompetencja stosowana bezwarunkowo. Wymaga przeprowadzenia traktatowo uregulowanej konferencji międzyrządowej (w której znaczącą rolę odgrywają niezależne od państw instytucje, takie jak np. Parlament Europejski).

Definicja subsydiarności zawarta w Traktacie o Unii Europejskiej podkreśla, że Wspólnoty Europejskie w zakresie, w którym nie podlegają ich wyłącznej kompetencji, podejmują działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań zostaną lepiej (efektywniej) zrealizowane przez Wspólnoty. Wspólnoty Europejskie są właściwe do wykonania określonych zadań tylko wtedy, gdy realizacja danej kompetencji przez państwo członkowskie wywiera wpływ na interesy innych państw członkowskich oraz gdy ze względu na jedność prawną i gospodarczą określone zadanie nie może być efektywniej wykonane przez państwo członkowskie.

Jakkolwiek nie jest to wyraźnie powiedziane ani w traktatach, ani w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, kompetencje wyłączne stanowią wyjątek od reguły, iż kompetencje Wspólnoty mają charakter niewyłączny.

Podział kompetencji (zadań) między Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi przenoszony jest również na podział między państwami członkowskimi a ich jednostkami podziału administracyjnego, jak np. landy, regiony, departamenty itp.

⁴⁶ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 1999, s. 143-144.

⁴⁷ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *op.cit.*, s. 251-252.

Z praktycznego punktu widzenia dla każdego proponowanego aktu ustawodawczego Wspólnoty należy przedstawić powody, na jakich akt ten oparto w świetle uzasadnienia jego zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przyczyny do stwierdzenia, że cele Wspólnoty mogą zostać lepiej osiągnięte, należy poprzeć wskaźnikami jakościowymi lub, wszędzie tam gdzie jest to możliwe, ilościowymi. Podczas badania, czy wymieniony wyżej warunek został spełniony, należy stosować następujące wytyczne: rozważyć, czy rozpatrywana kwestia ma aspekty supranarodowe, które nie mogą być w wystarczającym stopniu regulowane działaniem państw członkowskich; pamiętać, że same działania państw członkowskich lub brak działania Wspólnoty może być sprzeczny z wymogami traktatów (takimi jak np. potrzeba skorygowania zaburzeń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń w handlu czy wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej) lub może w inny sposób znacząco zaszkodzić interesom państw członkowskich; działanie na poziomie Wspólnoty przyniesie wyraźne korzyści z powodu skali lub skutków, w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich⁴⁸.

Za realizację zasady subsydiarności odpowiedzialna jest przede wszystkim Komisja Europejska, która rozstrzyga w procesie inicjatywy prawodawczej, czy określone zadania pozostawić w sferze rozwiązań wspólnotowych, czy też ich realizację przekazać państwom członkowskim. Państwa członkowskie z kolei mogą przekazać je swym jednostkom administracji rządowej i samorządowej. Bez naruszenia swego prawa do inicjatywy Komisja Europejska powinna: z wyjątkiem przypadków o bardzo pilnym lub poufnym charakterze, prowadzić szerokie konsultacje przed zaproponowaniem ustawodawstwa oraz, tam gdzie jest to właściwe, publikować dokumenty konsultacyjne; uzasadniać znaczenie swoich propozycji w odniesieniu do zasady subsydiarności, gdzie jest to konieczne. Towarzyszące propozycji memorandum objaśniające może zawierać szczegółowe informacje w tej sprawie. W przypadku gdy proponowane przez Komisję Europejską działanie ma być finansowane w całości lub w części z budżetu Wspólnoty, należy wyjaśnić, czy wszelkie obciążenia, finansowe lub administracyjne dla Wspólnoty, rządów krajowych, władz lokalnych, operatorów ekonomicznych i obywateli będą minimalne i proporcjonalne do wyznaczonego celu. Komisja Europejska przedkłada sprawozdanie roczne Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE w sprawie zastosowania zasady subsydiarności. Takie sprawozdanie roczne przekazane zostaje także Komitetowi Regionów oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu⁴⁹.

W swoim memorandum o stosowaniu zasady subsydiarności Komisja powiadomiła Radę UE i Parlament Europejski, że jej zdaniem wyłączna odpowiedzialność Wspólnoty istnieje przynajmniej w następujących obszarach:

⁴⁸ Traktat Amsterdamski. Protokół w sprawie zastosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności. Tekst Traktatu na stronie internetowej MSZ: www.msz.gov.pl

⁴⁹ *Ibidem*.

- w likwidacji przeszkód w swobodnym przepływie towarów, kapitału i usług;
- we wspólnej polityce handlowej;
- w powszechnych regułach konkurencji;
- we wspólnej organizacji rynków rolnych;
- w utrzymaniu zasobów rybnych;
- w istotnych elementach polityki transportu⁵⁰.

Za kolejną wskazówkę można uznać dziedziny wymienione przez Radę Europejską w konkluzjach edynburskich z 1992 r. Do dziedzin poddanych zasadzie pomocniczości zaliczono tam w szczególności: ochronę środowiska pracy, oświatę, kształcenie zawodowe, kulturę, ochronę zdrowia, ochronę konsumentów, sieci trans-europejskie, konkurencyjność w przemyśle, badania i rozwój technologiczny, ochronę środowiska naturalnego oraz politykę na rzecz rozwoju⁵¹. Wyłączną kompetencją staje się też problematyka Unii Gospodarczej i Walutowej.

Pojęcie nr 17: unia polityczna

Unia polityczna jest pojęciem szerokim i wieloznacznym. Jej cele są wielorakie: rozszerzenie kompetencji Wspólnot, wzmocnienie praworządności i skuteczności działania jej instytucji, ale przede wszystkim nadanie współpracy państw członkowskich wymiaru międzynarodowego. Dlatego też rozważania dotyczące unii politycznej należy rozpocząć od przypomnienia genezy dwóch wspólnot politycznych, których traktaty założycielskie nigdy nie weszły w życie. Powołanie ich miało być istotnym krokiem w budowaniu unii politycznej.

Pierwszą z nich była Europejska Wspólnota Obronna (EWO). Powstanie tej Wspólnoty poprzedziło przygotowanie planu jej utworzenia przedstawionego 24 października 1950 r. przez francuskiego polityka René Plevena. Francja musiała wówczas znaleźć odpowiedź na propozycję szybkiej remilitaryzacji Niemiec, z którą USA wystąpiły kilka tygodni po wybuchu wojny w Korei. Pleven proponował restaurację armii niemieckiej w ramach armii europejskiej, podległej wspólnym instytucjom politycznym. Negocjacje założycielskie rozpoczęto 15 lutego 1951 r. w Paryżu, a 27 maja 1952 r. podpisano traktat powołujący Europejską Wspólnotę Obronną. Gdy w Belgii, Holandii, Luksemburgu, RFN i we Włoszech przystąpiono do ratyfikacji traktatu, we Francji rozgorzał ostry spór ideologiczny i polityczny, który podzielił większość tamtejszych partii. Ludowy Ruch Republikański, pod przywództwem Roberta Schumana, walczył o ratyfikację traktatu EWO. Wydawał się on

⁵⁰ Dok. Kom. SEC(92) z 27 października 1992 r., przedrukowane w „Biuletynie WE” nr 10, 1992, s. 122 i nast.

⁵¹ C. Mik, *op.cit.*, s. 285.

bowiem decydującym ogniwem w tworzeniu federalnej jedności Europy oraz środkiem mogącym przeszkodzić odrodzeniu się niemieckiego nacjonalizmu. Partia komunistyczna i bliskie generałowi de Gaulle'owi francuskie Zgromadzenie Ludowe, przeciwnie, zjednoczyły swe wysiłki, zwalczając projekt. Prowadził on – ich zdaniem – do znacznego ograniczenia suwerenności Francji. Opinie radykałów, socjalistów i niezależnych były podzielone. 30 sierpnia 1954 r. francuskie Zgromadzenie Narodowe odrzuciło wniosek o ratyfikację 319 głosami (głosów „za” było 264). „Zbrodnia 30 sierpnia”, jak to określili federaliści, położyła na długi czas kres politycznej dynamice europejskiej integracji. Dopiero w Mesynie, w czerwcu 1955 r., podjęto, ale na mniej wrażliwej płaszczyźnie, wysiłki na rzecz integracji, które doprowadziły do wynegocjowania w 1957 r. Traktatu Rzymskiego, powołującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą.

Drugą z nich była Europejska Wspólnota Polityczna (EWPo). 10 września 1952 r. sześciu ministrów spraw zagranicznych w czasie swego spotkania w charakterze Rady Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali postanowiło, że rozszerzone Zgromadzenie EWWiS ma jako zgromadzenie doraźne opracować konstytucję Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Ta kolejna (obok Europejskiej Wspólnoty Obronnej) projektowana wspólnota miała decydować o kwestiach dotyczących koordynacji polityki zagranicznej między państwami członkowskimi. Ministrowie postanowili również, iż istniejąca już EWWiS oraz projektowana Europejska Wspólnota Obronna miały zostać włączone do Europejskiej Wspólnoty Politycznej. 10 marca 1952 r. Zgromadzenie EWWiS przedłożyło Radzie EWWiS projekt traktatu EWPo. Zawierał on regulacje dotyczące: utworzenia dwuizbowego parlamentu, rady wykonawczej, rady ministrów narodowych, trybunału oraz rady gospodarczej i społecznej; związania EWWiS i EWO; koordynacji wspólnotowej polityki zagranicznej. W sierpniu 1954 r. traktat o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Obronnej został odrzucony przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. Tym samym stracił podstawę projekt utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

Drugim podejściem państw członkowskich Wspólnot do kwestii unii politycznej było utworzenie Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Był to system międzyrządowej koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Początki Europejskiej Współpracy Politycznej sięgają roku 1969. Jednak podstawy prawne funkcjonowania EWP przyjęte zostały dopiero w 1986 r. w Jednolitym Akcie Europejskim. Do jej podstawowych funkcji należały: informowanie, konsultacje oraz harmonizacja stanowisk państw członkowskich z zakresu polityki międzynarodowej. Najwyższą pozycję w strukturze instytucjonalnej EWP zajmowała Rada Europejska, następnie Rada Ministrów Spraw Zagranicznych, Komitet Polityczny, Sekretariat Polityczny, Grupy Robocze oraz Grupy Korespondentów Europejskich. Pośrednią rolę w EWP odgrywały też Parlament Europejski oraz Komisja Europejska.

Katalizatorem wysiłków dotyczących powstania Unii Politycznej stał się upadek bloku wschodniego oraz zjednoczenie Niemiec. Pojawiła się też inna potrzeba, a mianowicie konieczność poszerzenia kompetencji wspólnotowych o dziedziny pozaekonomiczne⁵². Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie (25-26.06.1990 r.) ustalono, że odbędą się dwie konferencje międzyrządowe. Jedna w sprawie unii gospodarczej i walutowej, druga zaś w sprawie unii politycznej. Rozpoczęte w Rzymie (14-15.12.1990 r.) konferencje międzyrządowe zaowocowały przyjęciem Traktatu z Maastricht. W jego rezultacie powołano Unię Gospodarczą i Walutową, ale unia polityczna nie stała się bytem traktatowym (mimo propozycji przyjęcia traktatu o unii politycznej). Zamiast niej utworzono dwa obszary zastrzeżone dla współpracy politycznej państw członkowskich: Wspólna Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (II filar UE) oraz Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne (III filar UE). Tym samym nie doszło do utworzenia unii politycznej, ani nawet poddania metodzie wspólnotowej spraw z zakresu Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a już tym bardziej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Po kolejnych reformach traktatowych przeprowadzonych w Amsterdamie i w Nicei wydaje się jednak, że szanse na jej urzeczywistnienie znacznie wzrosły.

Pojęcie nr 18: renacjonalizacja (a kryzys państwa narodowego)

W rozważaniach nad przyszłością integracji europejskiej pojawiają się przeciwstawne poglądy. Z jednej strony spotykamy się z przekonaniem, iż państwo narodowe przeżywa kryzys (miejsce państwa przejmuje supranarodowa struktura społeczna, jaką jest Unia Europejska), z drugiej zaś, iż to tylko państwo jest w stanie zagwarantować swoim obywatelom bezpieczeństwo i postęp społeczny (efektem swobody przepływu towarów, usług, kapitału i osób jest wzrost zagrożenia ubóstwem, przestępczością i terroryzmem). W związku z tym we współczesnym świecie płyną jak gdyby dwa przeciwstawne nurty rzeki – jeden w kierunku integracji, drugi, równie silny, w kierunku renacjonalizacji lub, w najgorszym przypadku, dezintegracji.

Zwolennicy integracji podkreślają, że w skali świata obserwujemy ogromny kryzys państwa narodowego. Jego formuła się przeżyła. Wszędzie rozwija się typowa struktura postmodernistyczna. Jedną z jej cech jest rozpad hierarchii. Ze struktury pionowej czyni się strukturę poziomą. Uważają oni, że struktura hierarchiczna w państwie, sztuce, rodzinie współczesnej ludzkości się przeżyła. Wobec tego wchodzimy w nową strukturę. Nowa konfiguracja to coraz więcej społeczeństwa, a coraz mniej państwa. Uzupełnieniem tej konfiguracji może być tylko przeniesie-

⁵² *Ibidem*, s. 59.

nie trójpodziału władzy na poziom supranarodowy. Jedynym gwarantem realizacji tego modelu może być tylko Unia Europejska.

Zwolennicy renacjonalizacji uważają natomiast, że wszelkie próby budowania supranarodowych struktur opierających się na unii gospodarczo-walutowej oraz unii politycznej nie znajdą nigdy poparcia wśród ludzi, ze względu na brak mechanizmów legitymizujących władzę na poziomie ponadnarodowym. I nie jest to tylko problem praktyki życia publicznego, ale i problem deficytu demokracji. Ludzie nie rozumieją i nie akceptują Parlamentu Europejskiego, który ma zastąpić ich parlamenty narodowe i stanowić prawo dla wszystkich narodów (społeczeństw) europejskich. W takiej to atmosferze pojawia się tendencja do zahamowania procesów integracji europejskiej, do redukcji kompetencji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, redukcji kompetencyjnej w zakresie poszczególnych polityk wspólnotowych (np. renacjonalizacja polityki strukturalnej czy też nawet Wspólnej Polityki Rolnej), jak i funkcjonowania instytucji wspólnotowych (ograniczenie roli Komisji Europejskiej, ustanowienie drugiej izby w Parlamencie Europejskim gromadzącej deputowanych z parlamentów narodowych, powołanie stałego komitetu ministrów do spraw europejskich, wzmocnienie Rady Europejskiej itp.).

Pojęcie nr 19: ostateczny kształt polityczny Unii Europejskiej

Unia Europejska jest jeszcze strukturą niegotową, niestałą. Wydaje się dziś hybrydą, w której ani supranarodowe, ani międzyrządowe tendencje wyraźnie nie zatriumfowały⁵³. Unia Europejska wkracza jednak w końcową fazę rozwoju nie tylko w politycznym, ale także terytorialnym wymiarze. Dyskusja nad przyszłością Europy ma dwa horyzonty czasowe. Pierwszy (tak zwany proces ponicejski) jest jasno zdefiniowany i wyznacza go kolejna reforma przewidziana na rok 2004, która dotyczyć będzie podziału kompetencji między poszczególne szczeble UE (unia, państwa, regiony), Karty Praw Podstawowych, uporządkowaniu traktatów europejskich i roli parlamentów narodowych w UE. Drugi zaś sytuowany jest w bliżej nieokreślonej perspektywie kilku dziesięcioleci i związany jest z zapoczątkowaną przez Joschkę Fischera dyskusją o ostatecznym kształcie Unii Europejskiej (*finalite politique*). Z całą pewnością decyzje podjęte w roku 2004 nie zakończą sporu o Unię. Nie ulega wątpliwości, że wypowiedzi i propozycje zgłaszane w dyskusji o *finalite politique* UE stanowić będą nieodzowny kontekst reform zaplanowanych na rok 2004⁵⁴.

⁵³ Zob. E.B. Haas, *Uniting of Europe*, Stanford 1968, s. 59.

⁵⁴ Zob. P. Buras, M.A.Cichocki, O.Osica, J. Reiter, *Polska a Unia polityczna*, Unia-Polska, nr 5 (57) z 19 marca 2001 r.; P. Buras, *Dyskusja o finalite politique Unii Europejskiej*. Przegląd stanowisk. Ekspertyza na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 2 lipca 2001 r., CSM, Raporty i Analizy 8/01.

Proces integracji europejskiej znalazł się na koncepcyjnym rozdrożu, co wymaga zdecydowania się na jeden z możliwych scenariuszy rozwoju.

Pierwszy scenariusz zakłada, że Unia Europejska stanie się w pełni strukturą supranarodową, opartą na traktacie konstytucyjnym; zakłada gotowość do istotnego transferu kompetencji państw członkowskich na rzecz Unii, w tym w zakresie powołania w przyszłości europejskiego rządu. Scenariusz ten jednak nie jest modelem budowania superpaństwa europejskiego. Wykracza on jednak dalece poza tradycyjny sposób postrzegania państwa i stosunków międzynarodowych. Odrzucić tu należy alternatywę państwo narodowe lub federacja (Stany Zjednoczone Europy). Scenariusz ten jest kształtowaniem Unii opartej na zachowaniu zdobyczy europejskiego państwa narodowego, ale w innym formacie – poza jego granicami narodowymi⁵⁵. W praktyce jednak będzie to próba połączenia metody J. Monneta z metodą konstytuanty A. Spinello.

Drugi scenariusz zakłada utrzymanie dotychczasowego *status quo*, wypracowanego w Traktacie z Maastricht i w Traktacie Amsterdamskim. Scenariusz (zwany scenariuszem kontynuacji) potwierdzają zapisy Traktatu Nicejskiego. Jest to jednak scenariusz trwania i застоju, który może doprowadzić do kryzysu i w związku z tym możliwej realizacji kolejnych trzech nowych scenariuszy.

Pierwszy z nich sprowadza się do powrotu Unii Europejskiej do koncepcji pogłębionej strefy wolnego handlu – wystarczająco luźnej, by sprostać interesom, żądaniom i ambicjom poszczególnych państw, a jednocześnie nie stracić przyrostu wspólnej gospodarczej przestrzeni w czasie pokonywania poszczególnych etapów rozszerzania Unii z 15 do 27 i więcej państw. W tym scenariuszu wydaje się praktycznie wykluczony rozwój politycznej integracji⁵⁶.

Drugi scenariusz oparty jest na zasadzie zróżnicowanej integracji. Grupy poszczególnych państw tworzyłyby kręgi tematyczne, które realizowałyby określone zadania integracyjne. Jednym z tych kręgów jest już unia gospodarcza i walutowa (12 państw UE). Innymi kręgami mogłyby być: unia wewnętrznego bezpieczeństwa, unia socjalna czy unia obronna.

Trzeci, najgorszy, scenariusz to rozpad integracji i rozwiązanie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, wynikające z powiększających się rozbieżności interesów między państwami członkowskimi, presji nowych rozwiązań wynikających z procesu globalizacji (liberalizm globalizacyjny *versus* unijny protekcjonizm) oraz wzmocnienia modelu międzyrządowego (renacjonalizacja polityki integracyjnej).

⁵⁵ J. Habermas, *op. cit.*, s. 62.

⁵⁶ J. Janning, Europa. Przyszłość Unii, „Deutschland” nr 6, 2001 r., s. 39.

Pojęcie nr 20: polityczne wizje federacji europejskiej

Pojęcie to jest związane z opisaną wyżej kategorią *finalite politique* Unii Europejskiej.

Do politycznych wizji supranarodowej integracji europejskiej należą następujące koncepcje:

1. Wizja Joschki Fischera⁵⁷

Instytucje Unii stworzone dla sześciu państw członkowskich, dziś z ledwością wystarczają dla piętnastu. Istnieje więc niebezpieczeństwo, że rozszerzenie Unii do 27-30 członków przewyższy jej zdolność absorpcyjną i może prowadzić do kryzysów. J. Fischer kwestionuje ewolucyjną metodę J. Monneta. Jednak odchodzenie od tej metody nie oznacza dla niego afirmacji metody międzyrządowej. Jest w pewnym sensie nawiązaniem do metody konstytuanta A. Spinello. J. Fischer proponuje więc przejście od związku państw do pełnej parlamentaryzacji w postaci federacji europejskiej. Oznacza to powołanie parlamentu europejskiego i rządu europejskiego, które będą sprawować faktyczną władzę ustawodawczą i wykonawczą w granicach federacji. Federacja ta powinna być powołana na mocy traktatu konstytucyjnego. J. Fischerowi chodzi o federację, która weźmie pod uwagę instytucje i tradycje narodowe państw członkowskich, stając się tym samym federacją państw narodowych i federacją ich obywateli. Aby to osiągnąć, proponuje: nowe zdefiniowanie zasady subsydiarności; nową konstrukcję Parlamentu Europejskiego (dwie izby: pierwsza – złożona z parlamentarzystów narodowych, druga – złożona z bezpośrednio wybieranych senatorów lub z przedstawicieli państw członkowskich na wzór Bundesratu); konstrukcję rządu europejskiego (Rada Europejska, czyli rząd europejski powstały z rządów państw członkowskich); bezpośredni wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej lub nawet bezpośrednio wybierany prezydent z uprawnieniami wykonawczymi. To wszystko nie doprowadzi do zniesienia państwa narodowego. Będzie ono niezastąpione – ze swymi kulturowymi i demokratycznymi tradycjami – by federacyjna unia obywatelska i państwowa była w pełni akceptowana i miała demokratyczną legitymizację.

Rozwój Europy J. Fischer przedstawia w dwóch-trzech stadiach. Na początek – intensywniejsza współpraca między tymi państwami, które wykazują wolę pogłębienia procesu integracji, np. państwa założycielskie, państwa Schengen, państwa Unii Gospodarczej i Walutowej lub jakaś inna grupa. J. Fischer zdaje się celowo unika tu odniesień do ściślejszej współpracy wprowadzonej Traktatem Amsterdamskim.

Następnym etapem ku pełnej unii politycznej byłoby przyjęcie w ramach tej samej grupy państw nowego traktatu podstawowego – rdzenia konstytucji federacyjnej.

⁵⁷ Zob. J. Fischer, *op.cit.*, s.27-36.

W ramach tego rdzenia powołano by oddzielne instytucje: rząd i silny parlament. Rdzeń byłby otwarty na inne, gotowe do tego państwa. Ostatnim etapem byłaby federacja europejska.

2. Wizja Jacques'a Delorsa⁵⁸

Były przewodniczący Komisji Europejskiej w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej poddaje w wątpliwość skuteczność metody wspólnotowej polegającej na wykorzystaniu możliwości tak zwanego „instytucjonalnego trójkąta” – obejmującego Radę UE, Komisję Europejską i Parlament Europejski – działającego pod politycznym nadzorem Rady Europejskiej i poddanego sądowemu nadzorowi Trybunału Sprawiedliwości. Tym samym proponuje powołanie federacji sześciu państw założycielskich („traktat w traktacie”), która w ramach przyszłej Unii Europejskiej 25-30 państw członkowskich stanowiłaby awangardę integracyjną wyposażoną w odrębne instytucje. Tu także następuje odwołanie do koncepcji federacji państw narodowych. Zdaniem J. Delorsa państwa założycielskie powinny zawrzeć nowy traktat, dzięki któremu europejska awangarda będzie mogła kontynuować dzieło Monneta, Schumana, Adenauera, de Gasperi'ego, Spaaka i szybciej niż inne kraje zmierzać w stronę zjednoczonej Europy.

J. Delors kwestionuje wzmocnioną współpracę (ściślejsza współpraca lub elastyczność integracyjna), wpisaną do zbioru norm prawa pierwotnego wspólnotowego Traktatem Amsterdamskim, jako nieefektywną i nie będącą w stanie zagwarantować rozwiązywania problemów wynikających z procesu integracji europejskiej.

3. Wizja Helmuta Schmidta i Valery'ego Giscarda d'Estaing⁵⁹

Obaj politycy proponują nową architekturę Unii Europejskiej opartą na krajach, które wykazują wolę polityczną oraz mają identyczne warunki gospodarcze i społeczne; architekturę opartą np. na państwach członkowskich unii gospodarczej i walutowej. Jednocześnie proponują powstanie dodatkowych instytucji („instytucje wewnątrz instytucji”), które włączą w system Unii m.in. parlamenty narodowe. Ta nowa grupa państw utworzy byt polityczny podobny do tego, który na kontynencie północnoamerykańskim tworzą Stany Zjednoczone.

4. Wizja Jacquesa'a Chiraca⁶⁰

Prezydent Francji odrzuca utworzenie superpaństwa europejskiego, które zajmie miejsce poszczególnych państw i odbierze im prawo uczestnictwa w życiu między-

⁵⁸ *Ibidem*, s. 7-19.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 21-25.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 53-59.

narodowym. J. Chirac mówi o Unii Europejskiej bardziej demokratycznej, ze wzmocnionym Parlamentem Europejskim i zaangażowanymi parlamentami narodowymi. Należy wzmocnić stosowanie zasady subsydiarności oraz utrzymać system głosowania większościowego. J. Chirac akceptuje powołanie awangardy integracyjnej, którą nazywa „grupą pionierską”. Skład tej grupy określony zostanie niejako samoistnie, naturalnie. Nie będzie on wynikał z arbitralnych decyzji, ale z woli krajów, które zdecydują się uczestniczyć we wszystkich sferach ściślejszej współpracy. J. Chirac zakłada jednak, że „grupa pionierska” nie powinna podpisywać specjalnego traktatu (układu), tworząc tym samym nowe, skomplikowane instytucje. Opoowiada się jednak za przyjęciem konstytucji europejskiej, która miałaby charakter supranarodowy (mimo że J. Chirac w swoich wypowiedziach unika takich sformułowań jak federacja czy supranarodowość).

5. Wizja Bronisława Geremka⁶¹

Państwa narodowe nie roztopiły się w Unii, a nawet nie zmniejszyła się ich siła. Zmieniły sposób swego funkcjonowania i swoje interesy realizują teraz nie we wzajemnym antagonizmie i walce, ale we wspólnym działaniu. Znajduje to wyraz w tym, że połączyły się w federację. W opisie obecnej sytuacji Unii Europejskiej ważne są oba elementy tego sformułowania – zarówno to, że istnieje federacja, jak i to, że istnieją państwa narodowe. Warto potraktować Unię Europejską jako wspólnotę o charakterze mającym własną oryginalność, logikę i dynamikę. Nie należy redukować jej do znanych nam doświadczeń historycznych: ani do amerykańskiego państwa federalnego, ani do republiki federalnej, jaką stanowią Niemcy.

Dotychczasowe doświadczenie integracji europejskiej – zdaniem B. Geremka – wskazuje na potrzebę utrzymania równowagi w procesie decyzyjnym między instytucjami narodowymi i instytucjami unijnymi. Właśnie stosowanie metody wspólnotowej stanowi o sile Unii. Metoda wspólnotowa wymaga mocniejszego niż dotąd osadzenia w mechanizmach demokratycznych. Dlatego też B. Geremek uważa, że należy wzmocnić Parlament Europejski, nie zapominając o wzmocnieniu Komisji Europejskiej, której nie można osłabiać lub zastępować innymi ciałami. B. Geremek odrzuca wszelkie koncepcje powoływania „awangardy”, „twardego jądra”, „środka ciężkości”, „zmiennej geometrii” wśród państw członkowskich, które zostałyby usankcjonowane przyjęciem specjalnego typu traktatu („traktatu w traktacie”), służącego ich realizacji. Nie wyklucza jednak pogłębionej realizacji zasady ściślejszej współpracy zawartej w Traktacie Amsterdamskim (Schengen, Unia Gospodarcza i Walutowa z euro), która nie prowadzi do umacniania podziału na dwie Europy.

⁶¹ B. Geremek, Jakiej Unii chcemy?, „Gazeta Wyborcza” z 9-10 marca 2002 r.

Najbardziej zaskakujące w koncepcji B. Geremka jest założenie, że Unia Europejska będąc dziś federacją państw narodowych, jutro może się stać federacją narodów europejskich. Czy oznacza to akceptację zaniku państw narodowych? Odpowiedź na to pytanie pozostaje wciąż otwarta, mimo że B. Geremek uzależnia realizację tej superwizji od czynnika czasu, skutecznego działania, edukacji społecznej oraz woli i przyzwolenia narodów Europy.

Koncepcje rozwoju integracji europejskiej Gerharda Schrödera i Lionela Jospina w kontekście procesu postnicejskiego

W minionym roku, w wyniku prac konferencji międzyrządowej, powstał Traktat Nicejski. Burzliwa dyskusja po jego podpisaniu i przebieg procesu ratyfikacyjnego w państwach członkowskich Unii ujawniły różnice w koncepcjach rozwoju integracji europejskiej. Różnice tym bardziej widoczne, że sama Unia zachęca różne środowiska w państwach członkowskich do „wnikliwej i szerszej zakrojonej debaty nad przyszłością”¹. Dyskusja ta, określana jako „proces postnicejski”, ma obejmować następujące obszary:

- ustalenie i utrzymanie dokładniejszego podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w myśl zasady subsydiarności,
- status Karty Praw Podstawowych,
- uproszczenie traktatów w celu zwiększenia ich przejrzystości i zrozumiałości,
- rola parlamentów krajowych w integracji europejskiej,
- zagwarantowanie legitymacji demokratycznej i przejrzystości Unii oraz jej instytucji w celu przybliżenia ich obywatelom państw członkowskich².

Tak sformułowane zagadnienia wskazują na dość ambitne wskazówki dla proponowanej dyskusji. Są one jednocześnie na tyle pojemne, że pozwalają na rzeczywiście wielowątkową prezentację koncepcji i pomysłów dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Na dyskusję mają także wpływ wyzwania, wobec których stanęła dzisiaj Unia: wzrost zróżnicowania wewnętrznego w Unii po jej poszerzeniu, globalizacja procesów politycznych i gospodarczych, stanowisko dużych państw unijnych wobec reform, a nawet skutki, jakie niosą zamachy z 11 września.

W ten proces wpisały się dwa szeroko dyskutowane głosy na temat przyszłości integracji europejskiej. Oba pochodzą z dużych krajów Unii, które obecne były w procesie budowy Unii Europejskiej od początku i których współpraca przez lata uchodziła za motor integracji. Kanclerz Niemiec i premier Francji przedstawili późną wiosną 2001 r. dwie odmienne wizje przyszłości Unii. Omawiając je,

¹ Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, za: Deklaracje przyjęte przez Konferencję w Nicei, www.msz.gov.pl

² Deklaracja..., *op. cit.*

próbuję nawiązać do kierunków dyskusji postniemieckiej i odpowiedzieć na pytanie, czy założenia w nich sformułowane mogą być wytyczną dla przyszłości integracji europejskiej.

„Odpowiedzialność za Europę” – założenia rozwoju Unii Europejskiej według Gerharda Schrödera

Przedstawiony przez G. Schrödera dokument „Odpowiedzialność za Europę” został przygotowany na zjazd SPD w listopadzie 2001 r. Przedstawienie przez G. Schrödera planów SPD, wsparcie ich autorytetem urzędu kanclerskiego nadało propozycjom niemieckich socjaldemokratów większego znaczenia. Stało się tym samym nie tylko dokumentem programowym SPD, ale wręcz stanowiskiem rządu niemieckiego.

Wśród zgłaszanych przez G. Schrödera postulatów szczególną uwagę należy zwrócić na próby połączenia przeciwstawnych poglądów. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z postulatami wzmocnienia instytucji europejskich, wzmocnienia kompetencji Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Z drugiej zaś G. Schröder zgłosił postulat przeniesienia części zadań realizowanych przez Unię na państwa narodowe, regiony, „o ile nie zagrazi to wspólnemu rynkowi”³. Chodzi tu głównie o elementy polityki rolnej i strukturalnej. Kanclerz uniknął deklaracji o tworzeniu europejskiego rządu. Taką funkcję winna – jego zdaniem – raczej pełnić Komisja Europejska, rozbudowana do roli „silnej europejskiej władzy wykonawczej”⁴. Wzmocniony winien zostać także Parlament Europejski, któremu należy udzielić pełnego prawa współtworzenia budżetu. Z kolei Rada Europejska mogłaby zostać przekształcona w „europejską izbę państw”, coś na kształt niemieckiego Bundesratu. Wyraźnie więc widać, że propozycja niemieckich socjaldemokratów na płaszczyźnie reform wewnętrznych Unii zmierza w kierunku wzmocnienia centralnych organów unijnych, przy jednoczesnym zapewnieniu wpływów regionom i państwom narodowym. Nie ma jednak ani słowa o „twardym jądrze”, grupie pionierskiej w Unii.

Zgłoszone przez G. Schrödera postulaty zostały określone jako wstępne propozycje niemieckie na planowaną Konferencję Międzyrządową w 2004 r. Mimo że przedstawiony przez kanclerza program jest wyrazem poglądów całej SPD, Schröder wyraźnie zasygnalizował, że to on bierze całkowitą odpowiedzialność za rozwój europejskiej polityki Niemiec. Jest to istotne z uwagi na fakt, że w początkach swoich rządów dał kilkakrotnie wyraz nieufności wobec procesów integracyjnych, a w szczególności w sprawie wprowadzenia euro.

