

Pismo  
Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego

# POLITEJA

54  
2018

TRAKTAT LIZBOŃSKI  
DOBRE ROZWIĄZANIE W CZASACH KRYZYSÓW?

Publikacja dofinansowana  
przez Wydział Studiów Między-  
narodowych i Politycznych UJ.

Publikacja wydana w dwóch wersjach:  
elektronicznej i drukowanej. Wersją  
pierwotną jest format elektroniczny



**POLITEJA.**

**Pismo Wydziału Studiów  
Międzynarodowych i Politycznych  
Uniwersytetu Jagiellońskiego**  
ul. Gołębia 24, 31-007 Kraków  
tel. 12 663 15 65, 12 664 15 64  
politeja@uj.edu.pl  
www.politeja.wsmip.uj.edu.pl

Wydawca:  
Księgarnia Akademicka sp. z o.o.  
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków  
tel. 12 431 27 43  
akademicka@akademicka.pl  
www.akademicka.pl

ISSN 1733-6716

Redakcja tekstów:  
Justyna Wójcik  
Ewa Popielarz

Projekt okładki:  
Łukasz Fyderek

Typografia, skład i łamanie:  
Studio ANATTA  
www.anatta.pl

Nakład: 150 egz.

Na liście B czasopism  
punktowanych MNiSzW: 13 pkt

## RECENZENCI

**Saad Abudayeh** (Jordan University)  
**Roman Bäcker** (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)  
**Marek Bankowicz** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Włodzimierz Bernacki** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Maksim Bulachtin** (Perm University)  
**Joachim Diec** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Artur Demchuk** (Lomonosov Moscow State University)  
**Andrzej Dudek** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Michał Dulak** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Wojciech Kaute** (Uniwersytet Jana Kochanowskiego  
w Kielcach)  
**Adam Kirpsza** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Wawrzyniec Konarski** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Leszek Korporowicz** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Krzysztof Kościelniak** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Barbara Krauz-Mozer** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Paulina Kewes** (University of Oxford)  
**Tomasz Kubin** (Uniwersytet Śląski)  
**Marek Maciejewski** (Uniwersytet Wrocławski)  
**Gerhard Meiser** (Universität Halle)  
**Włodzimierz Mich** (Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej  
w Lublinie)  
**Tomasz Młynarski** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Agnieszka Nitszke** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Andrea Schmidt** (Pecs University)  
**Mieczysław Smoleń** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Barbara Stoczewska** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Lucjan Suchanek** (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa  
w Oświęcimiu)  
**Krzysztof Szczerski** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Dariusz Szpopper** (Uniwersytet Gdański)  
**Przemysław Tacik** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Janusz J. Węc** (Uniwersytet Jagielloński)  
**Howard Williams** (Aberystwyth University)  
**Marta Witkowska** (Uniwersytet Warszawski)  
**Łukasz Wróblewski** (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)  
**Ryszard Zięba** (Uniwersytet Warszawski)

Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych  
i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

# POLITEJA

NR 3 (54)

KRAKÓW 2018

Traktat lizboński. Dobre rozwiązanie w czasach kryzysów?  
pod redakcją Janusza J. Węca i Agnieszki Nitszke

## RADA PROGRAMOWA

**Prof. Jerzy Axer** (Uniwersytet Warszawski)

**Prof. Andrea Ciampani** (LUMSA, Roma)

**Prof. Břetislav Dančák** (Masaryk University, Brno)

**Prof. Rahul Peter Das** (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

**Prof. Taras Finikov** (KROK University, Kyiv)

**Prof. Saleh K. Hamarneh** (Jordan University)

**Prof. Ferenc Hörcher** (Pázmány Péter Catholic University, Budapest)

**Prof. Alvydas Jokubaitis** (Vilnius University)

**Prof. Wiesław Kozub-Ciembroniewicz** (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków  
Międzynarodowych UJ)

**Prof. Zdzisław Mach** (Instytut Europeistyki UJ)

**Prof. Andrzej Mania** (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

**Prof. Tadeusz Paleczny** (Instytut Studiów Międzykulturowych UJ)

**Prof. Dorota Praszalowicz** (Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych UJ)

**Prof. Anna Rażny** (Instytut Rosji i Europy Wschodniej UJ)

**Prof. John Robertson** (Cambridge University)

**Prof. Irena Stawowy-Kawka** (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków  
Międzynarodowych UJ)

**Prof. Noël O'Sullivan** (University of Hull)

**Prof. Adam Walaszek** (Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych UJ)

**Prof. Andrey Yuriyevich Shutov** (Lomonosov Moscow State University)

**Prof. Andrzej Zięba** (Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

## REDAKTOR NACZELNY CZASOPISMA

**Prof. Bogdan Szlachta**

(Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

## SEKRETARZ REDAKCJI CZASOPISMA

**Dr hab. Dorota Pietrzyk-Reeves**

(Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

**Dr Arkadiusz Górniewicz**

(Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ)

# SPIS TREŚCI

## ARTYKUŁY

### TRAKTAT LIZBOŃSKI. DOBRE ROZWIĄZANIE W CZASACH KRYZYSÓW?

**Ewa Bujwid-Kurek**, *Państwa o proveniencji jugosłowiańskiej w procesie rozszerzania Unii Europejskiej – refleksja politologiczna*

**Józef M. Fiszer**, *Czy Brexit przyspieszy rewizję traktatu lizbońskiego i uratuje Unię Europejską?*

**Janusz J. Węc**, *Reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w latach 2016-2017*

**Beata Molo**, *Regulacje na rzecz bezpieczeństwa dostaw i w sytuacjach kryzysowych przed i po wejściu w życie traktatu z Lizbony na przykładzie zaopatrzenia w gaz ziemny*

**Leszek Kwieciński**, *Polityka w zakresie badań i rozwoju technologicznego Unii Europejskiej jako przykład integracji formalnie i faktycznie zróżnicowanej*

**Beata Kosowska-Gąstoł**, *Wpływ traktatu lizbońskiego na europejskie partie polityczne*

**Tomasz Kubin**, *Znaczenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście deficytu demokracji w Unii Europejskiej*

**Dominik Sieklucki**, *Zasady kształtowania reprezentacji politycznej w Parlamencie Europejskim w świetle regulacji traktatu z Lizbony*

**Krzysztof Szewior**, *Proces boloński – pomiędzy oczekiwaniem i środowiskowym rozczarowaniem?*

**Barbara Curyło**, *„Dyplomatyczna Republika Europy”? Rozważania na temat wpływu wybranych rozwiązań lizbońskich na dyplomację UE w multilateralnym środowisku międzynarodowym*

**Łukasz Danel**, *Prawno-konstytucyjne implikacje wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej – perspektywa brytyjska*

**Michał Dulak**, *Funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania w latach 2010-2016 i perspektywy jego reformy*

**Marcin Galent**, *Kryzys systemowy strefy euro w cieniu traktatu z Maastricht i traktatu z Lizbony*

**Ewa Kamarad**, *Wpływ traktatu lizbońskiego na unijne prawo prywatne międzynarodowe*

**Adam Kirpsza**, *Evaluating the impact of the Lisbon Treaty on the European Union's legislative productivity*

**Elżbieta Mach**, *Edukacyjne implikacje traktatu lizbońskiego*

**Agnieszka Nitszke**, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – nowa jakość dyplomacji unijnej?*

**Agnieszka Parol**, *Wpływ traktatu z Lizbony na zintegrowane zarządzanie granicami Unii Europejskiej*

**Anna Paterek**, *Traktat lizboński i jego implikacje dla francusko-niemieckiej współpracy w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*

**Renata Śliwa**, *Proces regulacji unijnych w świetle traktatu z Lizbony a istota koncepcji narzędzia Oceny Wpływu*

**Przemysław Tacik**, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony: próba bilansu*

**Krzysztof Załucki**, *Wpływ traktatu lizbońskiego na regulacje imigracyjne UE ze szczególnym uwzględnieniem zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi*

**Paulina Antoń**, *Wpływ traktatu lizbońskiego na zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*

**Wawrzyniec Banach**, *Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Turcji, Jordanii i Libanu w kontekście kryzysu migracyjnego*

**Karolina Korska**, *Wpływ traktatu z Lizbony na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa*

**Olesia Tkachuk**, *Znaczenie traktatu lizbońskiego dla rozwoju współpracy między Unią Europejską a jej państwami sąsiedzkimi*

Ewa BUJWID-KUREK

Uniwersytet Jagielloński

[ewa.bujwid-kurek@uj.edu.pl](mailto:ewa.bujwid-kurek@uj.edu.pl)

## PAŃSTWA O PROWENIENCJI JUGOSŁOWIAŃSKIEJ W PROCESIE ROZSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ – REFLEKSJA POLITOLOGICZNA

**ABSTRACT** Post-Yugoslav states in the EU enlargement process – political reflection

The main research goal of the article is the assessment of the degree of preparation Post-Yugoslav state for accession to the European Union. The analysis included states such as the Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Serbia, Montenegro and the Republic of Kosovo (in the order of announcing independence). An in-depth analysis confirms that the Republic of Macedonia, the Republic of Serbia and the Republic of Montenegro have the status of EU candidate states. The other two: Bosnia and Herzegovina and the Republic of Kosovo have the status of potential EU candidates. According to the European Commission, the Republic of Serbia and Montenegro have the highest chances of EU membership, probably in 2025. There are many problems that the Post-Yugoslav states are struggling with. These states have to “learn” democracy. It should underline that there are still unregulated matters as like as rule of law (implementation in practice), corruption or crime (including organized crime) as well.

**Keywords:** EU enlargement process, EU membership, Post-Yugoslav states

**Słowa kluczowe:** proces rozszerzenia UE, członkostwo w UE, państwa o proveniencji jugosłowiańskiej

*Rozszerzenie służy realizacji strategicznych interesów Unii Europejskiej dotyczących stabilności, bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom. Przyczynia się ono do zwiększania dobrobytu i możliwości wzrostu gospodarczego [...]¹.*

## WPROWADZENIE

Kraje byłej Jugosławii, mierzące się z bytem jako samodzielne państwa, profilując swoją politykę wewnętrzną i zewnętrzną, znalazły się w obliczu wielu nowych wyzwań. Jednym z nich była integracja europejska. Wszystkie państwa wywodzące się z multietnicznej federacji jugosłowiańskiej: Republika Słowenii, Republika Chorwacji, Republika Macedonii, Bośnia i Hercegowina, Republika Serbii, Czarnogóra i Republika Kosowa za swój priorytet uznały uzyskanie statusu pełnoprawnego członka Unii Europejskiej. By zrealizować ten cel, każde państwo musi spełnić ściśle określone wymagania (zarówno polityczne, jak i gospodarcze), wynikające z kryteriów kopenhaskich. Unia Europejska, posługując się narzędziem *screeningu*, precyzyjnie monitoruje stopień przygotowania do członkostwa każdego państwa, analizując i oceniając osobno każdy przypadek.

Spośród państw pojugosłowiańskich pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej są Republika Słowenii (od 1 maja 2004 r.) i Republika Chorwacji (od 1 lipca 2013 r.). Pozostałe państwa: Republika Macedonii, Bośnia i Hercegowina, Republika Serbii, Czarnogóra i Republika Kosowa wciąż jeszcze oczekują na uzyskanie statusu pełnoprawnego członka UE<sup>2</sup>. Jakie przeszkody w staraniach o członkostwo w Unii Europejskiej napotykają te państwa? Dlaczego w interesie UE jest rozszerzanie o coraz to nowe państwa, w tym rekrutujące się z niezwykle konfliktogenego obszaru bałkańskiego? Nadto ciekawe wydaje się ustalenie katalogu wspólnych problemów, z którymi zmagają się państwa zainteresowane integracją w ramach Unii Europejskiej, oraz tego, czy istnieją jakieś problemy osobliwe, szczególnie trudne do wyeliminowania, dotyczące państw pojugosłowiańskich.

Za główny cel badawczy niniejszych rozważań przyjęto próbę odpowiedzi na postawione wyżej pytania, które – zwłaszcza w analizie politologicznej – wydają się bardzo istotnymi problemami badawczymi. W toku rozważań wykorzystane zostaną metody badawcze właściwe dla nauk społecznych, w tym szczególnie metoda opisowa, przyczynowo-skutkowa i komparatystyczna, oraz oceny będące wynikiem monitorowania aktualnej sytuacji w państwach poddanych analizie. W toku wywodu zachowany zostanie porządek wedle kolejności ogłaszania aktów niepodległości przez państwa. Dlatego najpierw zostanie poddana analizie Republika Macedonii (samodzielne państwo od 17 października 1991 r.), następnie Bośnia i Hercegowina, Republika

<sup>1</sup> Komisja Europejska, 2009 – rok Bałkanów Zachodnich, Bruksela, 5 XI 2008, IP/08/1638, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1638\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1638_pl.htm), 5 V 2018.

<sup>2</sup> Na ten temat szerzej zob. E. Bujwid-Kurek, „Nieumijne” państwa pojugosłowiańskie w obliczu integrującej się Europy – *uwag kilka*, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47, s. 169-186.



Serbii, Czarnogóra i, jako ostatnia, Republika Kosowa. Pominięto państwa posiadające pełnoprawne członkostwo w Unii Europejskiej: Republikę Słowenii i Republikę Chorwacji.

Warto zauważyć, iż celem strategicznym o kluczowym dla Unii Europejskiej znaczeniu jest obecnie przyjęcie do swojego grona państw bałkańskich, w tym pojugosłowiańskich. O członkostwo w Unii może ubiegać się wyłącznie to państwo europejskie, które spełnia ściśle określone warunki: wyraża szacunek dla wartości demokratycznych, posiada stabilne instytucje demokratyczne gwarantujące rządy prawa i przestrzeganie prawa mniejszości narodowych oraz etnicznych, ma sprawnie funkcjonującą gospodarkę oraz zdolność do podejmowania i wykonywania obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej<sup>3</sup>. W kontekście podjętej problematyki warto zauważyć, iż każde z wziętych tu pod uwagę państw, w pełni świadome swej powinności w kwestii ubiegania się o członkostwo w UE, podejmuje działania zgodnie z procedurą akcesji przewidzianą w art. 49 TUE<sup>4</sup>.

## 1. OCENA PARTYCYPACJI W PROCESIE ROZSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ ( STAN NA MAJ 2018)

### 1.1. Republika Macedonii

Republika Macedonii (Była Jugosłowiańska Republika Macedonii)<sup>5</sup> wnioszek o członkostwo w UE złożyła w marcu 2004 r. Do grona państw kandydujących została włączona ponad rok później, bo w grudniu 2005 r. Od 2008 r. czyniono starania o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, każdorazowo odrzucane, mimo że Komisja Europejska w październiku 2013 r. po raz kolejny je rekomendowała. Dopiero w 2017 r. KE zaleciła rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Rodzi się więc pytanie: dlaczego tak długo odwlekano tę – jakże ważną dla Macedonii – decyzję? Głównym powodem, dla którego przez długi czas nie rozpoczynano negocjacji akcesyjnych z Republiką Macedonii, był

<sup>3</sup> *Balkany Zachodnie: Kolejny kierunek rozszerzenia Unii Europejskiej?*, [online] [www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20180126S5094113/ball](http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20180126S5094113/ball), 23 III 2018. Zob. też: R. Zawistowska, *Miejsce Bałkanów Zachodnich w polityce Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2012, nr 7, s. 200-219.

<sup>4</sup> Art. 49 TUE Wniosek o członkostwo w Unii: *Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2 i zobowiązuje się je wspierać może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzieloną większością głosów jego członków. Brane pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską.* Zob. *Traktat o Unii Europejskiej*, stan prawny na 9 V 2018, Dz.U. UE 2004, 90.864/30, [online] [www.arslege.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78](http://www.arslege.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78), 9 V 2018.

<sup>5</sup> W rejestrze ONZ i Unii Europejskiej widnieje pod nazwą Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). Zob. też: R. Podgórzkańska, *Perspektywy integracji państw pojugosłowiańskich z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 111.

– i nadal pozostaje – nierozstrzygnięty spór z Grecją o nazwę państwa „Macedonia”<sup>6</sup>. Jedną z przeszkód stojących na drodze do rozpoczęcia negocjacji stało się także nieporozumienie Macedonii z Bułgarią o projekt traktatu międzypaństwowego. W sprawozdaniach Komisji Europejskiej i rezolucjach Parlamentu Europejskiego z lat 2015, 2016 i 2017 zwraca się uwagę na problemy, z którymi zmagają się przygotowująca się do pełnoprawnego członkostwa w UE Macedonia. Są wśród nich: przestępczość, korupcja, utrwalone silne struktury mafijne, trudności w prowadzeniu dialogu politycznego i konsultacji społecznych, brak reformy policji i sądownictwa oraz reformy administracji publicznej. Zwraca się także uwagę na nieodpowiednio prowadzoną politykę państwa w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy. Poważny niepokój budzą też przypadki łamania prawa podczas wyborów, szczególnie parlamentarnych, zwłaszcza na terenach zamieszkałych przez szacowaną na ok. 24% mniejszość albańską. Podkreśla się również konieczność kontynuowania realizacji postanowień z porozumienia z Prżino<sup>7</sup> oraz przywiązuje się dużą wagę do postępów we wdrażaniu pilnych reform w obszarach priorytetowych.

## 1.2. Bośnia i Hercegowina

Bośnia i Hercegowina (BiH) usamodzielniała się jako czwarta republika federacji jugosłowiańskiej, tworząc dwupodmiotową strukturę państwa. Dnia 25 listopada 2005 r. rozpoczęła negocjacje z UE, a trzy lata później, 16 czerwca 2008 r., wynegocjowano i podpisano Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu. Jednak jego wejście w życie zostało wstrzymane, przede wszystkim z powodu niewykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Warto jednak pamiętać, że już w 2000 r. Bośnia i Hercegowina wraz z Komisją Europejską utworzyła Konsultacyjną Grupę Roboczą; Komisja wyznaczyła dla tego kraju powinności o kluczowym znaczeniu, które musi on wypełnić, by zostać przyjętym do UE<sup>8</sup>.

Obecnie obowiązuje jedynie umowa przejściowa dotycząca handlu i wszystkich kwestii z tym związanych. Bośnia i Hercegowina nie ma statusu oficjalnego kandydata do Unii Europejskiej, nie rozpoczęto też negocjacji o członkostwo; jest potencjalnym kandydatem, a data jej wejścia do UE jest wciąż jeszcze bliżej nieokreślona. Główne zastrzeżenia kierowane pod adresem BiH są związane z niestabilnością państwa rozumianego jako polityczna organizacja społeczeństwa oraz z zagrożeniami generowanymi jego

<sup>6</sup> Dwa państwa członkowskie UE: Grecja i Cypr są nieprzejednane w kwestii używania nazwy państwa „Macedonia” i zapowiadają zablokowanie wejścia Republiki Macedonii do Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> Dzięki mediacji UE 15 VII 2015 r. wypracowano w Macedonii porozumienie między ówczesnym rządem a opozycją, umożliwiające wyjście tego kraju z głębokiego kryzysu. Porozumienie to zostało podpisane przez cztery główne partie polityczne; zdecydowano w nim o przyspieszonych wyborach, które miały się odbyć w kwietniu 2016 r.

<sup>8</sup> D. Lopandić, J. Kronja, *Regionalne inicjative i multilateralna saradnjana Balkanu*, Beograd 2010, s. 221. Zob. też: D. Wybranowski, *Bośnia i Hercegowina wobec Unii Europejskiej – trudna droga ku stowarzyszeniu. Problemy i wyzwania polityki UE na Bałkanach Zachodnich na początku XXI wieku*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009, nr 10, s. 220-235.

problematiczną strukturą. Szczególną uwagę zwraca się na tendencje separatystyczne Serbów zamieszkujących Republikę Serbską w Bośni i Hercegowinie. Poważny problem stwarza też istniejący podział państwa i brak woli porozumienia między ludnością ją zamieszkującą: Chorwatami, Serbami, Bośniakami. BiH zmagają się z podobnymi problemami jak Macedonia. Te, które najtrudniej wyeliminować, to: przestępczość, korupcja, utrwalone, silne struktury mafijne. Również gospodarka jest rozwinięta zbyt słabo, by sprostać wymogom stawianym przez UE: wolnemu rynkowi, wolnej konkurencji, jednolitemu rynkowi. Zważywszy na te kwestie, można uznać za w pełni uzasadnioną opinię, że członkostwo w Unii Europejskiej jest dla tego państwa wciąż jeszcze odległą przyszłością. W prognozach – według mnie nadmiernie optymistycznych – szacuje się, że Bośnia i Hercegowina może stać się członkiem Unii Europejskiej w 2026 r.<sup>9</sup> Nie będzie to jednak możliwe bez przeprowadzenia dogłębnych reform instytucjonalnych. Jest to bowiem państwo wyjątkowo trudno poddające się rygorom jakichkolwiek reform, szczególnie tych, których restrykcyjnie wymaga Unia Europejska.

### 1.3. Republika Serbii

Republika Serbii złożyła wnioski o członkostwo w Unii Europejskiej trzy lata po ogłoszeniu aktu niepodległości, 23 grudnia 2009 r. Negocjacje akcesyjne zostały rozpoczęte decyzją Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r., co ocenia się jako wyraz uznania dla postępów Serbii w kwestii normalizacji stosunków z Kosowem. Rok wcześniej, 1 marca 2012 r., Serbia uzyskała oficjalny status kraju kandydującego, zaś 21 stycznia 2014 r. rozpoczęła negocjacje. Obecnie trwa *screening*<sup>10</sup>.

Republika Serbii jest w trakcie negocjacji przystąpienia do Unii Europejskiej, jednak wciąż jeszcze zgłaszane są pod jej adresem liczne zastrzeżenia. Najpoważniejszym jest nierozwiązana kwestia statusu Kosowa<sup>11</sup>. Tymczasem Unia warunkuje członkostwo Republiki Serbii uznaniem przez nią samodzielności Republiki Kosowa. Warto zauważyć, iż implementacja porozumienia zawartego przez Republikę Serbii z Republiką Kosowa w Brukseli 19 kwietnia 2013 r. może znacznie przyspieszyć członkostwo Republiki Serbii w UE. Ale kraj ten wciąż zmagają się z wieloma problemami: słabą gospodarką<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> Szerzej zob. P. Rosiak, *Bośnia i Hercegowina: modelowy brak stabilności gospodarczej*, [online] <http://forsal.pl/arykuly/1039610,bosnia-i-hercegowina-modelowy>, 12 X 2017.

<sup>10</sup> Procedura oceny państwa kandydującego do UE pod względem zgodności z prawem obowiązującym w Unii Europejskiej. Zob. *Screening*, [online] <https://sjp.pwn.pl/sjp/screening;2574997.html>, 23 III 2018.

<sup>11</sup> M. Szpala, *Serbia: kandydat do UE*, Biuro Analiz Sejmowych, „Infos” 2008, nr 4, s. 3, [online] [orka.sejm.opov.pl/WydBas.nfs/o/8DA6FFCACF30FC1CC1257F640045810C/\\$file/info](http://orka.sejm.opov.pl/WydBas.nfs/o/8DA6FFCACF30FC1CC1257F640045810C/$file/info), 23 III 2018. Zob. też: B. Bobev, *Serbs in Kosovo as an Argument in the Process of Euro-Integration of the Two Balkan Countries*, [w:] *Republika Serbii. Aspekty polityki wewnętrznej i międzynarodowej*, red. A. Jagęłło-Szostak, Wrocław 2016, s. 151-163; E. Bujwid-Kurek, *Republika Serbii w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja*, Kraków 2012, *passim*.

<sup>12</sup> M. Stamenović, B. Gulan, B. Dragaš, *Srbija danas. Savremeni aspekti neoliberalizma, ekonomije, demografije, zdatstva, bezbednosti i tranzicije*, Novi Sad 2017. Zob. też: M. Stepić, *Srpsko pitanje. Geopolitičko pitanje*, Beograd 2004, s. 305-349.

korupcją<sup>13</sup>, ubóstwem, którym dotknięte są szczególnie gminy serbskie w północnej części Kosowa, słabym przestrzeganiem prawa<sup>14</sup>, przestępczością, brakiem reformy sądownictwa, policji, administracji publicznej. Wydawać by się mogło, że balansująca między Federacją Rosyjską a Unią Europejską zmuszona do podjęcia decyzji Serbia wybierze kierunek prorosyjski, jednak – co potwierdza wypowiedź premier rządu Republiki Serbii Any Brnabić z 2017 r. – jeśli trzeba będzie wybierać, kierunek będzie unijny. Premier nie wykluczała również członkostwa Serbii w Unii Europejskiej już za cztery lata, tj. w 2021 r.<sup>15</sup>, jednak – jak wynika z opinii Komisji Europejskiej z 6 lutego 2018 r. – data ta jest nierealna i systematycznie oddala się. Komisja jako najbardziej prawdopodobną datę wstąpienia Republiki Serbii do Unii Europejskiej prognozuje dopiero rok 2025<sup>16</sup>.

Trzeba pamiętać, że dotychczas spośród otwartych 12 rozdziałów akcesyjnych zamknięte zostały 2: rozdział 20 i rozdział 26. Rozdział 20 dotyczy polityki w zakresie przedsiębiorstw i przemysłu, a jego zamknięcie wynikało ze zobowiązania Serbii do przygotowania i rozpoczęcia wprowadzania kompleksowej strategii rozwoju przemysłu wspieranego przez system parametryczny wyznaczony przez Unię Europejską. Rozdział 26 dotyczy zaś edukacji i kultury – Serbia została oceniona jako państwo dobrze przygotowane w obu dziedzinach i pod tym względem spełnia oczekiwania Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Jednocześnie stwierdzono, że przez cały okres akcesyjny będzie trwał proces monitorowania postępów Serbii w dostosowaniu do przepisów unijnych<sup>18</sup>.

#### 1.4. Czarnogóra

Podobnie jak Republika Serbii, w 2006 r. swoją niepodległość ogłosiła Czarnogóra. Już w grudniu 2009 r. złożyła ona wniosek o członkostwo w Unii Europejskiej. Zgodnie z istniejącą w UE procedurą oceniono, że państwo to osiągnęło niezbędny stopień zgodności z kryteriami stawianymi państwom członkowskim i spełniło priorytety Komisji Europejskiej. W grudniu 2010 r. Czarnogóra uzyskała status kraju kandydującego do UE. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu Unii Europejskiej z tym krajem obowiązuje od 2010 r.

<sup>13</sup> S. Bolčić, *Razaranje i rekonstitucija društva: Srbija na prelazu u XXI vek*, Beograd 2013, s. 174- 185.

<sup>14</sup> J. Trkulja, *Nemoć prava. Pravno-politikološke rasprave*, Beograd 2016, s. 132-140.

<sup>15</sup> *Polityka zagraniczna*, [online] <http://balkanistyka.org/category/polityka-2/polityka-zagraniczna>, 11 VII 2017.

<sup>16</sup> *Balkany Zachodnie...*

<sup>17</sup> Rada Unii Europejskiej, *Piąte ministerialne posiedzenie konferencji akcesyjnej z udziałem Serbii*, Komunikat Prasowy 89/17, 27 II 2017, [online] [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/27/accesion0conference](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/27/accesion0conference), 23 III 2018.

<sup>18</sup> Decyzja taka zapadła podczas spotkania w Luksemburgu 20 VI 2017 r. Brali w nim udział m.in.: wice-premier Malty Louis Grech; reprezentujący Komisję Europejską Johannes Hahn, komisarz ds. europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji rozszerzeniowej; delegat Republiki Serbii, minister bez teki ds. integracji europejskiej Jadranka Joksimović. Zob. Council of the EU, *Sixth Meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial Level Luxembourg*, Komunikat Prasowy 384/17, 20 VI 2017, [online] [www.consilium.europa.eu/pl/press-releases/2017/06/20/Serbia-6th-accesion](http://www.consilium.europa.eu/pl/press-releases/2017/06/20/Serbia-6th-accesion), 23 III 2018.

Aktualnie Czarnogóra jest w trakcie negocjacji przystąpienia do UE. W kontekście prowadzonych rozważań należy zwrócić uwagę, że to właśnie Czarnogóra, która rozpoczęła negocjacje akcesyjne 29 czerwca 2012 r., ma szansę wejść do Unii Europejskiej w najkrótszym czasie. Spośród wszystkich branych tu pod uwagę państw poługosłowiańskich wyróżnia się ona największym zdyscyplinowaniem, co pozwala jej na terminową realizację wszelkich wymagań stawianych przez UE. Opinia ta opiera się na ocenie stopnia zaawansowania prowadzonych negocjacji. Do końca grudnia 2016 r. otwarto aż 26 z łącznej liczby 35 rozdziałów negocjacyjnych<sup>19</sup>. Pół roku wcześniej, 30 czerwca 2015 r., podczas trzeciej sesji konferencji akcesyjnej w Brukseli, negocjatorzy<sup>20</sup> uzgodnili otwarcie rozdziału 16 oraz rozdziału 30. Rozdział 16 dotyczący podatków szczegółowo precyzuje przepisy w obszarach wymagających dostosowania prawa Czarnogóry do prawa Unii Europejskiej, postępów w dziedzinie VAT, akcyzy i podatków bezpośrednich. W tym samym rozdziale jest mowa o zdolnościach administracyjnych i wymaganiach infrastruktury w centralnych i lokalnych urzędach skarbowych w celu egzekwowania przepisów podatkowych, pobierania podatków i kontrolowania podatników. Także w tym rozdziale poruszana jest kwestia przygotowania systemów informatycznych dla organów podatkowych i połączeń międzysystemowych dotyczących VAT (VIES) i akcyzy (EMCS), także tych umożliwiających wymianę informacji w dziedzinie podatków bezpośrednich<sup>21</sup>.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Czarnogóra, wywiązując się z nałożonych nań zobowiązań finansowych, aktywnie partycypuje w budżecie UE<sup>22</sup>. Należy też zauważyć, że od 5 czerwca 2017 r. Czarnogóra jest członkiem NATO, co – choć jeszcze nieformalnie – zbliża ją do państw unijnych o „podwójnym” członkostwie: w UE i w NATO. Komisja Europejska w wyrażonej 6 lutego 2018 r. opinii szacuje, że Czarnogóra, podobnie jak Republika Serbii, ma realne szanse na członkostwo w Unii w 2025 r.<sup>23</sup>

## 1.5. Republika Kosowa

Republika Kosowa jako samodzielne państwo uznane przez większość państw członków UE także aspiruje do członkostwa w Unii Europejskiej. Pięć lat po ogłoszeniu przez Kosowo aktu niepodległości (17 lutego 2008 r.) Rada Europejska wyraziła zgodę na rozpoczęcie negocjacji w sprawie Układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. I choć według Komisji Europejskiej Kosowo jest wyłącznie obszarem administracyjnym Serbii

<sup>19</sup> Parlament Europejski, *Noty faktograficzne o Unii Europejskiej. Balkany Zachodnie*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftu>, 12 VII 2017.

<sup>20</sup> Unia Europejska reprezentowana była przez stałą przedstawicielkę Łotwy przy UE Ilze Juhansone, Czarnogórę reprezentowała Andrija Pejović, sekretarz stanu ds. europejskich, główna negocjatorka wejścia Czarnogóry do UE. Zob. Rada Unii Europejskiej, *Czarnogóra i UE otwierają kolejne dwa rozdziały negocjacyjne w procesie akcesyjnym*, Komunikat Prasowy 159/15, 30 III 2015, [online] [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015.03.03/montenegro-eu-op](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015.03.03/montenegro-eu-op), 23 III 2018.

<sup>21</sup> *Tamże*.

<sup>22</sup> Co dzieje się w ramach programu Fiscalis 2020.

<sup>23</sup> *Balkany Zachodnie...*

pozostającym pod międzynarodowym nadzorem, to wcale nie przeszkodziło w negocjacjach, rozpoczętych 28 października 2013 r.<sup>24</sup> 27 października 2015 r. podpisano porozumienie<sup>25</sup>, które weszło w życie 1 kwietnia 2016 r.<sup>26</sup>

Pamiętać też trzeba, że 6 października 2008 r., wkrótce po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo, w ramach pomocy finansowej podpisano Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) – umowę o dofinansowaniu rocznego programu dla Kosowa<sup>27</sup>. W związku z tym zostało ono zobowiązane do podjęcia działań w zakresie przestrzegania prawa, zwalczania przestępczości, w tym przestępczości zorganizowanej, zadbania o konserwację zabytków (głównie monasterów prawosławnych i mienia kulturowego). Fundusze te miały być także przeznaczone na wsparcie działalności niezależnych mass mediów, poprawę infrastruktury i oszczędne użytkowanie energii, w tym wdrożenie systemu energetycznych zasobów energii odnawialnej, usprawnienie gospodarki, szkolnictwa, rynku pracy i polityki zdrowotnej<sup>28</sup>.

Katalog najpilniejszych, wciąż wymagających rozwiązania problemów, z którymi bezwzględnie musi uporać się Republika Kosowa, jest bardzo obszerny. Pierwsze miejsce, podobnie jak w przypadku Serbii, zajmuje nierozwiązany, mimo zawartego w 2013 r. w Brukseli porozumienia, spór serbsko-kosowski o status Republiki Kosowa jako samodzielnego państwa. Inne kwestie, które oddalają ją od członkostwa w Unii Europejskiej, to m.in.: słaba gospodarka, silne struktury mafijne, oskarżenia o zbrodnie wojenne, brak instrumentów kontroli mniejszości serbskiej i romskiej, niszczenie zabytków kultury prawosławnej, brak reformy administracji, brak reformy sądownictwa odpowiadającej wymogom stawianym przez UE. Za jedną z podstawowych przeszkód dla członkostwa Republiki Kosowa w Unii uważa się brak oficjalnego uznania przez Unię Europejską jej niepodległości<sup>29</sup>. Republika Kosowa, podobnie jak Bośnia i Hercegowina, wciąż jeszcze ma status potencjalnego kandydata.

Spośród omawianych państw największe szanse na członkostwo w UE mają według Komisji Europejskiej Czarnogóra i Republika Serbii. Pozostałe: Republika Macedonii, Bośnia i Hercegowina oraz Republika Kosowa ciągle jeszcze pozostają na

<sup>24</sup> Porozumienie o stabilizacji i stowarzyszeniu z Kosowem, tzw. *formuła EK – only*, zawarto w maju 2014 r. *EU Starts the Stabilisation and Association Agreement Negotiations with Kosovo*, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-938\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-938_en.htm?locale=en), 1 III 2016.

<sup>25</sup> *Stabilisation and Association Agreement between in European Union and Kosovo signed*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27/kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>, 1 III 2016.

<sup>26</sup> Pomoc finansowa udzielona przez Komisję Europejską wyniosła 122,7 mln euro. Zob. *Kosovo*, [online] <https://ec.europa.eu/neighbourhood-europa-enlargement/countries/detailed-country>, 6 IV 2016.

<sup>27</sup> Więcej zob. *Kosovo (under UNSCR 1244) 2008 Progress Report*, Commission Staff Working Document, [online] [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/ner/files/pdf/press\\_corner/lecy-documents/raports\\_nov\\_2008/Kosovo\\_progrss\\_raport](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/ner/files/pdf/press_corner/lecy-documents/raports_nov_2008/Kosovo_progrss_raport), 8 V 2018.

<sup>28</sup> *Welcome Europe*, [online] <https://www.welcomeeurope.com>. 16 X 2017.

<sup>29</sup> Spośród 28 państw członkowskich UE 23 uznały niepodległość Kosowa, 3 (Cypr, Hiszpania, Rumunia) oficjalnie go nie uznały, zaś 2 (Grecja i Słowacja) nie wyraziły w tej sprawie oficjalnego stanowiska.

etapie przygotowania i czekają w „blokach startowych” na przyznanie rozdziałów negocjacyjnych<sup>30</sup>. Należy zauważyć, że wszystkie te państwa – bez względu na to, czy przyznano im już rozdziały negocjacyjne – korzystają z funduszy Unii Europejskiej oraz porad (konsultacji) dotyczących zawierania umów o stabilizacji i stowarzyszeniu, które mają im zapewnić otwarty dostęp do rynku wewnętrznego UE. Pamiętać też trzeba, że warunkiem *sine qua non* tego, by państwo zostało przyjęte do Unii Europejskiej, jest zgoda Parlamentu Europejskiego. Dnia 6 lutego 2018 r. Komisja Europejska opublikowała dokument strategiczny w sprawie rozszerzenia. Jej przedstawiciele, rozważając przyjęcie Czarnogóry i Serbii do Unii Europejskiej, dyskutowali z posłami o strategii podczas debaty plenarnej w Strasburgu. Posłowie z nieskrywanym zadowoleniem przyjęli decyzję o rozszerzeniu Unii, jednak zwracali uwagę na pilną potrzebę przeprowadzenia niezbędnych reform nie tylko w ich państwach, lecz także na obszarze całego regionu bałkańskiego<sup>31</sup>. Sprawozdawca ds. Serbii w Parlamencie Europejskim, niemiecki eurodeputowany David McAllister (Europejska Partia Ludowa, EPL) stwierdził: *stabilność, dobrobyt i pokój na kontynencie można zapewnić tylko wtedy, gdy my, Unia Europejska, poprzemy te kraje, by sprostały różnym wyzwaniom strukturalnym i pokonały różne lokalne problemy*<sup>32</sup>, a wypowiadający się w kwestii wstąpienia Czarnogóry do UE Charles Tannock (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy, EKR), sprawozdawca ds. Czarnogóry, zwrócił uwagę, że *rok 2025 jest dość oddalony, ale nie możemy ignorować rosnącego sceptycyzmu w niektórych częściach Unii Europejskiej wobec wszystkich przyszłych rozszerzeń, ze szczególnym niepokojem w kwestii korupcji i zorganizowanej przestępczości*<sup>33</sup>.

## PODSUMOWANIE

Odpowiadając na postawione pytania badawcze, można stwierdzić, że wszystkie brane pod uwagę w analizie państwa pojugosłowiańskie ubiegają się o członkostwo w Unii Europejskiej. Jednakże dopiero zaczynają one uczyć się „zachowań”, których wymaga od nich Unia. Najbardziej typowe i najczęściej powtarzające się w nich problemy są związane z ustanowieniem demokratycznego państwa prawnego, w tym przeprowadzenie reform: sądownictwa, policji, administracji państwowej. Wciąż jeszcze występują najtrudniejsze do wyeliminowania zjawiska: korupcji, przestępczości na szeroką skalę, w tym szczególnie niebezpiecznej przestępczości zorganizowanej. Dostrzegalną słabością jest też niewystarczająco rozwinięta gospodarka, wciąż nie dość dobrze przygotowana, by sprostać prywatyzacji, wolnemu rynkowi, wolnej konkurencji. Zainteresowanie Unii Europejskiej państwami mającymi trudności z przeprowadzeniem reform mogłoby zdumiewać, jednak wyjaśnia je troska o bezpieczeństwo w Europie. Nowe

<sup>30</sup> *Balkany Zachodnie...*

<sup>31</sup> *Tamże.*

<sup>32</sup> *Tamże.*

<sup>33</sup> *Tamże.*

państwa bałkańskie, jak dowodzą wydarzenia z przeszłości, mogą stać się zarzewiem otwartych konfliktów zbrojnych, dlatego zainteresowanie Unii jest uzasadnione.

## BIBLIOGRAFIA

- Balkany Zachodnie: Kolejny kierunek rozszerzenia Unii Europejskiej?*, [online] [www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20180126S5094113/ball](http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/world/20180126S5094113/ball).
- Bolčić S., *Razaranje i rekonstitucija društva: Srbija na prelazu u XXI vek*, Beograd 2013.
- Bujwid-Kurek E., „Nieujmijne” państwa południowe w obliczu integrującej się Europy – uwagi kilka, „Studia Politologiczne” 2018, vol. 47.
- Bujwid-Kurek E., *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja*, Kraków 2012.
- Council of the EU, *Sixth Meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level Luxembourg*, Komunikat Prasowy 384/17, 20 VI 2017, [online] [www.consilium.europa.eu/pl/press-releases/2017/06/20/Serbia-6th-accession](http://www.consilium.europa.eu/pl/press-releases/2017/06/20/Serbia-6th-accession).
- EU Starts the Stabilisation and Association Agreement Negotiations with Kosovo*, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-938\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-938_en.htm?locale=en).
- Komisja Europejska, *2009 – rok Bałkanów Zachodnich*, Bruksela, 5 XI 2008, IP/08/1638, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1638\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1638_pl.htm).
- Kosovo*, [online] <https://ec.europa.eu/neighbourhood-europa-enlargement/countries/detailed-country>.
- Kosovo (under UNSCR 1244) 2008 Progress Report*, Commission Staff Working Document, [online] [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press\\_corner/lecyc-documents/reports\\_nov\\_2008/Kosovo\\_progsee\\_raport](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/press_corner/lecyc-documents/reports_nov_2008/Kosovo_progsee_raport).
- Lopandić D., Kronja J., *Regionalne inicijative i multilateralna saradnjana Balkanu*, Beograd 2010.
- Noty faktograficzne o Unii Europejskiej. Balkany Zachodnie*, Parlament Europejski, [online] <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftu>.
- Podgórzanska R., *Perspektywy integracji państw południowych z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.
- Polityka zagraniczna*, [online] <http://balkanistyka.org/category/polityka-2/polityka-zagraniczna>.
- Rada Unii Europejskiej, *Czarnogóra i UE otwierają kolejne dwa rozdziały negocjacyjne w procesie akcesyjnym*, Komunikat Prasowy 159/15, 30 III 2015, [online] [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015.03.03/montenegro-eu-op](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015.03.03/montenegro-eu-op).
- Rada Unii Europejskiej, *Piąte ministerialne posiedzenie konferencji akcesyjnej z udziałem Serbii*, Komunikat Prasowy 89/17, 27 II 2017, [online] [www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/27/accession0conference](http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/27/accession0conference).
- Republika Serbii. Aspekty polityki wewnętrznej i międzynarodowej*, red. A. Jagiełło-Szostak, Wrocław 2016.
- Rosiak P., *Bośnia i Hercegowina: modelowy brak stabilności gospodarczej*, [online] <http://forsal.pl/arykuly/1039610,bosnia-i-hercegowina-modelowy>.



- Screening, [online] <https://sjp.pwn.pl/sjp/screening;2574997.html>.
- Stabilisation and Association Agreement between in European Union and Kosovo Signed, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/27/kosovo-eu-stabilisation-association-agreement/>.
- Stamenović M., Gulan B., Dragaš B., *Srbija danas. Savremeni aspekti neoliberalizma, ekonomije, demografije, zdatstva, bezbednosti i tranzicije*, Novi Sad 2017.
- Stepić M., *Srpsko pitanje. Geopolitičko pitanje*, Beograd 2004.
- Szpala M., *Serbia: kandydat do UE*, Biuro Analiz Sejmowych, „Infos” 2008, nr 4, [online] [orka.sejm.opov.pl/WydBas.nfs/o/8DA6FFCACF30FC1CC1257F640045810C/\\$fle/info](http://orka.sejm.opov.pl/WydBas.nfs/o/8DA6FFCACF30FC1CC1257F640045810C/$fle/info).
- Traktat o Unii Europejskiej*, stan prawny aktualny na 9 V 2018, Dz.U. UE 2004, 90.864/30, [online] [www.arslage.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78](http://www.arslage.pl/traktat-o-unii-europejskiej/k78).
- Trkulja J., *Nemoć prava. Pravno-politikološke rasprave*, Beograd 2016.
- Welcome Europe*, [online] <https://www.welcomeurope.com>.
- Wybranowski D., *Bośnia i Hercegowina wobec Unii Europejskiej – trudna droga ku stowarzyszeniu. Problemy i wyzwania polityki UE na Bałkanach Zachodnich na początku XXI wieku*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2009, nr 10.
- Zawistowska R., *Miejsce Bałkanów Zachodnich w polityce Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2012, nr 7.

---

**Prof. dr hab. Ewa BUJWID-KUREK**, politolog, pracownik naukowo-dydaktyczny w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, w którym pełni funkcję kierownika Katedry Współczesnych Transformacji Politycznych. Obecnie jest także prodziekanem ds. nauki na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ. Jej główne zainteresowania naukowe koncentrują się wokół współczesnej problematyki państw bałkańskich ze szczególnym uwzględnieniem państw powstałych w wyniku dekompozycji federacji jugosłowiańskiej u schyłku XX w. Wśród jej naukowych zainteresowań są też systemy polityczne państw znajdujących się w procesie transformacji ustrojowej, w tym polski system polityczny. Jest autorką kilku monografii z tego zakresu, m.in.: *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne* (2008); *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustroj, konstytucja* (2012); *Transformacja ustroju politycznego wybranych państw Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej* (2015, współautorka); *III Rzeczpospolita Polska 1990-2016. Opinie, dylematy, kontrowersje* (2016, współredakcja), a także licznych artykułów naukowych.



Józef M. FISZER

Polska Akademia Nauk

[fiszer@isppan.waw.pl](mailto:fiszer@isppan.waw.pl)

## CZY BREXIT PRZYSPIESZY REWIZJĘ TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO I URATUJE UNIĘ EUROPEJSKĄ?

**ABSTRACT** Does Brexit previously revise the Lisbon Treaty and rescue European Union?

There is no doubt that Brexit is an unprecedented event in the history of European integration and in the history of the European Union (EU). It will certainly be a turning point not only in the history of the EU, but also in Europe, and will have an impact on their place and role in the new, emerging international order. Today it is very difficult to present an accurate diagnosis, and even more, difficult to predict the future of the EU, Europe, and the whole world after Brexit.

The purpose of this article is an attempt to answer a few questions, especially on the question contained in its title and to present the opportunities and threats for the European Union after Brexit. In addition, the author is trying to answer the question whether, at all, today, nine years after the entry into force of the Treaty of Lisbon, its revision is needed? Does the EU really need a new treaty? Currently, opinions on this subject are divided among researchers and experts. Many also are afraid that Brexit will be the beginning of the end of the Union, that it will lead to the so-called diversified integration and then to its disintegration. Others believe that the Brexit may become an accelerator of the European Union's modernization process, which will, however, require the adoption of a new revision treaty.

**Keywords:** Brexit, European Union, Treaty of Lisbon

**Słowa kluczowe:** Brexit, Unia Europejska, traktat z Lizbony

## WPROWADZENIE

Nie ulega wątpliwości, że Brexit jest bezprecedensowym wydarzeniem w dziejach europejskiej integracji i w historii Unii Europejskiej. Stanowić będzie cezurę w historii nie tylko UE, lecz także Europy i nie pozostanie bez wpływu na ich miejsce i rolę w nowym ładzie międzynarodowym. Do tej pory mieliśmy bowiem do czynienia jedynie z kolejnymi akcesjami do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, czyli z procesem ich poszerzania i pogłębiania, w którego efekcie UE liczy obecnie 28 członków. Natomiast do czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r., który nadał UE osobowość prawną, w prawie unijnym nie było nawet wzmianki o możliwości jej opuszczenia. Traktat lizboński stanowi, że każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi. Jeżeli dane państwo podejmie taką decyzję, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej, która wydaje stosowne wytyczne w tej sprawie. W dniu 29 marca 2017 r. Wielka Brytania podjęła taką decyzję i uruchomiony został art. 50 traktatu o UE, który przewiduje maksymalnie dwa lata na negocjacje. Następnie Rada Unii Europejskiej, stanowiąc większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, zawiera z takim państwem umowę określającą warunki wystąpienia z UE (art. 50 ust. 1-2 TUE)<sup>1</sup>.

Podjęta przez Brytyjczyków w referendum 23 czerwca 2016 r. decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z UE wywołała niekończące się dyskusje i spory wśród polityków tego państwa oraz w Unii i państwach członkowskich, a także wśród ekspertów i badaczy na całym świecie. Brytyjczycy jako pierwsi skorzystali z art. 50 traktatu lizbońskiego i opowiedzieli się za wystąpieniem z UE. Brexit ma wielu zwolenników i przeciwników wśród Brytyjczyków i Europejczyków. U jednych wywołuje radość, u innych złość i strach. Przetrawanie wszystkich implikacji referendum w Wielkiej Brytanii z pewnością długo jeszcze będzie absorbować ten kraj, Europę i cały świat. Konsekwencje Brexitu będą zależały od reakcji Unii Europejskiej na wycofanie się z niej Wielkiej Brytanii. *Notabene*, relacje między Londynem i Brukselą nigdy nie były łatwe, zarówno przed akcesją Zjednoczonego Królestwa do Wspólnot Europejskich w 1973 r., jak i po niej. Wielka Brytania ze względu na swoje położenie geopolityczne oraz potencjały, zwłaszcza gospodarczy i militarny, zawsze odgrywała ważną rolę w dziejach Europy i świata. Obok Niemiec i Francji była najważniejszym uczestnikiem powstałego po II wojnie światowej systemu transatlantyckiego oraz miała istotne znaczenie w procesie integracji Europy<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> *Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane)*, Dz.U. UE 2010, C 83. Por. także: J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 137; *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami, Karta Praw Podstawowych*, wpraw., wybór i oprac. J. Barcz, Warszawa 2010; M. Czarnecki, *BREXIT niezgody*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 5 V, s. 11.

<sup>2</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003; J. Smith, *Europa und das Vereinigte*

Można postawić tezę, że Brexit będzie miał daleko idące konsekwencje – zarówno pozytywne, jak i negatywne – dla UE, a tym samym dla całej Europy oraz jej przyszłości. Uważam, że Brexit poważnie osłabi UE, która po wyjściu Wielkiej Brytanii utraci sporo ze swego potencjału gospodarczego, finansowego, naukowo-technicznego, politycznego, a także militarne. W efekcie cały system euroatlantycki, którego ważnym filarem jest Unia Europejska, ulegnie osłabieniu. Słaby system euroatlantycki nie będzie też efektywnym systemem bezpieczeństwa dla Europy i świata. Brexit osłabi również rolę UE w budowie nowego ładu globalnego, będącego wciąż *in statu nascendi*. To zaś wzmocni pozycję państw należących do tzw. grupy BRIC, zwłaszcza Chin i Rosji. Nowy ład globalny bez UE lub ze słabą Unią będzie ładem bipolarnym, na czele z Chinami i Stanami Zjednoczonymi, lub tripolarnym, tzn. z dominującą rolą Chin, Stanów Zjednoczonych i Rosji. Utworzenie takiego systemu międzynarodowego od dawna proponuje Stanom Zjednoczonym i Chinom prezydent Rosji Władimir Putin. W takim ładzie globalnym wzrosnie rola Rosji, zaś UE stanie się jego peryferiami. W ostatnich latach kraj ten pokazał, że w dążeniu do osiągnięcia swoich interesów jest gotów użyć siły, że może ją wykorzystać dla zmiany granic w najbliższym środowisku i prowadzić politykę na granicy prowokacji poważnego konfliktu międzynarodowego. Putin i rosyjskie elity oraz media dopatrują się wszędzie wrogów i twierdzą, że szkodzą oni interesom narodowym tego wielkiego mocarstwa. Prezydentowi udało się odbudować mocarstwowy wizerunek Rosji i przekonać doń nie tylko Rosjan, lecz także Zachód. Z jej aspiracjami i determinacją w obronie własnych interesów liczą się dziś największe potęgi świata<sup>3</sup>.

