

Federalizacja systemu Unii Europejskiej *Federalization of the European Union*

(Artykuł ukazał się w 2009 roku w książce pt. Quo vadis Europa III? W red. E. Piontka i K. Karasiewicz,
Warszawa 2010)

WSTĘP

Unia Europejska federacją nie jest. Czy stanie się? Trudno przesądzić. Jednak federalny finał procesów integracyjnych wydawał się atrakcyjnym już samym założycielom Wspólnot. System federalny jednoczącej się Europy był wówczas jej politycznym celem. Zapewne za sprawą odległości czasowej rodził mnie emocji niż aktualna debata o przyszłości ustrojowej Unii Europejskiej. Rzeczywiście – począwszy od próby umieszczenia w Traktacie z Maastricht wzmianki o federalnym systemie Unii Europejskiego każda kolejna była konsekwentnie odrzucana. Nie oznacza to, że system UE, wciąż tak często nazywany niewiele wyjaśniającą formułą łacińską „*compositum mixtum*” czy „*sui generis*”, sukcesywnie cech federacji nie nabywa. Każda z wielkich reform Unii Europejskich dodawała jej bowiem substancji federalnej. Tą drogą podąża także Traktat z Lizbony.

Jestem przekonany, że model ustrojowy Unii Europejskiej (dalej: UE), mimo iż wciąż pozostaje w fazie samodefiniowania się, wykształcania pojęć i instytucji charakterystycznych dla siebie, a nie zapożyczanych czy to z porządków prawa międzynarodowego czy państw członkowskich, sukcesywnie będzie się federalizować, a tym samym wypierać elementy konfederacyjne. Proces ten doprowadzi zapewne do przekształcenia konstrukcji wspólnotowej władzy wykonawczej i tym samym ucięcia konfliktogenego dublowania władzy wykonawczej na poziomie Unii w postaci krajowych egzekutyw w Radzie i urzędniczej, wspólnotowej Komisji Europejskiej. Czy ze sceny instytucjonalnej zniknie Komisja czy Rada trudno przesądzić, wydaje się, że jest to „smutna” perspektywa Rady.

Z pewnością najsilniejsze cechy federalizmu odnajdujemy we wspólnym rynku. W przyszłości, za znaczącą zasługą TL, stanie się elementem federalizującym UE także bezpieczeństwo wewnętrzne, polityki zagraniczna pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej. Także polityka monetarna niesie ze sobą silny „ładunek federalny” (w odniesieniu do państw ze strefy Euro).

Obszary federalne UE znajdują się zarówno w kompetencjach Komisji Europejskiej jak i Rady. Wpisana w charakter tych obu instytucji konkurencja doprowadzi do zaniku jednej z nich. Jak będzie o tym jeszcze mowa, w świetle przedstawianych w artykule zjawisk, los ten zapewne czeka Radę UE (sprawa daleka jest jednak od przesądzenia jej). Wydaje się, że pewnym maksimum wobec obecnych nastrojów integracyjnych w Europie byłoby przeprowadzenia bezpośrednich wyborów przewodniczącego Rady. Pomysł upadł, choć sam urząd pozostał, wywierając silne „piętno federalne” na strukturze reformowanej UE.

Kilka uwag o federalizmie Unii Europejskiej

O ile w literaturze zachodnioeuropejskiej panuje zgoda co do faktu federalizacji stosunków władzy i podziału kompetencji w ramach Unii Europejskiej, o tyle w polskiej literaturze problem ten jest traktowany z dużą ostrożnością. W Niemczech czy w państwach Beneluxu od lat pisze się wprost o federalizmie europejskim (unijnym).¹ Z rozwojem procesów integracyjnych niektórzy specjaliści zaczęli wyrażać pogląd, iż możemy mówić nie tylko o prawie europejskim, ale o europejskim prawie konstytucyjnym².

Mając na uwadze środowiska akademickie głosy o federalizacji znaleźć można w państwach dalekich od poparcia idei federalizmu (Polska - por. m.in. prace *E. Pionka, J. Barcza; Zjednoczone Królestwo* - m.in. *S. Hix*). W Polsce, wobec silnego przywiązania do idei państwa narodowego i tradycyjnie ujmowanej istoty demokracji, badania dowodzące tej sfery budzą wiele emocji.³

Mimo, iż istniały koncepcje radykalnej zmiany instytucjonalnej UE, artykułowane np. przez Joschke Fischera w przemówieniu na uniwersytecie Humboldta⁴, to pozostawały one w sferze bardziej intelektualnej prowokacji niż poważnie rozpatrywanych projektów reform. Patrząc właśnie z perspektywy polityków (w ten sposób można przypisać pewne postawy państwom członkowskim), to właśnie w Niemczech, Belgii, a także w Luxemburgu nie ma oporów przed "pojęciem" federalizacji UE, chociaż nie używa się ww. w pojęciu państwowym, tj. nie utożsamia się federalizacji Unii z jej upaństwowieniem.⁵ Holandia stała się w ostatnich latach bardziej nacjonalistyczna, a Dania odrzuca pojęcie federalizacji EU kompletnie, konsekwentnie i od początku. W Wielkiej Brytanii powszechny jest silny opór społeczny przed "słowem" federalizacja. Dlatego brytyjskie elity polityczne nie formułują tego pojęcia w swoich programach. Francuzi nadal mają problemy z nazwą federacja - wystarczy przypomnieć sobie debatę Joschki Fischer'a i Chevenement z 2001 r.⁶

¹ Por. m. in. H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, s. 170 i n.

² Zmiana nomenklatury jest wymowna. Obserwujemy odchodzenie od używania określenia "prawo wspólnotowe" na rzecz "prawa Unii Europejskiej", a trendem zachodnim jest opis prawa integracji jako „prawa europejskiego”. Stąd też nazwy w j. niem. *Europarecht*, wł. *Il diritto europeo* czy po ang. *European Law*. Zjawisko to posiada odzwierciedlenie także w Polsce, mimo że powolniejsze, np. pod kier. A. Wyrozumskiej powstała na Uniwersytecie Łódzkim Katedra Europejskiego Prawa Konstytucyjnego. W zakresie krzepnięcia pojęcia "europejskiego prawa konstytucyjnego" por. uwagi K. Lenaerts, *Constitutional Law of the European Union*, London 1999, A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (Eds.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 163, Heidelberg 2003; P. Karolewski, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej: Funkcje i motywacje* [w:] R. Grzeszczak (red.) *Europa na rozdrożu*, Wrocław 2006; D. Curtin, A.E. Kellermann, S. Blockmans (ed.), *The EU Constitution: the best way forward?*, TMC Asser Press, The Hague 2005; E. Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

³ W literaturze polskiej o federalizacji UE piszą przede wszystkim politolodzy, por. m.in. P. J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy* [w:] *Studia Europejskie* nr 2/2006, s. 90 i n.; E. Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; J. W. Tkaczyński, *Między unitaryzmem a federalizmem. Unia Europejska w świetle doświadczeń ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1998, tenże, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005; I. P. Karolewski, *Teorie integracji europejskiej na przykładzie Niemiec*, Warszawa 1999; W. Bokajło (red.) *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, S. Konopacki, *Dylematy federalizmu europejskiego*, *Studia Europejskie* nr 4/1998, s. 77 i n.

⁴ J. Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Union*, referat wygłoszony w Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 12.05.2000, *Forum Constitutionis Europae*, Berlin 2000.

⁵ Por. orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht w orzeczeniu *Solange I* z 29 V 1974 (orzeczenie Drugiego Senatu FSK, BvL 52/71. 144).

⁶ Interesująco o debacie: J. L. Arnaud, *France and Europe. The European debate in France at the start of the French presidency*, *Research and Policy Papers* n°10/July 2000 na: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud10-en.pdf ; por. szerzej analizę stanowisk polityków „Starej UE” E.

Stawiane tezy dowodzą, że federalizacja projektu integracyjnego nie doprowadzi do załamania państwa narodowego, a system podejmowania decyzji w UE nie potrzebnie sprowadzany jest do testu standardów krajowych.

Federalizacja UE opiera się o punktowe reformy, zgodnie z doktryną Monnet'a. Przybiera postać paktu federalnego, który pojawi się jako efekt integracji, a nie jako podstawa jego rozwoju.

Nieadekwatność klasycznych definicji

W przypadku państw członkowskich cechy ustrojów odczytujemy z ich konstytucji (ujmowanych tu przede wszystkim w sensie materialnym). W przypadku UE zadanie jest o wiele bardziej skomplikowane. Pod uwagę należy wziąć szereg przepisów o charakterze ustrojowym z Traktatów założycielskich, zasady wspólne państwom członkowskim oraz praktykę orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości (dalej: Trybunał lub ETS). Jednak uwzględniając powyższe elementy i tak znajdujemy się w sytuacji trudnej, wydaje się, że niedefiniowalnej.

Pytania o finał procesów integracyjnych, o kształtujący się ustrój Unii Europejskiej konfrontowane są kryteriami zaczerpniętymi z prawa międzynarodowego i krajowego. Z tak prowadzonej analizy otrzymujemy najczęściej „unijny katalog osobliwości”, a te natomiast pretendują do uznania ich za charakterystyczne dla UE. Niewielką zatem tak naprawdę pomoc niesie tu dorobek nauki prawa konstytucyjnego i międzynarodowego. Analizując ustrój UE należy zdać sobie sprawę, że mamy do czynienia z konstrukcją prawno-ustrojową, o której łatwiej powiedzieć czym nie jest, niż odpowiedzieć na pytanie czym jest. UE nie jest bowiem już klasyczną organizacją międzynarodową ale jeszcze nie jest państwem federalnym.