³ Verantwortung für Europa, www.spd.de

⁴ Verantwortung..., *op. cit.*

W centrum wysiłków integracyjnych powinni się znaleźć obywatele Unii i ich prawa. Dlatego wyraźnie zostało w tym dokumencie podkreślone znaczenie Karty Praw Podstawowych, która jest „ważnym wkładem w budowę poczucia tożsamości obywateli i obywateli Unii Europejskiej”⁵. Karta winna zostać wprowadzona do traktatów europejskich i tym samym zyskać moc prawną, a nie pozostać jedynie „uroczystą proklamacją”⁶. I to Karta ma być punktem wyjścia do opracowania przyszłej konstytucji europejskiej. Realizacja tej koncepcji wymaga jednak przewyciężenia nie tyle „problemów technicznych”, ile przekonania do niej społeczeństwa poprzez jego demokratyczne zaangażowanie.

Europa państw narodowych – idea integracyjna Lionela Jospina

W kilkanaście dni po wystąpieniu kanclerza Niemiec także ówczesny premier Francji Lionel Jospin przedstawił własną koncepcję politycznej przyszłości jedności europejskiej.

„Nie możemy przyjąć niemieckich propozycji”, „W Niemczech SPD zaproponowało konstrukcję, która jest bardzo silnie zorientowana na system polityczny tego kraju”⁷ – tak komentował niemieckie propozycje L. Jospin. Szczególnie podkreślał znaczenie pojęcia „naród”. „Federacja państw narodowych”⁸ – tak winna wyglądać Europa. „Stworzyć Europę bez przekreślenia Francji”⁹ – to credo wystąpienia francuskiego premiera. Jego zdaniem forma jedności politycznej oparta na rozwiązaniach, w których państwa narodowe uzyskałyby status niemieckich landów lub amerykańskich stanów, jest „dla Francji i wielu innych europejskich narodów”¹⁰ nie do zaakceptowania.

Federacja według L. Jospina to stopniowy i kontrolowany proces podziału uprawnień i przekazywania ich Unii. Stworzenie takiej federacji wymagałoby jedynie określenia, które zadania pozostają w gestii Unii, a które państwa narodowego. Jednocześnie otwarcie podkreślił, że nie istnieje możliwość renacjonalizacji tych zagadnień, które już zostały przekazane na poziom unijny. Te wspólne polityki czy programy powinny nawet w przyszłości zostać zintensyfikowane.

Kreśląc obraz europejskich instytucji, L. Jospin zaproponował ścisłe połączenie działań parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim poprzez daleko posuniętą współpracę w ramach stałej konferencji zwanej Kongresem. Organ ten

⁵ Verantwortung..., *op. cit.*

⁶ Verantwortung..., *op. cit.*

⁷ Rede von Premierminister Lionel Jospin zur „Zukunft des erweiterten Europas”, www.diplomatie.gouv.fr.

⁸ Rede von..., *op. cit.*

⁹ Rede von..., *op. cit.*

¹⁰ Rede von..., *op. cit.*

dzięki systematycznym posiedzeniom byłby w stanie nadzorować realizację zasady subsydiarności przez organy wspólnotowe i podejmować coroczne debaty na temat sytuacji w Unii. Ważną propozycją jest prawo Rady UE do rozwiązywania Parlamentu Europejskiego na wniosek Komisji bądź któregoś z państw członkowskich.

Z uwagi na dotychczasową rolę – głównego reprezentanta Europy – Komisji Europejskiej jej polityczny autorytet i legitymacja winny zostać wzmocnione. Można to osiągnąć, według propozycji L. Jospina, poprzez wybór przewodniczącego Komisji z tego nurtu politycznego, który zwycięży w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Oprócz Komisji wzmocniona powinna być także Rada Europejska, której spotkania powinny się odbywać częściej niż dotychczas, np. co dwa miesiące.

Ważnym krokiem, zdaniem L. Jospina, powinno być także stworzenie europejskiej konstytucji. Nie chodzi tu o nadanie nowemu traktatowi nazwy „konstytucja”, ale o stworzenie czegoś rzeczywiście nowego, tekstu, który byłby efektem daleko idących reform, a nie wynikiem jedynie „przeróbek dotychczasowych traktatów”. Zdaniem L. Jospina pierwszym krokiem w tym kierunku jest przyjęcie Karty Praw Podstawowych, która powinna stanowić kamień węgielny przyszłej europejskiej konstytucji. W pracy nad nią musiałyby uczestniczyć państwa narodowe, parlamenty narodowe, Parlament Europejski, przedstawiciele organizacji pozarządowych. Jednak ostateczne decyzje należałyby do państw i musiałyby zostać zaakceptowane przez ich społeczeństwa, ponieważ Europa nie składa się tylko z dyrektyw, ale jest przede wszystkim „modelem społecznym, wizją świata”¹¹.

Perspektywy realizacji

Wysunięte przez czołowych polityków Niemiec i Francji propozycje rozwoju politycznego integracji europejskiej stanowią niewątpliwie głos mieszczący się w post-nicejskiej debacie. Mimo to nie wydaje się, aby ambitne założenia polityki europejskiej, sformułowane przez G. Schrödera, czy też rozwiązania przedstawione przez L. Jospina stały się podstawą określania kursu Unii Europejskiej. Dotychczasowe doświadczenia w funkcjonowaniu Unii i wprowadzaniu w niej wszelkich nowych rozwiązań pokazują, że tylko polityka małych kroków pozwalała na urzeczywistnianie nawet bardzo ambitnych planów. Tak funkcjonowała Unia, kiedy liczyła sześciu, dwunastu i, tak jak obecnie, piętnastu członków. Nie wydaje się prawdopodobne, aby miało się coś zmienić, gdy Unia rozrośnie się do organizacji liczącej dwadzieścia, trzydzieści państw. Politycy europejscy mają świadomość słabości obecnie istniejących form współpracy czy realizowanych polityk i przedsięwzięć. Nie ma jednak powszechnej woli zmian.

¹¹ Rede von..., *op. cit.*

Koncepcje G. Schrödera i L. Jospina to głosy ważne, ale jednocześnie budzące wiele komentarzy wśród partnerów unijnych, a także w państwach kandydujących. Istotne jest, że prezentacja tych planów stała się przyczynkiem do mniej lub bardziej ożywionej dyskusji, a to ma być przecież istotą procesu postniemieckiego.

W przypadku propozycji niemieckiego kanclerza zostały one odebrane w sposób dość zróżnicowany. Jedynie Komisja Europejska i Włochy pozytywnie przyjęły niemieckie propozycje. Romano Prodi uznał, że „ogólny kierunek federalistycznego projektu kanclerza Niemiec jest słuszny”¹². Pewne wsparcie przyszło także ze strony premiera Belgii Guya Verhofstadta: „niemieckie propozycje pokrywają się w wielu obszarach z moimi wyobrażeniami”¹³. Natomiast kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel ostrzegł przed próbą stworzenia europejskiego „superpaństwa”¹⁴. Podobnie pełne dystansu stanowisko przedstawił rząd brytyjski, wyrażając jedynie pogląd, że niemieckie propozycje to „najnowszy wkład do ważnej debaty”¹⁵. Odwołanie przez premiera Tony’ego Blaira (oficjalnie z powodu kampanii wyborczej w Wielkiej Brytanii) wizyty w Berlinie na kongresie Partii Europejskich Socjalistów (SPE) to jednak sygnał, że stanowisko G. Schrödera nie jest zbieżne z europejskimi planami brytyjskiej Partii Pracy. Jeden z czołowych działaczy Partii Konserwatywnej Peter Tapsell stwierdził zaś, że propozycje G. Schrödera zmierzają do „ustanowienia niemieckiej dominacji w Europie”¹⁶. Także duńscy socjaldemokraci i premier Danii Paul Nyrup Rasmusen zgłosili zastrzeżenia.

Najostrzejszej krytyce poddali jednak plan G. Schrödera Francuzi. Minister spraw zagranicznych Hubert Vedrine określił go jako „nie do przyjęcia”¹⁷, a minister do spraw Europy Pierre Moscovici zarzucił niemieckim propozycjom „brak rozważań”. Zarówno rozbudowa Komisji Europejskiej do roli silnej władzy wykonawczej, jak i przekształcenie Rady Europejskiej w drugą izbę parlamentu europejskiego idą, jego zdaniem, w „niemieckim, tzn. federalistycznym kierunku”¹⁸.

Reakcję ówczesnego polskiego ministra spraw zagranicznych W. Bartoszewskiego można określić jako chłodną. Stwierdził on, że należy oceniać propozycje G. Schrödera ostrożnie i rozważyć, „do jakiego stopnia idea powszechnego rządu europejskiego zagraża pozycji państwa narodowego”¹⁹.

¹² M. Tryc-Ostrowska, Spór o przyszłość Europy, „Rzeczpospolita”, 14.05.2001.

¹³ EU-Heiliger mit Hinterlist, „Focus”, 07.05.2001.

¹⁴ Zustimmung in Deutschland. Geteilte Meinungen in der Europäischen Union, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.05.2001.

¹⁵ Zustimmung..., *op. cit.*

¹⁶ M. Tryc-Ostrowska, *op. cit.*

¹⁷ M. Tryc-Ostrowska, *op. cit.*

¹⁸ Kritik in Paris an Schröders EU-Vision, Neue Zürcher Zeitung, 03.05.2001.

¹⁹ The Irish Times, 08.05.2001, za: Przegląd Mediów Światowych, nr 89, www.msz.gov.pl

Z kolei na propozycje L. Jospina, które przecież zostały ogłoszone jako swego rodzaju krytyczna odpowiedź na plan SPD, ze strony niemieckiej dało się słyszeć pozytywny głos J. Fischera, który określił je jako „pełne konkretnych i praktycznych propozycji”²⁰. Także rzecznik niemieckiego rządu Uwe Karsten-Haye określił propozycje L. Jospina jako „owocne” w kontekście rozpoczętej po szczycie nicejskim debaty na temat kierunków reform unijnych²¹. W niemieckim środowisku politycznym głosy krytyczne padły ze strony frakcji B’90/Grnen (Zieloni) w Bundestagu. Zdaniem rzecznika tej grupy, Christiana Sterzinga, europejskiej polityki nie mogą dzisiaj, tak jak chciałby tego L. Jospin, demokratycznie legitymować demokratycznie wybrane narodowe władze wykonawcze²². Jednak różnice istniejące w propozycjach francuskich i niemieckich nie powinny zakłócić procesu integracji europejskiej. Za ważny element rozważań L. Jospina, Ch. Sterzing uznał rolę społeczeństwa europejskiego w procesie rozwoju politycznego Unii. Krytyka propozycji L. Jospina napłynęła także ze strony niemieckich deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Przewodniczący frakcji chadecko-konserwatywnej w ramach Europejskiej Partii Ludowej, należący do CDU Hans Gert Pottering określił przemówienie L. Jospina jako „bardzo pomieszane”²³. Rozczarował go pomysł stworzenia kongresu parlamentów narodowych. Również przedstawiciel frakcji socjalistycznej w Parlamencie Europejskim, członek SPD Jo Leinen stwierdził, że plan L. Jospina nie dał odpowiedzi na pytania o sposób funkcjonowania i demokrację w rozszerzonej Unii. Samą ideę federacji państw narodowych J. Leinen określił jako „hasło bez pokrycia”²⁴.

Wyrazy akceptacji stanowiska L. Jospina nadeszły ze strony socjalistycznego premiera Szwecji Goerana Perssona. Szczególnie ważne wydało się szwedzkiemu premierowi odrzucenie przez L. Jospina wyraźnie federacyjnego charakteru przyszłej Unii. Tę propozycję określił G. Persson jako „atrakcyjną”²⁵.

Pochlebnie o francuskim planie wypowiedział się także przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi. Podobnie jak L. Jospin, R. Prodi jest przeciwko renacjonalizacji polityki rolnej i regionalnej, co proponował G. Schröder.

W komunikacie polskiego MSZ wyrażono poparcie dla koncepcji federacji państw narodowych zgłoszonej przez francuskiego premiera. Wyraźnie podkreślono, że dotychczasowe ramy instytucjonalno-prawne UE nie wymagają fundamentalnych

²⁰ Fischer pozytywnie ocenia wystąpienie Jospina o UE, euro.pap.com.pl.

²¹ Fischer: Bedeutender Beitrag Jospins, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29.05.2001.

²² Fischer: Bedeutender..., *op. cit.*

²³ Kritik von Europa-Abgeordneten, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29.05.2001.

²⁴ Kritik von..., *op. cit.*

²⁵ Persson akceptuje stanowisko Jospina ws. UE, euro.pap.com.pl.

zmian²⁶. Za wart rozważenia uznano pomysł wypracowania konstytucji europejskiej, którą należałoby raczej określać nazwą „traktat podstawowy”, „traktat konstytucyjny”²⁷, oraz postulat wyboru przewodniczącego Komisji przez formację, która zwyciężyła w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Z kolei były polski minister spraw zagranicznych B. Geremek wystąpił ze słowami poparcia dla koncepcji francuskiego premiera. Jego zdaniem przemówienie L. Jospina to „bardzo piękne sformułowanie oczekiwania projektu europejskiego”²⁸. Zarzucił jednak tej propozycji, że powstała jako odpowiedź na plany niemieckie i zawierała „poszukiwanie takiego wroga, który wzmacniałby integrację europejską”²⁹ (federacja na wzór niemiecki).

Co charakterystyczne, głosy w prowadzonej debacie należą do przedstawicieli największych państw członkowskich. Francję i Niemcy zwykło się określać mianem lokomotywy integracyjnej, a współpracę tych państw jako nadającą tempo współpracy europejskiej. Jednak widoczne rozbieżności między zgłoszonymi rozwiązaniami są na tyle istotne, że trudno obecnie oczekiwać, aby udało się sformułować propozycję wspólnego stanowiska. Zaskakujący jest jednak brak udziału w szerokiej wymianie poglądów, w formie prezentacji własnych, daleko idących planów rozwoju integracji europejskiej, przedstawicieli innych państw unijnych. Przecież jeszcze w ubiegłym roku inny przedstawiciel Niemiec, minister spraw zagranicznych J. Fischer, przedstawił własną wizję przyszłości integracji europejskiej. W tej dyskusji wziął udział także prezydent Francji J. Chirac. Jedynym głosem spoza niemiecko-francuskiego kręgu było wystąpienie premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira w październiku 2000 r. w Warszawie, choć nie wzbudziło ono tak gwałtownej dyskusji jak ostatnie niemieckie i francuskie propozycje. Opowiadając się za wzmocnieniem roli Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, a przeciw budowie grupy pionierskiej w ramach Unii, T. Blair dał wyraźny sygnał brytyjskiego „nie” dla federacyjnych koncepcji rozwoju Unii Europejskiej. Jednak w większości państwa ongiś stanowiące forpocztę procesu integracyjnego, jak Włochy, Belgia, Holandia, a nawet te, które do Unii przystąpiły później, ale przecież odgrywają w niej znaczącą rolę, nie przedstawiają, przynajmniej na europejskim forum publicznym, własnych rozwiązań, ograniczając się jedynie do komentowania cudzych propozycji.

Pytanie, które przyniosły wystąpienia G. Schrödera i L. Jospina, o to, czy integracja europejska zmierza bardziej w kierunku federacji, czy konfederacji jest więc nadal, po ponad pięćdziesięciu latach od zapoczątkowania całego procesu, aktualne.

²⁶ Wstępny komunikat Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP w związku z wystąpieniem premiera Francji L. Jospina na temat przyszłości Unii Europejskiej, www.msz.gov.pl.

²⁷ Wstępny..., *op. cit.*

²⁸ B. Geremek, Stany Zjednoczone Europy – nie, zjednoczona Europa – tak, za: euro.pap.com.pl

²⁹ B. Geremek, *op. cit.*

Zgłaszane rozwiązania, będące z pewnością znaczącym elementem w dyskusji postnicensej, stanowią jednak bardziej intelektualne potyczki niż realne propozycje mające szansę na realizację. Możliwe, że pewne koncepcje znajdą swoje miejsce w nowych traktatach, ale raczej nie przeważą one o kształcie przyszłej Unii. Ponadto trzeba uwzględnić ewentualne stanowiska państw nowo przyjętych, które także mogą próbować wywierać wpływ na polityczny kształt integracji, ale jest raczej mało prawdopodobne, że pójdą one w kierunku rozwiązań ściśle federalnych. Z drugiej strony to, co można nazwać propozycją konfederacyjną, którą Francja skrywa pod określeniem federacji państw narodowych, również pozostawia wiele spraw jedynie w pół drogi.

Czy nie należy więc po prostu zrezygnować ze snucia daleko idących planów i skoncentrować się na tym, co do tej pory osiągnięto? Może należałoby wzmocnić i ustabilizować te obszary współpracy, które już zostały podjęte? Wprowadzone dwa lata temu euro nadal nie spełnia pokładanych w nim oczekiwań, a kryzys związany z BSE, pryszczycą wskazuje tylko na niektóre problemy związane z polityką rolną. Kłopoty w budowie społeczeństwa informatycznego, rozwoju najnowszych technologii to także obszar, w którym Unia, mimo podejmowanych wspólnych działań, nadal nie odnosi oczekiwanych sukcesów. To są dziedziny, które wymagają rozwiązań i na nich powinna się koncentrować działalność w najbliższej przyszłości, bez jednoczesnej rezygnacji z polityki małych kroków w dziedzinie integracji politycznej.

Proces postnicensej pokazuje, że powstają w Europie propozycje i koncepcje obejmujące szeroko rozumiane zagadnienia dotyczące integracji europejskiej. Wywodzą się one najczęściej z postulatów przedstawianych już w latach wcześniejszych. Mimo to ich autorzy próbują nadać im charakter własnych oryginalnych rozwiązań. Dyskusje, jakie wzbudzają, przypominają jednak, że problemy, przed jakimi stoi Unia Europejska, nie są nowe. Sformułowane w Deklaracji o przyszłości Unii postulaty o przejrzystości działania instytucji, potrzebie określenia ich kompetencji, roli obywatela i Karty Praw Podstawowych nie są w gruncie rzeczy niczym nowym. Wydaje się, że mimo deklaracji nadal podstawową drogą rozwoju pozostaje funkcjonalistyczna teoria małych kroków. Koncepcje zawarte w propozycjach G. Schrödera czy L. Jospina nie staną się więc raczej w najbliższym czasie podstawowym kierunkiem reform w Unii. Dyskusja postnicensej ma przygotować Unię do reform. Doświadczenie minionych lat uczy, że zapowiedzi, iż kolejna konferencja międzyrządowa i zaproponowany przez nią traktat przyniosą rzeczywiste, a nie zaledwie kosmetyczne zmiany w działaniu Unii należy traktować z pewną rezerwą.

Traktat z Nicei

ZMIENIAJĄCY TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ, TRAKTAT USTANAWIAJĄCY WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ ORAZ NIEKTÓRE ZWIĄZANE Z NIMI AKTY PRAWNE*

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Warszawa, 15 lutego 2001 roku

Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich

Bruksela, 14 lutego 2001 roku

Wstęp

Z formalnego punktu widzenia Traktat z Nicei jest traktatem zmieniającym traktaty ustanawiające Unię Europejską i Wspólnotę Europejską. Stosownie do artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, zmiana taka wymaga uprzedniego zwołania „Konferencji przedstawicieli państw członkowskich”. W tym przypadku funkcję taką spełniła Konferencja Międzyrządowa 2000, rozpoczęta 14 lutego 2000 r., a zakończona podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei 7-11 grudnia 2000 r.

Po podpisaniu traktat wymaga ratyfikacji „przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi”.

Pierwsza wersja traktatu opublikowana została 12 grudnia 2000 r., a następnie poddana ostatecznej redakcji merytorycznej i językowej właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady UE, uwzględniającej poprawki zgłaszane przez państwa członkowskie.

Podstawą niniejszego tłumaczenia jest ostateczna wersja traktatu, która została podpisana w Nicei 26 lutego 2001 r. Tekst polski, oparty na wersjach językowych angielskiej i niemieckiej, korygowanych wersją w języku francuskim, poddany został wstępnej weryfikacji merytorycznej przez profesora Cezarego Mika.

* Niniejszy dokument zawiera Traktat z Nicei w jego wersji ostatecznej, opracowanej przez grupę prawników i językoznawców.

Spis treści

PREAMBUŁA

CZĘŚĆ PIERWSZA: ZMIANY RZECZOWE

- Artykuł 1: numery 1-15 (TUE)
- Artykuł 2: numery 1-47 (TUE)
- Artykuł 3: numery 1-25 (TWE)
- Artykuł 4: numery 1-19 (EWWWS)
- Artykuł 5: Protokół w sprawie Statutu ESBC oraz EBC
- Artykuł 6: Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich

CZĘŚĆ DRUGA: POSTANOWIENIA PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

- Artykuły 7-13

Protokoły:

- Protokół w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej
- Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości
- Protokół w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWWS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali
- Protokół do art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

AKT KOŃCOWY

Deklaracje przyjęte przez Konferencję

Deklaracje przyjęte przez Konferencję do wiadomości

Jego królewska mość król Belgów,
Jej królewska mość królowa Danii,
Prezydent Republiki Federalnej Niemiec,
Prezydent Republiki Greckiej,
Jego królewska mość król Hiszpanii,
Prezydent Republiki Francuskiej,
Prezydent Irlandii,
Prezydent Republiki Włoskiej,
Jego królewska wysokość Wielki Książę Luksemburga,

Jej królewska mość królowa Niderlandów,

Prezydent Republiki Austrii,

Prezydent Republiki Portugalskiej,

Prezydent Republiki Finlandii,

Jego królewska mość król Szwecji,

Jej królewska mość królowa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

PRZYWOŁUJĄC historyczne znaczenie końca podziału kontynentu europejskiego;

PRAGNĄC dokończyć zapoczątkowany przez Traktat z Amsterdamu proces przygotowania instytucji Wspólnot Europejskich do funkcjonowania w poszerzonej Unii;

ZDECYDOWANI na tej podstawie prowadzić energicznie negocjacje akcesyjne, tak aby zakończyć je zgodnie z procedurą przewidzianą w Traktacie,

POSTANOWILI dokonać następujących zmian w Traktacie o Unii Europejskiej, traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie, jak również w niektórych związanych z nimi aktach prawnych, i w tym celu powołali jako swoich pełnomocników:

Jego królewska mość król Belgów:

Jej królewska mość królowa Danii:

Prezydent Republiki Federalnej Niemiec:

Prezydent Republiki Greckiej:

Jego królewska mość król Hiszpanii:

Prezydent Republiki Francuskiej:

Prezydent Irlandii:

Prezydent Republiki Włoskiej:

Jego królewska wysokość Wielki Książę Luksemburga:

Jej królewska mość królowa Niderlandów:

Prezydent Republiki Austrii:

Prezydent Republiki Portugalskiej:

Prezydent Republiki Finlandii:

Jego królewska mość król Szwecji:

Jej królewska mość królowa Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej:

KTÓRZY, po wymianie swych pełnomocnictw uznanych za należyte i sporządzonych we właściwej formie,

UZGODNILI, co następuje:

CZĘŚĆ PIERWSZA

Zmiany rzeczowe

ARTYKUŁ 1

Zgodnie z niniejszym artykułem w Traktacie o Unii Europejskiej dokonuje się następujących zmian:

1) Artykuł 7 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 7

1. Rada stanowiąc większością czterech piątych swych członków na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić wyraźne ryzyko poważnego naruszenia przez państwo członkowskie zasad określonych w art. 6 ust. 1 i udzielić temu państwu niezbędnych zaleceń. Przed takim stwierdzeniem Rada wysłuchuje zainteresowanego państwa członkowskiego; stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może wezwać osoby niezależne do przedstawienia w odpowiednim terminie sprawozdania dotyczącego sytuacji w tym państwie członkowskim.

Rada systematycznie bada, czy przyczyny zaistniałej sytuacji pozostają nadal aktualne.

2. Rada w składzie szefów państw i rządów, działając jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu rządu tego państwa członkowskiego do zajęcia stanowiska, poważne i trwałe naruszenie przez państwo członkowskie zasad określonych w art. 6 ust. 1.

3. Po takim stwierdzeniu Rada może postanowić kwalifikowaną większością głosów o zawieszeniu określonych praw, które wynikają dla państwa członkowskiego ze stosowania niniejszego Traktatu, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Rada uwzględni przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

Zobowiązania wynikające z niniejszego Traktatu w każdym przypadku pozostają dla tego państwa w mocy.

4. Rada może następnie postanowić kwalifikowaną większością głosów o zmianie środków podjętych na podstawie ust. 3 lub odstąpieniu od nich, jeśli w sytuacji, która doprowadziła do ich wprowadzenia, nastąpiły zmiany.

5. Dla celów niniejszego artykułu Rada podejmuje działanie, nie biorąc pod uwagę głosu przedstawiciela rządu danego państwa członkowskiego.

Wstrzymanie się od głosu członków obecnych lub ich reprezentantów nie stanowi przeszkody w podjęciu decyzji określonych w ust. 2. Kwalifikowana większość głosów oznacza taki sam udział głosów ważonych członków Rady, jaki jest ustalony w art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Niniejszy ustęp pozostaje również w mocy w przypadku zawieszenia prawa do głosowania zgodnie z ust. 3.

6. Dla celów ust. 1 i 2 Parlament Europejski podejmuje decyzje większością dwóch trzecich głosów oddanych przez większość jego członków."

- 2) Artykuł 17 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 17

1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe ustanowienie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony, jeśli Rada Europejska tak postanowi. W takim wypadku zaleci ona państwu członkowskim przyjęcie tego rodzaju decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Polityka Unii, określona w niniejszym artykule, nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich. Szanuje ona zobowiązania niektórych państw członkowskich, wynikające z Paktu Północnoatlantyckiego, które uważają, że ich wspólna polityka obronna jest realizowana w ramach Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) i jest zgodna z ustaloną w tych ramach wspólną polityką bezpieczeństwa i obroną.

Stopniowe ustanowienie wspólnej polityki obronnej będzie wspierane przez współpracę między państwami członkowskimi w dziedzinie zbrojeń, w stopniu uznanym przez nie za odpowiedni.

2. Sprawy, których dotyczy niniejszy artykuł, obejmują zadania humanitarne i działania w zakresie ratownictwa, misje utrzymania pokoju oraz zarządzania kryzysami, w tym przywracania pokoju.
3. Decyzje mające implikacje w dziedzinie obrony, które są przedmiotem niniejszego artykułu, są podejmowane bez uszczerbku dla polityk i zobowiązań określonych w drugim akapicie ustępu pierwszego.
4. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody dla rozwoju ściślejszej współpracy między dwoma lub wieloma państwami członkowskimi na poziomie bilateralnym oraz w ramach UZE i Sojuszu Atlantyckiego, pod warunkiem że

współpraca ta nie jest sprzeczna ze współpracą określoną w niniejszym Tytule ani jej nie hamuje.

5. Dla wspierania realizacji celów ustalonych w niniejszym artykule postanowienia jego zostaną ponownie przejrane zgodnie z art. 48.”

3) W pierwszym akapicie art. 23 ust. 2 dodaje się następujący, trzeci myślnik:
„– gdy mianuje specjalnego pełnomocnika zgodnie z art. 18 ust. 5.”

4) Artykuł 24 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 24

1. Jeśli do realizacji postanowień niniejszego Tytułu niezbędne jest zawarcie umowy z jednym państwem lub wieloma z nich, lub z organizacjami międzynarodowymi, Rada może upoważnić Urząd Przewodniczącego, wspierany w miarę potrzeb przez Komisję, do podjęcia w tym celu negocjacji. Umowy takie zawiera Rada na zalecenie Urzędu Przewodniczącego.
2. Rada działa jednogłośnie, gdy umowa dotyczy zagadnienia wymagającego jednomyślności przy podejmowaniu decyzji wewnętrznych.
3. Gdy przewiduje się zawarcie umowy służącej wykonaniu wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, Rada podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, odpowiednio do art. 23 ust. 2.
4. Niniejszy artykuł ma zastosowanie również do spraw uregulowanych w Tytule VI. Gdy umowa dotyczy zagadnienia wymagającego kwalifikowanej większości głosów przy podejmowaniu decyzji lub działań wewnętrznych, Rada postanawia kwalifikowaną większością głosów, zgodnie z art. 34 ust. 3.
5. Umową nie jest związane państwo członkowskie, którego przedstawiciel w Radzie oświadczy, że w jego państwie konieczne jest dotrzymanie określonych procedur konstytucyjnych; pozostali członkowie Rady mogą uzgodnić, że umowa mimo to stosowana jest tymczasowo w stosunku do ich państw.
6. Umowy zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule są wiążące dla instytucji Unii.”

5) Artykuł 25 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 25

Nie naruszając postanowień art. 207 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa obserwuje sytuację mię-

dzynarodową w obszarach objętych Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz przyczynia się do określenia polityk poprzez przekazywanie Radzie ocen na jej żądanie lub z własnej inicjatywy. Czuwa on również nad realizacją uzgodnionych polityk, nie naruszając kompetencji Urzędu Przewodniczącego i Komisji.

W zakresie niniejszego Tytułu Komitet ten sprawuje, pod kierunkiem Rady, kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne operacji zarządzania kryzysami.

Rada może upoważnić Komitet do podjęcia, dla potrzeb określonych przez Radę celów i czasu trwania operacji zarządzania kryzysami, istotnych decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego operacją, w sposób nie naruszający postanowień art. 47.

6) Wprowadza się następujące artykuły:

„Artykuł 27 a

1. Celem ściślejszej współpracy w którymkolwiek z obszarów przewidzianych w niniejszym Tytule jest strzeżenie wartości i służenie interesom Unii jako całości, poprzez podkreślanie jej tożsamości jako spójnej siły na arenie międzynarodowej. Państwa uczestniczące w ściślejszej współpracy respektują:
 - zasady, cele, ogólne wytyczne i spójność Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz podejmowanych w jej ramach decyzji;
 - uprawnienia Wspólnoty Europejskiej;
 - spójność wszystkich polityk Unii z jej działaniami zewnętrznymi.
2. Postanowienia art. 11-27 oraz od art. 27 b do art. 28 stosuje się do ściślejszej współpracy, o której stanowi niniejszy artykuł, chyba że art. 27 c oraz art. 43-45 stanowią inaczej.

Artykuł 27 b

Ściślejsza współpraca na mocy Tytułu V dotyczy realizacji wspólnego działania lub wspólnego stanowiska. Nie odnosi się do spraw mających implikacje wojskowe lub w dziedzinie obrony.

Artykuł 27 c

Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić ściślejszą współpracę zgodnie z art. 27 b, kierują do Rady odpowiednie żądanie.

Żądanie przekazywane jest Komisji i do informacji Parlamentu Europejskiego. Komisja wydaje swą opinię, dotyczącą w szczególności zgodności ściślejszej współpracy z politykami Unii. Upoważnienia udziela Rada,

działająca zgodnie z akapitami drugim i trzecim art. 23 ust. 2 i odpowiednio do art. 43-45.

Artykuł 27 d

Bez uszczerbku dla uprawnień Urzędu Przewodniczącego lub Komisji, sekretarz generalny Rady – wysoki przedstawiciel do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa czuwa w szczególności, by wszyscy członkowie Rady i Parlamentu Europejskiego zostali w pełni poinformowani o realizacji ściślejszej współpracy w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Artykuł 27 e

Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć w ściślejszej współpracy ustanowionej zgodnie z art. 27 c, notyfikuje swój zamiar Radzie i informuje Komisję. Komisja przesyła swą opinię Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji. W terminie czterech miesięcy od notyfikacji Rada stanowi w tym przedmiocie, jak również o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za konieczne. Decyzję uważa się za podjętą, chyba że Rada, stanowiąca kwalifikowaną większością głosów, podejmie decyzję o pozostawieniu tej sprawy bez rozstrzygnięcia; w takim wypadku Rada podaje powody swej decyzji i określa nieprzekraczalny termin powtórnego zbadania sprawy.

Dla potrzeb niniejszego artykułu Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów. Większość kwalifikowana oznacza taki sam udział głosów ważonych i taki sam udział liczby wchodzących w grę członków Rady, jaki jest ustalony w trzecim akapicie art. 23 ust. 2 niniejszego Traktatu.”