Oslabiona Brexitem, zmarginalizowana na arenie międzynarodowej UE będzie dryfowała, ulegając dalszej erozji, i ostatecznie rozpadnie się. Jeśli do tego dojdzie, będzie to wielki sukces Putina i polityki zagranicznej Rosji, która od wielu lat właśnie do tego dąży. Rosja szczególnie zaś neguje politykę wschodnią Unii Europejskiej, a zwłaszcza cele Partnerstwa Wschodniego. Zarzuca Unii, że prowadzi politykę antyrosyjską<sup>4</sup>. Zarazem będzie to wielki dramat dla Europy, zwłaszcza dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także dla Polski, która bez Unii Europejskiej ponownie znajdzie się w strefie wpływów Rosji<sup>5</sup>.

Polska może też ponownie znaleźć się między potężnymi Niemcami i Rosją, gdyż wszystko wskazuje na to, że po Brexicie rola Niemiec w UE i w ogóle w Europie gwałtownie wzrosnie (a jeszcze bardziej wzrosłaby po rozpadzie Unii). Brexit doprowadzi bowiem do zachwiania politycznej równowagi, jaką w pewnym stopniu zapewniała

---

Königreich. *Kleine Geschichte der Beziehungen seit 1945*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 49-50, s. 11-16.

<sup>3</sup> S. Bieleń, *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, „Polityka Polska” 2016, nr 5-6, s. 46-47.

<sup>4</sup> B. Piskorska, *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017.

<sup>5</sup> J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1, s. 167-201; J. Afanasjew, *Groźna Rosja*, przeł. M. Kotowska, Warszawa 2004; *Polityka zagraniczna Rosji*, red. S. Bieleń, M. Raś, Warszawa 2008; A. Bryc, *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie rosyjskiej*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012, s. 128-139.

Wielka Brytania dla niemiecko-francuskiego tandemu; obecne problemy Francji pozwalają przypuszczać, że to Niemcy staną się niekwestionowanym liderem UE. Nie musi to jednak oznaczać, że Niemcy od razu staną się zagrożeniem dla UE i bezpieczeństwa Europy. Wprost przeciwnie. Jak pisze na łamach dziennika „Handelsblatt” prof. Marcel Fratzscher, dyrektor renomowanego Niemieckiego Instytutu Badań Gospodarczych (DIW):

*Przy wszystkich troskach i ryzykach decyzja w sprawie Brexitu jest szansą, którą Europa powinna odważnie wykorzystać. Stoimy na rozdrożu, gdzie okaże się, czy kontynent na nowo rozpadnie się w kłóące się państwa narodowe, czy powstanie Europa silniejsza i bardziej socjalna. Niemcy jako silny największy kraj, gospodarczo silny i politycznie stabilny, mają tu szczególną odpowiedzialność. Niemiecki rząd powinien wystąpić do swoich partnerów z konkretnym planem. To wymaga odwagi i niesie ze sobą ryzyka polityczne, ale jest jedyną szansą, by zapewnić Europie i Niemcom dobrobyt i perspektywę na przyszłość<sup>6</sup>.*

Apel tego wpływowego ekonomisty nie pozostał bez echa wśród niemieckich polityków, o czym świadczy ogłoszony z inicjatywy ówczesnego ministra spraw zagranicznych, dziś prezydenta RFN Franka-Waltera Steinmeiera i francuskiego polityka Jeana-Marca Ayraulta manifest pt. *Silna Europa w niepewnym świecie*. W tym dziesięciostronicowym dokumencie ministrowie podkreślili, że współpraca Niemiec i Francji znów będzie miała kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy. Wzywali, by po Brexicie UE stała się *unią bezpieczeństwa* ze wspólną polityką obronną. Zaproponowali również zintegrowaną europejską politykę azylową i migracyjną, która przewidywałaby *wiążące mechanizmy przy podziale obciążeń między państwami członkowskimi*. Dodatkowo przedstawili cały pakiet propozycji dotyczących kwestii społeczno-gospodarczych, szczególnie w strefie euro. Zaproponowali m.in.: ujednoczenie systemów podatkowych dla przedsiębiorstw, zwiększenie europejskich funduszy na strategiczne inwestycje w energię, gospodarkę cyfrową, badania i innowacje, wprowadzenie minimalnych standardów socjalnych<sup>7</sup>.

Wcześniej z podobną inicjatywą wyszli partyjni koledzy Steinmeiera: ówczesny szef SPD i wicekanclerz Niemiec Sigmar Gabriel oraz ówczesny przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz. Już w dniu referendum w Wielkiej Brytanii wydali oni manifest *wzywający do nowego aktu założycielskiego Europy*. Przedstawili w nim dziesięciopunktowy plan, który w dużej mierze pokrywa się z propozycjami Steinmeiera i Ayraulta, np. w kwestiach wspólnej polityki migracyjnej, bezpieczeństwa Europy czy większych wydatków na inwestycje z budżetu Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

RFN i Unia Europejska polegały dotychczas w dziedzinie bezpieczeństwa na Stanach Zjednoczonych, ale nowy prezydent Donald Trump na razie nie angażuje się w sojusz transatlantycki tak mocno, jak jego poprzednicy, dla których Europa była naturalnym sojusznikiem Ameryki. Jego retoryka wobec Niemiec, NATO i Rosji sugeruje, że

<sup>6</sup> A. Godlewski, *Co Niemcy stracą, a co zyskają na Brexicie*, Obserwatorfinansowy.pl, 5 VII 2016, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/co-niemcy-straca-a-co-zyskajana-brexicie/>.

<sup>7</sup> *Tamże*, s. 3.

<sup>8</sup> *Tamże*.

utrzymanie obecnego poziomu zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie nie jest pewne. Co więcej, dzieje się to w kontekście słabnącej już od kilku lat obecności USA na całym globie. Dzisiaj Waszyngton ma mniej żołnierzy stacjonujących za granicą niż kiedykolwiek od 1957 r., kiedy zaczęto takie dane gromadzić<sup>9</sup>.

Nasuwa się więc pytanie: czy staniemy się świadkami powstania „postamerykańskiej Europy”, w której bardziej intensywna europejska integracja obronna zastąpi amerykańskie gwarancje bezpieczeństwa, a państwa europejskie będą zajmowały bardziej zdecydowane stanowiska wobec niepopularnych działań Stanów Zjednoczonych? Słowa kanclerz Angeli Merkel, wygłoszone podczas spotkania wyborczego pod koniec maja 2017 r. w Bawarii, wzywającej do tego, by Europa *wzięła swój los we własne ręce*, spotęgowały w Niemczech ożywioną dyskusję na ten temat.

Taka postawa nie jest jednak w Niemczech nowa. Pokazuje ona przemianę polityczną, która rozpoczęła się po referendum w sprawie Brexitu w Wielkiej Brytanii i nabrała tempa po wyborze Trumpa na prezydenta USA. Z wypowiedzi niemieckich polityków dziś wyraźnie wynika, że ambicje Niemców wobec Unii Europejskiej rosną, pomimo licznych wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń, którym musi ona stawić czoło. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU) pod przywództwem Merkel oraz Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD) kierowana dziś przez Schulza, podobnie jak prawie wszystkie inne niemieckie partie polityczne, bardzo dbają o to, by Niemcy utrzymały swoje zaangażowanie w UE, również po to, by wykorzystać ją do zwielokrotnienia swoich wpływów. To zaangażowanie nie jest zagrożone przez eurosceptyczne nastroje wśród niemieckiej opinii publicznej, na których antyunijna partia Alternatywa dla Niemiec (AfD) stara się budować swoje poparcie. W raporcie pt. *Niemcy głosują: europejskie dylematy w wyborach do Bundestagu* Almut Möller, dyrektorka berlińskiego biura European Council on Foreign Relations (ECFR), podkreśla, że *w zderzeniu z Brexitem i Trumpem niemieccy politycy wykazują się niespotykaną wcześniej pewnością, że mogą „wziąć byka za rogi” i dążyć do powołania nowych koalicji wewnątrz Unii Europejskiej*<sup>10</sup>. Socjaldemokrata Sigmar Gabriel, minister spraw zagranicznych Niemiec, w programie dla Europy mówił, że Niemcy powinny chłodniej traktować partnerstwo z USA, bo zapewne przez dłuższy czas będą z Waszyngtonem skłócone, i łagodzić sankcje wobec Rosji. Szef SPD Martin Schulz wzywał z kolei do reformy UE i takiej polityki, która na pierwszym miejscu postawi Europę, na drugim kraj, a dopiero na trzecim – interes partyjny. Jego zdaniem Niemcy powinny podchwycić inicjatywę prezydenta Francji Emmanuela Macrona i nawet ją pogłębić, czyli dążyć do przekształcenia UE w Stany Zjednoczone Europy<sup>11</sup>. Dziś to mało prawdopodobne, ale prawdą jest, że Unia Europejska potrzebuje daleko idących reform, których bez aktywnego działania Niemiec nie da się przeprowadzić. Unia jest nadal w kryzysie, zagubiona w scholastycznych

<sup>9</sup> J. Shapiro, D. Pardijs, *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU Power Audit*, European Council on Foreign Relations, 25 IX 2017, [online] [http://www.ecfr.eu/publications/summary/the\\_transatlantic\\_meaning\\_of\\_donald\\_trump\\_a\\_us\\_eu\\_power\\_audit7229](http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_transatlantic_meaning_of_donald_trump_a_us_eu_power_audit7229).

<sup>10</sup> A. Möller, A. Aydinbas, S. Dullien, K. Liik, *Germany Votes: European Dilemmas in the Federal Election*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, V 2017.

<sup>11</sup> A. Krzemiński, *Do tanga trzeba trojga*, „Polityka” 2018, nr 3, s. 44-45.

rozważaniach, lękach i braku metody do zrealizowania tego, co pozostaje zbyt często tylko gadaniem – sympatycznym, ale pustym. Pokazał to także zakończony 19 stycznia 2018 r. szczyt państw i rządów UE w Brukseli.

Mimo ostrego wystąpienia Merkel i aktywności wielu polityków niemieckich większość państw członkowskich UE woli stary układ z Waszyngtonem od niezależności, która pociąga za sobą nieznanne zagrożenia. Panuje atmosfera wyczekiwania, można też dostrzec wiarę, że „szalony Trump” albo zostanie pozbawiony funkcji prezydenta USA, albo zacznie wreszcie słuchać swoich doradców, Kongresu i amerykańskiego społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki temu ostatecznie przywrócone zostaną „normalne” relacje w polityce Stanów Zjednoczonych i stosunkach transatlantyckich. Takie myślenie widoczne jest także wśród większości niemieckiego społeczeństwa, dla którego najważniejszym partnerem dla Stanów Zjednoczonych jest Europa (i Niemcy). Z kolei w Europie powszechna jest głęboka nieufność wobec niemieckiego przywództwa. Aby wyjść z tej patowej sytuacji, Berlin musiałby sformować koalicję państw członkowskich – począwszy od Francji Macrona – które widzą w niemieckim przywództwie korzyść dla siebie. Musiałby także znaleźć do sprawowania tego przywództwa mechanizm, który przekona partnerów, że Niemcy nie będą nadużywać swojej pozycji. Teoretycznie rzecz biorąc, Europa, której przewodzą Niemcy, jest możliwa, ale w praktyce nie jest to prawdopodobne, bo Europejczycy – jak pokazują badania – boją się takiej wizji, a Niemcy tak naprawdę jej nie chcą<sup>12</sup>.

Dziś bardzo trudno jest opracować trafną diagnozę, a jeszcze trudniej przedstawić obiektywną prognozę co do przyszłości UE, Europy i całego świata po Brexicie. Tym bardziej że sytuacja na świecie jest dynamiczna i nieprzewidywalna. Porozumienia i traktaty międzynarodowe oraz kardynalne zasady prawa międzynarodowego nie są respektowane. Przykładem może być memorandum budapeszteńskie z 1994 r., podpisane przez wszystkich członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, które miało gwarantować integralność terytorialną i bezpieczeństwo Ukrainy, która wyrzekła się broni atomowej – a tymczasem 20 lat później utraciła ona Krym<sup>13</sup>.

Świat po zimnej wojnie radykalnie się zmienia. Najwyraźniej zakończyła się „jednobiegunowa chwila” absolutnego triumfu Stanów Zjednoczonych Ameryki po upadku ładu zimnowojennego. Już na początku XXI w. środek ciężkości świata wyraźnie przesunął się w kierunku Azji. Wynikało to w pierwszej kolejności z wejścia licznych gospodarek azjatyckich w fazę szybkiego wzrostu oraz równoległego szybkiego zwiększenia się populacji tego kontynentu, przy jednoczesnym niżu demograficznym i starzeniu się Europy oraz Ameryki. W wymiarze gospodarczym i finansowym światowy porządek ponownie zamienił się w wielobiegunowy, czego dowodami są przemiana G-7 w G-20 oraz wyłonienie się ugrupowania państw BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA). Następuje wyraźne przesunięcie ośrodka siły (gospodarczej, a w ślad za tym politycznej) z Atlantyku na Pacyfik, co niektórych badaczy i ekspertów prowadzi do formułowania tezy, że następuje dziś (relatywny) zmierzch świata atlantyckiego,

<sup>12</sup> J. Shapiro, D. Pardijs, *The Transatlantic Meaning...*

<sup>13</sup> D. Warszawski, *Nadchodzi czas Trumpów*, „Gazeta Wyborcza”, 30 XII 2017-1 I 2018, s. 10.



jak też dotychczasowego porządku, zdominowanego przez Zachód i wartości liberalne. W ramach tych zmian zachodzi wiele innych procesów, często o dużym znaczeniu geopolitycznym i geoeconomicznym. Trudno więc przewidzieć, czy wiek XXI będzie nadal wiekiem Ameryki i Europy, czy może Azji na czele z Indiami i Chinami. Nie wiemy, czy prezydent Trump swoją polityką doprowadzi do rozkładu systemu transatlantyckiego, czy też go wzmocni. Czy zrezygnuje z podpisania umowy o wolnym handlu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi (Trans-Atlantic Free Trade Agreement, TAFTA) i powołania do życia Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)? Początkowo Trump bardzo ostro stawiał się też Chinom, ale potem „kokietował” je w nadziei na pomoc w Korei. Ostatecznie jednak zrezygnował z zamiaru wojny w Korei Północnej, z czego Chiny mogły wywnioskować, że Stany Zjednoczone są jednak papierowym tygrysem.

Dziś trudno jest prognozować, jaki będzie XXI w., gdyż świat, a zwłaszcza Europa, Ameryka, Unia Europejska i NATO, a więc najważniejsze komponenty dotychczasowego systemu międzynarodowego, wciąż borykają się z wieloma problemami społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi. Świat długo pozostanie niestabilny, nawet jeśli uda się opanować kryzysy w UE (finansowy, euro, terrorystyczny, migracyjny, przywództwa) i uregulować trwające na świecie konflikty międzynarodowe oraz powstrzymać imperialne zapędy Chin i Rosji. Już kryzys finansowo-gospodarczy zapoczątkowany w 2008 r. ujawnił wyczerpywanie się zasad i form, na których opiera się dotychczasowy ład polityczno-społeczny i ekonomiczny Zachodu, determinowanych ustrojem liberalno-demokratycznym, a zwłaszcza jego obecną postacią, tj. neoliberalizmem. Niewątpliwie stał się on zapowiedzią nadchodzących zmian w układzie geopolitycznym i geoeconomicznym, warunkowanych do tej pory w głównej mierze przez hegemoniczną pozycję Stanów Zjednoczonych na świecie.

Tymczasem lata 2008-2017 pokazują wyraźnie, że słabnie rola Wspólnoty Atlantycznej na arenie międzynarodowej, gdyż Stany Zjednoczone, Unia Europejska i NATO wciąż nie mogą osiągnąć konsensu co do dalszej współpracy i walki o pokój na świecie. Drogi Europy i USA mocno się rozeszły, ich wzajemne więzi i współpraca nie są już tak mocne jak w latach zimnej wojny. Okazuje się też, że Wspólnota Atlantycka była kompletnie nieprzygotowana na upadek ładu bipolarnego i rozpad sowieckiego imperium. Zaskoczyła ją arabska wiosna, podobnie jak wydarzenia na Ukrainie i w Syrii czy Państwo Islamskie, które zagraża bezpieczeństwu świata. Na początku lat 90. XX w. założono bowiem błędnie, że neoliberalny świat rozwijający się pod kontrolą Stanów Zjednoczonych, świat wolnego rynku i demokracji przyniesie rozwiązania, które doprowadzą do powstania nowego wspianego świata wolności, demokracji, pokoju i dobrobytu, ukształtowanego na obraz i podobieństwo *Pax Americana*. Tak się jednak nie stało. Podczas jednego z ostatnich wystąpień prezydent Barack Obama stwierdził: *Niemal w każdym kraju na planecie Ameryka jest dziś postrzegana jako silniejsza niż osiem lat temu*<sup>14</sup>. Zapewne sam nie wierzy w te słowa, gdyż jego prezydentura to kolejna deka-

<sup>14</sup> M. Jarkowicz, *Do zobaczenia, panie prezydencie*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 14-15 I, s. 13.

da postępującego od zamachów z 11 września 2001 r. schyłku amerykańskiej potęgi<sup>15</sup>. W dużym stopniu decydują o tym globalne procesy, na które Stany Zjednoczone mają coraz mniejszy wpływ.

Chiny na przykład już nie ukrywają swoich celów i możliwości. W ostatnich latach odchodzą od dewizy Deng Xiaopinga, by „nie wychodzić przed szereg”; wykazują coraz większe ambicje globalne i stopniowo, ale znacząco zwiększają swoją obecność za granicą. Chiny aktywnie promują strategiczne inwestycje w Azji Środkowej, Europie i Afryce, a także działają coraz bardziej asertywnie we własnym sąsiedztwie, eskalując napięcia wokół sporów terytorialnych. Chcą Tajwanu, dominacji nad Azją Środkową i kontroli szlaków handlowych. Temu też ma służyć Nowy Jedwabny Szlak, który – w przeciwieństwie do historycznej drogi łączącej Chinę z Europą i Bliskim Wschodem – tak naprawdę jest ideą, a nie szlakiem. Chodzi bowiem o globalizację roli gospodarczej i politycznej Chin, głównie przez inwestycje. A konkretniej – wyparcie z Azji Południowo-Wschodniej, Azji postradzieckiej oraz Turcji i Iranu rosyjskich i amerykańskich wpływów. Inwestycje mają być wzbogacające dla obu stron, przez co w niektórych kręgach Nowy Jedwabny Szlak nazywany jest *chińskim planem Marshalla*<sup>16</sup>. Jak podkreśla prof. Zbigniew Brzeziński: kto ma kontrolę nad Azją Środkową, ten kontroluje Europę i Azję. Ponadto przywódca Chin Xi Jinping wykorzystał lukę stworzoną przez Stany Zjednoczone w 2016 r., stawiając się w roli orędownika globalizacji i wolnego handlu. Jednak w wielu obszarach chińska wizja globalnego ładu jest zasadniczo odmienna od tej, której hołdują zwolennicy liberalnego porządku międzynarodowego, tacy jak UE i Japonia. Otwartość Europy przyciągnęła wiele chińskich inwestycji oraz pozwoliła na zakup i transfer europejskich technologii do Chin, podczas gdy Pekin jest zamknięty na współpracę polityczną i w zakresie bezpieczeństwa. Aby przywrócić równowagę w tych stosunkach i obronić własne interesy, Europejczycy muszą jak najszybciej przyjąć bardziej realistyczne stanowisko.

Pekin odmówił także uznania, że Chiny nie są już rozwijającą się gospodarką. Autorytarna modernizacja pod przewodnictwem Xi Jinpinga pozostawia niewiele miejsca na jakąkolwiek konwergencję z Europą. Duża część ambitnego programu UE–Chiny 2020 pozostaje niezrealizowana<sup>17</sup>. Nawet w kwestii zmian klimatycznych, która jest oczywistym polem do wspólnych działań, Chiny w 2017 r. odrzuciły wspólną deklarację z Europą. Współpraca międzynarodowa, np. w zakresie misji pokojowych ONZ, ma charakter bardziej paralelny niż kooperatywny. Dlatego też UE powinna się dziś zastanowić: jak można zareagować na nowe ambicje Chin i czy istnieje sposób na

<sup>15</sup> L. Pastusiak, *Prezydent dobrych intencji. Polityka zagraniczna Baracka Obamy*, Warszawa 2015.

<sup>16</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Bryła, *Czy mamy szansę na chiński węzeł?*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 15 IX, s. 10; F. Godement, *Czego chcą Chiny?*, przeł. K. Sarek, Warszawa 2016, s. 243-249; E. Haliżak, *Międzynarodowa strategia geoeconomiczna Chin – perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 2, s. 72-101; Xu Jian, *Wspólnie budując Jedwabny Szlak XXI wieku promujemy i zacieśniamy przyjaźń*, [w:] *Chiny i świat zewnętrzny*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2016, s. 149-154.

<sup>17</sup> *EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, European External Action Service, [online] [http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china\\_2020\\_strategic\\_agenda\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf), 13 III 2018.

konstruktywną współpracę z Państwem Środka? Przywódcy ChRL chcą bowiem, aby spełnił się „chiński sen”. Dążą do odbudowy Wielkich Chin i ma to zostać osiągnięte do 1 października 2049 r., tj. na stulecie ChRL. Czy wówczas Chiny zastąpią Stany Zjednoczone jako wielostronny podmiot w stosunkach międzynarodowych?<sup>18</sup>

Swoich imperialnych celów i aspiracji do roli supermocarstwa w multipolarnym świecie nie ukrywają również Indie<sup>19</sup> i Rosja pod rządami Putina, który już w 2007 r. podczas konferencji bezpieczeństwa w Monachium mówił o końcu świata „jednobiegunowego”, mając na myśli dominację Stanów Zjednoczonych. Rosja prowadzi coraz bardziej agresywną politykę zagraniczną, która zagraża Europie i światu. Putin już dawno postawił sobie konkretne cele na arenie międzynarodowej i sukcesywnie je realizuje od 2000 r. Jego głównymi zadaniami są rozbięcie systemu euroatlantyckiego oraz odbudowa silnej Rosji i umocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej jako supermocarstwa, dysponującego adekwatnymi do tego statusu potencjałami, zwłaszcza gospodarczym i militarnym. Cele i zadania, jakie Putin postawił przed polityką zagraniczną i militarną Rosji, są niebezpieczne dla Unii Europejskiej, Europy i świata, gdyż stanowią poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>20</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie szans i zagrożeń dla Unii Europejskiej po Brexicie oraz jego skutków dla Europy i powstającego na świecie nowego porządku międzynarodowego. Tekst stanowi też próbę odpowiedzi na wiele pytań, m.in.: Jak Brexit wpłynie na rozwój UE, zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i politycznym, oraz na jej pozycję w systemie euroatlantyckim i w ogóle na arenie międzynarodowej? Czy UE stanie się bardziej spójną i aktywną organizacją, zdolną do kontynuowania integracji Europy i umacniania jej roli w nowym porządku globalnym? Jak UE musi się przekształcić, aby odpowiedzieć na zachodzące globalne zmiany i zaspokoić rosnące potrzeby oraz oczekiwania państw członkowskich i ich obywateli? Czy Unii grozi zróżnicowana integracja, a w końcu rozpad? Jakie działania modernizacyjne należy podjąć po Brexicie, aby wzmocnić system polityczny UE i zapobiec jej rozpadowi? Czy Brexit może stać się akceleratorem procesu modernizacji UE? I najważniejsze: czy Brexit przyspieszy rewizję traktatu lizbońskiego i uratuje Unię Europejską?

<sup>18</sup> *Chiny: będziemy wreszcie numerem 1. Rozmowa z prof. Bogdanem Góralczykiem*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 20 I, s. 16. Szerzej na ten temat zob. F. Godement, A. Vasselier, *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations*, European Council on Foreign Relations, London, XII 2017.

<sup>19</sup> W przemówieniu otwierającym Światowe Forum Ekonomiczne w Davos 23 stycznia 2018 r. premier Indii Narendra Modi przypomniał, że 20 lat temu, kiedy indyjski premier ostatni raz gościł w Davos, wartość PKB tego kraju wynosiła 400 mld dolarów, a dziś – sześć razy więcej. Obiecał, że w 2025 r. PKB Indii będzie wynosić 5 bln dolarów. Patrz P. Macierewicz, *Indie stawiają na globalizację i OZE*, „Gazeta Wyborcza” 2018, 24 I, s. 11.

<sup>20</sup> J.M. Fiszer, *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1, s. 167-201; J. Koralewski, *Rozpad ZSRR a powstanie Federacji Rosyjskiej. Mocarstwo utracone?*, [w:] *Mocarstwo na przełomie XX i XXI wieku. Teorie, analizy, prognozy*, red. S. Wojciechowski, M. Tomczak, Poznań 2010, s. 129-145; J.M. Fiszer, *Czy Rosja pod rządami Władimira Putina zagraża Europie i światu?*, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2015, nr 3, s. 1-10; M. Kokot, *Jak Kreml na nowo podbija Europę metodami KGB*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 13 I, s. 13; J.M. Fiszer, *Polityka RFN wobec Rosji – szanse i zagrożenia dla Europy i świata w XXI wieku*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2017, nr 25, z. 1, s. 39-69.

Tezą główną artykułu jest konstatacja, że Unia Europejska to w dużej mierze struktura reaktywna, a Brexit to potwierdza, co oznacza, że nowe wizje przyszłości dla niej nie są łatwe do opracowania, a jeszcze trudniej będzie je zrealizować w praktyce. Ponadto uważam, że Brexit, którego mimo wszystko nikt się nie spodziewał, będzie stanowił cezurę nie tylko w historii UE, lecz także w dziejach Europy i świata. Sprawi, że wiek XXI nie będzie już wiekiem Zachodu ani wiekiem Europy, ani wiekiem Stanów Zjednoczonych. Będzie wiekiem Wschodu, na czele z Chinami. Ponadto Unia Europejska nadal znajduje się w głębokim kryzysie, który nazywam megakryzysem, i wciąż dryfuje, a Brexit może doprowadzić do katastrofy. Zahamuje bowiem procesy integracyjne w Europie oraz modernizację UE i będzie sprzyjał narastaniu postaw antyunijnych oraz eurosceptycznych. Unia musi teraz uważać, by nie dać Brytyjczykom zbyt dobrych warunków odejścia, aby nie zachęcić kolejnych eurosceptyków. Premier Theresa May mówi bowiem, że celem Londynu jest obecnie *głębokie i specjalne partnerstwo* z UE. Ale Unia Europejska musi też załatać dziurę w budżecie po odejściu Londynu – według niedawnych wyliczeń „Financial Times” UE może zażądać nawet 60-100 mld euro od Wielkiej Brytanii. Londyn nie chce jednak przyjąć do wiadomości twardych warunków Brexitu, które stawia Unia Europejska<sup>21</sup>. Wszystko to sprawia, że o kompromis nie będzie łatwo, a „rozwód” Wielkiej Brytanii z Unią Europejską może być bardzo kosztowny dla obu stron i w efekcie dla całej Europy.

## WSPÓŁCZESNE PROBLEMY UNII EUROPEJSKIEJ

Głosowanie społeczeństwa brytyjskiego za opuszczeniem Unii Europejskiej jest jak dotąd najbardziej spektakularnym zjawiskiem dezintegracyjnym, ale podobne tendencje narastają także w innych państwach członkowskich. Dezintegracja Unii przejawia się na wiele innych sposobów. Maleje m.in. współpraca i solidarność silnych ze słabszymi, zwiększają się problemy z implementacją prawa europejskiego, co przyczynia się do jego wymuszania pod presją polityczną i ekonomiczną. Rośnie upolitycznienie Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, a wraz z tym nasila się swobodna interpretacja prawa unijnego przez te instytucje, bardziej wyrozumiałe dla silnych i rygorystyczne dla słabszych państw członkowskich. Unia Europejska już od kilku lat boryka się również z wieloma innymi problemami. Odczuwając wciąż skutki kryzysu finansowo-gospodarczego, musiała się zmierzyć z bezprecedensowym napływem uchodźców i zagrożeniami swojego bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego (liczne zamachy terrorystyczne w zachodnioeuropejskich miastach), jak i zewnętrznego (Państwo Islamskie, agresja Rosji wobec Ukrainy). Co więcej, jedno z jej ważniejszych państw członkowskich – Wielka Brytania – pod wpływem sprawnej kampanii referendalnej populistów i eurosceptyków zdecydowało się opuścić Wspólnotę. Ponadto w społeczeństwach europejskich jak nigdy dotąd wzrosło rozczarowanie Unią Europejską, a sama idea integracji jest stawiana pod znakiem zapytania. Według ostatniego badania Pew Research

<sup>21</sup> T. Bielecki, M. Czarnecki, *Brexit „nie może być sukcesem”*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 2-3 V, s. 10.

Center aż 61% Francuzów ma nieprzychylną opinię o UE, a tylko 38% wyraża się o niej pozytywnie. Partie i ruchy polityczne otwarcie kwestionujące istnienie Wspólnoty, takie jak Front Narodowy Marine Le Pen we Francji, niemiecka PEGIDA czy AfD, polskie Prawo i Sprawiedliwość (PiS), doszły do głosu i przejmują władzę w swoich krajach. AfD cieszy się już ponad 13-procentowym poparciem i nie tylko pierwszy raz wprowadziła posłów do Bundestagu (aż 94), lecz także stała się trzecią – po chadekach (CDU/CSU – 32,9%) i socjalistach (SPD – 20,8%) – siłą po wyborach parlamentarnych w Niemczech, które odbyły się 24 września 2017 r.<sup>22</sup>

Nie ulega wątpliwości, że dziś UE potrzebuje głębokich reform. Diagnoza ta stała się obowiązującym hasłem obchodów sześćdziesięciolecia traktatów rzymskich, które to obchody odbyły się w marcu 2017 r. W przededniu tego wydarzenia pojawiło się wiele raportów, propozycji zmian i scenariuszy na przyszłość, firmowanych przez instytucje unijne i niezależne instytuty. Ich główna teza była taka sama: zreformować i usprawnić Unię Europejską oraz uczynić ją odporną na kryzysy i bardziej otwartą na obywateli i ich problemy. Unia musi wyciągnąć z populistycznego buntu naukę, zanim będzie za późno na przemyślenie projektu europejskiego tak, by mógł on odzyskać swoją legitymację. W tym przypadku hasło Macrona *Europe qui protège* może być odpowiednim modelem dla nowej Europy, która musi stać się bardziej demokratyczna i zrozumiała dla obywateli. Dziś wielu polityków i ekonomistów, m.in. laureat Nagrody Nobla Joseph E. Stiglitz, podkreśla, że priorytetowym celem UE powinna stać się poprawa pomyślności zwykłych ludzi<sup>23</sup>.

W świetle teorii realistycznej Unia Europejska – dobrowolny związek suwerennych i demokratycznych państw, specyficzna organizacja międzynarodowa – nie jest państwem, ale jest podmiotem prawa międzynarodowego i podmiotem stosunków międzynarodowych. W świetle teorii neofunkcjonalnej Unia jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej rozwoju pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli zwiększania jej kompetencji (pogłębiania integracji). Prowadzi to do stałych napięć wywoływanych zakresem i tempem zmian, definiowaniem narodowych interesów oraz pojmowaniem demokracji i suwerenności. Jest to przede wszystkim problem polityczny, w mniejszym stopniu prawny. W relacjach międzynarodowych nie ma jednak i zapewne długo nie będzie światowego parlamentu, sądów czy rządu. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie<sup>24</sup>.

Natomiast z perspektywy teorii gier (gry wielopoziomowej) Unia Europejska jest siłą wewnątrznie skonfliktowaną, gdyż rządy państw członkowskich są uzależnione od narodowych aktorów i w związku z tym mają odmienne postulaty odnośnie do jej

<sup>22</sup> B.T. Wieliński, *Wielka Rzesza w Bundestagu*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 16-17 IX, s. 4; tenże, M. Kot, *Kancelarz Merkel po raz czwarty*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 25 IX, s. 1, 2, 8.

<sup>23</sup> J. Stiglitz, *Lekcja angielskiego*, Obserwatorfinansowy.pl, 18 VII 2016, [online] [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/lekcja](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/lekcja), 23 II 2018.

<sup>24</sup> L.S. Finkelstein, *What Is Global Governance*, „Global Governance” 1995, nr 1, s. 368; J. Czuputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 354-358.

polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jest to jedna z wielu przyczyn kryzysów, które od lat paraliżują działalność Unii i hamują integrację Europy. W efekcie mamy dziś w UE do czynienia z megakryzysem, na który składają się: kryzys finansowo-gospodarczy, kryzys aksjologii, kryzys zwany deficytem demokratycznym, kryzys integracji Europy, kryzys imigracyjny, kryzys przywództwa i kryzys spowodowany Brexitem. Wynik referendum z 23 czerwca 2016 r., w którym przewagą głosów 51,9% do 48,1% obywatele Zjednoczonego Królestwa zdecydowali, że chcą opuścić Unię Europejską, oznacza, że pierwszy raz w historii integracji europejskiej został uruchomiony art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, który umożliwia to jej członkom. Wynik brytyjskiego referendum zaskoczył niemal wszystkich analityków i obserwatorów politycznych, także samych głosujących. Również mnie: byłem przekonany, że pragmatyczni Brytyjczycy zagłosują za pozostaniem państwa w Unii Europejskiej. Okazało się jednak, że ani społeczeństwo, ani część polityków opowiadających się za opuszczeniem UE nie sądziła, że faktycznie do tego dojdzie. W pierwszych sondażach po referendum, kiedy Brexit stał się faktem, aż 84% Brytyjczyków opowiadało się za pozostaniem w strukturach wspólnoty europejskiej<sup>25</sup>.

Brexit może okazać się punktem zwrotnym w historii UE – początkiem jej rozpadu albo procesu odwrotnego, który przyspieszy reformę i modernizację Unii. Moim zdaniem Brexit osłabi Unię Europejską i zahamuje procesy integracyjne w Europie. Wzrosną bowiem nastroje antyunijne i eurosceptyczne, polegające na krytyce Unii i silnym wobec niej sprzeciwie. Te procesy i zjawiska już trwają i będą się nasilały w poszczególnych państwach członkowskich wraz z brexitowymi negocjacjami. Zgadzam się z tezą niemieckiego analityka, dyrektora Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej Corneliusa Ochmana, który twierdzi, że:

*Czeka nas wstrząs porównywalny z tym, co się działo po upadku muru berlińskiego w 1989 r. Wówczas też podważono porządek istniejący na kontynencie od dziesięcioleci. I nie było wiadomo, jak rozwinie się sytuacja. Jednak czuć było optymizm – były wyzwania, ale Zachód był zwycięzcą. Teraz przekonanie jest takie, że wszyscy na tym stracimy. A Zachód przestał istnieć jako zwarty blok. Bo w sytuacji, gdy Londyn zdecydował się opuścić Unię Europejską, jedność i wynikająca z niej siła Zachodu zostały podważone. [...] Brexit to osłabienie dla UE<sup>26</sup>.*

Już teraz coraz wyraźniej ujawnia się brak jedności i solidarności wśród państw UE. Po 60 latach integracji Europie zabrakło spoiwa i klarownej wizji jej dalszego rozwoju i miejsca w nowym łądzie globalnym. Narastają głębokie podziały i kontestowana jest idea europejskiej solidarności i spójności, a tym samym maleje skuteczność UE jako aktywnego gracza na arenie międzynarodowej<sup>27</sup>. W świetle dramatycznych wydarzeń

<sup>25</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *Brexit a władza ustawodawcza: rola parlamentów Zjednoczonego Królestwa w procesie wychodzenia państwa z Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 62-77; M. Kaczorowska, *Krajobraz polityczny po Brexicie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 39-61.

<sup>26</sup> *Brexit to wyprawa w nieznaną. Rozmowa z Corneliussem Ochmanem*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 30 III, s. 12.

<sup>27</sup> J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014,

w Kijowie, na Krymie i w Donbasie, a także w Syrii i Iraku oraz po wielu zamachach w Paryżu, Londynie, Nicei, Berlinie i Sztokholmie wyraźnie uwidoczniły się liczne mankamenty Unii Europejskiej, a jej prestiż na świecie zmalał. UE stanęła w obliczu wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych, które wymuszają modernizację jej struktur oraz mechanizmów zarządzania i podejmowania decyzji.

Szczególnie niebezpieczny i dotkliwy w skutkach, zarówno dla UE, jak i jej państw członkowskich – zwłaszcza tych należących do strefy euro – okazał się światowy kryzys finansowy. Ukazał on polityczną słabość Unii, wymuszając pytanie o jej spójność i solidarność. Amerykański ekonomista, noblista Michael Spence twierdzi, że strefa euro ledwo zipie, bo szaszkodziły jej globalizacja, długi i przestarzałe wewnętrzne prawodawstwo. Podkreśla, że Unia pilnie potrzebuje głębokich reform i większej unifikacji w kwestii fiskalnej, finansowej i bankowej oraz zwiększenia dynamiki wzajemnych inwestycji, mobilności kapitału, większych inwestycji w gospodarkę opartą na wiedzy<sup>28</sup>. W pełni zgadzam się z tą opinią. Aby UE mogła się rozwijać, musi stać się unią nie tylko gospodarczą i walutową, lecz także polityczną i społeczną oraz wojskową. Potrzebuje nowego impulsu integracyjnego i nowej, atrakcyjnej wizji, która znowu zjednoczy Europę i zapewni jej godziwe miejsce w nowym porządku światowym.

Unia Europejska stoi dziś przed trudnym i niezmiernie istotnym dylematem: dalszy rozwój i pogłębianie integracji czy ograniczenie jej, spłycenie, a w konsekwencji zmniejszenie znaczenia na arenie międzynarodowej. Ważne decyzje, które nie mogą być odłożone na później, dotyczą kwestii strategicznych, takich jak: tempo rozszerzenia Unii, przyszłość rynku wewnętrznego, bezpieczeństwo energetyczne, problemy demograficzne, w tym związane z migracją ludności i uchodźcami, bezpieczeństwo obywateli oraz zagwarantowanie im korzystania z demokratycznych swobód<sup>29</sup>. Obecnie pilnym wyzwaniem jest konieczność ścisłej współpracy państw członkowskich UE w celu przezwyciężenia negatywnych skutków kryzysu finansowego i gospodarczego oraz tzw. kryzysu uchodźczego. Ideałem byłoby stworzenie sprawnych i skutecznych mechanizmów chroniących UE przed podobnymi problemami w przyszłości. Znalazło to wyraz w Deklaracji Rzymskiej, przyjętej 25 marca 2017 r. podczas szczytu 27 krajów UE z okazji 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich. W dokumencie tym jest mowa o *bezprecedensowych wyzwaniach* dla Unii – od terroryzmu, przez rosnącą presję migracyjną oraz protekcjonizm, aż po nierówności społeczne i ekonomiczne. Przywódcy UE zobowiązali się do budowania Europy bezpiecznej (m.in. z dobrze chronionymi granicami zewnętrznymi), dostatniej, socjalnej (m.in. walczącej z dyskryminacją, wykluczeniem społecznym i ubóstwem) oraz *Europy silniejszej pozycji* w kontekście globalnym

---

s. 27-32; M. Schulz, *Skępowany olbrzym. Ostatnia szansa dla Europy*, przeł. R. Formuszewicz, Warszawa 2014.

<sup>28</sup> S. Stodolak, *Europejska gospodarka dusi się w politycznym pacie*, Obserwatorfinansowy.pl, 25 IV 2017, s. 6, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/europejska-gospodarka-dusi-sie-w-politycznym-pacie/>.

<sup>29</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa 2012, s. 3-5; A.A. Skrzypczek, *Kryzys Unii, idei, polityki?*, „Politeja” 2016, nr 43, s. 5-41, [online] <http://dx.doi.org/10.12797/Politeja.13.2016.43.01>.

(m.in. wzmacniającej obronność we współpracy z NATO). *Europa to nasza wspólna przyszłość* – brzmi ostatnie zdanie Deklaracji<sup>30</sup>. Niestety, nie zawiera ona konkretnych reform, a więc dopiero z czasem okaże się, czy pozostanie czysto okolicznościowym dokumentem, czy też jej zobowiązania będą wypełnione konkretną treścią i reformami. W Deklaracji nie ma też ani słowa o potrzebie rewizji traktatu lizbońskiego czy o tym, że UE potrzebuje nowego traktatu.

Tymczasem głębokie zmiany i demokratyczne reformy w Unii Europejskiej są niezbędne. W przekonaniu tym utwierdzają mnie wspomniane już wyniki wyborów do Bundestagu w Niemczech z 24 września 2017 r. Pokazują one rosnące w siłę w RFN ugrupowania populistyczne i nacjonalistyczne, które stanowią zagrożenie dla niemieckiej demokracji. Mam nadzieję, że unijni przywódcy i największe unijne stolice pochylią się wreszcie nad przedstawionymi już 1 marca 2017 r. przez przewodniczącego Komisji Europejskiej scenariuszami dalszej integracji i przyszłości Europy<sup>31</sup>. W przedmowie do opublikowanej wówczas *Białej księgi w sprawie przyszłości Europy* Jean-Claude Juncker napisał:

*Stoją przed nami poważne wyzwania dotyczące bezpieczeństwa i dobrobytu naszych mieszkańców oraz przyszłej roli Europy w coraz wyraźniej zarysowanym wielobiegowym świecie. Zjednoczona Europa skupiająca 27 państw musi wziąć los we własne ręce i zdecydować, jak ma wyglądać jej przyszłość. [...] Podejmując decyzję o wyborze przyszłej drogi, powinniśmy pamiętać, że największe dokonania Europy zawdzięczamy naszej jedności i odwadze w działaniu oraz wierze, że jesteśmy w stanie wspólnie budować naszą przyszłość<sup>32</sup>.*

Ale choć minęło już kilka miesięcy od ogłoszenia tych dokumentów, przywódcy Unii nie podjęli żadnych konkretnych działań na rzecz jej sanacji i funkcjonowania po Brexicie. Natomiast przewodniczący Komisji Europejskiej 13 września 2017 r. wygłosił kolejne, pełne ogólników i frazesów „orędzie o stanie Unii Europejskiej”, w którym ponownie podkreślił, że UE musi zrobić ogromny krok naprzód, jeśli chodzi o demokrację i jej przyszłość<sup>33</sup>. Obawiam się jednak, że obecne kierownictwo UE nie jest już w stanie zrobić niczego dla wyprowadzenia jej z megakryzysu, w którym tkwi od wielu lat. Częścią owego megakryzysu jest bowiem kryzys przywództwa UE i miałość jej elit politycznych, które bardziej dbają o interesy własne niż unijne.

W Unii Europejskiej trzeba jak najszybciej zniwelować istniejący trójpodział na państwa członkowskie, instytucje unijne oraz obywateli, który w ostatnich latach uległ zaostrzeniu i stał się jedną z przyczyn postępującej zróżnicowanej integracji. Unia pilnie

<sup>30</sup> *Deklaracja Rzymska*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 27 III, s. 9. Por. także T. Bielecki, *Rzymska wiosna w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 27 III, s. 9.

<sup>31</sup> *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska, Bruksela 2017.

<sup>32</sup> *Tamże*, s. 3. Por. także B. Góralczyk, *Po 60 latach integracji Europie zabrakło spoiwa*, Obserwatorfinansowy.pl, 25 III 2017, s. 1-6, [online] online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/po-60-latach-integracji-europie-zabraklo-spoiwa/>.

<sup>33</sup> *President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission – Speech, 13 IX 2017, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).



potrzebuje nowych elit i nowego przywództwa oraz nowego myślenia i impulsu integracyjnego; tylko „ucieczka do przodu” może ją uratować przed rozpadem i zwiększyć jej rolę na arenie międzynarodowej. W kontekście powyższego można stwierdzić, że Unia Europejska potrzebuje też nowego traktatu, który uzdrowi jej system społeczno-polityczny i gospodarczy, usprawni proces decyzyjny oraz umocni jej rolę na świecie. Brexit może tu odegrać ważną rolę, mianowicie stać się pretekstem i akceleratorem do rewizji traktatu lizbońskiego.

Z drugiej strony, wbrew europesymistom, Unia Europejska – co chciałbym zaznaczyć – mimo wielu kryzysów i problemów związanych z Brexitem nadal pozostaje największą w świecie wspólnotą, łączącą cechy organizacji międzynarodowej oraz federalnej struktury państwa związkowego. Posiada atrybuty aktora światowego i kompetencje do aktywnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Dysponuje specyficznymi instrumentami, niezbędnymi do działań międzynarodowych, w tym własną dyplomacją. Tego nie wolno zaprzepaścić. UE po Brexicie powinna więc zmierzać nie tylko do utrzymania, lecz także do zwiększenia swojej obecności i aktywności we wszystkich regionach świata. Powinna w sposób racjonalny łączyć politykę handlową, pomoc rozwojową i humanitarną z rozszerzającą się działalnością polityczno-dyplomatyczną, tak jak to czynią od lat Stany Zjednoczone i Chiny. Dzięki temu, mimo Brexitu, Unia Europejska mogłaby stać się ważnym stabilizatorem i ośrodkiem politycznego oddziaływania na skalę globalną i wpływać na kształt nowego porządku międzynarodowego, będąc zarazem jednym z jego głównych biegunów. Ale do realnego zwiększenia tego statusu UE musi się pogłębiać i poszerzać; potrzebuje nie tylko autonomicznego systemu militarno-obronnego, lecz także bardziej zdecydowanego przywództwa.

## **POZYTYWNE I NEGATYWNE SKUTKI BREXITU DLA UNII EUROPEJSKIEJ**

Lata 2008-2017, a zwłaszcza kryzys finansowo-gospodarczy, konflikty i wojny na Ukrainie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, kryzys imigracyjny oraz liczne zamachy terrorystyczne dobitnie uświadomiły Europie (UE w szczególności), że koniec historii, w który uwierzono po upadku muru berlińskiego i rozpadzie ZSRR, był złudzeniem. Po upadku muru berlińskiego w 1989 r. świat trwał w stanie euforii. Wielu dało wiarę teoriom amerykańskiego politologa Francisa Fukuyamy o końcu historii i triumfalnym pochodzie liberalnej demokracji przez świat. Po ćwierćwieczu pełnym nadziei i rozczarowań historia zatoczyła koło. Euforia skończyła się wraz z kryzysem finansowo-gospodarczym w latach 2008-2014. Ostatnie lata to ponowny marsz konserwatyzmu przez świat, renesans nacjonalizmu, a wraz z nim ksenofobii, podsycanej wszechobecną retoryką religijną. To zarazem odwrót od idei integracyjnych w Europie i nasilanie się tendencji dezintegracyjnych na świecie. Triumfalizm i nadzieja na „wieczny pokój” skończyły się, a wiara w stopniową, lecz nieuchronną demokratyzację kolejnych państw i społeczeństw została mocno nadwątlona. W świetle dramatycznych wydarzeń w Kijowie, na Krymie i w Donbasie, a także w Syrii, Iraku, Paryżu, Berlinie,

Sztokholmie i Turcji (pucz), wyraźnie uwidoczniły się liczne mankamenty Unii Europejskiej oraz uległ osłabieniu jej prestiż na świecie. Perspektywy rozwoju oraz pokój i bezpieczeństwo Europy są dziś, 13 lat po wielkim rozszerzeniu UE na wschód, poważnie zagrożone.

Obecnie Unia Europejska jest podzielona i *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i obrony, a inne jej polityki, np. imigracyjna, są mało skuteczne. Unią faktycznie rządzą Niemcy i Francja. Trzeba jednak pamiętać, że Unia Europejska od momentu powstania, czyli od podpisania traktatu z Maastricht, starała się być tylko mocarstwem normatywnym. Traktat ten istotę tożsamości UE sprowadzał do walki o utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz na rzecz rozwijania współpracy międzynarodowej zgodnie z aksjologią Unii i Kartą Narodów Zjednoczonych. Nadrzędnym celem UE stało się popieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i podstawowych wolności. W tym zakresie aktywność UE była niezrównana i przyniosła spore efekty, zwłaszcza w czterech obszarach: handlu, praw człowieka, bezpieczeństwa oraz ochrony środowiska naturalnego i ziemskiego klimatu.

Po pierwszych sukcesach tworzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony – choć zgodnie z przyjętą w 2003 r. strategią bezpieczeństwa UE miała być zdolna do współodpowiedzialności za globalne bezpieczeństwo i budowę lepszego świata – uległo wyhamowaniu. Złożyło się na to wiele przyczyn. Kwestie wiążące się z wykorzystaniem zasobów wojskowych, a do pewnego stopnia także pozamilitarnych państw członkowskich do budowy międzynarodowej stabilności i bezpieczeństwa, z jednej strony dotyczą sfer tradycyjnie uznawanych za jądro suwerenności państw i ich najbardziej fundamentalnych interesów, z drugiej zaś wiążą się z dużymi nakładami finansowymi. To powoduje, że stosunkowo słabo poddają się one procesom integracyjnym, zachowując w znacznej mierze tradycyjny, międzyrządowy kształt. Znalazło to wyraz choćby w instytucjonalnym kształcie Wspólnej (dawniej Europejskiej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) oraz obowiązujących w jej ramach procesów decyzyjnych, wciąż wymagających konsensusu wszystkich państw uczestniczących. Wydaje mi się, że to jedna z głównych przyczyn relatywnie ograniczonego, zwłaszcza na tle pozostałych dziedzin integracji europejskiej, rozwoju współpracy w sferze obronności w ramach Unii Europejskiej. Podczas wojny z Irakiem Stanom Zjednoczonym udało się podzielić UE i powstrzymać jej starania o strategiczną autonomię i podmiotowość<sup>34</sup>. Reszty dokonał kryzys finansowo-gospodarczy po 2008 r., a także sprzeciw lub brak zainteresowania różnych państw unijnych. Kryzys osłabił Francję, która przestała być pełnowartościowym partnerem RFN, i w jeszcze większym stopniu Włochy, a Londyn ogłosił zamiar zmniejszenia swej obecności w UE i wyznaczył na 23 czerwca 2016 r. referendum w sprawie dalszej obecności Wielkiej Brytanii w strukturach Unii. Brexit stał się faktem. Tymczasem Niemcy nie potrafiły – i oficjalnie nadal nie chcą – zapewnić UE politycznego przywództwa. Gdy więc w okresie rządów Obamy Europa otrzymała od zwracającego się ku Azji Waszyngtonu zielone światło dla autonomicznych działań

<sup>34</sup> H. Świątek, *Wojna z Irakiem w 2003 roku. Główne przyczyny*, Warszawa 2011; S. Zarychta, *Doktryny i strategię NATO 1949-2013*, Warszawa 2014.

w sprawach bezpieczeństwa, podzieleni i nieskorzy do wysiłku zbrojnego Europejczycy stracili zapał i nie skorzystali z okazji do wzmocnienia UE i jej roli w budowie nowego porządku międzynarodowego. W konsekwencji Europa nie stanowi dziś wielkiej, niezależnej potęgi w skali globalnej i niewielu spodziewa się, że Unia Europejska w najbliższym czasie osiągnie rangę politycznie istotnego, globalnego gracza; przodująca rola Stanów Zjednoczonych również wydaje się niepewna<sup>35</sup>.

