

Krystyna Michałowska-Gorywoda

Działania zmierzające do usprawnienia mechanizmu decyzyjnego w Unii Europejskiej

International Journal of Management and Economics 25, 84-104

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Krystyna Michałowska-Gorywoda
Katedra Międzynarodowych Organizacji Gospodarczych

Działania zmierzające do usprawnienia mechanizmu decyzyjnego w Unii Europejskiej

Główne determinanty procesu decyzyjnego w UE

Funkcjonujący w ramach UE bardzo rozbudowany i mało przejrzysty, z drugiej jednak strony często oryginalny w swych rozwiązaniach system instytucji nie jest jej samodzielnym dorobkiem. Ukształtował się bowiem przede wszystkim w wyniku 55-letniej już działalności Wspólnot Europejskich. Jego zręby stworzył Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali – TWWiS. Najważniejszym organem tego ugrupowania, niezależnym w swym działaniu w ogólnym interesie i określanym mianem ponadnarodowego, uczynił on **Wysoką Władzę** (Haute Autorité), wyposażając ją w niespotykane wówczas kompetencje podejmowania decyzji bezpośrednio wiążących państwa członkowskie. Powołał również do życia organ o charakterze międzyrządowym stojący na straży interesów państw członkowskich, **Specjalną Radę Ministrów** o znacznie skromniejszych kompetencjach niż te, które otrzymała ponadnarodowa Wysoka Władza. Na mocy Traktatu o ustanowieniu EWWiS utworzony został również organ międzyparlamentarny – **Zgromadzenie** oraz organ sędziowski – **Trybunał Sprawiedliwości**.

Podstawowe rozwiązania w zakresie funkcjonującego do dziś systemu instytucjonalnego WE/UE zostały jednak przyjęte w traktatach rzymskich, ustanawiających dwie nowe Wspólnoty: Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG, od 1 XII 1957 r. Wspólnotę Europejską) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA). Państwa członkowskie EWWiS, bogatsze już wówczas o doświadczenia kilkuletniego funkcjonowania pierwszej Wspólnoty, inaczej ukształtowały strukturę instytucjonalną dwóch kolejnych ugrupowań. Tak więc Wysoką Władzę EWWiS zastąpiły w EWG i EWEA komisje, które jednocześnie zostały pozbawione większości ponadnarodowych uprawnień przysługujących Wysokiej Władzy. W miejsce Wysokiej Władzy głównymi organami wyposażonymi w kompetencje podejmowania decyzji bezpośrednio wiążących państwa członkowskie stały się w EWG i EWEA Rady – organy międzyrządowe reprezentujące interesy państw członkowskich.

Wraz z traktatami ustanawiającymi EWG i EWEA została podpisana konwencja o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot, na mocy której utworzone w ramach EWWiS Zgromadzenie (teraz Parlament Europejski) i Trybunał Sprawiedliwości stały się wspólnymi organami EWWiS, EWG i EWEA.

Ustalone w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie, w tym w szczególności EWG, główne parametry ich systemu instytucjonalnego (status prawny organów, ich skład i kompetencje) wynikały z wielu czynników. Szczególnie istotne znaczenie miał tutaj charakter zadań, jakie zostały postawione przed Wspólnotami (głównie przed EWG), który w zasadniczy sposób wyróżniał je, i nadal wyróżnia, spośród tradycyjnych ówczesnych organizacji międzynarodowych.

Bezprecedensowy charakter zadań przewidzianych do realizacji najpierw przez Wspólnoty Europejskie, a następnie przez Unię Europejską nie pozostawia żadnych wątpliwości, że mamy tu do czynienia z niespotykanym dotychczas zakresem i głębokością integracji. Cele ekonomiczne znacznie wykraczają poza liberalizację obrotów handlowych, a nawet poza próby budowy jednolitego rynku wewnętrznego. Realizacja traktatowych zadań, uzupełnianych ciągle co do treści, ma w konsekwencji doprowadzić do stworzenia warunków niezbędnych do funkcjonowania pełnej unii ekonomiczno-monetarnej, a więc do stanu integracji, jakiego nigdy do tej pory nie udało się jeszcze społeczności międzynarodowej osiągnąć.

Ponadto, stawiając z określonych względów na pierwszym planie integrację gospodarek państw członkowskich, twórcy Wspólnot Europejskich zakładali, że będzie to najbardziej właściwa droga do niemożliwej jeszcze wówczas do przeprowadzenia integracji politycznej tych państw. Znalazło to dopiero urzeczywistnienie w treści traktatu z Maastricht, tworzącego Unię Europejską, który znacznie rozszerzył zakres działań integracyjnych, włączając doń politykę zagraniczną i bezpieczeństwa oraz sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości.

Realizacja tak sformułowanych zadań wymagała ustalenia specjalnych zasad podejmowania decyzji. Podwaliny modelu podejmowania decyzji, które w podstawowych rozwiązaniach przetrwały do dziś i obowiązują w UE, stworzone zostały, jak już wspomniano, w traktacie rzymskim o EWG (WE). Model ten został ukształtowany pod wpływem wielu czynników. Do najistotniejszych z nich należały:

- zadania, jakie powierzono do realizacji Wspólnocie
- wynikająca z tych zadań potrzeba utworzenia i włączenia do procesu decyzyjnego organów formalnie niezależnych od państw członkowskich (Komisja)
- potrzeba nadania decyzjom organów charakteru wiążącego państwa członkowskie i określonych adresatów w tych państwach
- związana z poprzednimi czynnikami konieczność zastosowania takich rozwiązań, które zabezpieczałyby interesy państw członkowskich (Rada Ministrów).

Ten ostatni czynnik w zasadniczy sposób zdeterminował treść ostatecznych postanowień przyjętych w traktacie rzymskim w sprawie podejmowania decyzji.

Przydatność i efektywność określonych w traktatach zasad podejmowania decyzji miała zostać sprawdzona w konkretnych warunkach funkcjonowania Wspólnot. Rzeczywisty kształt mechanizmu podejmowania decyzji w każdej organizacji międzynarodowej, w tym również i we Wspólnotach, jest bowiem determinowany nie tylko przez czynniki, które można nazwać strukturalnymi (konstytucyjnymi), ale również przez,

bardziej lub mniej wymierne, czynniki ekonomiczno-polityczne, które mogą się zmieniać, niekiedy bardzo radykalnie (np. układ sił pomiędzy państwami). Czasem wpływ tych zmiennych parametrów ekonomiczno-politycznych może okazać się na tyle silny, że są one w stanie zmodyfikować traktatowe ramy procesu podejmowania decyzji i dostosować je do rzeczywistego układu sił i realnych możliwości współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

Podpisując traktat rzymski o EWG (WE), państwa członkowskie świadomie zgodziły się na pewne ograniczenia swej suwerenności, co znalazło wyraz w przyznaniu niektórym organom uprawnień do stanowienia aktów prawnych wiążących te państwa. Podporządkowując się niejako z góry decyzjom tych organów, państwa członkowskie Wspólnot starały się jednakże ograniczyć wynikające z tego faktu ryzyko przez stworzenie określonego systemu zabezpieczeń instytucjonalnych, które miały nie dopuścić do narzucania im decyzji sprzecznych z ich żywotnymi interesami. Kwestią podstawową było zagwarantowanie centralnego miejsca w procesie podejmowania decyzji organowi stojącemu na straży interesów międzyrządowych – Radzie Ministrów. Swe decyzje w przeważającej większości przypadków miała ona, przynajmniej na początku realizacji zadań integracyjnych, podejmować jednomyślnie. Natomiast organ o cechach ponadnarodowych i działający we wspólnym interesie – Komisja – został wyposażony przede wszystkim w istotne kompetencje inicjatywy ustawodawczej oraz realizowania i nadzorowania wykonania decyzji podjętych przez Radę Ministrów. Innym organom, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości, traktat rzymski nie wyznaczył zasadniczego wpływu na ten proces. Utworzony z tak dużą starannością system podejmowania decyzji w konfrontacji z rzeczywistymi warunkami funkcjonowania Wspólnot okazał się, ogólnie rzecz biorąc, sprawny i wydajny.