- 7) Drugi myślник drugiego akapitu art. 29 otrzymuje następujące brzmienie:
„Ściślejszej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości oraz innych właściwych władz w państwach członkowskich, także poprzez Europejski Wydział Współpracy Sądowej (Eurojust), zgodnie z postanowieniami art. 31 i 32;”

- 8) Artykuł 31 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 31

1. Wspólne działanie w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych obejmuje:
 - a) ułatwianie i przyspieszenie współpracy między właściwymi ministerstwami i organami wymiaru sprawiedliwości lub odpowiednimi urzędami

państw członkowskich, w tym organizowanej w miarę potrzeb poprzez Eurojust, w zakresie procedury sądowej i wykonywania orzeczeń;

- b) ułatwienie ekstradycji między państwami członkowskimi;
 - c) zapewnienie, w stopniu niezbędnym do usprawnienia tej współpracy, zgodności przepisów obowiązujących w państwach członkowskich;
 - d) zapobieganie konfliktom jurysdykcji między państwami członkowskimi;
 - e) stopniowe podejmowanie działań na rzecz ustanowienia minimalnych standardów w odniesieniu do znamion czynów przestępczych i wymiaru kary w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami.
2. Rada wspiera pośredniczenie Eurojustu we współpracy poprzez:
- a) umożliwienie Eurojustowi ułatwienia właściwej koordynacji działań krajowych organów ścigania w państwach członkowskich;
 - b) promocję wspomaganą przez Eurojust dochodzeń karnych w związku z poważnymi przestępstwami transgranicznymi, zwłaszcza w ramach przestępczości zorganizowanej, ze szczególnym uwzględnieniem analiz przeprowadzanych przez Europol;
 - c) ułatwienie ścisłej współpracy między Eurojustem a Europejską Siecią Sądową (European Judicial Network), w szczególności w celu ułatwienia spełnienia próśb o udzielenie pomocy sądowej i realizacji wniosków o ekstradycję.”

9) Artykuł 40 zastępuje się następującymi artykułami: 40, 40 a oraz 40 b:

„Artykuł 40

- 1. Celem ściślejszej współpracy w którymkolwiek z obszarów przewidzianych w niniejszym Tytule jest umożliwienie Unii szybszego stania się obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji Wspólnoty Europejskiej i celów określonych w niniejszym Tytule.
- 2. Postanowienia art. 29-39, art. 40 a, art. 40 b i art. 41 stosuje się do przewidzianej w niniejszym artykule ściślejszej współpracy, chyba że art. 40 a oraz art. 43-45 stanowią inaczej.
- 3. Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dotyczące właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich oraz działania na jej podstawie stosuje się wobec niniejszego artykułu, art. 40 a oraz art. 40 b.

Artykuł 40 a

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić ściślejszą współpracę zgodnie z art. 40, mogą skierować do Komisji żądanie, które może ona przedłożyć Radzie jako propozycję. Jeżeli Komisja nie przedstawia propozycji, zawiadamia o powodach swej decyzji państwa członkowskie, o których mowa. Państwa te mogą wtedy przedstawić Radzie swą inicjatywę zmierzającą do uzyskania upoważnienia do współpracy, o której mowa.
2. Upoważnienia, o którym mowa w ust. 1, udziela Rada stanowiąca kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji lub z inicjatywy co najmniej ośmiu państw członkowskich i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zgodnie z art. 43-45. Głosy członków Rady są ważone zgodnie z art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Członek Rady może zażądać skierowania sprawy do Rady Europejskiej. Po skierowaniu Rada może podjąć decyzję zgodnie z postanowieniami pierwszego akapitu.

Artykuł 40 b

Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć w ściślejszej współpracy ustanowionej zgodnie z art. 40, notyfikuje swój zamiar Radzie oraz Komisji, która przesyła swą opinię Radzie w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania notyfikacji, o ile to możliwe łącznie z zaleceniem dokonania konkretnych uzgodnień, jakie uzna za konieczne, aby umożliwić temu państwu członkowskiemu uczestniczenie we współpracy, o której mowa. W terminie czterech miesięcy od notyfikacji Rada stanowi w tym przedmiocie. Decyzję uznaje się za zaakceptowaną, chyba że Rada, stanowiąc w tym samym terminie kwalifikowaną większością głosów, podejmie decyzję o pozostawieniu tej sprawy bez rozstrzygnięcia; w takim wypadku Rada podaje powody swej decyzji i określa nieprzekraczalny termin powtórnego zbadania sprawy.

Dla potrzeb niniejszego artykułu Rada działa zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 1."

10) (nie dotyczy wersji polskojęzycznej)

11) Artykuł 43 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 43

Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić między sobą ściślejszą współpracę, mogą korzystać w tym celu z instytucji, procedur i mecha-

nizmów przewidzianych niniejszym Traktatem oraz Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, pod warunkiem że proponowana współpraca:

- a) ukierunkowana jest na wspieranie celów Unii i Wspólnoty, na ochronę i realizację ich interesów oraz wzmocnienie procesu ich integracji;
- b) zakłada poszanowanie Traktatów oraz jednolitych ram instytucjonalnych Unii;
- c) zakłada poszanowanie *acquis communautaire* oraz środków podjętych w zgodzie z pozostałymi postanowieniami Traktatów;
- d) pozostaje w granicach kompetencji powierzonych Unii lub Wspólnocie Europejskiej i nie wkracza w dziedziny nie należące do kompetencji wyłącznej Wspólnoty;
- e) nie narusza rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 14 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ani też spójności gospodarczej i społecznej ustanowionej zgodnie z Tytułem XVII tego Traktatu;
- f) nie stanowi ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie powoduje żadnego zniekształcenia warunków konkurencji między nimi;
- g) obejmuje co najmniej osiem państw członkowskich;
- h) nie narusza kompetencji, praw i zobowiązań państw członkowskich nie biorących w niej udziału;
- i) nie narusza przepisów Protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej;
- j) zgodnie z art. 43 b otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich."

12) Dodaje się następujące artykuły:

„Artykuł 43 a

Ustanowienie ściślejszej współpracy może nastąpić jedynie w ostateczności, gdy w ramach Rady stwierdzi się, że cele tego rodzaju współpracy nie mogą być osiągnięte w odpowiednim terminie przez zastosowanie zasadniczych postanowień Traktatów.

Artykuł 43 b

Po ustanowieniu ściślejszej współpracy staje się ona otwarta dla wszystkich państw członkowskich. Jest też otwarta dla nich w każdym momencie zgod-

nie z art. 27 e oraz art. 40 b niniejszego Traktatu, jak również art. 11 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, jeśli zastosują się do decyzji o ustanowieniu współpracy oraz decyzji już podjętych w jej ramach. Komisja i państwa członkowskie uczestniczące w ściślejszej współpracy dopilnują, aby do udziału w niej zachęcono jak największą liczbę państw członkowskich.”

13) Artykuł 44 zastępuje się następującymi art. 44 oraz art. 40 a:

„Artykuł 44

1. Dla celów przyjęcia aktów i decyzji koniecznych do realizacji ściślejszej współpracy, o której mowa w art. 43, stosuje się odpowiednie postanowienia w sprawach instytucjonalnych niniejszego Traktatu oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jednakże, o ile w obradach Rady biorą udział wszyscy jej członkowie, o tyle w podejmowaniu decyzji biorą udział przedstawiciele państw członkowskich uczestniczących w ściślejszej współpracy. Kwalifikowana większość oznacza taki sam udział głosów ważonych i taki sam udział liczby wchodzących w grę członków Rady, jaki jest ustalony w art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w akapitach drugim i trzecim art. 23 ust. 2 niniejszego Traktatu w odniesieniu do ściślejszej współpracy, ustanowionej na podstawie art. 27 c. Jednomyślność jest osiągnięta jedynie głosami wchodzących w grę członków Rady.

Tego rodzaju akty i decyzje nie są częścią *acquis* Unii.

2. Państwa członkowskie stosują, w zakresie, w jakim ich to dotyczy, akty i decyzje podjęte w celu realizacji ściślejszej współpracy, której są stroną. Takie akty i decyzje są wiążące jedynie dla państw członkowskich uczestniczących we współpracy, znajdując bezpośrednie zastosowanie jedynie w odniesieniu do tych państw. Państwa członkowskie nie uczestniczące w tej współpracy nie utrudniają jej realizacji przez uczestniczące w niej państwa członkowskie.”

„Artykuł 44 a

Wydatki wynikające z realizacji ściślejszej współpracy, z wyjątkiem administracyjnych ponoszonych przez instytucje, są pokrywane przez uczestniczące w ściślejszej współpracy państwa członkowskie, chyba że po konsultacji z Parlamentem Europejskim wszyscy członkowie Rady jednogłośnie postanowią inaczej.”

14) Artykuł 45 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 45

Rada i Komisja zapewniają spójność działań podjętych na podstawie niniejszego Tytułu oraz ich zgodność z politykami Unii i Wspólnoty, współpracując z sobą dla osiągnięcia tego celu.”

15) Artykuł 46 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 46

Postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i wykonywania tych kompetencji są stosowane jedynie do następujących postanowień niniejszego Traktatu:

- a) postanowień zmieniających Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą w związku z ustanowieniem Wspólnoty Europejskiej, zmieniających Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- b) postanowień Tytułu VI, przy spełnieniu warunków przewidzianych w art. 35;
- c) postanowień Tytułu VII, przy spełnieniu warunków przewidzianych w art. 11 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 40 niniejszego Traktatu;
- d) art. 6 ust. 2 w odniesieniu do działań organów, jeśli Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy na podstawie Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie i na podstawie niniejszego Traktatu;
- e) określonych w art. 7 wymogów o charakterze czysto proceduralnym w sytuacji, gdy Trybunał Sprawiedliwości działa na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego w ciągu miesiąca od stwierdzenia przez Radę naruszenia przewidzianego w tym artykule.
- f) art. 46-53;”

ARTYKUŁ 2

Zgodnie z niniejszym artykułem w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską dokonuje się następujących zmian:

- 1) W miejsce art. 11 wprowadza się następujące artykuły 11 oraz 11 a:

„Artykuł 11

1. Państwa członkowskie, które zamierzają ustanowić ściślejszą współpracę w jednym z obszarów przewidzianych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, mogą skierować żądanie do Komisji, która może przedłożyć Radzie propozycję w tym zakresie. Jeżeli Komisja nie przedstawia propozycji, zawiadamia o powodach swej decyzji państwa członkowskie, o których mowa.
2. Upoważnienia do ustanowienia ściślejszej współpracy, o której mowa w ust. 1, udziela Rada, zgodnie z art. 43-45 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Gdy ściślejsza współpraca dotyczy obszaru podlegającego procedurze przewidzianej w art. 251 niniejszego Traktatu, wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego.

Członek Rady może zażądać skierowania sprawy do Rady Europejskiej. Po skierowaniu Rada może podjąć decyzję zgodnie z postanowieniami pierwszego akapitu.
3. Akty i decyzje niezbędne do wykonywania działań w ramach ściślejszej współpracy podlegają wszystkim odpowiednim przepisom Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, o ile niniejszy artykuł oraz art. 43-45 Traktatu o Unii Europejskiej nie stanowią inaczej.”

„Artykuł 11 a

Każde państwo członkowskie, które pragnie uczestniczyć w ściślejszej współpracy ustanowionej zgodnie z art. 11, notyfikuje swój zamiar Radzie i Komisji, która przesyła opinię Radzie w terminie trzech miesięcy od daty notyfikacji. W terminie czterech miesięcy od notyfikacji Komisja stanowi w tym przedmiocie, jak również o ewentualnych przepisach szczególnych, które może uznać za konieczne.”

- 2) W art. 13 dotychczasowy tekst staje się ust. 1 i dodaje się następujący ust. 2:
- „2. Jeżeli do wsparcia działań podjętych przez państwa członkowskie dla przyczynienia się do osiągnięcia celów, o których mowa w niniejszym artykule, Rada, odstępując od postanowień ust. 1, uchwała wspólnotowe środki zachęty, z wykluczeniem harmonizacji przepisów prawnych i regulacji wykonawczych państw członkowskich, działa ona zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251.”

3) Artykuł 18 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 18

1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków określonych w niniejszym Traktacie oraz przepisów wydanych w celu jego wykonania.
2. Gdyby okazało się, że do osiągnięcia tego celu konieczne jest działanie Wspólnoty, a Traktat nie przewiduje niezbędnych uprawnień, Rada może uchwalić przepisy zmierzające do wykonywania praw uregulowanych ust. 1. Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w art. 251.
3. Ustępu drugiego nie stosuje się w odniesieniu do postanowień dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, zezwoleń pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów bądź postanowień dotyczących zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej.”

4) Do art. 67 dodaje się następujący ustęp:

„5. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251, Rada podejmuje:

- środki przedstawione w art. 63 ust. 1 i ust. 2 lit. a), o ile Rada, stanowiąc zgodnie z postanowieniami ust. 1 niniejszego artykułu, przyjęła uprzednio prawodawstwo wspólnotowe określające wspólne reguły i podstawowe zasady rządzące tymi zagadnieniami;
- działania określone w art. 65, z wyjątkiem aspektów odnoszących się do prawa rodzinnego.”

5) Artykuł 100 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 100

1. Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w niniejszym Traktacie Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, może zadecydować o środkach odpowiednich do sytuacji gospodarczej, zwłaszcza jeśli pojawią się poważne trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty.
2. Gdy państwo członkowskie odczuwa trudności lub istotne zagrożenie poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności wymykających się spod jego kontroli, Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, może na pewnych

warunkach przyznać danemu państwu członkowskiemu wspólnotową pomoc finansową. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji."

6) Artykuł 111 ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Z zastrzeżeniem ust. 1 Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z EBC, decyduje o stanowisku, jakie zajmuje Wspólnota na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do kwestii, które leżą w szczególnym interesie unii gospodarczej i walutowej, oraz o jej reprezentacji w poszanowaniu podziału kompetencji przewidzianego w art. 99 i 105."

7) Artykuł 123 ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Z dniem wejścia w życie trzeciej fazy Rada, stanowiąc jednomyślnie głosami państw członkowskich nie objętych derogacją, na wniosek Komisji i po konsultacji z EBC, uchwała kursy wymiany, w stosunku do których ich waluty są nieodwołalnie ustalone oraz określony nieodwołalny kurs, po jakim Ecu zastępuje te waluty, a Ecu będzie samodzielną walutą. Środek ten nie zmienia wartości zewnętrznej Ecu. Rada stanowiąc kwalifikowaną większością głosów państw członkowskich nie objętych derogacją, na wniosek Komisji i po konsultacji z EBC, podejmuje inne środki niezbędne do szybkiego wprowadzenia Ecu jako jednolitej waluty w tych państwach członkowskich. Odpowiednio stosuje się postanowienia drugiego zdania art. 122 ust. 5."

8) Artykuł 133 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 133

1. Wspólna polityka handlowa oparta jest na jednolitych zasadach, zwłaszcza w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych, ujednoczenia środków liberalizacji, polityki eksportowej oraz obrony handlu, które są podejmowane w razie dumpingu lub subwencji.
2. Komisja przedkłada Radzie propozycje w celu realizacji wspólnej polityki handlowej.
3. Jeżeli istnieje potrzeba wynegocjowania umów z jednym lub wieloma państwami, albo z organizacjami międzynarodowymi, Komisja przedstawia zalecenia Radzie, która upoważnia ją do rozpoczęcia koniecznych rokowań. Rada i Komisja odpowiadają za zapewnienie zgodności negocjowanych umów z politykami i regułami wewnętrznymi Wspólnoty.

Rokowania te prowadzone są przez Komisję w konsultacji ze specjalnym komitetem mianowanym przez Radę, wspierającym ją w wykonywaniu tego zadania i w ramach dyrektyw, jakie Rada może do niej skierować. Komisja składa specjalnemu komitetowi regularne sprawozdania z postępów w rokowaniach.

Mają zastosowanie odpowiednie przepisy art. 300.

4. W wykonywaniu kompetencji przyznanych niniejszym artykułem Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów.
5. Postanowienia ust. 1-4 stosuje się również do rokowań i zawierania umów dotyczących handlu usługami oraz handlowych aspektów własności intelektualnej, o ile nie są one objęte postanowieniami tych ustępów, oraz bez uszczerbku dla postanowień ust. 6.

Na zasadzie odstępstwa od ust. 4 Rada działa jednomyślnie przy rokowaniach i zawieraniu umowy w dziedzinie, o której mowa w pierwszym akapicie, jeżeli umowa ta zawiera postanowienia wymagające jednomyślności do uchwalania reguł wewnętrznych, bądź gdy dotyczy ona dziedziny, w której Wspólnota, uchwalając reguły wewnętrzne, nie korzystała jeszcze z kompetencji przyznanych jej Traktatem.

Rada działa jednomyślnie w związku z rokowaniami i zawieraniem umowy poziomej, o ile jest ona również objęta poprzednim akapitem bądź akapitem drugim ustępu 6.

Postanowienia niniejszego ustępu nie naruszają prawa państw członkowskich do podtrzymywania i zawierania umów z krajami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, o ile tego rodzaju umowy zapewniają poszanowanie prawa wspólnotowego i innych istotnych umów międzynarodowych.

6. Rada nie może zawrzeć umowy, jeśli obejmuje ona postanowienia, które mogłyby wykroczyć poza kompetencje wewnętrzne Wspólnoty, w szczególności prowadząc do harmonizacji przepisów ustawodawczych lub rozporządzeń wykonawczych państw członkowskich w obszarze, w którym Traktat taką harmonizację wyklucza.

W związku z tym, na zasadzie odstępstwa od pierwszego akapitu ust. 5, umowy dotyczące handlu usługami z dziedziny kultury i środków audiowizualnych, edukacji, służb socjalnych i ochrony zdrowia ludzkiego nadal wchodzą w zakres wspólnych kompetencji Wspólnoty i jej państw członkowskich. W efekcie negocjowanie tego typu umów wymaga, oprócz decyzji Wspólnoty podjętej zgodnie z odpowiednimi postanowieniami art.

300, wspólnej zgody państw członkowskich. Umowy tak negocjowane zawierają łącznie Wspólnota i państwa członkowskie.

Negocjowanie i zawieranie umów międzynarodowych w dziedzinie transportu nadal podlega postanowieniom Tytułu V i art. 300.

7. Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim może, nie naruszając postanowień akapitu pierwszego w ust. 6, rozszerzyć stosowanie ust. 1-4 na międzynarodowe negocjacje i umowy dotyczące własności intelektualnej, o ile nie są one objęte ust. 5."

- 9) Artykuł 137 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 137

1. Dla urzeczywistnienia celów określonych w art. 136 Wspólnota wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:
 - a) poprawy w szczególności otoczenia pracy, mającej na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników;
 - b) warunków pracy;
 - c) bezpieczeństwa socjalnego i ochrony socjalnej pracowników;
 - d) ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę;
 - e) informacji i konsultacji pracowniczej;
 - f) reprezentacji i zbiorowej ochrony interesów pracowników i pracodawców, w tym współdecydowania, z zastrzeżeniem postanowień ust. 5;
 - g) warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium Wspólnoty;
 - h) integracji osób wyłączonych z rynku pracy, bez uszczerbku dla art. 150;
 - i) równości mężczyzn i kobiet w odniesieniu do ich szans na rynku pracy i traktowania w miejscu pracy;
 - j) zwalczania izolacji społecznej;
 - k) modernizacji systemów ochrony socjalnej, bez uszczerbku dla lit. c).
2. W tym celu Rada:
 - a) z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawodawczych lub rozporządzeń wykonawczych państw członkowskich może przyjąć środki przeznaczone do stwarzania zachęt do współpracy między państwami członkowskimi, poprzez inicjatywy mające na celu polepszenie

wiedzy, rozwój wymiany informacji i najlepszych praktyk, popieranie podejść nowatorskich oraz ocenę doświadczeń;

- b) w obszarach określonych w ust. 1 lit. a)-i) może uchwalić, w drodze dyrektyw, minimalne przepisy stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Dyrektywy te zapobiegają nakładaniu administracyjnych, finansowych i prawnych środków przymusu, które byłyby sprzeczne z tworzeniem i rozwijaniem małych i średnich przedsiębiorstw.

Rada stanowi według procedury określonej w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, z wyjątkiem obszarów ustalonych w ust. 1 lit. c), d), f) i g), w odniesieniu do których Rada stanowi jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz wyżej wymienionymi Komitetami. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może zdecydować o zastosowaniu procedury przewidzianej w art. 251 w odniesieniu do ust. 1, lit. d), f) i g).

3. Państwo członkowskie może powierzyć partnerom społecznym, na ich wspólne żądanie, wykonanie dyrektyw przyjętych w zastosowaniu ust. 2.

W tym przypadku państwo członkowskie upewnia się, że najpóźniej w dniu, w którym dyrektywa musi zostać przetransponowana zgodnie z art. 249, partnerzy społeczni uchwalili niezbędne przepisy w drodze umowy, a państwo to zobowiązane jest przyjąć wszystkie niezbędne przepisy pozwalające mu na to, aby w każdej chwili było w stanie zagwarantować rezultaty narzucone dyrektywą.

4. Przepisy uchwalone na mocy niniejszego artykułu:

- nie naruszają prawa państw członkowskich do ustalenia podstawowych zasad swych systemów zabezpieczenia społecznego, nie mogą też wpływać w sposób znaczący na ich równowagę finansową;
- nie mogą przeszkodzić państwu członkowskiemu w utrzymaniu lub ustanowieniu bardziej rygorystycznych środków ochronnych, zgodnych z niniejszym Traktatem.

5. Przepisy niniejszego artykułu nie mają zastosowania do wynagrodzenia za pracę, swobody zrzeszania się, prawa do strajku ani prawa do lokautu.”

- 10) Akapit drugi art. 139 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów, o ile odpowiednie porozumienie nie zawiera jednego lub więcej postanowień, dla których zgodnie z art.

137 ust. 2 wymagana jest jednomyślność. W takim przypadku Rada stanowi jednogłośnie.”

11) Artykuł 144 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 144

Po konsultacji z Parlamentem Europejskim Rada powołuje Komitet Ochrony Socjalnej o charakterze konsultacyjnym, w celu rozwoju współpracy w dziedzinie ochrony socjalnej między państwami członkowskimi a Komisją. Do zadań Komitetu należy:

- śledzenie rozwoju sytuacji socjalnej i polityk ochrony socjalnej w państwach członkowskich i we Wspólnocie;
- rozwijanie wymiany informacji, doświadczeń i dobrych praktyk między państwami członkowskimi oraz między nimi a Komisją;
- sporządzanie sprawozdań, formułowanie opinii i podejmowanie innych prac w zakresie swych kompetencji, na wniosek Rady, Komisji lub z własnej inicjatywy, bez uszczerbku dla postanowień art. 207.

Wypełniając swój mandat, Komitet nawiązuje odpowiednie kontakty z partnerami społecznymi.

Każde państwo członkowskie oraz Komisja mianują po dwóch członków Komitetu.”

12) Artykuł 157 ust. 3 otrzymuje następujące brzmienie:

„3. Wspólnota przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ust. 1 przez polityki i działania, które prowadzi na podstawie innych przepisów niniejszego Traktatu. Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, może zdecydować o szczegółowych środkach przeznaczonych do wspierania działań prowadzonych przez państwa członkowskie, do osiągnięcia celów określonych w ust. 1.

Niniejszy Tytuł nie stanowi podstawy do wprowadzenia przez Wspólnotę jakiegokolwiek środka, który mógłby powodować zakłócenia konkurencji bądź obejmować postanowienia dotyczące podatków lub odnoszące się do praw i interesów pracowniczych.”

13) Akapit trzeci art. 159 otrzymuje następujące brzmienie:

„Jeśli okażą się niezbędne działania szczególne poza funduszami i bez uszczerbku dla środków przyjętych w ramach innych polityk Wspólnoty,

działania te mogą być uchwalone przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów.”

14) Do artykułu 161 dodaje się następujący trzeci akapit:

„Od 1 stycznia 2007 r. Rada stanowi kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, jeżeli do tego dnia zostanie przyjęta obowiązująca od 1 stycznia 2007 r. wieloletnia perspektywa finansowa oraz związane z nią Porozumienie Międzyinstytucjonalne. W przeciwnym razie procedurę, o której mowa w niniejszym akapicie, stosuje się od daty ich przyjęcia.”

15) Artykuł 175 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w ust. 1 i bez uszczerbku dla art. 95 Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, uchwała:

- a) przepisy co do zasady o charakterze fiskalnym;
- b) środki wpływające na:
 - zagospodarowanie przestrzenne;
 - zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób bezpośredni lub pośredni wpływające na dostępność tych zasobów;
 - przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem zarządzania odpadami;
- c) środki wpływające odczuwalnie na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia energetycznego.

Rada, stanowiąc na warunkach przewidzianych w ust. 1, może określić te kwestie przewidziane w niniejszym paragrafie, co do których decyzje powinny być podejmowane kwalifikowaną większością głosów.”

16) W Części trzeciej dodaje się następujący tytuł:

„Tytuł XXI

Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z krajami trzecimi

„Artykuł 181 a

1. Bez uszczerbku dla innych przepisów niniejszego Traktatu, w szczególności postanowień Tytułu XX, Wspólnota prowadzi w zakresie swoich kompetencji działania dotyczące współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z krajami trzecimi; działania te stanowią uzupełnienie działań państw członkowskich i są zgodne z polityką Wspólnoty w dziedzinie współpracy w rozwoju.

Polityka Wspólnoty w tej dziedzinie przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju oraz wzmocnienia demokracji i rządów prawa, jak również celu poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, uchwała środki niezbędne do realizacji ust. 1. Rada stanowi jednomyślnie w odniesieniu do zawierania umów stowarzyszeniowych, określonych w art. 310, oraz umów, które zostaną zawarte z państwami kandydującymi do członkostwa w Unii.
3. W zakresie swoich odpowiednich kompetencji Wspólnota i państwa członkowskie współpracują z krajami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Sposoby współpracy Wspólnoty mogą być przedmiotem umów między nią a stronami trzecimi, negocjowanych i zawieranych zgodnie z art. 300.

Akapit pierwszy nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie negocjowania w ramach organów międzynarodowych i zawierania umów międzynarodowych.”

- 17) Akapit drugi artykułu 189 otrzymuje następujące brzmienie:

„Liczba członków Parlamentu Europejskiego nie przekracza 732.”

- 18) Artykuł 190 ust. 5 otrzymuje następujące brzmienie:

„5. Parlament Europejski określa status i ogólne warunki wykonywania funkcji przez jego członków, po uzyskaniu opinii Komisji i aprobaty Rady stanowiącej kwalifikowaną większością głosów. Wszelkie przepisy lub warunki odnoszące się do opodatkowania obecnych lub byłych członków wymagają jednomyślności Rady.”

- 19) Do artykułu 191 dodaje się następujący drugi akapit:

„Rada, działająca zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251, określa statut partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności reguły dotyczące ich finansowania” .

20) Artykuł 207 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Radę wspomaga Sekretariat Generalny, działający pod kierunkiem sekretarza generalnego, wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, któremu pomaga zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Sekretarz generalny i zastępca sekretarza generalnego są mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.

Rada decyduje o organizacji Sekretariatu Generalnego.”

21) Artykuł 210 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 210

Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, ustala uposażenia, dodatki i emerytury przewodniczącego i członków Komisji, prezesa, sędziów, rzeczników generalnych i sekretarza Trybunału Sprawiedliwości oraz członków i sekretarza Sądu Pierwszej Instancji. Ustala ona także, stanowiąc tą samą większością głosów, wszelkie należności płatne zamiast wynagrodzenia.”

22) Artykuł 214 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Rada, obradująca w składzie szefów państw i rządów i stanowiąca kwalifikowaną większością głosów, wyznacza osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji; desygnacja ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski.

Stanowiąc kwalifikowaną większością głosów i w porozumieniu z desygnowanym przewodniczącym, Rada przyjmuje sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich listę innych osób, które zamierza mianować członkami Komisji.

Przewodniczący i pozostali członkowie Komisji wyznaczeni w ten sposób podlegają jako kolegium zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostają mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.”

23) Artykuł 215 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 215

Poza wypadkami normalnej rotacji lub śmierci funkcje członka Komisji kończą się z chwilą jego dobrowolnego ustąpienia lub złożenia urzędu.

Na okres pozostający do zakończenia mandatu w przypadku wakatów spowodowanego przez dymisję, złożenie urzędu lub śmierć członka Komisji jest on zastępowany przez nowego członka, mianowanego przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większość głosów. Rada, stanowiąc jednogłośnie, może zdecydować, że nie trzeba powoływać następcy.

W przypadku rezygnacji, złożenia urzędu lub śmierci przewodniczącego jest on zastępowany na okres pozostały do końca mandatu. Procedura przewidziana w art. 214 ust. 2 ma zastosowanie do jego zastąpienia.

Z wyjątkiem przypadku złożenia urzędu, przewidzianego w art. 216, członkowie Komisji pełnią swe funkcje do chwili ich zastąpienia lub do czasu, gdy Rada zdecyduje zgodnie z postanowieniami ustępu drugiego, że nie trzeba powoływać następcy.

24) Artykuł 217 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 217

1. Komisja działa pod kierownictwem politycznym przewodniczącego, który podejmuje decyzje dotyczące jej organizacji wewnętrznej w celu zagwarantowania spójności, skuteczności i kolegialności jej działania.
2. Przewodniczący ustala zakres obowiązków spoczywających na Komisji i rozdziela obowiązki między jej członków. Przewodniczący może dokonywać zmian w przydzielonych obowiązkach w trakcie kadencji Komisji. Członkowie Komisji wypełniają powinności przydzielone im przez przewodniczącego i jemu podlegają.
3. Po uzyskaniu kolektywnej zgody Komisji, przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących spośród jej członków.
4. Na żądanie przewodniczącego członek Komisji składa rezygnację, po uzyskaniu kolektywnej zgody Komisji.”

25) Skreśla się pierwszy akapit art. 219.

26) Artykuł 220 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 220

Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, każdy w granicach swych właściwości, zapewniają poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu.

Przy Sądzie Pierwszej Instancji mogą być tworzone dodatkowo izby sądowe na warunkach określonych w art. 225 a, w celu wykonywania właściwości

sądowej w niektórych specyficznych dziedzinach określonych niniejszym Traktatem.”

27) Artykuł 221 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 221

W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego.

Trybunał Sprawiedliwości obraduje w Izbach lub w składzie Wielkiej Izby, stosownie do zasad ustalonych w tym zakresie w Statucie Trybunału Sprawiedliwości.

W przypadkach przewidzianych w Statucie Trybunał Sprawiedliwości może obradować na posiedzeniu plenarnym.”

28) Artykuł 222 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 222

Trybunał Sprawiedliwości wspiera ośmiu rzeczników generalnych. Na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Rada, stanowiąc jednogłośnie, może zwiększyć liczbę rzeczników generalnych.

Zadaniem rzecznika generalnego jest przedkładanie publicznie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, umotywowanych wniosków w sprawach, w których przewidziane jest jego zaangażowanie stosownie do postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości.”

29) Artykuł 223 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 223

Sędziowie oraz rzecznicy generalni powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane w danych państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych, względnie będących doradcami prawnymi o uznanych kompetencjach; są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich.

Co trzy lata następuje zmiana części składu sędziowskiego i rzeczników generalnych, stosownie do warunków określonych w Statucie Trybunału Sprawiedliwości.

Sędziowie wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Trybunału Sprawiedliwości. Prezes Trybunału Sprawiedliwości może być wybrany ponownie.

Ustępujący sędziowie i rzecznicy generalni mogą być powołani ponownie.

Trybunał Sprawiedliwości powołuje swego sekretarza i określa zasady jego działania.

Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje swój regulamin wewnętrzny, który wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów."

30) Artykuł 224 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 224

W skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzi sędziowie z każdego państwa członkowskiego, co najmniej po jednym. Liczba sędziów ustalona jest w Statucie Trybunału Sprawiedliwości. Statut może przewidywać, że Sąd Pierwszej Instancji ma być wspierany przez rzeczników generalnych.

Członkowie Sądu Pierwszej Instancji powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do zajmowania wysokich stanowisk sądowych; są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich. Co trzy lata następuje zmiana niektórych członków. Ustępujący członkowie mogą być powołani ponownie.

Sędziowie wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Sądu Pierwszej Instancji. Prezes Sądu Pierwszej Instancji może być wybrany ponownie.

Sąd Pierwszej Instancji powołuje swego sekretarza i określa zasady jego działania.

Sąd Pierwszej Instancji przyjmuje, w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości, swój regulamin wewnętrzny, który wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

O ile Statut Trybunału Sprawiedliwości nie przewiduje inaczej, postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące Trybunału Sprawiedliwości stosowane są do Sądu Pierwszej Instancji."

31) Artykuł 225 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 225

1. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg określonych w artykułach 230, 232, 235, 236 i 238, z wyjątkiem skarg, w odniesieniu do których właściwe są izby sądowe oraz skarg zastrzeżonych na mocy Statutu Trybunału Sprawiedliwości. Statut ten może przyznać Sądowi Pierwszej Instancji właściwość w innych kategoriach skarg.

Od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji, wydanych na mocy postanowień niniejszego ustępu, przysługuje wyłącznie w kwestiach prawnych odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie przewidzianym w Statucie.

2. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania skarg przeciwko orzeczeniom izb sądowych, utworzonych na podstawie art. 225 a.

Orzeczenia wydane przez Sąd Pierwszej Instancji na podstawie przepisów niniejszego ustępu mogą być na zasadzie wyjątku rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą mieć one wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego.