Odejście Wielkiej Brytanii z UE niewątpliwie w istotny sposób osłabi całą Wspólnotę, która nie była przygotowana na taki scenariusz. Po Brexicie, w nowych warunkach geopolitycznych i geoeconomicznych na świecie, jeszcze większą niż dotychczas rolę będą w UE odgrywały Niemcy. Odwołując się do paradygmatu szkoły angielskiej, można stwierdzić, że to RFN ma największe szanse na uzyskanie pozycji hegemonu w naszym regionie, czyli w Europie Środkowej. Niemcy są mocarstwem regionalnym, a nawet liderem w Europie, zdolnym do prowadzenia polityki zagranicznej o zasięgu globalnym. Już dzisiaj, z PKB sięgającym 3,1 bln euro, są najsilniejszą gospodarką Unii Europejskiej, wytwarzającą 21,1% unijnego PKB. Wielu ekspertów prognozuje, że ok. 2050 r. RFN stanie się mocarstwem globalnym. Niemiecka składka do unijnego budżetu wzrośnie o ok. 2,5 mld euro. Biorąc pod uwagę sytuację Francji, zmagającej się od dłuższego czasu z wieloma problemami wewnętrznymi i zewnętrznymi, można stwierdzić, że Niemcy staną się bezsprzecznym liderem UE. Skorzystają one na Brexicie, m.in. dzięki inwestorom opuszczającym Zjednoczone Królestwo. Jeszcze niedawno siedzibą spółki powstałej po fuzji giełd w Londynie i Frankfurtu nad Menem miała być brytyjska stolica; teraz znów jest możliwe, że będzie to Frankfurt. Już następnego dnia po decyzji Brytyjczyków o opuszczeniu Unii miasto uruchomiło adresowaną do londyńskiego City stronę internetową, na której wyliczało swoje walory i wskazywało, że jest jedynym na świecie miejscem z siedzibą dwóch banków centralnych: Bundesbanku i Europejskiego Banku Centralnego (ECB), nie mówiąc już o niemieckim nadzorze finansowym – BaFin. Ta niemiecka metropolia może zyskać także na innych przeprowadzkach z londyńskiego City, ale będzie musiała o to rywalizować z Paryżem i Dublinem. Szacuje się, że wskutek exodusu instytucji finansowych z Londynu w konsekwencji Brexitu Frankfurt może zyskać prawie 100 tys. nowych miejsc pracy<sup>36</sup>.

Wzmocnienie niemieckiej dominacji w Europie, przy jednoczesnym osłabieniu procesu europejskiej integracji, nie jest jednak dobrą wiadomością dla Starego Kontynentu, w tym także dla Polski. Brexit doprowadzi bowiem do zachwiania politycznej równowagi, którą w pewnym stopniu stanowiła Wielka Brytania dla niemiecko-francuskiego tandemu. Opuszczenie przez Wielką Brytanię UE oznaczać będzie także wycofanie się tego państwa ze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) tej organizacji, jak również ze stanowiącej jej integralną część wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Znacząco osłabi to wymiar obronny UE, stawiając zarówno Niemcy, jak

<sup>35</sup> *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011; Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, przeł. K. Skonieczny, Kraków 2013.

<sup>36</sup> M. Ciesielski, *Frankfurt może zostać największym beneficjentem Brexitu*, Obserwatorfinansowy.pl, 31 VIII 2017, s. 1-3, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/frankfurt-moze-zostac-najwiekszym-beneficjentem-brexitu/>.

i pozostałe państwa członkowskie przed kolejnym poważnym wyzwaniem związanym z koniecznością wzięcia dużo większej niż dotychczas odpowiedzialności za wspólne bezpieczeństwo i obronę na szczeblu europejskim, bez względu na trwającą równoległe intensywną dyskusję dotyczącą przyszłości NATO i stanowiska prezydenta Trumpa w tej sprawie, które wciąż nie jest jasno sprecyzowane. Z drugiej strony Wielka Brytania niejednokrotnie blokowała w przeszłości inicjatywy wzmacniające współpracę w ramach WPBiO, obawiając się powstania systemu konkurencyjnego wobec NATO<sup>37</sup>.

W rezultacie po brytyjskiej decyzji o Brexicie pojawiły się kolejne przesłanki do większej koordynacji współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony pozostałych 27 członków UE, o co apelowali m.in. ówcześni ministrowie spraw zagranicznych Niemiec oraz Francji, Frank-Walter Steinmeier i Jean-Marc Ayrault we wspomnianym już manifestie *Silna Europa w niepewnym świecie*<sup>38</sup>. Jeśli tak się nie stanie, to Europa będzie musiała porzucić nadzieje na stworzenie świata na swój obraz i podobieństwo. UE na arenie międzynarodowej nie może wciąż być tylko gospodarczą potęgą i politycznym karłem – Xi Jinping, Narendra Modi, Władimir Putin i Recep Tayyip Erdoğan mogą być jej taktycznymi partnerami, ale nie będą sojusznikami w obronie liberalnego porządku na świecie. Porządek ten został zresztą zakwestionowany w obrębie samej UE przez rozkwit partii buntu wykorzystujących obawy i niepewność, wywołane przez migracje i wolny handel. Błędem jest twierdzenie, że wiek XXI jest wiekiem geoeconomii. Odwoływanie się więc w polityce międzynarodowej UE tylko do *soft power* dziś już nie wystarcza. UE potrzebuje też twardej siły, ale postrzeganie siły ekonomicznej jako poważnej części *hard power* może okazać się mało skuteczne (choć ma znaczenie w wymiarze *soft*). Okazuje się, że to siła wojskowa w olbrzymim stopniu tworzy *hard power* i nadal pozostaje ważnym elementem polityki. W pewnych wypadkach użycie siły militarnej w sposób tradycyjny, przez znaczący podmiot międzynarodowy, przypomina o istocie siły oraz uznaniu jej w programach bezpieczeństwa czy też nakreślanii strategii użycia określonych środków polityki zagranicznej<sup>39</sup>.

Chciałbym podkreślić, że – jak pokazuje praktyka międzynarodowa – wraz z umacnianiem się potęgi ekonomicznej i militarnej rośnie pewność siebie i przekonanie o wyższości własnej kultury, wartości instytucji państwa czy organizacji, czyli to, co można określić jako źródło siły miękkiej. Dla innych narodów staje się ona atrakcyjniejsza. Jednocześnie wraz ze słabnięciem potęgi gospodarczo-militarnej następuje zwątpienie we własne siły, kryzys tożsamości, szukanie klucza do sukcesów w innych

<sup>37</sup> Por. K. Szubart, *Unia Europejska „dwóch prędkości”? Niemcy i WPBiO po Brexicie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 281, s. 1 i nast.

<sup>38</sup> *Tamże*. Zob. także H. Friederichs, *Der Stärkste steigt aus*, „Zeit Online” 2016, 1 VIII, [online] <http://www.zeit.de/politik/2016-08/grossbritannien-sicherheitspolitik-brexit-eu/komplettansicht>, 10 III 2017.

<sup>39</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Cooper, *Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy*, [w:] *American Power in the 21<sup>st</sup> Century*, red. D. Held, M. Koenig-Archibugi, Cambridge–Malden 2004, s. 168; R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston–Toronto 1977, s. 26–29; R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010.

systemach i kulturach. Można więc założyć, że siła (władza, polityka) miękka jest skuteczna tylko wówczas, jeśli znajduje oparcie w sile twardej, a tej w Unii Europejskiej zabrakło. Relacje twardej i miękkiej siły dość dobrze określił Niall Ferguson, który uznał *soft power* za *delikatną rękawiczkę leżącą na żelaznej ręce*<sup>40</sup>.

Unijni przywódcy muszą więc zachować realizm i skupić się na obronie marzenia o mocno ugruntowanym liberalnym ładzie wewnątrz Unii Europejskiej, godząc się na powrót do jego słabszej wersji w pozostałej części świata. W polityce zewnętrznej oznacza to gotowość do pracy z istniejącymi reżimami zamiast uciekania się do moralizatorstwa, np. w postaci nawoływania, że *Putin musi odejść*. Oznacza to też uświadomienie sobie, że UE nie jest jedynym biegunem sąsiedztwa wschodniego. Unia może wspierać stabilne rządy w Gruzji, Ukrainie i Mołdawii, ale nie powinna postrzegać ich jako przyszytych państw członkowskich.

Istnieje również potrzeba przywrócenia zaufania nie tylko między obywatelami a rządami, ale także między samymi rządami. Wobec najgłębszych od pokolenia podziałów między państwami członkowskimi największą nadzieję na głębszą integrację daje elastyczna konfiguracja koalicji skupiających różne państwa wokół różnych problemów (tematów). Europa kręgów koncentrycznych – z Niemcami i Francją w centrum – moim zdaniem nie przywróci solidarności, gdyż wiele podziałów występuje w ramach strefy euro i Schengen, a nie pomiędzy różnymi kręgami. Niemniej jednak Niemcy i Francja są kluczowe dla odbudowy projektu europejskiego. Niemcy – jak już wspominałem – zaczęły rozumieć swoją rolę i ponosić większą odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo, obiecując jeszcze w 2017 r. zwiększyć o 8% wydatki na obronę. Ale RFN powinna też być bardziej elastyczna i gotowa do współpracy poza instytucjami unijnymi oraz wykazywać mniej rygorystyczne podejście do zasad ekonomicznych i interpretacji przepisów. Z kolei prezydent Macron mógłby pomóc zasypać niektóre z podziałów w Europie, np. poprzez połączenie mocnych środków antyterrorystycznych z bardziej humanitarnym podejściem do uchodźców. Dla sparaliżowanej dziś przez spory UE wielkie porozumienia *en même temps* proponowane przez Macrona mogą wskazać drogę naprzód, której tak bardzo Unia dziś potrzebuje<sup>41</sup>.

Natomiast w polityce wewnętrznej UE po Brexicie ważkim zadaniem jest wyciągnięcie wniosków z populistycznego buntu, zanim będzie za późno na przemyślenie projektu europejskiego tak, by mógł on odzyskać swoją legitymację. Przywódcy Unii muszą zrozumieć, że to właśnie współzależność, którą UE starała się osiągnąć i która stała się faktem poprzez jej działania (np. za pośrednictwem euro, swobodnego przepływu, ale także w obliczu zjawiska terroryzmu), prowadzi do poczucia bezsilności i bezbronności. Dzisiaj przetrwanie Unii zależy od potwierdzenia, że jest ona w stanie ochronić Europejczyków przed siłami, które sama promowała. UE powinna m.in. zbadać, jak chronić swoich obywateli przed dotykającym konkretne regiony negatywnym

<sup>40</sup> N. Ferguson, *Colossus. The Price of America's Empire*, New York 2004, s. 24.

<sup>41</sup> M. Leonard, *L'Europe qui Protège: Conceiving the Next European Union*, European Council on Foreign Relations, VIII 2017, [online] [http://www.ecfr.eu/publications/summary/leurope\\_qui\\_protége\\_conceiving\\_the\\_next\\_european\\_union](http://www.ecfr.eu/publications/summary/leurope_qui_protége_conceiving_the_next_european_union), 22 IV 2018.

wpływem migracji na usługi publiczne i płace. Można to zrobić poprzez dostosowanie alokacji funduszy, z których popłyną środki do regionów i miast szczególnie dotkniętych migracją, umożliwiając im inwestowanie w budowę szkół i szpitali oraz zapewnienie większej ilości usług społecznych<sup>42</sup>.

Pilnym zadaniem dla UE jest także powstrzymanie tendencji dezintegracyjnych w Europie. W tym celu Unia powinna zmierzać w dwóch kierunkach. Po pierwsze, zrewidować politykę oszczędności oraz zwiększyć skalę inwestycji w państwach słabiej rozwijających się lub pogrążonych w kryzysie. Po drugie, rozwiązać istniejący od lat problem deficytu demokracji. Oznacza to albo wprowadzenie pełnej demokracji (federacji demokratycznej) w UE, albo oddanie kompetencji unijnych z powrotem do państw, czyli tam, gdzie istnieje demokratyczna kontrola nad władzą. Niestety, kanclerz Merkel, która dziś rządzi Unią Europejską, odrzuca ideę federacji i promuje międzyrządową współpracę państw. Sprzyja ona interesom najsilniejszych podmiotów, a także podporządkowuje tej logice całe instrumentarium prawa i instytucji UE. Elity polityczne UE odrzucają też w większości rewizję traktatową, głównie z obawy przed narodową demokracją, a dokładnie możliwością sprzeciwu wyborców wobec integracji w kolejnych referendach. Bardzo mało prawdopodobna jest też znacząca renacjonalizacja kompetencji unijnych, czego *notabene* od lat bezskutecznie domagali się Brytyjczycy. W związku z tym prawdopodobnie nastąpi zacieśnienie kolejnych reżimów gospodarczych i politycznych, zwłaszcza tych, które przynoszą korzyści najsilniejszym państwom. To zaś spowoduje ekspansję prawa unijnego, ale bez konieczności zmiany traktatów. Wzmocnieniu ulegnie strefa euro, ale bez zasadniczego pogłębiania unii politycznej. Duże zmiany będą dotyczyły nowego budżetu wspólnoty. Przede wszystkim zmniejszy się finansowanie polityki spójności, a środki zostaną przeniesione na innowacje wojskowe, politykę migracyjną i wsparcie strefy euro, co nie jest korzystnym rozwiązaniem dla państw spoza strefy euro, w tym Polski<sup>43</sup>.

W sytuacji, gdy UE musi stawiać czoła wewnętrznym i zewnętrznym problemom, pogłębianym przez Brexit, które stawiają pod znakiem zapytania jej dalsze istnienie, coraz głośniej mówi się także o Unii wielu prędkości i elastycznej współpracy, czyli zróżnicowanej integracji jako panaceum na aktualną sytuację. Kanclerz Merkel już wiele razy mówiła, że *powstanie Unia Europejska wielu prędkości*. A Macron w trakcie kampanii wyborczej i już po zaprzysiężeniu go na stanowisko prezydenta Francji wielokrotnie wspominał o konieczności pogłębiania integracji i przyszłej federalizacji Europy. Także przewodniczący Komisji Europejskiej w ogłoszonej w marcu 2017 r. *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy* zaproponował większą elastyczność jako jedną z pięciu potencjalnych dróg dla przyszłej współpracy krajów UE<sup>44</sup>. Koncepcja ta zakłada skupienie się Unii Europejskiej na określonych, priorytetowych obszarach współpracy, w których będzie ona

<sup>42</sup> *Tamże*.

<sup>43</sup> T.G. Grosse, *Kryzys po Brexicie*, „Rzeczpospolita” 2016, 15 VII, s. A11.

<sup>44</sup> *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy...*, s. 23-24; A. Fuksiewicz, *Przyszłość Unii Europejskiej – przegląd propozycji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, s. 46; J. Majmurek, *Dał nam przykład Macron, jak zwyciężać mamy*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 12 V, s. 15.

działać szybciej i skuteczniej, a jednocześnie znacznie zmniejszyć zaangażowanie w innych obszarach. Obszarami priorytetowymi miałyby być m.in. innowacje, handel, bezpieczeństwo, migracje i zarządzanie granicami czy obronność, a także dekarbonizacja i cyfryzacja. Natomiast UE wielu prędkości, która jest już faktem (nie wszystkie bowiem państwa należą do strefy Schengen czy strefy euro), ma umożliwić „koalicjom chętnych państw” zacieśnianie współpracy bez względu na zainteresowanie innych krajów. Ten właśnie scenariusz ma dać największe szanse na zachowanie jedności UE przy utrzymaniu możliwości dalszej integracji, ale może też prowadzić do chaosu i zróżnicowania praw obywateli Wspólnoty w zależności od tego, z jakiego państwa członkowskiego pochodzą. Według Komisji Europejskiej państwa pozostające poza nowymi (priorytetowymi) obszarami współpracy zachowają prawo włączenia się w nie w przyszłości.

Moim zdaniem po Brexicie przywódcy UE powinni kierować się zdrowym rozsądkiem i realistycznym podejściem do obecnych problemów i wyznaczyć skuteczną drogę jej dalszego rozwoju. Droga ta powinna być dwuetapowa; etap pierwszy to kontynuacja dotychczasowych reform, etap drugi – nowy, jakościowy rozwój UE. Reformy UE powinny odpowiadać na pojawiające się kryzysy oraz problemy gospodarcze, społeczne, polityczne i związane z bezpieczeństwem. Państwa członkowskie powinny też wspólnie zdecydować o przekazaniu kolejnych kompetencji na poziom unijny, a decyzje muszą być podejmowane sprawniej i szybciej wprowadzane w życie. UE musi mówić jednym głosem na arenie międzynarodowej i mieć do dyspozycji *hard power*, czyli siłę militarną, która wzmocniłaby bezpieczeństwo Europy i jej rolę w przyszłym wielobiegunowym łańdź globalnym. W tym celu niezbędne jest powstanie Europejskiej Unii Obronnej.

Z polskiego punktu widzenia niebezpieczny jest scenariusz UE wielu prędkości, który grozi nam tzw. członkostwem drugiej kategorii i pozostaniem poza głównym nurtem integracji. Przykładowo integracja sektora bankowego w ramach strefy euro może prowadzić do dezintegracji na rynku wewnętrznym w bankowości między krajami w strefie euro i poza nią. Z punktu widzenia całej UE może to grozić utratą spójności, chaosem decyzyjnym i kontrowersjami politycznymi, a także umocnieniem się wymiaru międzyrządowego współpracy. Przy braku ogólnego konsensusu państw co do kierunku rozwoju UE w pewnym stopniu ten scenariusz może być realizowany. Z punktu widzenia Polski jest to argument polityczny za przystąpieniem do strefy euro, co byłoby gwarancją utrzymania się w głównym nurcie integracji.

Konkludując rozważania o skutkach Brexitu dla Unii Europejskiej, można stwierdzić, że z jednej strony stanowi on dla niej wielkie wyzwanie, wręcz stawia przed nią pytania natury egzystencjalnej, a z drugiej – jest szansą na jej modernizację i dalszy rozwój. Wbrew Brexitowi i eurosceptykom, którzy pozostają mocni, ostatnie sondaże Eurobarometru pokazują, że coraz więcej Europejczyków, w tym również Brytyjczyków, uważa, że członkostwo w Unii Europejskiej jest czymś dobrym (średnio 57% wyraża opinię, że członkostwo jest dobre, co stanowi wzrost o cztery punkty procentowe w stosunku do 2016 r.; w przypadku Polski: 71%, wzrost o dziesięć punktów procentowych)<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Por. *Two Years until the 2019 European Election. Special Eurobarometr of the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, IV 2017; A. Fuksiewicz, *Przyszłość Unii Europejskiej...*, s. 12.

## ZAKOŃCZENIE

Wyniki brytyjskiego referendum z 23 czerwca 2016 r. zaskoczyły elitę polityczną Unii Europejskiej i całej Europy, która do końca wierzyła w sukces zwolenników pozostania Wielkiej Brytanii w UE, próbując stosować wobec Londynu metodę kija i marchewki. Sukces przeciwników UE w tym kraju wywołał strach przed negatywnymi skutkami politycznymi, społecznymi, a także gospodarczymi i międzynarodowymi, które może przynieść Brexit państwom członkowskim Unii i w ogóle całej Europie. Obawy te szczególnie dają o sobie znać w Wielkiej Brytanii, RFN i Francji<sup>46</sup>, a także w Polsce. Dotyczą dalszego wzrostu popularności ugrupowań eurosceptycznych i nacjonalistycznych oraz przeszłości Unii Europejskiej i losów prawie miliona Polaków na Wyspach Brytyjskich<sup>47</sup>.

Bez względu na inne kryzysy, do których od lat dochodzi na Starym Kontynencie, wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE osłabi tę organizację w wymiarze gospodarczym, militarnym oraz politycznym, co może przynieść negatywne konsekwencje zarówno dla Wielkiej Brytanii, której grozi rozpad, jak i dla całej UE, stojącej obecnie przed podobnym zagrożeniem. W osłabionej Unii jeszcze większą rolę niż dotychczas będą odgrywały Niemcy, dla których Wielka Brytania stanowiła do pewnego stopnia przeciwwagę w tej organizacji. Dalszy wzrost niemieckiej pozycji w UE, przy jednoczesnym osłabieniu jej roli w tworzącym się obecnie wielobiegunowym łańdźu międzynarodowym, nie wróży dobrze nie tylko samym Niemcom, lecz także pozostałym unijnym partnerom<sup>48</sup>.

*Summa summarum* na Brexicie, zwłaszcza źle przeprowadzonym, stracić mogą wszystkie zainteresowane strony. Obok zagrożeń niesie on też jednak pewne szanse dla UE i jej państw członkowskich. Brexit może bowiem stanowić dobry pretekst do wdrożenia wcześniej przygotowywanych reform, które pogłębią integrację i przyspieszą modernizację Unii Europejskiej. Brexit może też przyspieszyć rewizję traktatu z Lizbony i radykalnie zmienić UE, zwłaszcza jeśli chodzi o jej system polityczny i sposób podejmowania decyzji. Mówił o tym 13 września 2017 r. szef Komisji Europejskiej w orędziu o stanie Unii Europejskiej<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Nic dziwnego, bo – jak wynika z danych Eurostatu – produkt krajowy brutto UE w 2016 r. wyniósł 14,8 bln euro, a ponad połowę tej kwoty wygenerowały trzy państwa członkowskie: Niemcy, Wielka Brytania i Francja. Polska z PKB na poziomie 424,6 mld euro uplasowała się na 8. miejscu w UE (2,9% unijnego PKB).

<sup>47</sup> Plan schładzania entuzjazmu Polaków wobec UE, który wiosną 2017 r. zapowiadał minister Witold Waszczykowski, zupełnie się jednak nie powiódł. Jak pokazują badania opinii publicznej, przeprowadzone w grudniu 2017 r. przez firmę Kantar Millward Brown, aż 83% respondentów wciąż opowiada się za członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Zob. P. Zalewski, *Osamotniona Polska*, rp.pl, 22 I 2018, [online] <http://www.rp.pl/Publicystyka/301229926-Pawel-Zalewski-Osamotniona-Polska.html>, 16 IV 2018.

<sup>48</sup> K. Dadak, *Intermarium – plan B dla Polski po Brexicie?*, „ARCANA” 2016, nr 4, s. 16-30.

<sup>49</sup> *President Jean-Claude Juncker's State...* Zob. także T. Bielecki, *Nie stój, nie czekaj, urządz sobie lepszą Europę*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 16-17 IX, s. 4.



Instytucje UE są anachroniczne, a wielu obywateli nawet nie wie, jak one działają, i wierzy, że Europą rządzi odległa, technokratyczna Bruksela wraz z oderwanymi od realiów urzędnikami. Paradoksalnie mają rację: jak pokazuje praktyka, rozwój integracji w Europie już od dawna odbywa się kosztem demokracji i obywateli. Unia Europejska oderwała się od obywateli i nie rozwiązuje ich problemów. Osłabia to wiarygodność unijnych instytucji i prawa europejskiego, które dotąd były fundamentem integracji. Efektem tego stał się również Brexit, będący *de facto* buntem wielu Brytyjczyków przeciwko unijnemu establishmentowi i jego neoliberalnej polityce społeczno-gospodarczej.

Trudno więc opracować trafną prognozę dotyczącą skutków Brexitu dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Brexit bowiem może okazać się punktem zwrotnym w historii UE – początkiem jej rozpadu albo procesu odwrotnego. Natomiast podzielona, skłócona i nacjonalistyczna Europa – bez UE czy ze słabą Unią – przestanie odgrywać istotną rolę w systemie euroatlantyckim i w nowym ładzie globalnym. Stanie się jego peryferiami, narażonymi na liczne niebezpieczeństwa ze strony takich mocarstw, jak Chiny, Rosja czy Niemcy.

Polska jako państwo peryferyjne, rozerwane między Wschodem i Zachodem, którego pozycja znajduje się poza rdzeniem społeczności międzynarodowej, w obecnej sytuacji w Europie i na świecie powinna prowadzić realistyczną politykę, tzn. nie ulegać złudzeniom i twardo stąpać po ziemi. Polska nie może opuścić ani UE, ani NATO. Wciąż jesteśmy krajem słabym, na dorobku, wewnątrznie skłóconym i z podzielonym narodem. A tymczasem otaczają nas kraje wrogie lub takie, które nie życzą nam najlepiej. Do tych drugich można śmiało zaliczyć Ukrainę i Litwę, a do pierwszych Białoruś, Rosję i Niemcy. Słowacy i Czesi nas tolerują, ale wątpię, aby nas kochali. Na pewno nie będą za nas ginęli. Bliżej im do Niemiec i Rosji niż do Polski. Zaś Niemcy i Rosja mogą znaleźć wspólny język i rozwijać współpracę ponad Polską lub jej kosztem. Rosjanie już dawno sprzęgli interesy z Niemcami, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Świadczą o tym gazociągi Nord Stream 1 i 2 oraz liczba bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które Niemcy lokują w Rosji mimo nałożonych na nią przez UE sankcji ekonomicznych za aneksję Krymu.

## BIBLIOGRAFIA

- Afanasjew J., *Groźna Rosja*, przeł. M. Kotowska, Warszawa 2004.
- Applebaum A., *Merkel górą, ale skrajna prawica naciera*, przeł. A. Ehrlich, „Gazeta Wyborcza” 2017, 20 IX.
- Bagniewska J., *Naukowcy kontra Brexit*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 4 V.
- Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Komisja Europejska, Bruksela 2017.
- Bielecki T., *Nie stój, nie czekaj, urządz sobie lepszą Europę*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 16-17 IX.
- Bielecki T., *Rozwód z Londynem pod górkę*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 15 IX.
- Bielecki T., *Rzymska wiosna w Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 27 III.

- Bielecki T., Czarnecki M., *Brexit „nie może być sukcesem”*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 2-3 V.
- Bieleń S., *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, „Polityka Polska” 2016, nr 5-6.
- Borońska-Hryniewiecka K., *Brexit a władza ustawodawcza: rola parlamentów Zjednoczonego Królestwa w procesie wychodzenia państwa z Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3.
- Brexit to wyprawa w nieznane. Rozmowa z Corneliusem Ochmanem*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 30 III.
- Bryc A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa w perspektywie rosyjskiej*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012.
- Bryła E., *Czy mamy szansę na chiński węzeł?*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 15 IX.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, przeł. K. Skonieczny, Kraków 2013.
- Chiny: będziemy wreszcie numerem 1. Rozmowa z prof. Bogdanem Góralczykiem*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 20 I.
- Ciesielski M., *Frankfurt może zostać największym beneficjentem Brexitu*, Obserwatorfinansowy.pl, 31 VIII 2017, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/frankfurt-moze-zostac-najwiekszym-beneficjentem-brexitu/>.
- Cooper R., *Hard Power, Soft Power and the Goals of Diplomacy*, [w:] *American Power in the 21<sup>st</sup> Century*, red. D. Held, M. Koenig-Archibugi, Cambridge–Malden 2004.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.
- Czarnecki M., *BREXIT niezgody*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 5 V.
- Dadak K., *Intermarium – plan B dla Polski po Brexicie?*, „ARCANA” 2016, nr 4.
- Deklaracja Rzymska*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 27 III.
- EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*, European External Action Service, [online] [http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china\\_2020\\_strategic\\_agenda\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf).
- Ferguson N., *Colossus. The Price of America's Empire*, New York 2004.
- Finkelstein L.S., *What Is Global Governance*, „Global Governance” 1995, nr 1.
- Fiszer J.M., *Czy Rosja pod rządami Władimira Putina zagraża Europie i światu?*, „Biuletyn Analiz i Opinii” 2015, nr 3.
- Fiszer J.M., *Polityka RFN wobec Rosji – szanse i zagrożenia dla Europy i świata w XXI wieku*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2017, nr 25, z. 1.
- Fiszer J.M., *Zadania i cele polityki zagranicznej Władimira Putina*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2016, nr 1.
- Friederichs H., *Der Stärkste steigt aus*, „Zeit Online” 2016, 1 VIII, [online] <http://www.zeit.de/politik/2016-08/grossbritannien-sicherheitspolitik-brexit-eu/komplettansicht>, 10 III 2017.
- Fuksiewicz A., *Przyszłość Unii Europejskiej – przegląd propozycji*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016.
- Godement F., *Czego chcą Chiny?*, przeł. K. Sarek, Warszawa 2016.
- Godement F., Vasselier A., *China at the Gates. A New Power Audit of EU-China Relations*, European Council on Foreign Relations, London, XII 2017.

- Godlewski A., *Co Niemcy stracą, a co zyskają na Brexicie*, Obserwatorfinansowy.pl, 5 VII 2016, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/co-niemcy-straca-a-co-zyskaja-na-brexicie/>.
- Godlewski A., *Niemcy mają dość sankcji wobec Rosji*, Obserwatorfinansowy.pl, 22 IX 2017, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/niemcy-maja-dosc-sankcji-wobec-rosji/>.
- Grosse T.G., *Kryzys po Brexicie*, „Rzeczpospolita” 2016, 15 VII.
- Góralczyk B., *Po 60 latach integracji Europie zabrakło spoiwa*, Obserwatorfinansowy.pl, 25 III 2017, s. 1-6, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/po-60-latach-integracji-europie-zabraklo-spoiwa/>.
- Haliżak H., *Międzynarodowa strategia geoeconomiczna Chin – perspektywa neoliberalnego instytucjonalizmu i kulturowo-cywilizacyjnej tradycji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 2.
- Jarkowiec M., *Do zobaczenia, panie prezydencie*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 14-15 I.
- Jian Xu, *Wspólnie budując Jedwabny Szlak XXI wieku promujemy i zacieśniamy przyjaźń*, [w:] *Chiny i świat zewnętrzny*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2016.
- Kaczorowska M., *Krajobraz polityczny po Brexicie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 3.
- Keohane R.O., Nye J.S., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston–Toronto 1977.
- Kokot M., *Jak Kreml na nowo podbija Europę metodami KGB*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 13 I.
- Kokot M., *Niemcy chcą tylko Merkel na kanclerskim tronie*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 22 IX.
- Kokot M., Wieliński B.T., *Niemiecka gra w kolory*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 25 IX.
- Koralewski J., *Rozpad ZSRR a powstanie Federacji Rosyjskiej. Mocarstwowość utracona?*, [w:] *Mocarstwowość na przelomie XX i XXI wieku. Teorie, analizy, prognozy*, red. S. Wojciechowski, M. Tomczak, Poznań 2010.
- Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011.
- Krzemiński A., *Do tanga trzeba trojga*, „Polityka” 2018, nr 3.
- Leonard M., *L'Europe qui Protège. Conceiving the Next European Union*, European Council on Foreign Relations, VIII 2017, [online] [http://www.ecfr.eu/publications/summary/leurope\\_qui\\_protege\\_conceiving\\_the\\_next\\_european\\_union](http://www.ecfr.eu/publications/summary/leurope_qui_protege_conceiving_the_next_european_union).
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003.
- Macierewicz P., *Indie stawiają na globalizację i OZE*, „Gazeta Wyborcza” 2018, 24 I.
- Marmurek J., *Dał nam przykład Macron, jak zwyciężać mamy*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 12 V.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa 2012.
- Möller A., Aydıntaşbas A., Dullien S., Liik K., *Germany Votes: European Dilemmas in the Federal Election*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, V 2017.
- Ondarza N. von, *Die verlorene Wette. Entstehung und Verlauf des britischen EU-Referendums*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 49-50.
- Ostrowski M., *Amerykanin w Paryżu*, „Polityka” 2017, 21-27 VI.
- Pastusiak L., *Prezydent dobrych intencji. Polityka zagraniczna Baracka Obamy*, Warszawa 2015.
- Piskorska B., *Soft power w polityce UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego*, Lublin 2017.

- Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami, Karta Praw Podstawowych*, wpraw., wybór i oprac. J. Barcz, Warszawa 2010.
- President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017*, European Commission, 13 IX 2017, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).
- Schulz M., *Skrępowany olbrzym. Ostatnia szansa Europy*, przeł. R. Formuszewicz, Warszawa 2014.
- Shapiro J., Pardijs D., *The Transatlantic Meaning of Donald Trump: A US-EU Power Audit*, European Council on Foreign Relations, 25 IX 2017, [online] [http://www.ecfr.eu/publications/summary/the\\_transatlantic\\_meaning\\_of\\_donald\\_trump\\_a\\_us\\_eu\\_power\\_audit7229](http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_transatlantic_meaning_of_donald_trump_a_us_eu_power_audit7229).
- Skrzypek A.A., *Kryzys Unii, idei, polityki?*, „Politeja” 2016, nr 43, [online] <http://dx.doi.org/10.12797/Politeja.13.2016.43.01>.
- Smith J., *Europa und das Vereinigte Königreich. Kleine Geschichte der Beziehungen seit 1945*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 49-50.
- Smith R., *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, przeł. A. i J. Mażarscy, Warszawa 2010.
- Stiglitz J., *Lekcja angielskiego*, Obserwatorfinansowy.pl, 18 VII 2016, [online] [www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/lekcja](http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/lekcja).
- Stodolak S., *Europejska gospodarka dusi się w politycznym pacie*, Obserwatorfinansowy.pl, 25 IV 2017, [online] <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/europejska-gospodarka-dusi-sie-w-politycznym-pacie/>.
- Sturm R., *Uneiniges Königreich? Großbritannien nach dem Brexit-Votum*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 49-50.
- Szubert K., *Unia Europejska „dwóch prędkości”? Niemcy i WPBiO po Brexicie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 281.
- Świątek H., *Wojna z Irakiem w 2003 roku. Główne przyczyny*, Warszawa 2011.
- Tajani A., *Wielka Brytania wciąż może zmienić zdanie*, Rp.pl, 29 III 2017, [online] <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/170328856-Antonio-Tajani-Wielka-Brytania-wciaz-moze-zmienic-zdanie.html#ap-1>.
- Theresa May to Seek General Election on 8 June*, BBC.com, 18 IV 2017, [online] <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39629603>.
- Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane)*, Dz.U. UE 2010, C 83.
- Two Years until the 2019 European Election. Special Eurobarometr of the European Parliament*, European Parliamentary Research Service, IV 2017.
- Warszawski D., *Nadchodzi czas Trumpów*, „Gazeta Wyborcza”, 30 XII 2017-1 I 2018.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Wielński B.T., *Angela Merkel staje w szranki z Martinem Schulzem*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 4 IX.
- Wielński B.T., *Czy Niemcy są skazani na wielką koalicję?*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 20 IX.
- Wielński B.T., *Najbrutalniejsza kampania od czasu zjednoczenia Niemiec*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 22 IX.

Wieliński B.T., *Wielka Rzesza w Bundestagu*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 16-17 IX.

Wieliński B.T., Kokot M., *Kanclerz Merkel po raz czwarty*, „Gazeta Wyborcza” 2017, 25 IX.

Zarychta S., *Doktryny i strategie NATO 1949-2013*, Warszawa 2014.

Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.

---

**Prof. zw. dr hab. Józef M. FISZER**, historyk, politolog, niemcoznawca. Kierownik Zakładu Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych PAN i Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Politycznych PAN. Członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Redaktor naczelny kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”. Członek wielu rad naukowych i redakcyjnych w kraju i za granicą.



Janusz Józef WĘC  
Uniwersytet Jagielloński  
janusz.wec@uj.edu.pl

## REFORMA WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2016-2017

**ABSTRACT** The reform of the Common Security and Defence Policy of the European Union in 2016-2017

The subject of the article is the reform of the Common Security and Defence Policy in 2016-2017 following the adoption of the new EU External Security Strategy by the European Council in June 2016. The first part of the article analyzes the European Union's Global Strategy on Foreign and Security Policy. However, the second part of the article reconstructs the process of implementing the global strategy and describes the successes and failures of the reform.

**Keywords:** European Union, Common Security and Defence Policy, European Union's Global Strategy on Foreign and Security Policy, Permanent Structured Cooperation, European Defence Fund, Lisbon Treaty

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, globalna strategia Unii Europejskiej w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, stała współpraca strukturalna, Europejski Fundusz Obrony, traktat lizboński

## UWAGI WSTĘPNE

Celem badawczym artykułu jest analiza głównych kierunków reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej w latach 2016-2017. Cezury pracy wyznaczają dwa wydarzenia: przyjęcie przez Radę Europejską nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego w czerwcu 2016 r. oraz decyzja Rady do Spraw Zagranicznych o ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej w grudniu 2017 r. Na początku należy postawić hipotezę badawczą: jeśli reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, zainicjowana przyjęciem nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego i wynikającymi z niej dokumentami implementacyjnymi, zostanie zrealizowana w całości do końca 2025 r., to może ona istotnie wzmocnić pozycję Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. W tym sensie reforma ta będzie miała również przełomowe znaczenie dla Unii. Ponieważ jednak wiele z planowanych elementów reformy nie zostało jeszcze ani doprecyzowanych, ani zainicjowanych, dużo będzie zależało od woli politycznej poszczególnych państw członkowskich, wysokości wydatków na realizację tej reformy ze strony krajów członkowskich i Unii Europejskiej, a także przebiegu innych, podjętych już reform ustrojowych w tej organizacji międzynarodowej, takich jak chociażby reforma strefy euro czy reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego. W ślad za tym w pierwszej części artykułu przeanalizowano globalną strategię Unii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz porównano ją ze strategią bezpieczeństwa zewnętrznego z grudnia 2003 r. Natomiast w drugiej części pracy przedstawiono proces implementacji globalnej strategii oraz dotychczasowe osiągnięcia i niepowodzenia reformy<sup>1</sup>.

### 1. GLOBALNA STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA

Debata na temat reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony rozpoczęła się w Unii Europejskiej wraz z przyjęciem 23 lipca 2012 r. przez Radę do Spraw Zagranicznych konkluzji politycznych w tej sprawie<sup>2</sup>. Na podstawie tego dokumentu 14 grudnia 2012 r. Rada Europejska określiła trzy priorytetowe cele reformy: zwiększenie skuteczności, widoczności i wpływu WPBiO, rozwój zdolności obronnych, wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego<sup>3</sup>. Dnia 20 grudnia 2013 r. ta sama instytucja zobowiązała wysoką przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa do przygotowania w 2015 r. sprawozdania na temat globalnych i regionalnych wyzwań stojących przed Unią Europejską oraz możliwości sprostania tymże wyzwaniom. Na

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?*, przyznanego autorowi przez Unię Europejską.

<sup>2</sup> *Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 23 lipca 2012 r. Komunikat prasowy*, Bruksela, 23 VII 2012, 12800/1/12 REV 1, s. 17-19.

<sup>3</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 XII 2012, EUCO 205/12, s. 8-11.



czerwiec 2015 r. Rada Europejska zapowiedziała również uchwalenie na podstawie wspomnianego sprawozdania wytycznych w sprawie dalszych prac nad reformą wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Decyzja ta otwierała możliwość opracowania nowej europejskiej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii<sup>4</sup>.

W ślad za tym 18 maja 2015 r. Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła kolejne konkluzje w sprawie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Po raz pierwszy Rada zdefiniowała nową europejską strategię bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej jako dokument określający interesy, priorytety i cele Unii, ale także instrumenty, za pomocą których powinna ona przeciwdziałać stojącym przed nią zagrożeniom. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony miała odgrywać coraz ważniejszą rolę w działaniach zewnętrznych Unii. Natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne winno być jeszcze mocniej niż dotąd powiązane z bezpieczeństwem wewnętrznym. Do katalogu wyzwań i zagrożeń stojących przed Unią Europejską Rada zaliczyła nie tylko – jak dotychczas – nielegalną imigrację, terroryzm, przestępczość zorganizowaną, działalność przestępczą zagranicznych bojowników, przemyt i handel ludźmi, bezpieczeństwo energetyczne i cybernetyczne, lecz także zarządzanie granicami oraz wojnę hybrydową<sup>5</sup>. Najważniejszy był wszakże fakt, że z powodu kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, który wybuchł w 2015 r., to właśnie podczas tego posiedzenia podjęto wstępną decyzję o odroczeniu terminu uchwalenia nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego do połowy 2016 r.<sup>6</sup>

Decyzję tę potwierdziła Rada Europejska w konkluzjach przyjętych 26 czerwca 2015 r. Jednocześnie zobowiązała ona wysoką przedstawiciel Unii do opracowania w ciągu 12 miesięcy globalnej strategii Unii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Dokument ten miał być przedmiotem obrad Rady Europejskiej właśnie w czerwcu 2016 r. Rada Europejska zaleciła także kontynuację prac nad trzema wspomnianymi priorytetowymi działaniami Unii Europejskiej we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony<sup>7</sup>.

Dnia 28 czerwca 2016 r. wysoka przedstawiciel Unii Federica Mogherini przedstawiła Radzie Europejskiej globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE<sup>8</sup>. W tym samym dniu została ona przyjęta przez Radę Europejską i zastąpiła strategię bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej z 2003 r. Nowa strategia wyznaczała pięć priorytetów w działaniach zewnętrznych Unii: bezpieczeństwo i obronę, zwalczanie terroryzmu, bezpieczeństwo cybernetyczne, bezpieczeństwo energetyczne

<sup>4</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 19-20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, Bruksela, 20 XII 2013, EUCO 217/13, s. 1-2, 4, 10.

<sup>5</sup> Council of the European Union, *Outcome of proceedings. Council conclusions on CSDP*, Brussels, 18 V 2015, 8971/15, s. 2-3.

<sup>6</sup> *Tamże*, s. 8.

<sup>7</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 VI 2015, EUCO 22/15, s. 5-6. Na temat debaty w instytucjach i organach Unii Europejskiej poprzedzającej przyjęcie nowej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego por. J.J. Węc, *Debata nad nową strategią bezpieczeństwa zewnętrznego na forum instytucji i organów Unii Europejskiej w latach 2012-2015*, „Politeja” 2016, nr 41, s. 211-236, [online] <https://doi.org/10.12797/politeja.13.2016.41.12>.

<sup>8</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 VI 2016, s. 2-49, [online] [https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf), 12 XI 2017.

oraz komunikację strategiczną<sup>9</sup>. Strategia wychodziła zatem naprzeciw wszystkim aktualnym wyzwaniom Unii w polityce międzynarodowej<sup>10</sup>.

W ramach tych pięciu priorytetów miały być realizowane szczegółowe cele polityczne, instytucjonalne, gospodarcze i militarne. I tak: strategia zakładała wzrost nakładów inwestycyjnych na wywiad, obserwację i rozpoznanie (budowa zdalnie kierowanych bezzałogowych systemów powietrznego wzmocnienia łączności satelitarnej), cyberobronę (wzmocnienie cyfrowych zdolności UE i państw członkowskich) oraz rozwój zdolności wojskowych UE (lądowych, morskich, powietrznych i kosmicznych). 20% wydatków budżetowych na obronność powinno być przy tym przeznaczone na zamówienia sprzętu, badania i technologię. Uzasadniając decyzję o potrzebie rozbudowy zdolności wojskowych, autorzy strategii stwierdzali, że w *dzisiejszym niestabilnym świecie miękką siłą to za mało: musimy wzmocnić naszą wiarygodność w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*. Była to zatem wyraźna sugestia, aby Unia Europejska w swoich działaniach zewnętrznych nie ograniczała się do dotychczasowej roli mocarstwa normatywnego (*normative power*), lecz korzystała również z instrumentów *hard power* w polityce międzynarodowej<sup>11</sup>.

Globalna strategia przewidywała także realizację traktatowych zobowiązań państw członkowskich do wzajemnej pomocy (art. 42 ust. 7 TUE) i solidarności (art. 222 TFUE) oraz korzystanie z procedury stałej współpracy strukturalnej w celu uelastyczenia WPBiO (art. 42 ust. 6 i art. 46 TUE). Wskazywała na konieczność rozwiązania przeszkód proceduralnych, finansowych i politycznych utrudniających rozmieszczanie grup bojowych, dalszy rozwój misji petersberskich oraz wzmocnianie struktur zarządzania kryzysowego. Zalecała zacieśnienie współpracy między Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) a instytucjami UE, a także rozszerzenie katalogu działań zewnętrznych Unii o dyplomację energetyczną, dyplomację kulturalną i dyplomację gospodarczą.

Globalna strategia kładła również nacisk na zapewnienie spójności między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym Unii przez współpracę misji i operacji WPBiO z Europejską Strażą Graniczną i Przybrzeżną oraz wyspecjalizowanymi agencjami. Wzmocnienie instytucjonalnej i operacyjnej synergii między politykami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne stawało się bowiem niezbędne w obliczu wzrostu zagrożeń transgranicznych, takich jak terroryzm, wojna hybrydowa czy przestępczość

<sup>9</sup> Pod pojęciem komunikacji strategicznej rozumiano m.in. lepszą komunikację z partnerami strategicznymi Unii, zwalczanie dezinformacji oraz przybliżenie WPZiB obywatelom UE. *Tamże*, s. 20-21.

<sup>10</sup> *Tamże*, s. 15-21.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 42. Rozróżnienie pomiędzy dwiema kategoriami mocarstwowości: *soft power* i *hard power* wprowadził na początku lat 90. Joseph Nye, odnosząc się do polityki międzynarodowej USA. O ile *hard power* oddziaływa na stosunki międzynarodowe za pomocą instrumentów politycznych, gospodarczych i militarnych, o tyle *soft power* wykorzystuje do tego celu instrumenty dyplomatyczne, aksjologiczne czy kulturowe. Por. J. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1991, s. 107-110, 175-188, 199-239. Odnosząc koncepcję Nye'a do Unii Europejskiej, można zatem przypisać jej w polityce międzynarodowej rolę *soft power* lub – jak proponuje Ian Manners – rolę *normative power* czy też *smart power*. Por. I. Manners, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, s. 235-254, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>; tenże, *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 40, nr 2, s. 182-199, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.

zorganizowana. Autorzy strategii zapowiadali nadanie polityce imigracyjnej i azyłowej większej skuteczności, m.in. przez działania prewencyjne w postaci pomocy rozwojowej i humanitarnej dla krajów pochodzenia migrantów oraz państw tranzytowych, a także reformę wspólnego europejskiego systemu azyłowego. Opowiadali się za promowaniem reform politycznych i przestrzegania praworządności oraz za wzmacnianiem konwergencji gospodarczej z państwami kandydującymi do Unii (Bałkany Zachodnie i Turcja), reformą europejskiej polityki sąsiedztwa, umocnieniem strategicznych partnerstw Unii Europejskiej z najważniejszymi państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, a także konsekwentnym i jednomyślnym podejściem całej Unii wobec Rosji. Zmiana w relacjach z Rosją winna się opierać na *pełnym poszanowaniu prawa międzynarodowego i zasad leżących u podstaw europejskiego ładu bezpieczeństwa, w tym aktu końcowego z Helsinek oraz Karty paryskiej*. Dlatego Unia nie uznawała *nielegalnej aneksji Krymu przez Rosję* oraz ostro krytykowała destabilizację wschodniej Ukrainy (por. wykres 1)<sup>12</sup>.

Wykres 1. Globalna strategia UE w polityce bezpieczeństwa i obrony z 28 czerwca 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

<sup>12</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie...*, s. 15-47.

W porównaniu z pierwszą strategią bezpieczeństwa zewnętrznego UE z 12 grudnia 2003 r. analizowany dokument zakładał gruntowną reformę wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz europejskiej polityki sąsiedztwa, a także rewizję relacji z Rosją. Przewidywał rozszerzenie katalogu celów politycznych, instytucjonalnych, gospodarczych i militarnych Unii Europejskiej w polityce międzynarodowej, co odpowiadało takim nowym wyzwaniom i zagrożeniom, jak: terroryzm, cyberprzestępczość, wojna hybrydowa i dezinformacyjna oraz kryzys migracyjny. Fundamentem polityki Unii Europejskiej wobec Rosji miało być przeciwdziałanie jej asertywnej polityce zagranicznej, łamaniu prawa międzynarodowego oraz dążeniom do podziału jedności i spójności Unii. Obok dalszego rozwoju struktur zarządzania kryzysowego jako znaku rozpoznawczego UE globalna strategia zalecała istotne wzmocnienie tzw. twardego bezpieczeństwa poprzez rozbudowę zdolności wojskowych Unii na lądzie, na morzu, w powietrzu i w przestrzeni kosmicznej, a także rozwój badań na nowych technologiach militarnymi. Podobnie jak strategia z 12 grudnia 2003 r. oraz modyfikacje dokonane w niej na mocy raportu Javiera Solany z 11 grudnia 2008 r.<sup>13</sup>, globalna strategia z 28 czerwca 2016 r. opierała się na założeniu, że działania prewencyjne Unii na rzecz zapobiegania zagrożeniom poza Europą są jednym z najistotniejszych warunków zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego UE. Niezmienną przesłanką pozostawały także dążenia do umocnienia istniejących systemów bezpieczeństwa międzynarodowego NATO, ONZ i OBWE oraz współpracy w zakresie partnerstw strategicznych, zwłaszcza z USA, Kanadą, Japonią i Indiami.