Federalizm jako zasada ustrojowa przeżywa obecnie swoisty renesans tak w Europie, jak i na całym świecie, będąc odpowiedzią na procesy globalizacji. Mam tu na myśli nie tylko federalizm *sensu stricto*, a więc odnoszący się do struktur terytorialnych państw i związany z tym podział władzy. Problem jest znacznie szerszy i bardziej złożony. Dlatego należy skorzystać z dorobku politologów i filozofów oraz teoretyków prawa i rozbudować katalog systemów politycznych uważanych za federacyjne i inne rozumienie federalizmu.

T. G. Grosse rozważając możliwe modele ustrojowe UE pisze o dwóch alternatywach dla obecnej Unii jako formy konfederacji międzyrządowej. Są to kondominium technokratyczne bądź też federacja demokratycznej.⁷

Według R. Watta „federalizm” jest normatywną teorią polityczną koncentrującą się na wertykalnym podziale władz (centrum - regiony) oraz efektywnym modelem struktur państwowych.⁸ Natomiast „federalny system polityczny” jest pojęciem deskryptywnym odnoszącym się do szerokiego spektrum systemów z dwoma lub więcej poziomami władzy.⁹ Autor wyróżnia kilka typów federacyjnych. Są to m.in. unia scentralizowana i

Piontek, Konstytucja dla Unii Europejskiej, Zeszyty Naukowe Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego, Warszawa 1/2003, s. 5 – 16.

⁷ T. G. Grosse, Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej. Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego, Analizy Natolińskie 3 (28)/2008, s. 2; por. także P. Buras, Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk, Ekspertyza dla Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2001.

⁸ R. Watts, Comparing Federal Systems in the 1990's, Queen's University, Ontario 1996, s. 6-7.

⁹ Por. także R. L. Watts, Federalism, Federal political systems, and Federations Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, annual reviews polit. sci. 1998.1:117-137, www.arjournals.annualreviews.org by wib6013 – FU Berlin on 12/09/08.

zdecentralizowana, federacja, konfederacja, forma stowarzyszeniowa państw, kondominium, liga. Unię Europejską zalicza on do hybryd, czyli systemów łączących charakterystyki kilku typów.¹⁰

Kolejną istotną wskazówkę badawczą odnajdujemy u M. Forsytha, który uświadamia nam, że analiza integracji europejskiej powinna być całościowa, nie punktowa, oparta tylko o stan aktualny, o konkretne propozycje reform.¹¹ Zachowując tak szeroką perspektywę historyczną procesów integracyjnych nie sposób pominąć obecną od ich początku ideę funkcjonalizmu i federalizmu.

UE już od początku (mam u na myśli czasy powstawania Wspólnot z lat '50 ubiegłego wieku) zawierała w konstrukcji szereg elementów federalnych. Wiele z nich zostało silnie utrwalonych i rozbudowanych w kolejnych rewizjach. Znalazło to wyraz we wszystkich ważniejszych dokumentach politycznych i prawnych tworzących Unię Europejską (Planie Schumana, Raporcie Spaaka, Traktatach Rzymskich, Jednolitym Akcie Europejskiej, Traktacie z Maastricht, Traktacie Amsterdamskim)¹². Szczególnie silnie ideologia federalizacji znalazła zrozumienie w Konwencji Europejskiej, w efekcie w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Wszystko to wydaje się potwierdzać tezę W. Hallsteina o tzw. *niespełnionej federacji* w ramach europejskich procesów integracyjnych.¹³

Traktat z Maastricht, w swoim pierwotnym brzmieniu, co znamienne - pisany w czasie przewodnictwa Danii, odnosił się wprost do " (...) Unii z *federacyjnym celem*" (ang.: *Union with a federal goal*). Zapis został usunięty pod naciskiem rządu brytyjskiego. Według Forsytha nurt ten jest jednak obecny w integracji europejskiej, chociaż często maskowany jest technicznym językiem.¹⁴

Ostatnia uwaga ma kapitalne znaczenie dla zrozumienia Traktatu z Lizbony, który, jak mogłoby się wydawać, tak znacznie ostudził zapędy federalistyczne projektu integracyjnego. Jednak nie należy poddać się kosmetycznym zmianom, zmianom technicznym i językowym, a zwrócić uwagę na te elementy, które w mojej opinii pozwalają obronić tezę z tytułu artykułu o federalizacji UE.

A zatem należy szukać definicji właściwej dla Unii Europejskiej, t. definicji nowej. Nie oznacza to odwrócenia się od znanych i przytaczanych tu częściowo pojęć, typologii i charakterystyk instytucji politycznych i ustrojowych. Wydaje się, że warto zacząć od początków integracji europejskiej, aby zrozumieć jej aktualność i móc realnie dyskutować o przyszłości i finale politycznym.

A początki to nic innego jak integracja metodą Monnet'a, tj. małymi krokami. Poprzez konkretne projekty i konkretne reformy, niekiedy szumnie nazywanymi (vide losy Konstytucji dla Europy), osiągnęte są solidne efekty integracyjne. Tak rodził się Jednolity Rynek Wewnętrzny, podstawa sukcesu integracji gospodarczej. W tym kierunku wydaje się podążać III filar, a w zupełnie odmiennym II filar UE.

Sprawny federalizm wymaga odważnych reform. Czy Traktat z Lizbony jest odważny?

¹⁰ A. Balicki, Czy Unia Europejska jest federacją? Rubikon, nr 3 (10) / 2000, s. 2 i n.

¹¹ M. Forsyth, *The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches*, [w:] V. Wright (red), *Federalising Europe*, Oxford 1996, s. 25.

¹² M. Forsyth, *The Political...*, op. cit., s. 28.

¹³ Tak F. Kinsky, *Federalizm: model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999, s. 47 i n.

¹⁴ A. Balicki, op. cit., s. 3.

O potrzebie odważnych reform na progu XXI wieku mówiono często w Niemczech wobec stagnacji ustrojowej państwa (niem.: *handlungsfähiger Föderalismus erfordert mutige Reformen*). Sytuacja powtarza się w obliczu „zastoju ustrojowego” Unii Europejskiej. Czy Traktat z Lizbony sprostał oczekiwaniom? Jak to bywa z kompromisami, nie zadawała żadnej ze stron, tj. zwolenników odważnych reform ustrojowych, jak również tych, którzy optowali za wzmocnieniem jej gospodarczego charakteru.

Czy Traktat z Lizbony, tak jak zapowiadano to wobec Konstytucji dla Europy, stanie się zatem tzw. „momentem konstytucyjnym” (ang.: *constitutional moment*) rozwoju ustroju Unii Europejskiej? B. Ackerman podkreśla znaczenie *constitutional moment* dla zdolności poszczególnych konstytucji do integrowania i tworzenia tożsamości.¹⁵ Byłby to taki moment, który niósłby ze sobą historyczne i zasadnicze zmiany w rozwoju struktur integracyjnych, o przełomowym znaczeniu w procesie budowy tożsamości europejskiej obywateli UE.¹⁶

Traktat z Lizbony zapowiadał unowocześnienie instytucji europejskich, wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej wprowadzenie unijnego katalogu praw podstawowych. Czy będzie miał okazję stać się fundamentem Unii Europejskiej – ostatecznie pokaże czas. Nad całością projektu reformatorskiego zawisło bowiem widmo negatywnego referendum irlandzkiego, odmawiającego zgody na ratyfikację. Wydaje się, że Unia Europejska przeżywa pewnego rodzaju *deja vu*. Jednak w przeszłości radziła sobie już w z tego typu problemami. Traktat z Maastricht odrzuciła w pierwszym referendum Dania, a Traktat z Nicei także w pierwszym referendum – właśnie Irlandia.

Niemniej reformy zaprojektowane w Traktacie z Lizbony (możliwe, że zebrane w nowym traktacie i być może w niektórych szczegółach zmienione) pojawią się – bo pojawić muszą - jeżeli Unia chce nadać się za światem, być demokratyczną i efektywną, stabilną i nowoczesną. Reformy z Traktatu rewizyjnego zawierają rozwiązania przyjęte w toku kilkuletnich negocjacji jeszcze z czasów Konwentu Europejskiego, które stanowiły wspólny mianownik poglądów państw członkowskich co do zakresu reformy ustrojowej UE.¹⁷

Czy i jaka federalizacja systemu UE?

Wyprzedzając dalszy tok analizy, nieco prowokacyjnie, rozważania rozpocznie odpowiedź na pytanie z podrozdziału. Otóż reforma lizbońska federalizuje UE, choć czyni to w drodze jednostkowych rozwiązań, ewolucyjnie, metodą wspomnianych monnetowskich „małych kroków”. Wprowadza federację „odgórnie”, inaczej zatem niż w Konstytucji dla Europy, tak bliskiej teorii integracyjnej Spinello, gdzie federalizacja miała stać się fundamentem reform a nie ich efektem. Dlatego można powiedzieć, że koncepcja UE

¹⁵ B. Ackerman, *Constitutional Politics, Constitutional Law* [w:] *Yale Law Journal* 1999, s. 453; tenże, *We the People*, t. 1, 1991, t. 2, 1998. Na ten temat m.in.: *Symposium: Moments of Change*, „*Yale Law Journal*” 108 (1999), s. 1917-2349.