3. Sąd Pierwszej Instancji właściwy jest do rozpatrywania pytań wstępnych na podstawie art. 234, w określonych obszarach ustalonych w Statucie.

O ile w ocenie Sądu Pierwszej Instancji dana sprawa wymaga orzeczenia precedensowego, które może mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego, może on przekazać tę sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości.

Orzeczenia wydawane przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawach pytań wstępnych mogą być na zasadzie wyjątku przedmiotem ponownego rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą one mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego."

32) Wprowadza się następujący artykuł:

„Artykuł 225 a

Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, może tworzyć izby sądowe do rozpatrywania i orzekania w pierwszej instancji w określonych rodzajach skarg wniesionych w specyficznych obszarach.

Decyzja, na mocy której tworzona jest izba sądowa, określa zasady organizacji izby oraz zakres przyznanej jurysdykcji.

Od orzeczeń wydawanych przez izby sądowe przysługuje odwołanie do Sądu Pierwszej Instancji wyłącznie w kwestiach prawnych oraz, o ile jest to przewidziane w decyzji tworzącej izbę, również w kwestiach co do faktu.

Członkowie izb sądowych nominowani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do pełnienia funkcji sądowych. Są oni powoływani przez Radę działającą jednogłośnie.

Izby sądowe przyjmują swoje regulaminy wewnętrzne w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości. Regulaminy te zatwierdzane są przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

O ile decyzja tworząca izby sądowe nie przewiduje inaczej, postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące Trybunału Sprawiedliwości oraz postanowienia Statutu Trybunału Sprawiedliwości stosowane są do izb sądowych."

33) Wprowadza się następujący artykuł:

„Artykuł 229 a

Nie naruszając pozostałych postanowień niniejszego Traktatu, Rada, działając jednogłośnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, może podjąć decyzję w sprawie nadania Trybunałowi Sprawiedliwości jurysdykcji w zakresie przez nią określonym w odniesieniu do sporów dotyczących stosowania aktów przyjętych na podstawie niniejszego Traktatu, tworzących wspólnotowe prawa własności przemysłowej. Rada zaleci państwom członkowskim przyjęcie tych decyzji zgodnie z ich własnymi wymogami konstytucyjnymi."

34) Akapity drugi i trzeci artykułu 230 otrzymują następujące brzmienie:

„W tym celu Trybunał właściwy jest w sprawach wniesionych przez państwo członkowskie, przez Parlament Europejski, Radę albo Komisję ze względu na brak kompetencji, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie niniejszego Traktatu lub jakiegokolwiek przepisu odnoszącego się do jego stosowania oraz ze względu na nadużycie władzy.

Na takich samych zasadach Trybunał Sprawiedliwości właściwy jest w sprawach wnoszonych przez Trybunał Obrachunkowy i EBC w celu ochrony ich uprawnień."

35) Artykuł 245 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 245

Statut Trybunału Sprawiedliwości zawarty jest w odrębnym Protokole.

Postanowienia Protokołu, z wyjątkiem postanowień zawartych w Tytule I, mogą być zmienione przez Radę działającą jednogłośnie na wniosek Trybunału Spra-

wiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, lub na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości.”

36) W artykule 247 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. W skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi po jednym przynależnym każdego z państw członkowskich.”

b) ust. 3 otrzymuje następujące brzmienie:

„3. Członkowie Trybunału Obrachunkowego powoływani są na sześć lat. Rada, działając kwalifikowaną większością głosów, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, przyjmuje listę członków zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Członkowie Trybunału Obrachunkowego mogą być powołani ponownie.

Wybierają oni spośród siebie na trzy lata prezesa Trybunału Obrachunkowego. Prezes Trybunału Obrachunkowego może być wybrany ponownie.”

37) W artykule 248 wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty. Kontroluje również rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów utworzonych przez Wspólnotę w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli.

Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oświadczenie o wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Oświadczenie to może być uzupełnione o odrębną ocenę każdego z głównych obszarów działalności Wspólnoty.”

b) ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Trybunał Obrachunkowy sporządza roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego. Sprawozdanie to jest przesyłane innym instytucjom Wspólnoty i publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego.

Poza tym Trybunał Obrachunkowy może przedstawić w każdej chwili swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych w poszczególnych

sprawach oraz wydawać opinie na żądanie jednej z pozostałych instytucji Wspólnoty.

Przyjmuje on swoje sprawozdania roczne, sprawozdania specjalne i opinie większością liczby członków wchodzących w jego skład. Może jednak powołać w swym łonie izby, przyjmujące pewne rodzaje sprawozdań lub opinii zgodnie z warunkami ustalonymi w jego regulaminie wewnętrznym.

Pomaga on Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

Trybunał Obrachunkowy przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga aprobaty Rady, stanowiącej kwalifikowaną większością głosów."

38) W artykule 254 wyrażenie „*Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*” otrzymuje następujące brzmienie: „*Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*” .

39) Artykuł 257 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 257

Ustanawia się Komitet Ekonomiczno-Społeczny o charakterze konsultacyjnym. Komitet składa się z przedstawicieli różnych obszarów gospodarczych i społecznych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przedstawicieli producentów, rolników, przewoźników, pracowników najemnych, kupców i rzemieślników, wolnych zawodów, konsumentów oraz opinii publicznej.”

40) Artykuł 258 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 258

Liczba członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nie może przekroczyć 350.

Liczba ta ustalona jest następująco:

Belgia	12
Dania	9
Niemcy	24
Grecja	12
Hiszpania	21

Francja	24
Irlandia	9
Włochy	24
Luksemburg	6
Holandia	12
Austria	12
Portugalia	12
Finlandia	9
Szwecja	12
Zjednoczone Królestwo	24

Członkowie Komitetu nie powinni być związani żadnym mandatem imperatywnym. Wykonują oni swe funkcje w całkowitej niezależności, w interesie ogólnym Wspólnoty.

Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, określa wysokość diet członków Komitetu."

41) Artykuł 259 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Członkowie Komitetu są nominowani na cztery lata, na wniosek państw członkowskich. Ich mandat jest odnawialny. Rada, działając kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje listę członków zgodnie z propozycjami państw członkowskich.”

42) Artykuł 263 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 263

Ustanawia się Komitet o charakterze konsultacyjnym, zwany dalej „Komitetem Regionów”. Składa się on z przedstawicieli wspólnot regionalnych i lokalnych, mających mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej, bądź odpowiedzialnych politycznie przed wybranym zgromadzeniem.

Liczba członków Komitetu Regionów nie może przekroczyć 350.

Liczba członków Komitetu Regionów ustalona jest następująco:

Belgia	12
Dania	9
Niemcy	24
Grecja	12

Hiszpania	21
Francja	24
Irlandia	9
Włochy	24
Luksemburg	6
Holandia	12
Austria	12
Portugalia	12
Finlandia	9
Szwecja	12
Zjednoczone Królestwo	24

Członkowie Komitetu oraz w równej liczbie zastępcy członków są mianowani, na wniosek państw członkowskich, na cztery lata. Ich mandat jest odnawialny. Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje listę członków i zastępców członków zestawioną zgodnie z propozycjami państw członkowskich. Kadencja członków Komitetu Regionów kończy się automatycznie po upływie określonego w akapicie pierwszym mandatu, na podstawie którego zostali zgłoszeni, oni zaś są zastępowani na pozostałą część kadencji zgodnie z tą samą procedurą. Nie mogą być oni równocześnie członkami Parlamentu Europejskiego.

Członkowie Komitetu nie powinni być związani żadnym mandatem imperatywnym. Wykonują oni swe funkcje w całkowitej niezależności, w interesie ogólnym Wspólnoty.”

43) Artykuł 266 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 266

Europejski Bank Inwestycyjny jest wyposażony w osobowość prawną. Członkami Europejskiego Banku Inwestycyjnego są państwa członkowskie.

Statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego stanowi przedmiot Protokołu dołączonego do niniejszego Traktatu. Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Europejskiego Banku Inwestycyjnego i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komisją, bądź na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, może dokonać zmian w artykułach 4, 11 i 12 oraz w art. 18 ust. 5 Statutu Banku.”

44) Artykuł 279 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 279

1. Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego:

- a) uchwała rozporządzenia finansowe specyfikujące w szczególności sposoby ustanowienia i wykonywania budżetu oraz składania i weryfikacji rozliczeń;
- b) określa reguły i organizuje kontrolę odpowiedzialności kontrolerów finansowych, intendentów i księgowych.

Po 1 stycznia 2007 r. Rada będzie działała kwalifikowaną większością głosów, na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego.

2. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego, określa sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach reżimu zasobów własnych Wspólnoty są pozostawione do decyzji Komisji, oraz określa środki, które w odpowiednim przypadku powinny być stosowane do zaspokojenia potrzeb gotówkowych.”

45) Artykuł 290 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 290

Bez uszczerbku dla postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości reżim językowy instytucji Wspólnoty określa Rada stanowiąca jednogłośnie.”

46) W artykule 300 wprowadza się następujące zmiany:

a) akapity drugi i trzeci ust. 2 otrzymują następujące brzmienie:

„Na zasadzie odstępstwa od reguł ust. 3 te same procedury mają zastosowanie do decyzji o zawieszeniu stosowania umowy, jak również do ustalenia stanowisk, które mają być zajęte w imieniu Wspólnoty w organie stworzonym umową, gdy podejmuje on decyzje mające skutki prawne, z wyjątkiem decyzji uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy.

Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany o każdej decyzji podjętej na mocy niniejszego ustępu dotyczącej tymczasowego stosowania lub zawieszenia umów lub ustalenia stanowiska wspólnotowego w organie utworzonym przez umowę.”

b) ust. 6 otrzymuje następujące brzmienie:

„6. Parlament Europejski, Rada, Komisja lub państwo członkowskie mogą zasięgać opinii Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z przepisami niniejszego Traktatu. Umowa, która stała się przedmiotem negatywnej opinii Trybunału Sprawiedliwości, może wejść w życie wyłącznie na warunkach określonych w art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej.”

47) W artykule 309 wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 1 wyrażenie „art. 7 ust. 2” otrzymuje brzmienie „art. 7 ust. 3”;

b) w ust. 2 wyrażenie „art. 7 ust. 1” otrzymuje brzmienie „art. 7 ust. 2.”

ARTYKUŁ 3

Zgodnie z niniejszym artykułem w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej dokonuje się następujących zmian:

1) Artykuł 107 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„Liczba członków Parlamentu Europejskiego nie przekracza 732.”

2) Artykuł 108 ust. 5 otrzymuje następujące brzmienie:

„5. Parlament Europejski określa status i ogólne warunki wykonywania funkcji przez jego członków, po uzyskaniu opinii Komisji i aprobaty Rady stanowiącej kwalifikowaną większością głosów. Wszelkie przepisy lub warunki odnoszące się do opodatkowania obecnych lub byłych członków wymagają jednomyślności Rady.”

3) Artykuł 121 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Radę wspomaga sekretariat generalny, działający pod kierunkiem sekretarza generalnego, wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, któremu pomaga zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Sekretarz generalny i zastępca sekretarza generalnego są mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.

Rada decyduje o organizacji Sekretariatu Generalnego.”

4) Artykuł 127 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Rada, obradująca w składzie szefów państw i rządów i stanowiąca kwalifikowaną większością głosów, wyznacza osobę, którą zamierza mianować

przewodniczącym Komisji; desygnacja ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski.

Stanowiąc kwalifikowaną większością głosów i w porozumieniu z desygnowanym przewodniczącym, Rada przyjmuje sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich listę innych osób, które zamierza mianować członkami Komisji.

Przewodniczący i pozostali członkowie Komisji wyznaczeni w ten sposób podlegają jako kolegium zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostają mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów."

- 5) Artykuł 128 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 128

Poza wypadkami normalnej rotacji lub śmierci funkcje członka Komisji kończą się z chwilą jego dobrowolnego ustąpienia lub złożenia urzędu.

Na okres pozostający do zakończenia mandatu w przypadku wakatu spowodowanego przez dymisję, złożenie urzędu lub śmierć członka Komisji jest on zastępowany przez nowego członka, mianowanego przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów. Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że nie trzeba powoływać następcy.

W przypadku rezygnacji, złożenia urzędu lub śmierci przewodniczącego jest on zastępowany na okres pozostały do końca mandatu. Procedura przewidziana w art. 127 ust. 2 ma zastosowanie do jego zastąpienia.

Z wyjątkiem przypadku złożenia urzędu, przewidzianego w art. 129, członkowie Komisji pełnią swe funkcje do chwili ich zastąpienia lub do czasu, gdy Rada zdecyduje zgodnie z postanowieniami ustępu drugiego, że nie trzeba powoływać następcy."

- 6) Artykuł 130 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 130

1. Komisja działa pod kierownictwem politycznym przewodniczącego, który podejmuje decyzje dotyczące jej organizacji wewnętrznej w celu zagwarantowania spójności, skuteczności i kolegialności jej działania.
2. Przewodniczący ustala zakres obowiązków spoczywających na Komisji i rozdziela obowiązki między jej członków. Przewodniczący może dokony-

wać zmian w przydzielanych obowiązkach w trakcie kadencji Komisji. Członkowie Komisji wypełniają powinności przydzielone im przez przewodniczącego i jemu podlegają.

3. Po uzyskaniu kolektywnej zgody Komisji przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących spośród jej członków.
4. Na żądanie przewodniczącego członek Komisji składa rezygnację, po uzyskaniu kolektywnej zgody Komisji."

7) Skreśla się pierwszy akapit artykułu 132.

8) Artykuł 136 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 136

Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, każdy w granicach swych właściwości, zapewniają poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu.

Przy Sądzie Pierwszej Instancji mogą być tworzone dodatkowo izby sądowe na warunkach określonych w art. 140 b, w celu wykonywania właściwości sądowej w niektórych specyficznych dziedzinach, określonych niniejszym Traktatem."

9) Artykuł 137 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 137

W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego.

Trybunał Sprawiedliwości obraduje w Izbach lub w składzie Wielkiej Izby, stosownie do zasad ustalonych w tym zakresie w Statucie Trybunału Sprawiedliwości.

W przypadkach przewidzianych w Statucie Trybunał Sprawiedliwości może obradować na posiedzeniu plenarnym."

10) Artykuł 138 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 138

Trybunał Sprawiedliwości wspiera ośmiu rzeczników generalnych. Na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Rada, działając jednogłośnie, może zwiększyć liczbę rzeczników generalnych.

Zadaniem rzecznika generalnego jest przedkładanie publicznie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, umotywowanych wniosków w sprawach, w których przewidziane jest jego zaangażowanie stosownie do postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości.”

11) Artykuł 139 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 139

Sędziowie oraz rzecznicy generalni powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane w danych państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych, względnie będących doradcami prawnymi o uznanych kompetencjach; są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich.

Co trzy lata następuje zmiana części składu sędziowskiego i rzeczników generalnych, stosownie do warunków określonych w Statucie Trybunału Sprawiedliwości.

Sędziowie wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Trybunału Sprawiedliwości. Prezes Trybunału Sprawiedliwości może być wybrany ponownie.

Ustępujący sędziowie i rzecznicy generalni mogą być powołani ponownie.

Trybunał Sprawiedliwości powołuje swego sekretarza i określa zasady jego działania.

Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.”

12) Artykuł 140 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 140

W skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzi co najmniej po jednym sędziem z każdego państwa członkowskiego. Liczba sędziów ustalona jest w Statucie Trybunału Sprawiedliwości. Statut może przewidywać, że Sąd Pierwszej Instancji ma być wspierany przez rzeczników generalnych.

Członkowie Sądu Pierwszej Instancji powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do zajmowania wysokich stanowisk sądowych; są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich. Co trzy lata następuje zmiana części członków. Ustępujący członkowie mogą być powołani ponownie.

Sędziowie wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Sądu Pierwszej Instancji. Prezes Sądu Pierwszej Instancji może być wybrany ponownie.

Sąd Pierwszej Instancji powołuje swego sekretarza i określa zasady jego działania.

Sąd Pierwszej Instancji przyjmuje w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

O ile Statut Trybunału Sprawiedliwości nie przewiduje inaczej, postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące Trybunału Sprawiedliwości stosowane są do Sądu Pierwszej Instancji."

13) Artykuł 140 lit. a) otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 140 a

1. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg określonych w artykułach 146, 148, 151, 152 i 153, z wyjątkiem skarg, w odniesieniu do których właściwe są izby sądowe, oraz skarg zastrzeżonych na mocy Statutu dla Trybunału Sprawiedliwości. Statut ten może przyznać Sądowi Pierwszej Instancji właściwość w innych kategoriach skarg.

Od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji, wydanych na mocy postanowień niniejszego ustępu, przysługuje wyłącznie w kwestiach prawnych odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie przewidzianym w Statucie.

2. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania skarg przeciwko orzeczeniom izb sądowych, utworzonych na podstawie art. 140 b.

Orzeczenia wydane przez Sąd Pierwszej Instancji na podstawie przepisów niniejszego ustępu mogą być, na zasadzie wyjątku, rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą mieć one wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego.

3. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania pytań wstępnych na podstawie art. 150, w określonych obszarach ustalonych w Statucie.

O ile w ocenie Sądu Pierwszej Instancji dana sprawa wymaga orzeczenia precedensowego, które może mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego, może on przekazać tę sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości.

Orzeczenia wydawane przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawach pytań wstępnych mogą być na zasadzie wyjątku przedmiotem ponownego rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą one mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego.”

14) Dodaje się artykuł o następującym brzmieniu:

„Artykuł 140 b

Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, może tworzyć izby sądowe do rozpatrywania i orzekania w pierwszej instancji w określonych rodzajach skarg wniesionych w specyficznych obszarach.

Decyzja, na mocy której tworzona jest izba sądowa, określa zasady organizacji izby oraz zakres przyznanej jurysdykcji.

Od orzeczeń wydawanych przez izby sądowe przysługuje odwołanie do Sądu Pierwszej Instancji wyłącznie w kwestiach prawnych oraz, o ile jest to przewidziane w decyzji tworzącej izbę, również w kwestiach co do faktu.

Członkowie izb sądowych nominowani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do pełnienia funkcji sądowych. Są oni powoływani przez Radę działającą jednogłośnie.

Izby sądowe przyjmują swoje regulaminy wewnętrzne w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości. Regulaminy te zatwierdzane są przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

O ile decyzja tworząca izby sądowe nie przewiduje inaczej, postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące Trybunału Sprawiedliwości oraz postanowienia Statutu Trybunału Sprawiedliwości stosowane są do izb sądowych.”

15) Artykuł 146 ust. 2 i 3 otrzymuje następujące brzmienie:

„W tym celu Trybunał jest właściwy w sprawach wniesionych przez państwo członkowskie, przez Parlament Europejski, Radę albo Komisję ze względu na brak kompetencji, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie niniejszego Traktatu lub jakiegokolwiek przepisu odnoszącego się do jego stosowania oraz ze względu na nadużycie władzy.

Na takich samych zasadach Trybunał Sprawiedliwości właściwy jest w sprawach wnoszonych przez Trybunał Obrachunkowy i EBC w celu ochrony ich uprawnień.”

16) Artykuł 160 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 160

Statut Trybunału Sprawiedliwości zawarty jest w odrębnym Protokole.

Postanowienia Protokołu, z wyjątkiem postanowień zawartych w Tytule I, mogą być zmienione przez Radę stanowiącą jednogłośnie na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, lub na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości.”

17) W artykule 160 b wprowadza się następujące zmiany:

a) akapit pierwszy otrzymuje następujące brzmienie:

„1. W skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi po jednym przynależnym każdego z państw członkowskich.”

b) ust. 3 otrzymuje następujące brzmienie:

„3. Członkowie Trybunału Obrachunkowego powoływani są na sześć lat. Rada, działając kwalifikowaną większością głosów i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, przyjmuje listę członków zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Członkowie Trybunału Obrachunkowego mogą być powołani ponownie.

Wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Trybunału Obrachunkowego. Prezes Trybunału Obrachunkowego może być wybrany ponownie.”

18) W artykule 160 lit. c) wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty. Kontroluje również rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów utworzonych przez Wspólnotę w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli.

Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oświadczenie o wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Oświadczenie to może być uzupełnione o odrębną ocenę każdego z głównych obszarów działalności Wspólnoty.”

b) ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Trybunał Obrachunkowy sporządza roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego. Sprawozdanie to jest przesyłane innym insty-

tucjom Wspólnoty i publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego.

Poza tym Trybunał Obrachunkowy może przedstawić w każdej chwili swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych w poszczególnych sprawach, oraz wydawać opinie na żądanie jednej z pozostałych instytucji Wspólnoty.

Przyjmuje on swoje sprawozdania roczne, sprawozdania specjalne i opinie większością głosów członków wchodzących w jego skład. Może jednak powołać w swym łonie izby, przyjmujące pewne rodzaje sprawozdań lub opinii zgodnie z warunkami ustalonymi w jego regulaminie wewnętrznym.

Pomaga on Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

Trybunał Obrachunkowy przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga aprobaty Rady, stanowiącej kwalifikowaną większością głosów."

19) Artykuł 163 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„Rozporządzenia publikowane są w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem, który określają, lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.”

20) Artykuł 165 otrzymuje następujące brzmienie:

„*Artykuł 165*

Ustanawia się Komitet Ekonomiczno-Społeczny o charakterze konsultacyjnym.

Komitet złożony jest z przedstawicieli różnych obszarów gospodarczych i społecznych zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności przedstawicieli producentów, rolników, przewoźników, pracowników najemnych, kupców i rzemieślników, wolnych zawodów, konsumentów oraz opinii publicznej.”

21) Artykuł 166 otrzymuje następujące brzmienie:

„*Artykuł 166*

Liczba członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nie może przekroczyć 350.

Liczba ta ustalona jest następująco:

Belgia	12
Dania	9
Niemcy	24
Grecja	12
Hiszpania	21
Francja	24
Irlandia	9
Włochy	24
Luksemburg	6
Holandia	12
Austria	12
Portugalia	12
Finlandia	9
Szwecja	12
Zjednoczone Królestwo	24

Członkowie Komitetu nie powinni być związani żadnym mandatem imperatywnym. Wykonują oni swe funkcje w całkowitej niezależności, w interesie ogólnym Wspólnoty.

Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną głosów, określa wysokość diet członków Komitetu.”

22) Artykuł 167 ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Członkowie Komitetu są nominowani na cztery lata, na wniosek państw członkowskich. Ich mandat jest odnawialny. Rada, działając kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje listę członków zgodnie z propozycjami państw członkowskich.”

23) Artykuł 183 otrzymuje następujące brzmienie:

„*Artykuł 183*

1. Rada, stanowiąc jednogłośnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego:

- a) uchwała rozporządzenia finansowe specyfikujące w szczególności sposoby ustanowienia i wykonywania budżetu oraz składanie weryfikacji rozliczeń;

b) określa reguły i organizuje kontrolę odpowiedzialności kontrolerów finansowych, intendentów i księgowych.

Po 1 stycznia 2007 r. Rada będzie działała kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego.

2. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego, określa sposoby i procedurę, według których dochody budżetowe przewidziane w ramach reżimu zasobów własnych Wspólnoty są pozostawione do decyzji Komisji, oraz określa środki, które w odpowiednim przypadku powinny być stosowane do zaspokojenia potrzeb gotówkowych."

24) Artykuł 190 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 190

Bez uszczerbku dla postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości reżim językowy instytucji Wspólnoty określa Rada działająca jednomyślnie.”

25) W artykule 204 dokonuje się następujących zmian:

- a) w ust. 1 wyrażenie „art. F.1 ust. 2” zastępuje się wyrażeniem „art. 7 ust. 3”;
- b) w ust. 2 wyrażenie „art. F.1 ust. 1” zastępuje się wyrażeniem „art. 7 ust. 2”, a wyrażenie „art. F ust. 1” zastępuje się wyrażeniem „art. 6 ust. 1.”

ARTYKUŁ 4

Zgodnie z niniejszym artykułem w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali dokonuje się następujących zmian:

1) Artykuł 10 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Rada, obradująca w składzie szefów państw i rządów i stanowiąca kwalifikowaną większością głosów, wyznacza osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji; desygnacja ta jest zatwierdzana przez Parlament Europejski.

Stanowiąc kwalifikowaną większością głosów i w porozumieniu z desygnowanym przewodniczącym, Rada przyjmuje sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich listę innych osób, które zamierza mianować członkami Komisji.

Przewodniczący i pozostali członkowie Komisji wyznaczeni w ten sposób podlegają jako kolegium zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski przewodniczący i pozostali członkowie Komisji zostają mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.”

2) Artykuł 11 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 11

1. Komisja działa pod kierownictwem politycznym przewodniczącego, który podejmuje decyzje dotyczące jej organizacji wewnętrznej w celu zagwarantowania spójności, skuteczności i kolegialności jej działania.
2. Przewodniczący ustala zakres obowiązków spoczywających na Komisji i rozdziela obowiązki między jej członków. Przewodniczący może dokonywać zmian w przydzielanych obowiązkach w trakcie kadencji Komisji. Członkowie Komisji wypełniają powinności przydzielone im przez przewodniczącego i jemu podlegają.
3. Po uzyskaniu kolektywnej zgody Komisji przewodniczący mianuje wiceprzewodniczących spośród jej członków.
4. Na żądanie przewodniczącego członek Komisji składa rezygnację, po uzyskaniu kolektywnej zgody Komisji.”

3) Artykuł 12 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 12

Poza wypadkami normalnej rotacji lub śmierci funkcje członka Komisji kończą się z chwilą jego dobrowolnego ustąpienia lub złożenia urzędu.

Na okres pozostający do zakończenia mandatu w przypadku wakatów spowodowanego przez dymisję, złożenie urzędu lub śmierć członka Komisji jest on zastępowany przez nowego członka, mianowanego przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów. Rada, stanowiąc jednomyślnie, może zdecydować, że nie trzeba powoływać następcy.

W przypadku rezygnacji, złożenia urzędu lub śmierci przewodniczącego jest on zastępowany na okres pozostały do końca mandatu. Procedura przewidziana w art. 10 ust. 2 ma zastosowanie do jego zastąpienia.

Z wyjątkiem przypadku złożenia urzędu, przewidzianego w art. 12 a, członkowie Komisji pełnią swe funkcje do chwili ich zastąpienia lub do czasu, gdy

Rada zadecyduje zgodnie z postanowieniami ustępu drugiego, że nie trzeba powoływać następcy."

- 4) Skreśla się akapit pierwszy art. 13.
- 5) Akapit drugi art. 20 otrzymuje następujące brzmienie:
„Liczba członków Parlamentu Europejskiego nie przekracza 732.”
- 6) Artykuł 21 ust. 5 otrzymuje następujące brzmienie:
„5. Parlament Europejski określa status i ogólne warunki wykonywania funkcji przez jego członków, po uzyskaniu opinii Komisji i aprobaty Rady stanowiącej kwalifikowaną większością głosów. Wszelkie przepisy lub warunki odnoszące się do opodatkowania obecnych lub byłych członków wymagają jednomyślności Rady.”
- 7) Artykuł 30 ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:
„2. Radę wspomaga Sekretariat Generalny, działający pod kierunkiem sekretarza generalnego, wysokiego przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, któremu pomaga zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Sekretarz generalny i zastępca sekretarza generalnego są mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.
Rada decyduje o organizacji Sekretariatu Generalnego.”
- 8) Artykuł 31 otrzymuje następujące brzmienie:
„Artykuł 31
Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, każdy w granicach swej właściwości, zapewniają poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu.
Przy Sądzie Pierwszej Instancji mogą być tworzone dodatkowo izby sądowe na warunkach określonych w art. 32 e, w celu wykonywania właściwości sądowej w niektórych specyficznych dziedzinach, określonych niniejszym Traktatem.”
- 9) Artykuł 32 otrzymuje następujące brzmienie:
„Artykuł 32
W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego.

Trybunał Sprawiedliwości obraduje w Izbach lub w składzie Wielkiej Izby, stosownie do zasad ustalonych w tym zakresie w Statucie Trybunału Sprawiedliwości.

W przypadkach przewidzianych w Statucie Trybunał Sprawiedliwości może obradować na posiedzeniu plenarnym.”

10) Artykuł 32 a otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 32 a

Trybunał Sprawiedliwości wspiera ośmiu rzeczników generalnych. Na wniosek Trybunału Sprawiedliwości Rada, działając jednogłośnie, może zwiększyć liczbę rzeczników generalnych.

Zadaniem rzecznika generalnego jest przedkładanie publicznie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, umotywowanych wniosków w sprawach, w których przewidziane jest jego zaangażowanie stosownie do postanowień Statutu Trybunału Sprawiedliwości.”

11) Artykuł 32 b otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 32 b

Sędziowie oraz rzecznicy generalni powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane w danych państwach do zajmowania najwyższych stanowisk sądowych, względnie będących doradcami prawnymi o uznanych kompetencjach; są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich.

Co trzy lata następuje zmiana części składu sędziowskiego i rzeczników generalnych, stosownie do warunków określonych w Statucie Trybunału Sprawiedliwości.

Sędziowie wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Trybunału Sprawiedliwości. Prezes Trybunału Sprawiedliwości może być wybrany ponownie.

Ustępujący sędziowie i rzecznicy generalni mogą być powołani ponownie.

Trybunał Sprawiedliwości powołuje swego sekretarza i określa zasady jego działania.

Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.”

12) Artykuł 32 c otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 32 c

W skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzi co najmniej po jednym sędziem z każdego państwa członkowskiego. Liczba sędziów ustalona jest w Statucie Trybunału Sprawiedliwości. Statut może przewidywać, że Sąd Pierwszej Instancji ma być wspierany przez rzeczników generalnych.

Członkowie Sądu Pierwszej Instancji powoływani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do zajmowania wysokich stanowisk sądowych; są oni powoływani na sześć lat, za wspólną zgodą rządów państw członkowskich. Co trzy lata następuje zmiana części członków. Ustupujący członkowie mogą być powołani ponownie.

Sędziowie wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Sądu Pierwszej Instancji. Prezes Sądu Pierwszej Instancji może być wybrany ponownie.

Sąd Pierwszej Instancji powołuje swego sekretarza i określa zasady jego działania.

Sąd Pierwszej Instancji przyjmuje w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga zatwierdzenia przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

O ile Statut Trybunału Sprawiedliwości nie przewiduje inaczej, postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące Trybunału Sprawiedliwości stosowane są do Sądu Pierwszej Instancji.”

13) Artykuł 32 d otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 32 d

1. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania w pierwszej instancji skarg określonych w artykułach 33, 34, 35, 36, 38, 40 i 42, z wyjątkiem skarg, w odniesieniu do których właściwe są izby sądowe, oraz skarg zastrzeżonych na mocy Statutu dla Trybunału Sprawiedliwości. Statut ten może przyznać Sądowi Pierwszej Instancji właściwość w innych kategoriach skarg.

Od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji, wydanych na mocy postanowień niniejszego ustępu, przysługuje, wyłącznie w kwestiach prawnych, odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie przewidzianym w Statucie.

2. Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpatrywania skarg przeciwko orzeczeniom izb sądowych, utworzonych na podstawie art. 32 e.

Orzeczenia wydane przez Sąd Pierwszej Instancji na podstawie przepisów niniejszego ustępu mogą być na zasadzie wyjątku rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą mieć one wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego.

3. Sąd Pierwszej Instancji właściwy jest do rozpatrywania pytań wstępnych na podstawie art. 41, w określonych obszarach ustalonych w Statucie.

O ile w ocenie Sądu Pierwszej Instancji dana sprawa wymaga orzeczenia precedensowego, które może mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego, może on przekazać tę sprawę do rozstrzygnięcia Trybunałowi Sprawiedliwości.

Orzeczenia wydawane przez Sąd Pierwszej Instancji w sprawach pytań wstępnych mogą być na zasadzie wyjątku przedmiotem ponownego rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, o ile zachodzi poważne ryzyko, że mogą one mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego."

- 14) Wprowadza się następujący artykuł:

„Artykuł e

Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, może tworzyć izby sądowe do rozpatrywania i orzekania w pierwszej instancji w określonych rodzajach skarg wniesionych w specyficznych obszarach.

Decyzja, na mocy której tworzona jest izba sądowa, określa zasady organizacji izby oraz zakres przyznanej jurysdykcji.

Od orzeczeń wydawanych przez izby sądowe przysługuje odwołanie do Sądu Pierwszej Instancji wyłącznie w kwestiach prawnych oraz, o ile jest to przewidziane w decyzji tworzącej izbę, również w kwestiach co do faktu.

Członkowie izb sądowych nominowani są spośród osób dających pełne gwarancje niezawisłości i mających kwalifikacje wymagane do pełnienia funkcji sądowych. Są oni powoływani przez Radę działającą jednogłośnie.

Izby sądowe przyjmują swoje regulaminy wewnętrzne w porozumieniu z Trybunałem Sprawiedliwości. Regulaminy te zatwierdzane są przez Radę, działającą kwalifikowaną większością głosów.