Gwarantował on również, że proces podejmowania decyzji we Wspólnotach znajdował się pod pełną kontrolą państw członkowskich, które dążyły nie tylko do zachowania ustalonych rozwiązań zabezpieczających ich interesy, ale nawet do ich wzmocnienia. Stanowiło to przeszkodę w realizacji dynamicznych założeń traktatowego modelu podejmowania decyzji, przewidujących stopniowe zastępowanie jednomyślności Rady Ministrów głosowaniem większościowym.

W drodze pozastatutowej rewizji niektórych postanowień traktatu rzymskiego o EWG (WE) państwa członkowskie nie dopuściły do realizacji założeń traktatowych w sprawie zmiany systemu głosowania Rady Ministrów. Utrzymały one zasadę wspólnej zgody przy podejmowaniu decyzji we wszystkich sprawach istotnych z punktu widzenia swych interesów, której formalnym wyrazem było przyjęcie tzw. protokołu luksemburskiego z 1966 r.

Ukształtowany z dużą starannością system podejmowania decyzji był w zasadzie w pełni sprawny wówczas, kiedy regulował współpracę w wąskim gronie, ograniczonym zaledwie do sześciu państw członkowskich – założycieli Wspólnot. Reprezentowały one zbliżony poziom rozwoju gospodarczego oraz poziom dojrzałości, kultury politycznej i moralno-politycznego systemu wartości. Sprzyjało to więc identyfikacji, wzajemnemu

zrozumieniu i akceptacji interesów ekonomiczno-politycznych tych państw i uwzględnianiu ich w procesie decyzyjnym.

Kolejne rozszerzenia składu członkowskiego Wspólnot, a potem i UE, przyniosły w konsekwencji znacznie silniejsze niż dotąd **zróźnicowanie interesów ekonomicznych i politycznych** państw członkowskich oraz postawiły przed instytucjami nowe, trudne zadania. Ponadto, co jest tutaj niezwykle istotne, a być może najważniejsze, system podejmowania decyzji we Wspólnotach został wkrótce skonfrontowany z nowymi warunkami powstałymi w wyniku utworzenia UE, struktury specyficznej, bardzo trudnej do zdefiniowania. Trudno więc dziwić się, że system ten stawał się coraz bardziej niewydolny, coraz mniej spójny, przejrzysty i zrozumiały nie tylko dla obywateli, ale często i dla wytrawnych specjalistów integracji europejskiej.

Hybrydowa postać Unii Europejskiej jako jeden z głównych motywów reformy procesu decyzyjnego

Utworzona 1 XI 1993 r. Unia Europejska, której podstawę zgodnie z postanowieniami art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), tworzą WE i EWEA, nie jest odrębną, samodzielną organizacją międzynarodową, chociaż takimi są Wspólnoty, w oparciu o które nastąpiło ustanowienie Unii.

W art. 1 akapit 3 TUE stwierdza się: „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem [...]”.

Wspólnoty te nadal jednak prowadzą swoją działalność, tworząc jednocześnie I filar Unii. Mamy więc tutaj do czynienia z paralelnym funkcjonowaniem dwóch Wspólnot Europejskich i UE, co podkreśla się wyraźnie w art. 47 TUE¹.

Unia nie została wyposażona w odrębne od Wspólnot kompetencje, nie ma własnych instytucji (do takiego miana może co najwyżej pretendować jedynie Rada Europejska), ani budżetu. Z treści TUE wynika również, że państwa członkowskie – sygnatariusze traktatu nie zdecydowały się na nadanie Unii podmiotowości prawnej, tak w prawie wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Oznacza to, że Unia w szczególności nie ma prawa do działań prawnych na arenie międzynarodowej. W jej imieniu występują w tym zakresie Wspólnoty, za pośrednictwem swoich kompetentnych instytucji, wyposażone w atrybuty takiej podmiotowości, w tym głównie w prawo do zawierania umów międzynarodowych i prawo legacji. W sprawach II i III filara Unii, poddanego reżimowi współpracy międzyrządowej, umowy takie zawierają państwa członkowskie UE (choć symbolicznie Unia występuje w ich imieniu).

Unię tworzą dwa obszary strukturalne o różnym charakterze prawnym. Pierwszy z nich to dwie Wspólnoty Europejskie – Europejska Wspólnota Gospodarcza, nazwę której TUE (art. 8) zmienia na Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Energii Atomowej, które „stanowią” UE. Obszar drugi obejmuje zaś „polityki i formy współ-

pracy”, a więc Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) – filar II, oraz Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych – filar III².

W obszarze pierwszym, dotyczącym głównie spraw gospodarczych i ściśle związanych z nimi innych kwestii regulowanych przez postanowienia TWE i TEWEA, realizacja zadań odbywa się metodą wspólnotową, czyli według zasad wynikających z prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*). Jest to „uwspólnotowiony” obszar UE, jednocześnie „najstarszy” a zarazem podstawowy i najbardziej rozbudowany filar Unii. Zakres materii regulowanej w ramach tego filara zwiększył się po nowelizacji TUE dokonanej przez Traktat z Amsterdamu, w wyniku czego takie kwestie, jak np. polityka migracyjna, wizowa i azylowa oraz współpraca sędziowska w sprawach cywilnych zostały przeniesione z III do I filara, ulegając tym samym „uwspólnotowieniu”.

W obszarze drugim współpraca państw członkowskich regulowana jest przez normy prawa międzynarodowego, jest to więc współpraca międzyrządowa. Tutaj podstawowymi podmiotami współpracy są państwa członkowskie Unii, które mają do dyspozycji jednolite instytucje wspólnotowe, ale jednocześnie ich działania muszą być zgodne z prawem wspólnotowym, służącym do realizacji zadań w I filarze. Wszystkie więc działania podejmowane przez państwa członkowskie w trzech filarach muszą być spójne. Metoda wspólnotowa (reżim wspólnotowy) nie występuje tutaj, chociaż należy podkreślić, że w odniesieniu do realizacji zadań wynikających ze Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych niektóre ich aspekty są rozstrzygane metodą wspólnotową. Natomiast w zakresie WPZiB realizacja zadań odbywa się wyłącznie na podstawie współpracy międzyrządowej.

W świetle powyższego Unię Europejską w obecnym stadium rozwoju integracji europejskiej można określić jako specyficzną (niespotykaną dotychczas we współpracy międzynarodowej) **hybrydową strukturę o charakterze *sui generis***, nie posiadającą podmiotowości prawnej, funkcjonującą na podstawie umowy międzynarodowej (TUE).

Traktat o UE jako pierwsza rewizja mechanizmu podejmowania decyzji

Oprócz innych kwestii TUE zmodyfikował również pewne elementy procesu decyzyjnego w WE, utworzył nowe – chociaż nie o podstawowym znaczeniu – organy (np. Komitet Regionów), usankcjonował działalność już funkcjonujących, modyfikując jednocześnie zakres ich kompetencji, oraz wprowadził nowe procedury. W większości przypadków nie były to jednak działania perspektywiczne, spójne i wprowadzające ład do tego systemu, który od tej pory miał przecież funkcjonować w nowych uwarunkowaniach.

Traktat ten stanowił niezwykle istotny i ważny, ale jednak tylko etap w dziejach integracji europejskiej, niczego nie zamykając i o niczym nie przesądzając w definitywny sposób. Nota bene jako dokument prawny był trudny do analizy ze względu na swą nieprzejrzystość i skomplikowaną strukturę.

Ustalenia, jakie do ram prawnych integracji europejskiej i mechanizmów podejmowania decyzji wniósł traktat, były jak dotąd (koniec 2008 r.) dwukrotnie zmieniane.