¹⁶ Por. T. G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej. Dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, *Analizy Natolińskie* 3 (28)/2008, s. 14; por. także D. Grimm, *Przez konstytucję do integracji* [w:] *nowa Europa* 1 (I)/2005, s. 34 i n.

¹⁷ Por. B. Donnelly, *Constitutionalisation without a constitution*, „*Federal Trust Policy Commentary*”, January 2008; F. C. Mayer, *Die Rückkehr der Europäische Verfassung?: ein Leitfaden zum Vertrag von Lissabon* [w:] *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2007/67, p. 1141-1217, E. Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, *Zeszyt Naukowy Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego*, nr 1/2003, ss. 50.

wyłaniająca się Traktatu Lizbońskiego zbliża ją ku modelowi integracji Monnet'a¹⁸, a więc modelowi paktu federalnego. Przy czym federalizm nie jest tu tyle metodą integracyjną ile jej efektem finalnym.

Potwierdzeniem ww. opinii wydaje się być budowanie w TL silnych instytucji ponadnarodowych, pracujących w oparciu o urzędników, w mniejszym zakresie opierających się na zaangażowaniu polityków.

Unia Europejska tak w kształcie Traktatu Nicejskiego, jak tym bardziej w kształcie lizbońskim wykazuje cechy systemu federalnego, działa (podział kompetencji i finansowanie polityk, szczególnie w ramach tzw. polityk redystrybucyjnych jak Wspólna Polityka Rolna czy regionalna). Unia Europejska będąc specyficznym (ale jednak!) federalnym systemem politycznym o szerokim spektrum systemów z dwoma lub więcej poziomami władzy, to należy zważyć, które z reform utrwalają jej federalny charakter.

Do elementów federalnych systemu UE zaliczam zasady podejmowania decyzji w głosowaniu większościowym w Radzie. Także procedura uchwalania budżetu wykazuje silną federalną naturę. Podobnie jak w przypadku Niemiec (Bundestag i Bundesrat), tak i w UE współdziałają dwie instytucje: Rada i PE. Jest to pierwsza, na wskroś federalna, forma podejmowania decyzji przez dwie izby (system dwuizbowy) w UE. Obraz uzupełnia własny system finansowy, a więc budżet UE z określonymi dochodami własnymi.

Zapewne kolejnym elementem federalizującym UE w tym obszarze byłoby pojawienie się podatku europejskiego, piątego źródła budżetu Unii Europejskiej. Nie do przecenienia jest rola Komisji Europejskiej, sukcesywnie wzmacnianej, ze sztandarową w tym zakresie kompetencją do nakładania kar finansowcy na państwa.

A wreszcie sam charakter prawa UE ze sztandarową cechą nadrzędności tego prawa wobec państw – trudno niezauważyć analogi do ustaw federalnych. Instytucja obywatelstwa UE, choć wciąż kadłubowa, jak wykaże w dalszej części właśnie w TL dodaje się jej treści, m.in. poprzez wprowadzanie systemu praw podstawowych (KPP) i coraz silniejsze powiązanie praw ekonomicznych z obywatelstwem UE.

Podział kompetencji, przeprowadzony na nowo przez TL oraz wzmocnienie politycznej zasady subsydiarności stanowią element federalizujący system Unii. Wspólna waluta Euro i przeniesienie polityki monetarnej z poziomu państwa na poziom EBC a więc UE jest przykładem znanym z ustrojów federalnych.

Silne instytucje, w pewnym zakresie sposób ich obsadzania, szczególnie poprzez wybory do PE, niezależność urzędników z KE, jej kolegialność nasuwająca asocjacje z rządem federalnej już Szwajcarii, czy rola ETS, rozstrzygającego spory kompetencyjne między instytucjami i instytucjami a państwami członkowskimi oraz z potężnymi w skutkach orzeczeniami wstępnymi.

Także rosnąca wg TL rola Komitetu Regionów wpisuje się w trend federalizujący Unię, zbliżając Unię do federalistycznego modelu partycypacji politycznej części składowej systemu. Dodatkowo wzmocnienie parlamentów narodowych i krajowych (lokalnych) wiąże się z wdrażaniem ustrojowego modelu federalnego – tj. wspomnianej właśnie zasady partycypacji.

Elementów o rodowodzie federalistycznym jest znacznie więcej, tytułem przykładu wymienię jeszcze agendy UE, w tym Europol i Eurojust, a przede wszystkim zmiana poglądu na wewnętrzną ekstradycję w postaci wdrożenia Europejskiego Nakazu Aresztowania.

¹⁸ Por. Deklaracje Schumana z 1950 roku, autorstwa właśnie Monnet'a, gdzie jest mowa, że Europa nie zostanie utworzona nagle, według jednego wspólnego planu. Zostanie natomiast zbudowana przez konkretne osiągnięcia, które wytworzą najpierw de facto [wspólną europejską – przy. aut.] solidarność".

Traktat z Lizbony konstytucją UE czy lizboński „proces dekonstytucjonalizacji”?

TL stanowi konstytucję UE w sensie materialnym, bez względu zatem na fakt użycia samej nazwy „konstytucja”. Na konstytucyjność Traktatów założycielskich wskazuje się od lat w literaturze europejskiej, w tym także i polskiej¹⁹. Fakt pogłębienia przez TL procesu konstytucjonalizacji niesie ze sobą możliwość pewnych negatywnych implikacji.

Zgodnie bowiem z tezą J. H. H. Weilera o tolerancji konstytucyjnej brak klasycznej konstytucji (hierarchizującej prawo) w UE jest zjawiskiem pozytywnym. Pozwala bowiem na zachowanie wielocentryczności i elastyczności europejskiego porządku konstytucyjnego.²⁰

Zasada tolerancji konstytucyjnej zakłada, że podmioty polityczne w UE dobrowolnie zobowiązują się do wspierania całości porządku prawnego. Równocześnie zaś zobowiązują się do poszanowania porządków konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich. Tym samym klasyczna konstytucjonalizacja Unii Europejskiej zagrozi obecnemu porządkowi, który jest akceptowany, ponieważ uświadomi różnice w tradycjach konstytucyjnych. Podążając dalej tym tropem, można dojść do przekonania, że wejście w życie Karty Praw Podstawowych i silna uniformizacja zaostrzy konflikty, dotąd nieostre bądź uśpione.²¹

Czy proces „dekonstytucjonalizacji” oznacza „defederalizację”?

„Dekonstytucjonalizacja” TL jest wynikiem pragmatycznego zareagowania na fiasko Konstytucji dla Europy. Przypatrując się zmianom wprowadzonym wobec pierwotnych zapisów z Traktatu konstytucyjnego można dojść do zgoła różnych wniosków. Dla jednych może to oznaczać przecięcie, przynajmniej na aktualnym etapie rozwoju UE, debaty o jej federalizacji. Dla innych, sam też zaliczam się do tego grona, zmiany te mają charakter zastępczy i bliżej im do kosmetyki niż zmiany charakteru i ideologii wypracowanej w toku prac Konwentu europejskiego.

Owa dekonstytucjonalizacja opiera się o zmianę nazwy traktatu rewizyjnego poprzez powrót do nazwy tradycyjnej: Traktat rewizyjny. Dodatkowo obejmuje rezygnację w tekstach obu traktatów (TUE i TFUE) z terminu „konstytucja”, zmianę nazwy „Ministra Spraw Zagranicznych Unii” na „Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa”, rezygnację z terminów „ustawa europejska” i „europejska ustawa ramowa” na określenie źródeł prawa pochodnego UE o charakterze prawodawczym i zachowanie obecnie obowiązujących nazw, tj. „rozporządzenia”, „dyrektywy” i „decyzje”, rezygnację z postanowień ustanawiających symbole Unii, tj. flagi, hymnu, dewizy, wspólnej waluty euro

19 Szerzej por. A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (Eds.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 163, Heidelberg 2003; P. Karolewski, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej: Funkcje i motywacje* [w:] R. Grzeszczak (red.) *Europa na rozdrożu*, Wrocław 2006; I. Pernice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lisabon: Reform der Europäischen Union ohne Verfassung?* Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2007.

²⁰ N. Krisch, *Europe's Constitutional Monstrosity*, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, No 2 (2005), s. 321 – 334.

²¹ J. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg* [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford university Press 2001, s. 54-70.

czy z ustanowienia 9 maja Dniem Europy.²² Dodatkowo proces dekonstytucjonalizacji objął m.in. zapis traktatowy potwierdzający zasadę pierwszeństwa „prawa Unii” przed prawem krajowym państw członkowskich.

Oczywiście wymienione tu zmiany, przynajmniej na „pierwszy rzut oka” mogą mieć istotne znaczenie dla podkreślenia charakteru przyszłej Unii jako organizacji międzynarodowej. Jednak sedno reform leży w zupełnie innych postanowieniach TL. Przyjrzymy się im zatem bliżej.

Sfera demokracji

TL, demokratyzując struktury integracyjne, nie wprowadza zupełnie oryginalnych (unijnych) rozwiązań. Kształtuje jednak pewne charakterystyczne rozwiązania, jak np. piętrową konstrukcją przedstawicielstwa w Unii Europejskiej.²³ Można ją nazwać, w pewnym uproszczeniu, unijnym modelem demokracji subsydiarnej, charakterystycznym skądinąd dla systemów federalnych.