## 2. IMPLEMENTACJA GLOBALNEJ STRATEGII W POLITYCE ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA W LATACH 2016-2017

Od lipca 2016 do marca 2017 r. rządy państw członkowskich i instytucje Unii Europejskiej przyjęły szereg bardzo istotnych deklaracji, konkluzji politycznych i programów, służących implementacji globalnej strategii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Były to: deklaracja o zacieśnieniu praktycznej współpracy między Unią Europejską a NATO, podpisana 8 lipca 2016 r. przez Donalda Tuska, Jeana-Claude'a Junckera oraz Jensa Stoltenberga w Warszawie<sup>14</sup>, konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z 14 listopada 2016 r. oraz 6 marca 2017 r. w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony<sup>15</sup>, komunikat Komisji Europejskiej

<sup>13</sup> Analiza strategii bezpieczeństwa zewnętrznego z 12 XII 2003 r. oraz raportu Solany z 11 XII 2008 r. zob. Z. Czachór, *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003-2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2, s. 23-37.

<sup>14</sup> *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels, 8 VII 2016, s. 1-2, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm), 12 XI 2017.

<sup>15</sup> Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Bruksela, 14 XI 2016, 14149/16, s. 1-16; Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Komunikat prasowy*, Bruksela, 6 III 2017, 110/17, s. 1-4.

z 30 listopada 2016 r. zawierający plan działania w sektorze obronnym<sup>16</sup> oraz konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r.<sup>17</sup>

Deklaracja warszawska określała osiem obszarów ścisłej współpracy pomiędzy Unią Europejską a NATO, spośród których cztery dotyczyły od dawna już realizowanych projektów: koordynacji działań w dziedzinie zarządzania kryzysowego, wspólnych ćwiczeń i szkoleń, współpracy w dziedzinie przemysłów obronnych i badań nad obronnością oraz komunikacji strategicznej<sup>18</sup>, zaś pozostałe cztery odnosiły się do nowych wyzwań i zagrożeń: wojny hybrydowej i dezinformacyjnej, współpracy operacyjnej na Morzu Śródziemnym w celu zwalczania kryzysu migracyjnego UE, bezpieczeństwa cybernetycznego oraz umacniania zdolności obronnych NATO na flance wschodniej i południowej. W zakresie realizacji celów współpracy dwustronnej deklaracja warszawska nawiązywała do koncepcji strategicznej NATO przyjętej w dniach 19-20 listopada 2010 r. w Lizbonie, programu na rzecz podniesienia gotowości bojowej NATO uchwalonego 4-5 września 2014 r. w Newport, globalnej strategii Unii Europejskiej z 28 czerwca 2016 r. oraz decyzji szefów państw lub rządów NATO przyjętych 8-9 lipca 2016 r. w Warszawie. Stwarzała ona zatem realne przesłanki do wzmocnienia synergii pomiędzy Unią Europejską a NATO. Z drugiej strony potwierdzała jednak dotychczasowy podział zadań między obu organizacjami w systemie euroatlantyckim, czyli wyłączną odpowiedzialność NATO za działania operacyjne w razie konfliktu militarnego w Europie oraz koordynowanie współpracy Paktu Północnoatlantyckiego i Unii w dziedzinie reagowania kryzysowego w okresie pokoju (por. wykres 2).

W ramach procesu implementacji globalnej strategii Unii Europejskiej Rada do Spraw Zagranicznych i Komisja Europejska podjęły w następnych miesiącach kilka kluczowych decyzji politycznych. W konkluzjach z 14 listopada 2016 r. oraz 6 marca 2017 r. Rada wyraziła zgodę na uruchomienie stałej współpracy strukturalnej (Permanent Structured Cooperation – PESCO) (art. 42 ust. 6 oraz art. 46 TUE), zapowiedziała realizację zobowiązań Unii do wzajemnej pomocy (art. 42 ust. 7 TUE) i solidarności (art. 222 TFUE) oraz przedłużenie okresu obowiązywania deklaracji Rady w sprawie wspólnego finansowania rozmieszczania grup bojowych, wygasającej pod koniec 2016 r. Zadecydowała ona także o ustanowieniu nowych struktur planowania i dowodzenia misjami petersberskimi<sup>19</sup> oraz zaplanowała dokonanie przeglądu tych misji i mechanizmu finansowego ATHENA pod kątem nowych wyzwań i zagrożeń

<sup>16</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań w sektorze obronny”*, Bruksela, 30 XI 2016, COM(2016) 950 final, s. 1-23.

<sup>17</sup> Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 34/16, Bruksela, 15 XII 2016, s. 3-5.

<sup>18</sup> Ten obszar miał obejmować m.in. współpracę informacyjną w zakresie nowych wyzwań i zagrożeń, w tym zagrożeń terrorystycznych.

<sup>19</sup> W Sztapie Wojskowym UE miała być utworzona Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (Military Planning and Conduct Capability, MPCC), zajmująca się planowaniem operacyjnym na szczeblu strategicznym i prowadzeniem misji wojskowych bez mandatu wykonawczego. Winna ona koordynować swoją działalność z istniejącą od 2007 r. Komórką Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC) oraz podlegać – podobnie jak ona – Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa. Funkcję dyrektora MPCC powierzono

międzynarodowych (por. wykres 3). Natomiast Komisja Europejska w opublikowanym 30 listopada 2016 r. komunikacie zapowiedziała ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego (European Defence Fund – EDF) oraz podjęcie działań służących wspieraniu inwestycji w sektorze obronnym i zwiększeniu dostępu towarów i usług sektora obronnego do jednolitego rynku (por. wykres 4)<sup>20</sup>.

Wykres 2. Deklaracja warszawska NATO-UE z 8 lipca 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

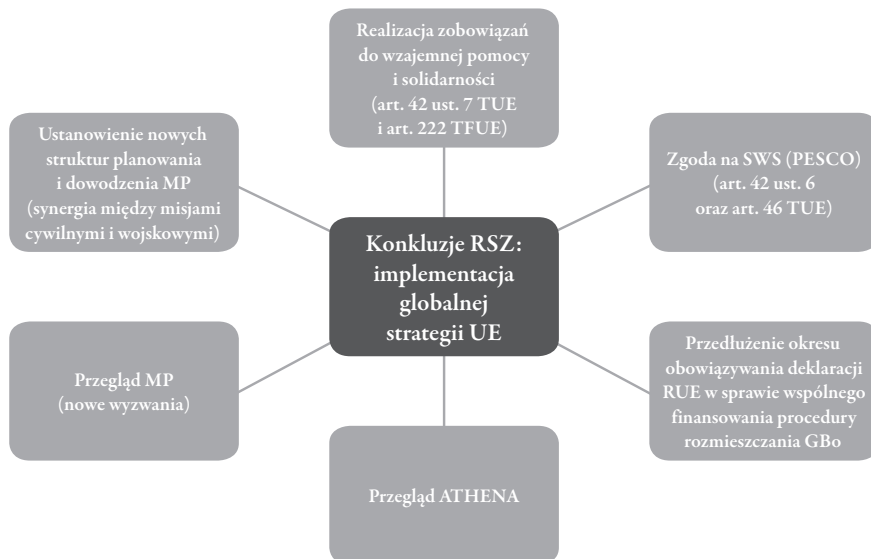
Dnia 15 grudnia 2016 r. Rada Europejska wezwała Komisję do opracowania do połowy 2017 r. wniosku ustawodawczego w sprawie utworzenia EDF (por. wykres 5). Od tego momentu proces implementacji globalnej strategii Unii Europejskiej znacząco przybrał na sile. W ślad za tym 7 czerwca 2017 r. Komisja Europejska przedłożyła trzy dokumenty: raport refleksyjny w sprawie przyszłości wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wniosek ustawodawczy dotyczący programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2020 r., zawierający również zasady ustanowienia EDF, oraz komunikat w sprawie reguł funkcjonowania tegoż funduszu.

---

dyrektorowi wykonawczemu Sztabu Wojskowego UE. Decyzje te miały na celu wzmocnienie synergii pomiędzy misjami cywilnymi i wojskowymi UE.

<sup>20</sup> Konkluzje polityczne Rady do Spraw Zagranicznych z 14 XI 2016 r. oraz europejski plan działania w sektorze obronnym z Komisji Europejskiej z 30 XI 2016 r. zostały zaakceptowane 15 XII 2016 r. przez Radę Europejską.

Wykres 3. Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych z 14 listopada 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Komunikat Komisji Europejskiej z 30 listopada 2016 r.

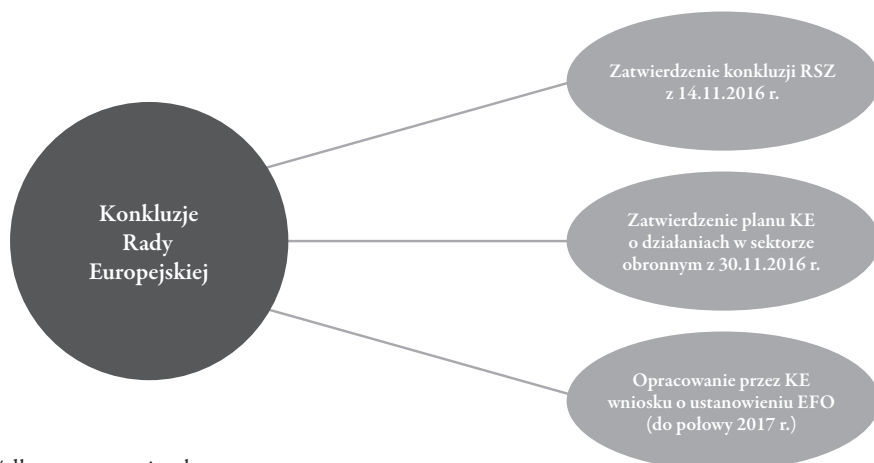


Źródło: opracowanie własne.

Raport refleksyjny prezentował trzy scenariusze dalszego rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony do 2025 r. Pierwszy scenariusz przewidywał utrzymanie współpracy państw członkowskich w tej dziedzinie na dotychczasowym poziomie. Unia winna zatem – podobnie jak dotąd – jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw, zaś zasada solidarności powinna mieć doraźny charakter i być interpretowana indywidualnie przez kraje członkowskie. Drugi scenariusz zakładał, podobnie jak pierwszy, że

Unia ma jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw. Z drugiej strony jednak zalecał wprowadzenie wyraźnego podziału zadań między Unią a państwami członkowskimi oraz ustanowienie gwarancji solidarności operacyjnej i finansowej. W trzecim scenariuszu natomiast zaproponowano istotne pogłębienie integracji we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, a docelowo ustanowienie w jej ramach do 2025 r. nowej struktury, tj. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (EUBiO) (por. wykresy 6 i 7)<sup>21</sup>.

Wykres 5. Konkluzje Rady Europejskiej z 15 grudnia 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

Wniosek ustawodawczy zawierał projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie planu rozwoju przemysłu obronnego w latach 2019-2020. Celem programu miało być zwiększenie konkurencyjności przemysłu obronnego Unii poprzez wspieranie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami w fazie rozwojowej produktów i technologii obronnych. Kluczowym elementem programu było jednak ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego *w celu wspierania inwestycji na rzecz wspólnych badań oraz wspólnego rozwoju wyposażenia obronnego i technologii obronnych, a także stworzenie zachęt do wspólnych zamówień w zakresie zdolności i ich wspólnego utrzymania*<sup>22</sup>. Finansowane winny być jednak tylko projekty realizowane przez co najmniej trzy przedsiębiorstwa mające swoją siedzibę w co najmniej dwóch państwach członkowskich (art. 5 ust. 2 projektu). Pula środków finansowych przeznaczona na realizację programu miała wynosić w okresie od 1 stycznia 2019 do 31 grudnia 2020 r. 500 mln euro

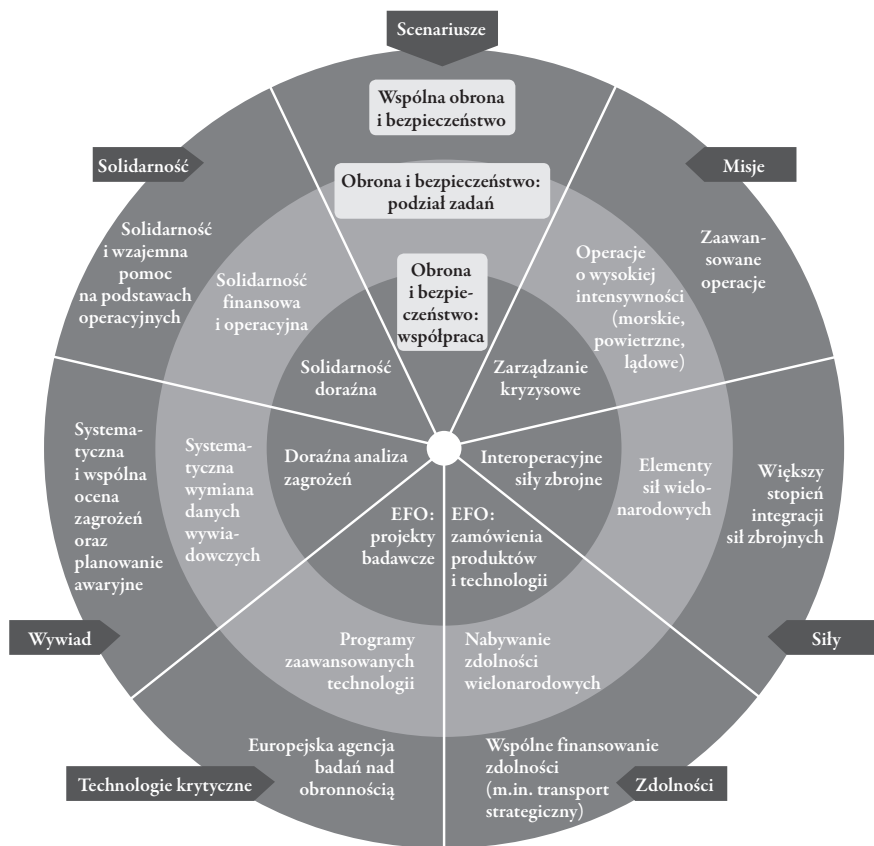
<sup>21</sup> Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 315 final, s. 12-17. Biała Księżka z 1 III 2017 r. mówiła o ustanowieniu Europejskiej Unii Obrony, zaś raport refleksyjny z 7 VI 2017 r. – o utworzeniu Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Dla większej przejrzystości w dalszej części analizy przyjmuję to drugie określenie.

<sup>22</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 294 final, s. 4.



w cenach bieżących (art. 3 projektu). Pomoc finansowa Unii Europejskiej nie mogła jednak przekraczać 20% kwalifikowalnych kosztów działań (art. 10 ust. 1 projektu)<sup>23</sup>. Analizowany wniosek ustawodawczy, rozpatrywany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, był dotąd sześciokrotnie omawiany na posiedzeniach Rady Unii Europejskiej lub jej organów przygotowawczych (22 czerwca, 4 lipca, 1 sierpnia, 16 listopada i 8 grudnia 2017 r. oraz 18 stycznia 2018 r.) i uzyskał już pozytywną opinię Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (7 grudnia 2017 r.), ale wciąż znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego<sup>24</sup>.

Wykres 6. Trzy scenariusze rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony na podstawie raportu refleksyjnego Komisji Europejskiej z 7 czerwca 2017 r.

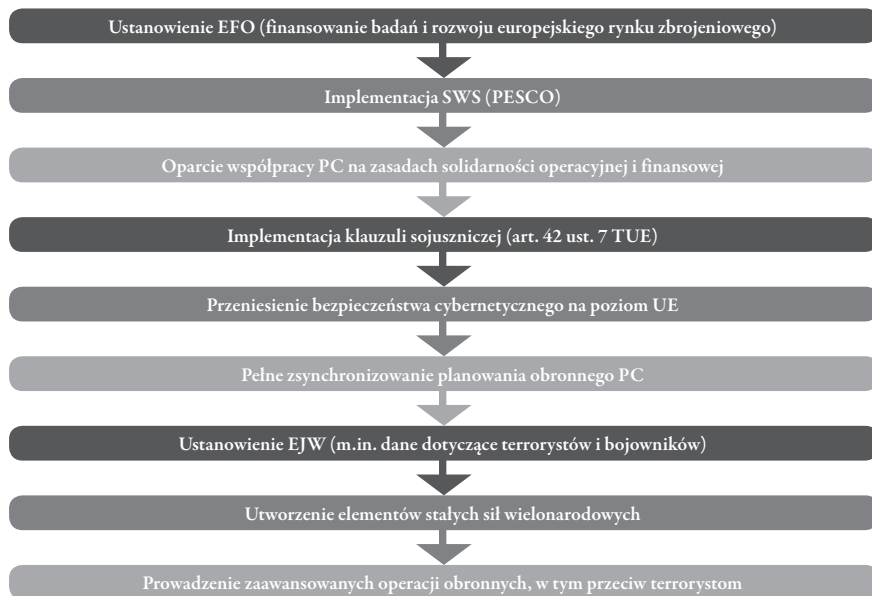


Źródło: Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 315 final, s. 17.

<sup>23</sup> Tamże, s. 15-17, 21.

<sup>24</sup> *Procedure 2017/0125/COD*, s. 1-2, [online] [https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017\\_125](https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017_125), 4 V 2018; *Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”*, Dz.U. UE C, 2018, nr 129, s. 51-57.

Wykres 7. Etapy konstituowania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony do 2025 r.



Źródło: opracowanie własne.

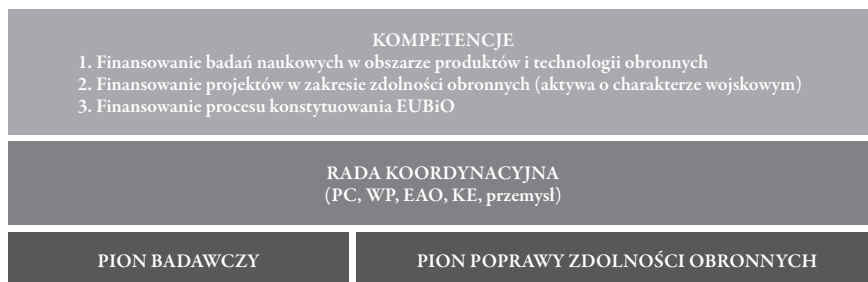
Szczegółowe zasady funkcjonowania Europejskiego Funduszu Obronnego określa wspomniany komunikat Komisji Europejskiej. EDF winien się zajmować finansowaniem trzech przedsięwzięć: badań naukowych w obszarze produktów i technologii obronnych, projektów odnoszących się do zdolności obronnych (aktywa o charakterze wojskowym) i procesu konstituowania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Docelowo EDF powinien być motorem w procesie budowania wspólnego rynku zbrojeniowego (obronnego) Unii Europejskiej, a następnie EUBiO (por. wykres 8)<sup>25</sup>.

Europejski Fundusz Obronny ma się składać z dwóch odrębnych prawnie, ale uzupełniających się materialnie pionów: pionu badawczego oraz pionu poprawy zdolności obronnych. Winna nimi zarządzać rada ds. koordynacji, złożona z przedstawicieli państw członkowskich, wysokiego przedstawiciela Unii, Europejskiej Agencji Obrony (EAO), Komisji Europejskiej oraz – *stosownie do sytuacji* – reprezentantów firm działających na rzecz przemysłu obronnego. Programy i instrumenty opracowywane w ramach obu pionów powinny być dostępne dla beneficjentów ze wszystkich państw członkowskich niezależnie od ich wielkości. Pion badań, który zaczął już funkcjonować w 2017 r. w ramach działań przygotowawczych, ma być finansowany wyłącznie ze środków budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Do końca 2020 r. na realizację jego

<sup>25</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego”*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 295 final, s. 1-20.

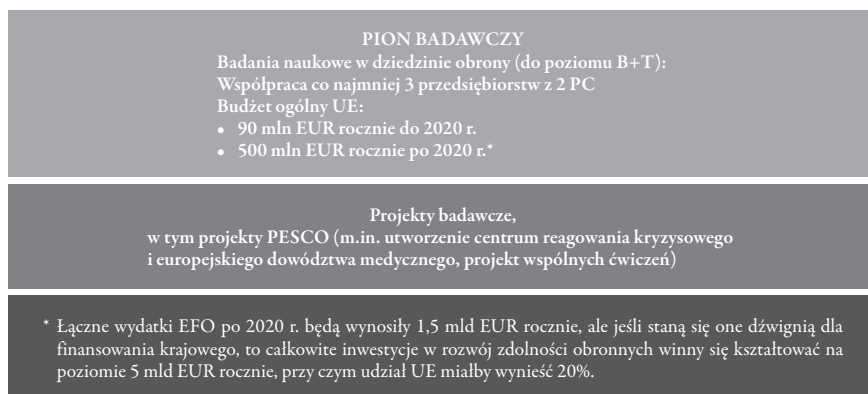
zadań przeznaczono 90 mln euro, zaś od 2021 r. jego budżet ma wynosić szacunkowo 500 mln euro rocznie. Z programu tego winny być finansowane projekty badawcze (do poziomu B+T) uwzględniające priorytety w zakresie zdolności obronnych uzgadniane przez państwa członkowskie, w tym projekty PESCO (por. wykres 9)<sup>26</sup>.

Wykres 8. Struktura i kompetencje Europejskiego Funduszu Obronnego



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 9. Pion badawczy w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego



Źródło: opracowanie własne.

Pion poprawy zdolności obronnych ma odpowiadać za finansowe wspieranie projektów (powyżej poziomu B+T) budowy prototypów (np. dronów) oraz zamawianie produktów i technologii wojskowych, w tym projektów PESCO. Będzie on finansowany w pierwszej kolejności z budżetów narodowych, a dodatkowo także z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Budżet pionu poprawy zdolności obronnych wyniesie 500 mln euro do końca 2020 r., zaś po 2020 r. szacunkowo 1 mld euro rocznie. Słabą stroną analizowanej struktury jest fakt, że wydatki na poprawę zdolności obronnych będą zróżnicowane w zależności od potencjału obronnego poszczególnych państw członkowskich.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 4-5.

W związku z tym istnieć będą dwa różne sposoby finansowania: wspieranie projektów wszystkich państw członkowskich z tzw. wspólnych ram finansowania (poziom I) oraz finansowanie projektów tych państw członkowskich, które posiadają większe zdolności obronne (poziom II) (por. wykres 10). Uwzględniając wydatki na obydwa pion, czyli pion badawczy oraz pion poprawy zdolności obronnych Unii Europejskiej, budżet EDF będzie się zatem kształtował po 2020 r. na poziomie co najmniej 1,5 mld euro rocznie<sup>27</sup>.

Wykres 10. Pion poprawy zdolności obronnych w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego

<p><b>PION POPRAWY ZDOLNOŚCI OBRONNYCH</b>          Projekt w zakresie zdolności obronnych (powyżej poziomu B+T)*:          ☞ wspólne ramy wspierania wszystkich PC (poziom I)          ☞ rozwój wspólnych zdolności przez PC o wyższym potencjale (poziom II)          Budżety PC:          Budżet ogólny UE:          • 500 mln EUR do 2020 r.          • 1 mld EUR rocznie po 2020 r.**</p>
<p>Projekty w zakresie poprawy zdolności obronnych, w tym projekty PESCO (budowa prototypów [np. drony], zamawianie produktów i technologii)</p>
<p>* Wydatki służące finansowaniu wyposażenia wojskowego itd.          ** Łączne wydatki EFO po 2020 r. będą wynosiły 1,5 mld EUR rocznie, ale jeśli staną się one dźwignią dla finansowania krajowego, to całkowite inwestycje w rozwój zdolności obronnych winny się kształtować na poziomie 5 mld EUR rocznie, przy czym udział UE miałby wynieść 20%.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Dnia 23 czerwca 2017 r., czyli dopiero po ponad siedmiu latach od wejścia w życie traktatu lizbońskiego, Rada Europejska postanowiła po raz pierwszy uruchomić stałą współpracę strukturalną na podstawie art. 42 ust. 6, art. 46 ust. 1-6 TUE oraz protokołu nr 10 załączonego do TUE i TFUE<sup>28</sup>. W ślad za tym 13 listopada 2017 r. ministrowie obrony 23 państw członkowskich podpisali wspólną notyfikację wyrażającą wolę uruchomienia stałej współpracy strukturalnej i przekazali ją Radzie Unii Europejskiej oraz wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Początkowo na udział w PESCO nie zdecydowały się: Wielka Brytania, Dania, Malta, Irlandia i Portugalia. Ostatecznie jednak dwa ostatnie państwa członkowskie po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego z udziałem swoich parlamentów narodowych 7 grudnia 2017 r. dołączyły do wspólnej notyfikacji<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Tamże, s. 5-6.

<sup>28</sup> Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 8/17, Bruksela, 23 VI 2017, s. 5. Szerzej na temat zasad nawiązywania i statusu stałej współpracy strukturalnej zob. J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016, s. 256-258.

<sup>29</sup> *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, s. 1-10, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>, 23 XI 2017.

Dnia 11 grudnia 2017 r. Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła decyzję ustanawiającą PESCO przez 25 państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty)<sup>30</sup>. Tego samego dnia decyzja weszła w życie. Była to czwarta spośród pięciu niezwykle ważnych decyzji implementacyjnych Rady do Spraw Zagranicznych we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, których przyjęcie umożliwiła ta umowa międzynarodowa<sup>31</sup>. Decyzja z 11 grudnia 2017 r. zawierała przepisy o ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej, listę uczestniczących w niej państw członkowskich, wykaz ich 20 zobowiązań w pięciu obszarach wskazanych w art. 2 a-e protokołu nr 10, a także postanowienia dotyczące zarządzania, oceny i sprawozdawczości, zakresu wsparcia ze strony ESDZ i EAO, zasad finansowania oraz warunków udziału państw trzecich<sup>32</sup>. Zarządzanie projektami PESCO ma być sprawowane na poziomie instytucji i organów Unii Europejskiej oraz na poziomie państw członkowskich. Nadrzędne decyzje i wytyczne winna podejmować Rada do Spraw Zagranicznych, opierając się na zaleceniach wysokiej przedstawiciel Unii oraz Komitetu Wojskowego UE, zaś decyzje wykonawcze będą podejmować państwa uczestniczące pod przewodnictwem państwa ramowego (art. 4 ust. 1-2, art. 5 ust. 1-3 decyzji)<sup>33</sup>.

Większość ze wspomnianych zobowiązań miała jednak bardzo ogólnikowy charakter, jak chociażby deklaracja o pogłębieniu współpracy w cyberobronie czy też wspólnym wykorzystaniu istniejących już zdolności wojskowych UE oraz sił wielonarodowych niektórych państw członkowskich do *europijskich działań zewnętrznych w dziedzinie wojskowości*<sup>34</sup>. Nieco bardziej konkretne były natomiast zobowiązania do zwiększenia krajowych budżetów obronnych, w tym wydatków na operacje wojskowe UE<sup>35</sup>, do udziału w przynajmniej jednym nowym projekcie dotyczącym strategicznie ważnych zdolności wojskowych w ramach PESCO czy też do aktywniejszego

<sup>30</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich, Dz.U. UE L, 2017, nr 331, s. 57-77.

<sup>31</sup> Dotychczas Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła 26 VII 2010 r. decyzję o ustanowieniu ESDZ (art. 45 ust. 2 TUE), 12 VII 2011 r. decyzję ustanawiającą EAO (art. 27 ust. 3 TUE) oraz 24 VI 2014 r. decyzję o uruchomieniu klauzuli solidarności (art. 222 ust. 1-3 TFUE). Nadal brak jest wniosku wysokiej przedstawiciel Unii oraz decyzji RUE w sprawie utworzenia funduszu początkowego (art. 41 ust. 3 TUE). Ponadto w dalszym ciągu nie jest jasne, w jaki sposób należy uruchomić klauzulę sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE) i ewentualnie oddać do dyspozycji Unii Europejskiej wielonarodowe siły zbrojne niektórych państw członkowskich (art. 42 ust. 3 TUE), należących w przeszłości do Unii Zachodnioeuropejskiej. W tych dwóch ostatnich przypadkach wciąż bowiem brakuje przepisów implementacyjnych (por. wykres 11).

<sup>32</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315..., s. 57-61.

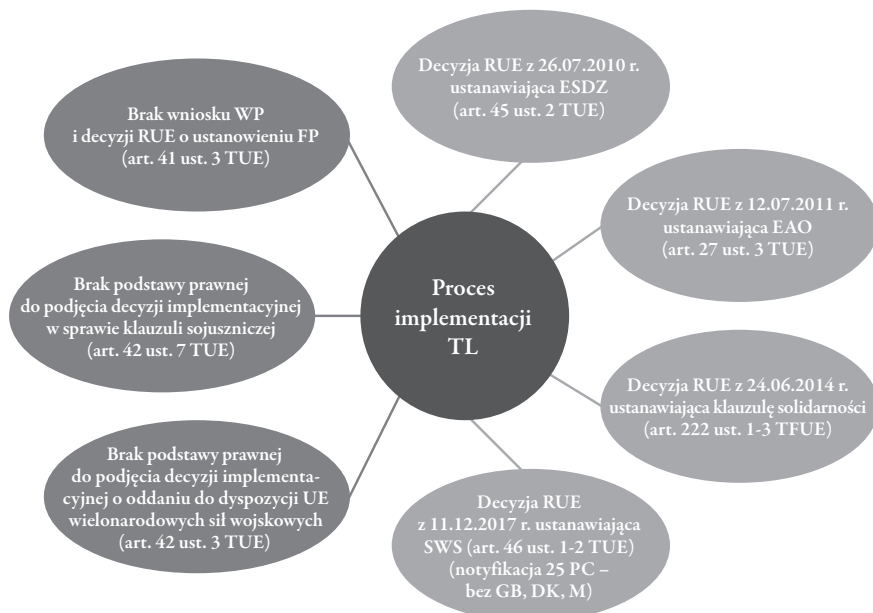
<sup>33</sup> Tamże, s. 59-60.

<sup>34</sup> W tym kontekście w dokumencie wymieniono m.in. następujące wielonarodowe siły i jednostki zbrojne: EUOKORPUS (Eurocorps), EUROMARFOR (European Maritime Force) oraz EUROGENDFOR (European Gendarmerie Force). Tamże, s. 62-63.

<sup>35</sup> W zwiększonych krajowych budżetach obronnych wydatki inwestycyjne miały stanowić 20%, zaś wydatki na badania i technologię 2% całkowitych wydatków. Por. tamże, s. 62.

uczestnictwa w misjach petersberskich (wsparcie w zakresie m.in. personelu, sprzętu, szkolenia i infrastruktury) oraz w grupach bojowych (m.in. przeprowadzanie ćwiczeń grup bojowych [państwo ramowe] lub udział w tych ćwiczeniach [wszystkie państwa uczestniczące])<sup>36</sup>.

Wykres 11. Proces implementacji traktatu lizbońskiego w latach 2010-2017



Źródło: opracowanie własne.

Dnia 11 grudnia 2017 r. uczestniczące państwa członkowskie podpisały również deklarację, w której określono pierwszą listę 17 projektów do realizacji w ramach stałej współpracy strukturalnej<sup>37</sup>. Deklaracja została przyjęta z myślą o formalnej decyzji, którą Rada do Spraw Zagranicznych miała uchwalić na początku 2018 r. W ślad za tym 6 marca 2018 r. Rada przyjęła decyzję ustanawiającą listę 17 projektów do realizacji w ramach PESCO, która jeszcze w tym samym dniu weszła w życie. Lista ta obejmowała następujące projekty: (1) europejskie dowództwo medyczne; (2) bezpieczne radio-stacje programowalne (ESSOR); (3) sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji; (4) mobilność wojskowa; (5) centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (EUTM CC); (6) centrum szkoleniowo-certyfikacyjne na potrzeby wojsk europejskich; (7) funkcja operacyjna w zakresie energii (EOF); (8) wojskowy udział w pomocy podczas katastrof; (9) morskie (pół)autonomiczne systemy środków

<sup>36</sup> Tamże, s. 62-63.

<sup>37</sup> Declaration on PESCO Projects, s. 1-2, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>, 12 XII 2017.

przeciwwinowych (MAS MCM); (10) nadzór portowy i morski oraz ochrona portów i morza (HARMSPRO); (11) unowocześnienie nadzoru morskiego; (12) platforma wymiany informacji o cyberzagrożeniach i reagowaniu na cyberincydenty; (13) zespół szybkiego reagowania na cyberincydenty i wzajemna pomoc w zakresie cyberbezpieczeństwa; (14) system strategicznego dowództwa i kontroli (C2) na potrzeby misji i operacji w dziedzinie WPBiO; (15) opancerzenie bojowych wozów piechoty, amfibii wojskowych i lekkich pojazdów opancerzonych; (16) pośrednie wsparcie ogniowe (artyleria europejska); (17) centrum EUFOR ds. operacji reagowania kryzysowego (EUFOR CROC)<sup>38</sup>.

Lista projektów obejmuje zatem przedsięwzięcia o charakterze wojskowym i cywilnym. Sześć z nich dotyczy budowania zdolności wojskowych, cztery – wojsk lądowych, trzy – marynarki wojennej, dwa – szkoleń i dwa – cyberbezpieczeństwa. Udział poszczególnych państw członkowskich w realizacji projektów jest zróżnicowany; liczba uczestników waha się od 2 do 24. Jedynie 2 państwa uczestniczą w realizacji projektów centrum szkoleniowo-certyfikacyjnego na potrzeby wojsk europejskich oraz pośrednie wsparcie ogniowe (artyleria europejska), aż 24 kraje biorą udział w realizacji projektu dotyczącego mobilności wojskowej, zaś po 13 państw partycypuje w projektach służących utworzeniu centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (EUTM CC) oraz sieci centrów logistycznych w Europie i wsparcia operacji. Najbardziej aktywne spośród państw członkowskich są Niemcy i Włochy – każde z nich przewodzi realizacji czterech projektów. Z kolei najmniej zaangażowane są Polska, Irlandia i Luksemburg, które nie tylko nie przewodzą żadnemu z projektów, lecz także uczestniczą w realizacji jedynie dwóch<sup>39</sup>.

#### Wykres 12. Zarządzanie PESCO

<b>Poziom nadrzędny:</b>	Rada Unii Europejskiej (decyzje i zalecenia) Wysoki przedstawiciel Unii (zalecenia) Komitet Wojskowy UE (zalecenia)
<b>Poziom realizacji projektów:</b>	Państwa uczestniczące

Źródło: opracowanie własne.

<sup>38</sup> *Decyzja Rady (WPZiB) nr 2018/340 z dnia 6 marca 2018 r. ustanawiająca listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO*, Dz.U. UE L, 2018, nr 65, s. 24-27.

<sup>39</sup> Polska uczestniczy w realizacji projektów: mobilność wojskowa oraz bezpieczne radiostacje programowalne (ESSOR), Irlandia – centrum kompetencji UE (EUTM CC) oraz unowocześnienie nadzoru morskiego, zaś Luksemburg – mobilność wojskowa oraz centrum kompetencji UE (EUTM CC). *Tamże*, s. 26-27.

## UWAGI KOŃCOWE

Przyjęcie przez Radę Europejską 28 czerwca 2016 r. globalnej strategii w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, która zastąpiła nieaktualną już strategię bezpieczeństwa wewnętrznego z 12 grudnia 2003 r., było bardzo istotnym osiągnięciem Unii Europejskiej. Debata nad nową strategią trwała niemal cztery lata, ponieważ prace nad tym dokumentem były odraczane najpierw z powodu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, a następnie ze względu na kryzys migracyjny Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak przyjęcie globalnej strategii i proces jej dotychczasowej implementacji w latach 2016-2018 umożliwiły Unii rozpoczęcie gruntownej reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, której realizacja zaplanowana jest do 2025 r. Jej celami mają być m.in.: ustanowienie europejskiego rynku zbrojeniowego, oparcie współpracy państw członkowskich na zasadzie solidarności operacyjnej i finansowej, zsynchronizowanie planów obronnych państw członkowskich, utworzenie elementów stałych sił wielonarodowych, stworzenie uwarunkowań do prowadzenia zaawansowanych operacji obronnych, w tym przeciwko terrorystom, a także ustanowienie do 2025 r. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. W wyniku dotychczasowego procesu implementacji globalnej strategii oraz przepisów traktatu lizbońskiego rozpoczęto proces konstytuowania Europejskiego Funduszu Obronnego oraz uruchomiono po raz pierwszy stałą współpracę strukturalną, obejmującą realizację przez 25 państw członkowskich 17 projektów wojskowych i cywilnych. Z drugiej strony wiele z planowanych elementów reformy nie zostało jeszcze ani doprecyzowanych, ani zainicjowanych. Wciąż nie ma decyzji Rady do Spraw Zagranicznych w sprawie utworzenia funduszu początkowego (art. 41 ust. 3 TUE), nie jest też jasne, w jaki sposób należy uruchomić klauzulę sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE) i na jakich warunkach utworzyć w przyszłości stałe siły wielonarodowe. Czy skorzystać z wielonarodowych sił zbrojnych niektórych państw członkowskich Unii na podstawie art. 42 ust. 3 TUE? Ale jak to uczynić, skoro artykuł ten nie zawiera przepisów implementacyjnych? Czym w istocie powinna być Europejska Unia Bezpieczeństwa i Obrony? Jak konkretnie rozwiązać proceduralne, finansowe i polityczne przeszkody utrudniające rozmieszczanie grup bojowych?

## BIBLIOGRAFIA

- Council of the European Union, *Outcome of proceedings. Council conclusions on CSDP*, Brussels, 18 V 2015, 8971/15.
- Czachór Z., *Europejska Strategia Bezpieczeństwa 2003-2008. Analiza politologiczna*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2.
- Declaration on PESCO Projects*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>.
- Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich*, Dz.U. UE L, 2017, nr 331.



- Decyzja Rady (WPZiB) nr 2018/340 z dnia 6 marca 2018 r. ustanawiająca listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO*, Dz.U. UE L, 2018, nr 65.
- Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, Brussels, 8 VII 2016, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2459\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_en.htm).
- Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 315 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego”*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 295 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski plan działań w sektorze obronnym”*, Bruksela, 30 XI 2016, COM(2016) 950 final.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE*, Bruksela, 7 VI 2017, COM(2017) 294 final.
- Manners I., *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Manners I., *Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/13501760500451600>.
- Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>.
- Nye J., *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1991.
- Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”*, Dz.U. UE C, 2018, nr 129.
- Posiedzenie Rady do Spraw Zagranicznych w dniu 23 lipca 2012 r. Komunikat prasowy*, Bruksela, 23 VII 2012, 12800/1/12 REV 1.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14 XII 2012, EUCO 205/12.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 19-20 grudnia 2013 r. Konkluzje*, Bruksela, 20 XII 2013, EUCO 217/13.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 VI 2015, EUCO 22/15.
- Procedure 2017/0125/COD*, [online] [https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017\\_125](https://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/2017_125).
- Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie postępów w realizacji globalnej strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Komunikat prasowy*, Bruksela, 6 III 2017, 110/17.
- Rada do Spraw Zagranicznych, *Konkluzje Rady w sprawie realizacji globalnej strategii Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony*, Bruksela, 14 XI 2016, 14149/16.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 34/16, Bruksela, 15 XII 2016.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, EUCO 8/17, Bruksela, 23 VI 2017.

Węc J.J., *Debata nad nową strategią bezpieczeństwa zewnętrznego na forum instytucji i organów Unii Europejskiej w latach 2012-2015*, „Politeja” 2016, nr 41, [online] <https://doi.org/10.12797/politeja.13.2016.41.12>.

Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.

*Wspólna wizja, wspólne działanie: silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 VI 2016, [online] [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf).

---

**Prof. dr hab. Janusz Józef WĘC** – profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integuracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Autor ponad 200 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 19 monografii i syntezy na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Ostatnio wydane monografie: *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (Kraków 2017); *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015* (Kraków 2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (Kraków 2012); *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna* (Kraków 2012).

**Beata MOŁO**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

[beata.molo@interia.pl](mailto:beata.molo@interia.pl)

## REGULACJE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW I W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY I PO NIM NA PRZYKŁADZIE ZAOPATRZENIA W GAZ ZIEMNY

**ABSTRACT** Regulations for supply security and in emergency situations before and after the Lisbon Treaty entry into force exemplified by supply with natural gas

The text presents selected aspects of the issue of the provision of energy supplies security in the European Union illustrated by the example gas supply before and after the entry into force of the Lisbon Treaty. The legal frameworks oriented toward provision of gas supplies security as well as proper functioning of internal market gas in case of disruptions in gas supplies in the European Community/European Union has been discussed in the text. Among the legal acts described in the text are: Council Directive 2004/67/EC of 26 April 2004, Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010, Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2017. In order to provide energy supplies security in case of disruptions in supplies the secondary legislation enhances capabilities of transport, storage and reacting.

**Key words:** European Union, energy supply security, security of gas supply, Treaty of Lisbon

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, bezpieczeństwo dostaw energii, bezpieczeństwo zaopatrzenia w gaz ziemny, traktat lizboński

## WSTĘP

Unia Europejska (UE) dość późno zdecydowała się rozwijać politykę na rzecz zapewnienia zaopatrzenia w gaz ziemny. Inaczej niż w przypadku zaopatrzenia w ropę naftową działania w zakresie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego nie mają długiej tradycji. Dopiero w latach 60. i 70. ubiegłego wieku gaz ziemny stał się ważnym nośnikiem energii w strukturze zużycia energii pierwotnej ówczesnych państw członkowskich Wspólnot Europejskich (WE). Wskutek kryzysu energetycznego z początku lat 70. ubiegłego wieku państwa uprzemysłowione poszukiwały alternatywy dla ciągle rosnącego zużycia ropy naftowej przez ich gospodarki narodowe i znalazły ją m.in. w rodzimej produkcji gazu ziemnego, jak również imporcie tego surowca<sup>1</sup>. Ponadto w tym okresie podjęto prace nad regulacjami, które miałyby zapewnić państwom członkowskim WE bezpieczeństwo dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego<sup>2</sup>.

Do początku XXI w. akcentowanie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego jako kwestii narodowych polityk energetycznych wynikało ze zróżnicowanej struktury zaopatrzenia i zależności importowej, jak również zmian w wykorzystaniu gazu ziemnego w państwach członkowskich<sup>3</sup>. Specyfika zastosowania gazu ziemnego czyni poszczególne państwa członkowskie bardziej lub mniej podatnymi na ryzyko przerwania dostaw surowca. Istotne jest w tym kontekście nie tylko używanie, lecz także zastępowalność gazu ziemnego w różnych obszarach, np. przy produkcji energii elektrycznej. Nie bez znaczenia są niewystarczające inwestycje w zwiększanie produkcji, a także modernizację infrastruktury do produkcji i transportu gazu ziemnego. W tym kontekście wymienia się przede wszystkim ryzyko zmniejszenia dostaw z powodu uszkodzenia infrastruktury czy strat podczas transportu spowodowanych złym stanem technicznym gazociągów.

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych aspektów zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii Europejskiej na przykładzie gazu ziemnego przed 2009 r. i po wejściu w życie traktatu z Lizbony. W artykule skoncentrowano się na omówieniu podstawy traktatowej polityki energetycznej Unii Europejskiej, jak również regulacji na rzecz bezpieczeństwa dostaw i w sytuacjach kryzysowych, tj. dyrektywy 2004/67/WE oraz rozporządzeń 994/2010 i 2017/1938 z uwzględnieniem niektórych przyczyn

<sup>1</sup> S. Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, s. 130-132.

<sup>2</sup> *Richtlinie 73/238/EWG vom 24. Juli 1973 des Rates über Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen von Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1973, nr 228, s. 1; *Richtlinie 75/404/EWG des Rates vom 13. Februar 1975 über die Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 178, s. 24; *Richtlinie 75/339/EWG des Rates vom 20. Mai 1975 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an fossilen Brennstoffen bei den Wärmekraftwerken zu halten*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 153, s. 35-37.

<sup>3</sup> Zob. S.-D. Kopp, *Politics, Markets and EU Gas Supply Security. Case Studies of the UK and Germany*, Wiesbaden 2015.

proponowanych, a następnie wdrażanych przepisów prawa pochodnego zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego.

## BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW ENERGII W TRAKTACIE Z LIZBONY

Pomimo wielu inicjatyw Komisji Europejskiej w zakresie polityki energetycznej poza europejskim prawodawstwem pozostawał ważny obszar – bezpieczeństwo dostaw energii<sup>4</sup>. Warto nadmienić, że wskutek sprzeciwu państw członkowskich nie powiodła się próba włączenia przez Komisję Europejską w 1992 r. osobnego rozdziału dotyczącego energii do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Dziedzina ta została jedynie włączona do listy działań określonych w art. 3 ust. 1 TWE, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań: *zachęcanie do tworzenia i rozwijania sieci transeuropejskich* [...] środki w dziedzinach energetyki, ochrony ludności i turystyki<sup>5</sup>.

W ocenie Marcina Nowackiego przepisy prawa pierwotnego, które obowiązywały przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, stanowiły wystarczające podstawy do przyjmowania i wdrażania przepisów prawa pochodnego skutecznie zapewniających bezpieczeństwo dostaw energii. Jednakże nie były one w pełni wykorzystane, jak np. art. 100 TWE<sup>6</sup>.

Podstawy prawno-traktatowe polityki energetycznej Unii Europejskiej stworzył traktat z Lizbony<sup>7</sup>, podpisany 13 grudnia 2007 r., w wyodrębnionym Tytule XXI *Energetyka*. Traktat ten nie konstytuował wprawdzie „wspólnej” polityki energetycznej, jakkolwiek wprowadzenie odrębnego tytułu obejmującego tę dziedzinę w ramach kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE); Tytuł I *Kategorie i dziedziny kompetencji Unii*)<sup>8</sup> ocenia się jako ważny etap w procesie uwspólnotowienia polityki energetycznej. W ten sposób Komisja Europejska zyskała uprawnienia do „działania” i inicjowania aktów prawnych w tej dziedzinie.

Polityka energetyczna UE znajduje się pod wpływem innych obszarów współpracy. Unia Europejska uzyskuje wpływ na politykę energetyczną przez swoje kompetencje dotyczące „rynku wewnętrznego”, „sieci transeuropejskich”, „środowiska”, zaś

<sup>4</sup> Zob. O. Geden, S. Fischer, *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden 2008.

<sup>5</sup> *Treaty Establishing the European Community, Codified Version*, Official Journal of the European Union C, 1992, nr 224.

<sup>6</sup> M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, s. 81.

<sup>7</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE C, 2007, nr 306. Zob. S. Fischer, *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*, „Integration” 2009, nr 1, s. 50-62, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/0720-5120-2009-1-50>, s. 50-62.

<sup>8</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202, s. 51.

art. 194 TFUE (art. 176a traktatu z Lizbony) daje także podstawy do rozwoju zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Warto nadmienić, że bezpieczeństwo państw członkowskich wzmacnia uzupełniony art. 122 ust. 1 TFUE (dawny art. 100 ust. 1 TWE): *bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.*

Ramy polityki UE w dziedzinie energetyki, stworzone przez traktat z Lizbony, są istotnie ograniczone prawem państw członkowskich do określenia *warunków wykorzystywania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię* [...] (art. 194 ust. 2 TFUE). Innymi słowy, to państwa członkowskie kształtują swoją mieszankę energetyczną. Skutkiem tego jest zasadnicza sprzeczność między celem stworzenia jednolitego rynku wewnętrznego energii a narodową suwerennością w kształtowaniu bilansu energii pierwotnej. Dodatkowo scaleniu sektora energetycznego Unii Europejskiej nie służy utrzymywanie odrębności Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA).

Osiągnięcie celów polityki energetycznej UE, określonych w art. 194 ust. 1 TFUE (*zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wsparcie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii*), powinno pozostawać w zgodzie z *duchem solidarności między państwami członkowskimi*, w ramach *urzeczywistnienia albo funkcjonowania rynku wewnętrznego i uwzględniać potrzeby utrzymania i polepszenia środowiska naturalnego*. Artykuł 194 ust. 2 TFUE określił traktatową podstawę prawną – w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – przyjmowania aktów prawa pochodnego umożliwiających osiągnięcie celów polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo dostaw energii zapewniają mechanizmy współpracy w sytuacjach kryzysowych „w duchu solidarności”, przewidziane w Tytule VII *Klauzula solidarności* art. 222 ust. 1 pkt b) TFUE: *Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty [...] w celu udzielenia pomocy Państwu Członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka.*

Traktat z Lizbony dookreślił i ugruntował kompetencje Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz promowania efektywności energetycznej i oszczędności energii. W odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu związane jest to z działaniami Komisji Europejskiej mającymi na celu budowę nowych gazociągów zapewniających dostawy od różnych producentów z różnych kierunków oraz zapewnienie dostaw gazu ziemnego wewnątrz UE tak, aby każde państwo członkowskie mogło zaopatrzyć się w surowiec w przypadku braku dostawy z zewnątrz.

## REGULACJE NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA DOSTAW I W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Ryzyka bezpieczeństwa dostaw gazu znajdują się na wielu zróżnicowanych płaszczyznach, które są warunkowane głównie sytuacją energetyczną poszczególnych państw. Tylko przy uwzględnieniu obu czynników, tj. z jednej strony uzależnienia od poszczególnych producentów, państw tranzytowych albo infrastruktury, a z drugiej – znaczenia gazu w systemie energetycznym każdego państwa członkowskiego, można całościowo ocenić ryzyko bezpieczeństwa dostaw.

Sprzeczne interesy państw członkowskich utrudniały przez długi czas włączenie kwestii bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego do polityki energetycznej WE, a później UE. Z jednej strony bowiem eksporterzy gazu ziemnego nie potrzebowali zabezpieczenia dostaw na wypadek kryzysu, z drugiej strony zaś dla państw członkowskich importujących gaz ziemny w oparciu o długoterminowe umowy bilateralne z partnerami spoza UE nie do przyjęcia było angażowanie Komisji w zabezpieczenie dostaw gazu ziemnego. Zwłaszcza Niemcy i Francja obawiały się istotnych ograniczeń przy kształtowaniu swoich bilateralnych stosunków w obszarze energii z pozaunijnymi partnerami spowodowanych ingerencją Komisji Europejskiej. Istotnym argumentem była w tym kontekście również sprawa narodowej suwerenności w kształtowaniu zaopatrzenia w gaz ziemny<sup>9</sup>.

W komunikacie z 11 września 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje skoordynowanych działań w dziedzinie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego<sup>10</sup>. Podstawę prawną propozycji dyrektywy o środkach zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu stanowił art. 95 TWE (odnoszący się do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego). Pomijając kwestie szczegółowe, należy podkreślić, że szereg zapisów w propozycji Komisji wzbudził sprzeciw państw członkowskich, w tym wskazana podstawa prawna dyrektywy. Państwa prezentowały stanowisko, że unijne regulacje dotyczące zaopatrzenia w gaz ziemny powinny być ograniczone do niezbędnego minimum, a za utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa odpowiedzialne powinny być przede wszystkim podmioty rynkowe.