Potrzebę takich zmian przewidziano zresztą już w art. 48 TUE. Zgodnie z jego dyspozycjami odbyły się dwie konferencje przedstawicieli państw członkowskich, tzw. konferencje międzyrządowe (*Intergovernmental Conference* – IGC) w Turynie i w Nicei, które dokonały nowelizacji stosownych postanowień TUE i TWE.

Traktat z Amsterdamu

Pierwsza z tych konferencji (IGC 1996) zebrała się w Turynie w marcu 1996 r. i zakończyła się potwierdzeniem przez Radę Europejską w czerwcu 1997 r. przygotowanego tekstu Traktatu amsterdamskiego, który został podpisany 2 października 1997 r. i wszedł w życie 1 maja 1999 r., po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Postawiono przed nią trudne zadania, wśród których do najważniejszych należały: reforma instytucji Unii poprzez zwiększenie ich demokratycznego charakteru i efektywności a także ich przygotowanie do rozszerzenia geograficznego Unii; wzmocnienie efektywności działań UE na arenie międzynarodowej; zbliżenie UE do jej obywateli. IGC 1996 zadaniom tym sprostała tylko częściowo, a dokonane w wyniku jej prac zmiany były fragmentaryczne i mało przejrzyste.

Traktat z Nicei

Konferencja międzyrządowa IGC 2000, została zwołana w celu rozwiązania tych problemów dotyczących funkcjonowania instytucji UE, które pozostawiono otwarte w Amsterdamie, a które należało rozstrzygnąć przed planowanym rozszerzeniem Unii do 27 państw członkowskich. System instytucjonalny Unii osiągnął już bowiem dawno granice swego efektywnego działania, a jego zasadnicza reforma stanowiła warunek *sine qua non* kolejnego rozszerzenia. IGC 2000 rozpoczęła swoje prace w lutym 2000 r. w Nicei, w których efekcie w dniach 7–11 grudnia 2000 r., na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei, został uzgodniony tekst nowego traktatu. Jego podpisanie nastąpiło 26 lutego 2001 r., również w Nicei. Dla swego wejścia w życie traktat wymagał ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE³. Odrzucenie Traktatu z Nicei przez Irlandię podczas ogólnonarodowego referendum i konieczność przeprowadzenia drugiego referendum w tym państwie opóźniło wejście w życie tej umowy. Stało się to dopiero 1 lutego 2003 r.

IGC 2000 i Traktat z Nicei spełniły swój główny cel, jakim było instytucjonalne przygotowanie Unii do rozszerzenia jej składu członkowskiego. Dokonane zmiany – stanowiące „wspólny standard minimum” – nie mają jednak znaczenia przełomowego. Są przejawem raczej techniczno-arytmetycznego dopasowania systemu instytucjonalnego do działania UE w nowych granicach geograficznych. Trudno jest natomiast, z jednym zasadniczym wyjątkiem dotyczącym relatywnie szerokiej reformy organów

sądowniczych UE, mówić o głębokiej rewizji całego systemu instytucjonalnego, które to zadanie ponownie zostało odłożone na „lepsze czasy”.

W dołączonej do treści Traktatu z Nicei Deklaracji w sprawie przyszłości UE zapowiedziano zwołanie kolejnej konferencji międzyrządowej (2003/2004) i wymieniono następujące problemy, którymi powinna się ona zająć:

- podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie, zgodnie z zasadą subsydiarności
- uzgodnienie statusu Karty Praw Podstawowych
- uproszczenie traktatów
- rola parlamentów narodowych w UE.

Sposób rozwiązania powyższych kwestii w zasadniczej mierze wpływa na kształt i sprawność procesu decyzyjnego.

Rozpoczęcie prac IGC 2003/2004 poprzedziła decyzja Rady Europejskiej o powołaniu specjalnego gremium, zwanego Konwentem Europejskim, któremu powierzono misję przeprowadzenia debaty nt. powyższych zagadnień i sporządzenia stosownego raportu na potrzeby IGC 2004. Wyniki działalności Konwentu umożliwiły przedłożenie prezeń Radzie Europejskiej (na spotkaniu w Salonikach 19–20 czerwca 2003 r., którą to datę uważa się za formalne zakończenie prac Konwentu) **Projekt traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy** (traktatu konstytucyjnego). Stanowił on następnie podstawę prac konferencji międzyrządowej zwołanej do Rzymu na pierwsze posiedzenie w dniu 4 października 2003 r. Liczne kwestie sporne doprowadziły jednak do załamania obrad IGC 2003/2004 podczas spotkania w Brukseli w grudniu 2003 r. Po intensywnych negocjacjach projekt traktatu konstytucyjnego został przyjęty 18 czerwca 2004 r. przez konferencję międzyrządową na szczęblu głów państw lub rządów. Po wielu próbach poszukiwania kompromisowych rozwiązań Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy został podpisany w Rzymie 29 października 2004 r. przez przedstawicieli 25 państw członkowskich. Uroczystość podpisania odbyła się w tej samej sali na Kapitolu, w której 25 marca 1957 r. przedstawiciele 6 państw podpisali traktaty rzymskie; jeden ustanawiający EWG, drugi EWEA. Został on zawarty na czas nieokreślony i miał wejść w życie w dniu 1 listopada 2006 r., pod warunkiem ratyfikowania go przez wszystkie państwa członkowskie.

Traktat konstytucyjny jako ambitna, ale nieudana próba rewizji mechanizmu decyzyjnego w UE

Pomimo swej nietypowej i specyficznej nazwy, Traktat konstytucyjny był kolejnym traktatem rewizyjnym, modyfikującym ramy traktatowe procesów integracji europejskiej, jakie tworzą traktaty ustanawiające Wspólnoty i TUE oraz traktaty je modyfikujące. Jest dokumentem bardzo obszernym, reguluje bowiem materię objętą postanowieniami TWE i TUE – a więc bardzo szeroką i ogromnie zróżnicowaną. Tworzy on ramy dla

funkcjonowania przyszłej Unii Europejskiej już jako organizacji międzynarodowej, której powołanie przewidują postanowienia Traktatu, o wyjątkowo rozległych i istotnych kompetencjach.

Przekształcenie Unii w organizację międzynarodową i nadanie jej podmiotowości. Fundamentalną zmianą o dalekosiężnych i wielokierunkowych konsekwencjach dla procesu integracji europejskiej, jaką przynosi Traktat konstytucyjny, jest przyznanie Unii przez jej państwa członkowskie osobowości prawnej. W art. I-7 tej umowy stwierdza się lakonicznie: „Unia ma osobowość prawną”. Podmiotowość ta ma charakter ograniczony, pochodny; jest ona podmiotowością funkcjonalną, której zakres zależy od kompetencji przyznanych Unii przez państwa członkowskie oraz od środków i narzędzi służących realizacji wytyczonych przez nią celów. Jej podstawowe atrybuty w sferze międzynarodowej to: prawo do zawierania umów międzynarodowych, prawo legacji, prawo wnoszenia skarg i występowania przed sądami międzynarodowymi, prawo do różnego statusu prawnego uczestnictwa (członkostwa) w innych organizacjach międzynarodowych, prawo do korzystania z immunitetów.

Uproszczenie prawa pierwotnego i zniesienie filarowej struktury Unii. Traktat konstytucyjny zastępuje dotychczasowe traktaty stanowiące Unię Europejską – TWE i TUE – jednym traktatem. „Likwidując” WE, która zostaje niejako „wchłonięta” przez przyszłą Unię, Traktat pozostawia jednak drugą Wspólnotę – EWEA, która ma nadal funkcjonować obok przyszłej UE. Taka decyzja powoduje, że całe przedsięwzięcie reformy ustrojowej Unii staje się niestety ułomne⁴. Nieznane są bliżej przyczyny takiego braku konsekwencji, przede wszystkim ze strony autorów Traktatu konstytucyjnego, którzy zatrzymują się niejako w połowie drogi w swoich działaniach reformatorskich, a także państw członkowskich UE, które przyjmują postanowienia tej umowy.