Art. 10 TUE (w wersji lizbońskiej) zapowiada, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska, a jej obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Na najwyższym poziomie (unijnym) państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej i w Radzie Ministrów przez rządy. Na niższym poziomie — państwowym, rządy są odpowiedzialne przed parlamentami narodowymi. Te zaś są z definicji ciałami przedstawicielskimi, wybieranymi przez obywateli państw członkowskich²⁴. Ta piętrowa konstrukcja przedstawicielstwa w UE jest krzyżowym spletem rozwiązań znanych w państwach i rozwiązań zupełnie nowych – charakterystycznych dla UE.

Traktat z Lizbony nie jest odważną reformą. Jako wynik żmudnych negocjacji, będąc kompromisem różnych interesów państw członkowskich – nie miał szans na ową „odwagę” federalną. Dlatego nie powstała np. II izba Parlamentu Europejskiego, czy to w kształcie proponowanym przez część delegatów do Konwentu Europejskiego, złożonej z przedstawicieli państw członkowskich, czy też skupiającej wysłanników krajowych legislatur czy wreszcie powstałej z przekształcenia w II izbę samej Rady UE.

Także poza zapisami TL pozostała idea dwuizbowości funkcjonalnej. Miałyby ona polegać na tym, że w procesie legislacyjnym, w którym zawsze uczestniczy PE i Rada UE, Parlament stanowiłaby Izba Narodów (*House of Peoples*), zaś Rada - Izbę Państw (*House of States*)²⁵. Byłyby to symboliczny krok przybliżający instytucjonalnie Unię do współczesnych państw federacyjnych jak np. Republika Federalna Niemiec. Byłaby zatem obecna w strukturze Parlamentu Europejskiego tak izba obywateli jak i izba państw. UE posiada już jednak pewien mechanizm zapowiadający takie rozwiązanie (tj. dwuizbowość PE), mam tu na myśli procedurę uchwalania budżetu, o czym nieco szerzej w dalszej części rozważań.

²² Grupa 16 państw członkowskich dołączyła do Aktu Końcowego Konferencji Deklarację nr 52, w której państwa te oświadczyły, że symbole owe „pozostają dla nich symbolami wyrażającymi poczucie wspólnoty obywateli Unii Europejskiej oraz ich związek z nią”.

²³ Por. A. Maurer, *Vermittlung, Steuerung und demokratische Verantwortung: Die Sollbruchstellen des Reformsvertrages* [w:] I. Prencice (Hrsg.), *Der Vertrag von Lisabon: Reform der Europäischen Union ohne Verfassung?* Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2007

²⁴ Szerzej por. K. Wójtowicz, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – podstawy ustroju i porządku prawnego Unii Europejskiej*, *Przegląd Sejmowy* 2/2004, s. 31 i n.

²⁵ M. Kruk, *Projektowanie konstytucji europejskiej*, *Gazeta Sądowa*, nr 1 2003, s. 5-6, artykuł dostępny w Internecie: www.prawo.lex.pl/czasopisma/gs/proj_ke.html. Pomysł dwuizbowości funkcjonalnej nie promuje żadne z nowych państw członkowskich UE, ale znalazł się w projekcie Europejskiej Partii Ludowej, popierają go partie z nowych państw skupiające się w tej frakcji.

Jednak zasadnicze postanowienia, odnoszące się do strefy demokracji w UE znalazły się w Tytule II TUE „Postanowienia o zasadach demokratycznych”, odwołujący się do trzech zasad: zasady demokratycznej równości (art. 8), w myśl której Unia przestrzega równości obywateli Unii, którzy mają być odpowiednio traktowani przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, zasady demokracji przedstawicielskiej (art. 8a), potwierdzającej uczestnictwo obywateli Unii (za pośrednictwem swoich przedstawicieli) w Parlamencie Europejskim, kontrolę działań przedstawicieli rządów w Radzie za pośrednictwem parlamentów narodowych, prawo obywateli do brania udziału w „życiu demokratycznym Unii” oraz rolę „partii politycznych na poziomie europejskim”, a wreszcie zasady demokracji uczestniczącej (art. 8b), w ramach której zagwarantowano udział w „publicznej wymianie poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”, przejrzystość działania instytucji, obowiązek Komisji do prowadzenia stosownego dialogu „ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”.

Nowością jest prawo zwrócenia się nie mniej niż miliona obywateli Unii ze znacznej liczby państw członkowskich do Komisji o wszczęcie postępowania legislacyjnego w konkretnej sprawie.²⁶

Do najbardziej znaczących reform wprowadzonych Traktatem z Lizbony należy umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE, co jest istotnym elementem umocnienia legitymacji demokratycznej Unii. Do parlamentów narodowych odnosi się szereg postanowień Traktatu oraz – w szczególności – dwa dołączone do niego protokoły: Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Traktat Lizboński ujmuje rolę narodowych ciał przedstawicielskich jako konstruktywną współpracę parlamentów narodowych i instytucji unijnych. Wpisuje rolę parlamentów narodowych jako gwarantów poszanowania zasady pomocniczości w prawodawstwie unijnym, potwierdza ich funkcje kontrolne w odniesieniu do realizacji budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przyznaje też prawo kontroli stosowania tzw. procedur kładek, kontroli stosowania zasady elastyczności, statuuje liczne obwózki informowania parlamentów o projektach legislacyjnych i innych dokumentach, wnioskach akcesyjnych. TL podkreśla wreszcie rolę wzajemnej współpracy narodowych ciał przedstawicielskich i PE. Jest to współpraca między obszarami władzy państwowej i obszarami ponadnarodowej władzy UE.²⁷

Nadanie UE osobowości prawnej i przekształcenie jej w jednolitą organizację międzynarodową

Stosownie do art. 46a (nowy art. 47) TUE, „Unia ma osobowość prawną”. Oznacza to (zgodnie z innymi postanowieniami uzupełniającymi art. 47 TUE), zniesienie struktury filarowej, zlikwidowanie Wspólnot i pozostawienie jednej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej, jako spójnej organizacji międzynarodowej.²⁸

²⁶ W przypadku inicjatywy obywatelskiej doprecyzowania wymaga sformułowania „Znaczącej liczby państw”. Zgodnie z regulacją art. 11 ustęp 4 TUE obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

²⁷ Szerzej R. Grzeszczak, *Subsidiäre Demokratie. Die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union im Vertrag von Lissabon*, Rapporte der Konrad-Adenauer-Stiftung, Warszawa 2009.

²⁸ Poza UE pozostaje jednak EWEA.

I gdyby na tym zatrzymać analizę, do utrzymania byłby pogląd, że proces integracji europejskiej przybiera formę prawną organizacji międzynarodowej, kreowanej przez państwa na mocy umowy międzynarodowej, w której są określone kompetencje i struktura tej organizacji. Nadanie prawnomiędzynarodowej osobowości UE jest uzgodnieniem o znaczeniu fundamentalnym i skutkującym wieloma zmianami pochodnymi. Podnosi bowiem przejrzystość procesu integracji europejskiej i umocnienia spójności Unii, a w konsekwencji umożliwiające jej bardziej efektywne działanie. Co do zasady - zlikwidowane zostaną w dotychczasowe odrębności drugiego i trzeciego filaru, które zostaną poddane zwykłemu reżimowi zwanemu dotychczas „metodą wspólnotową”, co obejmuje m.in. procedury tworzenia prawa, kompetencje KE czy pełną jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości.

Podział kompetencji

Traktatowa regulacja władzy dotyczy podziału kompetencji między poziomem europejskim, poziomem narodowym i regionalnym. Przybiera ona tym samym formę konstrukcji federalnej.

TL objaśnia kwestie związane z kompetencjami Unii Europejskiej, dokonując ich klasyfikacji i wymieniając je. W zakresie podziału kompetencji TL skorzystał z modelu stosowanego w państwach federalnych. Zastosowano formułę wyliczenia kompetencji wyłącznych UE (art. 3 TFUE).²⁹ W art. 2a odnajdujemy klasyczny dla federacji zapis, iż w odniesieniu do kompetencji dzielonych państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia jej nie wykonała, a w przypadku, gdy Unia postanowi zaprzestać wykonywania swoich kompetencji, państwa członkowskie ponownie w odpowiednim zakresie będą mogły je wykonywać.

Traktat z Lizbony porządkuje poza tym kompetencje Unii, dzieląc je w Tytule I TFUE „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii” na trzy zasadnicze dziedziny, tj.: wyłączne UE, dzielone oraz działania wspierające i koordynujące. Jest to także typowa konstrukcja znana w ustrojach federalnych.

Uznano ponadto, że zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, Unia działa w granicach kompetencji jej powierzonych, a kompetencje niepowierzone UE przysługują państwom członkowskim.

W dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogłyby zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, na szczeblu centralnym, regionalnym bądź lokalnym.³⁰ Mimo że zasada subsydiarności (pomocniczości) nie różni się w TL od regulacji z art. 5 TWE, to doprecyzowano ją jednak o tyle, że wskazano, że po stronie państw członkowskich zasada ta działa nie tylko w stosunku do samych państw „na poziomie centralnym”, lecz również na poziomie „regionalnym i lokalnym”. Rysuje się zatem wspomniana wcześniej wielopoziomowa struktura

²⁹ Wśród kompetencji wyłącznych wymienia się: politykę pieniężną w odniesieniu do Państw Członkowskich, które przyjęły Euro; wspólną politykę handlową; unię celną; ochronę biologiczną zasobów morza w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, zawieranie umów międzynarodowych, międzynarodowych ile takie zawarcie przewidziane zostało w akcie prawnym UE, jest niezbędne dla umożliwienia wykonywania przez Unię jej kompetencji wewnętrznych lub też wpływa na akt wewnętrzny UE.

³⁰ Por. brzmienie art. 9 ust. 2 i 3 Konstytucji dla Europy. Podział kompetencji z TL przypomina rozwiązania z Konstytucji dla Europy, por. K. Kowalik – Bończyk, Porównanie systemu kompetencji Unii Europejskiej w Konstytucji dla Europy z dotychczasowym systemem [w:] Konstytucja dla Europy (red. S. Dudzik), Zakamycze 2005, s. 131 i n.

kompetencyjna, zbliżona w rozwiązaniach do rozwiązań znanych np. w federalizmie niemieckim.³¹

Pomimo tych rozwiązań w dalszym ciągu niektórzy autorzy podkreślają niebezpieczeństwo przesuwania się kompetencji na poziom europejski. Przyczyną jest już w mniejszym zakresie niejasny wertykalny podział kompetencji, ale bardziej zasady finansowania polityk oraz szczególna rola jaką odgrywa TS podczas interpretacji traktatów.³² Problem odpływu kompetencji w górę struktur kompetencyjnych jest znanym problemem współczesnych systemów federalnych, USA, Kanady czy Niemiec.

Sz szczególnie zaś doświadczenia niemieckie pokazują, że w zakresie finansowania polityki przez budżet centralny tkwi niebezpieczeństwo sukcesywnego odpływu z niższych poziomów. W przypadku Unii Europejskiej dotyczyć to będzie takich obszarów, w których wydatki są finansowe z budżetu UE, m.in. wspólna polityka rolna czy polityki strukturalne, polityka regionalna. Ze względu na ramy analizy problem nie będzie poddany głębszej analizie.

Podejmowanie decyzji – wzmocnienie metody wspólnotowej

Już w 2000 roku francuski minister spraw zagranicznych Vedrine, w wywiadzie dla Frankfurter Allgemeine Zeitung, kwestie reformy Komisji i zmiany sposobu głosowania w Radzie, uznał za podstawową przeszkodę stojącą na drodze reform.³³ Za najtrudniejsze zadanie traktatów reformujących Vedrine uznał potrzebę przekonania małych państw (m.in. Danii, Holandii, Luksemburga, Belgii), że w wyniku reform nie dojdzie do zdominowania ich (i całej struktury UE) przez Niemcy, Francję czy Zjednoczone Królestwo.

Specyficzne powiązanie kompetencji organów unijnych z kompetencjami państw narodowych (wertykalny i horyzontalny podział kompetencji) utrudnia reformę całego systemu decyzyjnego UE. F. W. Scharpf wprowadził jeszcze w latach osiemdziesiątych pojęcie „pułapki decyzji powiązanych” (ang.: *joint-decision trap*) i zastosował je w odniesieniu do federalnego systemu decyzyjnego Niemiec oraz Unii Europejskiej.³⁴

Koncepcja ta sugeruje, iż co najmniej dwa poziomy decyzyjne podejmujące wspólnie decyzje nowego podziału władzy metodą jednomyślną powodują sytuację patową, jako iż nowy podział władzy produkuje automatycznie nowych przegranych i zwycięzców. Tym samym taki system decyzyjny wspiera status quo i powoduje, iż jest on trudny do zreformowania.

W praktyce integracji europejskiej oznacza to, iż państwa narodowe nie są w stanie zreformować coraz bardziej nieefektywnego systemu decyzyjnego i trudno im jest zapobiec rosnącej koncentracji władzy centralnej, jako iż władza centralna na poziomie europejskim posiada prymat interpretacji prawnej na swoją korzyść dzięki Trybunałowi Sprawiedliwości.³⁵

³¹ Por. rozważania, w pewnej mierze już historyczne, R. Hrbek, German federalism and the challenge of European integration [w:] German Federalism Today, C. Jeffery, P. Savigear (red.), Leicester University Press 1991, s. 82 - 167.

³² Por. np. U. Leonardy, Kompetenzabgrenzung in der Europäischen Union: Eine Marotte der deutschen Länder? [w:] Jahrbuch des Föderalismus, 2001, s. 454-470; por. także M. P. Maduro, The Constitutional Treaty and the nature of European Constitutionalism: the tension between intergovernmentalism and constitutionalism in the European Union, [w:] D. Curtin, A.E. Kellermann, S. Blockmans (ed.), The EU Constitution: the best way forward?, TMC Asser Press, The Hague 2005, s. 95 i n.

³³ Frankfurter Allgemeine Zeitung z 27.10.2000 r., s. 3.

³⁴ F.W. Scharpf, The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, "Public Administration", 66, 1988, s. 239-278.

³⁵ Por. A.-M. Burley, W. Mattli, Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, [w:] International Organization" 47/1993, s. 41-77.

Warto zauważyć w tym miejscu, że w państwach federalnych, pomimo rozdzielenia kompetencji prawodawczych między federację i jej części składowe, spójność systemu zostaje zachowana, dzięki temu, że najwyższym prawem krajowym jest konstytucja federalna, a gwarantem jej nadrzędności jest federalny sąd.

Mimo, że w traktatach założycielskich nie zdefiniowano jednoznacznie normy podstawowej, z którą powinny być zgodne wszystkie pozostałe, niezależnie od tego z jakiego źródła pochodzą, oraz nie powołano sądu rozstrzygającego ostatecznie o zgodności norm obowiązujących w systemie, to funkcję sądu federalnego przejmuje coraz silniej ETS.

Kontynuując wątek metody wspólnotowej w wersji TL - zagadnienie to obejmuje w Traktacie dwie zasadnicze kwestie. Po pierwsze – w jaki sposób określana jest większość kwalifikowana, przy czym w ramach poszczególnych kryteriów (głosów ważonych, liczby państw, kryterium demograficznego) ważne jest określenie progów (kwot), które są potrzebne do podjęcia decyzji względnie do jej zablokowania (tzw. mniejszość blokująca). Po drugie – istotne jest, w jakim zakresie Traktat przewiduje podejmowanie decyzji w tym trybie. Procedura taka podnosi dynamikę procesu decyzyjnego w UE, a tym samym umacnia tzw. metodę wspólnotową. Służy ona bowiem podniesieniu efektywności podejmowania decyzji, a nie ich blokowaniu.

Na mocy Traktatu z Lizbony łącznie czterdzieści cztery nowe dziedziny lub poszczególne aspekty tych dziedzin zostaną objęte formułą większości kwalifikowanej. Dziedziny te można podzielić na dwie zasadnicze grupy.

Pierwsza grupa obejmuje takie dziedziny, w których na mocy Traktatu z Lizbony następuje przejście z jednomyślności do większości kwalifikowanej (czyli dziedziny, w których obecnie obowiązuje jednomyślność w Radzie). Dotyczy to łącznie dwudziestu trzech dziedzin.

Druga grupa obejmuje natomiast łącznie dwadzieścia jeden dziedzin, w których na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiona zostaje nowa podstawa prawna dla podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Są to więc dziedziny zupełnie lub częściowo nowe, w których wprowadzono wraz z ich włączeniem do traktatów procedurę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną

KPP w strukturach Unii Europejskiej

Karta Praw Podstawowych uniformizuje katalog praw podstawowych, nadając im ogólny - unijny charakter. W tym przypadku unifikacja może być oceniana jako wyraz dążenia do wprowadzenia zbliżonego traktowania wszystkich obywateli UE w zakresie minimalnych standardów ochrony praw. Jest zatem elementem kierującym rozwój Unii w stronę unii scentralizowanej, ograniczającym różnorodność prawną (vide: R. Watts).

Wydaje się, że KPP pozwoli oprzeć przyjmowane w obszarze praw podstawowych rozwiązania i konstrukcje prawne na jednolitych założeniach teoretycznych i wspólnych zasadach ogólnych i wartościach. Sprzyjać to będzie spójności całego systemu UE, trwałości przyjętych rozwiązań ogólnych i utrwalaniu się ich w świadomości prawnej obywateli UE.

Wejście w życie Karty Praw Podstawowych (dalej: Karta lub KPP) zuniformizuje system prawny UE, wzmocni jurydycję struktur integracyjnych, a tym samym zaktywizuje procesy konstytucjonalizacji. Karta jako źródło prawa wzmocni rolę Trybunału, tendencje federalizacyjne w UE, a wreszcie - doda „substancji” instytucji obywatelstwa UE.