Ostatecznie podstawą prawną dyrektywy Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego<sup>11</sup> był art. 100 TWE. Dyrektywa 2004/67/WE tworzyła po raz pierwszy ramy prawne *mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu oraz właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu w przypadku zakłóceń w dostawach gazu*. Stanowiła ona

<sup>9</sup> S. Fischer, *Auf dem Weg...*, s. 132-133.

<sup>10</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat „Energiebinnenmarkt: Abgestimmte Maßnahmen im Bereich der Energieversorgungssicherheit“*, Brüssel, 11 IX 2002, KOM(2002)0488 endgültig.

<sup>11</sup> *Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, Dz.U. UE L, 2004, nr 127.

warunki ramowe, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny rozwijać politykę zabezpieczenia dostaw gazu ziemnego.

Niemniej jednak istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu było określenie odpowiedzialności wszystkich podmiotów działających na rynku. Specyfikacja standardów dla bezpieczeństwa dostaw gazu i wybór instrumentów pozostawał w decyzji państw członkowskich. Grupa Koordynacyjna ds. Gazu, złożona z przedstawicieli państw członkowskich i ciał przedstawicielskich branży oraz zainteresowanych odbiorców, miała koordynować środki bezpieczeństwa dostaw i pracować pod przewodnictwem Komisji (art. 7). W przypadku kryzysu przewidziane było trójfazowe zarządzanie kryzysowe: w pierwszej fazie miały to być środki zastosowane przez podmioty rynkowe (sektor gazowy) w ramach wstępnej reakcji na poważne zaburzenie dostaw. Gdyby okazały się one niewystarczające, państwa członkowskie mogły sięgać do środków (druga faza), aby usunąć przerwanie dostaw z uwzględnieniem *stosownych umów dwustronnych*. Działania na poziomie Wspólnoty (trzecia faza) miały być uruchamiane, gdyby działania podjęte w dwóch poprzednich fazach okazały się niewystarczające (art. 9). Załącznik zawierał niewyczerpującą listę instrumentów służących wzmocnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu, w tym zapewnienie takiej przepustowości sieci gazociągów, która umożliwiłaby przekierowanie dostaw gazu do dotkniętych kryzysem obszarów, możliwości przesyłu transgranicznego, elastyczność produkcji, zróżnicowanie źródeł dostaw gazu i kontrakty długoterminowe na dostawy<sup>12</sup>.

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 r. zmieniło sytuację energetyczną i przyniosło szereg nowych wyzwań dla polityki energetycznej UE. W szczególności stosunki większości państw Europy Środkowo-Wschodniej z Federacją Rosyjską zmieniły sposób postrzegania największego dostawcy surowców energetycznych na rynek UE. Bruksela musiała mierzyć się z dużą zależnością importową państw członkowskich od jednego dostawcy surowca spoza UE. Tym samym pojawiła się wewnątrz Unii Europejskiej potrzeba silniejszego uwzględniania kwestii bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w ramach jej polityki energetycznej<sup>13</sup>.

Mechanizmy reagowania kryzysowego przewidziane w dyrektywie 2004/67/WE okazały się nieskuteczne w odpowiedzi na skutki rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych, zwłaszcza na początku 2009 r., gdy Ukraina w odpowiedzi na wstrzymanie dostaw gazu z Rosji zablokowała tranzyt surowca przez swoje terytorium. Deficyt dostaw gazu ziemnego w niektórych państwach członkowskich UE (w szczególności na Słowacji i w Bułgarii) oraz ograniczone dostawy w szeregu kolejnych państwach uświadomiły trudności w zapewnieniu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Pokazały bowiem, że handel gazem ziemnym może być wykorzystywany jako instrument polityki zagranicznej. Równocześnie coraz wyraźniej pobrzmiwało hasło „więcej Europy” w kwestiach bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Stało się jasne, że formuła „europejska solidarność energetyczna” nie była w praktyce wystarczająca<sup>14</sup>. Pomimo transgranicznego

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 23.

<sup>13</sup> S. Fischer, *Auf dem Weg...*, s. 45.

<sup>14</sup> Por. O. Geden, *Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union – mehr Eigenvorsorge, weniger Energieaußenpolitik?*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2009, vol. 59, nr 12, s. 2-4.



charakteru problemu niedostateczna była instytucjonalizacja reakcji na kryzys. Także wsparcie ze strony innych państw członkowskich, mimo wystarczającej ilości gazu ziemnego w systemie energetycznym UE, okazało się niejednokrotnie niemożliwe.

W dyskusjach o bezpieczeństwie dostaw gazu nie bez znaczenia była specyficzna struktura systemu zaopatrzenia w surowiec poszczególnych państw członkowskich UE, w tym brak rzeczywistej dywersyfikacji mieszanki energetycznej i silna zależność niektórych państw członkowskich od dostaw gazu z Rosji. Gaz ziemny jest drugim, po ropie naftowej, ważnym nośnikiem energii w mieszance energetycznej Unii Europejskiej<sup>15</sup>. O znaczeniu gazu ziemnego świadczy używanie go w produkcji energii elektrycznej i ciepła, w przemyśle i w mniejszym stopniu w transporcie, a także wkład w ochronę klimatu poprzez stosowanie go w miejsce wysokoemisyjnego węgla czy ropy naftowej. Ponadto oczekuje się wzrostu wielkości konsumowanego gazu ziemnego w procesie dekarbonizacji produkcji energii elektrycznej po 2050 r.

Problem zapewnienia zaopatrzenia w gaz ziemny można sprowadzić do trzech czynników. Pierwszym z nich jest infrastruktura, tj. powiązanie dostaw gazu ziemnego z istniejącą siecią transportową, co prowadzi do zależności między producentem a odbiorcą surowca. Zaopatrzenie w gaz ziemny wielu państw członkowskich UE wskazuje poprzez uwarunkowania infrastrukturalne nie tylko na jednostronną zależność od poszczególnych producentów, lecz ogranicza się także do niewielu obiektów infrastrukturalnych. Kolejnym czynnikiem jest regionalna struktura rynków i brak połączeń międzysystemowych. Kryzys z początku 2009 r. uwidocznił brak integracji rynków w regionie Europy Środkowo-Wschodniej z rynkami Europy Zachodniej, a więc z kierunku przepływu zachód-wschód oraz północ-południe. Ostatnim czynnikiem są ograniczone i zróżnicowane możliwości magazynowania gazu oraz jego koszty (średnio koszty magazynowania gazu ziemnego są pięć razy wyższe niż koszty magazynowania ropy naftowej i produktów ropopochodnych). Wśród państw członkowskich dużą liczbą magazynów dysponują Niemcy, Włochy, Francja i Austria<sup>16</sup>.

## BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW GAZU ZIEMNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY – PRAWO POCHODNE

Zaprezentowane powyżej czynniki uwzględniono podczas przygotowywania przez Komisję Europejską projektu rozporządzenia w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Zob. J. Pollak, S. Schubert, P. Słominski, *Die Energiepolitik der EU*, Wien 2010.

<sup>16</sup> S. Fischer, *Auf dem Weg...*, s. 125-126. Zob. K. Westphal, *Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gastreit 2009*, Berlin 2009, SWP-Studie, S18.

<sup>17</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG*, Brüssel, 16 VII 2009, KOM(2009) 363 endgültig.

Podstawę prawną rozporządzenia 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. stanowił art. 194 TFUE ust. 2<sup>18</sup>. Rozporządzenie ustanawiało *przepisy służące zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu* oraz podział odpowiedzialności za bezpieczeństwo dostaw gazu pomiędzy przedsiębiorstwa gazowe, państwa członkowskie i UE *w zakresie działań zapobiegawczych oraz reakcji na konkretne zakłócenia w dostawach*. Stanowiło również *przejrzyste mechanizmy koordynacji planowania i reagowania – w duchu solidarności – na szczeblu państw członkowskich, a także regionalnym i unijnym, w przypadku stanu nadzwyczajnego*. Środki odnoszące się do bezpieczeństwa dostaw gazu miała koordynować Grupa Koordynacyjna ds. Gazu złożona z *przedstawicieli państw członkowskich, w szczególności ich właściwych organów, a także Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, ENTSO gazu [ENTSO, European Network of Transmission System Operators for Gas – B.M.] i organizacji reprezentujących interesy przedmiotowej branży i zainteresowanych odbiorców*. Grupie przewodniczyła Komisja (art. 12)<sup>19</sup>.

Rozporządzenie 994/2010 określało trzy podstawowe stany kryzysowe (art. 10). Pierwszy to stan wczesnego ostrzeżenia – ogłaszany, gdy pojawiają się wiarygodne informacje, że *może dojść do zdarzenia, które prawdopodobnie doprowadzi do znacznego pogorszenia sytuacji w zakresie dostaw*. Drugi to stan alarmowy – ogłaszany wówczas, gdy wystąpi zakłócenie w dostawach lub nadzwyczajnie wysokie zapotrzebowanie na gaz ziemny. *Rynek nadal jest w stanie poradzić sobie z tym zakłóceniem lub sprostać zapotrzebowaniu bez potrzeby stosowania środków nierynkowych*. Ostatnim jest stan nadzwyczajny – ogłaszany w przypadku nadzwyczajnie wysokiego zapotrzebowania na gaz ziemny lub znacznego zakłócenia w dostawach, oraz *w przypadku gdy zastosowano wszystkie stosowne środki rynkowe, ale dostawy gazu są niewystarczające do zaspokojenia pozostałego zapotrzebowania na gaz, tak że jest konieczne wprowadzenie dodatkowo środków nierynkowych*<sup>20</sup>. Komisja Europejska mogła ogłosić stan nadzwyczajny na wniosek jednego z państw członkowskich, a w przypadku złożenia wniosku przez dwa państwa członkowskie była zobowiązana ogłosić stan nadzwyczajny w UE lub w regionie. Jednocześnie miały być wdrożone mechanizmy ograniczające zapotrzebowanie na gaz ziemny, w tym zamiana paliwa i produkcja energii elektrycznej z innych nośników energii.

Rozporządzenie 994/2010 nakazywało opracowanie planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Każde z państw członkowskich było zobowiązane do przygotowania tych planów we własnym zakresie. Do tego plany krajowe miały być konsultowane z państwami sąsiednimi i państwami tworzącymi grupy regionalne. W przypadku rozbieżności stanowisk pomiędzy państwami sąsiednimi lub grupami regionalnymi Komisja Europejska mogła wystąpić w roli arbitra oraz zalecić sporządzenie planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnych dla grup regionalnych<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE, Dz.U. UE L, 2010, nr 295.

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 15.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 12-14.

<sup>21</sup> *Tamże*.

Plany działań zapobiegawczych i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, w tym wspólne plany, miały być przyjęte i upublicznione do 3 grudnia 2012 r.

Państwa członkowskie miały obowiązek zagwarantować możliwość korzystania z transgranicznych gazociągów przesyłowych, jeśli umożliwiałyby to możliwe względy techniczne. W związku z tym rozporządzenie 994/2010 nakładało obowiązek modernizacji istniejącej infrastruktury, jak i rozbudowy nowej, w tym połączeń międzysystemowych tak, aby możliwe było przesłanie surowca w sytuacji kryzysowej. Tym samym nowa infrastruktura przesyłowa powinna przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego, a także zapewniać prawidłowe funkcjonowanie wewnętrznego rynku gazu.

Załącznik nr III do rozporządzenia 994/2010 zawierał listę nierynkowych środków zapewnienia dostaw gazu możliwych do użycia przy ogłoszeniu stanu nadzwyczajnego, takich jak m.in. wykorzystanie rezerw strategicznych gazu, zwiększenie produkcji surowca z własnych złóż i obowiązkowy odbiór z instalacji magazynowych. Natomiast w Załączniku nr IV zawarty był wykaz grup regionalnych, które powinny tworzyć wspólne plany zapobiegawcze i nadzwyczajne na wypadek przerwy w dostawach gazu ziemnego: Polska i trzy państwa bałtyckie (Estonia, Łotwa i Litwa); Półwysep Iberyj-ski (Hiszpania i Portugalia) i Francja; Irlandia i Zjednoczone Królestwo; Bułgaria, Grecja i Rumunia; Dania i Szwecja; Słowenia, Włochy, Austria, Węgry i Rumunia; Francja, Belgia, Holandia, Luksemburg i Niemcy; Polska i Niemcy; Czechy, Słowacja i Niemcy<sup>22</sup>.

W rozporządzeniu 994/2010 podkreślono aspekt „solidarności energetycznej”. Mianowicie *celem wzmocnienia solidarności między państwami członkowskimi w przypadku wystąpienia stanu nadzwyczajnego w Unii, państwa członkowskie powinny opracować środki służące zapewnieniu solidarności*<sup>23</sup>.

Niektóre spośród przyjętych rozwiązań mogłyby zakłócać funkcjonowanie jednolitych zasad reagowania kryzysowego. Dlatego też Komisja Europejska w sprawozdaniu z października 2014 r., poświęconym wdrażaniu rozporządzenia 994/2010, wskazała obszary, w których należałoby udoskonalić przepisy tak, aby mogły dodatkowo przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego w UE. Problematyczne okazały się zwłaszcza niejednolicie stosowana definicja odbiorcy chronionego, standard infrastrukturalny oparty na wskaźniku N-1 i dwukierunkowość przepływów. W związku z tym Komisja Europejska odnotowała zbyt powolne wdrażanie infrastruktury przepływów dwukierunkowych i brak uwzględnienia kryterium przyszłego rozwoju infrastruktury gazowej w decyzjach o braku dwukierunkowości przepływów, jak również uznaniowość krajowych decyzji o wyłączeniach z obowiązku istnienia dwukierunkowości. Ponadto wskazywała na brak jednolitych standardów w zakresie tworzenia ocen ryzyka, planów działań zapobiegawczych i planów postępowania w nagłych sytuacjach oraz brak regionalnej koordynacji pomiędzy planami i ocenami tworzonymi

<sup>22</sup> *Tamże*, s. 21.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 5. Zob. J. De Jong i in., *A New EU Gas Security of Supply Architecture?*, „European Energy Journal” 2012, vol. 2, nr 3, s. 32-40.

na szczeblu krajowym. Wobec czego Komisja Europejska za konieczne uznała przyspieszenie rozwoju połączeń międzysystemowych i projektów, których celem jest dywersyfikacja źródeł dostaw. Wykazano zwłaszcza, że ściślejsza współpraca państw członkowskich może zmniejszyć skutki bardzo poważnego zakłócenia dostaw w najbardziej narażonych państwach członkowskich<sup>24</sup>.

Rozporządzenie 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. ma służyć zagwarantowaniu nieprzerwanych dostaw gazu ziemnego w Unii Europejskiej [...] *poprzez umożliwienie wprowadzenia środków wyjątkowych, w przypadku gdy rynek nie jest już w stanie zapewnić wymaganych dostaw gazu, w tym środków solidarnościowych stosowanych w ostateczności* [...] <sup>25</sup>.

Mechanizm solidarności ma być uruchamiany w sytuacjach, w których w danym państwie członkowskim zagrożone są dostawy dla odbiorców chronionych w ramach solidarnego wsparcia zaspokajające podstawową potrzebę i będące niezbędnym priorytetem. Rozporządzenie zawęża definicję odbiorców chronionych w ramach mechanizmu solidarności do gospodarstw domowych, niemniej jednak powinna ona móc nadal uwzględniać, pod pewnymi warunkami, także podmioty świadczące podstawowe usługi społeczne i instalacje systemów ciepłowniczych<sup>26</sup>.

Rozporządzenie 2017/1938 ustanawia Grupę Koordynacyjną ds. Gazu (GKG) złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, w szczególności przedstawicieli ich właściwych organów, a także Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, ENTSOG i organizacji reprezentujących interesy sektora gazu oraz organizacji reprezentujących interesy stosownych odbiorców (art. 4). Komisja Europejska przewodniczy GKG, zwołuje jej posiedzenia i *dzieli się z nią informacjami otrzymanymi od właściwych organów* [...].

Zostają ustanowione trzy stany kryzysowe: stan wczesnego ostrzeżenia, stan alarmowy i stan nadzwyczajny. W przypadku ogłoszenia przez właściwy organ państwa członkowskiego jednego ze stanów kryzysowych powinien on niezwłocznie powiadomić o tym Komisję, a także właściwe organy państw członkowskich, z którymi państwo członkowskie tego właściwego organu jest bezpośrednio połączone. W przypadku ogłoszenia stanu nadzwyczajnego należy poinformować o tym również państwa członkowskie w grupie ryzyka. Na wniosek co najmniej dwóch właściwych organów, które ogłosiły stan nadzwyczajny, Komisja Europejska powinna ogłosić stan nadzwyczajny w regionie lub w UE. Natomiast koniec stanu nadzwyczajnego w regionie lub w UE Komisja Europejska powinna oznajmić wtedy, gdy po przeprowadzeniu oceny sytuacji stwierdzi, że ogłoszenie stanu nadzwyczajnego nie jest już

<sup>24</sup> European Commission, *Commission staff working document "Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU", Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the short term resilience of the European gas system", Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*, Brussels, 16 X 2014, SWD(2014) 325 final.

<sup>25</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010*, Dz.U. UE L, 2017, nr 280.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 6.

uzasadnione<sup>27</sup>. Główną zasadą rozporządzenia 2017/1938 jest współpraca regionalna, *w duchu solidarności i z udziałem zarówno organów publicznych, jak i przedsiębiorstw gazowych, w celu łagodzenia zidentyfikowanych ryzyk, optymalizacji korzyści wynikających ze skoordynowanych środków i wdrażania środków najbardziej opłacalnych dla unijnych odbiorców*. Położenie akcentu na zacieśnianie współpracy regionalnej wynika z faktu, że zakłócenie w dostawach gazu ziemnego może dotknąć więcej państw członkowskich jednocześnie.

Załącznik nr I do rozporządzenia 2017/1938 zawiera cztery grupy ryzyka państw członkowskich (podzielonych w zależności od usytuowania źródeł dostaw gazu) będące podstawą do współpracy w oparciu o ryzyko: grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu ze Wschodu (m.in. Polska), grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu z Morza Północnego, grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu z Afryki Północnej i grupy ryzyka ze względu na dostawy gazu z południowego wschodu. Regionalne plany działań zapobiegawczych, plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnych oraz regionalne oceny ryzyka są obowiązkowe i opracowywane wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie z tej samej grupy. Po stosownych konsultacjach podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. W rozporządzeniu określone zostały obowiązkowe wzory z wykazem aspektów, które należy wziąć pod uwagę podczas przeprowadzania oceny ryzyka i sporządzania planów działań zapobiegawczych, i plany na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Do 1 października 2018 r. państwa członkowskie powinny przekazać Komisji Europejskiej pierwszą wspólną ocenę ryzyka, jak również krajowe oceny ryzyka. Przepisy przewidują aktualizowanie ocen ryzyka co cztery lata, *chyba że okoliczności wymagają częstszych aktualizacji*<sup>28</sup>.

Drugim bardzo istotnym elementem rozporządzenia podlegającym rewizji i mającym wpływ na bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego w państwach członkowskich (a także sąsiadów UE) jest możliwość dwukierunkowego przesyłu gazu na połączeniach międzysystemowych (Załącznik nr III *Stać zdolność przepływu w obu kierunkach*). Wprowadzone zostają ulepszenia dotyczące stosowania standardu w zakresie dostaw dla odbiorców chronionych i standardu w zakresie infrastruktury (możliwość dostawy gazu ziemnego w przypadku, gdy nie jest dostępna największa infrastruktura).

Rozporządzenie wprowadza szczególne obowiązki państw członkowskich względem Wspólnoty Energetycznej. Chodzi o koordynowanie ze stronami Wspólnoty Energetycznej *współpracy w procesie sporządzania ocen ryzyka oraz opracowywania planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej*, która może obejmować *określenie interakcji i korelacji ryzyka oraz konsultacje z myślą o zapewnieniu transgranicznej spójności planów działań zapobiegawczych i planów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej* (art. 29).

Uwzględniając rozwiązania zawarte w rozporządzeniu 2017/1938, należy zauważyć, że zapewnienie państwu członkowskiemu UE bezpieczeństwa dostaw gazu

<sup>27</sup> *Tamże*, s. 22.

<sup>28</sup> *Tamże*, s. 32.

ziemnego będzie możliwe w przypadku istnienia sieci gazociągów umożliwiających dostawę surowca od wielu producentów z różnych kierunków. Innymi słowy, dywersyfikacja dostaw gazu pozwoli państwu importującemu zastąpić w sytuacji awaryjnej brakującą ilość surowca dostawami od innego producenta. Istotna jest w tym kontekście także budowa nowych połączeń gazowych (w tym zwłaszcza międzysystemowych), które umożliwią przesył gazu ziemnego w sytuacjach kryzysowych. Przy planowaniu nowych połączeń międzysystemowych należy brać pod uwagę kryterium umiejscowienia geograficznego potencjalnych nowych dostawców gazu ziemnego.

## PODSUMOWANIE

W odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu interesy państw członkowskich były zróżnicowane, a ponadto przez długi czas zaopatrzenie w gaz ziemny wydawało się pewne i stabilne. Dopiero wraz z przyjęciem państw środkowo- i wschodnioeuropejskich do Unii Europejskiej i po doświadczeniach z przerwaniem dostaw surowca do niektórych państw członkowskich w efekcie rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych nastąpiła zmiana w postrzeganiu roli samoregulujących się sił rynku i stosunków dostawca-odbiorca gazu ziemnego.

Sprzeczne interesy państw członkowskich stanowiły przeszkodę dla tworzenia wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii. Regulowanie bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego miało pozostawać w kompetencjach państw członkowskich, a za jego zapewnienie miały być odpowiedzialne duże przedsiębiorstwa państwowe.

Odpowiadając na pojawiające się zakłócenia w dostawach gazu ziemnego do państw członkowskich, a zwłaszcza dostrzegając trudności związane z zagwarantowaniem stabilnych dostaw gazu ziemnego w sytuacjach kryzysowych, Unia Europejska podjęła działania, których efektem są ramy prawne systemu zapewniania bezpieczeństwa na wypadek zagrożenia stabilności i ciągłości dostaw gazu ziemnego. Niezbędne w tym kontekście jest wybudowanie nowych lub modernizacja istniejących gazociągów, w tym połączeń międzysystemowych, aby uzyskać techniczną możliwość sprowadzenia gazu w sytuacjach kryzysowych. Magazyny gazu ziemnego są jednak tylko częściowym rozwiązaniem problemu, ponieważ rozbudowanym systemem magazynowania zapasów surowca dysponują tylko niektóre państwa członkowskie, a funkcjonowanie tych systemów wiąże się z dodatkowymi kosztami.

## BIBLIOGRAFIA

- De Jong J. i in., *A New EU Gas Security of Supply Architecture?*, „European Energy Journal” 2012, vol. 2, nr 3.
- Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*, Dz.U. UE L, 2004, nr 127.

- European Commission, *Commission staff working document "Report on the implementation of Regulation (EU) 994/2010 and its contribution to solidarity and preparedness for gas disruptions in the EU"*, Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the short term resilience of the European gas system", *Preparedness for a possible disruption of supplies from the East during the fall and winter of 2014/2015*, Brussels, 16 X 2014, SWD(2014) 325 final.
- Fischer S., *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011.
- Fischer S., *Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen*, „Integration” 2009, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/0720-5120-2009-1-50>.
- Geden O., *Gasversorgungssicherheit in der Europäischen Union – mehr Eigenvorsorge, weniger Energieaußenpolitik?*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2009, vol. 59, nr 12.
- Geden O., Fischer S., *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Baden-Baden 2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat „Energiebinnenmarkt: Abgestimmte Maßnahmen im Bereich der Energieversorgungssicherheit”*, Brüssel, 11 IX 2002, KOM(2002) 488 endgültig.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/67/EG*, Brüssel, 16 VII 2009, KOM(2009) 363 endgültig.
- Kopp S.-D., *Politics, Markets and EU Gas Supply Security. Case Studies of the UK and Germany*, Wiesbaden 2015.
- Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010.
- Pollak J., Schubert S., Słominski P., *Die Energiepolitik der EU*, Wien 2010.
- Richtlinie 73/238/EWG vom 24. Juli 1973 des Rates über Maßnahmen zur Abschwächung der Auswirkungen von Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1973, nr 228.
- Richtlinie 75/339/EWG des Rates vom 20. Mai 1975 zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Mindestvorräte an fossilen Brennstoffen bei den Wärmekraftwerken zu halten*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 153.
- Richtlinie 75/404/EWG des Rates vom 13. Februar 1975 über die Einschränkung des Einsatzes von Erdgas in Kraftwerken*, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L, 1975, nr 178.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE*, Dz.U. UE L, 2010, nr 295.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z dnia 25 października 2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (UE) nr 994/2010*, Dz.U. UE L, 2017, nr 280.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE C, 2007, nr 306.

*Treaty Establishing the European Community, Codified Version*, Official Journal of the European Union C, 1993, nr 224.

Westphal K., *Russisches Erdgas, ukrainische Röhren, europäische Versorgungssicherheit. Lehren und Konsequenzen aus dem Gasstreit 2009*, Berlin 2009, SWP-Studie, S18.

---

**Dr hab. Beata MOLO**, zatrudniona na stanowisku profesora nadzwyczajnego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Jej badania koncentrują się na polityce energetycznej współczesnych Niemiec, polityce energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej oraz uwarunkowaniach bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego.



Leszek KWIECIŃSKI

Uniwersytet Wrocławski

leszek.kwiecinski2@uwr.edu.pl

## POLITYKA W ZAKRESIE BADAŃ I ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ JAKO PRZYKŁAD INTEGRACJI FORMALNIE I FAKTYCZNIE ZRÓŻNICOWANEJ

**ABSTRACT** Research and Development Policy of the European Union as an example of formal and real differentiated integration

In this paper has been analysed a concept of the differentiated integration and their main criteria. This allows to show the formal and legal sphere of this concept, especially in the Research and Technological Development Policy of the European Union. As a result it was noted that the described EU structural policy is an area of deep formal and real diversity that runs both between EU Member States and other public-private stakeholders, such as universities or enterprises. This fact contributed to present two scenarios for the further evolution of European integration in the area of Research and Technological Development Policy.

**Keywords:** Research & Technological Development Policy of the EU, differentiated integration, governance, European integration

**Słowa kluczowe:** polityka w zakresie badań i rozwoju technologicznego UE, integracja zróżnicowana, *governance*, integracja europejska

## WPROWADZENIE

Unia Europejska opisywana jest jako specyficzny system polityczny<sup>1</sup>, którego główną cechą jest złożoność. Oznacza to, że oddziałują nań różnorodne procesy i aktorzy, tacy jak: globalizacja i lokalizacja, centralizacja i decentralizacja, integracja i fragmentaryzacja, aktorzy państwowi i niepaństwowi, publiczni i prywatni<sup>2</sup>. System ów przedstawiany jest w literaturze przedmiotu jako niespójna struktura o charakterze hybrydowym, na którą składają się systemy wewnątrzpaństwowe państw członkowskich UE oraz system międzynarodowy organizacji międzynarodowej, jaką jest sama UE<sup>3</sup>. System złożony jest także definiowany jako zbiór składający się z wielkiej liczby podmiotów i procesów, które w sposób nieprosty wchodzą ze sobą w interakcje, generując skomplikowane modele zachowań<sup>4</sup>.

Integracja europejska jest z kolei procesem, który pozwala specyficznemu systemowi UE poszukiwać równowagi, adaptowalności do zmieniających się warunków wewnątrz i na zewnątrz systemu. Jest więc, w myśl założeń metody analizy systemowej, swego rodzaju mechanizmem sprzężenia zwrotnego (*feedback*). W procesie integracji europejskiej dochodzi bowiem do permanentnej emergencji zdarzeń i stanów, które oddziałują na system polityczny UE. W tym miejscu dochodzimy do koncepcji zarządzania (*governance*), która jest charakterystyczna dla złożonych systemów politycznych znajdujących się w ciągłym procesie wyłaniania czy – mówiąc językiem Niklasa Luhmanna – samoreferencyjności. Samoreferencyjność to wynik reakcji systemu na zmiany, który, bazując na dostępnych zasobach, powinien mieć zdolność do nadania mu tożsamości przy zachowaniu otwartości na działania zewnętrzne<sup>5</sup>.

Ta stała umiejętność znajdowania równowagi pozwala systemowi na zachowanie stabilności, a zatem na trwanie i rozwój. Aby wielokrotnie złożony podmiotowo i procesowo system UE mógł utrzymać stan równowagi, niezbędne jest umiejętne zarządzanie procesami wewnętrznymi. Zarządzanie, czyli *governance*, na użytek niniejszego opracowania rozumiane jest jako kolektywne rozwiązywanie problemów w przestrzeni publicznej, w tym przypadku: europejskiej<sup>6</sup>. Możemy wskazać trzy specyficzne nurty

<sup>1</sup> S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa, Warszawa 2010, s. 28-32.

<sup>2</sup> J. Rosenau, *Governance in New Global Order*, [w:] *The Global Transformation Reader*, red. D. Held, A. McGrew, Cambridge 2003, s. 223.

<sup>3</sup> P. Tosiek, *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, red. tenże, Lublin 2012, s. 27-51.

<sup>4</sup> H.A. Simon, *The Architecture of Complexity*, [w:] tenże, *The Sciences of Artificial*, Cambridge 1986, s. 86; J.H. Holland, *Emergence. From Chaos to Order*, Reading 1998, s. 225-231.

<sup>5</sup> N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. i wstęp G. Skąpska, Warszawa 1994, s. 50.

<sup>6</sup> J.A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 1, s. 29, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x>.

*governance*u europejskiego: *transformation of governance*, *interactive governance* oraz *experimentalist governance*.

W pojęciu *transformation of governance* wskazuje się, że integracja przesuwają dystrybucję kompetencji pomiędzy wieloma poziomami władztwa, ale także pomiędzy sferą publiczną i prywatną, co jest szczególnie istotne dla polityki badawczo-rozwojowej UE, w której kluczowymi aktorami są przedsiębiorstwa oraz instytucje naukowo-badawcze. Oznacza to, iż charakter państwa, jego struktur i procesów polityczno-gospodarczych jest transformowany na inne, pozapaństwowe podmioty<sup>7</sup>.

Dopełnieniem powyżej koncepcji jest *interactive governance*, oznaczająca konieczność zarządzania interaktywnymi arenami, z których powstają różnego rodzaju sieci (np. epistemiczne, węzły wiedzy – Europejski Instytut Innowacji) czy partnerstwa (np. publiczno-prywatne, innowacyjne). Celem takiego zarządzania jest formułowanie, promowanie i osiąganie wspólnych celów za pomocą środków wymiany, wdrażania i mobilizowania idei, regulacji, zasobów i aktorów, np. w formie otwartej metody koordynacji, a w przypadku omawianego tematu europejskiej tablicy wyników w dziedzinie innowacyjności.

Należy także odnieść się bezpośrednio do rozwiązań innowacyjnych oraz eksperymentalnych, co przesuwają nas do koncepcji *experimentalist governance*. Oznacza to odwoływanie się do innowacyjnych metod w zarządzaniu innowacjami. Z jednej strony zatem mowa tu o wszelkiego typu nowych formach zarządzania (*new public management* czy *new public governance*), a z drugiej o zdywersyfikowanym zarządzaniu nową przestrzenią (areną) badań i innowacji w UE (European Research and Innovation Area).

Z przedstawionych procesów wskazujących na specyfikę, złożoność, emergencję oraz *governance* jako rodzaj sprawowanego władztwa w systemie UE wyłania się potrzeba znalezienia wspólnego mianownika, który dałby szansę na wyjaśnianie pogłębiania się i ewolucji owych procesów, a także na refleksję nad stabilnością, równowagą i przyszłością specyficznego systemu UE. Według mnie takim wspólnym mianownikiem może być koncepcja integracji zróżnicowanej. Celem niniejszego artykułu jest właśnie przedstawienie znaczenia koncepcji integracji zróżnicowanej oraz wskazanie jej aspektów formalno-prawnych, a także funkcjonalnych, szczególnie w odniesieniu do jednej z dynamicznie rozwijających się polityk publicznych UE: polityki w zakresie badań i rozwoju technologicznego. Owe cele pozwalają zrealizować: metodą systemową średniego rzędu, za pomocą której przedstawione zostanie miejsce polityki w badaniach i rozwoju technologicznym w systemie UE, metodą instytucjonalno-prawną<sup>8</sup>, opisująca zakorzenienie formalno-prawne tej polityki, oraz neoinstytucjonalizm racjonalnego wyboru, który umożliwi wskazanie aren i reguł zarówno formalnych, jak

<sup>7</sup> B. Kohler-Koch, *Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1996, vol. 3, nr 3, s. 360, [online] <https://doi.org/10.1080/13501769608407039>; J. Torfing [i in.], *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford–New York 2012, s. 126; *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, red. Ch.F. Sabel, J. Zeitlin, Oxford 2012, s. 10.

<sup>8</sup> A. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2005, s. 119-120, 126.

i nieformalnych<sup>9</sup>, decydujących o zróżnicowaniu integracji europejskiej w omawianym obszarze. Hipoteza badawcza falsyfikowana w niniejszym tekście zakłada, iż mamy do czynienia z formalnym i faktycznym zróżnicowaniem integracji w obszarze polityki badań i rozwoju technologicznego, co wynika z zakresu aktywności oraz skuteczności podmiotów publicznych i prywatnych państw tzw. starej i nowej UE w odniesieniu do wykorzystania instrumentów unijnej polityki badań i rozwoju, a co w efekcie może być zarówno szansą nad kreowanie nowych sieci epistemicznych (rozwój nowych sieci współpracy), jak i drogą do ewolucyjnych procesów dezintegracji między państwami członkowskimi UE (stagnacja procesów integracyjnych). Na operacjonalizację metod i falsyfikację hipotez pozwalają techniki badań zastanych (*desk research*), umożliwiające analizę dokumentów, danych, statystyk itp.

## KONCEPCJA INTEGRACJI ZRÓŻNICOWANEJ – W STRONĘ NOWEGO WYMIARU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ?

Koncepcja ta jest swego rodzaju urealnieniem i „odrysowaniem” zauważalnych procesów i różnic między państwami, poziomami, celami, interesami zarówno aktorów państwowych, jak i niepaństwowych w obszarze integracji europejskiej. Nie ma ona jednak – czy też nie powinna mieć – kontekstu pejoratywnego, wskazującego *ex definitione*, iż oto obecna integracja europejska to droga do silnego różnicowania, polaryzacji, konfrontacji, a w efekcie stagnacji czy destrukcji całego procesu integracji i UE jako systemu. Ważne jest zatem, aby rozważać koncepcję integracji zróżnicowanej jako „neutralną”, obiektywną kategorię analityczną, która może być przydatna do wyjaśniania złożonego, dynamicznego i permanentnie kształtowanego procesu integracji europejskiej i systemu politycznego UE.

Według Alexandra Stubba integracja zróżnicowana to ogólny tryb strategii integracyjnych, który ma pogodzić różnorodność w ramach UE<sup>10</sup>. Akcent jest tu zatem położony na aspekt strategiczny. Z kolei Alkuin Kölliker rozumie zróżnicowanie jako możliwość posiadania przez państwa różnych praw i obowiązków w odniesieniu do konkretnych polityk wspólnotowych<sup>11</sup>. Dominuje zatem podejście formalno-funkcjonalne. Inaczej jeszcze integrację zróżnicowaną definiuje Kerstin Junge; według niej są to wszystkie metody, które nie wymagają od państw członkowskich uczestnictwa w każdym projekcie integracyjnym lub które pozwalają wdrażać państwom członkowskim politykę integracyjną w swoim tempie, a nawet na swoich zasadach<sup>12</sup>. W tym przypadku dominuje aspekt polityczny.

<sup>9</sup> *Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 87-106.

<sup>10</sup> J. Ziółkowska, *Systematyzacja pojęć i koncepcji związanych ze zjawiskiem integracji zróżnicowanej i segmentacji politycznej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2016, s. 34.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 35.

<sup>12</sup> K. Junge, *Integracja zróżnicowana*, [w:] *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, przeł. G. Dąbkowski, Warszawa 2007, s. 528-545.

Nie można pominąć prezentowanych w literaturze przedmiotu klasyfikacji koncepcji integracji zróżnicowanej. Można ją zatem dzielić na<sup>13</sup>:

- trwałą i czasową,
- przestrzenną i funkcjonalną,
- między państwami i wielopoziomową,
- traktatową i pozatraktatową,
- faktyczną i potencjalną,
- warunkową i bezwarunkową,
- powodowaną obiektywnymi (formalnymi) czynnikami i powodowaną subiektywnymi (innymi niż formalne) czynnikami.

W koncepcji tej chodzi więc o to, aby nikt nie czuł się wykluczony, ale też przymuszony do dynamicznie kształtującego się procesu integracji europejskiej (złożoność i emergencja procesu). Ponadto każdy powinien uczestniczyć w niej przy uwzględnieniu swoich możliwości i preferencji (specyfika każdego uczestnika), co ma zapewnić stabilność i równowagę systemu UE.

## POLITYKA W ZAKRESIE BADAŃ I ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO UE – W KIERUNKU ZRÓŻNICOWANIA FORMALNEGO

Już od czasu pierwszych traktatów wspólnotowych europejska polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego zajmuje ważne miejsce w europejskim prawodawstwie, a wraz z ustanowieniem europejskiego programu ramowego w zakresie badań na początku lat 80. ubiegłego wieku została rozszerzona.

Powołując w 2009 r. organizację międzynarodową – Unię Europejską, która to uzyskała podmiotowość prawną-międzynarodową – państwa członkowskie dokonały swego rodzaju uporządkowania kompetencji na linii UE–państwa członkowskie. W myśl artykułu 4.3 TFUE polityka w zakresie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej została zaliczona do kompetencji dzielonych i, jak stwierdzono, *UE ma w tym obszarze kompetencje, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji*<sup>14</sup>. Uszczegółowienie zakresu relacji między UE a państwami członkowskimi znajduje się w Tytule XIX TFUE, a szczegółowo w art. 179-188.

Analiza poszczególnych artykułów wskazuje, że w zakresie polityki wspólnotowej mamy do czynienia ze zróżnicowaniem formalnym na linii UE–państwa członkowskie, z widoczną dominacją państw członkowskich. Oznacza to, iż ten zakres uregulowań faktycznie przesuwają politykę w zakresie badań i rozwoju technologicznego do kompetencji koordynacyjno-wspierająco-uzupełniających<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> J. Ziółkowska, *Systematyzacja pojęć...*, s. 52-53.

<sup>14</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 326/47, 26 X 2012.

<sup>15</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 62-66.

I tak w art. 180 zapisano, że *do osiągnięcia celów* [dotyczących polityki w zakresie badań, rozwoju technologicznego – L.K.] *Unia prowadzi działania, które stanowią uzupełnienie działań podejmowanych przez Państwa Członkowskie*. Oznacza to, iż UE działa na zasadzie preempcji, czyli podejmuje tylko te działania, których nie podjęły państwa, albo takie, które państwa członkowskie wyraźnie wskazały do podjęcia na poziomie ponadnarodowym. Dopelnieniem relacji państwa członkowskie–UE są zapisy art. 181 pkt 1, w których wskazuje się, że *Unia i Państwa Członkowskie koordynują swoje działania w zakresie badań i rozwoju technologicznego, tak aby zapewnić wzajemną spójność polityk krajowych i polityki Unii*. Ponadto w art. 181 pkt 2 zapisano, iż Komisja Europejska może podjąć inicjatywę w celu wsparcia owej koordynacji, jednakże tylko *w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi*<sup>16</sup>.

W art. 182 pkt 1-3 oraz art. 183 przedstawiono zakres definiowania i cele głównego instrumentu UE w odniesieniu do polityki w zakresie badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej, czyli Programu Ramowego (PR). Na podstawie art. 182 pkt 4 to Rada, stanowiąc w ramach szczególnej procedury decyzyjnej, uchwała programy szczegółowe, czyli narzędzia wykonawcze w stosunku do PR. Oznacza to, iż to państwa członkowskie – zobowiązane albo jednogłośnie, albo kwalifikowaną większością głosów – decydują o alokacji tych środków<sup>17</sup>.

W art. 184 znaczenie państw członkowskich, a przede wszystkim integracji zróżnicowanej, zdefiniowane jest już *explicite*. Dotyczy ono wzmocnionej współpracy, gdyż w myśl zapisów tego artykułu *przy urzeczywistnianiu wieloletniego programu ramowego mogą zostać podjęte decyzje o programach uzupełniających, w których uczestniczą tylko niektóre Państwa Członkowskie, które je finansują, z zastrzeżeniem ewentualnego współuczestnictwa Unii*<sup>18</sup>.

Na zakończenie tej części opisu formalnego zróżnicowania w obszarze polityki badań i rozwoju technologicznego wypada także zauważyć, że to Rada, w myśl art. 188, określa *możliwości tworzenia wspólnych przedsięwzięć lub jakichkolwiek innych struktur niezbędnych do skutecznego wykonywania unijnych programów badawczych, rozwoju technologicznego i demonstracyjnych*<sup>19</sup>.

Z przytoczonych zapisów TFUE wyłania się zatem obraz zróżnicowania formalnego między UE a państwami członkowskimi, nadrzędnymi w odniesieniu do tego obszaru funkcjonalnego. Owo zróżnicowanie może być dodatkowo pogłębiane przez inne inicjatywy angażujące wybrane państwa. Przykładem takiego zróżnicowania, powziętego na podstawie art. 184, jest system jednolitego patentu europejskiego<sup>20</sup>. Formalne zróżnicowanie w obszarze polityki badań i rozwoju technologicznego nie jest jedy-

<sup>16</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

<sup>17</sup> *Tamże.*

<sup>18</sup> *Tamże.*

<sup>19</sup> *Tamże.*

<sup>20</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej, Dz.U. UE L 361, 31 XII 2012; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej*

nym wymiarem owych dysproporcji. Zróżnicowanie to uwydatnia się jeszcze bardziej w kwestii, gdy pod uwagę weźmiemy aspekty finansowo-podmiotowe.

## POLITYKA W ZAKRESIE BADAŃ I ROZWOJU TECHNOLOGICZNEGO UE – W KIERUNKU ZRÓŻNICOWANIA FAKTYCZNEGO

Analizę zakresu zróżnicowania faktycznego w obszarze polityki badań i rozwoju technologicznego rozpocząć można od przywołania danych z największego europejskiego zestawienia dotyczącego innowacyjności i konkurencyjności, za który należy uznać Syntetyczny Wskaźnik Innowacyjności (*Summary Innovation Index*, SII), zaproponowany przez Komisję Europejską w ramach szerszej metodologii pomiaru innowacyjności, określanej mianem Unijnej Tablicy Innowacyjności (*Innovation Union Scoreboard*)<sup>21</sup>. Państwa członkowskie klasyfikowane są w czterech grupach, w zależności od wielkości wartości wskaźnika SII.

Do grupy liderów (*innovation leaders*) zaliczane są kraje, których SII przyjmuje wartość powyżej 120% średniego wskaźnika dla państw UE, w grupie doganiających (*innovation followers*) znajdują się kraje, których SII to 90-120% średniego wskaźnika, grupa umiarkowanych innowatorów (*moderate innovators*) to kraje, których SII wynosi 50-90% średniego wskaźnika, natomiast do ostatniej grupy państw, zwanej skromnymi innowatorami (*modest innovators*), należą państwa z SII poniżej 50% średniego wskaźnika. W tab. 1 przedstawiono wartość wskaźnika SII dla państw członkowskich UE za 2017 rok.

Tab. 1. Wartości wskaźnika SII dla państw członkowskich UE (2017)

Państwo	SII (średnia dla UE: 102,0)	Kategoria
Szwecja	143,6	Innovators leaders
Dania	136,7	Innovators leaders
Finlandia	130,9	Innovators leaders
Holandia	129,5	Innovators leaders
Wielka Brytania	125,3	Innovators leaders
Niemcy	123,4	Innovators leaders
Austria	121,5	Innovators leaders
Luksemburg	121,4	Innovators leaders
Belgia	120,9	Innovators leaders

w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń, Dz.U. UE L 361, 31 XII 2012; Porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego, Dz.U. UE C 175/1, 20 VI 2013.

<sup>21</sup> European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, *Innovation Union Scoreboard 2015*, Brussels 2015.

Państwo	SII (średnia dla UE: 102,0)	Kategoria
Irlandia	115,7	Innovation followers
Francja	109,2	Innovation followers
Słowenia	97,8	Innovation followers
Czechy	84,4	Moderate innovators
Portugalia	83,0	Moderate innovators
Estonia	79,8	Moderate innovators
Litwa	79,4	Moderate innovators
Hiszpania	78,3	Moderate innovators
Malta	76,5	Moderate innovators
Włochy	75,1	Moderate innovators
Cypr	74,8	Moderate innovators
Słowacja	70,0	Moderate innovators
Grecja	68,2	Moderate innovators
Węgry	67,4	Moderate innovators
Łotwa	58,1	Moderate innovators
Polska	54,8	Moderate innovators
Chorwacja	54,7	Moderate innovators
Bułgaria	47,5	Modest innovators
Rumunia	33,8	Modest innovators

Źródło: European Innovation Scoreboard 2017, [online] <http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards>, 5 XII 2017.

Zróznicowanie między liderami innowacji (9 państw) a umiarkowanymi innowatorami waha się od 90 do 30% wartości wskaźnika, co powoduje, iż różnice w zakresie konkurencyjności i innowacyjności mogą być istotnym argumentem na rzecz przyjęcia tezy o zróżnicowaniu faktycznym w tym obszarze.

Z tab. 1 można także wyciągnąć wniosek, iż owo zróżnicowanie przebiega na linii stare–nowe państwa członkowskie; w grupie umiarkowanych i skromnych innowatorów na ogólną liczbę 16 tylko 3 (Hiszpania, Włochy, Grecja) pochodzą z tzw. starej UE, a w grupach liderów i doganiających jest tylko 1 państwo, które przystąpiło do UE po 2004 r.: Słowenia, która zamyka stawkę państw doganiających.

Analiza kolejnych zmiennych będzie potwierdzała tę tezę, a także pozytywnie falsyfikowała hipotezę główną. W 2014 r. wśród państw członkowskich UE największą liczbę zgłoszeń patentowych rejestrowanych w Europejskim Urzędzie Patentowym, które świadczą o potencjale wdrożeniowym innowacji, złożyły Niemcy (32 022), następnie



Francja (12 417), Holandia (7606), Wielka Brytania (6469), Szwecja (5004), Włochy (4662). Państwami, które złożyły najmniej wniosków, były: Rumunia (30), Słowacja (37), Bułgaria (56), Grecja (135), Słowenia (161), Portugalia (199), Czechy (291), Polska (510). Należy także podkreślić, iż najwięcej wniosków patentowych złożonych na milion mieszkańców przypadło w 2014 r.: Szwecji (402), Finlandii (360), Danii (347), Holandii (347) oraz Niemcom (328)<sup>22</sup>.

Kolejnymi zmiennymi wskazującymi różnicowanie faktyczne między podmiotami, ale już nie tylko państwowymi, są wskaźniki związane z uczestnictwem podmiotów publicznych i prywatnych korzystających z największego instrumentu unijnej polityki w zakresie badań i rozwoju technologicznego, tj. Programu Ramowego. Pierwszym wnioskiem wypływającym z analizy danych z 7 PR, realizowanego w latach 2007-2013, jest zdecydowane różnicowanie ilościowe i finansowe zespołów badawczych z tzw. starej i nowej UE. Na największe państwa UE: Niemcy, Wielką Brytanię, Francję, Włochy, Hiszpanię, Belgię i Holandię przypadło aż 73% zrealizowanych projektów. Z kolei udział zespołów z tzw. UE 13 we wszystkich projektach realizowanych w ramach 7 PR wynosił nieco ponad 9%<sup>23</sup>.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż ponad 80% projektów realizowanych w ramach 7 PR koordynowały podmioty pochodzące z siedmiu państw UE 15: Wielkiej Brytanii (23%), Niemiec (14%), Francji (12%), Hiszpanii (11%), Włoch (9%), Holandii (7%) i Belgii (4%)<sup>24</sup>.

Pogłębiając analizę podmiotową uczestnictwa w 7 PR, należy odnieść się do udziału szkół wyższych i przedsiębiorstw, a więc podmiotów, do których kierowane są działania z Programu Ramowego. Spośród wymienionych podmiotów największy udział mają uczelnie wyższe i średnie, i to zarówno pod względem liczby wnioskodawców (39%), jak i ogółu wniosków przeznaczonych do dofinansowania (29%). W tab. 2 wskazano uczelnie wyższe z największym zaangażowaniem w projekty 7 PR. Wśród 10 najbardziej aktywnych dominują uczelnie z Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, Danii, Belgii i Holandii. W pierwszej pięćdziesiątce znajdują się uczelnie z 12 krajów (w tym 10 z UE i 2 z państw stowarzyszonych, Szwajcarii i Izraela). W tej grupie najwięcej podmiotów pochodzi z Wielkiej Brytanii (14), Holandii (7), Niemiec (6) i Szwecji (5). Brakuje w niej natomiast uczelni z krajów przyjętych do UE po 2004 r.

Inną grupą podmiotów, których udział w 7 PR należy poddać analizie, są przedsiębiorstwa z państw członkowskich UE. Wśród 10 najbardziej aktywnych dominują firmy z państw UE 15, w tym po 3 z Hiszpanii i Włoch, 2 z Niemiec i po 1 z Francji, Holandii (patrz tab. 3). W grupie 50 najlepszych przedsiębiorstw reprezentowanych jest 13 państw (11 członkowskich i 2 stowarzyszone – Szwajcaria i Izrael). Najwięcej

<sup>22</sup> European Patent Office, *EPO Annual Report 2014*, [online] <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report/2014.html>, 28 XI 2017.

<sup>23</sup> CORDIS, *Final Report Summary of the 7th Framework Programme*, [online] [http://cordis.europa.eu/projects/result\\_en](http://cordis.europa.eu/projects/result_en), 3 XII 2017.

<sup>24</sup> *Tamże*.

pochodzi z Francji (13), Niemiec (11), Włoch (7) oraz Hiszpanii (5). W tej grupie znalazło się zaledwie 1 przedsiębiorstwo z Czech.