W wyniku dokonania tej mimo wszystko zasadniczej reformy ustrojowej, jaką jest przekształcenie Unii w jedną organizację międzynarodową, wejście w życie Traktatu konstytucyjnego oznaczałoby wygaśnięcie TWE i TUE oraz, zgodnie z postanowieniami Protokołu 33, aktów i traktatów, które je zmieniają lub uzupełniają (art. IV-437), w tym również i traktatów o akcesji. Natomiast – zgodnie z tym, co stwierdzono powyżej – pozostają w mocy postanowienia TEWE (Euratom). W ten – nie do końca konsekwentny – sposób upraszcza się strukturę prawa pierwotnego UE. Nawet ten w pewnym sensie selektywny charakter reformy ustroju przyszłej Unii pozwala, przynajmniej formalnie, na jego uproszczenie w porównaniu ze *status quo*. Zostaje więc zlikwidowana struktura UE oparta na trzech filarach, a tym samym znosi się podział na różne reżimy realizacji zadań, czyli metodę wspólnotową i metodę współpracy międzyrządowej. Unia staje się bowiem jedną organizacją, czyli przestaje być hybrydową, trudną do określenia specyficzną strukturą *sui generis* i przekształca się w organizację międzynarodową o nazwie „Unia Europejska” (art. I-1 Traktatu konstytucyjnego).

Reforma systemu podejmowania decyzji w UE. Z formalnoprawnego punktu widzenia UE, jak już wspomniano, nie stworzyła odrębnego w stosunku do Wspólnot systemu instytucji. Natomiast z treści art. 3–5 TUE wynika, że UE w pełni adaptuje, niejako

„wypożycza” do realizacji swych celów i działań system instytucjonalny ukształtowany w ramach Wspólnot. W art. 3 TUE stwierdza się, że „[...] Unia dysponuje jednolitymi ramami instytucjonalnymi, które zapewniają spójność i ciągłość działań podejmowanych dla osiągnięcia jej celów, przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego [...]” (*acquis communautaire*). W art. 5 TUE wymienia się zaś te same instytucje, o których mówi się w art. 7 TWE. Instytucjami i organami UE są więc instytucje i organy WE. Art. 7 TWE tak określa ramy tego systemu: „Zadania powierzone Wspólnocie wykonują następujące instytucje: Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy. Każda z tych instytucji działa w granicach przyznanych jej uprawnień. Radę i Komisję wspomagają Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, pełniący funkcje doradcze”.

Z treści art. 7 TWE wynika, aczkolwiek nie *expressis verbis*, że w systemie instytucjonalnym WE/UE rozróżnia się organy główne, określane jako instytucje⁵, oraz organy pomocnicze (choć nie nazwane tak wprost), pełniące funkcje doradcze.

Poza instytucjami nazwanymi imiennie w art. 5 TUE traktat szczególną wagę przywiązuje do miejsca Rady Europejskiej, poświęcając jej odrębny art. 4, nie nazywając jej jednak ani instytucją, ani organem. Zważywszy jednak na skład Rady Europejskiej (głowy państw lub rządów)⁶ oraz sposób sformułowania jej funkcji „[...] Rada Europejska nadaje Unii impuls niezbędny do jej rozwoju i określa główne kierunki jej polityki” (art. 4 TUE), należy ją umiejscowić również w grupie instytucji.

W art. I-19 Traktatu konstytucyjnego stwierdza się, że jednolite ramy instytucjonalne Unii obejmują: Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę Ministrów, Komisję Europejską, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Parlament Europejski. Choć instytucja ta nie znalazła się w centrum uwagi podczas formułowania treści Traktatu konstytucyjnego, to jednak „Parlament znów miał się okazać największym beneficjentem całego procesu konstytucyjnego”, jak niezwykle trafnie zauważa R. Trzaskowski⁷.

Zgodnie z postanowieniami art. I-20 Traktatu liczba członków Parlamentu Europejskiego może wynosić maksymalnie 750 osób⁸. Podział miejsc pomiędzy poszczególne państwa członkowskie będzie zaś dokonany zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności⁹, przy czym najmniejsza liczba przedstawicieli z jednego państwa wynosić będzie 6 (istotne dla państw najmniejszych), największa zaś – 96 osób (tracą tutaj Niemcy).

Traktat konstytucyjny generalnie nie dokonuje istotnych zmian w podstawowych kompetencjach Parlamentu, potwierdzając jego funkcje: legislacyjne, budżetowe, kontroli politycznej, nominacyjne oraz konsultacyjne. Niemniej jednak następuje istotny wzrost znaczenia tej instytucji w przyszłej Unii, głównie w wyniku wzrostu liczby obszarów (ponad 40 nowych dziedzin), w których decyzje podejmowane będą przez Radę Ministrów większością kwalifikowaną. Cechą tej procedury ustawodawczej jest **równorzędna pozycja Rady i Parlamentu Europejskiego jako legislatorów**. Uprawnienia Parlamentu są tutaj bardzo szerokie, **włącznie z możliwością zablokowania decyzji** (art. 251 TWE).

Rada Europejska. Na mocy postanowień Traktatu konstytucyjnego Rada Europejska po raz pierwszy zaliczona została jednoznacznie do instytucji UE. Jej dotychczasowy skład – głowy państw lub rządów oraz Przewodniczący Komisji Europejskiej – został uzupełniony o stałego, nowo powołanego Przewodniczącego Rady Europejskiej. Zgodnie z art. I-22 Przewodniczący Rady Europejskiej wybierany jest przez jej członków większością kwalifikowaną, na okres dwóch i pół roku, przy czym możliwe jest tylko jednokrotne odnowienie mandatu. W pracach Rady uczestniczy również powołany przez Traktat Minister Spraw Zagranicznych Unii. Nie ma on jednak prawa do głosowania. Traktat konstytucyjny potwierdza, że Rada Europejska będzie zbierać się raz na kwartał.

Podstawowe zadania Rady Europejskiej pozostają takie same jak w sformułowaniach TUE. Wbrew inicjatywie części członków Konwentu Europejskiego Traktat nie wyposażył Rady Europejskiej w kompetencje ustawodawcze, aczkolwiek w określonych przypadkach może ona podejmować decyzje europejskie pozbawione charakteru ustawodawczego (art. I-40 ust. 3), głównie w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Decyzje europejskie może ona również przyjmować przy wykorzystaniu ważnego nowego uprawnienia, jakie stwarza tzw. klauzula *passarelle*.

Rada Europejska stanowi jednomyślnie, poza szczegółowymi przypadkami określonymi w Traktacie konstytucyjnym, w których obowiązywać będzie większość kwalifikowana i będą miały zastosowanie ogólne zasady podejmowania decyzji zgodnie z tą procedurą.

Rada Ministrów. W odniesieniu do Rady Unii Europejskiej Traktat konstytucyjny przede wszystkim przywraca jej dawną nazwę: Rada Ministrów. Potwierdza jej dotychczasowe uprawnienia, a więc funkcje ustawodawcze i budżetowe, które realizuje ona razem z Parlamentem Europejskim, oraz funkcje określania i koordynowania polityki Unii (art. I-23). Również skład Rady Ministrów – jeden przedstawiciel na szczeblu ministerialnym z każdego państwa członkowskiego Unii – pozostaje bez zmian. Traktat konstytucyjny utrzymuje również obecny system funkcjonowania Rady, wprowadza natomiast nowe zasady w tzw. konfiguracjach, czyli w składach, w jakich Rada Unii obraduje. Obecnie takich konfiguracji jest dziewięć. Ustalenie listy konfiguracji przyszłej Rady Ministrów Traktat powierza Radzie Europejskiej. Wyjątek stanowią jedynie dwie konfiguracje, które utworzone są bezpośrednio na mocy postanowień Traktatu konstytucyjnego: Rada do Spraw Ogólnych oraz Rada do Spraw Zagranicznych (art. I-24 ust. 2 i 3).