Jurydyzacja i konstytucjonalizacja UE

Związki jurydyzacji i konstytucjonalizacji są silne i naturalne.³⁶ Każdy proces jurydyzacji nieuchronnie obejmuje także ukryte tworzenie norm konstytucyjnych. Procesy jurydyzacji systemu Unii Europejskiej pozwalają na rozgrywanie się procesów konstytucjonalizacji nie tylko w ramach zinstytucjonalizowanych (unijnych, państw członkowskich). Nie oznacza to, że każdy obszar społeczeństwa tworzy obecnie normy konstytucyjne pod swoimi własnymi auspicjami.³⁷

„Pełzająca” konstytucjonalizacja UE

Jak już wspominałem w początkowej części artykułu, debata o konstytucji i konstytucjonalizacji Unii jest o wiele starsza niż historia Traktatu konstytucyjnego czy TL.³⁸ Nie jest też nowym poglądem, że UE posiada już konstytucję w postaci traktatów unijnych. Pamiętać należy jednak, że konstytucja reżimów demokratycznych jest z założenia wyrazem samostanowienia i woli narodu.³⁹ Innymi słowy konstytucja jest artikulacją suwerenności narodu. Bez suwerenności narodu prawdziwa konstytucja nie może istnieć, pozostanie tylko statutem organizacyjnym.

Nie wchodząc szczegółowo tego problemu, należy zwrócić uwagę, że konstytucja UE, zachowując nazwę Konstytucja mogłaby zdziałać wiele dobrego. I nie chodzi tutaj tyle o odważniejszy proces federalizacji, ale bardziej o jej wymowę symboliczną. Zgadzam się tym samym z poglądem E. Pionka, że w pewnych sytuacjach nazwy i definicje mają ważne znaczenie.⁴⁰ Właśnie nazwa „Konstytucja dla Europy” mogłaby zdziałać znacznie więcej niż Traktat Lizboński. Dla zobrazowania poglądu - odnieść się wypada do symbolicznego i integracyjnego oddziaływania konstytucji w państwach federalnych, m.in. w Niemczech, USA czy Kanadzie.⁴¹

Decyzje niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z Karlsruhe nadają znaczenie podstawom porządku politycznego i powodują ich „ukrajowienie” (internalizację) w świadomości heterogenicznego narodu. W Niemczech, USA czy Kanadzie, ze względu na brak integracyjnego działania narodu (wobec jego niejednorodności) konstytucja stała się podstawą patriotyzmu, kształtując tzw. patriotyzm konstytucyjny.⁴² Konstytucja może przede

³⁶ Ch. Engel, *The European Charter of Fundamental Rights: A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, *European Law Journal* 7, no. 2 (2001), pp. 151-170, esp. p. 159.

³⁷ G. Teubner, *Konstytucjonalizm społeczny. Alternatywy dla teorii konstytucyjnej nakierowanej na państwo*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2004, dostępne na www.iusetlex.pl/zalaczniki/wyklad_teubner.pdf

³⁸ H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung. Zum Stand europäischer Demokratie im Zuge der Osterweiterung*, Lit Verlag, Mainz 2004, s. 41-94.

³⁹ Por E. W. Böckenförde, 1992, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt/Main 1992, s. 42 i n.

⁴⁰ Wypowiedź prof. E. Pionka podczas konferencji na Uniwersytecie Warszawskim Quo vadis Europa III 12-13.2008.

⁴¹ J. Limbach dowodzi na przykładzie Niemiec, iż odwoływanie do konstytucji przez Federalny Trybunał Konstytucyjny spełnia nawet funkcje wychowawczą w stosunku do społeczeństwa edukując je do demokracji. Zob. J. Limbach, *Die Integrationskraft des Bundesverfassungsgerichts*, [w:] H. Vorländer (red.), *Integration durch Verfassung*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, s. 316.

⁴² Zob. J. Habermas, *Vom sinnlichen Eindruck zum symbolischen Ausdruck*, Suhrkamp, Frankfurt/Main 2001; D. Sternberger, *Verfassungspatriotismus. Schriften*, Band 10, Insel, Frankfurt/Main 1990.

wszystkim oddziaływać poprzez tworzenie zaufania do systemu politycznego⁴³ oraz kult konstytucji⁴⁴. Kult konstytucji, który jest silnie widoczny w USA i w Niemczech, wywołuje permanentny proces tworzenia się tożsamości politycznej społeczeństwa.

Natomiast w sensie instytucjonalnym konstytucjonalizacja oznacza jednak proces powstawania i wchodzenia w życie konstytucji, która konfiguruje i utrwała porządek polityczny. Właściwa konstytucjonalizacja rozpoczęła się z tego powodu wraz z obradami Konwentu Europejskiego i przetrwała w postaci Traktatu z Lizbony.⁴⁵ W dyskursie politycznym na temat konstytucjonalizacji UE pojawia się argumentacja sugerująca wielofunkcyjność konstytucji europejskiej, co jest widoczne np. w postanowienia TL dotyczących demokratyzacji UE czy KPP.

Nieco innego zdania jest wspominany już J. Weiler, który mówi o quasi konstytucjonalizacji UE, trwającej już od kilkadziesiąt lat. Konstytucjonalizacja ta opiera się o precedensowe orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości interpretujących konsekwentnie prawo europejskie jako posiadające wyższość nad prawem narodowym ustanawiając w ten sposób ponadnarodowy porządek konstytucyjny. Weiler reprezentuje jednak bardzo wąskie rozumienie pojęcia konstytucji ograniczające ją do funkcji organizacyjnych. Tym samym zaciera on istotną różnicę między traktatem a konstytucją.⁴⁶

Proces konstytucjonalizacji UE, co do zasady, odpowiada funkcjom, które przypisuje się konstytucji. Jest to m.in. funkcja organizacyjna, której zadaniem jest przede wszystkim regulacja relacji władzy, co wzmacnia ochronę wolności podmiotów politycznych przed dominacją poszczególnych instytucji i innych podmiotów politycznych. Cel ochronny jest najbardziej podstawowy i ma on odniesienie w pierwszej kolejności do obywateli, którym konstytucja przypisuje prawa i obowiązki.⁴⁷ Z tego powodu wielu autorów podkreśla konieczność zawarcia podstawowych praw w konstytucjach, w tym konstytucji europejskiej *vel* Traktacie założycielskim.⁴⁸

Poza tym proces konstytucjonalizacji UE stabilizuje ją, szczególnie w kontekście tak silnego zakresu heterogeniczności Unii. TL, poprzez reformę podziału kompetencji i zasad podejmowania decyzji, kodyfikuje federalną strukturę decyzji politycznych. Z drugiej strony wzmacnia charakterystyczny dla federacji system kompensacji między państwami członkowskimi w celu stabilizacji całego systemu. W większości przypadków terytorialne jednostki władzy (państwa i regiony) są asymetrycznie skonstruowane odnośnie ich wielkości, zasobów materialnych i poziomu gospodarczego rozwoju. Z tego względu konstytucje regulują w niektórych przypadkach nie tylko asymetryczną reprezentację na poziomie centralnym, ale ustanawiają system finansowego wyrównania między

⁴³ G. Schaal, *Vertrauen, Verfassung und Demokratie. Über den Einfluss konstitutioneller Prozesse und Prozeduren auf die Genese von Vertrauensbeziehungen in modernen Demokratien*, VS Verlag, Wiesbaden 2004, s. 11-15.

⁴⁴ H. Vorländer, *Integration durch Verfassung? Die symbolische Bedeutung der Verfassung im politischen Integrationsprozess*, [w:] H. Vorländer (red.), *Integration durch Verfassung*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, s. 26.

⁴⁵ Istnieją jednak pozycje podkreślające, iż konstytucja radykalnie traci swoje funkcje min. ze względu na procesy globalizacji ograniczające zasięg jej działania, zmiany struktury społecznej i związane z tym zmienne oczekiwania wobec konstytucji oraz ograniczone zdolności adaptacyjne konstytucji. Petra Dobner mówi w tym kontekście o kryzysie konstytucji. Zob. P. Dobner, *Konstitutionalismus als Politikform. Zu den Effekten staatlicher Transformation auf die Verfassung als Institution, Nomos, Baden-Baden 2002*.

⁴⁶ Por. J.H.H. Weiler, *The European Union: Enlargement, Constitutionalism, and Democracy*, referat wygłoszony w Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 29.11.1999, *Forum Constitutionis Europae*, Berlin 1999.

⁴⁷ H. Kleger, I.P. Karolewski, M. Munke, *Europäische Verfassung...*, s. 33.