Tab. 2. Ranking uczelni w realizacji projektów w ramach 7 PR

Miejsce w rankingu w ramach 7 PR	Nazwa uczelni	Kraj	Liczba projektów	Finansowanie pozyskane z UE (euro)
1	The University of Cambridge	UK	737	424 033 731
2	The University of Oxford	UK	719	437 211 509
3	Imperial College of Science, Technology and Medicine in London	UK	657	325 246 663
4	University College in London	UK	610	352 748 161
5	Eidgenoessische Technische Hochschule Zuerich	CH	562	336 886 752
6	Katholieke Universiteit Leuven	BE	545	263 002 585
7	Ecole Polytechnique Federale de Lausanne	CH	508	304 732 532
8	Danmarks Tekniske Universitet	DK	409	186 622 061
9	Technische Universiteit Delft	NL	406	195 158 867
10	The University of Edinburgh	UK	405	225 972 665

Źródło: *Seventh FP 7 Monitoring Report 2014*, European Commission DG Research and Innovation, Brussels, 14 III 2015.

Tab. 3. Ranking przedsiębiorstw w realizacji projektów w ramach 7 PR

Miejsce w rankingu w ramach 7 PR	Nazwa przedsiębiorstwa	Kraj	Liczba projektów	Finansowanie pozyskane z UE (euro)
1	Atos Spain SA	ES	141	51 948 726
2	Siemens AG	DE	132	56 889 078
3	Thales Communication & Security SAS	FR	117	60 352 385
4	D'appolonia SPA	IT	111	31 175 942
5	Telefonica Investigacion y Desarrollo SA	ES	109	52 620 460
6	Stmicroelectronics SRL	IT	109	42 701 588
7	Airbus Defence and Space GmbH	DE	109	39 809 035
8	Acciona Infraestructuras SA	ES	107	30 563 210
9	Philips Electronics Nederland BV	NL	103	51 724 950
10	Selex es SPA	IT	98	30 492 717

Źródło: *Seventh FP 7 Monitoring Report 2014...*

Biorąc pod uwagę zagregowane dane dotyczące udziału ilościowego i finansowego państw UE 15 i UE 13 w 7 PR, należy odnotować ewidentną przewagę państw starej Unii (patrz tab. 4). Różnica zarówno w ogólnej liczbie beneficjentów (91% do 9%), jak i w pozyskanym finansowaniu (95% do 5%) świadczy o dużych dysproporcjach, a tym samym o zróżnicowaniu między starymi a nowymi członkami UE.

Tab. 4. Ogólny udział państw członkowskich w konkursach 7 PR

Zmienna	UE 15	UE 13
Liczba ludności	80%	20%
PKB <i>per capita</i>	87%	13%
Łączna liczba beneficjentów w ramach 7 PR	91%	9%
Łączne pozyskane finansowanie ze środków 7 PR	95%	5%
Wskaźnik sukcesu	26%	19%
Dofinansowanie (w euro na mieszkańca)	69,4	13,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Policy Brief: MIRRIS (Mobilizing Institutional Reform for Research and Innovation System), Mid-term results*, Brussels 2014.

Ostatnim elementem analizy wskaźnikowej jest ocena aktualnej aktywności państw UE 15 i UE 13 w ramach obecnie realizowanego programu ramowego Horyzont 2020. Bazując na najbardziej aktualnych statystykach, opublikowanych po 404 konkursach, a więc mniej więcej połowie czasu trwania programu, można wskazać, iż tendencje do zróżnicowania zmniejszają się, jednakże tempo tej zmiany jest niezwykle powolne (patrz tab. 5).

Tab. 5. Udział w ramach programu Horyzont 2020 po 404 konkursach

	Liczba uczestników we wnioskach	Wskaźnik sukcesu	Dofinansowanie uczestników projektów (euro)
UE 28	460 702	15,3%	26 859 000 000
UE13	50 906	10,5%	1 404 140 000
Udział UE 13 w UE 28	11%	–	5,2%

Źródło: *Statystyki uczestnictwa w PR Horyzont 2020. Raport po 404 konkursach*, [online] <http://www.kpk.gov.pl/?p=39897>, 2 XII 2017.

Z danych zawartych w tab. 5 można wywnioskować, iż wskaźnik środków pozyskiwanych przez tzw. nowe państwa członkowskie nie zmienia się – jego wartość oscyluje w granicach 5%, a więc podobnie jak w odniesieniu do 7 PR. Zwiększył się natomiast nieco procentowy wskaźnik ich uczestnictwa – z 9 do 11%.

## PODSUMOWANIE

Polityka w zakresie badań i rozwoju technologicznego UE jest przykładem procesu integracyjnego, zróżnicowanego zarówno formalnie, jak i faktycznie. To zróżnicowanie ma wiele wymiarów: jest przestrzenne (między UE 15 a UE 13), funkcjonalne (dziedzina zróżnicowania i wysokość finansowania), trwałe (od początku procesu integracji europejskiej), widoczne zarówno między państwami członkowskimi, jak i na innych poziomach integracyjnych (uczelnie wyższe, instytucje badawcze, przedsiębiorstwa). Jest to związane po części z wieloaspektowym ujęciem tej polityki, odnoszącym się do wielu branż gospodarki, w tym także do tych, które z jednej strony stanowią o konkurencyjności gospodarki danego kraju (np. przemysł chemiczny, elektroniczny, biotechnologiczny, informatyczny), a z drugiej odnoszą się do najbardziej strzeżonych aspektów działalności innowacyjnej państwa (takich jak przemysł zbrojeniowy czy surowcowy)<sup>25</sup>.

W związku z powyższym, falsyfikując pozytywnie postawioną na początku artykułu hipotezę, należy zastanowić się, czy integracja zróżnicowana – jako *modus operandi* procesu integracji europejskiej – staje się szansą kreowania nowych sieci epistemicznych (rozwój nowych sieci współpracy), czy raczej drogą do ewolucyjnych procesów dezintegracji między państwami członkowskimi UE, które to procesy są opisywane w literaturze przedmiotu jako tzw. dynamika reakcji przeciwstawnych<sup>26</sup>. Charakteryzują się one sekwencją zdarzeń odmiennych od początkowo inicjowanych. Ujmując rzecz nieco bardziej praktycznie, może manifestować się to kwestionowaniem kolejnych inicjatyw mających pogłębić integrację. Może także prowadzić do braku solidarności, hegemonicznego czy niedemokratycznego charakteru podejmowanych decyzji, słabnięcia poparcia społecznego dla procesu integracji czy wreszcie powstrzymania postępu i tempa integracji, skutkujących pełzającą dezintegracją.

Bazując na przytoczonych argumentach o charakterze formalno-prawnym i finansowo-rzeczowym, a także obserwując negatywne tendencje, które obecnie znacząco wpływają na procesy integracyjne (kryzys migracyjny, finansowy, zaufania, partycypacji, solidarności), można założyć, iż koncepcja integracji zróżnicowanej powinna stanowić najniższy wspólny mianownik, a więc umożliwiać kreowanie zdywersyfikowanych sieci i narzędzi, w ramach których wszyscy uczestnicy będą mogli znaleźć swoje miejsce i wykorzystać istniejące zasoby przy respektowaniu nadrzędnych celów procesu integracji zapisanych w traktatach. Według piszącego te słowa koncepcja integracji zróżnicowanej jest dziś faktem, i to nie tylko w odniesieniu do polityki w obszarze badań i rozwoju technologicznego. Podobne procesy można zaobserwować, gdy podda się analizie inne obszary integracyjne, np. politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, społeczną, spójności,

<sup>25</sup> L. Kwociński, *Parki technologiczne jako element polityki badawczo-rozwojowej w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2005, s. 170-178.

<sup>26</sup> J. Mahoney, *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society” 2000, vol. 29, nr 4, s. 507-548.

energetyczną, rolną, migracyjną czy wobec strefy euro<sup>27</sup>. Aby zatem nie generować nowych pól konfliktu i nie kreować nierealnych scenariuszy zarówno Europy federalnej, jak i dezintegracji UE, można, w myśl słów Roberta Schumana, uznać koncepcję integracji zróżnicowanej za narzędzie *wspólnego poszukiwania* (franc. *recherche en commun*)<sup>28</sup> i szansę na rozwój procesów integracyjnych, co w rezultacie pozwoli uniknąć sytuacji, którą inny z „twórców” wspólnot europejskich, Jean Monnet, opisał następująco: *Nic nie jest nigdy naprawdę skończone, a talent polega na tym, aby umieć się zatrzymać wtedy, kiedy nadmiar staranności zaczyna grozić zerwaniem równowagi*<sup>29</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012.
- Caporaso J.A., *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x>.
- Chodubski A.J., *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2005.
- CORDIS, *Final Report Summary of the 7th Framework Programme*, [online] [http://cordis.europa.eu/projects/result\\_en](http://cordis.europa.eu/projects/result_en).
- European Commission DG Research and Innovation, European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, *Innovation Union Scoreboard 2015*, Brussels 2015.
- European Patent Office, *EPO Annual Report 2014*, [online] <http://www.epo.org/about-us/annual-reports-statistics/annual-report/2014.html>.
- European Policy Brief: MIRRIS (Mobilizing Institutional Reform for Research and Innovation System), Mid-term results*, Brussels 2014.
- Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, red. Ch.F. Sabel, J. Zeitlin, Oxford 2012.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, przeł. A. Komasa, Warszawa 2010.
- Holland J.H., *Emergence. From Chaos to Order*, Reading 1998.
- Junge K., *Integracja zróżnicowana*, [w:] *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, red. M. Cini, przeł. G. Dąbkowski, Warszawa 2007.
- Kohler-Koch B., *Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 1996, vol. 3, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/13501769608407039>.
- Kwieciński L., *Parki technologiczne jako element polityki badawczo-rozwojowej w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*, Wrocław 2005.

<sup>27</sup> Szerzej zob. *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2016.

<sup>28</sup> J. Łukaszewski, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Warszawa 2002, s. 135.

<sup>29</sup> *Tamże*, s. 106.

- Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, przeł. i wstęp G. Skąpska, Warszawa 1994.
- Łukaszewski J., *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Warszawa 2002.
- Mahoney J., *Path Dependence in Historical Sociology*, „Theory and Society” 2000, vol. 29, nr 4.
- Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2016.
- Porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego*, Dz.U. UE C 175/1, 20 VI 2013.
- Rosenau J., *Governance in New Global Order*, [w:] *The Global Transformation Reader*, red. D. Held, A. McGrew, Cambridge 2003.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej*, Dz.U. UE L 361, 31 XII 2012.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń*, Dz.U. UE L 361, 31 XII 2012.
- Seventh FP 7 Monitoring Report 2014*, Brussels, 14 III 2015.
- Simon H.A., *The Architecture of Complexity*, [w:] H.A. Simon, *The Sciences of Artificial*, Cambridge 1986.
- Statystyki uczestnictwa w PR Horyzont 2020. Raport po 404 konkursach*, [online] <http://www.kpk.gov.pl/?p=39897>.
- Teorie i metody w naukach politycznych*, red. D. Marsh, G. Stoker, przeł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006.
- Torring J. [i in.], *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford–New York 2012.
- Tosiek P., *Prawne gwarancje pozycji państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej*, [w:] red. P. Tosiek, *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin 2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 326/47, 26 X 2012.
- Ziółkowska J., *Systematyzacja pojęć i koncepcji związanych ze zjawiskiem integracji zróżnicowanej i segmentacji politycznej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2016.

---

**Prof. nadzw. dr hab. Leszek KWIECIŃSKI**, profesor nadzwyczajny w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Zakładu Studiów Strategicznych i Europejskich. Pełnomocnik Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego ds. innowacyjności i przedsiębiorczości akademickiej oraz opiekun naukowy Studenckiego Koła Naukowego Integracji Europejskiej KItE. Członek Rady NCBR oraz Centrum Technologii Audiowizualnych. W swoich badaniach skupia się na kwestii integracji europejskiej, polityk publicznych i zarządzania publicznego, w szczególności odnoszących się do innowacyjności i przedsiębiorczości.

**Beata KOSOWSKA-GĄSTOŁ**

Uniwersytet Jagielloński

[beata.kosowska-gastol@uj.edu.pl](mailto:beata.kosowska-gastol@uj.edu.pl)

## WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA EUROPEJSKIE PARTIE POLITYCZNE

### ABSTRACT

#### **Impact of the Lisbon Treaty on European political parties**

The subject of the article is to analyze the relevant provisions of the Lisbon Treaty in order to show the changes they have introduced for Europarties. The main thesis of the article is that even if the direct influence of the said Treaty on Europarties was negligible, its indirect impact could be significantly greater. The article has been divided into three parts. The first recalled the genesis of the Europarties and outlined the legal framework for their activities until the entry into force of the Treaty of Lisbon. In the second one – the provisions of the Treaty directly devoted to the Europarties were analyzed. The third part depicted the areas in which – by adopting a specific interpretation of the Treaty provisions – the Europarties may try to exert an indirect influence on the EU decision-making process, especially a new way of selecting the President of the European Commission.

**Keywords:** Europarties, political parties at the European level, leading candidates, *Spitzenkandidaten*

**Słowa kluczowe:** europartie, partie polityczne na poziomie europejskim, wiodący kandydaci, *Spitzenkandidaten*

U powszechniające się traktowanie układu instytucjonalnego Unii Europejskiej jako systemu politycznego nie idzie w parze z postrzeganiem europartii jako partii *sensu stricto*. Michalis Peglis wspomina w tym kontekście o swego rodzaju instytucjonalnej asymetrii<sup>1</sup>. W porównaniu z funkcjami pełnionymi przez partie w poszczególnych państwach rola europartii w systemie UE wydaje się nader skromna<sup>2</sup>. Wybory do Parlamentu Europejskiego zdominowane są przez partie krajowe, a prace w tym organie strukturyzowane przez grupy polityczne. Nie oznacza to jednak, że pozaparlamentarne europartie są pozbawione znaczenia. Rozwijają one swoje struktury i stopniowo dążą do wykonywania funkcji tradycyjnie przypisywanych partiom<sup>3</sup>, ponadto są jedynymi aktorami tworzącymi powiązania między politykami wchodzącymi w skład Komisji, Rady i Rady Europejskiej, czemu służą m.in. szczyty partyjne<sup>4</sup>. Steven van Hecke trafnie zauważył, że nawet jeśli wpływ wywierany przez europartie nie jest duży, to *mały wpływ na bardzo ważny proces może generować poważne konsekwencje*<sup>5</sup>. Dlatego pozostają one ważnym przedmiotem dociekań naukowych.

Pomimo ciągłego istnienia wspomnianej asymetrii instytucjonalnej, nie można nie doceniać faktu, że europartie stopniowo umacniają swoją pozycję. Służą temu zmiany wprowadzane do prawa traktatowego UE, a także akty prawne Rady i PE. Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza odnośnych przepisów traktatu lizbońskiego w celu ukazania zmian, jakie za jego sprawą mogą być udziałem europartii<sup>6</sup>. Główną tezę można sprowadzić do stwierdzenia, że nawet jeśli bezpośredni wpływ traktatu z Lizbony na europartie nie był znaczący, to jego pośrednie oddziaływanie może być znacznie większe. Wiąże się to z określonymi interpretacjami przepisów traktatu, które – nawet jeśli dotyczą innych instytucji – mogą wywierać wpływ także na pozycję i znaczenie

<sup>1</sup> M. Peglis, *How Can European Political Parties Maximise Their Success in the 2019 Elections?*, „European View” 2015, vol. 14, nr 1, s. 21-30, [online] <https://doi.org/10.1007/s12290-015-0354-6>, 30 III 2018.

<sup>2</sup> H.H. von Arnim, M. Schurig, *The European Party Financing Regulation*, Münster 2004, s. 28-29.

<sup>3</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014, s. 218-261.

<sup>4</sup> Karl M. Johansson utrzymywanie powiązań pomiędzy różnymi płaszczyznami wielopoziomowego systemu politycznego UE uznał wręcz za *raison d'être* europejskich partii. K.M. Johansson, *Towards a Theory of Federations of Political Parties in Multilevel Europe: at the Nexus of International Relations and Comparative Politics*, [w:] *The Europarties. Organisation and Influence*, red. P. Delwit, E. Külahci, C. Van de Walle, Brussels 2004, s. 18-19.

<sup>5</sup> S. van Hecke, *Do Transnational Party Federations Matter? (...and Why Should We Care?)*, „Journal of Contemporary European Research” 2010, vol. 6, nr 2, s. 407.

<sup>6</sup> Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że artykuł poświęcony został pozaparlamentarnym europartiom, nie zaś powiązanym z nimi grupom politycznym w PE. Te ostatnie przywoływane będą niejako na marginesie i tylko w takim zakresie, jaki uznano za niezbędny do zrozumienia ich relacji z europartiami. Należy też nadmienić, że o ile w literaturze przedmiotu przyjęło się określanie omawianych tu podmiotów mianem europartii, o tyle w prawie traktatowym i w pierwszych dwóch rozporządzeniach poświęconych tym podmiotom (z 2003 i 2007 r.) konsekwentnie stosowane jest określenie *partie polityczne na poziomie europejskim*, a w rozporządzeniu z 2014 r. – *europejskie partie polityczne*. W niniejszym artykule powyższe nazwy będą stosowane zamiennie.



europartii. W artykule zastosowano podejście neoinstytucjonalne w postaci instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, który pozwala ukazać, jak aktorzy polityczni dostosowują się do zmieniających się ram prawnych i otoczenia instytucjonalnego (w tym wypadku: europartie do traktatu z Lizbony).

Artykuł został podzielony na trzy części. W pierwszej przypomniano genezę europartii oraz nakreślono ramy prawne ich działalności do wejścia w życie traktatu lizbońskiego. W drugiej przeanalizowano przepisy traktatu bezpośrednio poświęcone europartiom. W trzeciej zarysowano obszary, w których europartie – przyjmując określoną interpretację przepisów traktatowych – mogą próbować wywierać pośredni wpływ na proces decyzyjny UE. Dotyczy to zwłaszcza nowego sposobu wyłaniania przewodniczącego Komisji Europejskiej, który wzbudza duże nadzieje na dalszy rozwój europartii, a zarazem wywołuje najwięcej kontrowersji.

## 1. UMOCOWANIE PARTII POLITYCZNYCH W PRAWIE UE

W przypadku tworzenia krajowych partii rzeczywistość polityczna na ogół wyprzedzała stan prawny – przyjmowane przepisy sankcjonowały od dawna istniejące ugrupowania. Na płaszczyźnie europejskiej sytuacja wyglądała inaczej – prawo regulowało funkcjonowanie podmiotów, które nie istniały w rzeczywistości lub istniały jedynie w załączkowej postaci. Przepisy prawne miały więc być swego rodzaju instytucją sprawczą, stymulującą powstanie i rozwój europartii<sup>7</sup>. Grupy polityczne zostały wprowadzone w Zgromadzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali zaraz po jej ukonstytuowaniu się w 1952 r.<sup>8</sup>, niemniej jednak miały one wyłącznie wewnątrzparlamentarny charakter i nie były w żaden sposób powiązane z areną wyborczą, a ich członkowie byli powoływani przez parlamenty państw członkowskich.

Funkcjonowanie wspomnianych grup przez ponad 20 lat nie doprowadziło do utworzenia pozaparlamentarnych organizacji, które mogłyby stanowić ich zaplecze i dostarczać potrzebnego wsparcia. Dopiero zapowiedź przeprowadzenia bezpośrednich wyborów do PE na spotkaniu głów państw lub szefów rządów państw członkowskich Wspólnot Europejskich (tzw. spotkanie na szczycie) w Paryżu w 1974 r. skłoniła krajowe partie do nawiązywania współpracy także poza PE w celu lepszego przygotowania się do eurowyborów<sup>9</sup>. Decyzja ta była bezpośrednią przyczyną powstania

<sup>7</sup> Argumentacja dotycząca tego stwierdzenia została rozwinięta w innym opracowaniu, dlatego tutaj zostanie pominięta. Zob. B. Kosowska-Gąstoł, „Partie polityczne na poziomie europejskim” – stan obecny i perspektywy rozwoju, [w:] *Nowe strategie na nowy wiek. Granice i możliwości integracji regionalnych i globalnych*, red. M. Chorośnicki [i in.], Kraków 2013, s. 137-149.

<sup>8</sup> Zgromadzenie przyjęło rezolucję dotyczącą tworzenia grup politycznych 16 VI 1953 r., niemniej jednak pierwsze grupy ukształtowały się jeszcze w 1952 r., mimo braku przepisów prawnych w tym zakresie.

<sup>9</sup> *Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974)*, „Bulletin of the European Communities”, nr 12, Luxembourg, XII 1974, [online] [http://www.cvce.eu/obj/final\\_communique\\_of\\_the\\_paris\\_summit\\_9\\_and\\_10\\_december\\_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html](http://www.cvce.eu/obj/final_communique_of_the_paris_summit_9_and_10_december_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html), 30 III 2018.

transnarodowych federacji partii, stanowiących załączki europartii. Po fazie optymizmu odnośnie do możliwości szybkiego powstania prawdziwie europejskich partii nastąpiła jednak stagnacja, którą przerwało dopiero wejście w życie kolejnych aktów prawnych – Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>10</sup> oraz traktatu z Maastricht<sup>11</sup>. Okres ten został uznany za początek fazy renesansu europartii<sup>12</sup>.

Dla rozwoju współpracy partyjnej duże znaczenie miał zwłaszcza traktat z Maastricht, w którym wprowadzono do prawa pierwotnego UE tzw. artykuł partyjny (art. 138a TWE), w którym stwierdzono, że *partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii*<sup>13</sup>. Z uwagi na fakt, że nie było w tym czasie podmiotów, które można było uznać za *partie polityczne na poziomie europejskim* i które spełniałyby zadekretowane w traktacie funkcje, wspomnianemu artykułowi należy przypisać raczej rolę programową. Oczekiwano, że będzie on samospełniającą się przepowiednią, co w dużej mierze się sprawdziło. Nawet jeśli artykuł był ogólną deklaracją polityczną, przyniósł nowe nadzieje i przyczynił się do ożywienia partyjnej współpracy w ramach transnarodowych federacji. Niektóre z nich zmieniły nazwy, dodając do dotychczasowych określenie *partia*, dokonały też odpowiednich przekształceń w swoich statutach. Spodziewano się, że w ślad za tzw. konstytucjonalizacją europartii<sup>14</sup> przyjęte zostaną szczegółowe przepisy niższego rzędu. Tak się jednak nie stało. Sytuacja nie uległa zmianie także po przyjęciu traktatu z Amsterdamu, który w zakresie europartii przyniósł jedynie zmiany formalne polegające na nadaniu nowej numeracji: dawny art. 138a TWE stanowił odtąd art. 191 TWE<sup>15</sup>.

Zmiany o charakterze merytorycznym wprowadził dopiero traktat z Nicei. Do *artykułu partyjnego* dodano drugi akapit, w którym wezwano Radę i PE do określenia w procedurze współdecydowania statusu i zasad finansowania *partii politycznych na poziomie europejskim*<sup>16</sup>. Rozporządzenie w tej sprawie zostało wydane 4 listopada 2003 r. Określono w nim m.in., jakie warunki musi spełniać organizacja, aby mogła uzyskać status europartii oraz finansowanie z budżetu UE<sup>17</sup>. Rozporządzenie to doczekało się

<sup>10</sup> *Jednolity Akt Europejski*, Dz.U. UE L 169, 29 VI 1987.

<sup>11</sup> *Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht)*, Dz.U. UE C 191, 29 VII 1992.

<sup>12</sup> Fazy optymizmu, stagnacji oraz renesansu zostały wyróżnione przez Simona Hixa. Zob. S. Hix, *The Transnational Party Federations*, [w:] *Political Parties and the European Union*, red. J. Gaffney, London–New York 1996, s. 312–321.

<sup>13</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*

<sup>14</sup> Pojęcie *konstytucjonalizacja* rozumiane jest zazwyczaj jako odzwierciedlenie funkcjonowania partii w porządku konstytucyjnym danego państwa. W przypadku UE za normy konstytucyjne uznaje się te zawarte w prawie traktatowym. M. Jastrzębski, *Status prawny partii politycznych na poziomie europejskim*, [w:] T. Godlewski [i in.], *Współczesne partie polityczne. Wybrane problemy*, Toruń 2009, s. 115.

<sup>15</sup> *Traktat z Amsterdamu*, Dz.U. UE C 340, 10 XI 1997.

<sup>16</sup> *Traktat z Nicei*, Dz.U. UE C 80, 10 III 2001.

<sup>17</sup> *Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania*, Dz.U. UE L 297, 15 XI 2003.

nowelizacji dokonanej 18 grudnia 2007 r., której celem było zwiększenie skuteczności wspólnotowych przepisów regulujących działalność i finansowanie europartii<sup>18</sup>. Oprócz tego nowelizacja umożliwiła zakładanie przy europartiach tzw. *fundacji politycznych na poziomie europejskim*, będących swego rodzaju partyjnymi *think tankami*.

## 2. ZMIANY W STATUSIE PRAWNYM EUROPARTII WPROWADZONE PRZEPISAMI TRAKTATU Z LIZBONY

W traktacie lizbońskim w zasadzie powtórzono wcześniejsze przepisy dotyczące europartii, umieszczając je jednak w innych miejscach. W literaturze przedmiotu zwrócono uwagę, że wprowadzone zmiany mają *charakter symboliczny, porządkowy i formalny*<sup>19</sup>. Niemniej jednak, zgodnie z ustaleniami doktryny prawa konstytucyjnego, systematyka aktu prawnego może mieć duże znaczenie interpretacyjne, dlatego warto bliżej przyrzeć się temu, w której części traktatu umieszczono przepisy poświęcone europartiom oraz jaki to może mieć wpływ na ich pozycję.

Art. 191 TWE, regulujący status europartii z traktacie nicejskim, w traktacie lizbońskim został podzielony na dwie części; jedna stała się częścią Traktatu o Unii Europejskiej (art. 10 ust. 4 TUE), druga – Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 224 TFUE)<sup>20</sup>. Ponadto przepisy dotyczące europartii zostały częściowo powtórzone w Karcie Praw Podstawowych UE (art. 12 ust. 2 KPP UE)<sup>21</sup>. Tab. 1 obrazuje zmiany w tym zakresie.

Z art. 191 TWE usunięto pierwsze zdanie zawierające deklarację, iż europartie są *ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii*, co należy uznać za zasadne, albowiem żadna konstytucja nie zawiera stwierdzenia o ważności partii funkcjonujących w ramach państwa (uznaje się to za oczywiste). Konstytucje skupiają się raczej na nakreśleniu funkcji partii. Te zostały zawarte w kolejnym zdaniu wspomnianego artykułu, które umieszczono teraz w art. 10 TUE jako ust. 4. Artykuł jest w całości poświęcony demokracji przedstawicielskiej, którą uznano za podstawę funkcjonowania UE (ust. 1). Obywatele są reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim (ust. 2), zaś państwa członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez szefów państw lub rządów oraz w Radzie przez rządy krajowe, które odpowiadają przed swoimi parlamentami lub obywatelami (ust. 2). Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć

<sup>18</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1524/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania, Dz.U. UE L 343, 27 XII 2007.

<sup>19</sup> A. Gorgol, *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011, s. 79.

<sup>20</sup> *Traktat lizboński*, Dz.U. UE C 306, 17 XII 2007.

<sup>21</sup> *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami, Karta Praw Podstawowych. Teksty skonsolidowane traktatów uwzględniające korekty językowe*, wpraw., wybór i oprac. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 63, 203, 456.

w życiu demokratycznym Unii, a decyzje powinny być podejmowane w sposób otwarty, jak najbliższy obywateli (ust. 3). Powtórzenie w tym kontekście sformułowania: *Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii* nabiera nowego znaczenia<sup>22</sup>. Europartie zostają uznane za ważne w demokracji przedstawicielskiej instytucje pośredniczące pomiędzy obywatelami oraz organami władzy. Zdaniem Marcina Jastrzębskiego jednoznaczne powiązanie ich z zasadą demokracji sprawia, że nabierają zdecydowanie większego znaczenia<sup>23</sup>.

Tab. 1. Zestawienie przepisów poświęconych europartiom w traktatach z Nicei i Lizbony

Traktat z Nicei	Traktat z Lizbony
art. 191 TWE Partie polityczne na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. <u>Przyczyniają się one do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii.</u>	art. 10 ust. 4 TUE Partie polityczne na poziomie europejskim <u>przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.</u>
<i>Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, określa status partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasady dotyczące ich finansowania.</i>	art. 224 TFUE <i>Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają status partii politycznych na poziomie europejskim, o których mowa w artykule 10 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności zasady dotyczące ich finansowania.</i>
	art. 12 ust. 2 KPP UE Partie polityczne na poziomie Unii <u>przyczyniają się do wyrażania woli politycznej jej obywateli.</u>

Źródło: opracowanie własne.

Z kolei drugi akapit dawnego art. 191 TWE, wzywający organy unijne do wydania odpowiedniego aktu prawnego regulującego status oraz zasady finansowania europartii, umieszczony został w TFUE jako art. 224. Wspomniane przepisy zostały uszczegółowione i obecnie wynika z nich jasno, że akt regulujący kwestie związane z europartiami ma mieć charakter rozporządzenia PE i Rady oraz powinien być przyjęty zgodnie z przewidzianą w traktacie lizbońskim zwykłą procedurą ustawodawczą. Po wejściu w życie traktatu wcześniejsze rozporządzenie o europartiach z 2003 r., znowelizowane w 2007 r., zostało zastąpione nowym aktem prawnym – rozporządzeniem nr 1141/2014 PE i Rady z 22 października 2014 r.<sup>24</sup>, które dostosowuje wcześniejsze przepisy do nowego traktatu, uwzględnia też doświadczenia związane ze stosowaniem dotychczasowego rozporządzenia.

<sup>22</sup> W traktacie z Lizbony przesunięte zostało określenie *polityczna*, które wcześniej dotyczyło *woli obywateli*, obecnie – *świadomości europejskiej*.

<sup>23</sup> M. Jastrzębski, *Status prawny...*, s. 121-122.

<sup>24</sup> *Rozporządzenie (EU, Euratom) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych*, Dz.U. UE L 317, 4 XI 2014.

Przepisy poświęcone europartiom zostały umieszczone także w Karcie Praw Podstawowych UE, która stała się odtąd częścią prawa pierwotnego. Partiom poświęcono ust. 2 w art. 12, uzupełnia on ust. 1 wspomnianego artykułu regulujący zgromadzanie i stowarzyszanie się m.in. w celach politycznych. Powtórzono w nim stwierdzenie o europartiach jako podmiotach, które przyczyniają się do wyrażania *woli politycznej obywateli*. Umieszczenie przepisów o europartiach w tym dokumencie czyni zrzeszanie się w nich jednym z praw podstawowych przysługujących obywatelom UE.

Z powyższych rozważań jednoznacznie wynika, że przepisy poświęcone europartiom nie uległy w traktacie lizbońskim poważnym zmianom, jego bezpośredni wpływ na omawiane tu organizacje był więc nieznaczny. Niemniej jednak zmiana przepisów poświęconych innym instytucjom i organom unijnym stwarza nowe możliwości, które mogą być wykorzystywane również przez europartie poszukujące przez cały czas sposobów zwiększania swojego wpływu na proces decyzyjny w UE.

### 3. MOŻLIWOŚCI POŚREDNIEGO ODDZIAŁYWANIA TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA EUROPARTIE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM NOWEGO SPOSOBU POWOŁYWANIA PRZEWODNICZĄCEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ

W związku z przyjęciem traktatu lizbońskiego wskazywano kilka obszarów, w których przed europartiami otworzyły się nowe możliwości działania. Wszystkie związane były z potrzebą koordynowania określonych działań, do czego europartie – będące w swej istocie sieciami powiązań – wydają się szczególnie predystynowane. Warto wspomnieć zwłaszcza o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, nowej formule subsidiarności oraz zmienionym sposobie wyłaniania przewodniczącego Komisji Europejskiej<sup>25</sup>. Nawet jeśli traktat nie łączy żadnej ze wspomnianych instytucji bezpośrednio z europartiami, to mogą one służyć nawiązywaniu kontaktów pomiędzy obywatelami, partiami i parlamentami krajowymi oraz organizowaniu poparcia dla określonych inicjatyw czy sprzeciwu wobec projektów aktów ustawodawczych pochodzących od organów unijnych.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1141/2014 PE i Rady o europartiach każda z nich stanowi sojusz polityczny reprezentowany w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich (przy obecnym stanie UE: siedem)<sup>26</sup>. W rzeczywistości największe europartie (Europejska Partia Ludowa – EPP, Partia Europejskich Socjalistów – PES,

<sup>25</sup> B. Kosowska-Gąstoł, „Partie polityczne na poziomie europejskim”..., s. 145-147.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt b wspomnianego Rozporządzenia (EU, Euratom) Parlamentu Europejskiego i Rady... europejska partia polityczna to sojusz polityczny, który sam jako taki lub jego członkowie są reprezentowani w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich lub przez członków Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych, parlamentów regionalnych lub zgromadzeń regionalnych, lub sam jako taki lub jego partie członkowskie otrzymali, w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, co najmniej trzy procent głosów oddanych w każdym z tych państw członkowskich podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy – ALDE, Europejska Partia Zielonych – EGP są reprezentowane we wszystkich lub prawie wszystkich państwach członkowskich UE, zaś europartie średniej wielkości (Partia Europejskiej Lewicy – PEL, Wolny Sojusz Europejski – EFA) – w kilkunastu<sup>27</sup>. Samo odwołanie się do własnych struktur stwarza europartiom możliwość zmobilizowania obywateli, parlamentarzystów czy partii krajowych do podjęcia określonych działań związanych z inicjatywą obywatelską, zasadą subsydiarności czy wyłanianiem kandydatów na przewodniczącego KE. Ostatnia ze wspomnianych aktywności wzbudza największe zainteresowanie europartii, jest także żywo dyskutowana w organach UE i wiąże się z nią sporo kontrowersji, dlatego – z uwagi na rozmiar artykułu – dalsze rozważania zostaną skupione wyłącznie na niej.

Traktat lizboński zmienił sposób wyłaniania przewodniczącego KE, nakazując Radzie Europejskiej przeprowadzenie konsultacji oraz uwzględnienie wyborów do PE oraz wzmacniając uprawnienia Parlamentu Europejskiego, który ma teraz wybierać, a nie, jak wcześniej, zatwierdzać kandydata nominowanego przez Radę. Szczegóły zmian pokazano w tab. 2.

Tab. 2. Zestawienie przepisów poświęconych wyborowi przewodniczącego Komisji Europejskiej w traktatach z Nicei i Lizbony

Traktat z Nicei	Traktat z Lizbony
Art. 214 ust. 2 TWE Rada, zebrana w składzie szefów państw lub rządów i stanowiąca większością kwalifikowaną, <u>nominuje</u> osobę, którą zamierza mianować przewodniczącym Komisji; nominacja ta jest <u>zatwierdzana</u> przez Parlament Europejski.	Art. 17 ust. 7 TUE Uwzględniając wybory do Parlamentu Europejskiego i po przeprowadzeniu stosownych konsultacji, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, <u>przedstawia</u> Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Kandydat ten jest <u>wybierany</u> przez Parlament Europejski większością głosów członków wchodzących w jego skład. Jeżeli nie uzyska on większości, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia, w terminie miesiąca, nowego kandydata, który jest <u>wybierany</u> przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą.

Źródło: opracowanie własne.

Przytoczone przepisy są niejednoznaczne, dlatego poddają się różnym interpretacjom. Wątpliwości budzi to, czy Rada powinna brać pod uwagę same wybory, czy też ich wyniki<sup>28</sup>, a także na czym mają polegać konsultacje. Z pomocą przychodzi zapis de-

<sup>27</sup> B. Kosowska-Gąstoł, *Europejskie partie polityczne...*, s. 190, 317-338.

<sup>28</sup> Według Martina Westlake'a określenie *uwzględniając wybory* może oznaczać tylko potrzebę zachowania równowagi politycznej, jeśli chodzi o nominację na przewodniczących Komisji, Rady Europejskiej czy też Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa, natomiast określenie *uwzględniając wynik wyborów* jest węższe, a przez to może wskazywać, że chodzi o nominację kandydata z tej europartii, która zdobyła najwięcej mandatów w PE. Podaję za: W. Gagątek, Mechanizm wyłaniania kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej przez partie polityczne na poziomie europejskim: geneza, założenia, konsekwencje polityczne i instytucjonalne (w druku).

klaracji 11: *Konsultacje będą koncentrowały się na kwalifikacjach kandydatów na urząd przewodniczącego Komisji, z uwzględnieniem wyborów do PE [...]*<sup>29</sup>.

W Parlamencie Europejskim oraz w większości europartii zaczęła upowszechniać się interpretacja, zgodnie z którą wybór przewodniczącego KE powinien być uzależniony od układu sił w PE; uważa się nawet, że europartia, która wygra wybory, będzie miała prawo wskazać swojego kandydata na to stanowisko. Znalazło to odzwierciedlenie w orędziu o stanie UE z 2012 r., w którym ówczesny przewodniczący KE José Manuel Durão Barroso wezwał europartie do przedstawienia swoich wiodących kandydatów (*leading candidates, Spitzenkandidaten*) jeszcze przed wyborami w 2014 r., tak aby mogli oni wziąć udział w kampanii, nadając jej prawdziwie europejski wymiar. Swoich kandydatów wskazało pięć głównych partii (EPP, PES, ALDE, EGP, PEL). Spośród liczących się sił politycznych w procesie wyłaniania *Spitzenkandidaten* nie wzięli udziału tylko konserwatyści (Sojusz Europejskich Konserwatystów i Reformatorów – AECR), którzy nie zgadzali się z taką interpretacją traktatu. Jako pierwsi swojego kandydata przedstawili socjaliści, w ślad za nimi kolejne rodziny partyjne. Europartie zastosowały przy tym procedury zbliżone do tych wykorzystywanych podczas wyłaniania liderów partii, co można tłumaczyć krótkim okresem, jaki pozostał do wyborów<sup>30</sup>. Oryginalną procedurę przyjęła partia zielonych, która zgodnie z głoszonymi poglądami zdecydowała się wyłonić dwóch wiodących kandydatów różnych płci, ponadto zastosowano wybór w otwartych prawyborach. Pozostałe europartie powierzyły to zadanie kongresom partyjnym.

W walce o stanowisko przewodniczącego Komisji liczyli się przede wszystkim kandydaci dwóch największych partii – EPP i PES, inne postrzegały proces wyłaniania i przedstawiania *Spitzenkandidaten* jako szansę na zaprezentowanie swojego programu, zwiększenie rozpoznawalności i personalizację kampanii, co mogło się przyczynić do poprawy ich wyników wyborczych. Kampania informacyjna PE była prowadzona pod hasłem: *Tym razem jest inaczej!*; próbowano przekonać wyborców do głosowania, wskazując, że ich głos ma realne znaczenie. Od tego, kto wygra wybory, zależeć bowiem miała obsada stanowiska przewodniczącego KE, tak jak w systemach parlamentarnych od wyniku wyborów zależy obsada stanowiska premiera. Wiodący kandydaci brali aktywny udział w kampanii, odwiedzali państwa członkowskie, występowali w mediach oraz uczestniczyli w europejskich debatach o zróżnicowanym charakterze. Niektóre z nich odbywały się z udziałem kandydatów dwóch głównych partii – chadeckiej i socjalistycznej (Jean-Claude Juncker i Martin Schulz), w innych brali udział także przedstawiciele liberałów i zielonych (Guy Verhofstadt i Ska Keller lub José Bové) lub wszystkich pięciu europartii, które wyłoniły wiodących kandydatów, w tym również Aleksis Tsipras z radykalnie lewicowej PEL.

Zwycięstwo wyborcze w maju 2014 r. odniosła EPP, uzyskując 221 mandatów. Zgodnie z zapowiedziami *Spitzenkandidat* tej partii, Jean-Claude Juncker, był wskazywany

<sup>29</sup> Podstawy prawne Unii Europejskiej..., s. 398.

<sup>30</sup> G.-J. Put [i in.], *The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparison Analysis of the Europarties' Selection Procedures*, „Politics and Governance” 2016, vol. 4, nr 1, s. 9-22, [online] <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.469>, 30 III 2018.

jako główny pretendent do stanowiska przewodniczącego KE. Rada Europejska nie poparła go jednak na swoim pierwszym posiedzeniu po majowych wyborach w 2014 r. Wskazywano na brak automatyzmu, który polegałby na bezdyskusyjnym akceptowaniu przez RE wiodącego kandydata partii zwycięskiej i sprowadzenia jej do roli notariusza<sup>31</sup>. Powoływano się na wspomnianą deklarację 11, z której wynika, że konsultacje pomiędzy RE oraz PE mają dotyczyć kandydatów (w liczbie mnogiej), nie może więc być mowy o narzucaniu Radzie uzgodnionego przez partię kandydata. Stanowisko PE, a także szeroko pojęta opinia publiczna, w tym media i intelektualiści biorący udział w debacie europejskiej, nawoływały do akceptacji Junckera. W kampanii obiecywano, że *tym razem będzie inaczej*, gdyby więc kandydat wyłoniony z udziałem wyborców został pominięty na rzecz polityka uzgodnionego nieformalnie przez elity europejskie, wyborcy mogliby się poczuć oszukani i w kolejnych wyborach trudno byłoby przekonywać, że ich głos ma znaczenie. Tego typu argumentacja i fala krytyki sprawiły, że RE zdecydowała się większością kwalifikowaną (przy sprzeciwie premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona i premiera Węgier Viktora Orbána) poprzeć Junckera jako kandydata na stanowisko przewodniczącego KE. Został on ostatecznie wybrany, uzyskując w PE 422 spośród 729 oddanych głosów.

Sukces Junckera nie oznacza jednak sukcesu samej instytucji *Spitzenkandidaten*. Wbrew oczekiwaniom, personalizacja wyborów i powiązanie ich wyniku z powoływaniem przewodniczącego KE nie doprowadziły do zwiększenia frekwencji wyborczej. Wyniosła ona 43,09%, utrzymała się więc na podobnym poziomie jak w 2009 r. (42,97%). Mimo podejmowanych wysiłków rozpoznawalność wiodących kandydatów była niewielka, w wielu państwach nie było też żadnych przekazów radiowo-telewizyjnych z prowadzonych debat. Obywatele nie byli świadomi związku pomiędzy własnym głosem oraz wyborem przewodniczącego KE. Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu warto jednak zauważyć, że wspomniany mechanizm można mimo wszystko uznać za sukces europartii. Pięć z nich podjęło wysiłek związany z wyłonieniem wspólnego wiodącego kandydata i w każdym przypadku zakończył się on sukcesem. Doszło więc do wzrostu znaczenia europartii poprzez fakt, że wkroczyły w nowy obszar działań, wiążący się z realizacją jednej z klasycznych funkcji partii, jaką jest wyłanianie kandydatów w wyborach oraz obsada stanowisk. Dostosowując swoje działania do przepisów traktatu z Lizbony, nadały im odpowiednią interpretację, pozwalającą na poszerzenie pola aktywności europartii i ich upodobnienie się do partii politycznych *sensu stricto*.

## ZAKOŃCZENIE

W artykule wskazano na wpływ, jaki uwarunkowania formalne – przepisy prawne i przekształcenia instytucjonalne – wywierają na aktorów politycznych. Na przykładzie traktatu z Lizbony pokazano, że nawet jeśli zmiany poświęcone europartiom były

<sup>31</sup> W. Gagatęk, Mechanizm wyłaniania kandydatów...



niewielkie, forsują one – dążąc do umocnienia swojej pozycji – korzystne dla siebie interpretacje i szukają możliwości wpływania na proces decyzyjny UE. Przykładem może być taka wykładnia przepisów traktatu, w której uwzględniane jest ich stanowisko w kwestii wyboru przewodniczącego KE. Europartie mają tu swoich sojuszników, do których należą niewątpliwie PE oraz KE.

W obliczu kolejnych eurowyborów w 2019 r. Parlament Europejski przyjął nawet rezolucję, w której deklaruje, że nie poprze kandydata przedstawionego przez Radę Europejską, który nie był wcześniej wiodącym kandydatem<sup>32</sup>. Rezolucja ta ma jednak symboliczne znaczenie, ponieważ w żaden sposób nie wiąże PE kolejnej kadencji. Podobną opinię wyraził obecny przewodniczący KE Juncker w orędziu o stanie UE w 2017 r.: *Jeżeli chcemy wzmocnić europejską demokrację, nie możemy odwrócić demokratycznego postępu, jakim jest system głównych Spitzenkandidaten*<sup>33</sup>. Odmiennie stanowisko zajmuje jednak Rada Europejska. Według jej przewodniczącego Donalda Tuska przedstawienie kandydata na stanowisko przewodniczącego KE jest autonomiczną kompetencją RE i nie można jeszcze przed wyborami zagwarantować, iż zaproponuje ona jednego z wiodących kandydatów. Jego zdaniem szef Komisji Europejskiej proponowany jest przez demokratycznie wybranych liderów państw członkowskich, a następnie wyłaniany przez demokratycznie wybrany PE, ma więc podwójną demokratyczną legitymację. Nie jest wykluczone, że RE wskaże wiodącego kandydata partii zwycięskiej, ale nie może w tym względzie być mowy o automatyzmie pozbawiającym Radę prawa decydowania<sup>34</sup>. Zgodnie z wyjaśnieniami Angeli Merkel brak automatyzmu oznacza, że przewodniczącym KE nie musi być lider partii zwycięskiej; to raczej kandydat, który będzie w stanie zgromadzić wokół siebie większość parlamentarną<sup>35</sup>. Hipotetycznie może się zdarzyć, że wybory wygra partia eurosceptyczna, wówczas RE będzie mogła jako kandydata na szefa KE przedstawić lidera proeuropejskiej większości.

Warto wspomnieć, że – pomimo wielu kontrowersji – główne partie polityczne rozpoczęły proces selekcji wiodących kandydatów przed wyborami w 2019 r. Brak jednak pewności, czy RE uwzględni wybór elektoratu, co powoduje, że urzędujący szefowie rządów czy głowy państw nie będą zainteresowani kandydowaniem, trudno też będzie przekonać wyborców, że ich głos ma znaczenie.

<sup>32</sup> *European Parliament Decision of 7 February 2018 on the Revision of the Framework Agreement on Relations between the European Parliament and the European Commission (2017/2233(ACI)), P8\_TA-PROV(2018)0030.*

<sup>33</sup> J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii w 2017 r.*, Luksemburg 2017, s. 19.

<sup>34</sup> D. M. Herszenhorn, M. de la Baume, *EU Leaders: We Won't Be Bound by Spitzenkandidat Process*, „Politico” 2018, 23 II, [online] <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-spitzenkandidat-eu-leaders-we-wont-be-bound-by-spitzenkandidat-process/>, 30 III 2018.

<sup>35</sup> *Tamże.*

## BIBLIOGRAFIA

- Arnim H.H. von, Schurig M., *The European Party Financing Regulation*, Münster 2004.
- European Parliament Decision of 7 February 2018 on the Revision of the Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission (2017/2233(ACI)), P8\_TA-PROV(2018)0030.
- Final communiqué of the Paris Summit (9 and 10 December 1974), „Bulletin of the European Communities”, nr 12, Luxembourg, XII 1974, [online] [http://www.cvce.eu/obj/final\\_communique\\_of\\_the\\_paris\\_summit\\_9\\_and\\_10\\_december\\_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html](http://www.cvce.eu/obj/final_communique_of_the_paris_summit_9_and_10_december_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html).
- Gagatek W., Mechanizm wyłaniania kandydatów na przewodniczącego Komisji Europejskiej przez partie polityczne na poziomie europejskim: geneza, założenia, konsekwencje polityczne i instytucjonalne (w druku).
- Gorgol A., *Prawne aspekty publicznego finansowania partii politycznych w Polsce i na poziomie europejskim*, Lublin 2011.
- Hecke S. van, *Do Transnational Party Federations Matter? (...and Why Should We Care?)*, „Journal of Contemporary European Research” 2010, vol. 6, nr 2.
- Herszenhorn D.M., de la Baume M., *EU Leaders: We Won't Be Bound by Spitzenkandidat process*, „Politico” 2018, 23 II, [online] <https://www.politico.eu/article/jean-claude-juncker-spitzenkandidat-eu-leaders-we-wont-be-bound-by-spitzenkandidat-process/>.
- Hix S., *The Transnational Party Federations*, [w:] *Political Parties and the European Union*, red. J. Gaffney, London–New York 1996.
- Jastrzębski M., *Status prawny partii politycznych na poziomie europejskim*, [w:] T. Godlewski [i in.], *Współczesne partie polityczne. Wybrane problemy*, Toruń 2009.
- Jednolity Akt Europejski*, Dz.U. UE L 169, 29 VI 1987.
- Johansson K.M., *Towards a Theory of Federations of Political Parties in Multilevel Europe: at the Nexus of International Relations and Comparative Politics*, [w:] *The Europarties. Organisation and Influence*, red. P. Delwit, E. Külahci, C. Van de Walle, Brussels 2004.
- Juncker J.-C., *Orędzie o stanie Unii w 2017 r.*, Luksemburg 2017.
- Kosowska-Gąstoł B., *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje*, Kraków 2014.
- Kosowska-Gąstoł B., *„Partie polityczne na poziomie europejskim” – stan obecny i perspektywy rozwoju*, [w:] *Nowe strategie na nowy wiek. Granice i możliwości integracji regionalnych i globalnych*, red. M. Chorośnicki [i in.], Kraków 2013.
- Peglis M., *How Can European Political Parties Maximise Their Success in the 2019 Elections?*, „European View” 2-15, vol. 14, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1007/s12290-015-0354-6>.
- Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami, Karta Praw Podstawowych. Teksty skonsolidowane traktatów uwzględniające korekty językowe*, wpraw., wybór i oprac. J. Barcz, Warszawa 2010.

- Put G.-J. [i in.], *The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparison Analysis of the Europarties' Selection Procedures*, „Politics and Governance” 2016, vol. 4, nr 1, [online] <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.469>.
- Rozporządzenie (WE) Nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania*, Dz.U. UE L 297, 15 XI 2003.
- Rozporządzenie (WE) nr 1524/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania*, Dz.U. UE L 343, 27 XII 2007.
- Rozporządzenie (EU, Euratom) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych*, Dz.U. UE L 317, 4 XI 2014.
- Traktat lizboński*, Dz.U. UE C 306, 17 XII 2007.
- Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht)*, Dz.U. UE C 191, 29 VII 1992.
- Traktat z Amsterdamu*, Dz.U. UE C 340, 10 XI 1997.
- Traktat z Nicei*, Dz.U. UE C 80, 10 III 2001.