O ile decyzja tworząca izby sądowe nie przewiduje inaczej, postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące Trybunału Sprawiedliwości oraz postanowienia Statutu Trybunału Sprawiedliwości stosowane są do izb sądowych.”

15) W artykule 33 wprowadza się następujące zmiany:

a) Akapit pierwszy otrzymuje następujące brzmienie:

„Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy we wszczętym przez państwo członkowskie, Parlament Europejski lub Radę postępowaniu o unieważnienie decyzji lub zaleceń Komisji z powodu braku właściwości, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia postanowień niniejszego Traktatu lub jakiegokolwiek przepisu dotyczącego jego stosowania lub nadużycia uprawnień. Trybunał Sprawiedliwości nie może jednak dokonywać oceny sytuacji wynikającej z faktów lub okoliczności natury gospodarczej, w świetle których Komisja podjęła decyzje lub wydała zalecenia, z wyjątkiem przypadków, w których Komisja rzekomo nadużywała uprawnień lub otwarcie nie stosowała się do postanowień niniejszego Traktatu lub wszelkich przepisów prawnych dotyczących jego stosowania.”

b) Akapit czwarty otrzymuje następujące brzmienie:

„Na takich samych zasadach Trybunał Sprawiedliwości właściwy jest w sprawach wnoszonych przez Trybunał Obrachunkowy i EBC w celu ochrony ich uprawnień.”

16) Artykuł 45 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 45

Statut Trybunału Sprawiedliwości zawarty jest w odrębnym Protokole.

Postanowienia Statutu mogą być zmienione przez Radę działającą jednogłośnie na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komisji, lub na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości.”

17) W artykule 45 b wprowadza się następujące zmiany:

a) ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. W skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi po jednym przynależnym każdego z państw członkowskich.”

b) ust. 3 otrzymuje następujące brzmienie:

„3. Członkowie Trybunału Obrachunkowego powoływani są na sześć lat. Rada, działając kwalifikowaną większością głosów, po zasięgnięciu opinii Parla-

mentu Europejskiego, przyjmuje listę członków zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Członkowie Trybunału Obrachunkowego mogą być powołani ponownie.

Wybierają spośród siebie na trzy lata prezesa Trybunału Obrachunkowego. Prezes Trybunału Obrachunkowego może być wybrany ponownie."

18) W artykule 45 c dokonuje się następujących zmian:

a) ust. 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Trybunał Obrachunkowy kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Wspólnoty. Kontroluje również rachunki wszystkich dochodów i wydatków wszystkich organów utworzonych przez Wspólnotę w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli.

Trybunał Obrachunkowy przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie oświadczenie o wiarygodności rachunków, jak również legalności i prawidłowości operacji leżących u ich podstaw, które jest publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Oświadczenie to może być uzupełnione o odrębną ocenę każdego z głównych obszarów działalności Wspólnoty."

b) ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Trybunał Obrachunkowy sporządza roczne sprawozdanie po zamknięciu każdego roku budżetowego. Sprawozdanie to jest przesyłane innym instytucjom Wspólnoty i publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, wraz z odpowiedziami tych instytucji na uwagi Trybunału Obrachunkowego.

Poza tym Trybunał Obrachunkowy może w każdej chwili przedstawić swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych w poszczególnych sprawach oraz wydawać opinie na żądanie jednej z pozostałych instytucji Wspólnoty.

Przyjmuje on swoje sprawozdania roczne, sprawozdania specjalne i opinie większością głosów członków wchodzących w jego skład. Może jednak powołać izby, przyjmujące pewne rodzaje sprawozdań lub opinii zgodnie z warunkami ustalonymi w jego regulaminie wewnętrznym.

Pomaga on Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w wykonywaniu ich funkcji kontrolnych w zakresie wykonania budżetu.

Trybunał Obrachunkowy przyjmuje swój regulamin wewnętrzny. Regulamin ten wymaga aprobaty Rady, stanowiącej kwalifikowaną większością głosów."

19) W artykule 96 dokonuje się następujących zmian:

- a) w ust. 1 wyrażenie „art. F.1 ust. 2” zastępuje się wyrażeniem „art. 7 ust. 3”
- b) w ust. 2 wyrażenie „art. F.1 ust. 1” zastępuje się wyrażeniem „art. 7 ust. 2”, a wyrażenie „art. F ust. 1” zastępuje się wyrażeniem „art. 6 ust. 1.”

ARTYKUŁ 5

Zgodnie z niniejszym artykułem w Protokole w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego dokonuje się następujących zmian:

Do artykułu 10 dodaje się następujący ustęp:

„10 ust. 6. Postanowienia art. 10 ust. 2 może zmienić Rada w składzie szefów państw i rządów, stanowiąca jednogłośnie bądź na zalecenie EBC i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komisją, bądź na zalecenie Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz EBC. Rada wzywa państwa członkowskie do przyjęcia tych zaleceń. Zmiany wchodzi w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Zalecenie EBC, przedstawione zgodnie z postanowieniami niniejszego ustępu, wymaga jednogłośnie decyzji Rady Dyrektorów.”

ARTYKUŁ 6

Zgodnie z niniejszym artykułem w Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów dokonuje się następujących zmian:

Artykuł 21 otrzymuje następujące brzmienie:

„Artykuł 21

Artykuły 12-15 oraz art. 18 dotyczą sędziów, rzeczników generalnych, sekretarza i zastępców sprawozdawców Trybunału Sprawiedliwości oraz członków i sekretarza Sądu Pierwszej Instancji, bez uszczerbku dla postanowień art. 3 Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości, odnoszącego się do immunitetu jurysdykcyjnego sędziów i rzeczników generalnych.”

CZĘŚĆ DRUGA

Postanowienia przejściowe i końcowe

ARTYKUŁ 7

Niniejszym uchyla się artykuły 1-20, 44, 45, akapity drugi i trzeci art. 46, artykuły 47-49 oraz artykuły 51, 52, 54 i 55 Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

ARTYKUŁ 8

Bez uszczerbku dla pozostających w mocy artykułów Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, postanowienia Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, stosuje się wtedy, gdy Trybunał Sprawiedliwości korzysta ze swych uprawnień zgodnie z postanowieniami Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

ARTYKUŁ 9

Niniejszym uchyla się Protokoły dotyczące Statutu Trybunału Sprawiedliwości, dołączone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, wprowadzając na ich miejsce Statut Trybunału Sprawiedliwości, niniejszym Traktatem dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

ARTYKUŁ 10

Niniejszym uchyla się ustanawiającą Sąd Pierwszej Instancji Wspólnoty Europejskiej Decyzję Rady 88/591/EWWWS, EWG, Euratom z 24 października 1988 r., w jej zmienionej formie, z wyjątkiem art. 3, o ile zgodnie z artykułem, o którym mowa, Sąd Pierwszej Instancji sprawuje jurysdykcję nadaną Trybunałowi Sprawiedliwości Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

ARTYKUŁ 11

Niniejszy Traktat zawiera się na czas nieokreślony.

ARTYKUŁ 12

1. Niniejszy Traktat podlega ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Dokumenty ratyfikacyjne zostają zdeponowane Rządowi Republiki Włoskiej.
2. Niniejszy Traktat wchodzi w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca, następującego po złożeniu ostatniego dokumentu ratyfikacyjnego.

ARTYKUŁ 13

Niniejszy Traktat został sporządzony w jednym oryginalnym egzemplarzu w językach: angielskim, duńskim, fińskim, francuskim, greckim, hiszpańskim, niderlandzkim, irlandzkim, niemieckim, portugalskim, szwedzkim i włoskim, przy czym teksty w każdym z tych języków są na równi autentyczne. Zostaje on zdeponowany w archiwum Rządu Republiki Włoskiej, który przekaze każdemu z Państw-Sygnatariuszy jego uwierzytelniony odpis.

W dowód czego niżej wymienieni Pełnomocnicy złożyli swe podpisy pod niniejszym Traktatem.

Sporządzono w Nicei dwudziestego szóstego lutego dwa tysiące pierwszego roku.

PROTOKOŁY

A. PROTOKÓŁ DO TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ DO TRAKTATÓW USTANAWIAJĄCYCH WSPÓLNOTY EUROPEJSKIE

PROTOKÓŁ

W sprawie poszerzenia Unii Europejskiej

WYSOKIE UKŁADAJĄCE SIĘ STRONY

Przyjęły następujące przepisy, dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie:

ARTYKUŁ 1

Uchylenie Protokołu w sprawie instytucji

Protokół w sprawie instytucji w perspektywie poszerzenia, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, niniejszym traci moc.

ARTYKUŁ 2

Postanowienia dotyczące Parlamentu Europejskiego

1. Od 1 stycznia 2004 roku do pierwszego akapitu art. 190 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz do pierwszego akapitu art. 108 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej wprowadza się następujące zmiany:

„Liczba przedstawicieli wybieranych w każdym państwie członkowskim jest określona następująco:

Belgia	22
Dania	13
Niemcy	99
Grecja	22
Hiszpania	50
Francja	72
Irlandia	12

Włochy	72
Luksemburg	6
Holandia	25
Austria	17
Portugalia	22
Finlandia	13
Szwecja	18
Zjednoczone Królestwo	72.”

2. Z zastrzeżeniem zastosowania ust. 3, całkowita liczba przedstawicieli w Parlamencie Europejskim na kadencję 2004-2009 będzie równa liczbie przedstawicieli podanej w art. 190 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 108 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, powiększonej o liczbę przedstawicieli nowych państw członkowskich, wynikającą z traktatów akcesyjnych podpisanych najpóźniej do 1 stycznia 2004 roku.
3. Jeśli całkowita liczba przedstawicieli określona w ust. 2 jest mniejsza niż 732, stosuje się korektę proporcjonalną do przedstawicieli, którzy zostaną wybrani w każdym państwie członkowskim, tak by liczba całkowita była jak najbardziej zbliżona do 732, nie dopuszczając jednak, by korekta ta doprowadziła do zwiększenia liczby przedstawicieli wybranych w każdym państwie członkowskim ponad określoną art. 190 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 108 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej w odniesieniu do kadencji 1999-2004.
Rada podejmie decyzję w tym celu.
4. Na zasadzie odstępstwa od drugiego akapitu art. 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 107 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej w przypadku wejścia w życie traktatów akcesyjnych po podjęciu przez Radę decyzji określonej w drugim akapicie ust. 3 niniejszego artykułu, liczba członków Parlamentu Europejskiego może na czas obowiązywania tej decyzji okresowo przekroczyć 732. Korekta, o której mowa w pierwszym akapicie ust. 3 niniejszego artykułu, odnosi się również do liczby przedstawicieli wybranych w odpowiednich państwach członkowskich.

ARTYKUŁ 3

Postanowienia dotyczące ważenia głosów w Radzie

1. Od 1 stycznia 2005 roku:

a) art. 205 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 118 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej zmieniają się następująco:

i) ust. 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„2. Jeżeli do podjęcia uchwały przez Radę wymagana jest większość kwalifikowana, głosy członków są przydzielone według następującego systemu ważonego:

Belgia	12
Dania	7
Niemcy	29
Grecja	12
Hiszpania	27
Francja	29
Irlandia	7
Włochy	29
Luksemburg	4
Holandia	13
Austria	10
Portugalia	12
Finlandia	7
Szwecja	10
Zjednoczone Królestwo	29

Aby decyzja została przyjęta, musi uzyskać co najmniej 169 głosów „za” oddanych przez większość członków, jeżeli na mocy Traktatu podejmowana jest na wniosek Komisji.

W innych przypadkach aby decyzja została przyjęta, musi uzyskać co najmniej 169 głosów „za” oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków.”

ii) dodaje się następujący ust. 4:

„4. Gdy decyzja ma zostać przyjęta przez Radę kwalifikowaną większością głosów, członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeśli okazuje się, że warunek ten nie został spełniony, decyzja, o której mowa, nie zostaje przyjęta.”

- b) Trzeci akapit art. 23 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej otrzymuje następujące brzmienie:

„Członkowie Rady dysponują głosami ważonymi zgodnie z art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Aby decyzja została przyjęta, musi uzyskać co najmniej 169 głosów „za” oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków. Gdy decyzja ma zostać przyjęta przez Radę kwalifikowaną większością głosów, członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeśli okazuje się, że warunek ten nie został spełniony, decyzja, o której mowa, nie zostaje przyjęta.”

- c) Artykuł 34 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej otrzymuje następujące brzmienie:

„3. Jeżeli do przyjęcia decyzji Rady wymagana jest kwalifikowana większość, jej członkowie dysponują głosami ważonymi zgodnie z art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Aby decyzja została przyjęta, musi uzyskać co najmniej 169 głosów „za” oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków. Gdy decyzja ma zostać przyjęta przez Radę kwalifikowaną większością głosów, członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy państwa członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeśli okazuje się, że warunek ten nie został spełniony, decyzja, o której mowa, nie zostaje przyjęta.”

2. Z chwilą każdej akcesji próg ustalony w drugim akapicie art. 205 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w drugim akapicie art. 118 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oblicza się tak, aby próg większości kwalifikowanej wyrażony liczbą głosów nie przekroczył progu wynikającego z tabeli zawartej w dołączonej do Aktu końcowego Konferencji, która przyjęła Traktat z Nicei, Deklaracji w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej.

ARTYKUŁ 4

Postanowienia dotyczące Komisji

1. Od 1 stycznia 2005 roku, ze skutkiem od dnia podjęcia obowiązków przez pierwszą Komisję po tej dacie, art. 213 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 126 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej otrzymują następujące brzmienie:

„1. Członkowie Komisji wybierani są ze względu na ich ogólne kwalifikacje oraz dają wszelkie gwarancje niezależności.

W skład Komisji wchodzi po jednym przynależnym każdego z państw członkowskich.

Liczba członków Komisji może zostać zmieniona przez Radę stanowiącą jednomyślnie.”

2. Gdy Unia będzie składała się z 27 państw członkowskich, art. 213 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 126 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej otrzymają następujące brzmienie:

„1. Członkowie Komisji wybierani są ze względu na ich ogólne kwalifikacje oraz dają wszelkie gwarancje niezależności.

Liczba członków Komisji jest mniejsza od liczby państw członkowskich. Członków Komisji wybiera się według opartego na zasadzie równości systemu rotacji, do którego ustalenia wykonawcze uchwała Rada, stanowiąc jednomyślnie.

Liczbę członków Komisji ustala Rada, stanowiąc jednomyślnie.”

Niniejsze zmiany wprowadza się od dnia, w którym pierwsza Komisja po dacie akcesji dwudziestego siódmego państwa członkowskiego Unii podejmie swe obowiązki.

3. Po podpisaniu traktatu o akcesji dwudziestego siódmego państwa członkowskiego Unii stanowiąca jednomyślnie Rada uchwała:
 - liczbę członków Komisji;
 - szczegóły stworzonego na podstawie zasady równości systemu rotacji, obejmujące wszelkie kryteria i reguły konieczne do automatycznego określania składu kolejnych kolegiów, według następujących zasad:
 - a) państwa członkowskie traktuje się na zasadzie zachowania ścisłej równości przy ustalaniu kolejności i długości zajmowania przez ich przynależnych mandatu członka Komisji; różnica między liczbą całkowitą kadencji pełnionych przez przynależnych jakiegokolwiek pary państw członkowskich nie może zatem przekraczać jednej kadencji;
 - b) przy zastrzeżeniu zgodności z akapitem a) skład każdego kolejnego kolegium ustala się tak, aby w sposób zadowalający odzwierciedlał spektrum demograficzne i geograficzne ogółu państw członkowskich Unii.
4. Do dnia, w którym znajdą zastosowanie postanowienia ust. 2, każde państwo przystępujące do Unii jest z chwilą akcesji uprawnione do posiadania w składzie Komisji jednego ze swych przynależnych.

B. PROTOKÓŁ DO TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ, DO TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ ORAZ DO TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO EUROPEJSKĄ WSPÓLNOTĘ ENERGII ATOMOWEJ

PROTOKÓŁ

W sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości

WYSOKIE UKŁADAJĄCE SIĘ STRONY

PRAGNĄC określić Statut Trybunału, przewidziany w art. 245 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz w art. 160 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej,

UZGODNIŁY następujące postanowienia, dołączone do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

ARTYKUŁ 1

Trybunał Sprawiedliwości jest powołany i funkcjonuje zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz niniejszego Statutu.

TYTUŁ I

STATUS SĘDZIÓW I RZECZNIKÓW GENERALNYCH

ARTYKUŁ 2

Przed podjęciem obowiązków każdy z sędziów na posiedzeniu jawnym ślubuje wykonywać swe obowiązki w sposób bezstronny i sumiennie oraz utrzymać w tajemnicy treść obrad Trybunału.

ARTYKUŁ 3

Sędziów chroni immunitet jurysdykcyjny. Po zakończeniu urzędowania są oni nadal objęci immunitetem dotyczącym pełnionych przez nich czynności służbowych, a obejmujących również słowa wypowiedziane lub napisane.

Trybunał obradujący na posiedzeniu plenarnym może uchylić immunitet.

W przypadku uchylenia immunitetu i wszczęcia postępowania karnego przeciwko sędziemu może on być sądzony w państwie członkowskim jedynie przez sąd upoważniony do sądenia członków najwyższych krajowych organów sądowniczych.

Artykuły 12-15 i art. 18 protokołu dotyczącego przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich stosuje się wobec sędziów, rzeczników generalnych, sekretarza i zastępców sprawozdawców Trybunału Sprawiedliwości, bez uszczerbku dla postanowień dotyczących immunitetu jurysdykcyjnego sędziów, zawartych w poprzednich ustępach.

ARTYKUŁ 4

Sędziowie nie mogą sprawować żadnych funkcji politycznych ani administracyjnych.

Nie mogą podejmować żadnej działalności zarobkowej lub niezarobkowej, o ile Rada w drodze wyjątku nie zwolni ich od tego zakazu.

Podejmując swe obowiązki, uroczą się zobowiązują się, że w czasie swojej kadencji oraz po jej zakończeniu uszanują wynikające z tego zobowiązania, a w szczególności obowiązek postępowania uczciwie i z rozważą, jeśli idzie o przyjmowanie, po zakończeniu urzędowania, niektórych funkcji lub korzyści.

Wszelkie związane z tą sprawą wątpliwości rozstrzyga Trybunał.

ARTYKUŁ 5

Poza zwykłą zmianą na stanowisku lub śmiercią obowiązki sędziego kończą się wraz z jego rezygnacją ze stanowiska.

Sędzia składa rezygnację, przesyłając ją w formie pisemnej do prezesa Trybunału, który przekazuje ją przewodniczącemu Rady. W momencie tej notyfikacji w składzie sędziowskim powstaje wakat.

Z wyjątkiem okoliczności, których dotyczy art. 6, sędzia pozostaje na swym stanowisku do momentu podjęcia obowiązków przez następcę.

ARTYKUŁ 6

Sędzia może zostać pozbawiony swego stanowiska lub prawa do emerytury, lub innych korzyści jedynie wtedy, gdy w jednogłośnej opinii sędziów i rzeczników

generalnych Trybunału nie spełnia on już ani wymaganych warunków, ani zobowiązań związanych z jego stanowiskiem. Sędzia ten nie bierze udziału w tego typu obradach.

Sekretarz Trybunału decyzję Trybunału podaje do wiadomości przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego i przewodniczącemu Komisji oraz powiadamia o niej przewodniczącego Rady.

W przypadku podjęcia decyzji pozbawiającej sędziego stanowiska w składzie sędziowskim w momencie powiadomienia przewodniczącego Rady powstaje wakat.

ARTYKUŁ 7

Sędzia, który ma zmienić członka Trybunału przed końcem jego kadencji, jest mianowany na pozostałą część kadencji swego poprzednika.

ARTYKUŁ 8

Postanowienia artykułów 2-7 stosuje się wobec rzeczników generalnych.

TYTUŁ II

ORGANIZACJA

ARTYKUŁ 9

Gdy co trzy lata następuje częściowa zmiana składu sędziowskiego, ośmiu i siedmiu sędziów wymienia się na przemian.

Gdy co trzy lata następuje częściowa zmiana rzeczników generalnych, czterech rzeczników generalnych wymienia się za każdym razem.

ARTYKUŁ 10

Sekretarz składa ślubowanie przed Trybunałem, że swoje obowiązki będzie wykonywał bezstronnie i sumiennie oraz że utrzyma w tajemnicy treść obrad Trybunału.

ARTYKUŁ 11

Trybunał uzgadnia zastępstwo za sekretarza, gdy ten nie może uczestniczyć w posiedzeniach Trybunału.

ARTYKUŁ 12

Urzędników i innych pracowników przydziela się Trybunałowi, aby umożliwić mu funkcjonowanie. Odpowiadają oni przed sekretarzem, który podlega prezesowi.

ARTYKUŁ 13

Na wniosek Trybunału Rada, działając jednomyślnie, może postanowić o nominacji sprawozdawców posiłkowych i określić zasady, jakim będzie podporządkowana ich praca. Od sprawozdawców posiłkowych można wymagać, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie wewnętrznym, aby uczestniczyli we wstępnych dochodzeniach dotyczących spraw, które będą rozpatrywane przez Trybunał oraz współpracować z sędzią pełniącym rolę sprawozdawcy.

Sprawozdawców posiłkowych wybiera się spośród osób, których niezależność nie budzi wątpliwości, i które mają odpowiednie kwalifikacje prawnicze; mianuje ich Rada. Przed Trybunałem składają ślubowanie, że swoje obowiązki będą wykonywać bezstronnie i sumiennie oraz że utrzymają w tajemnicy treść obrad Trybunału.

ARTYKUŁ 14

Od sędziów, rzeczników generalnych i sekretarza wymaga się, aby zamieszkiwali w miejscu, w którym znajduje się siedziba Trybunału.

ARTYKUŁ 15

Obrady Trybunału odbywają się w trybie ciągłym. Czas trwania urlopów sędziowskich ustala Trybunał, mając na względzie potrzeby podyktowane własną pracą.

ARTYKUŁ 16

Trybunał powołuje izby złożone z trzech lub pięciu sędziów. Prezesów izb składających się z pięciu sędziów wybiera się na trzy lata. Powtórnie mogą oni być wybierani tylko raz.

Wielka Izba składa się z jedenastu sędziów. Przewodniczy jej prezes Trybunału. Przewodniczący izb złożonych z pięciu sędziów oraz sędziowie mianowani zgodnie z regulaminem wewnętrznym również stanowią część Wielkiej Izby.

Wielka Izba obraduje na żądanie państwa członkowskiego lub instytucji wspólnotowej, która jest stroną postępowania.

Trybunał Sprawiedliwości obraduje na posiedzeniu plenarnym w przypadkach określonych w art. 195 ust. 2, art. 213, 216 lub 247 ust. 7 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 107 d ust. 2, 126 ust. 2, 129 lub 160 b ust. 7 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Co więcej, jeśli Trybunał uzna, że wniesiona doń sprawa ma wyjątkowe znaczenie, po wysłuchaniu rzecznika generalnego może skierować tę sprawę na posiedzenie plenarne.

ARTYKUŁ 17

Uchwały Trybunału są ważne jedynie wtedy, gdy zasiada w nim nieparzysta liczba jego członków.

Uchwały izb złożonych z trzech lub pięciu sędziów są ważne jedynie wtedy, gdy podejmuje je trzech sędziów.

Uchwały Wielkiej Izby są ważne jedynie wtedy, gdy zasiada w niej dziewięciu sędziów.

Uchwały pełnego składu Trybunału są ważne jedynie wtedy, gdy zasiada w nim jedenastu sędziów.

W sytuacji gdy jeden z sędziów izby nie może uczestniczyć w obradach, można, zgodnie z warunkami przedstawionymi w regulaminie wewnętrznym, wezwać do uczestnictwa w sesji sędziego z innej izby.

ARTYKUŁ 18

Ani sędzia, ani rzecznik generalny nie może współdecydować o sprawie, w której uczestniczył jako pełnomocnik, doradca albo adwokat jednej ze stron, lub jeśli został powołany do orzekania w niej jako członek sądu lub trybunału, komisji prowadzącej śledztwo, lub w jeszcze innej roli.

Jeśli z jakiegoś szczególnego powodu sędzia lub rzecznik generalny uzna, że nie powinien brać udziału w orzekaniu w jakiejś konkretnej sprawie, lub badaniu jej,

informuje o tym prezesa. Jeśli z jakiegoś szczególnego powodu prezes uzna, że któryś sędzia lub rzecznik generalny nie powinien zasiadać w jakiejś konkretnej sprawie, lub zgłaszać do niej opinii, stosownie go o tym powiadamia.

Wszelkie trudności powstające w związku ze stosowaniem niniejszego artykułu rozstrzyga Trybunał mocą swoich decyzji.

Strona nie może wnosić o zmianę składu Trybunału lub którejś z jego izb, podając za powód bądź to przynależność sędziego, bądź brak w składzie Trybunału lub izby sędziego przynależnego danej strony.

TYTUŁ III

PROCEDURA

ARTYKUŁ 19

Państwa i instytucje Wspólnoty reprezentuje przed Trybunałem pełnomocnik, ustanawiany dla każdej sprawy; pełnomocnika może wspomagać doradca lub zastępca prawny.

Państwa będące stronami Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a nie będące państwami członkowskimi oraz określony w Umowie o Europejskim Obszarze Gospodarczym Organ Nadzorczy EFTA są reprezentowane w taki sam sposób.

Inne strony muszą być reprezentowane przez zastępcę prawnego.

Jedynie adwokat uprawniony do praktyki w sądzie państwa członkowskiego lub innego państwa, które jest stroną Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, może reprezentować lub wspomagać stronę przed Trybunałem.

Gdy pełnomocnicy, doradcy i adwokaci występują przed Trybunałem, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie wewnętrznym mają prawa i immunitet niezbędne do wykonywania obowiązków w sposób niezależny.

W stosunku do doradców i zastępców prawnych występujących przed Trybunałem, Trybunał ma uprawnienia właściwe dla sądów powszechnych, zgodnie z warunkami podanymi w regulaminie wewnętrznym.

Nauczyciele akademicki, przynależni państwa członkowskiego, którego prawo przyznaje im prawo reprezentowania stron przed sądem, wobec Trybunału mają takie same prawa jak te, które niniejszy artykuł przyznaje zastępcom prawnym.

ARTYKUŁ 20

Stosowana przed Trybunałem procedura składa się z dwóch części: pisemnej i ustnej.

Na procedurę pisemną składa się przekazywanie stronom oraz instytucjom Wspólnoty, których decyzje są przedmiotem sporu, wniosków, pism przedstawiających stan sprawy, argumentów obrony i uwag oraz odpowiedzi na nie, jeśli takowe są, jak też wszelkich akt i dokumentów stanowiących dowody w sprawie lub ich uwierzytelnionych odpisów.

Materiały przekazuje sekretarz, w trybie i w terminie określonym w regulaminie wewnętrznym.

Na procedurę ustną składa się odczytanie protokołu przedłożonego przez sędziego-sprawozdawcę, wysłuchanie przez Trybunał pełnomocników, doradców i adwokatów, opinii rzecznika generalnego oraz, w miarę możliwości, przesłuchanie świadków i wysłuchanie opinii biegłych.

Jeśli Trybunał uzna, że sprawa nie wywołuje nowej kwestii prawnej, może, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, zadecydować o orzekaniu w sprawie bez opinii rzecznika generalnego.

ARTYKUŁ 21

Wniesienie skargi przed Trybunał następuje poprzez skierowanie jej w formie pisemnej do sekretarza Trybunału. Skarga musi zawierać: nazwisko skarżącego oraz stały adres i określenie, w jakim charakterze występuje osoba podpisująca, nazwisko strony lub stron, przeciw którym wnosi się skargę, przedmiot sporu, konkluzje oraz zwięźle sformułowane zarzuty prawne stanowiące podstawę skargi.

Skardze towarzyszy, tam gdzie to stosowne, środek, o którego anulowanie wystąpiono lub, w okolicznościach przewidzianych w art. 232 Traktatu WE i art. 148 Traktatu EWEA, materiał dowodowy co do dnia wezwania instytucji do działania zgodnie z artykułami, o których mowa. Gdy dokumenty nie zostają przedłożone razem ze skargą, sekretarz zwraca się do zainteresowanej strony o przedstawienie ich w odpowiednim czasie, lecz prawa strony nie wygasają nawet wtedy, gdy takie dokumenty dostarczy się po terminie wyznaczonym do wszczęcia postępowania.

ARTYKUŁ 22

W przypadkach określonych w art. 18 Traktatu EWEA wytoczenie powództwa przed Trybunałem następuje poprzez odwołanie kierowane do sekretarza. Odwoła-

nie musi zawierać nazwisko i stały adres skarżącego oraz określenie charakteru osoby podpisującej, wskazanie decyzji, od której wnosi się odwołanie, wskazanie stron, przedmiot sporu, opinie i związane przedstawienie podstaw odwołania.

Do odwołania dołącza się poświadczony odpis zaskarżanej decyzji Komitetu Arbitrażowego.

W wypadku odrzucenia odwołania przez Trybunał decyzja Komitetu Arbitrażowego jest ostateczna.

W wypadku anulowania decyzji Komitetu Arbitrażowego przez Trybunał sprawa może zostać stosownie wznowiona z inicjatywy jednej ze stron procesu przed Komitetem Arbitrażowym. Ten ostatni podporządkowuje się wszelkim decyzjom w kwestiach prawnych wydanym przez Trybunał.

ARTYKUŁ 23

W sprawach objętych art. 35 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 150 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, do podejmującego decyzję sądu lub trybunału o zawieszeniu postępowania i przekazaniu sprawy do Trybunału Europejskiego sądu lub trybunału państwa członkowskiego należy powiadomienie Trybunału o tej decyzji. Następnie sekretarz Trybunału dostarcza tę decyzję zainteresowanym stronom, państwom członkowskim i Komisji, jak również Radzie lub Europejskiemu Bankowi Centralnemu, jeśli spór dotyczy ważności lub wykładni aktu wydanego przez Radę lub Europejski Bank Centralny, oraz Parlament Europejski i Radę, jeśli akt, którego ważność lub wykładnia jest przedmiotem sporu, został wspólnie przyjęty przez obie instytucje.

W ciągu dwóch miesięcy od dostarczenia tej decyzji strony, państwa członkowskie, Komisja oraz, tam gdzie to właściwe, Parlament Europejski, Rada i Europejski Bank Centralny będą uprawnione do przedłożenia Trybunałowi swoich stanowisk lub uwag na piśmie.

W sprawach uregulowanych art. 234 Traktatu ustanawiającego WE decyzję sądu państwa członkowskiego sekretarz Trybunału dostarcza państwom będącym stronami Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a nie będącym państwami członkowskimi, oraz określonymu w Umowie o Europejskim Obszarze Gospodarczym Organowi Nadzorcemu EFTA, które w odniesieniu do spraw dotyczących jednego z zastosowań Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym mogą w ciągu dwóch miesięcy od dostarczenia im decyzji przedłożyć Trybunałowi swe stanowiska lub uwagi na piśmie.

ARTYKUŁ 24

Trybunał może nakazać stronom, aby przedstawiły wszelkie dokumenty i dostarczyły wszelkich informacji, które Trybunał uzna za pożądane. Odmowa zostanie formalnie zaprotokołowana.

Trybunał może również nakazać państwom członkowskim i instytucjom nie będącym stronami w sprawie, aby dostarczyły wszelkich informacji, które Trybunał uzna za konieczne do rozstrzygnięcia tego sporu prawnego.

ARTYKUŁ 25

Trybunał może również o każdej porze powierzyć każdej osobie, organowi władzy, komitetowi lub innej wybranej przez siebie organizacji zadanie przedstawienia ekspertyzy.

ARTYKUŁ 26

Świadkowie mogą być przesłuchiwani na warunkach określonych w regulaminie wewnętrznym.

ARTYKUŁ 27

W stosunku do świadków, którzy się nie stawili, Trybunał ma uprawnienia powszechnie przyznane sądom i trybunałom i może nałożyć kary pieniężne zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie wewnętrznym.

ARTYKUŁ 28

Świadkowie i biegli mogą być przesłuchiwani pod przysięgą, odbieraną w formie określonej w regulaminie wewnętrznym lub w prawie kraju, z którego pochodzi świadek lub biegły.

ARTYKUŁ 29

Trybunał może nakazać przesłuchanie świadka lub biegłego przez władze sądowe w jego stałym miejscu zamieszkania.

Nakaz wysyła się do wykonania właściwej władzy sądowej zgodnie z warunkami podanymi w regulaminie wewnętrznym. Dokumenty sporządzone zgodnie z prośbą o udzielenie pomocy sądowej odsyła się Trybunałowi na tych samych warunkach.

Trybunał pokrywa koszty, nie naruszając prawa do obciążania nimi stron tam, gdzie jest to właściwe.

ARTYKUŁ 30

Państwo członkowskie traktuje każde pogwałcenie przysięgi przez świadka lub biegłego tak, jakby przestępstwo to popełniono wobec jednego z jego sądów właściwych do orzekania w sprawach cywilnych. Na wniosek Trybunału ściga sprawcę przed swymi właściwymi sądami.