Traktat konstytucyjny wprowadza również zasadę jawności obrad Rady Ministrów, kiedy dyskutuje ona nad projektami aktów prawnych (art. I-25 ust. 6). Ma to sprzyjać zwiększeniu przejrzystości funkcjonowania instytucji i procedur UE. Traktat konstytucyjny modyfikuje również system sprawowania przewodnictwa (prezydencji) w Radzie Ministrów UE. Prezydencję w Radzie będą sprawowały wspólnie przez 18 miesięcy trzy państwa członkowskie, na zasadzie równej rotacji. Każdy członek prezydencji przewodniczyć będzie kolejno wszystkim konfiguracjom Rady (art. I-24 ust. 7 oraz Deklaracja nr 4). Rotacyjny charakter prezydencji w Radzie nie będzie miał zastosowania

w przypadku Rady do Spraw Zagranicznych, której stale przewodniczy Minister Spraw Zagranicznych Unii.

Komisja Europejska. Zarówno status Komisji, jak i jej podstawowe funkcje: inicjatywy ustawodawczej, wykonawcze, koordynujące, zarządzające i kontrolne pozostają bez zmian. Najważniejsze nowe postanowienia Traktatu konstytucyjnego dotyczą składu Komisji Europejskiej. Zgodnie z treścią art. I-26 ust. 5 pierwsza Komisja mianowana po wejściu w życie Traktatu (zakładano datę 1 listopada 2006 r.) będzie się składała z członków w liczbie odpowiadającej liczbie państw członkowskich Unii, zgodnie z dotychczasową zasadą „jeden komisarz – jedno państwo członkowskie”, w tym jej Przewodniczącego i Ministra Spraw Zagranicznych Unii. Może to nastąpić najwcześniej w 2009 r., kiedy to skończy się 5-letnia kadencja funkcjonującej Komisji Europejskiej (od 1 listopada 2004 r.). Po zakończeniu kolejnej kadencji, a więc dopiero w 2014 r. skład Komisji Europejskiej zostanie zmniejszony do dwóch trzecich liczby państw członkowskich. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, może zmienić tę liczbę¹⁰.

Minister Spraw Zagranicznych Unii. Postanowienia art. I-28 Traktatu przewidują utworzenie stanowiska Ministra Spraw Zagranicznych Unii. Będzie on powoływany przez Radę Europejską, stanowiącą większość kwalifikowaną, za zgodą Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Traktat konstytucyjny nie ustala czasu pełnienia funkcji przez Ministra Spraw Zagranicznych. Minister Spraw Zagranicznych Unii będzie łączył funkcje obecnego Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych, pełniąc jednocześnie funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej. Ma to przyczynić się do większej spójności działań Unii w szeroko rozumianym obszarze stosunków zewnętrznych. Powołanie Ministra Spraw Zagranicznych, jego specyficzny status i sposób nominacji były przedmiotem kontrowersji i wielu zastrzeżeń podczas obrad konferencji międzyrządowej.

Trybunał Sprawiedliwości. Traktat konstytucyjny nie wprowadza istotnych zmian w systemie instytucji sądowiczych UE. Szerokiej relatywnie reformy tego systemu dokonał bowiem wcześniej Traktat z Nicei. Dokonuje jednak zmiany w nazewnictwie instytucji sądowiczych Unii. Na mocy art. I-29 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd oraz sądy wyspecjalizowane. Sąd to odpowiednik obecnego Sądu Pierwszej Instancji, a sądy wyspecjalizowane to odpowiedniki izb sądowych.

Trybunał Obrachunkowy. Postanowienia Traktatu konstytucyjnego w odniesieniu do Trybunału Obrachunkowego – instytucji kontroli finansów publicznych UE – nie wnoszą istotniejszych zmian, a jednocześnie nie są zbyt konsekwentne. Obecnie, na mocy postanowień art. 7 TWE, Trybunał Obrachunkowy jest zaliczany do systemu instytucji WE i UE. Natomiast w powołanym już art. I-19 Traktatu konstytucyjnego, określającym jednolite ramy instytucjonalne przyszłej Unii, nie włącza się Trybunału do tych ram. Jednak w art. I-21 Traktatu konstytucyjnego stwierdza się: „Trybunał Obrachunkowy jest instytucją”. Trudno powiedzieć, co było przyczyną takiego dwoistego podejścia w Traktacie konstytucyjnym do tej niezwykle istotnej instytucji UE.

Traktat konstytucyjny odnosi się również do innych instytucji UE, znajdujących się poza systemem instytucji w rozumieniu art. I-19 Traktatu, jak np. Europejskiego Banku Centralnego, a także głównych doradczych organów Unii (Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego). Jego postanowienia nie zmieniają w zasadzie *status quo*.

Nowy katalog aktów prawa pochodnego i ustanowienie ich hierarchii

Uproszczenie katalogu instrumentów prawa pochodnego i ustanowienie hierarchii między nimi to odpowiedź Traktatu konstytucyjnego na zgłaszane już od dawna postulaty uproszczenia systemu prawnego, podniesienia jakości legislacyjnej i zwiększenia przejrzystości w obszarze stanowienia aktów prawnych w Unii¹¹. Nowy katalog instrumentów prawnych Unii (otrzymały one nowe nazwy), obejmujący sześć podstawowych aktów, będzie – z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa – miał charakter jednolity na całym obszarze funkcjonowania Unii. Zastąpi on kilkanaście dotychczasowych aktów prawa pochodnego stanowionych w obrębie poszczególnych filarów UE.

Dotychczas w ramach I filara UE są przyjmowane trzy akty prawne wiążące (art. 249 TWE):

- **rozporządzenie**, które ma zasięg ogólny; wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich
- **dyrektywa** wiążąca każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty; natomiast pozostawia ona organom krajowym swobodę wyboru formy i środków
- **decyzja**, która wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana.

W obrębie II filara UE, czyli Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, przyjmowane są przez Radę Europejską (art. 12 TUE) **wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska**. Wszystkie one mają charakter wiążący. Oprócz nich Rada Europejska stanowić może zasady i ogólne wytyczne pozbawione charakteru wiążącego.

W zakresie III filara, czyli Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, stanowione są (art. 34 TUE) **wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje**.

Traktat konstytucyjny dokonuje podziału instrumentów prawnych przyszłej UE (art. I-33 do I-37) na:

- ustawodawcze; należą tu ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe
 - nieustawodawcze, które obejmują rozporządzenia europejskie i decyzje europejskie (w tym europejskie rozporządzenia wykonawcze i europejskie decyzje wykonawcze).
- Na granicy tego podziału znajduje się europejskie rozporządzenie delegowane.

Ustawa europejska ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowana we wszystkich państwach członkowskich. Stanowi ona odpowiednik obecnego rozporządzenia. **Europejska ustawa ramowa** w swojej istocie prawnej bezpośrednio nawiązuje

do obecnej dyrektywy. Co do zasady, ustawa europejska i europejska ustawa ramowa są stanowione przy wykorzystaniu tzw. zwykłej procedury ustawodawczej (art. III-396 Traktatu konstytucyjnego), która nawiązuje do obecnej procedury współdecydowania (art. 251 TWE). Stanowią ją wspólnie Parlament Europejski i Rada Ministrów, na propozycję Komisji Europejskiej.

Rozporządzenie europejskie jest aktem o zasięgu ogólnym, służącym do wprowadzenia w życie aktów wykonawczych i niektórych postanowień Traktatu konstytucyjnego. Wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (albo wiąże państwa członkowskie, do których jest kierowane) wyłącznie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru form i środków. **Decyzja europejska** jest aktem wiążącym w całości; jeśli w swych postanowieniach wskazuje adresatów, to wiąże tylko ich. Ogólną kompetencją do przyjmowania tych dwóch aktów nieustawodawczych będzie dysponować Rada Ministrów i Komisja Europejska; w szczególnych zaś przypadkach Europejski Bank Centralny (art. I-35 ust. 2) i Rada Europejska (art. I-35 ust. 1).