---

**Dr hab. Beata KOSOWSKA-GASTOŁ**, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się na teorii partii i transnarodowej współpracy partii w Europie. Jest autorką i współautorką publikacji z tego zakresu, m.in.: *Europejskie partie polityczne jako organizacje wielopoziomowe. Rozwój, struktury, funkcje* (2014); *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries* (2016).



**Tomasz KUBIN**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

[tomasz.kubin@us.edu.pl](mailto:tomasz.kubin@us.edu.pl)

## ZNACZENIE EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ W KONTEKŚCIE DEFICYTU DEMOKRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

### ABSTRACT

**The importance of the European citizens' initiative in the context of democratic deficit in the European Union**

One of the instruments introduced into EU law on the basis of the Treaty of Lisbon for the first time, aimed at strengthening the democratic legitimacy of the functioning of the EU, is the European citizens' initiative (ECI). The regulation on the ECI was adopted and entered into force in 2011 and started to apply from 1 April 2012. It seems, that almost six years of the functioning of the ECI is a sufficient period of time to try to assess its meaning to strengthen the democratic legitimacy of the functioning of the EU. The main aim of the study is to answer the question: whether, taking into account the experiences of the ECI, the European citizens' initiative contributed to reducing the democratic deficit in the EU and thus to strengthening the legitimization of the European Union institutions and the EU as a whole. The article indicates the objectives of the ECI, which would allow to reduce the democratic deficit in the EU and strengthen the legitimacy of this organization. The most important data illustrating the functioning of the ECI were also presented. The next part of the article is the analysis and assessment of the importance of the ECI in reducing the democracy deficit and strengthening the legitimacy of the EU. The conclusions are included in the summary.

**Keywords:** European citizens' initiative, democracy deficit, European Union

**Słowa kluczowe:** europejska inicjatywa obywatelska, deficyt demokracji, Unia Europejska

## WPROWADZENIE

Ze względu na swoją specyfikę i cechy zarówno typowej organizacji międzynarodowej o charakterze międzyrządowym, organizacji ponadnarodowej, jak i państwa, Unia Europejska jest podmiotem, w odniesieniu do którego porusza się zagadnienie legitymizacji funkcjonowania jej samej i jej systemu instytucjonalnego<sup>1</sup>. Od mniej więcej pierwszej połowy lat 90. XX w. w literaturze przedmiotu powszechnie wskazuje się, że legitymacja demokratyczna UE i jej instytucji jest zbyt słaba, choć warunkiem członkostwa w UE jest funkcjonowanie w danym państwie demokratycznego systemu politycznego, a demokracja jest jedną z wymienionych w art. 2 TUE<sup>2</sup> wartości, na których opiera się UE. Uważa się, że *choć UE sama ubiera się w retorykę demokracji – fundamentalny wymóg dla państw członkowskich – sama jest okryta ledwie skąpym demokratycznym listkiem figowym*<sup>3</sup>. W rezultacie wzmocnienie legitymacji swoich instytucji stało się od lat 90. XX w. jednym z najważniejszych wyzwań UE.

Wzmocnienie demokracji w UE było celem od początku towarzyszącym pracom nad traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE)<sup>4</sup>. Po fiasku ratyfikacji tego traktatu większość jego postanowień wprowadzono do podpisanego 13 grudnia 2007 r. traktatu z Lizbony<sup>5</sup> (TL), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Jednym z instrumentów wprowadzonych po raz pierwszy do prawa UE, mających na celu wzmocnienie demokratycznej legitymacji funkcjonowania UE, jest europejska inicjatywa obywatelska (EIO). Wydaje się, że prawie sześć lat funkcjonowania EIO to okres wystarczający na próbę oceny jej znaczenia dla wzmocnienia demokratycznej legitymacji funkcjonowania UE.

Głównym celem opracowania jest weryfikacja/falsyfikacja następującej hipotezy: europejska inicjatywa obywatelska przyczyniła się do zmniejszenia deficytu demokracji w UE i w ten sposób wzmocnienia legitymacji instytucji Unii Europejskiej i Unii w ogóle. Przedmiotem badania są zatem rezultaty dotychczasowego funkcjonowania EIO. W drugiej części opracowania wskazano założenia i cele EIO, które miałyby umożliwić zmniejszenie deficytu demokracji w UE i wzmocnienie legitymacji tej organizacji, oraz przedstawiono najważniejsze dane i informacje na temat dotychczasowego funkcjonowania EIO. Analiza i ocena znaczenia tego rozwiązania dla redukcji deficytu

<sup>1</sup> T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014, s. 58-62.

<sup>2</sup> *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 202, 7 VI 2016.

<sup>3</sup> R. Bellamy, D. Castiglione, *The Uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, red. E.O. Eriksen, J.E. Fossum, London–New York 2000, s. 65.

<sup>4</sup> T. Kubin, *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2010, nr 3, s. 10; V. Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, „*European Public Law*” 2010, vol. 16, nr 1, s. 125-127.

<sup>5</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. UE C 306, 17 XII 2007.

demokracji i wzmocnienia legitymacji UE stanowi treść części trzeciej artykułu. Najważniejsze wnioski zawarto w podsumowaniu.

Aby osiągnąć wskazany cel, w artykule wykorzystano dane dotyczące EIO zawarte na stronie internetowej Komisji Europejskiej, poddaną selekcji i krytycznej analizie literaturę przedmiotu dotyczącą EIO oraz odpowiednie akty prawne i inne dokumenty.

## 1. ZAŁOŻENIA I CELE EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ. EIO W PRAKTYCE

Postanowienia o europejskiej inicjatywie obywatelskiej znalazły się już w art. I-47(4) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>6</sup>. Jak wspomniano, wobec niepowodzenia jego ratyfikacji większość jego regulacji wprowadzono do traktatu z Lizbony. Dotyczyło to m.in. treści artykułu dotyczącego EIO, który został powtórzony w TL właściwie w takim samym brzmieniu.

Na podstawie zmian wprowadzonych na mocy TL do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) ogólną podstawę prawną EIO stanowi art. 11(4) TUE. W artykule tym stwierdzono m.in., że procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia EIO, określone w rozporządzeniach przyjmowanych w zgodzie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, są zgodne z art. 24 TFUE<sup>7</sup>.

Prace legislacyjne instytucji UE nad rozporządzeniem regulującym szczegółowo warunki i procedury EIO rozpoczęły się w 2009 r. Ich rezultatem jest ostateczna wersja rozporządzenia (211/2011) w sprawie EIO<sup>8</sup>. Zgodnie z jego art. 23 weszło ono w życie 31 marca 2011 r., a zaczęło być stosowane od 1 kwietnia 2012 r.<sup>9</sup> Kilka miesięcy po przyjęciu tego rozporządzenia uregulowano szczegóły techniczne dotyczące zbierania deklaracji poparcia EIO elektronicznie<sup>10</sup>; inne wymogi związane z EIO (np. minimalna liczba sygnatariuszy popierających EIO przypadających na dane państwo UE, informacje wymagane w celu zarejestrowania EIO, wzór formularza deklaracji poparcia EIO)

<sup>6</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE C 310, 16 XII 2004.

<sup>7</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*

<sup>8</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dz.U. UE L 65, 11 III 2011. Na temat procedury legislacyjnej tego rozporządzenia zob. np. M. Witkowska, *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamęcki, Warszawa 2013, s. 27-35.

<sup>9</sup> Szerzej na temat dyskusji nad treścią rozporządzenia 211/2011 zob. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 16-26; D. Szeligowska, E. Mincheva, *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, s. 270-284, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702572>.

<sup>10</sup> *Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dz.U. UE L 301, 18 XI 2011.

zawarte w załącznikach do rozporządzenia 211/2011 były następnie zmieniane (aktualizowane) w rozporządzeniach delegowanych KE<sup>11</sup>.

Europejska inicjatywa obywatelska to jeden z instrumentów wprowadzonych do prawa UE na mocy TL i mających wzmocnić demokratyczną legitymację UE<sup>12</sup>. Stanowi ona jedną z form uczestnictwa obywateli państw UE w jej życiu demokratycznym; mają oni do tego prawo na podstawie art. 10(3) TUE. Inne możliwości zaangażowania obywateli w funkcjonowanie UE to m.in.: prawo do głosowania i do kandydowania w wyborach do PE (art. 14 TUE oraz art. 39 Karty Praw Podstawowych – KPP), prawo do składania petycji do PE (zgodnie z art. 24 TFUE i art. 44 KPP, w trybie art. 227 TFUE), prawo do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich UE (w trybie art. 228 TFUE; prawo to powtórzono w art. 43 KPP), prawo do pisemnego zwracania się każdej instytucji i organu UE określonego w art. 24 TFUE lub w art. 13 TUE w jednym z języków urzędowych UE i otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku. Na podstawie art. 42 KPP obywatele UE mają również prawo do dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE.

EIO stwarza obywatelom UE możliwość bezpośredniego zwrócenia się do KE o to, aby instytucja ta przedłożyła propozycję aktu prawnego UE mającego na celu realizację celów zawartych w TUE i TFUE. Jest więc instrumentem podobnym do prawa PE (art. 225 TFUE) oraz prawa Rady (art. 241 TFUE).

Biorąc pod uwagę wskazywane w literaturze przedmiotu przejawy deficytu demokracji w UE<sup>13</sup>, postanowienia traktatów oraz genezę i treść rozporządzenia 211/2011<sup>14</sup>, wśród celów EIO można wskazać:

- wzmocnienie demokracji na poziomie UE, redukcję tzw. deficytu demokracji w UE i wzmocnienie w ten sposób legitymacji funkcjonowania UE i jej systemu instytucjonalnego;
- wzmocnienie poczucia wpływu obywateli na funkcjonowanie UE, „zbliżenie” UE do obywateli i wyjście z dyskusją na tematy dotyczące UE poza schemat, w którym „Bruksela debatuje z Brukselą”, tzn. poza instytucje i organy samej UE;
- uzupełnienie katalogu praw obywatelskich związanych z obywatelstwem UE i ich wzmocnienie;

<sup>11</sup> Rozporządzenia delegowane Komisji (UE): nr 268/2012 z 25 I 2012, nr 887/2013 z 11 VII 2013, nr 531/2014 z 12 III 2014, nr 2015/1070 z 31 III 2015.

<sup>12</sup> T. Kubin, *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego...*, s. 9-30.

<sup>13</sup> Tenże, *Legitymizacja systemu...*, s. 62-69.

<sup>14</sup> J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska...*, s. 16-17; V. Cuesta Lopez, *The Lisbon Treaty's Provisions...*, s. 136-137; L. Bouza Garcia, J. Greenwood, *Introduction*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, s. 251-252, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702570>; L. Bouza Garcia, S. Del Río Villar, *The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, s. 313-316, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702575>; R. Hrbek, *National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, s. 370, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702579>.



- przyczynienie się do wzmocnienia poczucia tożsamości obywateli z UE;
- zwiększenie partycypacji politycznej obywateli dzięki włączeniu w proces podejmowania decyzji aktorów, którzy do tej pory nie byli w niego zaangażowani, i wzmocnienie w ten sposób zaangażowania obywateli UE w funkcjonowanie tej organizacji;
- przyczynienie się do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, przestrzeni (sceny) publicznej (politycznej) na poziomie UE i unijnego „ryнку politycznego”;
- przyczynienie się do integracji obywateli państw UE współpracujących na rzecz EIO;
- przyczynienie się do wzrostu wiedzy mieszkańców państw UE na temat Unii i jej funkcjonowania.

Jak wspomniano, rozporządzenie 211/2011 jest stosowane od 1 kwietnia 2012 r. Od tego czasu do marca 2018 r. podjęto kilkadziesiąt prób mających na celu przeprowadzenie EIO. Dane na ten temat zawarto w tab. 1.

Tab. 1. Funkcjonowanie EIO w praktyce (stan na 11 III 2018)

Kategoria EIO pod względem formalnym	Liczba EIO
EIO nieprzyjęte do rejestracji (ze względu na niespełnianie warunków określonych w art. 4 ust. 2 rozporządzenia ws. EIO)	16
EIO, które w ciągu roku nie uzyskały wystarczającego poparcia	23
EIO wycofane przez organizatorów	14
EIO zakończone sukcesem (takie, w których zebrano wystarczające poparcie)	4
EIO trwające	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych i informacji zawartych na stronie <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>, 11 III 2018.

Jeśli za kryterium sukcesu EIO przyjąć jej zarejestrowanie oraz zebranie w ciągu 12 miesięcy odpowiedniego, określonego w rozporządzeniu 211/2011 poparcia, to dotychczas sukcesem zakończyły się 4 inicjatywy.

Pierwsza z nich to „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”. Celem tej EIO było, aby prawo stanowiące na poziomie UE zobowiązało rządy poszczególnych państw do zapewnienia dostępu i dostarczenia wszystkim mieszkańcom odpowiedniej ilości czystej wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych. Zdaniem pomysłodawców tej EIO woda oraz zarządzanie zasobami wodnymi nie powinny podlegać zasadom rynku wewnętrznego i powinny być wyłączone spod mechanizmów wolnorynkowych. Poza tym UE powinna zwiększyć wysiłki w celu osiągnięcia powszechnego dostępu do wody i kanalizacji<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>, 2 XII 2017.

Inicjatywa ta została poparta łącznie przez 1 680 285 osób, przy czym minimalny próg poparcia osiągnięto w 13 państwach UE<sup>16</sup>. Rekcja KE była pozytywna. W swoim komunikacie stwierdziła, że z *zadowoleniem przyjmuje mobilizację obywateli UE w celu wsparcia dostępu do bezpiecznej wody pitnej i infrastruktury sanitarnej w Europie i na świecie. [...] Na szczeblu UE Komisja będzie wykorzystywać zrealizowane już działania oraz nadal rozszerzać i ułatwiać dostęp do bezpiecznej wody pitnej i infrastruktury sanitarnej dla całej ludności za pośrednictwem polityki ochrony środowiska i finansowania infrastruktury*<sup>17</sup>.

EIO dotyczącą dostępu do czystej wody można więc uznać za zakończoną powodzeniem nie tylko w sensie formalnym, lecz także w wymiarze praktycznym. KE przyjęła tę EIO i podjęła szereg konkretnych działań w związku z jej celami<sup>18</sup>.

Druga EIO, w przypadku której udało się zebrać wymagane poparcie, to inicjatywa „Jeden z nas”. Celem jej inicjatorów było, aby UE *zakazała i zakończyła finansowanie aktywności, które implikują niszczenie ludzkich embrionów, w szczególności w obszarach badań, rozwoju i zdrowia publicznego*<sup>19</sup>.

Tę EIO poparło 1 721 626 osób, przy czym minimalne poparcie osiągnięto w 18 państwach UE<sup>20</sup>. Jednak w komunikacie przyjętym 28 maja 2014 r. Komisja stwierdziła, że nie widzi potrzeby zmian w regulacjach dotyczących finansowania badań nad przedmiotem EIO. W kwestii badań naukowych nad ludzkimi zarodkowymi komórkami macierzystymi KE uznała, że nie ma powodu do podejmowania konkretnych działań. Według niej istota tej EIO była niedawno przedmiotem dyskusji państw członkowskich i w PE, w wyniku której zdecydowano o kierunku polityki UE w tej sprawie<sup>21</sup>. W związku z tym KE nie podjęła żadnych działań następczych<sup>22</sup>.

Trzecia EIO z odpowiednim poparciem to inicjatywa „Stop Wiwisekcji”. Jej celem było stworzenie ram prawnych na poziomie UE, dzięki którym zlikwidowano by doświadczenia na zwierzętach. Pomysłodawcy wzywali KE do unieważnienia dyrektywy 2010/63/UE w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych oraz do przedłożenia nowej propozycji, na mocy której zniesiono by eksperymenty na

<sup>16</sup> Komisja Europejska, *Załącznik do komunikatu Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*, Bruksela, 19 III 2014, COM(2014) 177 final, Annex 1, s. 4.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*, Bruksela, 19 III 2014, COM(2014) 177 final, s. 13.

<sup>18</sup> Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Odpowiedź Komisji i działania następcze*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/pl>, 2 XII 2017.

<sup>19</sup> Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Jeden z nas*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>, 2 XII 2017.

<sup>20</sup> Komisja Europejska, *Załącznik do komunikatu Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Jeden z nas”*, Bruksela, 28 V 2014, COM(2014) 355 final, Annexes 1 to 5, s. 3.

<sup>21</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Jeden z nas”*, Bruksela, 28 V 2014, COM(2014) 355 final, s. 19-22.

<sup>22</sup> Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Stop Wiwisekcji*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000005/pl>, 2 XII 2017.

zwierzętach, wprowadzając w zamian obowiązek stosowania w badaniach biomedycznych i toksykologicznych danych odpowiednich dla ludzi<sup>23</sup>. Tę EIO poparło 1 173 130 osób, przy czym próg poparcia osiągnięto w 9 państwach UE<sup>24</sup>. KE z zadowoleniem przyjęła mobilizację obywateli na rzecz dobrostanu zwierząt, jednak stwierdziła m.in., że dążąc do ostatecznego celu, jakim jest całkowite zastąpienie zwierząt doświadczalnych, w dalszym ciągu niezbędnym narzędziem na szczeblu UE służącym ochronie tych zwierząt jest dyrektywa 2010/63/UE, której uchylecia domagali się inicjatorzy EIO. I w związku z tym Komisja nie zamierza przedstawić wniosku w sprawie uchylecia dyrektywy 2010/63/UE, ani nie zamierza zaproponować przyjęcia nowych ram prawnych<sup>25</sup>.

Czwarta EIO zakończona formalnym sukcesem dotyczyła wprowadzenia zakazu stosowania glifosatu oraz ochrony ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami. Głównymi celami inicjatorów były: *wprowadzenie zakazu stosowania środków chwastobójczych na bazie glifosatu, [...] zadbanie o to, by ocena naukowa pestycydów służąca zatwierdzeniu regulacyjnemu przez UE opierała się wyłącznie na opublikowanych badaniach zleconych przez właściwe organy publiczne, a nie przez sektor pestycydów oraz wytyczenie wiążących celów ograniczenia stosowania pestycydów dla całej UE z myślą o zapewnieniu przyszłości wolnej od pestycydów*<sup>26</sup>.

Inicjatywę tę poparło 1 070 865 osób, a minimalny próg został osiągnięty w 10 państwach UE<sup>27</sup>. W komunikacie przedstawionym w odpowiedzi na tę EIO Komisja stwierdziła, że nie ma podstaw (ani naukowych, ani prawnych) do wprowadzania zakazu stosowania glifosatu i w związku z tym nie przedłożyła odpowiedniego wniosku mającego na celu zmianę istniejącego stanu prawnego w UE. Inaczej zareagowała na drugi postulat organizatorów: by ocena naukowa pestycydów mająca wpływ na treść regulacji prawnych przyjmowanych na poziomie UE opierała się wyłącznie na opublikowanych badaniach zleconych przez właściwe organy publiczne, a nie przez sektor pestycydów. Aby zwiększyć przejrzystość w tej sferze, KE zobowiązała się do przedłożenia wniosku ustawodawczego do maja 2018 r. Natomiast w odniesieniu do trzeciego postulatu KE stwierdziła, że zamierza skoncentrować się na wdrażaniu odpowiedniej dyrektywy (2009/128/EC) dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Stop Wiwisekji*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>, 2 XII 2017.

<sup>24</sup> Komisja Europejska, *Załącznik do komunikatu Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Stop wiwisekji”*, Bruksela, 3 VI 2015, COM(2015) 3773 final, Annex 1, s. 3.

<sup>25</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Stop wiwisekji”*, Bruksela, 3 VI 2015, C(2015) 3773 final, s. 10-11.

<sup>26</sup> Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002>, 10 III 2018.

<sup>27</sup> Komisja Europejska, *Załącznik do Komunikatu Komisji dotyczącego europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami”*, Strasburg, 12 XII 2017, C(2017)8414 final, Annex.

<sup>28</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji dotyczący europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami”*, Strasburg, 12 XII 2017, C(2017)8414 final, Annex.

## 2. ZNACZENIE EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ DLA ZMNIEJSZENIA DEFICYTU DEMOKRACJI W UNII EUROPEJSKIEJ

EIO to pierwszy i jedyny jak do tej pory instrument demokracji bezpośredniej w organizacji międzynarodowej. Należy podkreślić, że EIO jest prawem nie do bezpośredniej inicjatywy prawodawczej, ale do zwrócenia się o taką inicjatywę do KE; to raczej obywatelski instrument *inspiracji ustawodawczej*<sup>29</sup>, umożliwiający zgłaszanie potrzeby przyjęcia jakichś regulacji prawnych, niż *stricte* instrument demokracji bezpośredniej. EIO jest zatem prawem inicjatywy pośredniej, co z perspektywy redukcji deficytu demokracji w UE można uznać za jedną z głównych słabości tego instrumentu. Z jednej strony takie rozwiązanie może być interpretowane jako wyraz swoistej „ostrożności” twórców TL czy nawet przejaw pewnej „nieufności” do obywateli państw UE. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę np. to, że prawa bezpośredniej inicjatywy prawodawczej nie ma nawet PE, przyznanie go obywatelom byłoby krokiem bardzo daleko idącym i oznaczałoby koniec faktycznego monopolu KE na proponowanie aktów prawnych w UE, stanowiłoby więc dużą zmianę o charakterze ustrojowym w Unii.

Wydaje się, że liczba zarejestrowanych dotychczas EIO (48) jest dowodem, że konieczne do tego warunki określone w rozporządzeniu 211/2011 nie są nadmiernie skomplikowane i nie stanowią zbyt dużego utrudnienia; można uznać je za jasne i racjonalne. Wymóg struktury organizacyjnej EIO jest konieczny, ale jednocześnie sama inicjatywa jest bardzo prosta. Warunki, jakie musi spełnić, aby mogła zostać zarejestrowana (art. 4(2) rozporządzenia 211/2011), są uzasadnione, chociaż niektóre z nich są nieostre – zapewne można sobie wyobrazić spory dotyczące znaczenia określeń *oczywiste nadużycie*, *oczywiście niepoważna* lub *dokuczliwa* w odniesieniu do EIO. Nie może być ona także *w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami* UE wymienionymi w art. 2 TUE, które również nie są precyzyjnie zdefiniowane. Brak wymogu kontroli EIO przez KE mógłby prowadzić do przedstawiania i zbierania poparcia dla inicjatyw, które nie mogą być przez UE zrealizowane, np. ze względów finansowych albo dlatego, że wykraczają poza kompetencje Unii. Kilkanaście EIO, które nie zostały zarejestrowane przez KE, potwierdza istnienie takiego ryzyka. Wyroki sądowe w przypadkach decyzji KE zaskarżonych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) potwierdziły stanowisko Komisji.

Przyznanie Komisji kompetencji związanych z kontrolą i przeprowadzaniem EIO, biorąc pod uwagę kompetencje i charakter polityczny instytucji UE, jest uzasadnione. Decyzja o odmowie rejestracji EIO musi być odpowiednio uzasadniona; KE musi także poinformować organizatorów o dostępnych środkach prawnych – przy czym nie zdefiniowano, o jakie środki może chodzić (art. 4(3) rozporządzenia 211/2011). Praktyka dowodzi, że decyzje KE mogą być przedmiotem kontroli sądowej ze strony TSUE

<sup>29</sup> M. Szewczyk, *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 108.

(art. 263 TFUE) i zdarza się, że są one zaskarżane do TSUE. Przedmiotem skargi do TSUE może być rejestracja EIO przez KE lub komunikat Komisji ws. EIO. Czasami skargi organizatorów EIO na działania KE składane są do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>30</sup>. Nie ma natomiast możliwości wystąpienia na drogę sądową, jeśli KE odmawia wystąpienia z inicjatywą legislacyjną zaproponowaną w ramach EIO, co – jak wskazano – miało miejsce.

Minimalna liczba państw (siedem), z których muszą pochodzić popierający EIO, oraz ich liczba nie wydają się nadmiernie wygórowane i mogą zostać uznane za rozsądny kompromis pomiędzy odpowiednią reprezentatywnością a łatwością spełnienia warunku. Także 12 miesięcy na zebranie minimalnego poparcia dla EIO jest czasem relatywnie długim. Z porównania EIO z analogicznymi instrumentami demokracji bezpośredniej funkcjonującymi w państwach UE wynika, że minimalna liczba podpisów koniecznych przy EIO jest najniższa w relacji do ogółu populacji, a czas na zebranie podpisów – najdłuższy<sup>31</sup>. Przyjęta formuła definiowania liczby sygnatariuszy z danego państwa (iloczyn liczby posłów do PE i liczby 750) oznacza wykorzystanie zasady degresywnej proporcjonalności. To według niej miejsca w PE są rozdzielone pomiędzy państwa członkowskie UE, a w przeszłości przyznawano głosy ważone w Radzie. Oznacza to jednak, że „waga” głosu – a w przypadku EIO „waga” podpisu – obywateli poszczególnych państw UE nie jest taka sama.

Podmiotami odpowiedzialnymi za organizację EIO mogą być tylko osoby fizyczne, co poważnie ogranicza możliwość „zawłaszczania” czy upolityczniania EIO przez partie polityczne lub organizacje pozarządowe<sup>32</sup>. Taka decyzja ma zabezpieczyć EIO przed *zawłaszczeniem przez lobbies*<sup>33</sup> oraz przyczynić się do rozwoju i wzmocnienia organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jak pokazują doświadczenia EIO, tego rodzaju podmioty rzeczywiście były w nie zaangażowane<sup>34</sup>. W praktyce trudno sobie wyobrazić, aby działania o zasięgu paneuropejskim były skutecznie podejmowane bez żadnych, przynajmniej minimalnie sformalizowanych organizacji. Jednak wymóg informowania o źródłach finansowania na pewno przyczynia się do większej przejrzystości EIO i ogranicza możliwość prób forsowania regulacji prawnych przez niejawnie finansujące je grupy interesu.

Fakt, że w ciągu niemal sześciu lat funkcjonowania EIO tylko cztery razy organizatorom udało się zebrać minimalną liczbę podpisów w przynajmniej siedmiu państwach UE (a w 23 przypadkach się to nie udało), nasuwa pytanie o przyczynę takiego stanu rzeczy. Do pewnego stopnia znaczenie mają zapewne praktyczne problemy związane

<sup>30</sup> Na temat roli KE i Ombudsmana w EIO zob. N. Vogiatzis, *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens' Initiative Process*, „European Law Journal” 2017, vol. 23, nr 3-4, s. 250-271, [online] <https://doi.org/10.1111/eulj.12229>.

<sup>31</sup> V. Cuesta-López, *A Comparative Approach...*, s. 261.

<sup>32</sup> M. Szewczyk, *Kilka uwag...*, s. 102.

<sup>33</sup> L. Bouza Garcia, J. Greenwood, *Introduction...*, s. 251-252.

<sup>34</sup> J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, s. 325-336, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>.

z procedurą rejestracji, zbierania podpisów i ich weryfikacji oraz przedkładania EIO Komisji Europejskiej. Wydaje się jednak, że to nie wymogi formalne są największą trudnością w funkcjonowaniu EIO. Jest nią problem z uzyskaniem odpowiedniego poparcia obywateli państw UE dla EIO. Należy podkreślić, że podpisy z poparciem EIO mogą być zbierane elektronicznie, a czas na ich zgromadzenie, jak wspomniano, można uznać za wystarczająco długi. Co więc może być powodem? Jedno z wyjaśnień to wymogi „techniczne” związane z udzieleniem poparcia EIO drogą elektroniczną. Dla pewnej grupy osób jest to zapewne przeszkodą. Można także postawić tezę, że kluczowe znaczenie mają tutaj takie czynniki, jak: bariera językowa, brak paneuropejskich mediów, wreszcie brak „rynku politycznego” obejmującego całą UE, a w konsekwencji trudności w informowaniu o EIO w państwach UE i w mobilizowaniu dla niej poparcia. Czyli to, co stanowi jeden z przejawów i jednocześnie jedną z przyczyn deficytu demokracji w UE.

Jednym z zakładanych celów EIO było zwiększenie wpływu obywateli na funkcjonowanie UE i na jej agendę. EIO powinna stymulować debaty na tematy dotyczące całej UE i o zasięgu ogólnoeuropejskim, a nie tylko narodowym, aktywizować obywateli państw UE i w ten sposób przyczyniać się do rozwoju paneuropejskiej przestrzeni politycznej i sceny politycznej oraz wzmacniać identyfikację z UE. Dotychczasowe doświadczenia EIO wskazują, że się to nie udało. EIO jest wykorzystywana najczęściej do prób przeprowadzenia inicjatyw legislacyjnych w sprawach relatywnie szczegółowych, wzbudzających zainteresowanie i dotyczących bezpośrednio interesów stosunkowo wąskich grup obywateli. Są to m.in. kwestie dotyczące ochrony środowiska, polityki społecznej, transportu – niewątpliwie są obiektywnie ważne, ale nie wzbudzają zbyt dużego zainteresowania i emocji szerszych grup społecznych, w związku z czym trudno przyciągnąć nimi zainteresowanie mediów<sup>35</sup>. Jedyna EIO zakończona faktycznym powodzeniem – w jej następstwie KE podjęła konkretne działania legislacyjne – to ta dotycząca dostępu do wody i kanalizacji. Częściowo można za taką uznać także EIO w sprawie glifosatu. W przypadku pozostałych dwóch EIO, dla których udało się zebrać wymagane poparcie, KE nie podjęła działań legislacyjnych. Nie sposób więc stwierdzić, że dzięki EIO obywatele UE mają rzeczywisty wpływ na agendę Unii.

Miliony oddanych głosów w kilkudziesięciu EIO oznaczają, że instrument ten teoretycznie w pewnym stopniu zwiększa zaangażowanie obywateli w funkcjonowanie UE, a więc statystycznie partycypacja wzrosła. Siłą rzeczy EIO przyczynia się także do wzrostu wiedzy na temat UE i jej kompetencji. Należy jednak zwrócić uwagę na bardzo wyraźny spadek zainteresowania EIO. Biorąc pod uwagę wszystkie kategorie EIO pod względem formalnym (tab. 1), w 2012 r. podjęto działania zmierzające do rejestracji 26 inicjatyw, w 2013 r. – już tylko 13, w 2014 r. – 7, w 2015 r. – 5, w 2016 r. – 5, a w 2017 r. – 8. Można więc chyba postawić tezę, że po nadziejach związanych z EIO od razu po jej wprowadzeniu zainteresowanie tą formą partycypacji

<sup>35</sup> Na ten temat zob. M. Błaszczuk-Zawiła, *Czy europejska inicjatywa obywatelska ożywi debatę publiczną w UE?*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 3, s. 11; M. Musiał-Karg, *Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 89.

politycznej w UE bardzo szybko osłabło i w ostatnich czterech latach ustabilizowało się na niskim poziomie.

Na pewno jedną z najważniejszych przyczyn tego zjawiska jest fakt, że EIO to procedura relatywnie wolna, a czas potrzebny na dostrzeżenie jej rezultatów może być bardzo długi. Na przeprowadzenie EIO potrzeba przynajmniej ok. 20 miesięcy (2 na zarejestrowanie, 1 na certyfikację systemu gromadzenia danych elektronicznie, 12 na zebranie podpisów, 3 na ich weryfikację, 3 na odpowiedź KE). Później ewentualnie następuje procedura prawodawcza, która może trwać kilka lat. Ponadto nawet przyjęcie aktu prawnego nie zawsze oznacza, że jego efekty będą widoczne od razu. Zatem na pełne rezultaty swoich działań inicjatorzy i sygnatariusze EIO muszą czekać bardzo długo, co trudno uznać za czynnik zachęcający do podejmowania inicjatywy.

Na jeszcze inny aspekt istotny w kontekście znaczenia EIO dla zmniejszenia deficytu demokracji zwraca uwagę Michał Szewczyk. Jego zdaniem stopień sformalizowania EIO jest *nieproporcjonalnie duży w stosunku do wpływu obywateli na dalsze losy swojego projektu prawodawczego*, a obywatele, którzy zainicjowali EIO i ją poparli, w przypadku przedłożenia projektu aktu prawnego w następstwie EIO tracą możliwość wpływu na jego treść w trakcie prac legislacyjnych w UE, w tym także możliwość wycofania projektu. A przecież w trakcie prac legislacyjnych treść projektu aktu prawnego może zostać zasadniczo zmieniona i w rezultacie może mocno odbiegać od intencji inicjatorów EIO<sup>36</sup>.

Biorąc to pod uwagę, można postawić pytanie, czy np. wspomniane prawo do petycji do PE (art. 24 TFUE) nie jest instrumentem efektywniejszym w kontekście redukcji deficytu demokracji. Złożenie petycji do PE jest, w porównaniu do EIO, mniej sformalizowane, łatwiejsze i szybsze do przeprowadzenia. Nawet uwzględniając brak prawa PE do inicjatywy prawodawczej i dotychczasową praktykę EIO, porównanie koniecznych do zaangażowania sił i środków z potencjalnymi efektami petycji oraz EIO wypada raczej na korzyść tej pierwszej.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Z przeprowadzonej konfrontacji zakładanych celów EIO z dotychczasowymi rezultatami jej funkcjonowania wynika, że instrument ten w znikomym stopniu przyczynił się do wzmocnienia demokracji i redukcji jej deficytu na poziomie UE. Zatem można stwierdzić, że postawiona we wstępie artykułu hipoteza badawcza została sfalsyfikowana.

EIO uzupełnia katalog praw obywatelskich związanych z obywatelstwem UE, ale nie sprawiła dotychczas, że obywatele UE mają większy wpływ na jej agendę. Fakt, że na przestrzeni ok. sześciu lat udało się zebrać wymagane poparcie tylko dla czterech EIO, sprawia, że trudno mówić o wyraźnym wzroście partycypacji i zaangażowania obywateli w sprawy UE. Nie sposób także wskazać na jakiś konkretny efekt wprowadzenia EIO w postaci zmian w prawie UE. Co więcej, już od drugiego roku funkcjonowania EIO

<sup>36</sup> M. Szewczyk, *Kilka uwag...*, s. 106.

widać bardzo wyraźny spadek zainteresowania tą możliwością zaangażowania się w sprawy UE; w latach 2014–2017 odnotowano tylko od pięciu do ośmiu prób podjęcia EIO.

Pod względem regulacji prawnych dotyczących EIO trudno o jakieś rewolucyjne zmiany, które pozwoliłyby na jej wyraźne „ożywienie”. Wydaje się, że istota rzeczy leży gdzie indziej. Zgodnie z powszechnie akceptowaną prawdą instrumenty demokracji bezpośredniej lepiej działają w małych, homogenicznych wspólnotach<sup>37</sup>. W przypadku UE mamy do czynienia z bardzo dużą liczbą ludzi i ich znacznym zróżnicowaniem. Ponadto poczucie wspólnoty i tożsamości z UE jest relatywnie niskie. Brakuje też czegoś, co można by określić jako paneuropejska scena polityczna. EIO nie jest w stanie tego zmienić; natomiast te właśnie okoliczności w decydującej mierze wpływają na jej funkcjonowanie.

Doświadczenia z EIO mogą być sygnałem, że do takich pomysłów, jak ogólnoeuropejskie referenda czy wybory na stanowiska UE (np. przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego KE czy posłów do PE z listy ogólnoeuropejskiej), trzeba podchodzić bardzo ostrożnie. Jeśli nie jest łatwo zebrać w tylko jednej czwartej państw UE po kilka-kilkadziesiąt tysięcy podpisów, to jak myśleć o paneuropejskich kampaniach wyborczych czy kandydatach, którzy mogliby być uznawani za reprezentujących interesy całej UE, a nie państw, z których pochodzą?

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10.
- Bellamy R., Castiglione D., *The Uses of Democracy. Reflections on the European Democratic Deficit*, [w:] *Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation?*, red. E.O. Erikson, J.E. Fossum, London–New York 2000.
- Błaszczuk-Zawiła M., *Czy europejska inicjatywa obywatelska ożywi debatę publiczną w UE?*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 3.
- Bouza Garcia L., Del Río Villar S., *The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702575>.
- Bouza Garcia L., Greenwood J., *Introduction*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702570>.
- Cuesta Lopez V., *The Lisbon Treaty’s Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, „European Public Law” 2010, vol. 16, nr 1.
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>.
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Jeden z nas*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>.

<sup>37</sup> V. Cuesta-López, *A Comparative Approach...*, s. 267.



- Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Odpowiedź Komisji i działania następcze*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/pl>.
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Stop Wiwiskcji*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000005/pl>.
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Stop Wiwiskcji*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.
- Europejska Inicjatywa Obywatelska, *Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami*, [online] <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002>.
- Greenwood J., *The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>.
- Hrbek R., *National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702579>.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*, Bruksela, 19 III 2014, COM(2014) 177 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Jeden z nas”*, Bruksela, 28 V 2014, COM(2014) 355 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Stop wiwiskcji”*, Bruksela, 3 VI 2015, COM(2015) 3773 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji dotyczący europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami”*, Strasburg, 12 XII 2017, C(2017) 8414 final, Annex.
- Kubin T., *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Katowice 2014.
- Kubin T., *Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, nr 3.
- Musiał-Karg M., *Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, [online] <https://doi.org/10.14746/rie.2014.8.6>.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dz.U. UE L 65, 11 III 2011.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Dz.U. UE L 301, 18 XI 2011.
- Szeligowska D., Mincheva E., *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, vol. 13, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702572>.
- Szewczyk M., *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.

*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 202, 7 VI 2016.

*Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 202, 7 VI 2016.

*Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE C 310, 16 XII 2004.

*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. UE C 306, 17 XII 2007.

Vogiatzis N., *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens' Initiative Process*, „European Law Journal” 2017, vol. 23, nr 3-4, [online] <https://doi.org/10.1111/eulj.12229>.

Witkowska M., *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamecki, Warszawa 2013.

---

**Dr hab. Tomasz KUBIN**, doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, kierownik Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania naukowe: stosunki międzynarodowe, a w szczególności integracja europejska (m.in. takie zagadnienia jak: system instytucjonalny Unii Europejskiej, Polska w Unii Europejskiej, Unia Gospodarcza i Walutowa, stosunki zewnętrzne UE, zróżnicowanie integracji w UE).

DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.08>**Dominik SIEKLUCKI**

Uniwersytet Jagielloński

dominik.sieklucki@uj.edu.pl

## ZASADY KSZTAŁTOWANIA REPREZENTACJI POLITYCZNEJ W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM W ŚWIETLE REGULACJI TRAKTATU Z LIZBONY

**ABSTRACT** The principles of shaping political representation in the European Parliament in the regulations of the Treaty of Lisbon

The article analyses the basic principles of representation in the European Parliament established in the Treaty of Lisbon and applied in the 2014 elections. The author focuses on the size of the parliament and the distribution of seats between the member states. Author also analyses the principle of degressive proportionality. In conclusions, the author states that the main problems with the rules of representation are a consequence of treating the borders of states as the borders of electoral districts.

**Keywords:** representation, European Parliament, elections, degressive proportionality

**Słowa kluczowe:** reprezentacja, Parlament Europejski, wybory, degresywna proporcjonalność

## WSTĘP

Parlament Europejski (PE) to szczególna instytucja<sup>1</sup>, będąca hybrydą organizacji międzynarodowej o charakterze parlamentarnym oraz organu typu parlamentarnego funkcjonującego na poziomie państwowym. PE nie jest obecnie ani jednym<sup>2</sup>, ani drugim typem instytucji w modelowej postaci<sup>3</sup>, choć ewoluuje od pierwszej do drugiej. Ważnym etapem tej ewolucji była podjęta w 1974 r. decyzja polityczna<sup>4</sup> o wprowadzeniu powszechnych i bezpośrednich wyborów do PE, nadanie jej formalnego charakteru 20 września 1976 r. i przeprowadzenie pierwszych wyborów w dniach 7 i 10 czerwca 1976 r.<sup>5</sup> Ta doniosła z punktu widzenia zasad reprezentacji zmiana spowodowała, że przedmiotem rozstrzygnięć stały się typowe dla parlamentaryzmu, ale usytuowane w nietypowych warunkach problemy, takie jak:

1. Uznanie PE w świetle regulacji traktatowych za organ przedstawicielski reprezentujący obywateli Unii Europejskiej<sup>6</sup>, co w praktyce oznacza, że jego skład jest obsadzany przez liczną i heterogeniczną społeczność państw członkowskich.
2. Uznanie jednocześnie państw za podstawowe jednostki terytorialne, w których przeprowadzane są wybory, co oznacza, że to ich granice wyznaczają granice okręgów wyborczych.
3. Podejmowanie zasadniczych decyzji dotyczących tej instytucji w drodze negocjacji prowadzonych przez polityków państw członkowskich.

Natomiast typowe problemy to: ustalenie liczby członków tej instytucji, dokonanie podziału mandatów między państwa członkowskie oraz ukształtowanie systemu wyborczego.

Celem badawczym artykułu jest analiza zasad i mechanizmów rozdziału mandatów w PE między państwa członkowskie. Natomiast podstawowa teza sprowadza się do stwierdzenia, że głównym źródłem sporów, problemów i kontrowersji jest uznanie granic państw za granice okręgów wyborczych. Ze względu na objętość artykułu analiza dotyczy stanu prawnego, danych i rozwiązań z wyborów do PE z 2014 r. i regulacji

---

<sup>1</sup> J. Lodge, *Introduction: De-mythologizing the European Parliament*, [w:] *The 1994 Elections to the European Parliament*, red. tenże, London 1996, s. 1-12; T. Raunio, *The European Parliament*, [w:] *The Oxford Handbook of the European Union*, red. E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, Oxford 2012, s. 365-380; S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke–New York 2005, s. 175-176.

<sup>2</sup> E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>3</sup> M. Shackleton, *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, „Journal of European Integration” 2017, vol. 39, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277713>.

<sup>4</sup> Szerzej o podłożu tej decyzji zob. J. Smith, *Europe's Elected Parliament*, Sheffield 1999, s. 46 i nast.

<sup>5</sup> *Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*, Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.U., L 278, 8 X 1976.

<sup>6</sup> Tak PE określa art. 10 ust. 1 i 2 *Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C202/01, 7 VI 2016.

wprowadzonych przez traktat z Lizbony<sup>7</sup>. Nie obejmuje procesu ewolucji zasad reprezentacji oraz systemu wyborczego do PE<sup>8</sup>.

## LICZBA I ZASADY PODZIAŁU MANDATÓW

Konieczność rozstrzygnięcia, ilu posłów ma liczyć Parlament Europejski oraz jak ustalona liczba członków zostanie rozdysponowana między państwa, była problemem od początku procesu integracji europejskiej, tj. ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W procesie decyzyjnym już wówczas wyraźnie dominowały negocjacje i uzgodnienia, a nie zobiektywizowane kryteria. Wprowadzenie powszechnych i bezpośrednich wyborów do PE nasiliło jednak dyskusję nad koniecznością ustanowienia zasad podziału mandatów, tak by przy kolejnych okolicznościach wymagających powiększenia liczby członków PE kwestia ta była łatwiejsza do rozstrzygnięcia<sup>9</sup>. Konkretną propozycję w tej sprawie PE przedstawił 10 czerwca 1992 r. w przyjętej rezolucji, ale nie została wprowadzona do prawa wspólnotowego<sup>10</sup>. Zmiany w regulacjach prawnych przyjęto dopiero w traktacie z Lizbony<sup>11</sup>. Zagadnienie liczebności PE i podziału mandatów między państwa członkowskie reguluje aktualnie art. 14 ust. 2 TUE, zgodnie z którym:

1. Liczba członków Parlamentu Europejskiego wynosi 750, *nie licząc przewodniczącego*, co oznacza, że faktyczna liczba członków to 751.
2. W każdym państwie członkowskim wybieranych jest od 6 do 96 posłów.
3. Podział mandatów między państwa członkowskie *ma charakter degresywnie proporcjonalny*.

Rozwiązania wskazane w dwóch pierwszych punktach były wypadkową kilku tendencji – dążenia do zapewnienia PE efektywności w działaniu przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowej praktyki stopniowego powiększania liczby członków tej instytucji wywoływanej głównie akcesją nowych państw (w 1979 r. zwiększenie liczby posłów było związane z wprowadzeniem bezpośrednich i powszechnych wyborów)<sup>12</sup>

<sup>7</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE, C306, 17 XII 2007.

<sup>8</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2007; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford 2005; J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2000, s. 97-111.

<sup>9</sup> J. Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w Parlamencie Europejskim*, „Decyzje” 2007, nr 8, s. 54-55.

<sup>10</sup> W 1992 r. PE zaproponował następujące rozwiązanie: każde państwo posiada wyjściowo 6 mandatów; państwa do 25 mln mieszkańców otrzymują dodatkowy mandat za każde 500 tys. mieszkańców, państwa o liczbie mieszkańców od 25 do 60 mln otrzymują dodatkowy mandat za każdy milion, a państwa o liczbie mieszkańców powyżej 60 mln dostają dodatkowy mandat za każde 2 miliony. *Tamże*, s. 55.

<sup>11</sup> *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance*, [w:] *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Reports, 15 XI 2007, s. 14.

<sup>12</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 190-195.

i zróżnicowania liczby parlamentarzystów wybieranych w każdym z państw<sup>13</sup>. Pierwotnie zakładano utrzymanie liczby 750 posłów, ustalonej w trakcie prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy podpisanym 29 listopada 2004 r.<sup>14</sup>, ale na skutek postawy delegacji Włoch powiększono tę liczbę o przewodniczącego<sup>15</sup>.

Wymieniona w punkcie trzecim zasada degresywnej proporcjonalności wymaga bardziej wnikliwej analizy, ponieważ jest rozwiązaniem nietypowym dla organów parlamentarnych. Ze względu na pewną ogólnikowość wymaga konkretyzacji, a jej praktyczne zastosowanie na poziomie UE stało się przedmiotem zróżnicowanych ocen i wywołało ożywioną dyskusję.

Tab. 1. Dane dotyczące Parlamentu Europejskiego

Państwo	Liczba ludności*	Liczba uprawnionych do głosowania w wyborach 2014 r.	Liczba mandatów przyznana na podstawie TL
Niemcy	81 843 743	61 998 824	96
Włochy	60 820 764	50 662 460	73
Francja	65 397 912	46 544 712	74
Wielka Brytania	62 989 550	46 481 532	73
Hiszpania	46 196 276	36 514 084	54
Polska	38 538 447	30 636 537	51
Rumunia	21 355 849	18 221 061	32
Holandia	16 730 348	12 815 496	26
Grecja	11 290 935	9 907 995	21
Portugalia	10 541 840	9 753 568	21
Czechy	10 505 445	8 395 132	21
Węgry	9 957 731	8 041 386	21
Belgia	11 041 266	7 948 854	21
Szwecja	9 482 855	7 359 962	20
Bułgaria	7 327 224	6 543 423	17
Austria	8 443 018	6 410 602	18
Finlandia	5 401 267	4 440 297	13
Słowacja	5 415 900/5 404 402	4 414 433	13

<sup>13</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 179-184.

<sup>14</sup> Tenże, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 57.

<sup>15</sup> Tenże, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 182.

Państwo	Liczba ludności*	Liczba uprawnionych do głosowania w wyborach 2014 r.	Liczba mandatów przyznana na podstawie TL
Dania	5 580 516	4 141 329	13
Chorwacja	4 398 150	3 767 343	11
Irlandia	4 582 769	3 245 348	11
Litwa	3 007 758	2 557 950	11
Słowenia	2 055 496	1 710 856	6
Łotwa	2 041 763	1 472 478	8
Estonia	1 339 662	902 873	6
Cypr	862 011	606 916	6
Malta	416 110	344 356	6
Luksemburg	524 853	264 433	6
<b>Suma</b>	<b>508 077 960</b>	<b>396 104 240</b>	<b>751</b>

\* na dzień 1 I 2012; dane będące podstawą rozdziału mandatów przed wyborami 2014 r.

Źródło: *Review. European and National Elections Figured Out. Special Edition – November 2014. 2014 European elections*, Public Opinion Monitoring Unit, European Parliament, s. 40, [online] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-at-2014.html#table04>, 28 XI 2017; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r.*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0082&language=PL>, 4 XII 2017.

## DEGRESYWNA PROPORCJONALNOŚĆ

Przyjęcie zasady degresywnej proporcjonalności do podziału mandatów w PE między państwa członkowskie wynikało z niemożności zastosowania czterech typowych reguł funkcjonujących na poziomie państw.

Reguła pierwsza, znajdująca zastosowanie w państwach o strukturze federalnej, polega na przyznaniu podmiotom tworzącym państwo związkowe identycznej liczby mandatów (wzorcowym przykładem jest w tym zakresie Senat USA), co ma podkreślać ich formalną równość i dawać możliwość identycznego wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu ogólnokrajowym. Rozwiązanie to dotyczy jednak izb drugich parlamentów, podczas gdy izby pierwsze w takiej konstrukcji bikameralizmu reprezentują ogół obywateli. Parlament Europejski jest jednoizbowy – dla jego konstrukcji nie stosuje się więc wariantów przewidzianych dla izb drugich. Ponadto w świetle przywołanego art. 14 ust. 2 TUE jest to organ reprezentujący obywateli, co skutkuje koniecznością znalezienia zasady pozwalającej na zrealizowanie – przynajmniej w pewnym stopniu – zasady materialnej równości głosu każdego wyborcy, niezależnie od tego, w którym z państw korzysta z prawa do głosowania.

Zgodnie z drugą zasadą tworzenia reprezentacji jeden przedstawiciel wybierany jest przez określoną stałą grupę wyborców. Przykładowo Alexander Hamilton pod koniec XVIII w. proponował, by jeden deputowany był wybierany przez grupę 30 tys. ludzi<sup>16</sup>. Pomijając okoliczność, że model ten jest charakterystyczny raczej dla formuły większościowej, trzeba zauważyć, że w przypadku PE za wyjściową należałoby przyjąć liczbę odpowiadającą najmniejszej liczbie wyborców ze wszystkich państw członkowskich. W konsekwencji – jeśli przyjąć założenie, że każda grupa wyborców odpowiadająca liczbie wyborców w Luksemburgu wybiera jednego posła – w PE obecnej kadencji zasiadałoby 1484 członków (obliczenia obejmują wyłącznie liczby całkowite bez zaokrągleń ułamków). Rozwiązanie to jest niepraktyczne również dlatego, że nie pozwala na ustalenie liczebności wybieranego organu, zmiennej i uzależnionej od aktualnej w danym roku liczby wyborców. Jeśli natomiast uwzględnić postanowienia TUE, zgodnie z którymi minimalna liczba posłów wybieranych w jednym państwie wynosi 6, to ostateczna liczba nie tylko uległaby zwiększeniu – należałoby także rozstrzygnąć, czy dotyczy to jedynie państw, w których byłoby wybieranych mniej niż 6 posłów, czy też należy przyjąć rozwiązanie, zgodnie z którym na każdą wielokrotność przyjętej liczby wyjściowej przypada 6 posłów.