ARTYKUŁ 31

Rozprawa jest jawna, jeżeli Trybunał nie postanowi inaczej, kierując się ważnymi przyczynami i działając z urzędu lub na wniosek stron.

ARTYKUŁ 32

W czasie przesłuchań Trybunał może badać biegłych, świadków i strony. Jednakże te ostatnie mogą się zwracać do Trybunału jedynie poprzez swych przedstawicieli.

ARTYKUŁ 33

Z każdej rozprawy ustnej sporządza się protokół, podpisywany przez prezesa i sekretarza.

ARTYKUŁ 34

Wokanda ustalana jest przez prezesa Trybunału.

ARTYKUŁ 35

Obrady Trybunału są i pozostają niejawne.

ARTYKUŁ 36

Orzeczenia zawierają uzasadnienie wraz z podaniem nazwisk sędziów uczestniczących w podjęciu postanowienia.

ARTYKUŁ 37

Orzeczenia podpisują prezes i sekretarz; odczytuje się je na posiedzeniu jawnym.

ARTYKUŁ 38

Trybunał orzeka w sprawie kosztów.

ARTYKUŁ 39

Stosując określoną w regulaminie wewnętrznym procedurę doraźną, która w razie potrzeby może się różnić od postanowień niniejszego Statutu, prezes Trybunału może rozstrzygać wnioski o zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu, zgodnie z art. 242 Traktatu ustanawiającego WE i art. 157 Traktatu ustanawiającego EWEA, bądź zalecić środki tymczasowe zgodnie z art. 243 Traktatu ustanawiającego WE lub art. 158 Traktatu ustanawiającego EWEA, albo zawiesić egzekucję zgodnie z art. 256 ust. 4 Traktatu ustanawiającego WE, lub art. 164 ust. 3 Traktatu ustanawiającego EWEA.

Jeśli nie może tego uczynić prezes, zastępuje go inny sędzia, zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie wewnętrznym.

Orzeczenia prezesa lub sędziego, który go zastępuje, są tymczasowe i w żadnym wypadku nie przesądzają o decyzji Trybunału dotyczącej meritum sprawy.

ARTYKUŁ 40

Państwa członkowskie i instytucje Wspólnoty mogą interweniować w sprawach toczących się przed Trybunałem sporów prawnych.

Takie samo prawo przysługuje każdej innej osobie, która uzasadni swój interes w rozwiązaniu sporu przedłożonego Trybunałowi. Wyjątek stanowią spory między państwami członkowskimi, między instytucjami Wspólnoty lub między państwami członkowskimi a instytucjami Wspólnoty.

Nie naruszając drugiego akapitu, państwa będące stronami Umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a nie będące państwami członkowskimi, oraz określony w Umowie o Europejskim Obszarze Gospodarczym Organ Nadzorczy EFTA mogą interweniować w toczących się przed Trybunałem sporach dotyczących jednej z dziedzin stosowania tej Umowy.

Wnioski o zgodę na interwencję ograniczają się do poparcia wniosków jednej ze stron.

ARTYKUŁ 41

Jeśli należycie powiadomiona strona broniąca się nie złoży pisemnych wniosków, wydaje się przeciwko tej stronie wyrok zaoczny. Od wyroku zaocznego można wnieść sprzeciw w terminie miesiąca od jego notyfikowania. Sprzeciw nie ma skutku zawieszającego wykonanie wyroku zaocznego, jeżeli Trybunał nie postanowi inaczej.

ARTYKUŁ 42

W sprawach oraz na warunkach określonych w regulaminie wewnętrznym państwa członkowskie, instytucje Wspólnoty i inne osoby fizyczne lub prawne mogą zgłosić przeciw orzeczeniu powództwo przeciwzekucyjne strony trzeciej, jeżeli orzeczenie to narusza ich prawa i zostało wydane w sporze prawnym, w którym nie uczestniczyli.

ARTYKUŁ 43

Jeśli zachodzi wątpliwość co do znaczenia lub zakresu wyroku, Trybunał jest właściwy do wykładni stanowionej na żądanie którejkolwiek ze stron lub instytucji Wspólnoty, która uzasadni swój interes w tym zakresie.

ARTYKUŁ 44

Żądanie rewizji wyroku można wnieść przed Trybunał jedynie po wykryciu faktu decydującej natury, który przed wydaniem orzeczenia nie był znany ani Trybunałowi, ani stronie żądającej rewizji.

Procedurę rewizji wszczyna się na mocy orzeczenia Trybunału, wyraźnie stwierdzającego istnienie nowego faktu i występowanie cech umożliwiających wniesienie rewizji, a tym samym ogłaszające dopuszczalność wniesienia żądania na tej podstawie.

Po upływie dziesięciu lat od wydania orzeczenia nie jest już możliwe wniesienie żądania o rewizję.

ARTYKUŁ 45

Regulamin wewnętrzny określa szczególne terminy, uwzględniające odległości.

Nie dochodzi do naruszenia praw w wyniku upłynięcia terminu, jeśli zainteresowany dowiedzie zaistnienie nieprzewidzianych okoliczności lub siły wyższej.

ARTYKUŁ 46

Roszczenia wynikające z pozaumownej odpowiedzialności Wspólnot ulegają przedawnieniu po pięciu latach od wydarzenia leżącego u ich podstaw. Okres przedawnienia zostaje przerwany wniesieniem skargi do Trybunału bądź wskutek uprzedniego wniesienia przez ofiarę żądania do właściwej instytucji Wspólnoty. W ostatnim przypadku powództwo musi być zgłoszone w ciągu dwóch miesięcy, zgodnie z ustaleniami art. 230 Traktatu ustanawiającego WE i art. 146 Traktatu ustanawiającego EWEA. Odpowiednio stosuje się postanowienia drugiego akapitu art. 232 Traktatu ustanawiającego WE oraz drugiego akapitu art. 148 Traktatu ustanawiającego EWEA.

TYTUŁ IV

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

ARTYKUŁ 47

Artykuły 2-8, art. 14, art. 15, akapity 1, 2, 4 i 5 art. 17 oraz art. 18 niniejszego Statutu stosuje się wobec Sądu i jego członków. Ślubowanie, przewidziane w art. 2, składa się przed Trybunałem Sprawiedliwości. Decyzje określone w artykułach 3, 4 i 6 Trybunał podejmuje po wysłuchaniu Sądu.

Czwarty akapit 3 oraz artykuły 10, 11 i 14 niniejszego Statutu stosuje się odpowiednio wobec sekretarza Sądu.

ARTYKUŁ 48

W skład Sądu wchodzi piętnastu sędziów.

ARTYKUŁ 49

Członków Sądu można powołać do pełnienia obowiązków rzecznika generalnego. Rzecznik generalny ma za zadanie, działając całkowicie bezstronnie i niezależnie, przedstawiać na posiedzeniach jawnych Sądu Pierwszej Instancji uzasadnionych opinii dotyczących niektórych wniesionych spraw w celu wsparcia Sądu w pełnieniu jego obowiązków.

Kryteria wyboru tego typu spraw, jak też procedury wyznaczania rzeczników generalnych określa regulamin wewnętrzny Sądu Pierwszej Instancji.

Członek Sądu powołany do pełnienia obowiązków rzecznika generalnego w danej sprawie nie może uczestniczyć w wydawaniu w niej orzeczenia.

ARTYKUŁ 50

Sąd Pierwszej Instancji zasiada w izbach składających się z trzech lub pięciu sędziów. Sędziowie wybierają spośród siebie prezesa izby. Prezes izby złożonej z pięciu sędziów jest wybierany na trzy lata. Może być wybrany tylko raz na kolejną kadencję.

Skład izb i przydzielanie im spraw określa regulamin wewnętrzny. Przy rozpatrywaniu niektórych spraw objętych regulaminem wewnętrznym Sąd Pierwszej Instancji może zasiadać na posiedzeniu plenarnym lub tworzyć skład jednoosobowy.

Regulamin wewnętrzny może również stanowić, że Wielka Izba zasiada w sprawach i warunkach w nim wyszczególnionych.

ARTYKUŁ 51

Na zasadzie odstępstwa od zasady określonej w art. 225 ust. 1 Traktatu ustanawiającego WE oraz art. 140a ust. 1 Traktatu ustanawiającego EWEA, Trybunał Sprawiedliwości orzeka w sprawach wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje Wspólnoty Europejskiej i Europejski Bank Centralny.

ARTYKUŁ 52

Prezes Trybunału Sprawiedliwości i prezes Sądu Pierwszej Instancji zgodnie określają warunki, na jakich urzędnicy i inne osoby zatrudnione w Trybunale Sprawiedliwości świadczą wobec Sądu Pierwszej Instancji usługi umożliwiające jego funkcjonowanie. Poszczególni urzędnicy i inne zatrudnione osoby odpowiadają przed sekretarzem Sądu, podlegającym prezesowi Sądu Pierwszej Instancji.

ARTYKUŁ 53

Procedurę Sądu Pierwszej Instancji określa Tytuł III.

Szczegóły procedury Sądu Pierwszej Instancji reguluje i uzupełnia, w razie potrzeby, regulamin wewnętrzny Sądu. Regulamin wewnętrzny może odbiegać od akapitu czwartego art. 40 oraz od art. 41 niniejszego Statutu, z uwagi na szczególny charakter sporów prawnych z dziedziny własności intelektualnej.

Na zasadzie odstępowania od akapitu czwartego art. 20 niniejszego Statutu, rzecznik generalny może składać swe uzasadnione wnioski końcowe w formie pisemnej.

ARTYKUŁ 54

Jeśli adresowane do Sądu Pierwszej Instancji podanie, lub inny dokument proceduralny, zostanie omyłkowo złożone u sekretarza Trybunału Sprawiedliwości, ten przekazuje je natychmiast sekretarzowi Sądu Pierwszej Instancji. Jeśli adresowane do Trybunału Sprawiedliwości podanie, lub inny dokument proceduralny, zostanie omyłkowo złożone u sekretarza Sądu Pierwszej Instancji, ten przekazuje je natychmiast sekretarzowi Trybunału Sprawiedliwości.

Jeśli Sąd Pierwszej Instancji stwierdza, że nie jest właściwy do orzekania w sprawie należącej do jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, kieruje sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Jeśli Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że sprawa wchodzi w zakres właściwości Sądu Pierwszej Instancji, kieruje tę sprawę do Sądu, który nie może uchylić się od orzekania.

Jeśli w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie Pierwszej Instancji są zawiste spory prawne, dotyczące takiego samego zapytania w sprawie wykładni lub dotyczące ważności tego samego aktu, Sąd Pierwszej Instancji po wysłuchaniu stron może zawiesić toczące się przed nim postępowanie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości. Jeśli napływają wnioski o stwierdzenie unieważnienia tego samego aktu prawnego, Sąd Pierwszej Instancji może również uchylić się od jurysdykcji, aby Trybunał Sprawiedliwości mógł wydać orzeczenie dotyczące tych wniosków. W sprawach, o których mowa w niniejszym akapicie, Trybunał Sprawiedliwości może również zdecydować o zawieszeniu toczącego się przed nim postępowania. W takim wypadku kontynuuje się postępowanie toczące się przed Sądem Pierwszej Instancji.

ARTYKUŁ 55

Orzeczenia końcowe Sądu Pierwszej Instancji oraz decyzje rozstrzygające częściowo spór co do istoty lub rozstrzygające w kwestii proceduralnej dotyczącej zarzutu braku kompetencji lub niedopuszczalności, sekretarz Sądu Pierwszej Instancji podaje do wiadomości wszystkim stronom oraz wszystkim państwom członkowskim i instytucjom wspólnotowym, nawet jeśli nie interweniowały one w sprawie przed Sądem Pierwszej Instancji.

ARTYKUŁ 56

W ciągu dwóch miesięcy po powzięciu wiadomości o decyzji, od której wnosi się odwołanie, można wnieść odwołanie od orzeczenia końcowego Sądu Pierwszej Instancji oraz jego decyzji rozstrzygających częściowo spór co do istoty, lub rozstrzygających w kwestii proceduralnej dotyczącej zarzutu braku kompetencji lub niedopuszczalności.

Odwołanie takie może złożyć każda ze stron, której wnioski nie odniosły skutku, lub odniosły skutek częściowy. Jednakże interwenienci, którzy nie są ani państwami członkowskimi, ani instytucjami wspólnotowymi mogą wnieść takie odwołanie jedynie wtedy, gdy decyzja Sądu Pierwszej Instancji dotyczy ich bezpośrednio.

Z wyjątkiem spraw dotyczących sporów między Wspólnotą a jej pracownikami, odwołanie może być również wniesione przez państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe, które nie interweniowały w postępowaniu toczącym się przed Sądem Pierwszej Instancji. Sytuacja takich państw członkowskich i instytucji jest taka sama jak państw członkowskich i instytucji, które interweniowały w pierwszej instancji.

ARTYKUŁ 57

Jeżeli żądanie dopuszczenia interwencji zostało oddalone przez Sąd Pierwszej Instancji, interwenient może się odwołać do Trybunału Sprawiedliwości w ciągu dwóch tygodni od powzięcia wiadomości o decyzji oddalającej żądanie.

Od wszelkich decyzji Sądu Pierwszej Instancji, podjętych zgodnie z artykułami 242, 243, akapitem czwartym art. 256 Traktatu ustanawiającego WE, artykułami 157 i 158, akapitem trzecim art. 164 Traktatu ustanawiającego EWEA, strony czynności procesowych mogą się odwołać do Trybunału Sprawiedliwości w terminie dwóch miesięcy od notyfikacji.

Odwołanie, określone w dwóch pierwszych ustępach niniejszego artykułu, jest rozpatrywane zgodnie z procedurą określoną w art. 39 niniejszego Statutu.

ARTYKUŁ 58

Odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości ogranicza się do kwestii prawnych. Podstawę do niego stanowi brak właściwości Sądu Pierwszej Instancji, błąd proceduralny przed Sądem naruszający prawa skarżącego oraz naruszenie prawa wspólnotowego przez Sąd Pierwszej Instancji.

Odwołanie nie może dotyczyć jedynie orzeczenia w sprawie ponoszenia kosztów procesu lub postanowienia dotyczącego ustalenia kosztów sądowych.

ARTYKUŁ 59

W wypadku wniesienia odwołania od decyzji Sądu Pierwszej Instancji, procedura postępowania Trybunału Sprawiedliwości składa się z części pisemnej i ustnej. Zgodnie z warunkami określonymi w regulaminie wewnętrznym, Trybunał Sprawiedliwości, po wysłuchaniu rzecznika generalnego i stron, może odstąpić od procedury ustnej.

ARTYKUŁ 60

Bez uszczerbku dla artykułów 242 i 243 Traktatu ustanawiającego WE oraz artykułów 157 i 158 Traktatu ustanawiającego EWEA, odwołanie nie ma skutku zawieszającego.

Na zasadzie odstępstwa od zasady określonej w art. 244 Traktatu ustanawiającego WE i art. 159 Traktatu ustanawiającego EWEA, orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji uznające rozporządzenie za nieważne nabierają mocy dopiero po zakończeniu okresu określonego w pierwszym akapicie art. 56 niniejszego Statutu bądź, jeśli w okresie tym wniesiono odwołanie, po jego oddaleniu, jednak bez uszczerbku dla prawa strony do wystąpienia do Trybunału, zgodnie z artykułami 242 i 243 Traktatu ustanawiającego WE lub artykułami 157 i 158 Traktatu ustanawiającego EWEA, o zawieszenie skutków rozporządzenia uznanego za nieważne, lub o podjęcie innych środków tymczasowych.

ARTYKUŁ 61

Jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał Sprawiedliwości stwierdza nieważność orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji. Może on wydać orzeczenie końcowe w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Sąd Pierwszej Instancji.

Gdy sprawa zostanie skierowana do ponownego rozpatrzenia przez Sąd Pierwszej Instancji, jest on związany orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości co do kwestii prawnych.

Jeśli zasadne jest odwołanie wniesione przez państwo członkowskie lub instytucję wspólnotową, która nie interweniowała w postępowanie toczące się przed Sądem Pierwszej Instancji, Trybunał Sprawiedliwości może stwierdzić, jeśli uzna to za konieczne, które ze skutków nieważnego orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji uważa się za nadal obowiązujące dla stron sporu.

ARTYKUŁ 62

Jeżeli pierwszy rzecznik generalny uzna w sprawach objętych postanowieniami art. 225 ust. 2-3 Traktatu ustanawiającego WE oraz art. 140a ust. 2-3 Traktatu ustanawiającego EWEA, że zachodzi poważne ryzyko, iż mogą mieć one wpływ na jedność i zgodność prawa wspólnotowego, może wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o ponowne zbadanie orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji.

Wniosek musi być złożony w terminie miesiąca od ogłoszenia wydania orzeczenia przez Sąd Pierwszej Instancji. W ciągu miesiąca od przedstawienia przez pierwszego rzecznika generalnego propozycji Trybunał Sprawiedliwości rozstrzyga, czy należy ponownie zbadać orzeczenie.

TYTUŁ V

POSTANOWIENIA KOŃCOWE

ARTYKUŁ 63

Regulamin wewnętrzny Trybunału Sprawiedliwości zawiera wszelkie postanowienia niezbędne do stosowania niniejszego Statutu, a w razie potrzeby do jego uzupełnień.

ARTYKUŁ 64

Do momentu przyjęcia przez niniejszy Statut zasad dotyczących reżimu językowego, stosowanych w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie Pierwszej Instancji, obowiązują dotyczące go postanowienia regulaminu wewnętrznego Trybunału Sprawiedliwości oraz regulaminu wewnętrznego Sądu Pierwszej Instancji. Postanowienia te można zmienić lub uchylić jedynie w zgodzie z procedurą przyjętą do dokonywania zmian w niniejszym Statucie.

C. PROTOKÓŁ DO TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ

PROTOKÓŁ

W sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali

WYSOKIE UKŁADAJĄCE SIĘ STRONY,

PRAGNĄC uzgodnić niektóre zagadnienia dotyczące wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS);

CHCĄC nadać Wspólnocie Europejskiej prawa własności funduszy EWWS;

BIORĄC POD UWAGĘ pragnienie wykorzystania tych funduszy na cele badawcze w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali oraz wynikającą z tego potrzebę stworzenia w odniesieniu do nich szczególnych zasad,

UZGODNIŁY następujące przepisy, które zostaną dołączone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską:

ARTYKUŁ 1

1. Cały majątek i wszelkie zobowiązania EWWS, w stanie z 23 lipca 2002 roku, przechodzą od 24 lipca 2002 roku na Wspólnotę Europejską.
2. Wartość netto owego majątku i zobowiązań występujących w bilansie EWWS z 23 lipca 2002 roku, z zastrzeżeniem ewentualnego zwiększenia lub pomniejszenia w wyniku operacji likwidacyjnych, uznaje się za majątek przeznaczony na prowadzenie badań w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali, określony jako „EWWS w likwidacji”. Po zamknięciu likwidacji majątek ten określa się mianem „majątku Funduszu Badań Węgla i Stali”.
3. Dochód z majątku określonego jako „Fundusz Badań Węgla i Stali” przeznaczony jest wyłącznie do prowadzonych poza ramowym programem badawczym prac badawczych w sektorach związanych z przemysłem węgla i stali, zgodnie z postanowieniami niniejszego Protokołu oraz aktów przyjętych na jego podstawie.

ARTYKUŁ 2

Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, uchwała wszelkie postanowienia niezbędne do wykonania niniejszego

Protokołu, w tym istotne zasady i stosowne procedury decyzyjne, zwłaszcza w celu przyjęcia wieloletnich wytycznych finansowych do zarządzania majątkiem Funduszu Badań Węgla i Stali oraz technicznych wskazówek dla programu jego badań.

ARTYKUŁ 3

Jeżeli niniejszy Protokół i dokumenty przyjęte na jego podstawie nie stanowią inaczej, stosuje się postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

ARTYKUŁ 4

Niniejszy Protokół wchodzi w życie 24 lipca 2002 roku.

PROTOKÓŁ

Do artykułu 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

WYSOKIE UKŁADAJACE SIĘ STRONY

UZGODNIŁY następujące przepisy, które zostaną dołączone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską:

JEDYNY ARTYKUŁ

Poczynając od 1 maja 2004 roku, przy podejmowaniu decyzji dotyczących podjęcia środków określonych w art. 66 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada stanowi kwalifikowaną większość głosów na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

AKT KOŃCOWY

Konferencja Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, zwołana 14 lutego 2000 roku w Brukseli w celu zgodnego uchwalenia zmian w Traktacie o Unii Europejskiej, w Traktatach o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jak również niektórych związanych z nimi aktach prawnych, przyjęła następujące teksty:

- I. Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne.

II. Protokoły.

A. Protokół do Traktatu o Unii Europejskiej oraz do Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie

- Protokół w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej
- B. Protokół do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
- Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości
- C. Protokoły do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską:
 1. Protokół w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali
 2. Protokół do art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

III. Deklaracje.

A. Deklaracje przyjęte przez Konferencję:

1. Deklaracja w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronnej
2. Deklaracja w sprawie art. 31 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej
3. Deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
4. Deklaracja w sprawie trzeciego akapitu art. 21 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
5. Deklaracja w sprawie art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
6. Deklaracja w sprawie art. 100 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
7. Deklaracja w sprawie art. 111 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
8. Deklaracja w sprawie art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
9. Deklaracja w sprawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
10. Deklaracja w sprawie art. 181 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
11. Deklaracja w sprawie art. 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

12. Deklaracja w sprawie art. 225 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
13. Deklaracja w sprawie art. 225 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
14. Deklaracja w sprawie art. 225 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
15. Deklaracja w sprawie art. 225 ust. 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
16. Deklaracja w sprawie art. 225 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
17. Deklaracja w sprawie art. 229 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
18. Deklaracja w sprawie Trybunału Obrachunkowego
19. Deklaracja w sprawie art. 10 ust. 6 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego
20. Deklaracja w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej
21. Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów koniecznych do uzyskania mniejszości blokującej w poszerzonej Unii
22. Deklaracja w sprawie miejsca obrad Rady Europejskiej
23. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii
24. Deklaracja dotycząca art. 2 Protokołu w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali

B. Deklaracje przyjęte przez Konferencję do wiadomości:

1. Jednostronna Deklaracja Luksemburga
2. Deklaracja Grecji, Hiszpanii i Portugalii w sprawie art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
3. Deklaracja Danii, Niemiec, Niderlandów i Austrii w sprawie art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Sporządzono w Nicei dwudziestego szóstego lutego dwa tysiące pierwszego roku

(podpisy)

Za jego Królewską Mość Króla Belgów

(podpisy)

Deklaracje przyjęte przez Konferencję

1. Deklaracja w sprawie europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronnej

Zgodnie z zatwierdzonymi przez Radę Europejską w Nicei tekstami dotyczącymi europejskiej polityki bezpieczeństwa i obronnej (sprawozdanie Urzędu Przewodniczącego wraz z załącznikami) Unia Europejska stawia sobie za cel szybkie osiągnięcie zdolności operacyjnej. Umożliwiająca to decyzję Rada Europejska podejmie jak najszybciej w 2001 roku, nie później jednak niż podczas spotkania w Laeken/Brukseli, na podstawie dotychczasowych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej. Wejście w życie Traktatu z Nicei nie stanowi zatem warunku koniecznego do podjęcia tej decyzji.

2. Deklaracja w sprawie art. 31 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Konferencja ma na uwadze, że:

- decyzja o zorganizowaniu jednostki złożonej z oddelegowanych przez każde państwo członkowskie krajowych prokuratorów i sędziów lub wyposażonych w podobne prerogatywy funkcjonariuszy policji (Eurojust), mającej za zadanie ułatwienie właściwej koordynacji działań krajowych organów ścigania oraz wspierania dochodzeń dotyczących przestępczości zorganizowanej, została zawarta we wnioskach Urzędu Przewodniczącego ze spotkania Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r.;
- Europejska Sieć Sądowa została stworzona przez Wspólne Działanie 98/428/JI, przyjęte przez Radę 29 czerwca 1998 r. (Dz.U. WE nr L 191, z 7 lipca 1998 r., str. 4).

3. Deklaracja w sprawie art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Konferencja przypomina, że obowiązek lojalnej współpracy, określający stosunki między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi, znajduje odbicie w art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, regulując również relacje między instytucjami wspólnotowymi jako takimi. W stosunkach między tymi instytucjami, gdy okaże się to konieczne w ramach obowiązku lojalnej współpracy, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja mogą zawierać między sobą porozumienia mające na celu ułatwienie stosowania postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Porozumienia takie nie mogą zmieniać ani uzupełniać postanowień Traktatów, mogą być zawierane jedynie za zgodą tych trzech instytucji.

4. Deklaracja w sprawie trzeciego akapitu art. 21 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Konferencja wzywa określone w trzecim akapicie art. 21 bądź art. 7 instytucje i organa do zadbania o to, by na każdy wniosek pisemny obywatela Unii udzielono odpowiedzi w należyтым terminie.

5. Deklaracja w sprawie art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Wysokie Układające się Strony są zgodne, że zgodnie z drugim myślnikiem art. 67 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada zadecyduje:
 - o stanowieniu zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 od 1 maja 2004 roku, w celu uchwalenia środków określonych w art. 62 ust. 3 oraz w art. 63 ust. 3 lit. b);
 - o stanowieniu zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 251 od daty osiągnięcia porozumienia w sprawie zakresu stosowania określonych w art. 62 ust. 2 środków dotyczących przekraczania przez osoby granic zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.Ponadto Rada podejmie starania mające na celu umożliwienie stosowania od 1 maja 2004 roku – lub jak najszybciej – procedury określonej w art. 251 w odniesieniu do innych obszarów objętych Tytułem IV lub niektórych ich części.
6. Deklaracja w sprawie art. 100 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja ma na uwadze, że określone w art. 100 i zgodne z określoną w art. 103 zasadą *no bail-out* decyzje dotyczące pomocy finansowej muszą być zgodne z perspektywami finansowymi na lata 2000-2006, w szczególności z pkt 11 Porozumienia między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej z 6 maja 1999 roku, z właściwymi postanowieniami przyszłych porozumień międzyinstytucjonalnych oraz z perspektywami finansowymi.
7. Deklaracja w sprawie art. 111 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja zgadza się, że procedury muszą umożliwiać wszystkim państwom członkowskim strefy euro pełne włączenie ich w każdy etap przygotowywania na szczeblu międzynarodowym stanowiska Wspólnoty dotyczącego spraw o szczególnym znaczeniu dla unii gospodarczej i walutowej.
8. Deklaracja w sprawie art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja przyjmuje, że wszelkimi wydatkami poniesionymi na mocy art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską należy obciążyć rubrykę 3 Perspektywy Finansowej.
9. Deklaracja w sprawie art. 175 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Wysokie Układające się Strony wyrażają zdecydowaną wolę spowodowania, by Unia Europejska odgrywała główną rolę w promowaniu ochrony środowiska

w Unii oraz w płaszczyźnie międzynarodowej na rzecz osiągnięcia tego celu w skali globalnej. Dążąc do tego celu, należy w pełni wykorzystywać wszelkie możliwości, jakie stwarza Traktat, łącznie ze stosowaniem bodźców prorynkowych i instrumentów promocji trwałego rozwoju.

10. Deklaracja w sprawie art. 181 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Konferencja potwierdza, że bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, udzielanie krajom trzecim pomocy dotyczącej ich bilansu płatniczego znajduje się poza zakresem art. 181 a niniejszego Traktatu.

11. Deklaracja w sprawie art. 191 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Konferencja przypomina, że postanowienia art. 191 nie powodują ani przeniesienia kompetencji na Wspólnotę Europejską, ani uszczerbku dla stosowania odpowiednich krajowych przepisów konstytucyjnych.

Finansowanie partii politycznych na szczeblu europejskim pochodzące z budżetu Wspólnoty nie może być wykorzystywane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na szczeblu krajowym.

Postanowienia dotyczące finansowania partii politycznych stosuje się na tej samej zasadzie do wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim.

12. Deklaracja w sprawie art. 225 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Konferencja wzywa Trybunał Sprawiedliwości i Komisję do jak najszybszego, pełnego zbadania podziału kompetencji między Trybunał Sprawiedliwości a Sąd Pierwszej Instancji, zwłaszcza w zakresie skarg bezpośrednich, oraz przedłożenia stosownych propozycji do rozpatrzenia przez właściwe organy, gdy tylko Traktat z Nicei wejdzie w życie.

13. Deklaracja w sprawie art. 225 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Konferencja jest zdania, że istotne postanowienia dotyczące procedury ponownego rozpatrywania spraw, przewidzianej w art. 225 ust. 2 i 3, powinny zostać zdefiniowane w Statucie Trybunału Sprawiedliwości. Postanowienia te powinny w szczególności określić:

- rolę stron w postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości, w celu zagwarantowania ich praw;
- wpływ procedury ponownego rozpatrywania spraw na charakter wykonawczy orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji;

- wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości na spór między stronami.
14. Deklaracja w sprawie art. 225 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja jest zdania, że po przyjęciu postanowień Statutu koniecznych do wdrożenia art. 225 ust. 2 i 3 Rada powinna wprowadzić procedurę gwarantującą poddanie ocenie praktycznego funkcjonowania tych postanowień nie później niż w trzy lata po wejściu w życie Traktatu z Nicei.
 15. Deklaracja w sprawie art. 225 ust. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja jest zdania, że w wyjątkowych wypadkach, w których Trybunał Sprawiedliwości decyduje o dokonaniu ponownego rozpatrywania orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji dotyczących rozpoznawania pytań wstępnych, powinien on orzekać w trybie pilnym.
 16. Deklaracja w sprawie art. 225 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości oraz do Komisji o jak najszybsze przygotowanie projektu decyzji ustanawiającej izbę sądową uprawnioną do wydawania w pierwszej instancji orzeczeń dotyczących sporów między Wspólnotą a jej pracownikami.
 17. Deklaracja w sprawie art. 229 a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską
Konferencja jest zdania, że art. 229 a nie przesądza o wyborze możliwości tworzenia ram sądowych do rozpoznawania sporów dotyczących stosowania uchwalonych na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską aktów, które tworzą wspólnotowe prawa własności przemysłowej.
 18. Deklaracja w sprawie Trybunału Obrachunkowego
Konferencja wzywa Trybunał Obrachunkowy i krajowe instytucje kontroli do poprawy ram i warunków ich współpracy, przy jednoczesnym zachowaniu własnej autonomii. W tym celu prezes Trybunału Obrachunkowego może powołać komitet zajmujący się kontaktami z prezesami krajowych instytucji kontroli.
 19. Deklaracja w sprawie art. 10 ust. 6 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego
Konferencja oczekuje, że zalecenie w rozumieniu art. 10 ust. 6 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego zostanie przedstawione tak szybko, jak to będzie możliwe.

20. Deklaracja w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej

Wspólne stanowisko przyjmowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na konferencjach akcesyjnych w kwestii przydziału mandatów w Parlamencie Europejskim, ważenia głosów w Radzie, składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz składu Komitetu Regionów będzie zgodne z następującymi tabelami dla Unii 27 państw członkowskich.

1. PARLAMENT EUROPEJSKI

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	MANDATY PE
Niemcy	99
Zjednoczone Królestwo	72
Francja	72
Włochy	72
Hiszpania	50
Polska	50
Rumunia	33
Holandia	25
Grecja	22
Czechy	20
Belgia	22
Węgry	20
Portugalia	22
Szwecja	18
Bułgaria	17
Austria	17
Słowacja	13
Dania	13
Finlandia	13
Irlandia	12
Litwa	12
Łotwa	8
Słowenia	7
Estonia	6
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	5
RAZEM	732

2. WAŻENIE GŁOSÓW W RADZIE

CZŁONKOWIE RADY	GŁOSY WAŻONE
Niemcy	29
Zjednoczone Królestwo	29
Francja	29
Włochy	29
Hiszpania	27
Polska	27
Rumunia	14
Holandia	13
Grecja	12
Czechy	12
Belgia	12
Węgry	12
Portugalia	12
Szwecja	10
Bułgaria	10
Austria	10
Słowacja	7
Dania	7
Finlandia	7
Irlandia	7
Litwa	7
Łotwa	4
Słowenia	4
Estonia	4
Cypr	4
Luksemburg	4
Malta	3
RAZEM	345

Uchwały uważa się za podjęte, gdy zostanie zebranych przynajmniej 258 głosów „za” oddanych przez większość członków, jeżeli na mocy Traktatu mają być przyjęte na wniosek Komisji.

W innych przypadkach uchwały uważa się za podjęte, gdy zostanie zebranych przynajmniej 258 głosów „za” oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków.

Gdy decyzja ma zostać przyjęta przez Radę kwalifikowaną większością głosów, członek Rady może zażądać sprawdzenia, czy kraje członkowskie stanowiące tę większość kwalifikowaną reprezentują co najmniej 62% ogółu ludności Unii. Jeśli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, decyzja, o której mowa, nie zostanie przyjęta.

3. KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	CZŁONKOWIE
Niemcy	24
Zjednoczone Królestwo	24
Francja	24
Włochy	24
Hiszpania	21
Polska	21
Rumunia	15
Holandia	12
Grecja	12
Czechy	12
Belgia	12
Węgry	12
Portugalia	12
Szwecja	12
Bułgaria	12
Austria	12
Słowacja	9
Dania	9
Finlandia	9
Irlandia	9
Litwa	9
Łotwa	7
Słowenia	7
Estonia	7
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	5
RAZEM	344

4. KOMITET REGIONÓW

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	CZŁONKOWIE
Niemcy	24
Zjednoczone Królestwo	24
Francja	24
Włochy	24
Hiszpania	21
Polska	21
Rumunia	15
Holandia	12
Grecja	12
Czechy	12
Belgia	12
Węgry	12
Portugalia	12
Szwecja	12
Bułgaria	12
Austria	12
Słowacja	9
Dania	9
Finlandia	9
Irlandia	9
Litwa	9
Łotwa	7
Słowenia	7
Estonia	7
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	5
RAZEM	344

21. Deklaracja w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów koniecznej do uzyskania mniejszości blokującej w poszerzonej Unii

Od 1 stycznia 2005 roku, od chwili wejścia w życie zasad nowego ważenia głosów i o tyle, o ile nie wszystkie spośród wymienionych w Deklaracji w spra-

wie poszerzenia Unii Europejskiej krajów kandydujących przystąpiły do Unii, odpowiednio do rytmu akcesji próg kwalifikowanej większości będzie podwyższany od udziału procentowego poniżej aktualnie obowiązującego, do maksymalnego poziomu 73,4%. Po przystąpieniu do Unii wszystkich wyżej wymienionych krajów kandydujących liczba głosów koniecznych do powstania mniejszości blokującej w Unii 27 państw członkowskich wzrośnie do 91, a wynikający z tabeli zawartej w Deklaracji w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej próg kwalifikowanej większości głosów zostanie automatycznie odpowiednio dostosowany.

22. Deklaracja o miejscu obrad Rady Europejskiej

Od roku 2002 za każdego Urzędu Przewodniczącego jedna sesja Rady Europejskiej odbywa się w Brukseli. Gdy tylko w skład Unii wejdzie osiemnastu członków, wszystkie sesje Rady Europejskiej będą się odbywały w Brukseli.

23. Deklaracja w sprawie przyszłości Unii

1. W Nicei podjęto decyzje w sprawie szeroko zakrojonych reform. Konferencja z zadowoleniem wita pomysły zakończenie Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich i kieruje do państw członkowskich apel o wpłynięcie na rychłą ratyfikację Traktatu z Nicei.
2. Konferencja podziela opinię, że zakończenie Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich uutorowało drogę ku poszerzeniu Unii Europejskiej. Konferencja podkreśla, że ratyfikując Traktat z Nicei, Unia Europejska zamyka zmiany instytucjonalne niezbędne do przystąpienia nowych państw członkowskich.
3. Po uutorowaniu drogi ku poszerzeniu Konferencja wzywa do podjęcia bardziej wnikliwej i szerszej zakrojonej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. W 2001 roku Urzędy Przewodniczącego szwedzki i belgijski, działając we współpracy z Komisją i przy zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego, będą wspierały szeroką dyskusję z udziałem wszystkich zainteresowanych stron: przedstawicieli parlamentów krajowych oraz ogółu opinii publicznej – przedstawicielami polityki, gospodarki i środowisk uniwersyteckich, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i in. Szczegółowe rozwiązania dotyczące włączenia w ów proces państw kandydujących do członkostwa w Unii wymagają jeszcze zdefiniowania.
4. Po sprawozdaniu z sesji, która odbyła się w czerwcu 2001 roku w Göteborgu, Rada Europejska podczas sesji w Laeken/Brukseli w grudniu 2001 roku uzgodni deklarację zawierającą odpowiednie inicjatywy służące kontynuacji tego procesu.

5. Proces ten powinien zająć się, między innymi, następującymi zagadnieniami:
 - jak ustalić, a następnie utrzymać dokładniejszy podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsidiarności;
 - statusem ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z wnioskami końcowymi Rady Europejskiej z Kolonii;
 - uproszczeniem traktatów nie powodującym zmiany ich treści, mającym na celu uczynienie ich bardziej przejrzystymi i zrozumiałymi;
 - rolą parlamentów krajowych w architekturze europejskiej.
 6. Zwracając się ku powyższym zagadnieniom, Konferencja uznaje potrzebę ulepszenia i trwałego zagwarantowania legitymacji demokratycznej i przejrzystości Unii oraz jej instytucji, w celu przybliżenia ich obywatelom państw członkowskich.
 7. W następstwie owych kroków przygotowawczych Konferencja wyraża zgodę na zwołanie w 2004 roku nowej Konferencji Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich, która zajmie się powyższymi zagadnieniami w kontekście związanych z nimi zmian traktatowych.
 8. Konferencja państw członkowskich nie będzie ani przeszkodą, ani warunkiem wstępnym procesu poszerzenia. Co więcej, państwa kandydujące, które zakończyły negocjacje akcesyjne z Unią, otrzymają zaproszenia do uczestnictwa w Konferencji. Te z państw kandydujących, które negocjacji akcesyjnych nie zakończyły, zostaną zaproszone w charakterze obserwatorów.
24. Deklaracja dotycząca art. 2 Protokołu w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego EWWŚ oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali
- Konferencja zaprasza Radę do zadbania w ramach art. 2 Protokołu o to, by po zakończeniu obowiązywania Traktatu ustanawiającego EWWŚ system statystyczny EWWŚ był kontynuowany do 31 grudnia 2002 roku, oraz do wystąpienia do Komisji z prośbą o przedstawienie odpowiednich zaleceń.

Deklaracje przyjęte przez Konferencję do wiadomości

1. Jednostronna Deklaracja Luksemburga

Bez uszczerbku dla Decyzji z 8 kwietnia 1965 roku, jej postanowień i stwarzanych przez nią możliwości dotyczących tworzenia siedzib instytucji, organów i ich sekcji, rząd Luksemburga zobowiązuje się nie pretendować do siedziby Rad Odwoławczych Urzędu ds. Harmonizacji na Rynku Wewnętrznym (znaki towarowe i wzory użytkowe), który pozostanie w Alicante, nawet gdyby te rady miały się stać izbami sądowymi w rozumieniu art. 220 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

2. Deklaracja Grecji, Hiszpanii i Portugalii w sprawie art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Zgoda Grecji, Hiszpanii i Portugalii na przejście do kwalifikowanej większości głosów w art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wyrażona została na następującej podstawie: pojęcie „wieloletnia” w trzecim akapicie oznacza, że obowiązująca od 1 stycznia 2007 roku perspektywa finansowa oraz związana z nią umowa między instytucjami będą miały okres obowiązywania odpowiadający obecnej perspektywie finansowej.

3. Deklaracja Danii, Niemiec, Niderlandów i Austrii w sprawie art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

Ustosunkowując się do Deklaracji Grecji, Hiszpanii i Portugalii w sprawie art. 161 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Dania, Niemcy, Niderlandy i Austria oświadczają, że Deklaracja ta nie przesądza o środkach działania Komisji Europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do jej prawa inicjatywy.

Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony – rozwój koncepcji w ramach Unii Europejskiej i NATO

Wstęp

Nazwa Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony – ETBO (European Security and Defence Identity – ESDI¹) pojawiła się w 1991 r. jako próba powiązania ustanowionej w ramach Unii Europejskiej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – WPZiB z rolą NATO jako podstawy europejskiego systemu zbiorowej obrony. Promotorem ETBO były państwa będące jednocześnie członkami UE i UZE². Termin „europejska tożsamość w zakresie bezpieczeństwa i obrony” użyty został po raz pierwszy w dołączonej do Traktatu z Maastricht deklaracji państw będących jednocześnie członkami Unii Zachodnioeuropejskiej i Unii Europejskiej z 10 grudnia 1991 r.³ W Rzymie 7 i 8 listopada 1991 r. idea ETBO pojawiła się w uchwałach szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego⁴. Później zaś, w trakcie debat towarzyszących kształtowaniu się koncepcji, w której brały udział trzy najważniejsze dla europejskiego systemu zbiorowej obrony organizacje, tzn. Sojusz Północnoatlantycki, Unia Zachodnioeuropejska i Unia Europejska, pojęcie to nabierało nowych znaczeń.

Należy podkreślić, że dyskusja na temat europejskiej tożsamości obronnej zapoczątkowana została dużo wcześniej. Już w latach bezpośrednio następujących po drugiej wojnie światowej, które zaowocowały podpisaniem Traktatu Brukselskiego (1948) i Traktatu Północnoatlantyckiego (1949)⁵, owa „tożsamość” stanowiła ogólną

¹ Pojęcie „europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony” jest tłumaczeniem terminu z języka angielskiego *European Security and Defence Identity*, a w języku francuskim brzmiącym *Identité Européenne de Sécurité et de Défense*. Przyjętym angielskim akronimem jest ESDI. Polski akronim używany w większości prac poświęconych Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony to ETBO.

² M. Mróz, Europejska tożsamość w zakresie bezpieczeństwa i obrony w dyskursie politycznym UE, NATO i UZE, Informacja nr 697, Biuro Studiów i Ekspertyz, 1999, s. 1.

³ Była to „Deklaracja państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE i jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim”, uchwalona w Maastricht 10 grudnia 1991 r. podczas szczytu Wspólnot Europejskich w sprawie Traktatu o Unii Europejskiej.

⁴ S. Parzymies, Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony, w: *Stosunki Międzynarodowe, Wyzwania końca stulecia*, Instytut Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1995, s. 239-248.

⁵ Na temat genezy ETBO zob. S. Parzymies, Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: mit czy rzeczywistość?, *Sprawy Międzynarodowe* 2/1999, s. 11-44, R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 163-214, S. Parzymies, *Polityka bezpieczeństwa Unii*

nazwę, pod którą można było swobodnie podstawiać rozmaite znaczenia, oznaczając postulowaną instytucjonalną rzeczywistość⁶. Różnice w rozumieniu ETBO, a przez to znaczące różnice w definicjach tego pojęcia w oficjalnych dokumentach, dotyczą odmienności kontekstu, w którym termin ten jest używany. Dzięki temu ETBO stała się narzędziem uzgadniania stosunków między podmiotami politycznymi zaangażowanymi w kwestie bezpieczeństwa europejskiego. To, w jaki sposób definiujemy ETBO, nadal w dużej mierze zależy od tego, kto tego pojęcia używa.

Koncepcja ETBO

Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony⁷ jest koncepcją przyjęcia na siebie przez państwa europejskie zwiększonej odpowiedzialności za własną obronę. Inaczej rzecz ujmując, jest to budowanie autonomicznego systemu bezpieczeństwa w Europie. Może to być rozumiane jako całokształt działań zarówno instytucjonalnych, jak i praktycznych, służących umocnieniu roli Europy, w sferze zbiorowej obrony, jak i w misjach pokojowych oraz rozwiązywania kryzysów na kontynencie⁸. Koncepcja ta traktowana jest jako element rozwoju NATO i UE. UZE pełni tu rolę pośredniego mechanizmu działania jako organizacja, której możliwości są ograniczone brakiem woli państw ją tworzących. Od momentu powstania koncepcji ETBO towarzyszy dyskusja państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej, czy winna być ona realizowana w ramach Sojuszu, czy lepiej stworzyć jej bazę w ramach innych instytucji. Chodzi tu bowiem o autonomię, a nawet specyfikę polityki państw europejskich, członków Sojuszu Północnoatlantyckiego, w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Jest to o tyle trudne, o ile sprecyzowana polityka amerykańska nie jest zgodna z takimi założeniami i próbuje wyeliminować dążenia do wykreowania tej koncepcji. Dlatego zapowiedzi polityków zachodnioeuropejskich o przygotowaniach do zacieśniania integracji w ra-

Europejskiej, w: D. B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku.*, Warszawa 1997, s. 497-506.

⁶ *Ibidem.*

⁷ W dokumentach przyjętych na szczycie waszyngtońskim przez głowy państw i rządów uczestniczące w spotkaniu Zgromadzenia Północnoatlantyckiego w dniach 23 i 24 kwietnia 1999 r., a w szczególności w Komunikacie ze szczytu „Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony” pisana jest konsekwentnie dużą literą. Zazwyczaj mowa jest albo o „ETBO w ramach NATO” lub „ETBO w ramach Sojuszu” albo o „ETBO, która będzie się nadal rozwijać w ramach NATO”. Zwraca uwagę, że w Koncepcji Strategicznej Sojuszu unijna „wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa”, jak i „europejska tożsamość w zakresie bezpieczeństwa i obrony”, pisana jest małymi literami. Podobnie w Deklaracji brukselskiej z 1994 r. małymi literami pisana jest „wspólna polityka obronna” i „wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony”.

⁸ J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo europejskie, Koncepcje, instytucje, implikacje dla Polski*, Warszawa 1997, s. 125.

mach Wspólnot Europejskich i konkretne działania na rzecz budowania Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony dopuszczają współpracę wojskową poza strukturami NATO⁹.

Koncepcja ETBO w ramach NATO

W koncepcji strategicznej Sojuszu uzgodnionej przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 r., czyli w końcowym okresie przygotowań do podpisania Traktatu o Unii Europejskiej, mówi się o „europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony” oraz o „europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony”¹⁰. Ta odmienna terminologia wynika z nacisku, jaki USA kładły na związanie „tożsamości europejskiej” z rolą i odpowiedzialnością partnerów europejskich w ramach wspólnego systemu zbiorowej obrony. W koncepcji strategicznej Sojuszu podkreśla się fakt podejmowania działań przez kraje Wspólnoty Europejskiej mających na celu osiągnięcie unii politycznej, w tym stworzenie europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa, a także zwiększenie roli Unii Zachodnioeuropejskiej. Czytamy tam również, że „wzmocnienie wymiaru bezpieczeństwa w procesie integracji europejskiej oraz zwiększenie roli i odpowiedzialność europejskich członków Sojuszu to elementy pozytywne i wzajemnie się wspierające”¹¹. Podkreśla to również wiarę twórców koncepcji w rozwój europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony, która swe odzwierciedlenie ma znajdować we wzmocnieniu europejskiego filaru w ramach Sojuszu. Z pewnością założenie takie miało prowadzić do wzmocnienia integralności i skuteczności Sojuszu jako całości. W koncepcji tej podkreślono również to, że „stworzenie europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony podkreśli gotowość Europejczyków do przyjęcia większej odpowiedzialności za swe bezpieczeństwo i przyczyni się do wzmocnienia transatlantyckiej solidarności”¹². Godne podkreślenia jest również założenie, że w miarę jak postępować będzie proces kształtowania się europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony, znajdować to powinno odzwierciedlenie w umacnianiu europejskiego filaru Sojuszu¹³. Jest to niewątpliwa możliwość dla europejskich członków Sojuszu przyjęcia większej odpowiedzialności za obronę Europy.

⁹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 165.

¹⁰ NATO, *Vademecum*, Warszawa 1995, s. 74.

¹¹ Koncepcja strategiczna Sojuszu uzgodniona przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 r., pkt 3 [w:] NATO, *Vademecum*, Warszawa 1995, s. 266.

¹² *Op.cit.*, pkt 22.

¹³ *Op.cit.*, pkt 37.

Podobnie w Deklaracji o pokoju i współpracy przyjętej przez szefów państw i rządów uczestniczących w spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Rzymie 8 listopada 1991 r. wyraźnie rozdziela się ETBO od europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony. Można przypuszczać, że równoległe z powstawaniem i rozwojem europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i roli w sferze obrony założono wzmacnianie powiązań transatlantycznych gwarantowanych przez Sojusz. Uznano bowiem, iż do europejskich sojuszników, których to dotyczy, należy decyzja o tym, jakie środki są potrzebne do wyrażenia wspólnej europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz roli w sferze obrony. Termin ETBO został zaakceptowany w dyskursie NATO dopiero w Deklaracji szefów państw i rządów na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli 11 stycznia 1994 r. Potwierdza się w niej więź między Ameryką Północną a Europą, rozwijającą wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa i przyjmującą na siebie większą odpowiedzialność w sprawach obrony. Podkreśla się tam także fakt powstania Unii Europejskiej jako wzmocnienie europejskiego filaru Sojuszu i spójnego wkładu w bezpieczeństwo wszystkich sojuszników¹⁴.

W deklaracji tej NATO udziela pełnego poparcia rozwojowi Europejskiej Tożsamości w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony, która – jak do tego wzywa Traktat z Maastricht w długoterminowej perspektywie wspólnej polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej – może prowadzić z czasem do wspólnej obrony, zgodnej ze wspólną obroną Sojuszu¹⁵. Ważne jest także udzielone w tej deklaracji poparcie wzmocnienia europejskiego filaru Sojuszu przez Unię Zachodnioeuropejską, która jest rozwijana jako składowa obronna Unii Europejskiej¹⁶. Pełne włączenie ETBO do dyskursu północnoatlantyckiego nastąpiło w uzgodnieniach podjętych na spotkaniu ministerialnym Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie 3 czerwca 1996 r. W komunikacie końcowym z tego spotkania mówi się już bowiem o budowaniu i rozwijaniu „Europejskiej Tożsamości w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony w ramach NATO¹⁷”. W Deklaracji państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE, jej stosunków z Unią Europejską i Sojuszem Północnoatlantyckim określono UZE jako czynnik wzmacniający europejski filar Sojuszu i partnera gotowego rozwijać robocze stosunki z Sojuszem oraz zwiększać rolę, odpowiedzialność i wkład państw członkowskich UZE w Sojuszu. Podkreślono znaczenie przejrzystości między „rodzącą się ETBO a Sojuszem”¹⁸. Sformułowania te były wyrazem dążenia deklarowanego przez europejskich sojuszników USA do podniesienia ich roli oraz ustanowienia partnerskich i równoprawnych stosunków

¹⁴ Deklaracja szefów państw i rządów na spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli 11 stycznia 1994 r., pkt 3, [w:] NATO, *Vademecum*, Warszawa 1995, s. 307.

¹⁵ *Op.cit.*, pkt 4.

¹⁶ *Op.cit.*, pkt 5.

¹⁷ Komunikat końcowy Rady Północnoatlantyckiej w Berlinie z 3 czerwca 1996 r., pkt 5 i 7.

¹⁸ UZE a Europa Środkowa i Wschodnia, Dokumenty, „Studia i Materiały”, nr 76, zeszyt 2, 1994, s. 54.

w Sojuszu Północnoatlantyckim. Od czasu powstania Sojuszu w 1949 r. Stany Zjednoczone zawsze dbały o to, aby zachodnioeuropejski system zbiorowej obrony w ramach Traktatu Brukselskiego z 17 marca 1948 r. nie przestał być integralną częścią Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nawet w Traktacie Brukselskim z 1954 r. zapisano, że przy jego realizacji strony i powołane organy będą współpracować z NATO i aby nie dublować czynności sztabów NATO, Rada i Agencja UZE będą się zwracać do właściwych władz wojskowych NATO o wszelkie informacje i opinie w sprawach wojskowych. Upadek bloku wschodniego i zakończenie zimnej wojny stworzyły warunki umożliwiające państwom Europy Zachodniej domaganie się od Stanów Zjednoczonych większej autonomii w Sojuszu Północnoatlantyckim. Latem 1990 r. na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Londynie, pod dużym naciskiem Francji, próbowano podjąć pierwsze próby sprostania nowej sytuacji. Sprzeciw Amerykanów uniemożliwił początkowe działania, dlatego sformułowania o ETBO pojawiły się dopiero w „Deklaracji na temat pokoju i współpracy” przyjętej na zakończenie posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej, które odbyło się 7 i 8 listopada 1991 r. w Rzymie¹⁹. Zapisano w niej, że kształtowanie się europejskiej tożsamości w dziedzinie bezpieczeństwa i jej roli obronnej wzmocni integralność i skuteczność Sojuszu Atlantyckiego, oraz zdecydowano, że w gestii sojuszników europejskich są rozwiązania potrzebne do wyrażenia wspólnej polityki europejskiej w dziedzinie spraw zagranicznych i bezpieczeństwa, a także roli obronnej. W związku z tym że zwrócono tam również uwagę na zintegrowane i wielonarodowe struktury europejskie i ich rozwój oraz zwiększenie zdolności sojuszników do zbiorowego działania we wspólnej obronie, administracja prezydenta Busha, starając się zwiększyć europejskie zaangażowanie w sprawę Sojuszu, udzieliła poparcia tej idei²⁰. Dyskusje na posiedzeniach Rady Północnoatlantyckiej w Rzymie w listopadzie 1991 r., w Brukseli w styczniu 1994 r., w Berlinie w czerwcu 1996 r., a zwłaszcza podczas spotkania na szczycie w Madrycie w lipcu 1997 r., uwieńczono zostały uchwałą szczytu waszyngtońskiego w kwietniu 1999 r. Za główne ustalenia uznać należy potwierdzenie przez uczestników szczytu gotowości do kontynuowania „procesu wzmacniania europejskiego filaru w Sojuszu na podstawie Deklaracji Brukselskiej z 1994 r. oraz zasad przyjętych w Berlinie w 1996 r.”²¹ Z powyższego wynika, że włączenie gwarancji zbiorowej obrony do Traktatu o UE jest kwestią ważną i niezwykle złożoną, a jej niewłaściwe rozwiązanie może godzić w wiarygodność Sojuszu Północnoatlantyckiego. Klaus-Peter Klaiber, były zastępca sekretarza generalnego NATO ds. politycznych, twierdzi, że „poparcie dla ETBO nie oznacza wyprzedaży interesów NATO na rzecz Unii Europejskiej, a NATO

¹⁹ S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, *op.cit.*, s. 245.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Washington Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999.

wspiera ETBO we własnym określonym strategicznym interesie Sojuszu²². Wymienia on trzy konkretne powody wyjaśniające, dlaczego ETBO staje się tak szczególnie istotna:

- realizacja projektu zjednoczenia Europy dotarła do punktu, w którym WPZiB, wraz ze wspierającym ją potencjałem militarnym, jest koniecznością;
- nakłady na obronę stanowią 60% budżetu obronnego USA, ale Europa nie generuje 60% zdolności militarnych, a asymetria w ponoszeniu kosztów militarnych obciążeń, ujawniona podczas kampanii w Kosowie, jest z politycznego punktu widzenia nie do utrzymania;
- charakter regionalny dzisiejszych konfliktów, w których scenariusze zakładają konflikty w obrębie państw, nie zawsze jest związany ze strategicznym interesem USA w takim stopniu jak z interesami Europejczyków.

Według Klaibera w sprawie ETBO nie chodzi o instytucjonalną rywalizację z UE, lecz o synergię tych dwóch instytucji, aby rozszerzyć wachlarz dostępnych opcji reagowania kryzysowego. Odmienne zdanie przedstawia Donald Rumsfeld, były ambasador w NATO, który twierdzi, że „NATO jest kluczowym narzędziem w utrzymaniu pokoju w Europie jako najbardziej zwycięski sojusz militarny w historii²³”. Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony to dla niego jeszcze jedna sprawa, w której europejscy sojusznicy i partnerzy wiedzą, że NATO jest rdzeniem europejskiego systemu obrony. Wierzy on, że aby przenieść przeszłe sukcesy w przyszłość, trzeba przede wszystkim utrzymać NATO jako podstawę struktur bezpieczeństwa Europy. Jako główne negatywne zjawisko uważa on działania, które mogłyby zredukować skuteczność NATO poprzez duplikowanie funkcji lub przez osłabianie więzi transatlantyckiej. W istocie taka destabilizacja mogłaby zachwiać bezpieczeństwem europejskim. Zauważa on także, że bez względu na to, jaki kształt przybiorą Europejskie Siły Szybkiego Reagowania, to powinny one mieć charakter inkluzywny, czyli być otwarte dla wszystkich członków NATO, którzy chcą brać w nich udział. Twierdzi on, że „osłabiając NATO, osłabiamy Europę, a to osłabia nas wszystkich²⁴”. Te dwa punkty widzenia świadczą niezbieżnie o kontrowersjach, którym towarzyszy wprowadzanie ETBO w życie. Z pewnością należy odpowiedzieć na pytania związane z najbardziej niepokojącymi zjawiskami towarzyszącymi budowie ETBO w ramach UE i NATO. Wśród nich należy wymienić:

- dublowanie działań na linii Unia Europejska – NATO w ramach tworzenia „euro-NATO” i „europejskiej armii” równoległe do NATO;

²² K.P. Klaiber, Europejska Tożsamość w dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) a przyszłość NATO, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, nr 1/01, Warszawa, s. 3-5.

²³ D. Rumsfeld, Cztery dobrze znane koncepcje. NATO – Uwagi na Konferencji o Europejskiej Polityce Bezpieczeństwa w Monachium, 2 lutego 2001; Posłaniec, lipiec 2001, s. 4.

²⁴ *Ibidem*.

- rolę nieunijnych członków NATO w operacjach prowadzonych przez UE (mechanizmy konsultacji i partycypacji są niewystarczające do realizacji wspólnych działań);
- możliwości działania (tzn. 60-tysięczne siły szybkiego reagowania są niewystarczające dla potrzeb europejskich);
- małą elastyczność rozwiązań ewentualnej współpracy między UE i NATO w ramach operacji pod egidą UE, zarówno w kategoriach politycznych, jak i militarnych.

Koncepcja ETBO w ramach Unii Europejskiej

Po raz pierwszy w swej historii państwa członkowskie postanowiły w Maastricht, w 1991 r., wpisać problemy bezpieczeństwa i obrony w traktat. Traktaty Rzymskie nie wspominały o takiej polityce. W związku z tym postęp w kierunku koordynacji był powolny i w dużym stopniu miał charakter nieformalny²⁵. Po Traktacie z Maastricht polityka bezpieczeństwa zawarta została w tzw. drugim filarze integracji europejskiej, czyli wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. WPBZ mieściła w sobie bezpieczeństwo Unii, a jego szeroka definicja zakładała również możliwość wypracowania w przyszłości wspólnej obrony²⁶. Definicja polityki bezpieczeństwa z Traktatu w Maastricht została uzupełniona poprawkami naniesionymi przez Traktat Amsterdamski i stanowi dziś jedno z głównych *acquis* Unii Europejskiej. Według traktatu Unia „określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa”. Cele jej są następujące:

- ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności i integralności Unii, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych;
- umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich jego formach;
- zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, jak i zasadami Aktu Końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej;
- popieranie współpracy międzynarodowej;
- rozwijanie i konsolidacja demokracji oraz rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności²⁷.

W Traktacie państwa członkowskie zobowiązały się aktywnie popierać politykę bezpieczeństwa Unii, w duchu lojalności i wzajemnej solidarności. Zgodziły się

²⁵ D. Leonard, Przewodnik po Unii Europejskiej, *The Economist*, Warszawa 1998, s. 274.

²⁶ M. Rocard, Un nouveau cadre europeen de prevention des crises, w: *L'Europe peut-elle prevenir les conflits?*, The Philip Morris Institute, Bruxelles 1997, s. 43-44.

²⁷ Traktat o Unii Europejskiej, w: *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumka, Warszawa 1996, art. J.1.

także na powstrzymanie się od wszelkich działań na szkodę interesów Unii lub osłabienia jej skuteczności jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych. Unia Europejska chce odgrywać istotną rolę na scenie międzynarodowej. Jednakże głównym problemem stają się jej członkowie – kraje neutralne, gdyż to one blokują kroki ku stworzeniu wspólnoty obronnej ze strukturami militarnymi. Dlatego w pierwszej fazie tworzenia wspólnej polityki obronnej wszystkie decyzje i akcje, które dotyczyły obronności Unii Europejskiej, były realizowane na życzenie Unii poprzez struktury Unii Zachodnioeuropejskiej²⁸.

Refleksje nad ustanowieniem wspólnej polityki obrony europejskiej towarzyszyły wielu spotkaniom na najwyższym szczeblu. Najpełniej jednak zostały wyrażone podczas spotkania ministrów w Hadze, 27 października 1987 r., w deklaracji o interesach europejskich w dziedzinie bezpieczeństwa, według której „konstrukcja Europy zintegrowanej pozostanie niekompletna, dopóki nie obejmie również bezpieczeństwa i obronności”²⁹. W deklaracji z Kirchberga, z 9 maja 1994 r., w paragrafie 5 Rada Ministrów UZE zobowiązała Radę do rozpoczęcia pracy nad definicją europejskiej polityki obronnej³⁰. Stworzenie wspólnej europejskiej polityki obronnej musiałoby się opierać na pogłębionej analizie interesów bezpieczeństwa europejskiego i zawierać zasadę wspólnego działania opartego na współpracy ustanowionej na podstawie wzajemnej obrony, związanej z traktatami z Brukseli i Waszyngtonu. Polityka taka musiałaby także uwzględniać poniższe cztery poziomy odpowiedzialności w zakresie interesów europejskich:

- rządy państw przejmują odpowiedzialność w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ludzi na ich terytorium;
- mają także możliwość wpływu na bezpieczeństwo europejskie i stabilność w Europie;
- państwa te deklarują także służyć promowaniu bezpieczeństwa i wartości demokratycznych w dziedzinie bezpieczeństwa światowego, przyczyniając się do utrzymania pokoju i zarządzania w sytuacjach kryzysowych pod auspicjami Rady Narodów Zjednoczonych i OBWE, które działają samodzielnie lub w ramach działań wykonywanych przez UZE lub NATO³¹.

W Komunikacie po konferencji z Noordwijk do tej listy dodano jeszcze, że państwa te zajmować się będą przeciwdziałaniem nowym zagrożeniom w dziedzinie bezpieczeństwa, takim jak: katastrofy humanitarne, zanieczyszczenia, terroryzm, zbrodnie w skali międzynarodowej, ryzyko ekologiczne, destrukcja armii nuklearnej lub

²⁸ J. M. Dumond, P. Setton, PESC, La documentation française, Paris 1999, s. 110.

²⁹ D. Colard, L'UEO et la sécurité européenne, Défense nationale, marzec 1988, s. 76.

³⁰ Déclaration de Kirchberg, Luxembourg, 9 mai 1994, w: Construction de l'architecture européenne de sécurité, t.I: Niveau européen, Paris, Juin 1995, s. 70.

³¹ *Ibidem*.

chemicznej³²; wszystko po to, by zaadaptować się do nowego środowiska bezpieczeństwa w Europie. Tego środowiska, które wyznaczają założenia Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego 7 lutego 1992 r. W tytule V stanowi on, między innymi, że „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem Unii, w tym ewentualne kształtowanie wspólnej polityki obronnej, co z czasem prowadzić będzie mogło do wspólnej obrony”³³.

Należy podkreślić, że polityka Unii, zgodna z niniejszym artykułem, nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich oraz respektuje zobowiązania niektórych państw członkowskich wynikające z Traktatu Północnoatlantyckiego. Ponadto w traktacie zapisano rozwój bliższej współpracy między dwoma lub większą liczbą państw członkowskich na poziomie bilateralnym, w ramach UZE i Sojuszu Atlantyckiego, o ile ta współpraca nie stoi w sprzeczności ani nie przeszkadza temu, co zostało postanowione w niniejszym Tytule Traktatu. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, podpisany przez szefów państw i rządów krajów członkowskich Wspólnot Europejskich, przewiduje w art. J.4, odnoszącym się do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, że Unia Europejska „zwraca się do UZE (...) o opracowanie i realizację decyzji i działań Unii mających znaczenie dla obrony”³⁴.

Zostało to potwierdzone i rozwinięte w Traktacie Amsterdamskim. Szczyt waszyngtoński Sojuszu zaaprobował postanowienia Unii Europejskiej w sprawie uzyskania zdolności do autonomicznych działań wojskowych i podejmowania decyzji, w sytuacji gdy Sojusz nie będzie się w nie angażował. Przyjęto, że sprawy te będą przedmiotem wzajemnych konsultacji, współpracy w stosunkach między NATO a Unią Europejską, z wykorzystaniem mechanizmów ustanowionych między NATO a UZE³⁵. Ustalono, że zdolności obronne Unii Europejskiej i innych europejskich członków Sojuszu wykorzystywane będą głównie w przypadku nowych misji Sojuszu. Unia Europejska będzie korzystała ze wspólnych zasobów i środków Sojuszu w operacjach, w których cały Sojusz nie będzie, w sensie wojskowym, zaangażowany. Ustalenia te powinny zapewnić Unii Europejskiej dostęp do systemu planowania NATO, także adaptację tego systemu do potrzeb operacji kierowanych przez Unię Europejską. W cytowanych powyżej zapisach Tytułu V nie ma mowy o ETBO, natomiast pojawiają się określenia blisko z tym pojęciem związane, między innymi:

³² Conclusions préliminaires pour la définition d'une politique européenne de défense commune, partie, A II-Noordwijk, 14 novembre 1994.