Zgodnie z postanowieniami art. I-37 ust. 4 instrumentem realizacji wykonywania (w tym stosowania) prawa przez instytucje UE będą europejskie rozporządzenia wykonawcze¹². Europejskie rozporządzenie delegowane jest aktem nieustawodawczym i stanowi uzupełnienie lub zmianę niektórych nieistotnych elementów ustawy europejskiej lub europejskiej ustawy ramowej (art. I-36). Będzie je przyjmować Komisja Europejska (aczkolwiek Traktat nie przyznaje jej ogólnej w tej kwestii kompetencji).

Akty prawne stanowione w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Podstawowym instrumentem prawnym, zastępującym obecnie przyjmowane trzy akty prawne, będą decyzje europejskie. Kompetencje do ich stanowienia będą miały Rada Europejska i Rada Ministrów (zasadniczo jednomyślnie), z inicjatywy państwa członkowskiego, na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych Unii i Komisji Europejskiej. W przypadku WPZiB ustanowienie nowego katalogu aktów prawnych ma znaczenie głównie symboliczne, bowiem stanowione w tym obszarze akty prawne nadal zachowują swoją specyfikę¹³.

Uproszczenie procedury podejmowania decyzji w UE

Traktat konstytucyjny nie dokonuje tutaj zasadniczych modyfikacji, aczkolwiek jego postanowienia w tym zakresie są ważne. W art. I-34 ust 1 i art. III-369 stwierdza się, że ustawy europejskie i europejskie ustawy ramowe są stanowione, jeśli Traktat nie przewiduje inaczej, przy zachowaniu zwykłej procedury ustawodawczej. Istota tej procedury jest zbliżona do obowiązującej obecnie procedury współdecydowania, w której silną pozycję podczas tworzenia aktu prawnego ma Parlament (art. 251 TWE).

Istotną nowością w zakresie stanowienia aktów kwalifikowaną większością jest tzw. **klauzula *passarelle*** (procedura kładki). Klauzula ta, która w czasie prac Konferencji

Międzyrządowej 2003/2004 stanowiła m.in. jedną z kwestii kontrowersyjnych¹⁴, umożliwia Radzie Ministrów rozszerzenie zakresu stosowania kwalifikowanej większości na te obszary, w których Traktat przewiduje jednomyślność. Wymaga to jednak uprzedniej jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, upoważniającej Radę Ministrów do podejmowania decyzji kwalifikowaną większością. Decyzja taka musiałaby również uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego, jak również milczącą zgodę parlamentów narodowych wszystkich państw członkowskich¹⁵. Traktat konstytucyjny przewiduje również odwołanie się do klauzuli *passarelle* w przypadku wzmocnionej współpracy, chociaż jako reguła decyzja o podjęciu tej współpracy jest stanowiona przez Radę kwalifikowaną większością. W niektórych sytuacjach Traktat konstytucyjny przewiduje specjalne procedury ustawodawcze, odrębne dla każdego konkretnego przypadku, szczególnie w odniesieniu do tzw. wrażliwych polityk.

Traktat konstytucyjny jest kolejnym dokumentem, którego postanowienia zwiększają liczbę obszarów, w których decyzje będą podejmowane przez Radę Ministrów zgodnie z procedurą większości kwalifikowanej zamiast dotychczasowej jednomyślności. Powoduje to wzmocnienie tzw. metody wspólnotowej. Będzie więc ona stosowana w szczególności w odniesieniu do większości spraw z zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (kontrola granic zewnętrznych, imigracja, azyl, funkcjonowanie Eurojustu i Europolu, prawo karne). Procedura większości kwalifikowanej będzie również obowiązywała m.in. przy podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących zasad konkurencji, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, liberalizacji usług, współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej UE z państwami trzecimi, kontroli realizacji funkcji wykonawczych przez Komisję Europejską. Podobnie w nowych dziedzinach współpracy wprowadzonych przez Traktat konstytucyjny, takich jak np. inicjatywa obywatelska, funkcjonowanie usług interesu publicznego, sportu i współpracy administracyjnej, polityka w zakresie energii, turystyki czy badania przestrzeni kosmicznej decyzje będą podejmowane w oparciu o procedurę większości kwalifikowanej.

Jednomyślność jako procedura decyzyjna będzie obowiązywać tylko w odniesieniu do kwestii o fundamentalnym znaczeniu (m.in. rozszerzenie składu członkowskiego Unii, rewizja traktatów, stowarzyszenie państw trzecich, harmonizacja podatków). Jednomyślność jest również dominującą zasadą podejmowania decyzji w sprawach II i III filara UE, stanowiących domenę współpracy międzyrządowej.

Tryb podejmowania decyzji kwalifikowaną większością

Tryb podejmowania decyzji kwalifikowaną większością (*qualified majority voting* – QMV) jest obecnie stosowany najczęściej, a tendencja do jego rozszerzenia jest już stała. Liczba przynależnych poszczególnym państwom członkowskim głosów jest wówczas zróżnicowana i zależy, ogólnie rzecz biorąc, od siły politycznej państwa, mierzonej jego potencjałem ekonomicznym, terytorialnym i demograficznym (patrz tab. 1). Podział

głosów ważonych w Radzie UE i zasada degresywnej proporcjonalności preferująca, generalnie rzecz biorąc, małe państwa członkowskie, zawsze były najbardziej kontrowersyjną i skomplikowaną kwestią polityczną, w istocie rzeczy bowiem jest to spór o naturę i formułę integracji europejskiej. Obowiązujący od 1 listopada 2004 r. tryb podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, w oparciu o kryterium podwójnej większości, został ustalony przez Traktat z Nicei. Kryterium to obejmuje dwa elementy: **kwalifikowaną większość głosów i liczbę państw**. Traktat z Nicei wprowadza również dodatkowy, niejako trzeci warunek, tzw. **kryterium weryfikacji demograficznej**, zgodnie z którym każdy członek Rady UE ma prawo zażądać sprawdzenia, czy ludność państw opowiadających się za decyzją stanowi co najmniej 62% ogólnej populacji UE. Tak więc w UE liczącej 27 państw:

- łączna liczba głosów, którymi dysponują państwa wynosi 345
- większość kwalifikowaną stanowi 255 głosów
- mniejszość blokująca to 91 głosów
- jeśli decyzja jest podejmowana na propozycję Komisji, to potrzebne są 255 głosy oddane przez większość państw członkowskich
- jeśli decyzja jest podejmowana bez propozycji Komisji, to potrzebne są 255 głosy oddane przez co najmniej 2/3 państw członkowskich
- każde państwo może zażądać sprawdzenia, czy ludność państw opowiadających się za decyzją stanowi co najmniej 62% ogólnej populacji UE.

Zmiany dokonane przez Traktat konstytucyjny. Dotyczą one podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, co jak już wspomniano, jest podstawową procedurą decyzyjną Rady Ministrów. Wymaga ona podwójnej większości, którą tworzą: liczba państw i liczba ludności.

- Podjęcie decyzji przez Radę Ministrów, gdy stanowi ona na propozycję Komisji lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii, wymaga zebrania co najmniej 55% członków Rady, w tym co najmniej 15 z nich¹⁶, przy czym liczba ludności w państwach opowiadających się za przyjęciem decyzji musi stanowić co najmniej 65% populacji UE (art. I-25 ust. 1).
- Podjęcie decyzji przez Radę Ministrów, kiedy stanowi ona bez propozycji Komisji Europejskiej lub Ministra Spraw Zagranicznych Unii, wymaga większości kwalifikowanej, którą tworzy 72% członków Rady, dysponujących 65% ludności Unii (art. I-25 ust. 2). W tym trybie podejmowane będą decyzje w niektórych szczególnie istotnych dziedzinach funkcjonowania UE (WPZiB; w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; zawieszenia państwa w jego prawach członkowskich; polityki gospodarczej i pieniężnej). Powyższe zasady określania większości kwalifikowanej mają również zastosowanie do Rady Europejskiej, gdy stanowi ona taką większością (w głosowaniu nie biorą udziału jej Przewodniczący oraz Przewodniczący Komisji).
- Mniejszość blokującą tworzą cztery państwa, których ludność wynosi 35% populacji Unii (art. I-25 ust. 1)¹⁷.