⁴⁸ Por. E.O. Eriksen, Erik Oddvar, *Why a Constitutionalized Bill of Rights*, [w:] E.O. Eriksen, J. Fossum, A.J. Menéndez (red.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Nomos, Baden-Baden 2003, s. 48-70.

poszczególnymi jednostkami, a w UE między państwami członkowskimi. Kompensacja postrzegana jest przez niektórych autorów jako konieczna, w szczególności w przypadku silnej władzy centralnej i heterogeniczności społeczeństwa. Słabsze jednostki terytorialne dążą nie tylko do wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu centralnym, lecz również w przypadku decyzji dla nich niekorzystnych, muszą posiadać motywację pozostania w suboptymalnym dla nich systemie politycznym. Innymi słowy, Traktat lizboński, śladem rozwiązań obowiązujących w Unii także w latach wcześniejszych i podobnie do konstytucji państw federalnych w systemach federalizmu kooperacyjnego⁴⁹, uprzywilejowuje słabsze jednostki terytorialne w celu stabilizacji systemu politycznego.⁵⁰

KPP przypisuje się równocześnie funkcję stabilizującą.⁵¹ Zyskuje ona na znaczeniu przede wszystkim w dwóch przypadkach: *heterogeniczności społecznej* oraz *sytuacji rewolucyjnej*. Po pierwsze konstytucja stabilizuje systemy polityczne o wysokim stopniu heterogeniczności, przede wszystkim poprzez fakt, iż kodyfikuje ona federalną strukturę decyzji politycznych.⁵²

Wspominany J. Weiler pisze o quasi konstytucjonalizacji UE, trwającej już od kilkadziesiąt lat. Konstytucjonalizacja ta polegała na bezprecedensowych decyzjach Trybunału Sprawiedliwości konsekwentnie interpretującego prawo europejskie jako posiadające charakter nadrzędny nad prawem krajowym, ustanawiając w ten sposób nowy, autonomiczny porządek prawny. Weiler zaprezentował jednak bardzo wąskie rozumienie pojęcia konstytucji ograniczające ją do funkcji organizacyjnych. Tym samym zacierą on istotną różnicę między traktatem a konstytucją.⁵³

Wzmocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Unijna KPP przypomina inne akty tego typu jak np. kanadyjską Kartę Praw i Swobód z 1982 roku (dalej: KPiS). W 1982 r. Kanadyjska Karta Praw i Swobód została uznana za integralną część konstytucji. Akt ten jest katalogiem podstawowych praw i swobód obywateli Kanady. KPiS odnosi się do stosunków wertykalnych, tj. pomiędzy obywatelem a rządami federalnymi i prowincjonalnymi, nie wywiera skutków horyzontalnych, tj. nie dotyczy stosunków pomiędzy innymi instytucjami a obywatelami i pomiędzy samymi obywatelami.

Wydaje się, że doświadczenia praktyki tego aktu w Kanadzie, skutki jakie wywarł dla systemu prawnego federacji kanadyjskiej mogą stać się ważną informacją dla samej Unii Europejskiej, jej instytucji (szczególnie dla Trybunału) i państw członkowskich.

W literaturze przedmiotu można spotkać sugestie, że kanadyjska KPiS wzmocniła Sąd Najwyższy Kanady, który reagował pozytywniej na preferencje elit politycznych centrum niż kanadyjskich prowincji.⁵⁴ Tym samym federalizm kanadyjski scentralizował się silniej (de

⁴⁹ Por. np. T. Risse/T. Börzel, Who is Afraid of European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System, [w:] C. Joerges/Y. Meny/J.H.H. Weiler (red.), What kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, Florence 2000, s. 45-59.

⁵⁰ Por. I. P. Karolewski, Konstytucjonalizacja ... op. cit., s. 58 i n.

⁵¹ Por. D. Grimm, Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen, Beck, München 2001.

⁵² Por. B. Donnelly, Constitutionalisation without a constitution, „Federal Trust Policy Commentary”, January 2008.

⁵³ Por. J. H. H. Weiler, The European Union: Enlargement, Constitutionalism, and Democracy, referat wygłoszony w Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 29.11.1999, Forum Constitutionis Europae, Berlin 1999.

⁵⁴ F.L Morton, The Effect of the Charter of Rights on Canadian Federalism [w:] The Journal of Federalism 25, No. 3 (1995), pp. 173-188; J. Weiler, Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg, [w:]

facto stał się federalizmem scentralizowanym) jako efekt praktyki KPiS, a raczej jako efekt orzeczeń Sądu Najwyższego Kanady.

Oczywiście unijna KPP przypomina także Kartę Praw Stanów Zjednoczonych Ameryki (ang. *United States Bill of Rights*) to termin określający pierwsze dziesięć poprawek do konstytucji Stanów Zjednoczonych, które weszły w życie 15.12.1791 roku. Jest to już jednak archaiczny przykład, choć analogie są uderzające. Podobnie do KPP także Karta amerykańska opracowywana została przez Konwent (filadelfijski).

Jestem zdania, że doświadczenia kanadyjskie zostaną powtórzone w związku z praktyką orzeczniczą Trybunału luksemburskiego.⁵⁵

Więcej substancji w obywatelstwie Unii Europejskiej

Analiza TL pozwala na postawienie tezy, że przyda on „substancji” obywatelstwu UE, co będzie wzmacniało proces budowy tożsamości zbiorowej w UE, federalizując strukturę.

Unia Europejska ma dwie zasadnicze podstawy legitymizujące. Są to państwa i obywatele UE. Wyznaczając ten nowoczesny katalog praw podstawowych odnosi je do obywateli Unii Europejskiej. Tym samym stając się aktem konstytucyjnym, wskazującym prawa, zasady i wartości podmiotu zbiorowego, tj. obywateli UE. Jest to funkcja konsolidująca (scalająca) KPP. Łączy się to ze wzmacnianiem wspólnej tożsamości obywateli UE. W opinii J. Habermasa jest to krok w budowaniu tożsamości zbiorowej UE, a w efekcie w budowaniu narodu europejskiego.

Aby KPP mogła stać się impulsem na tyle silnym aby wzmocnić tożsamość UE i tożsamość zbiorową jej obywateli musiałaby być aktem charakterystycznym, powiązaniem z UE i specyficznym. Musiałaby zawierać zatem prawa charakterystyczne, wywodzone z natury UE i powiązane z obywatelstwem UE. Pytaniem na ile silnie musiałyby to być prawa specyficzne, silnie postrzegane przez pryzmat przynależenia do UE. Prawa niespecyficzne nie dają bowiem podstaw do budowania na ich gruncie tożsamości.

Wielopoziomowość ochrony praw człowieka w UE

TL (poprzez KPP) wprowadza wielopoziomowość ochrony praw podstawowych, a ta byłaby iluzoryczna, gdyby żadne z przepisów KPP nie miały cechy bezpośredniej stosowalności i skuteczności. Jako część prawa pierwotnego UE Karta ma bezpośrednią stosowalność, a co za tym idzie – przynajmniej część jej przepisów będzie mogła wywierać skutek bezpośredni. Oznacza to, że jednostki będą mogły bezpośrednio (wprost) powoływać się na przepisy Karty. Dotyczy to postępowań toczących się przed sądami krajowymi ale z

Kalypso Nicolaidis and Robert Howse (eds.), *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford: Oxford university Press, 2001), pp. 54-70, esp. p. 57, 61-62.

⁵⁵ Jednak wejście w życie Karty wyposaży Trybunał Sprawiedliwości w potężny oręż, jakim jest kompetencja dokonywania wiążącej wykładni prawa (a więc KPP) i jak dotychczas, trybunał będzie stał na straży jednolitego i efektywnego stosowania tego prawa w państwach członkowskich. To zaś, jak pokazuje doświadczenie państw federalnych (Kanady), może zadecydować o rzeczywistym charakterze KPP i jej szerokim wpływie na prawo krajowe w zakresie praw podstawowych.

elementem unijnym. Inna sprawą jest możliwość kierowania pytań prejudycjalnych, czemu w tym tomie poświęcono już analizy.⁵⁶

Wielopoziomowość systemu ochrony praw podstawowych przejawia się także odwrotną relacją (a więc nie tylko z perspektywy praw, które przed sądami na różnych poziomach bądź w oparciu o akty z różnych poziomów, może dochodzić jednostka). Także prawodawcy różnych poziomów są związani systemem wielopoziomowym. Otóż każda inicjatywa prawodawcza na poziomie UE, od momentu wejścia w życie Karty, będzie musiała być w jej świetle oceniana. Karta wpłynie także na wykładnię prawa UE dokonywanej przez sądy krajowe i wspólnotowe.

REFORMY INSTYTUCJI Z TRAKTTAU Z LIZBONY

W dalszej części artykułu zostaną przedstawione wybrane elementy reform zaprojektowanych w Traktacie z Lizbony, które w opinii autora wzmacniają federalny obraz struktur integracyjnych. Część z nich zostanie omówiona szeroko (Karta Prawa Podstawowych, niektóre zmiany instytucjonalne), część tylko zarysowana (inicjatywa obywatelska, nowe procedury decyzyjne).

Przewodniczący Rady Europejskiej w miejsce Prezydenta Unii Europejskiej

Na czele Rady Europejskiej stanie w przyszłości wybieralny Przewodniczący. Rada Europejska wybiera swojego przewodniczącego większością kwalifikowaną na okres dwóch i pół roku. Mandat przewodniczącego może być jednokrotnie odnawialny. W zasadzie Traktat określa kompetencje Przewodniczącego wąsko. Stawianymi przed nim zadaniami są przewodniczenie RE i kierowanie jej pracami i zapewnienie ich ciągłości, ułatwianie osiągnięcia spójności i konsensusu w Radzie, przedstawianie PE sprawozdania z posiedzeń RE. (art. 15 ust. 6 TUE). Dodatkowo Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie własnej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego przedstawiciela. Wobec tak sformułowanego zakresu kompetencyjnego należałoby zastanowić się w jaki sposób można (czy w ogóle jest to możliwe) uniknąć konkurencji w tym zakresie między tymi podmiotami.

Kwestią otwartą pozostaje, w kontekście tak wąsko ujętych kompetencji, sprawa organizacji prac. Są to takie pytania jak np.: jak liczne będzie biuro Przewodniczącego RE, jaki podmiot będzie kierować pracami zespołu? W jaki sposób zostanie zapewniona kontynuacja prac po zmianie osób pełniących tę funkcję?

Art. 16 ust. 6 zdanie 2 wydaje się wprowadzać kolejne elementy konkurencji i ząębieni się kompetencji nowych urzędów. Otóż Rada do Spraw Ogólnych zapewnia spójność prac różnych składów Rady. Przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej i zapewnia ich ciągłość, w powiązaniu z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją.