³³ Traktat o Unii Europejskiej, (w:) Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty, red. W. Czaplinski, R. Ostrihansky, A. Wyzomska, Warszawa 1996, art. J. 4, pkt 1, s. 135.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Votre guide complet du Sommet de Washington, Bureau d'information de la Presse, Bruksela 1998, s. 103.

wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wspólna polityka obronna oraz wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony³⁶. Termin ETBO pojawia się natomiast w załączonych do Traktatu o Unii Europejskiej dwóch deklaracjach państw członkowskich Unii Europejskiej, będących jednocześnie członkami UZE, czyli faktycznie wszystkich ówczesnych państw członkowskich UZE. W pierwszej z nich: Deklaracji Belgii, Niemiec, Hiszpanii, Francji, Włoch, Luksemburga, Holandii, Portugalii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii, będących członkami Unii Zachodnioeuropejskiej i jednocześnie członkami Unii Europejskiej, o roli Unii Zachodnioeuropejskiej i jej stosunkach z Unią Europejską i z Sojuszem Atlantyckim, złożonej w Maastricht 10 grudnia 1991 r., wymienione państwa „przyjmują do wiadomości” art. J. 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Mówi się tam we wstępie:

- „1. Państwa-członkowie UZE zgadzają się co do potrzeby rozwinięcia autentycznej europejskiej tożsamości w zakresie bezpieczeństwa i obrony i większej odpowiedzialności europejskiej w sprawach obrony. Tożsamość ta osiągnąca będzie w drodze stopniowego procesu obejmującego kolejne fazy. UZE tworzyć będzie integralną część procesu rozwojowego Unii Europejskiej i wzmocni swój solidarnościowy wkład w ramach Sojuszu Atlantyckiego. Państwa-członkowie UZE zgodnie postanawiają wzmocnić rolę UZE w dłuższej perspektywie wspólnej polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej, co z czasem może prowadzić do wspólnej obrony, zgodnej ze wspólną obroną Sojuszu Atlantyckiego.
2. UZE zostanie rozwinięta jako składowa obronna Unii Europejskiej i jako środek wzmacniający europejski filar Sojuszu Atlantyckiego. W tym celu sformułuje ona wspólną europejską politykę bezpieczeństwa i przeprowadzi jej konkretne wdrożenie poprzez dalsze rozwijanie swojej operacyjnej roli³⁷.”

A. Zmiany po Traktacie Amsterdamskim

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, zawarty 7 lutego 1992 r., przewidywał w art. N, że kolejna konferencja międzyrządowa UE będzie zwołana w 1996 r. W związku z tym cztery lata później w Turynie na sesji inauguracyjnej zebrała się Rada Europejska. Parałowano wówczas wstępny tekst nowego traktatu, ostatecznie podpisanego 2 października 1997 r. Jest on obecnie znany jako Traktat Amsterdamski³⁸. W Traktacie o UE dokonano trzech ważnych zmian: wprowadzono przepisy

³⁶ P. Cornish, Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Mit czy rzeczywistość?, Dialog Europejski, 1995, nr 4, s. 2.

³⁷ Traktat o Unii Europejskiej, w: Prawo Wspólnot Europejskich, *op. cit.*, s. 135.

³⁸ Formalnie nazywa się on: Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty.

o tożsamości oraz zreformowano filary II i III. Zmiany przeprowadzone w tytule V Traktatu o UE dotyczą na nowo sformułowanych celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. J.1). Rozwinięto głównie postanowienia dotyczące wspólnej polityki bezpieczeństwa (art. J.7). Do Traktatu o UE zostały włączone podstawowe założenia protokołu odnoszącego się do relacji UE-UZE, a zaakceptowanego w Maastricht. Przełomowe okazało się także zaakceptowanie w ramach stopniowego tworzenia wspólnej polityki obronnej współpracy w sferze zbrojeń. Zdecydowano również, że wspólna polityka bezpieczeństwa będzie się mogła wiązać z wykonywaniem zadań w zakresie pomocy humanitarnej, zadań ratowniczych, w sferze utrzymania pokoju oraz z użyciem sił zbrojnych w zarządzaniu kryzysami, w tym przywracaniu pokoju. Nazwano to misjami petersberskimi³⁹. Znacznie zmodyfikowano również środki polityczne realizacji wspólnej polityki, które teraz obejmują:

- definiowanie zasad i ogólnych linii przewodnich,
- decydowanie o wspólnych strategiach,
- przyjmowanie wspólnych działań i wspólnych stanowisk,
- wzmocnienie systematycznej współpracy między państwami członkowskimi (art. J.2).

O pierwszych dwóch środkach decyduje Rada Europejska, o dwóch kolejnych Rada, o ostatnim same państwa członkowskie zebrane w Radzie. Wszystkie środki polityczne zostają na nowo zdefiniowane (art. J.3-J.6). W wymienionych przepisach wskazano też, które z nich mogą być powiązane ze środkami prawnymi, tzn. decyzjami Rady Europejskiej lub Rady⁴⁰. Przyjęto zasadę, że decyzje mają być podejmowane jednomyślnie. Jednak niektóre z nich, tj. decyzje o przyjęciu wspólnych działań, wspólnych stanowisk lub innych decyzji wydanych na podstawie wspólnej strategii, jak również decyzje implementujące wspólne działania lub stanowiska mogą być przyjmowane większością kwalifikowaną, chyba że zostanie to zablokowane przez państwo członkowskie ze względu na „ważne i ustalone powody polityki narodowej”. To konstruktywne wstrzymanie się od głosu umożliwia podejmowanie działań przez Unię Europejską bez udziału państwa nie zainteresowanego tym działaniem. Jest to specyficzna dla II filaru forma elastyczności, czyli wzmocnionej współpracy. Konstruktywne wstrzymanie się od głosu nie może przekroczyć jednej trzeciej głosów ważonych. Powołanie się przez któreś z państw na szczególny interes narodowy stanowić będzie podstawę domagania się przyjęcia zasady jednomyślności w głosowaniu. Chodzi tu o sytuację, gdy decyzje o wspólnych działaniach i wspólnych stanowiskach w ramach WPZB, jeśli mieszczą się w przyjętych

³⁹ Zob. też protokół dodatkowy do art. J.7 oraz deklaracje dotyczące UZE.

⁴⁰ C. Mik, Traktat Amsterdamski, ocena wyników konferencji międzyrządowej Unii Europejskiej 1996-1997 (tzw. Maastricht II), Informacja nr 573, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 1997, s. 3-5.

już wspólnych strategiach, będą podejmowane kwalifikowaną większością głosów⁴¹. Nie odnosi się to jednak do decyzji dotyczących obronności. W Amsterdamie zreformowano także, chociaż w stosunkowo najmniejszym rozmiarze, strukturę organizacyjną wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nadal dominującą rolę odgrywają Rada Europejska i Rada. Urząd Przewodniczącego Rady uzyskuje wszakże ważne wsparcie w postaci sekretarza generalnego Rady – wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. J.8). Nie podlegają jednak większym zmianom role Parlamentu Europejskiego, Komisji, Komitetu Politycznego, misji dyplomatycznych i konsularnych, państw członkowskich (artykuły J.10, J.11, J.15, J.17). Traktat Amsterdamski nie zmienia oczywiście charakteru współpracy w ramach WPZB z międzyrządowej na wspólnotową. Pokazuje jednak, że myślenie w tych kategoriach nie jest już obce państwom członkowskim Unii Europejskiej⁴². Mówi o tym zapis, że obecnie WPZB jest domeną Unii Europejskiej, a nie, jak uprzednio, Unii i państw członkowskich. Traktat Amsterdamski wprowadza zmiany do tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej, instytucjonalizując koncepcję wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tytuł V w nowym brzmieniu przewiduje wzmocnienie związków UE z UZE, włącznie z ewentualną integracją UZE do struktur Unii, ale również nie posługuje się pojęciem ETBO. Zostaje jedynie wprowadzone w kontekście wspólnej polityki obronnej i bezpieczeństwa pojęcie „tożsamości europejskiej”. Strony Traktatu deklarują swoje postanowienie wdrożenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej, która będzie mogła prowadzić do wspólnej obrony, zgodnie z przepisami art. J. 7, wzmacniając tym samym tożsamość europejską i jej niezależność w celu promowania pokoju, bezpieczeństwa i postępu w Europie i w świecie. Pojęcie ETBO nie występuje także w dokumentach przyjmowanych na spotkaniach Rady Europejskiej jako wnioski prezydialne⁴³.

B. Zmiany po konferencjach w Kolonii i Helsinkach

Po decyzjach, jakie zapadły w kwietniu 1998 r. podczas szczytu Sojuszu Północnoatlantyckiego w sprawie miejsca ETBO w Sojuszu, Rada Europejska na posiedze-

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² S. Parzymies, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony*, *op. cit.*, str. 248.

⁴³ Zwraca natomiast uwagę, że w odróżnieniu od języka Traktatu o Unii Europejskiej, „wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa” pisana jest tam dużymi literami, jako Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Tak jest przynajmniej w dokumentach przyjętych po spotkaniach Rady Europejskiej w Wiedniu w dniach 11-12 grudnia 1998 r., i w Kolonii w dniach 3-4 czerwca 1999 r. W obu dokumentach pojęcia „europejska polityka w zakresie bezpieczeństwa i obrony” oraz „wspólna europejska polityka w zakresie bezpieczeństwa i obrony” występują także w postaci opisowej i pisane są nadal małą literą.

niu w Kolonii 3 i 4 czerwca 1999 r. określiła w deklaracji stanowisko państw członkowskich Unii Europejskiej w kwestii wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Polityka ta zdefiniowana została przede wszystkim jako zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie kryzysów przy wykorzystaniu misji petersberskich, bez uszczerbku dla działań NATO i w zgodzie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zakłada to posiadanie przez Unię Europejską niezbędnych zdolności i instrumentów oraz ścisłą współpracę Unii z NATO, stworzenie przemysłowej i technologicznej bazy wspólnej obrony i włączenie do końca 2000 r., w niezbędnym zakresie, UZE do UE. Nie ucierpią na tym zróżnicowane sytuacje państw członkowskich w zakresie gwarancji zbiorowej obrony, gdyż Sojusz pozostaje podstawą zbiorowej obrony jego członków⁴⁴. Przyjęcie w Kolonii przez szefów państw i rządów wszystkich krajów członkowskich UE, w tym krajów neutralnych, deklaracji i raportu dotyczącego wzmocnienia wspólnej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony dowodzi, że francusko-brytyjska inicjatywa w tej sprawie z Saint Malo, do której dołączyły następnie Niemcy, zyskała aprobatę całej Unii. Polityczna wymowa decyzji z Kolonii jest bardzo znacząca. Po raz pierwszy w historii państwa członkowskie zintegrowanej Europy Zachodniej jednoznacznie zadeklarowały polityczną wolę budowy wspólnej obrony. W ramach tego procesu będą musiały być przeprowadzone istotne zmiany struktury instytucjonalnej UE, umożliwiające podejmowanie w stałych organach decyzji polityczno-wojskowych. Największą przeszkodą jest brak pewności, czy państwa członkowskie UE zechcą wyjść poza deklaracje i zwiększyć wydatki na obronę. Trudna w realizacji może się okazać również restrukturyzacja europejskiego przemysłu zbrojeniowego i racjonalizacja jego produkcji. W Stanach Zjednoczonych w przemyśle zbrojeniowym działa około 250 firm, w Unii Europejskiej natomiast trzykrotnie więcej, co przy próbie ujednoczenia produkcji zbrojeniowej i podniesienia jej konkurencyjności wobec produkcji amerykańskiej może wymagać dużych zmian i redukcji liczby firm. Trudność z pewnością sprawi także utrzymanie zasady jednomyślności w gronie 15 państw członkowskich UE dzisiaj, być może 18 lub więcej za kilka lat. Najprawdopodobniej decyzje dotyczące wspólnej obrony wypracowywane będą w grupie trzech państw: Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Zapewne nie wszystkie decyzje będą akceptowane przez pozostałych członków UE. W deklaracji Rady Europejskiej z Kolonii, dotyczącej wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, upoważniono Radę UE do Spraw Ogólnych do określenia trybu włączenia „tych funkcji UZE, które będą niezbędne Unii Europejskiej, aby przyjęła na siebie nowy zakres odpowiedzialności w dziedzinie misji petersberskich⁴⁵”. Wspomniane wyżej stwierdzenie upewnia niektóre państwa w wierze, że z powodu likwidacji UZE „nie

⁴⁴ Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Cologne, 3 i 4 juin 1999, s. 37-38.

⁴⁵ *Ibidem*.

ucierpią na tym zróżnicowane sytuacje państw członkowskich w zakresie gwarancji zbiorowej obrony”. Szczyt UE w Helsinkach w grudniu 1999 r. przyniósł istotne, z punktu widzenia francuskich interesów, decyzje dotyczące europejskich zdolności wojskowych oraz wymiaru instytucjonalnego ETBO. Przyjęte postanowienia, zakładające utworzenie do 2003 r. sił europejskich odpowiadających rozmiarami korpusowi armii (50-60-tysięcznej), wraz z elementami wspomagającymi (wsparcie lotnicze, morskie, logistyka, itd.), stanowią realizację francuskich postulatów w tej materii.

C. Zmiany po konferencji w Feirze

W dniach 19-20 czerwca 2000 r. w Santa Maria de Feira niedaleko Porto zebrała się Rada Europejska wieńcząca portugalskie przewodnictwo w Unii Europejskiej. Podczas tego szczytu potwierdzona została wola zbudowania WPBO, zdolnej wesprzeć zewnętrzne działania Unii poprzez stworzenie wojskowych i cywilnych możliwości opanowywania sytuacji kryzysowych, przy pełnym poszanowaniu zasad płynących z Karty Narodów Zjednoczonych⁴⁶. Rada Europejska potwierdziła, że jest zdecydowana osiągnąć w 2003 r. cele ustalone w Helsinkach. Opracowano zasady pozwalające państwom trzecim na udział w wojskowych operacjach Unii w dziedzinie opanowywania kryzysów oraz ustalenie zasad konsultacji z NATO w kwestiach wojskowych, jak również przyjęcia rozwiązań dotyczących rozwoju stosunków UE-NATO w czterech następujących dziedzinach:

- kwestie bezpieczeństwa;
- cele w zakresie zdolności obronnych;
- rozwiązania zapewniające UE dostęp do środków NATO;
- określenie rozwiązań zapewniających stałe konsultacje.

W wymienionych wyżej dziedzinach powołane zostały komitety robocze *ad hoc*. Po stronie Unii Europejskiej rolę koordynującą tymczasowo miał pełnić Komitet Polityki Bezpieczeństwa. Zawarto tam również zapis mówiący, że w stosunkach z państwami trzecimi w trakcie każdego przewodnictwa mają być organizowane co najmniej dwa spotkania w formule 15+15 oraz co najmniej dwa spotkania w formule 15+6. Ustalono też, że przewodnictwo francuskie ma zapewnić odpowiednie rozwiązania w zakresie konferencji dotyczących deklarowanych zdolności obronnych, uwzględniając zdolności sześciu europejskich członków NATO nie należących do UE, które dadzą państwom trzecim możliwość przyczynienia się do poprawy europejskich zdolności wojskowych. Rada Europejska przychylnie przyjęła

⁴⁶ Biuletyn Informacyjny nr 5, Przewodnictwo Portugalii w Unii Europejskiej, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Portugalii, styczeń-czerwiec 2000, s. 25-26.

również oferty Turcji, Norwegii, Polski, Republiki Czeskiej, które poszerzą zakres zdolności dostępnych na potrzeby operacji prowadzonych pod kierunkiem UE⁴⁷.

Ponadto należy wspomnieć, że Rada Europejska przyjęła powołanie Komitetu do spraw Cywilnych Aspektów Opanowywania Sytuacji Kryzysowych, jak również określenie priorytetowych obszarów, w których powinny być wyznaczone cele, a także szczegółowych celów w zakresie zdolności policyjnych. Kraje członkowskie dobrowolnie zobowiązały się, że do 2003 r. będą w stanie wyznaczyć 5000 policjantów na potrzeby międzynarodowych misji w dziedzinie zapobiegania konfliktom i opanowywania sytuacji kryzysowych. Państwa członkowskie zobowiązały się także, iż będą w stanie w ciągu 30 dni wyznaczyć i wysłać siły w liczbie do 1000 policjantów. Rada Europejska przyjęła także gotowość Komisji do przyczynienia się, w zakresie jej kompetencji, do opanowywania sytuacji kryzysowych środkami cywilnymi. Podkreślono też potrzebę przyjęcia przez Unię zobowiązań w zakresie misji petersberskich. Wezwano również kolejną prezydentkę do kontynuowania prac i przedstawienia raportu podczas obrad Rady w Nicei⁴⁸. Stwierdzono, że po szczycie w Nicei powinny zostać powołane, tak szybko jak to możliwe, stałe struktury polityczne i wojskowe WPBO.

D. Zmiany po szczycie w Nicei

Wprowadzenie Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony na szczycie Unii Europejskiej w Nicei zwiększyło zdolności Europejczyków do rozwiązywania konfliktów i skutecznego reagowania na kryzysy na naszym kontynencie⁴⁹. Wciąż jednak nie wiemy, czy planowany Korpus Europejski będzie wzmocnieniem, czy też zagrożeniem dla Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dlatego tak ważne jest wypracowanie odpowiednich mechanizmów współpracy między NATO i Unią Europejską w dziedzinie zaangażowania w sytuacjach kryzysowych⁵⁰. Osiągnięcie pełnej gotowości operacyjnej Korpusu Europejskiego jest utrudnione z powodu deficytu państw Unii Europejskiej w zakresie morskiego i powietrznego transportu strategicznego oraz wsparcia logistycznego⁵¹. Stopniowa budowa europejskich zdolności operacyjnych umożliwiających UE podejmowanie działań w sytuacjach kryzysowych składa się coraz wyraźniej na europejską politykę obronną. Na konferencji planistycznej Unii, dotyczącej wkładów poszczególnych państw do europejskich sił szybkiego reagowania, ministrowie obrony obiecali skierować ponad

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Szerzej w: W. Bartoszewski, Traktat z Nicei. Polski punkt widzenia, w: (red.) J. Barcz, K. Żukrowska, Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia, Warszawa 2001, s. 63-75.

⁵⁰ R. Domisiewicz, *Euroarmia na horyzoncie*, „Polska Zbrojna”, nr 50, grudzień 2000, s. 10.

⁵¹ J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska*, Warszawa 1996, s. 14.

100 000 żołnierzy do planowanego korpusu, wraz ze wsparciem operacyjnym sił powietrznych (400 samolotów) oraz marynarki wojennej (100 okrętów). W świetle postanowień przyjętych na szczycie UE w Helsinkach w grudniu 1998 r., siły szybkiego reagowania, mające liczyć ok. 60 000 żołnierzy, powinny osiągnąć 60-dniową gotowość do prowadzenia operacji wojskowej przez co najmniej rok. Pełna gotowość operacyjna Korpusu Europejskiego planowana jest na rok 2003, choć do mniej licznych „przejściowych sił europejskich” można by się odwoływać już od połowy roku 2002. W części deklaratywnej zgłoszono ponad 100 000 żołnierzy, zgodnie z opracowanym w tym roku Katalogiem Sił, udostępniającym rezerwę sił wojskowych, z których mogłaby czerpać UE, w zależności od potrzeb danej misji.

Siły szybkiego reagowania UE (oferty poszczególnych państw)⁵²	
Austria	2000
Belgia	1000
Dania	wyłączona z zobowiązań w zakresie WPZiB
Finlandia	2000
Francja	12 000 , 75 samolotów i 15 okrętów
Grecja	3500
Hiszpania	6000
Holandia	5000
Irlandia	1000
Luksemburg	100
Niemcy	13 500 , 50 samolotów i 8 okrętów
Portugalia	1000
Szwecja	1900
Wielka Brytania	12 500 , 72 samoloty i 18 okrętów
Włochy	6000

Sojusz Atlantycki umożliwi Europejczykom dostęp do środków planistycznych i operacyjnych NATO, aczkolwiek zachowa prawo do odmowy ich udostępnienia. Scenariusz taki jest jednak mało prawdopodobny. UE dopuściła wojska państw trzech do udziału w operacjach kryzysowych realizowanych w ramach WPBiO. Przedstawienie ich wkładów miało miejsce dzień po spotkaniu unijnych ministrów obrony. Sześć państw członkowskich NATO nie należących do UE (Czechy, Islandia, Norwegia, Polska, Węgry i Turcja) oraz dziewięć państw nie należących do NATO, a kandydujących do UE (Bułgaria, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta,

⁵² Za: „Polska Zbrojna”, nr 50, grudzień 2000, s. 12.

Rumunia, Słowacja i Słowenia) zadeklarowało wkład wojskowy. Polska zadeklarowała: jedną brygadę ramową, w skład której mogłoby wejść od 2 do 4 batalionów, lotniczą grupę poszukiwawczo-ratowniczą (3 samoloty, w tym jeden transportowy), grupę wsparcia morskiego (2 trałowce i jeden okręt ratowniczy) oraz sekcję żandarmerii wojskowej. Jednostki te przeznaczone są do udziału w misjach NATO i UE na zasadzie „podwójnego podporządkowania”⁵³.

Rola Unii Zachodnioeuropejskiej w kształtowaniu stosunków między Unią Europejską a NATO

Przed powstaniem Deklaracji Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli z 11 stycznia 1994 r. Rada UZE była wstrzeźliwa w posługiwaniu się terminem ETBO. W Deklaracji Petersberskiej z 19 czerwca 1992 r., w której przyjęto tak zwane zadania petersberskie dla wojsk państw członkowskich UZE działających pod dowództwem UZE, Rada Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej, mówiąc o rozwoju „roli UZE jako składowej obronnej Unii Europejskiej i jako środka wzmocnienia europejskiego filaru Sojuszu Atlantyckiego zgodnie z Deklaracją przyjętą przez państwa członkowskie UZE na Radzie Europejskiej w Maastricht w grudniu 1991 roku” (punkt 9), nie odwołuje się do pojęcia ETBO. W oficjalnym języku UZE termin ten znalazł miejsce po zaakceptowaniu go przez stronę amerykańską Sojuszu Północnoatlantyckiego, potwierdzoną brukselską Deklaracją Rady Północnoatlantyckiej z 11 stycznia 1994 r. Późniejsza Deklaracja z Kirchberga, przyjęta na spotkaniu Rady Ministrów UZE w Luksemburgu 9 maja 1994 r., mówi o „wzmocnieniu Europejskiej Tożsamości w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony i zdolności operacyjnych UZE”, powołując się na polityczne i operacyjne znaczenie dla UZE rezultatów szczytu Sojuszu ze stycznia 1994 r. W dokumentach UZE z ostatnich lat ETBO występuje w dwóch podstawowych postaciach: jako ETBO bez dodatkowych sformalizowanych określeń albo jako „ETBO w ramach NATO”. W zależności od tego, czy podkreśla się związek UZE z UE, nawiązując do Deklaracji państw członkowskich UZE z 10 grudnia 1991 r., dołączonej do Traktatu o Unii Europejskiej, czy też relacje UZE z NATO, nawiązując do berlińskiej Deklaracji Rady Północnoatlantyckiej z 3 czerwca 1996 r. w kontekście Traktatu Amsterdamskiego, potwierdza się znaczenie kontynuowania i wzmacniania wysiłków, by UZE stanowiła integralną część procesu rozwojowego Unii Europejskiej, zapewniając Unii dostęp do zdolności operacyjnych, szczególnie w kontekście zadań petersberskich, i była podstawowym elementem rozwoju ETBO w ramach Sojuszu Atlantyckiego⁵⁴. W praktyce najczęs-

⁵³ R. Domisiewicz, *Euroarmia...*, *op. cit.*, s. 11-12.

⁵⁴ Deklaracja UZE o roli Unii Zachodnioeuropejskiej i jej stosunkach z Unią Europejską i Sojuszem Atlantyckim, przyjęta przez Radę Ministrów UZE w Amsterdamie 22 lipca 1997 r. i dołączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej zakończonej podpisaniem Traktatu Amsterdamskiego 2 października 1997 r., pkt 1.

ciej mówi się o ETBO, w kontekście relacji UZE z NATO, zatem ETBO występuje zazwyczaj w formie „ETBO w ramach NATO”. Gdy zaś mowa o relacjach UZE z Unią Europejską, unika się przywoływania koncepcji ETBO, natomiast punktem odniesienia staje się Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. W Deklaracji Erfurckiej, przyjętej przez Radę Ministrów UZE 18 listopada 1997 r., odnotowano – z jednej strony – podpisanie Traktatu Amsterdamskiego, co miało się przyczynić do dalszego rozwoju wymiaru bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej”, z drugiej zaś – madrycki szczyt NATO i wkład UZE w rozwój Europejskiej Tożsamości w zakresie Bezpieczeństwa i Obrony. W Deklaracji z Rodos z 12 maja 1998 r. i Deklaracji z Rzymu z 17 lutego 1998 r., w częściach dotyczących „umacniania współpracy” z Unią Europejską, mówi się o kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, ale nie podejmuje się kwestii związku tej wspólnej polityki z ETBO, a w częściach dotyczących „wzmacniania związków” z NATO mówi się o ETBO w ramach NATO, ale bez odniesienia do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. We fragmentach, w których następuje nawiązanie zarówno do UE, jak i do NATO, pojawia się niekiedy szczególny rodzaj ETBO, jakim jest „autentyczne ETBO”⁵⁵. Jednocześnie można zauważyć, że w ostatnich deklaracjach Rada Ministrów wydawała się instytucjonalizować znane z Deklaracji państw członkowskich UZE z 10 grudnia 1991 r. dołączonej do Traktatu z Maastricht pojęcie wspólnej europejskiej polityki obronnej⁵⁶. Jak można rozumieć, miało to stanowić dla UZE odpowiednik wspólnej polityki obronnej w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z Traktatu o Unii Europejskiej. Pojęcie to nie pojawiło się już jednak w przyjętej przez Radę Ministrów na spotkaniu 10 i 11 maja 1999 r. Deklaracji bremeńskiej, w której odnotowano wyniki szczytu waszyngtońskiego NATO i wkład NATO w rozwój ETBO w ramach Sojuszu⁵⁷ oraz podkreślono „konieczność ścisłego dialogu i współpracy na wszystkich szczeblach między UZE i UE w celu pełnego wdrożenia Traktatu Amsterdamskiego”⁵⁸. W deklaracji państw członkowskich UZE z Maastricht stwierdzono, że ETBO tworzyć się będzie etapami, przekształcając UZE w integralną część Unii Europejskiej i wzmacniając jej wkład w solidarność atlantycką. Wypracowanie z czasem wspólnej polityki obronnej w ramach Unii Europejskiej, która mogłaby doprowadzić w stosownym momencie do wspólnej obrony, to główny cel tej koncepcji⁵⁹. Biorąc pod uwagę fakt, że artykuł IV zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego z 1954 r. przewiduje całkowite zdanie się przez UZE w sprawach wojskowych na Sojusz

⁵⁵ Deklaracja erfurcka, pkt 5 oraz Deklaracja z Rodos, pkt 2 zawiera pojęcie *genuine ESDI*.

⁵⁶ Można to zauważyć między innymi w: Deklaracji erfurckiej, pkt 12, Deklaracji z Rodos, pkt 6 oraz Deklaracji rzymskiej, pkt 7.

⁵⁷ Deklaracja bremeńska z 10 i 11 maja 1999 r., pkt 6.

⁵⁸ *Op. cit.* pkt 5.

⁵⁹ UZE a Europa Środkowa (...), *op. cit.*, s. 54.

Północnoatlantycki, należy uznać za jedyny rzeczywisty przejaw Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa w UE. Decyzją państw członkowskich Unii Europejskiej UZE spełnia wobec UE służebną rolę w realizacji polityki obronnej w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Potwierdzają to oba traktaty – z Maastricht i z Amsterdamu. Coraz częściej mówi się o całkowitym wchłonięciu UZE przez UE i przejęciu jej funkcji przewidzianych w zmodyfikowanym w 1954 r. Traktacie Brukselskim, w tym również zbiorowej samoobrony. Traktat Amsterdamski stworzył warunki do intensyfikacji współpracy państw członkowskich UE w II filarze, a co za tym idzie – do zwiększenia aktywności Unii na arenie międzynarodowej. Traktat Nicejski drogę tę potwierdził.

Podsumowanie

Pojęcie ETBO zrodziło się w 1991 r. jako próba powiązania ustanowionej w ramach Unii Europejskiej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z rolą NATO jako podstawy europejskiego systemu zbiorowej obrony. Inicjatywa ta została podjęta przez grupę państw członkowskich UZE, będących zarówno członkami powstającej Unii Europejskiej, jak i NATO, a w pewnym sensie w odpowiedzi na zlecenie UE i jej oczekiwania wobec UZE, wyrażone w Traktacie z Maastricht. Sojusz Północnoatlantycki początkowo odrzucił niejasną koncepcję ETBO, by po kilku latach zaakceptować ją w postaci „ETBO w ramach NATO”. Fakt ten przesądził o formule, w jakiej pozwolono UZE na włączenie ETBO w jej ramy. NATO zaakceptowało ostatecznie „ETBO w ramach NATO”, natomiast UE nadal unika posługiwania się tym pojęciem. Unia Europejska, operująca pojęciami mającymi prawne umocowanie w Traktacie o Unii Europejskiej, takimi jak „wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa” czy „wspólna polityka obronna”, nigdy nie wprowadziła politycznej koncepcji ETBO, wybierając niezobowiązujący termin ogólny „tożsamość europejska”, i podkreślając w Traktacie Amsterdamskim „niezależność tej tożsamości”. W praktyce oznacza to dystansowanie się UE od „ETBO w ramach NATO”. W tej sytuacji kwestia relacji między Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa a NATO, dla której wyjaśnienia stworzono koncepcję ETBO, nadal jest trudna do określenia. Decyzja Unii Europejskiej o skierowaniu 100 000 żołnierzy do sił szybkiego reagowania to jeden z ważnych kroków w kierunku strategicznego partnerstwa między tą organizacją a Sojuszem Północnoatlantyckim oraz realizacji założeń przyjętych w definicjach ETBO przygotowanych przez obie organizacje. Stany Zjednoczone chcą szczegółowego określenia relacji między obu strukturami. Wspierają one wysiłki europejskie w celu zwiększenia wkładu na rzecz wspólnej obrony i operacji kryzysowych w ramach NATO (Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony) oraz utworzenia zdolności operacyjnych (w ramach WPBiO), by umożliwić UE podejmowanie działań w sytuacji,

gdy nie jest zaangażowane NATO. Z drugiej strony nie chcą zrezygnować ze wspólnego planowania obronnego państw NATO i UE oraz włączenia wszystkich członków Sojuszu do planowania strategicznego i procesu decyzyjnego w instytucjach WPBiO. Zabiegają one również o utworzenie mechanizmów efektywnej współpracy między sojuszem a UE. Dotychczasowe rozwiązania Unii przewidują dopuszczenie do procesu decyzyjnego wyłącznie państw członkowskich, natomiast do części operacyjnej polityki obronnej wszystkich państw gotowych brać udział w operacji wojskowej. Dla wielu państw jest to niewystarczające.

W interesie Sojuszu leży rozwój europejskich zdolności wojskowych komplementarnych ze zdolnościami obronnymi NATO oraz skoordynowanych z procesem planowania w NATO.

Mówiąc o udziałach w misjach wojskowych państw europejskich, sekretarz generalny NATO lord Robertson wielokrotnie podkreślał, że europejskie siły wojskowe będą równocześnie do dyspozycji NATO. Jest to bardzo ważny aspekt, biorąc pod uwagę ryzyko związane z dublowaniem sił UE i NATO. Kwestią do rozwiązania pozostaje opracowanie mechanizmów zaangażowania UE bądź NATO w sytuacjach kryzysowych oraz udostępnienie UE zasobów i środków NATO potrzebnych do przeprowadzenia operacji wojskowych. Wśród nich za najważniejsze uważa się: środki dowodzenia, kierowania, łączności i rozpoznania oraz transport strategiczny. Do zachowania spójności zrównoważonego Sojuszu konieczne jest zapewnienie interoperacyjności sił natowskich i europejskich. Polityczna wola UE idzie w parze z brakiem skutecznych działań w dziedzinie reformowania sił zbrojnych w poszczególnych państwach członkowskich, zwiększeniem nakładów na wydatki obronne oraz efektywną współpracą w dziedzinie produkcji sprzętu wojskowego. Są to stałe argumenty w debacie o podziale odpowiedzialności za obronę między USA a UE. Tak jak interwencja NATO w Kosowie przyspieszyła budowę autonomicznej polityki obronnej UE i rozwój ETBO w ramach NATO i Unii Europejskiej, tak ewentualny kolejny kryzys, ukazujący słabość operacyjną państw europejskich, może doprowadzić do napięć w relacjach transatlantyckich na tle odpowiedzialności za obronę europejską.

© Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej
Opracowanie graficzne: HERITAGE, Zygmunt Piotrowski
Opracowanie redakcyjne: Elżbieta Nowicka
Skład i łamanie: Katarzyna Staniszevska
Druk: Przedsiębiorstwo Prywatne EVAN
ISBN 83-909931-1-2