Tabela 1. Podział głosów ważonych w Radzie Unii przy różnej liczbie państw członkowskich Wspólnot i UE

Kraj	Liczba państw członkowskich						
	WE-6	WE-9	WE-10	WE-12	UE-15	UE-25	UE-27
Francja	4	10	10	10	10	29	29
Niemcy	4	10	10	10	10	29	29
Włochy	4	10	10	10	10	29	29
Wielka Brytania		10	10	10	10	29	29
Hiszpania				8	8	27	27
Polska						27	27
Rumunia							14
Holandia	2	5	5	5	5	13	13
Belgia	2	5	5	5	5	12	12
Czechy						12	12
Grecja			5	5	5	12	12
Portugalia				5	5	12	12
Węgry						12	12
Austria					4	10	10
Szwecja					4	10	10
Bułgaria							10
Dania		3	3	3	3	7	7
Finlandia					3	7	7
Irlandia		3	3	3	3	7	7
Litwa						7	7
Słowacja						7	7
Cypr						4	4
Estonia						4	4
Łotwa						4	4
Luksemburg	1	2	2	2	2	4	4
Słowenia						4	4
Malta						3	3
RAZEM	17	58	63	76	87	321	345
Większość kwalifikowana	12	41	45	54	62	232 ^a	255 ^a
Mniejszość blokująca	6	18	19	23	26	90	91

^a Kryterium podwójnej większości: 1) poparcie przez 2/3 dla decyzji podejmowanej bez projektu Komisji Europejskiej lub ponad połowę ogólnej liczby państw dla decyzji podejmowanej w oparciu o projekt Komisji; 2) kwalifikowana większość głosów, 3) kryterium weryfikacji demograficznej.

Zródło: Opracowanie własne.

Jeśli przeciwko przyjęciu decyzji wystąpi co najmniej 34% członków Rady, ewentualnie ich mniejsza liczba, ale reprezentująca 26% ludności Unii, to Rada jest wówczas zobowiązana ponownie zająć się daną kwestią oraz podejmować działania zmierzające do satysfakcjonującego rozwiązania w rozsądnym czasie. To rozwiązanie, które w swej istocie nawiązuje do tzw. kompromisu z Joaniny (1994 r.)¹⁸, ma sprzyjać interesom średniocyfrowych państw członkowskich UE. Ustalony w Traktacie system kwalifikowanej większości miał obowiązywać od 1 listopada 2009 r.

Reforma systemu instytucjonalnego i mechanizmu podejmowania decyzji w UE przewidziana przez Traktat konstytucyjny była pozbawiona, wbrew powszechnej opinii, rozwiązań radykalnych i nie stanowi żadnej „rewolucji instytucjonalnej”. Podjęte działania reformatorskie były w niektórych przypadkach relatywnie głębokie, ale miały one charakter ewolucyjny. Zasięg reformy był ograniczony, a proponowane zmiany miały różny walor. Po raz kolejny więc zaprzepaszczone została szansa kompleksowego, niezbędnego już wręcz zreformowania tego niewątpliwie niezwykle drażliwego obszaru.

Nowy dokument rewidujący UE konsekwencją nieudanej ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego

Ratyfikacja Traktatu konstytucyjnego początkowo przebiegała bez zakłóceń, aż do momentu, kiedy to wiosną 2005 r. Francja i Holandia, w ogólnonarodowych referendach, odrzuciły ten dokument. Rada Europejska podjęła wówczas decyzję o ustanowieniu „okresu refleksji” nad traktatem. Do końca 2006 r. został on ratyfikowany przez 18 państw.¹⁹ W czasie spotkania Rady Europejskiej w dniach 15–16 czerwca 2006 r. w Wiedniu podjęto decyzję o zakończeniu „okresu refleksji” i ustalono harmonogram działań zmierzających do „reanimowania” Traktatu konstytucyjnego. Prezydencja Niemiec w pierwszej połowie 2007 r. miała opracować raport w tej sprawie, a ostateczne decyzje miały zostać podjęte w drugiej połowie 2008 r., kiedy to pracom instytucji międzyrządowych UE miała przewodniczyć Francja.

W dniach 21–22 czerwca 2007 r. w Brukseli, na spotkaniu Rady Europejskiej, po bardzo trudnych negocjacjach, podjęto decyzję o zwołaniu kolejnej konferencji międzyrządowej, powierzając jej zadanie przygotowania projektu nowego traktatu rewidującego UE, który miał zastąpić Traktat konstytucyjny. Podstawą nowego dokumentu, określanego roboczo mianem traktatu reformującego, miał jednak być pakiet spraw uzgodnionych w Traktacie konstytucyjnym. Członkowie Rady zobowiązali się jednocześnie do przyjęcia nowego traktatu do końca 2007 r., a Konferencja rozpoczęła swoje prace już w lipcu 2007 r. Podstawą dyskusji był, opracowany przez Portugalię, sprawującą od 1 lipca 2007 r. prezydencję w UE, projekt traktatu reformującego. Portugalia zobowiązała się do zakończenia prac IGC do 18–19 października 2007 r. Termin ten został dotrzymany i na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej, 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie podpisano traktat reformujący, nazwany oficjalnie Traktatem z Lizbony. Założono,

że pod warunkiem jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, wejdzie on w życie w 2009 r., a więc przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się w czerwcu 2009 r.

Podstawowe różnice w postanowieniach Traktatu z Lizbony w porównaniu z Traktatem konstytucyjnym

Traktat z Lizbony, w przypadku jego ratyfikacji, zastąpi TUE (który zachowa swoją nazwę) oraz TWE, któremu nadano nazwę Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE. Dodatkowo, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Traktatu konstytucyjnego, obowiązywać będzie Traktat o EWEA, która nie zostaje włączona do Unii. Choć Traktat z Lizbony w swych zasadniczych rozwiązaniach stanowi kopię postanowień Traktatu konstytucyjnego, to pod względem formy różni się od swego poprzednika. Rezygnacja z terminu „konstytucyjny”, wyłączenie z treści traktatu postanowień co do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, pominięcie w treści odniesień do symboli UE (flaga, hymn, motto), powrót do obowiązującego dotychczas nazewnictwa aktów prawa wtórnego Unii – wszystko to świadczy o pewnej rezygnacji z ambicji politycznych towarzyszących pracom nad Traktatem konstytucyjnym i wyjściu naprzeciw przeciwnikom rozwiązań prawotwórczych, co w efekcie ma wpłynąć na zmianę percepcji politycznej kolejnego traktatu rewizyjnego i kwestii reformy ustrojowej UE²⁰. Wszystkie te działania mają w efekcie ułatwić procedurę ratyfikacyjną Traktatu z Lizbony.

Określenie „konstytucja” nie występuje w treści ani TUE, ani TFUE. Znika również z postanowień tych dwóch traktatów termin „Wspólnota”, który będzie zastąpiony określeniem „Unia”. Świadczyć to ma o przekształceniu UE w jednolitą organizację międzynarodową. Zamiast „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” powołany zostanie „Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”. Rezygnuje się także z regulacji dotyczących zasady pierwszeństwa „prawa Unii” oraz z nazw źródeł prawa pochodnego o charakterze ustawodawczym.