Zatem wydaje się, że urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej ujęty jest jak funkcja „*Chairmana*”, a nie rzeczywistego „*Pana Rady Europejskiej*”. Zapewne praktyka prac ustali jego rangę. Wiele zależeć będzie od samej osoby, która jako pierwsza wykonywać będzie tę funkcję. Na „ryku” pojawiają się i znikają kolejne nazwiska. Francja rozpoczęła jeszcze przed objęcie przewodnictwa w UE nieformalne rozmowy w tej sprawie. Całość sprawy wiąże się bowiem z inną kwestią, tj. która z metod przeważy w nowej UE, czy międzyrządowa czy wspólnotowa?

⁵⁶ Por. K. Kowalik-Bańczyk, Konsekwencje przyjęcia Protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania KPP, artykuł zamieszczony w niniejszym tomie.

Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB - filar wspólnotowy czy międzyrządowy?

Pojawia się też zupełnie nowy urząd w strukturze UE. Jest to Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (dalej: Wysoki przedstawiciel). Wg TK miał to być Minister Spraw Zagranicznych UE. Już tytuł podrozdziału wskazuje na podstawowe pytanie o charakter tego urzędu: wspólnotowy czy międzyrządowy?

Nowy urząd Wysokiego przedstawiciela może zająć silną pozycję w systemie instytucjonalnym zreformowanej UE. Związane jest to z tzw. „*podwójnym kapeluszem*” nowego urzędnika, który jednocześnie będzie bowiem wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Urząd będzie więc łączył w sobie dwie funkcje, które do tej pory istniały osobno, tj. dotychczasowego Wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. zewnętrznych UE. Zaletą tego rozwiązania jest niewątpliwie fakt, że w ten sposób zlikwidowane zostanie dublowanie się struktur i kompetencji w Radzie UE i Komisji Europejskiej w zakresie polityki zagranicznej.

Kompetencje Wysokiego przedstawiciela są sprowadzone przede wszystkim do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Wysoki przedstawiciel przewodniczy posiedzeniom Rady ds. Zagranicznych, co obecnie wykonuje prezydencja. Co znamienne - zabiegała o to Komisja Europejska. Jednak część państw wolała w to miejsce Przewodniczącą Rady Europejskiej. Czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii.

W wykonywaniu tych obowiązków w ramach Komisji, i tylko w odniesieniu do tych obowiązków, wysoki przedstawiciel podlega procedurom regulującym funkcjonowanie Komisji w zakresie, w jakim jest to zgodne z art. 18 ustępami 2 i 3 TUE. Obok państw członkowskich również Wysoki przedstawiciel będzie miał w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa inicjatywę ustawodawczą.

Zastanawiające jest pytanie czy w takim kształcie kompetencyjnym działania Wysokiego przedstawiciela będą ciążyły ku Komisji czy raczej wzmacniać metodę międzyrządową?

Już pobieżna analiza kompetencji Wysokiego przedstawiciela pozwala stwierdzić, że ich zakres merytoryczny wystarczyłby właściwie dla kilku ważnych stanowisk: zastępca przewodniczącego Komisji Europejskiej, posiadający liczne obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE, z zadaniem „koordynacji innych aspektów działań UE”.

Szczególnie ta ostatnia kompetencja budzi szereg zastrzeżeń. Art. 21 ust 3 akapit drugi stanowi, że Unia czuwa nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych oraz nad ich spójnością z innymi politykami Unii. Rada i Komisja, wspomagane przez Wysokiego przedstawiciela, zapewniają tę spójność oraz współpracują w tym celu. Niejasne jest sformułowanie „różne aspekty działań UE” tzn. jakie dokładnie? Zapewne nie będzie to np. polityka handlowa, która jest sercem wspólnego rynku i metody wspólnotowej, ale ostatecznie także jest działaniem UE.

Niewyjaśnione są stosunki Wysokiego przedstawiciela i Przewodniczącego Rady Europejskiej. Kompetencje Wysokiego przedstawiciela należałoby zatem zracjonalizować, nie osłabiając w żadnym stopniu znaczenia Komisji Europejskiej.⁵⁷

Europejska Służba Działań Zewnętrznych – krok w stronę unijnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych?

W wykonywaniu swojego mandatu w zakresie polityki zagranicznej UE, Wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (art. 27 ust. 3 TUE). Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określi (niewydajna wciąż) decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek Wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej (art. 27 ust. 3 TUE).

TL zapowiada zatem utworzenie pewnego rodzaju służby dyplomatycznej Unii, która miałaby wspomagać Wysokiego przedstawiciela. Jej powołanie ustanowienie nie może mieć wpływu, jak zastrzega TL, na działalność krajowych służb dyplomatycznych. TL odnosi się wąsko do powołania do życia nowej struktury urzędniczej. A jest to przecież olbrzymie przedsięwzięcie natury prawnej i legislacyjnej, w pewnym sensie politycznej.⁵⁸

Nie jest wciąż jasne w jakich proporcjach, ilu urzędników z poszczególnych państw. Niemcy podczas nieformalnych spotkań wspominały o 40 osobach z tego kraju, Finowie o 25, Polska nie określała żadnej liczby. Kolejny problem do rozwiązania to ustalenie procedur werbowania urzędników, zasad finansowania prac (podmiotu finansującego - UE czy krajowe służby, które delegowały?).

ZAKOŃCZENIE

Unia Europejska, a także państwa członkowskie znajdują się w okresie redefiniowania roli i znaczenia wielu instytucji prawnych. Począwszy od pozycji narodowych Trybunałów Konstytucyjnych i zadań sądów powszechnych, poprzez legitymizację procesów decyzyjnych w UE, zmieniającą się rolę narodowych ciał przedstawicielskich czy wpisana w strukturę UE specyficzną rolę władzy wykonawczej (egzekutywy), a skończywszy na krzepnięciu europejskiej przestrzeni prawnej, w czym ważną rolę odegra wejście w życie KPP.

Unia Europejska, szczególnie w kontekście proponowanych od lat 90 reform (w tym także w kształcie z Traktatu Lizbońskiego), poddaje się procesom federalizacji swoich struktur. Jest to proces dostrzegalny od chwili jej powstania, tj. od podpisania Traktatu z Maastricht w 1992 roku. Nigdy dotąd procesy te nie były dotąd tak silne jak te, które zapowiadał Traktat Konstytucyjny, a następnie nieco „wyciszony” w tym zakresie - Traktat Lizboński. Przy czym nie jest to zapowiedź literalna, a wynikająca z charakteru reform UE

⁵⁷ Przewodniczący Komisji Europejskiej, Jose Manuel Barroso, wypowiedział się, że w tym zakresie TL może uderzyć w pozycję KE.

⁵⁸ Wystąpił błąd w polskim tłumaczeniu Traktatu. Przetłumaczono, że personel ma być delegowany przez krajowe służby dyplomatyczne, a nie „z” krajowych służb dyplomatycznych.

(subsydiarnego podziału kompetencji, nowych instytucji jak Przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, roli parlamentów narodowych jako strażników zasady pomocniczości, przyjęcia Karty Praw Podstawowych).⁵⁹

Dodatkowo, w efekcie uniformizacji systemu UE, zauważa się wyraźne przesunięcia kompetencyjne z poziomów niższych na wyższe. Nie wdając się w szczegółowe analizy tego szerokiego zagadnienia, można dowiedzieć, że w wyniku tych procesów kształtuje się w UE system zbliżony coraz bardziej do tzw. federalizmu kooperatywnego. Wysoka aktywność polityczna rządów państw członkowskich (w federacjach byłyby to kraje związkowe) w systemie federalizmu kooperatywnego determinuje, co zostało w literaturze dowiedzione, powstawanie tzw. federalizmu współdziałania i warunkuje wysoki stopień ich uczestnictwa w polityce (tu: polityce europejskiej).

O TL, tak jak wcześniej o Konstytucji dla Europy, można powiedzieć, że został stworzony na miarę aktualnych możliwościach konsensusu w stosunkach pomiędzy państwami w granicach Unii Europejskiej z 27 członkami. Trzeba też mieć nadzieję, że procesy związane z przyjęciem Traktatu lizbońskiego nie naruszą samej idei integracji Europy i rozszerzania Unii Europejskiej (Turcja czy Chorwacja). Czy tak się stanie, czy integracja Unii będzie postępować w kierunku wytworzenia spójnej i efektywnej formy – federacji czy ewentualnie konfederacji, pokaże przyszłość. A ta jest przecież uzależniona od decyzji rządów, parlamentów, a w drodze referendum i dokonywanych wyborów parlamentarnych, od samych obywateli Unii Europejskiej.

Bilans podjętych reform ustrojowych w Traktacie z Lizbony przekonuje, że mamy do czynienia z otwarciem drogi do kolejnych procesów reform UE, a nie ich zakończeniem. Nie oznacza to, że dotychczasowe efekty prac są znikome. Są możliwe na dziś. Co oznacza, że w aktualnych uwarunkowaniach gospodarczych, politycznych, a przede wszystkim stanowią pewne społecznie akceptowalne maksimum.

⁵⁹ Szerzej na ten temat por. R. Grzeszczak, Legitymacja demokratyczna UE. (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych), [w:] J. Kranz (red. nauk.), Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska, Warszawa 2006, s. 225 i n.