Traktat z Lizbony, do końca października 2008 r. został ratyfikowany przez dominującą większość państw członkowskich UE. Do tej pory nie uczyniły tego Czechy, Polska, Niemcy i Szwecja. Natomiast Irlandia w ogólnonarodowym referendum przeprowadzonym w czerwcu 2008 r. większością 53% głosujących odrzuciła Traktat z Lizbony. To właśnie sytuacja w tym państwie jest przysłowiowym „języczkiem u wagi” w tej kwestii. Nie ma już szans na wejście traktatu w życie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2009 r. Jeśli Traktat z Lizbony wejdzie w życie, to sposób, w jaki ureguluje on, choć nie do końca konsekwentnie, pewne kwestie ustrojowe UE, będzie miał ważne znaczenie dla jej pozycji międzynarodowej, która wyraźnie słabnie, a pojawiające się pewne tendencje, np. protekcjonizmu i przejawy nacjonalizacji mogą pogłębić tę słabość²¹.

Wydaje się, że wpływ Traktatu z Lizbony na przejrzystość i sprawność procesu decyzyjnego Unii będzie mało widoczny. Nadal bowiem będziemy mieli do czynienia

nia z systemem instytucji o bardzo rozmałych, rozproszonych kompetencjach, o ogromnej liczbie wyjątków od ogólnych zasad, i o coraz mniej czytelnych interesach państw członkowskich. Wszystko to utrudni Unii znalezienie odpowiedzi na globalne wyzwania i zdobycie pozycji strategicznego gracza w świecie, który już nie jest dwubiegunowy, nie ma już w nim supremacji jednego mocarstwa. Zmieniają się zarówno geopolityka, jak i zasady oraz instrumenty gry politycznej. Aby uczestniczyć w sterowaniu przebiegiem globalizacji, minimalizowaniem jej negatywnych skutków i podziałem korzyści z niej płynących, UE musiałaby dysponować radykalnie zmienionym mechanizmem decyzyjnym. Ale do tego potrzebna jest wola polityczna jej państw członkowskich. Ponadto powstaje zasadnicze pytanie, czy taki sprawny system łączący i interesy wspólne i narodowe 27 państw, niezwykle zróżnicowanych pod każdym względem, jest możliwy. Pozostaję ze swoim sceptycyzmem, ale nie chcę zarażać nim innych.

Przypisy

¹ Trzecia Wspólnota – EWWiS, która funkcjonowała w momencie utworzenia UE, od 23 lipca 2002 r. już nie istnieje.

² Pierwotna nazwa według TUE to Współpraca w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

³ W czerwcu 2001 r. społeczeństwo Irlandii w ogólnonarodowym referendum stosunkiem głosów 46,2% za, 53,8% przeciw odrzuciło Traktat z Nicei.

⁴ J. Barcz, *Poznaj Traktat konstytucyjny*, WPiPG, Warszawa 2005, s. 23.

⁵ Należy podkreślić, że nazewnictwo instytucji UE przyjęte w postanowieniach TWE i TUE różni się nieco zarówno od stosowanej powszechnie w tym zakresie terminologii, jak i od nazw przyjętych przez niektóre z tych instytucji. Te nazwy przyjęte przez same instytucje są co prawda adekwatne do realiów, ale ich zasadność prawna budzi wątpliwości.

⁶ W skład Rady Europejskiej oprócz głów państw lub rządów państw członkowskich wchodzi przewodniczący Komisji Europejskiej.

⁷ R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, WPiPG, Warszawa 2005, s. 307.

⁸ Do wszelkich decyzji ograniczających liczbę członków Parlamentu Europejskiego należy podchodzić z dużym dystansem. Decyzji takich było już kilka, a wzrost liczby członków tej instytucji jest ciągły.

⁹ Zasada ta przewiduje, że im większa jest populacja danego państwa członkowskiego UE, tym więcej jego obywateli jest reprezentowanych przez jednego posła w Parlamencie Europejskim. Chroni ona interesy państw mniejszych, ogranicza zaś nieco pozycję państw dużych.

¹⁰ Szerzej C. Herma, Najważniejsze postanowienia systemowe Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej, część I, „Biuletyn Analiz UKIE” 2004, nr 14, s. 15.

¹¹ Osobiście uważam, że nie ma tu podstaw do nazywania dokonanych zmian uproszczeniem.

¹² Szerzej C. Herma, Najważniejsze..., op.cit., s. 95 oraz A. Całus, Kilka uwag w sprawie aktów prawnych w projekcie konstytucji dla Europy, w: Polska–Unia Europejska (materiały z konferencji), red. E. Kawecka-Wyrzykowska, SGH, Warszawa 2004, s. 199 i nast.

¹³ J. Barcz, Poznaj..., op.cit., s. 50–51.

¹⁴ R. Trzaskowski, Dynamika..., op.cit., s. 356 i nast.

¹⁵ Możliwość blokowania przez parlamenty narodowe stosowania klauzuli *passarelle* została dodana do treści Traktatu konstytucyjnego przez Konferencję Międzyrządową. Wymóg stanowiska parlamentów narodowych w istotnym stopniu wpływa na efektywność procedur.

¹⁶ Wymóg ten straci na znaczeniu wówczas, gdy w skład Unii wchodzić będzie 28 lub więcej państw członkowskich. Każda koalicja stanowiąca ponad 55% członków Rady automatycznie będzie również spełniać wtedy wymóg tych 15 członków.

¹⁷ Uważa się, że ustanowienie tego wymogu miało przede wszystkim uniemożliwić formowanie koalicji blokującej przez trzy spośród państw członkowskich o największej populacji (Niemcy, Wielka Brytania, Francja).

¹⁸ Szerzej patrz: K. Michałowska-Gorywoda, Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, Scholar, Warszawa 2002, s.119.

¹⁹ Wśród państw członkowskich, które do końca 2006 r. nie ratyfikowały traktatu, była m.in. Irlandia, Polska, W. Brytania.

²⁰ Szerzej na temat „dekonstytucjonalizacji” traktatów stanowiących podstawę prawną przyszłej UE patrz rozdział autorstwa P. Świebody oraz J. Barcza, w: Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów – 11 lipca 2007 r., red. J. Barcz, Warszawa 2007.

²¹ Szerzej patrz E. Kawecka-Wyrzykowska, Narodowe regulacje na rynku wewnętrznym UE: nowe bariery we współpracy, Unia Europejska w gospodarce światowej – nowe uwarunkowania, SGH, Warszawa 2007, s. 160 i inne.

Actions to Improve the EU Decision Making Process

Summary

The well extended and barely transparent system of institutions functioning in the EU is not self-made. It was shaped as the result of the fifty five year activities of the European Communities. Its framework was made by the treaty establishing the European Coal and Steel Community. The treaty made the High Authority (*Haute Autorite*) the major body of this grouping. It was equipped with that time unprecedented competencies in decision making that directly bound the member states. The treaty founded also an intergovernmental body – Special Council of Ministers with significantly modest

competencies than those given to the supranational High Authority. Also an interparliamentary body – the Common Assembly and a tribunal – European Court of Justice were established

The basic solutions related to the institutional system of the EC/EU currently in force had been however adopted in the Rome Treaties that founded two new Communities: EEC and EAEC (Euratom). The High Authority was replaced by Commissions that simultaneously had been declined most of the supranational powers enjoyed by the Highest Authority. The main entities equipped with decision making competencies directly binding member states became councils and intergovernmental bodies representing member states. Alongside the Treaties founding EEC and EAEC a Convention on certain institutions common to the European Communities had been signed, on the power of which, within the ECSC the Common Assembly (at present the European Parliament) and the European Court of Justice had been established. They became the common bodies for ECSC, EEC and EAEC.

The foundations of the decision making model, which in its basic solutions prevailed until now and are in force in the EU, had been set up in the EEC (EC) Rome Treaty. The carefully shaped decision making system was in fact fully efficient when it regulated cooperation within a narrow grouping – limited to six member states – founders of the Communities. Following extensions of the Communities' and later EU membership brought as a consequence the significantly stronger than before differentiation of economic and political interests of the member states and posted new tasks ahead the institutions. The author explains them broadly and points out changes that could make the EU decision making process more effective.