Do podobnych konkluzji prowadzą rozważania dotyczące możliwości zastosowania podziałów w pełni proporcjonalnych do podziału mandatów w PE między państwa członkowskie. Z obliczeń dokonanych dla Unii 27 państw wynika, że w takim systemie najmniejsze państwo posiadałoby 5 mandatów, największe 992, a cały parlament liczyłby 6054 deputowanych<sup>17</sup>.

Trudności w realizacji napotyka również model oparty na jednolitej normie przedstawicielstwa. Rozwiązanie to polega na wyznaczeniu średniej liczby wyborców na jeden mandat. Oblicza się ją, dzieląc liczbę wszystkich wyborców przez liczbę członków organu przedstawicielskiego, a następnie sprawdzając, ile razy wyliczona kwota zawiera się w liczbie mieszkańców poszczególnych okręgów. Osiągnięta liczba całkowita oznacza liczbę obsadzanych w danym okręgu mandatów. Zastosowanie tego modelu do PE skutkowałoby więc dużymi dysproporcjami w liczbie mandatów obsadzanych w poszczególnych państwach; w najmniejszych państwach obsadzano by po jednym mandacie. System ten nie może więc liczyć na powszechną aprobatę.

Zasygnalizowane powyżej trudności w zastosowaniu tradycyjnych metod spowodowały przyjęcie innej metody rozdziału mandatów: degresywnej proporcjonalności, wprowadzonej do porządku prawnego UE przez traktat z Lizbony. Zasada ta została wymieniona, jak wspomiano, w art. 14 ust. 2 TUE, ale nie została zdefiniowana na poziomie regulacji traktatowych. Do jej konkretyzacji doszło w raporcie Alaina Lamassoure'a i Adriana Severina z 3 października 2007 r.<sup>18</sup>, zawierającym propozycję

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 379.

<sup>17</sup> K. Cegiela [i in.], *Skład Parlamentu Europejskiego w kontekście podziałów proporcjonalnych*, [w:] *Badania ekonometryczne w teorii i praktyce*, red. A.S. Barczak, Katowice 2010, s. 106.

<sup>18</sup> A. Lamassoure, A. Severin, *Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*, European Parliament. Session document, A6 – 0351/2007, s. 8-9.



rozdziału mandatów w PE. Przyjęta w nim formuła została powtórzona w art. 1 Decyzji Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego. Na podstawie tych dokumentów można wskazać na trzy komponenty zasady degresywnej proporcjonalności:

1. Podział mandatów w PE powinien w możliwie największym stopniu odzwierciedlać liczbę ludności każdego z państw członkowskich.
2. W podziale mandatów stosowana jest zasada stanowiąca, że *im większa liczba ludności państwa członkowskiego, do tym większej liczby mandatów jest ono uprawnione*. Oznacza ona, że w każdym przypadku państwo o większej liczbie ludności ma posiadać więcej mandatów od państwa o mniejszej liczbie ludności.
3. Liczba mandatów przyznawanych każdemu państwu członkowskiemu maleje wraz ze wzrostem liczby ludności zgodnie z regułą określającą, że im większa populacja danego państwa, tym większą liczbę obywateli reprezentuje jeden poseł (i odwrotnie).

Należy wskazać na dwie istotne kwestie dotyczące traktatowej konceptualizacji zasady degresywnej proporcjonalności.

Po pierwsze, przyjęte zasady rozdziału mandatów wzbudziły zastrzeżenia matematyków wskazujących, że nie wynika z nich, jakie konkretnie matematyczne metody podziału należy zastosować<sup>19</sup>. Ponadto – jak wykazali Kazimierz Rzążewski, Wojciech Słomczyński i Karol Życzkowski<sup>20</sup> – wymienione powyżej druga i trzecia zasada w pewnych sytuacjach są niemożliwe do spełnienia jednocześnie. Jak podsumowują, *gdy prawda ta dotarła do europosłów, zapanowała wśród nich pewna konsternacja*<sup>21</sup>.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na charakter danych będących podstawą rozdziału. Do podziału mandatów w PE wykorzystuje się dane dotyczące ludności poszczególnych państw. Jest to uzasadnione zarówno przepisami TUE, według których parlament reprezentuje obywateli UE, jak i statystykami Eurostatu, który posługuje się właśnie kategorią populacji zamieszkującej każde z państw. W wyborach do PE uczestniczą jednak tylko osoby dysponujące czynnym prawem wyborczym – różnica między obu kategoriami w wyborach 2014 r. wyniosła ponad 111 mln osób. Ponadto, jak można zauważyć na podstawie danych zawartych w tab. 1, Francja posiada większą liczbę ludności od Włoch, ale w wyborach 2014 r. liczba osób dysponujących czynnym prawem wyborczym była w Italii większa o 4 117 748 wyborców. Warto również podkreślić, że z punktu widzenia współczesnych systemów wyborczych właściwsze przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze i rozdysponowywaniu między nie mandatów jest posługiwanie się liczbą wyborców (czyli osób dysponujących czynnym prawem wyborczym), a nie ogólną liczebnością populacji.

Krytyczna ocena przyjętej w traktacie z Lizbony zasady degresywnej proporcjonalności spowodowała, że w PE zainicjowano prace nad opracowaniem nowej formuły

<sup>19</sup> J. Łyko, *Sprawiedliwość podziału degresywnie proporcjonalnego*, „Ekonomia” 2013, nr 2, s. 184-185.

<sup>20</sup> K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 212-213.

<sup>21</sup> *Tamże*, s. 213.

podziału mandatów, tak by przed wyborami 2019 r. – jak stwierdzono w rezolucji z 13 marca 2013 r. – dokonany podział był *obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty*<sup>22</sup>. Warto podkreślić jest to, że rozważania nad nowym systemem podjęto w trakcie prac nad ostateczną wersją decyzji rozdzielającej mandaty w wyborach 2014 r. W sprawozdaniu PE z 25 lutego 2013 r.<sup>23</sup> (w części „uzasadnienie”) wymieniono trzy możliwe do zastosowania metody podziału.

Pierwsza, określona jako pragmatyczna, bazowała na zasadzie degresywnej proporcjonalności w wersji zaproponowanej przez Lamassouré'a oraz Severina i zakładała rozdzielanie mandatów w dwóch etapach, tj. przed wyborami 2014 i 2019 r. W pierwszym etapie mandaty zostałyby rozdzielone według tej zasady, w drugim zrównoważono by zyski i straty wynikające z utraty więcej niż jednego mandatu.

Druga z metod – paraboliczna<sup>24</sup> – została oceniona jako jedna z najbardziej degresywnych i odrzucona, gdyż – jak stwierdzono w uzasadnieniu prezentowanego projektu – wprowadzenie zmian według jej założeń *byłoby zbyt drastyczne, by zostać uznane za zrównoważone pod względem politycznym*<sup>25</sup>. Szczegółowej analizy metody parabolicznej dokonał Jacek Haman, wskazując, że podział mandatów oparty na jej założeniach wymaga spełnienia trzech warunków: musi być proporcjonalny do rosnącej, nieujemnej i ściśle wklęsłej funkcji liczby ludności państwa; funkcją tą jest funkcja kwadratowa  $y = a + bx + cx^2$ ; proporcjonalność oznacza zastosowanie do podziału metody Webstera–Sainte-Laguë<sup>26</sup>.

Trzecia z wymienionych metod została opracowana w dniach 28-29 stycznia 2011 r. podczas sympozjum zwołanego przez Komisję Konstytucyjną PE w Cambridge<sup>27</sup>. Uczestniczący w nim matematycy zaproponowali zasadę *fix+prop*, składającą się z dwóch elementów. Pierwszy to wyznaczenie „bazy”, tj. grupy mandatów dzielonych proporcjonalnie między państwa członkowskie, która nie przekraczałaby 25% wszystkich mandatów i była zależna od liczby państw członkowskich. Przy liczbie państw członkowskich od 27 do 31 baza wynosiłaby 162 mandaty (co wynika z regulacji traktatowych, według których w każdym państwie obsadzanych jest co najmniej 6 mandatów), przy większej (od 32 do 37) – liczba mandatów obsadzanych w każdym z państw musiałaby ulec zmniejszeniu do 5. Pozostała część mandatów miała zostać

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r., [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0082&language=PL>, 4 XII 2017.

<sup>23</sup> Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r., 2012/2309(INI), [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0041&language=PL#title3>, 4 XII 2017.

<sup>24</sup> V. Ramirez, A. Polomares, M. Marquez, *Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States*, [w:] *Mathematics and Democracy. Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, red. B. Simeone, F. Pukelsheim, Berlin 2006, s. 205-220.

<sup>25</sup> *Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r. ...*

<sup>26</sup> J. Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział...*, s. 63.

<sup>27</sup> P. Dniestrzański, *Kompromis z Cambridge – pomiędzy równością i proporcjonalnością*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 203, s. 51.

podzielona zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności między państwa członkowskie, z tą istotną różnicą, że zaokrąglenia liczby miejsc do liczby całkowitej dokonano by przed spełnieniem warunku degresywnej proporcjonalności, a nie po nim<sup>28</sup>.

Przedstawioną propozycję – nazwaną kompromisem z Cambridge – opisywano również za pomocą wzorów matematycznych, mających ułatwić ustalenie liczby mandatów przyznawanych poszczególnym państwom<sup>29</sup>. Efekty zastosowania każdej z trzech metod do podziału mandatów w PE przedstawia tab. 2.

Tab. 2. Liczba mandatów w Parlamencie Europejskim obliczana różnymi metodami

Państwo	Liczba mandatów przyznana przed wyborami 2014 r.	Liczba mandatów według „kompromisu z Cambridge”	Metoda pragmatyczna		Metoda paraboliczna
			Etap I	Etap II	
Niemcy	96	96	96	96	96
Włochy	73	78	74	73	75
Francja	74	83	78	74	80
Wielka Brytania	73	80	76	73	78
Hiszpania	54	61	57	54	60
Polska	51	51	51	51	51
Rumunia	32	31	31	32	32
Holandia	26	25	26	26	26
Grecja	21	19	20	21	20
Portugalia	21	18	20	21	19
Czechy	21	18	20	21	19
Węgry	21	17	19	21	18
Belgia	21	18	20	21	19
Szwecja	20	17	19	19	17
Bułgaria	17	15	17	17	15
Austria	18	16	19	19	16
Finlandia	13	12	13	13	12
Słowacja	13	12	13	13	12
Dania	13	12	13	13	13
Chorwacja	11	11	11	11	11

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy!...*, s. 214-215; *Matematycy na ratunek Parlamentowi*, [online] <http://www.europe-direct.poznan.pl/aktualnosci/1081/matematycy-na-ratunek-parlamentowi.html>, 4 XII 2017.

Państwo	Liczba mandatów przyznana przed wyborami 2014 r.	Liczba mandatów według „kompromisu z Cambridge”	Metoda pragmatyczna		Metoda paraboliczna
			Etap I	Etap II	
Irlandia	11	11	11	11	11
Litwa	11	9	9	11	9
Słowenia	6	8	7	8	8
Łotwa	8	8	7	8	8
Estonia	6	7	6	6	7
Cypr	6	6	6	6	7
Malta	6	6	6	6	6
Luksemburg	6	6	6	6	6
<b>Suma</b>	<b>751</b>	<b>751</b>	<b>751</b>	<b>751</b>	<b>751</b>

Źródło: *Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r...*

Pierwotnie zakładano, że prace nad nowym systemem podziału mandatów w PE zakończą się w 2016 r., tak by przygotowana propozycja mogła zostać przedyskutowana przez inne instytucje. Jednak decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE spowodowała opóźnienie prac, dodatkowo komplikując problem. W odniesieniu do mandatów obywateli w tym kraju początkowo rozważano dwa alternatywne scenariusze. Pierwszy zakładał zmniejszenie całkowitej liczby członków PE o liczbę posłów wybieranych w tym państwie, drugi – rozdzielenie 73 mandatów między członków UE. We wrześniu 2017 r. przedstawiono propozycję ograniczenia liczebności PE do 700 członków i rozdzielenie 22 mandatów między państwa członkowskie w następujący sposób: Francja i Hiszpania po 4 mandaty, Włochy 3, Holandia i Irlandia po 2, Chorwacja, Szwecja, Austria, Estonia, Finlandia, Słowacja i Dania po 1. Pozostałych 50 miejsc zostanie w przyszłości rozdysponowanych między państwa, które zostaną członkami UE<sup>30</sup>.

Trwające w bieżącej kadencji Parlamentu Europejskiego prace nad nowym systemem podziału mandatów wynikają zarówno z obiektywnych przyczyn (opuszczenia UE przez Wielką Brytanię), jak i z krytyki rozwiązań traktatu z Lizbony, który mimo wprowadzenia zasady degresywnej proporcjonalności nie przewyciężył niedomagań wcześniejszych rozwiązań, skutkujących koniecznością regularnego negocjowania systemu alokacji mandatów w PE<sup>31</sup>. Rozstrzygnięcie problemu podziału mandatów między państwa członkowskie jest trudne, wiąże się bowiem z dwiema okolicznościami. Po pierwsze, system alokacji należy sytuować w szerszym kontekście reprezentowania poszczególnych państw na poziomie UE – brak konkretnych, matematycznych reguł pozwala na traktowanie liczby mandatów jako elementu negocjacji politycznych

<sup>30</sup> *Mają pomysł na wakaty po Brytyjczykach*, TVN24, [online] <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/parlament-europejski-ma-pomysl-na-wakaty-po-brytyjczykach,771238.html>, 4 XII 2017.

<sup>31</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 183.

toczonych między państwami w różnych obszarach i uznawanie ich za mechanizmy w pewnym sensie kompensacyjne. Przykładowo w trakcie prac nad traktatem z Nicei RFN utrzymała 99 mandatów w PE, co było rekompensatą za jej zgodę na zrównanie liczby głosów ważonych w Radzie „dużych” państw<sup>32</sup>. Po drugie, podział mandatów w PE w tym kontekście nie może być traktowany jako problem wyłącznie matematyczny, ponieważ ostateczna treść decyzji w tej sprawie jest zawsze wypadkową trzech zmiennych – interesów politycznych państw członkowskich, dążenia do oparcia podziału na stabilnych, obiektywnych zasadach i realizacji (w subiektywnym znaczeniu) zasady sprawiedliwości podziału.

## ZAKOŃCZENIE

Tworzenie zasad reprezentacji w Parlamencie Europejskim to rozwiązywanie typowych dla parlamentaryzmu problemów w nietypowych warunkach, prowadzące do nietypowych efektów. Typowe problemy to oczywiście pytanie, jakie rozwiązania przyjąć, aby sprostać jednocześnie wymogom efektywności, poczucia sprawiedliwości i reprezentatywności. Nietypowe warunki tworzy liczebność reprezentowanej społeczności, zamknięta w sztywne granice okręgów wyborczych (czyli suwerennych państw). W rezultacie powstaje złożona, nieprzejrzysta konstrukcja, w której łączą się ze sobą rozwiązania typowe dla organizacji międzynarodowej (dotyczące wpływu poszczególnych członków na podejmowanie decyzji), parlamentu narodowego (państwowe systemy wyborcze) i unikalnego organu ponadnarodowej organizacji międzynarodowej, którą jest Unia Europejska<sup>33</sup>. Odnosząc się do sformułowanej we wstępie tezy, należy zauważyć, że przebudowanie obecnie stosowanego systemu wiązałoby się zapewne z postępowaniem integracji europejskiej i wzmocnieniem PE w systemie instytucjonalnym, ale kluczowym ogniwem będzie odejście od traktowania granic państw jako granic okręgów wyborczych. Bez tego nie uda się przezwyciężyć opisanych problemów, a docelowo doprowadzić do urzeczywistnienia takich rozwiązań, jak jednolita ordynacja wyborcza<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Tamże.

<sup>33</sup> T. Dubowski, *Citizen – European Parliament – External Action of the European Union: Selected Issues*, [w:] *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźelewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok 2013, s. 93.

<sup>34</sup> Procedura przyjęcia jednolitej ordynacji wyborczej do PE pojawiła się już w traktacie ustanawiającym EWG. Aktualnie jest zawarta w art. 223 ust. 1 TFUE. Możliwość uchwalenia wspólnej ordynacji napotyka przeszkodę w postaci niechęci państw członkowskich do związania się jednolitymi regulacjami wyborczymi. Na poziomie UE przyjęto jednak wspólne zasady dotyczące wyborów, obejmujące demokratyczne prawo wyborcze, oparcie systemu wyborczego na formule proporcjonalnej oraz kilka zagadnień proceduralnych. W praktyce rozwiązania wyborcze stosowane w państwach członkowskich cechują się sporym zróżnicowaniem. Zob. W. Lehmann, *The European Elections: EU Legislation, National Provisions and Civic Participation*, European Parliament, Brussels 2014, s. 15-18, [online] [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO\\_ET\(2014\)493047\\_7\\_XII\\_2017](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO_ET(2014)493047_7_XII_2017).

## BIBLIOGRAFIA

- Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*, Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.U., L 278, 8 X 1976.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Cegiłka K. [i in.], *Skład Parlamentu Europejskiego w kontekście podziałów proporcjonalnych*, [w:] *Badania ekonometryczne w teorii i praktyce*, red. A.S. Barczak, Katowice 2010.
- Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, London 2007.
- Dniestrzański P., *Kompromis z Cambridge – pomiędzy równością i proporcjonalnością*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 203.
- Dubowski T., *Citizen – European Parliament – External Action of the European Union: Selected Issues*, [w:] *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźlewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok 2013.
- The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance* [w:] *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Reports, 15 XI 2007.
- Haman J., *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w Parlamencie Europejskim*, „Decyzje” 2007, nr 8.
- Hix S., *The Political System of the European Union*, Basingstoke–New York 2005.
- Kownacki T., *Parlament Europejski*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.
- Lamassoure A., Severin A., *Report on the Composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*, European Parliament. Session document, A6 – 0351/2007.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006.
- Lehmann W., *The European Elections: EU Legislation, National Provisions and Civic Participation*, European Parliament, Brussels 2014, [online] [http://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO\\_ET\(2014\)493047](http://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO_ET(2014)493047).
- Lodge J., *Introduction: De-mythologizing the European Parliament*, [w:] *The 1994 Elections to the European Parliament*, red J. Lodge, London 1996.
- Łyko J., *Sprawiedliwość podziału degresywnie proporcjonalnego*, „Ekonomia” 2013, nr 2.
- Mają pomysł na wakaty po Brytyjczykach*, TVN24, [online] <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/parlament-europejski-ma-pomysl-na-wakaty-po-brytyjczykach,771238.html>.
- Matematycy na ratunek Parlamentowi*, [online] <http://www.europe-direct.poznan.pl/aktualnosci/1081/matematycy-na-ratunek-parlamentowi.html>.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=uriserv:l23025>.
- Ramirez V., Polomares A., Marquez M., *Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States*, [w:] *Mathematics and*

- Democracy. Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, red. B. Simeone, F. Pukelsheim, Berlin 2006.
- Raunio T., *The European Parliament*, [w:] *The Oxford Handbook of the European Union*, red. E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, Oxford 2012.
- Review. European and national elections figured out. Special edition – November 2014. 2014 European elections*, Public Opinion Monitoring Unit, European Parliament, [online] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-at-2014.html#table04>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r.*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0082&language=PL>.
- Rittberger B., *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford 2005.
- Ruszkowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
- Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K., *Każdy głos się liczy! Wędrowka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014.
- Shackleton M., *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, „Journal of European Integration” 2017, vol. 39, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277713>.
- Smith J., *Europe's Elected Parliament*, Sheffield 1999.
- Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r.*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0041&language=PL#title3>.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C 202/01, 7 VI 2016.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską podpisaną w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE, C 306, 17 XII 2007.

---

**Dr hab. Dominik SIEKLUCKI**, doktor habilitowany nauk o polityce, pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zajmuje się problematyką systemów politycznych, systemów wyborczych i administracji publicznej.





DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.09>**Krzysztof SZEWIOR**

Uniwersytet Warszawski

krzysztofszewior@uw.edu.pl

## PROCES BOLOŃSKI – POMIĘDZY OCZEKIWANIEM I ŚRODOWISKOWYM ROZCZAROWANIEM?

**ABSTRACT** **The Bologna Process – between expectation and academic disappointment?**

The article is an attempt to understand changes in European higher education over the last two decades and to describe them from the perspective of public policies and europeanization processes. This approach was reflected in the development of the OMC and the EHEA. They are the background for the Bologna process. The article attempts to prove that the Bologna Process – in the optics of political science – is an instrument for realizing the values and objectives of European policies, that they are building the European educational and scientific space as one of many EU internal markets.

**Keywords:** the Bologna process, the European Higher Education Area, higher education

**Słowa kluczowe:** proces boloński, europejski obszar szkolnictwa wyższego, szkolnictwo wyższe

Proces boloński od niespełna 20 lat rozpała emocje środowiska akademickiego w Polsce i w Europie z uwagi na niesione wartości i wywoływane przez siebie skutki dla kształcenia czy szerzej: kultury akademickiej. Środowisko uniwersyteckie w zasadzie dostrzega tylko końcowy jego aspekt, tj. podział studiów, punkty ECTS, efekty kształcenia czy ramy kwalifikacji. Natomiast z perspektywy polityk publicznych można go uznać za środek i zewnętrzny przejaw budowania jednolitego i spójnego rynku wewnętrznego UE oraz realizacji unijnych celów modernizacji społeczno-gospodarczej. Z tego też względu szkolnictwo wyższe i politykę edukacyjną należy traktować jako element szerzej ujmowanej *public and social policy*, którą w ostatnim okresie prowadzi się w paradygmacie otwartej metody koordynacji. Wyrażają się one budowaniem sfery socjalno-społecznej o przeznaczeniu subsydiarnym, ochronnym, proinwestycyjnym. Szczególnym wymiarem polityki społecznej jest rynek pracy promujący pełne zatrudnienie, długie okresy zatrudnienia oraz wysokie współczynniki aktywności zawodowej.

Polityka rynku pracy przynależała pierwotnie do kompetencji państw członkowskich, np. TWE przewidywał rozwój *skoordynowanych strategii zatrudnienia* i potrzebę jego promocji dla osiągnięcia wysokiego współczynnika osób pracujących<sup>1</sup>. Również **Europejska Strategia Zatrudnienia** (urzeczywistniana od 2000 r.) miała dowartościować sferę pracy oraz wzmocnić ochronę socjalną<sup>2</sup>. Z kolei na podstawie **procesu luksemburskiego** Radzie Unii Europejskiej postawiono cztery wytyczne związane z poprawą: wzajemnego dostosowania sfer pracobiorców i pracodawców, zdolności zatrudnienia, wspierania przedsiębiorczości, równościowych relacji pomiędzy płciami<sup>3</sup>. Proces luksemburski okazał się preludium dla Otwartej Metody Koordynacji (OMK), w Lizbonie zdefiniowanej i przyjętej do prawa wspólnotowego, a od strategii lizbońskiej OMK stała się podstawowym unijnym instrumentem w sterowaniu reformami społeczno-politycznymi. Na szczycie w Sztokholmie w 2001 r. do OMK wprowadzono (poszerzone następnie w 2004 r.) kolejne obszary, w tym politykę edukacyjną. OMK jako element polityki spójności powinna prowadzić do wzrostu zatrudnienia, a jej celami uczyniono: konwergencję, regionalną konkurencyjność, zatrudnienie, terytorialną współpracę. W 2005 r. zmodyfikowano strategię lizbońską dla uzyskania poprawy współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz jej instytucjami<sup>4</sup>. W Lizbonie w 2000 r. postanowiono wspierać modernizację i usprawniać zarządzanie

<sup>1</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 1. W celu realizacji zadań określonych w art. 2 działalność Wspólnoty obejmuje, na warunkach i zgodnie z harmonogramem przewidzianym w niniejszym traktacie: 1) wspieranie koordynacji polityk zatrudnienia państw członkowskich w celu wzmocnienia ich efektywności poprzez realizację wspólnej strategii zatrudnienia; 2) przyczynianie się do osiągnięcia wysokiej jakości edukacji i kształcenia zawodowego oraz rozwoju kultur państw członkowskich. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. UE 2006, C 321E, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14436&Itemid=436](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14436&Itemid=436), 30 VI 2018.

<sup>2</sup> H. Ribhegge, *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Heidelberg 2011, s. 198 i nast.

<sup>3</sup> S. Sroka, R. Herbut, P. Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Warszawa 2004, s. 20.

<sup>4</sup> H. Ribhegge, *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik...*, s. 199.

ponadnarodowymi procesami politycznymi. Zasadami OMK stały się: wspólna identyfikacja celów i teleologiczne zarządzanie, ustalanie środków doń prowadzących, kooperacja i porównywalność. OMK powinna być promowana poprzez wymianę dobrych praktyk i miała okazać się instrumentem promocji norm i wartości europejskich<sup>5</sup>. Jej celem uczyniono integrującą spójność oraz konwergencję na najbardziej optymalnym poziomie z uwagi na cele strategicznego rozwoju.

Niestety przyjęte w UE rozwiązanie miało słabe strony, obrazujące napięcie pomiędzy instytucjami unijnymi i państwami narodowymi na polu kompetencji i decyzyjności. Ujawniła się także ich obiektywna słabość, a mianowicie (nie)zdolność sterowalności zmianą społeczną skoncentrowaną na realizacji celów rozwoju społecznego UE. Mając na uwadze zrównoważony rozwój Unii oraz pożądaną przewagę konkurencyjną, w programie UE 2020 zawarto istotne elementy odnoszące się do szeroko pojmowanego kształcenia. Wzrost i rozwój mają bazować na stale wzbogacanej wiedzy, na zharmonizowaniu nauczania oraz na innowacjach, wypływających ze sfery badawczo-rozwojowej i powiązanych z nią oraz inspirowanych otoczeniem społeczno-gospodarczym. W związku z tym na poziomie akademickim nieodzowne stało się zbudowanie – analogicznie do innych obszarów – otwartej i zestandaryzowanej przestrzeni. Ponieważ w UE polityka edukacyjna oraz szkolnictwa wyższego są domeną krajów członkowskich, należało stworzyć rozwiązanie pozwalające implementować w nich procesy europeizacji szkolnictwa wyższego. Dobrym rozwiązaniem, w obliczu dysponowania unijnym prawem miękkim i siłą oddziaływania politycznego, stała się OMK. W jej ramach zauważyć można równoczesne przenoszenie kompetencji z poziomu narodowego na unijny i naśladownictwo praktyk oraz ścieżek rozwoju innych państw, co stwarza wrażenie podmiotowości polityk krajowych<sup>6</sup>.

**Strategia lizbońska** (2000 r.) jednoznacznie ujmowała kształcenie przez pryzmat celów rozwojowych Europy. Wiedza miała być nośnikiem innowacyjności i wzrostu, a sprzyjać jej miały atrybuty cechujące analogicznie inne rynki UE. Użytkowy i usługowy walor wiedzy oraz kształcenia można dostrzec w obszarach wiodących **odnowionej strategii lizbońskiej** (2004 r.). Miały one służyć wzmocnieniu obszarów priorytetowych, np. powiązanych z rynkiem pracy, i przyczyniać się do rozwijania kompetencji zawodowych<sup>7</sup>.

Rolę UE na polu edukacji określono w art. 165 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE):

*Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz jeżeli to niezbędne, poprzez wspieranie*

<sup>5</sup> J.T. Weishaupt, *Die Offene Methode der Koordinierung in der deutschen Sozialpolitik: Trojanisches Pferd, sozialpolitischer Beschleuniger oder vertane Chance?*, „Zeitschrift für Sozialreform” 2013, vol. 59, nr 1, s. 61- 84, [online] <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0104>; K. Szelaż, *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, cz. II, „Bank i Kredyt” 2003, kwiecień, s. 25-37.

<sup>6</sup> *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 191. Szerzej zob. K.-D. Borchardt, *ABC prawa Unii Europejskiej*, Luksemburg 2011.

<sup>7</sup> *Wytyczne dla Rady 2008/618 WE z 15/07/2008 dot. polityki zatrudnienia państw członkowskich na lata 2008-2010*.

*i uzupełnianie ich działań, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treści nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową [...].*

Zgodnie z art. 165 ust. 2 TFUE w obszarze edukacji działania zmierzają do rozwoju wymiaru europejskiego w edukacji, np. poprzez: nauczanie języków, sprzyjanie mobilności, zachęcanie do uznawania dyplomów i okresów studiów, promowanie współpracy między placówkami edukacyjnymi, rozwój wymiany informacji o systemach edukacyjnych państw członkowskich<sup>8</sup>.

**Europejski obszar szkolnictwa wyższego**<sup>9</sup> (EOSW, od 2010 r.) rozwija się podobnie jak inne rynki wewnętrzne UE. W minionym okresie charakteryzowała go zbieżność wielu cech z innymi rynkami. Na poziomie najbardziej ogólnym można je odnaleźć w sferze wartości, celów, funkcji wewnętrznych, a także w stosunku do otoczenia. Wspólny rynek europejski to obszar bez barier i ograniczeń wewnętrznych, zapewniający swobodny przepływ osób, towarów, usług, zorientowany na zrównoważony rozwój, konkurencyjność oraz społeczne włączenie<sup>10</sup>. Celem EOSW w chwili powstania było rozwijanie zdefiniowanych już wcześniej wartości<sup>11</sup>: mobilności, zatrudnialności, drożności, badań naukowych zorientowanych na otoczenie społeczno-gospodarcze i powiązanych z nim. Zadania te zapisano w komunikacie z konferencji w Bukareszcie z 2012 r. Dla lepszego wdrażania procesu bolońskiego za ważne uznano silniejszą koncentrację na czynnik zapewniania i zarządzania jakością. Odnoszono go do wielu aspektów funkcjonowania uczelni, w tym do mobilności, studiów, losów zawodowych absolwentów. Ten katalog zadań wynikał z dostrzeżonej zmiany roli wiedzy i wykształcenia w indywidualnej biografii człowieka oraz w szerszym wymiarze społecznym, ich znaczenia w nowym modelu społeczeństwa informacyjnego oraz z potrzeby tworzenia innowacyjnej i międzynarodowo konkurencyjnej i zaawansowanej technologicznie gospodarki, a także posiadania rynku pracy z dobrze wykształconymi pracownikami. Aspiracją europejskich polityków było stworzenie jakościowej i konkurencyjnej przestrzeni edukacyjnej, otwartej na wielokulturowość i przepływ idei, zdolnej konkurować z innymi ośrodkami na polu dydaktycznym oraz badawczym.

Z perspektywy minionej dekady należy uznać, że EOSW przyczynił się do zreformowania narodowych systemów szkolnictwa wyższego w duchu ich europeizacji, zestandaryzował szereg procedur i ujednoczył struktury szkolnictwa wyższego. Tworząc wspólną przestrzeń, podążał za innymi rynkami wewnętrznymi UE, pozwalając utrzymać z nimi spójność i funkcjonalną przydatność. Istotnym wkładem w tworzenie europejskiego wymiaru nauczania są Europejskie Ramy Kwalifikacji, będące sposobem czytelnego „przełożenia” kwalifikacji zdobywanych w szkołach różnych państw

<sup>8</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana*, Dz.U. UE C 115, 9 V 2008.

<sup>9</sup> <http://www.procesbolonski.uw.edu.pl>, 11 VI 2014.

<sup>10</sup> Art. 26 ust. 2 TFUE (dawny art. 14 ust. 2 TWE). *Traktat o Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony*, Dz.U. 2004, 90.864/30. Szerzej zob. K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, „Studia Europejskie” 2003, t. 2.

<sup>11</sup> Priorytety Leuven i Louvain-la-Neuve z 2009 r.

na zestandaryzowany język ich opisu oraz klasyfikacji kompetencji. Wzmocniono tym samym odpowiedzialność szkół wyższych za profil i poziom nauczania, zaś rzeszy studiujących otworzono przestrzeń do mobilności na etapie kształcenia oraz później zatrudnienia zgodnie z posiadanymi i odbieranymi jednolicie kwalifikacjami.

W EOSW powinny funkcjonować szkoły wyższe posiadające zasoby i atuty pozwalające im na realizację dużego zakresu zadań edukacyjno-badawczych oraz wyuczania ról społecznych w paradygmacie społecznej odpowiedzialności. Celowościowy sposób powiązania z otoczeniem oraz relacje między uczelnią i jej partnerami społeczno-gospodarczymi oparte na wzajemnej niezależności i subsydiarnym oddziaływaniu miały przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż orientowanie szkół wyższych na wymiar europejski i społeczno-biznesowy determinuje lojalność kształcenia wobec krajowego środowiska i jego wyzwań. Narodowych wyróżników jest coraz mniej, warto wskazać na: zglobalizowanie treści nauczania, obecność języka angielskiego jako wykładowego i publikacyjnego, umiędzynarodowienie grona studentów i anglojęzyczne ścieżki studiów, konieczność konkurowania pomiędzy uczelniami nie tylko w prestiżowych rankingach, lecz także o studentów<sup>12</sup>.

Stosunkowo wcześniej w świadomości decydentów ugruntowało się przekonanie o potrzebie trwałego zabezpieczenia jakości w sferze studiów i nauczania poprzez zmianę modelu zarządzania szkolnictwem czy uczelniami, tj. wykorzystania nowoczesnych biznesowych metod i narzędzi zapewniania jakości. W 2001 r. w Pradze powstała organizacja European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)<sup>13</sup>. Kolejne lata i konferencje pozwoliły budować – już na poziomie państw narodowych – systemy akredytacyjne<sup>14</sup>. W ostatnim okresie ważny jest rok 2015, kiedy przyjęto ustalenia europejskich ministrów w Erywanii – *The Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), będące wspólną ramą referencyjną dla systemów zapewnienia jakości w europejskiej przestrzeni szkolnictwa wyższego<sup>15</sup>. Co do zasady odnoszą się one zarówno do wewnętrznego i pozauczelnianego systemu zapewniania i doskonalenia jakości, jak i do standardów jakościowych akredytujących agencji.

Odpowiedź szkolnictwa wyższego na postulaty synergii rozwoju z innymi wewnętrznymi rynkami UE przyszła w okresie milenijnego przełomu i znalazła wyraz w **deklaracjach sorbońskiej oraz bolońskiej**. W 1998 r. w Sorbonie cztery kraje porozumiały się w sprawie harmonizacji, mającej zastąpić europejską różnorodność. Ponieważ inne

<sup>12</sup> Ch. de Montlibert, *Universitätsreform und Begriffspolitik*, [w:] *Humbolts Altbraum. Bologna-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008, s. 29-30.

<sup>13</sup> G. Schreier, *Qualitätssicherung als nationale Aufgabe mit europäischer Perspektive. Projekt Qualitätssicherung der Hochschulrektorenkonferenz*, [w:] *Internationalisierung = Evaluation + Akkreditierung? 3. Nationales Expertenseminar zur Qualitätssicherung Bonn, Wissenschaftszentrum, 7./8. September 2000*, „Beiträge zur Hochschulpolitik” 2001, nr 8, s. 15-20.

<sup>14</sup> D. Westerheijden, *Akkreditierung im europäischen Kontext. Neuere Entwicklungen der Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum*, [w:] *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, red. F. Bretschneider, J. Wildt, Bielefeld 2007, s. 105.

<sup>15</sup> F. Börsch, *Standards für Akkreditierungsverfahren. Akkreditierungsrat*, [w:] *Internationalisierung = Evaluation + Akkreditierung?...*, s. 21-25.

unijne rynki (wewnętrzne) już od lat 90. silnie się integrowały, stan utrzymującego się narodowego rozproszenia szkolnictwa wyższego był coraz większym utrudnieniem. Nowe podejście zdradzało konotacje z logiką zarządzania gospodarką i dopasowywania edukacji zarówno do rynku pracy, jak i do całościowego projektu unijnego<sup>16</sup>. Proces boloński wszedł jednocześnie w dwa zjawiska: globalizację i wspólną reakcję państw europejskich oraz rozwój otwartego rynku dla przemieszczania się ludzi, dóbr, usług. Deklaracje sorbońska i bolońska podkreślały wagę rozwijania EOSW, który powinien przyczynić się do poprawy jakości nauczania, uelastycznienia procesu kształcenia, wyzwoleń mobilności. Brakowało jednakże stosownych rozwiązań, procedur oraz narzędzi, czyniących przestrzeń akademicką iście europejską. Zaczęto więc usuwać bariery i ograniczenia, standaryzować, dotychczas krajowe, uniwersyteckie wyróżniki i systemy szkolnictwa wyższego. Działania te objęły strukturę studiów poprzez ich podział na poziom licencjacki i magisterski. Zapoczątkowano opis sylwetki absolwenta z uwagą na porównywalne kwalifikacje, nadawano analogiczne stopnie i tytuły zawodowe. Dla wzmocnienia mobilności wprowadzono system przenoszenia i uznawania osiągnięć oraz rozwijano specjalne programy promocji<sup>17</sup>.

Proces boloński zawierał fazę pluralistycznej inicjatywy i neoliberalno-ekonomicznego instrumentu polityki europejskiej, co znajduje potwierdzenie w puli atrybutów, w celach i języku opisu, w koncentrowaniu na zatrudnialności i systemowej oraz międzyuczelnianej konkurencyjności<sup>18</sup>. W 2003 r. w Berlinie proces boloński poszerzono o komponent zarządzania jakością, a strukturę studiów o trzeci stopień. Kolejne międzyrządowe konferencje wzmacniały powiązania środowiska naukowego i otoczenia oraz ułatwiały przenikanie tych dwóch sfer. Po Leuven (2009 r.) kontynuowano działania na rzecz większego otwarcia i drożności szkolnictwa oraz jego lepszego zorientowania na potrzeby szerszej niż narodowa przestrzeni społeczno-gospodarczej. Tak rozumiana ewolucja stanowiła odejście od narodowej perspektywy szkolnictwa akademickiego i jego zróżnicowania na podstawie dotychczasowych wyróżników<sup>19</sup>.

Proces boloński nie wszędzie na kontynencie był zjawiskiem awangardowym; np. w Niemczech wznowił zapoczątkowane wcześniej działania. Także kraje anglosaskie cechowała otwartość na umiędzynarodowienie, podział studiów<sup>20</sup>, autonomia kierunkowa i zewnętrzne wspomaganie uczelnianych działań projakościowych<sup>21</sup>. Szczególnie w ramach EOSW, ale posiłkując się procesem bolońskim, na kontynencie zaczęto silniej dbać o międzynarodową atrakcyjność studiów i badań naukowych. Poprawie miała ulec środowiskowa mobilność w ramach jednolitego i zharmonizowanego obszaru.

<sup>16</sup> D. Westerheijden, *Akkreditierung im europäischen Kontext...*, s. 105, 108.

<sup>17</sup> *Deklaracja Bolońska. Szkolnictwo Wyższe w Europie. Wspólna Deklaracja Europejskich Ministrów Edukacji, zebranych w Bolonii 19 czerwca 1999 r.*

<sup>18</sup> U. Wuggenig, *Eine Transformation des universitären Feldes: Der Bologna-Prozess in Deutschland und seine Vorgeschichte*, [w:] *Humbolts Albtraum...*, s. 124.

<sup>19</sup> R. Fantasia, *Insider-Geschäfte auf dem universitären Markt der USA: Mechanismen der Elitereproduktion*, [w:] *Humbolts Albtraum...*, s. 19 i nast.

<sup>20</sup> U. Wuggenig, *Eine Transformation...*, s. 131-133, 143-145.

<sup>21</sup> *Tamże*, s. 138, 143-144.

Proces boloński pozostawał integralnym elementem strategii lizbońskiej i miał realizować jej cel: sprawienie, by Europa była konkurencyjna, by rozwijała się dynamicznie i w sposób zrównoważony. Działania te miały spotęgować spójność społeczną oraz rozwój zatrudnienia. By oddziaływanie było skuteczne, należało silniej zintegrować politykę edukacyjną ze społeczno-gospodarczą na poziomie państw narodowych oraz procesów europejskich<sup>22</sup>. Nieodzowny okazał się odgórnym politycznym naciskiem ministrów, wspomagający włączenie szkolnictwa wyższego w realizację całościowych koncepcji rozwoju. Analogicznie do innych rynków wewnętrznych, i w tym przypadku konieczna okazała się sprawozdawczość z realizacji uprzednio wyznaczonych celów i osiągnięcia wymaganych standardów. W UE realizuje się tego typu nadzór np. przez europejskie semestry. W ramach nowego podejścia oraz celów strategicznych UE szkolnictwu wyższemu wyznaczono kierunki zmian w sferach dydaktycznej oraz badawczej, nie czyniąc z nich jednakże wartości autotelicznych, lecz nadając im status *poniekąd usługowy*<sup>23</sup>. Celem procesu bolońskiego stało się stworzenie jednolitej, umiędzynarodowionej przestrzeni szkolnictwa wyższego o wysokim wskaźniku mobilności osób, o sile przyciągania atrakcyjnością oferty i jakości studiów. Wiarygodność miała być budowana poprzez transparentność i porównywalność, z kolei kompatybilność z otoczeniem zewnętrznym – poprzez wzajemne uznawanie się i subsydiarne wsparcie<sup>24</sup>.

Niestety, do tej puli atutów środowisko uniwersyteckie zebrało sporo zarzutów o systemowym charakterze.

Tab. 1. Zarzuty wobec procesu bolońskiego i drażliwe obszary nim wywołane

<p>Zarzuty<sup>25</sup> wobec procesu bolońskiego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● jest przykładem autorytarnej polityki typu <i>top-down</i>;</li> <li>● wprowadza logikę rynku do sfery szkolnictwa wyższego;</li> <li>● sprzyja rozwijaniu w szkolnictwie wyższym kultury przedsiębiorczości, zarządzaniu przy wykorzystaniu nauk o zarządzaniu;</li> <li>● sprzyja ekonomizacji kwestii edukacyjnych i badawczych;</li> <li>● nie promuje mobilności studenckiej w oczekiwanym stopniu;</li> <li>● standaryzuje porównywalność dyplomów i studiów nie tyle na bazie ich realnej wartości, ile deklaracji (osiągnięcia) efektów kształcenia.</li> </ul>	<p>Drażliwe obszary wywołane procesem bolońskim<sup>26</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● naruszenie struktury studiów i zmodyfikowanie celów nauczania;</li> <li>● utrata zaufania do środowiska w zakresie celów i jakości kształcenia;</li> <li>● rozwój biurokracji i przewaga pionu administracyjno-biurokratycznego;</li> <li>● wprowadzenie wewnętrznych mechanizmów zarządzania jakością oraz zewnętrznej (i kosztownej) oceny jakości studiów i nauczania;</li> <li>● uzależnienie finansowania od wyników w sferze badawczej oraz dydaktycznej;</li> <li>● konkurencja pomiędzy uczelniami.</li> </ul>
---	---

Źródło: opracowanie własne.

<sup>22</sup> S. Garcia, *Die Konstruktion des europäischen Hochschulraums*, [w:] *Humbolts Altraum...*, s. 63-64.

<sup>23</sup> U. Wuggenig, *Eine Transformation...*, s. 123-124, 147; S. Garcia, *Die Konstruktion...*, s. 68.

<sup>24</sup> F. Schultheis, *Ein Resümee: Welche Universität für welches Europa?*, [w:] *Humbolts Altraum...*, s. 188-189.

<sup>25</sup> *Tamże*, s. 189-190.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 189.

Powyższy wykaz zarzutów wydaje się uzasadniać stwierdzenie, że proces boloński jest nie tylko funkcją europeizacji i neoliberalnej globalizacji szkolnictwa wyższego. Przyczynia się on do zmiany kultury akademickiej i, szerzej, intelektualnej<sup>27</sup>. Zmienia on również status nauki, szkół wyższych oraz samych akademików. Krytycy opisywanych przeobrażeń dostrzegają zmianę ról i ograniczenie niezależności wewnętrznej oraz zewnętrznej, postrzegania i społecznej pozycji. Owe przemiany są konsekwencją ewolucji otoczenia uczelni, która niesie ze sobą szereg nakładających się zjawisk: urynkowanie, popularyzacja ryzyka, usieciowienie, zmiany modelu zarządzania państwem<sup>28</sup>. Procesy te skutkują przesunięciem uprawnień i władzy pomiędzy sferą polityki i ekonomii, przestrzenią krajową i ponadnarodową. Znajduje to odbicie również w szkolnictwie wyższym i wyraża się nie tyle prostym i namacalnym odebraniem uprawnień uczelniom, ile przydzieleniem im nowych zadań i ról, zobowiązaniem do konsultacji i do (zinstytucjonalizowanej) kooperacji z otoczeniem społeczno-gospodarczym, do sprawozdawczości, do poddawania się zewnętrznej ocenie<sup>29</sup>.

Krytycy dostrzegają w procesie bolońskim słabości i uchybienia o charakterze systemowym. Zarzuca się mu brak prawnej i akademickiej legitymizacji, szybkie tempo wprowadzanych zmian z pominięciem środowiskowych konsultacji, biurokratyzację. Proces boloński zredukował przestrzeń wolności nauczania i jednocześnie stanowił prawny gorset w odniesieniu do struktury studiów. Standaryzując poziom dyplomowania, sprowadzono uniwersytety do roli „szkółek”; w ramach postępowania akredytacyjnego stwierdza się ponadto, iż szkoły „mniejszego formatu” również zapewniają kształcenie na wymaganym „jakościowym” akademickim poziomie. Dla sceptyków nie do końca przekonujące były zmiany dokumentujące poziom nauczania, inkluzyjność studiów, pułap mobilności studentów i nauczycieli. Podkreślają oni jednocześnie fundamentalną zmianę autonomii pojedynczych naukowców w niezależność instytucjonalną uczelni. Ale i ona jedynie zmieniła adresata lojalności. Niezależność od państwa przeszła w uzależnienie od sfery finansowo-gospodarczej, co nie powinno dziwić z uwagi na fakt, że obecnie polityka jeszcze wyraźniej stała się funkcją ekonomii. Takie nowe usytuowanie szkoły wyższej klóci się z jej dotychczasową specyfiką jako instytucji autonomicznej, samorządnej, zdecentralizowanej na poziomie jednostek dydaktyczno-badawczych zagospodarowujących określony obszar wiedzy<sup>30</sup>. Utrata niezależności widoczna jest w pewnym względzie we wprzęgnięciu środowiska akademickiego w realizację strategicznych wyzwań Europy na rzecz rozwoju społeczeństwa kognitywnego i gospodarki opartej na wiedzy.

Uniwersytety od przynajmniej dwóch dekad podlegają silnym procesom umasowienia przy jednoczesnym nieproporcjonalnie niższym wsparciu finansowym ze strony

<sup>27</sup> F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, *Konstruktion und Folgen eines europäischen Hochschulsystems*, [w:] *Humbolts Altraum...*, s. 7-18.

<sup>28</sup> F. Schultheis, *Ein Resümee...*, s. 188-189.

<sup>29</sup> B. Kaufmann, *Akkreditierung als Mikropolitik. Zur Wirkung neuer Steuerungsinstrumente an deutschen Hochschulen*, Wiesbaden 2012, s. 11-12.

<sup>30</sup> U. Wuggenig, *Eine Transformation...*, s. 148-153.



instytucji państwa i presji społeczno-gospodarczej na dostarczanie wykwalifikowanej kadry. Niestety nie wszędzie udało się pogodzić szerokie otwarcie wrót rekrutacyjnych poprawiające współczynniki skolaryzacji z zachowaniem należytej jakości nauczania i przekazywania wymaganych kompetencji. Dlatego w szkołach wyższych należy widzieć nie tylko sprawcę tego stanu rzeczy, lecz także ofiarę strukturalnego niezawinionego niedopasowania.

\*

Ostatnie dekady rozwoju szkolnictwa wyższego pozwalają patrzeć nań jak na każdy inny rynek wewnętrzny UE, podlegający procesom europeizacji. Cechuje go podobna ścieżka rozwoju, można go opisać przy pomocy tych samych pojęć. W tym rozwoju zmianie uległy usytuowanie i rola państw narodowych względem kształtowania niezależnej polityki edukacyjnej i badawczej. Państwa narodowe zachowały wprawdzie swą podstawową podmiotowość w sferze stanowienia prawa i nadzoru, jednakże w wielu aspektach są one jedynie przeniesieniem na grunt narodowy przepisów czy wręcz standardów europejskich/unijnych (np. ramy podziału, punkty ECTS, uznawanie kwalifikacji spoza szkolnictwa wyższego, poddawanie się akredytacji z uwzględnieniem ESG). Wskutek realizacji projektów społecznej modernizacji, obejmujących czynnik wiedzy i wykształcenia, zauważalny jest proces transferu kompetencji zarówno do instytucji unijnych, jak i w ramach układu sieciowego. Skutkuje to rozproszeniem uprawnień, władzy i wpływu. Z uwagi na fakt postulowanego wiązania kształcenia z potrzebami społecznego środowiska powinno się dążyć nie tyle do ujednolicania, ile do harmonizacji i, na tej podstawie, do wewnątrz- i zewnątrzsystemowej konkurencyjności.

Szkolnictwu akademickiemu wyznaczono jednocześnie kilka ról do odegrania. W stosunku do społeczeństwa i nauki opisuje je obowiązek rozwijania kapitału intelektualnego i społecznego, poszerzania zasobów wiedzy i doskonalenia poznania naukowego. Wzmocniono dostęp do systemów nauczania na kolejnych jego poziomach, szczególnie przez pryzmat europejskich wartości społecznych, czyniąc z dobrego dyplomu przesłankę lepszej pracy, wynagrodzenia, wyrównanego statusu. Wiedza i umiejętności traktowane jako dobro i środek dla inkluzji społecznej oraz ekonomicznego bezpieczeństwa stały się równocześnie istotnym czynnikiem rozwoju gospodarki i procesów modernizacji. Siłą rzeczy musiał spowszechnić dyplom ukończenia szkoły wyższej. Ale czy się zdewałował?

Proces boloński z upływem czasu stawał się instrumentem tworzenia i oddziaływania EOSW. Na tym polu do głosu doszły ekonomia i nauki o zarządzaniu. Zmianie uległa relacja uniwersytetu z otoczeniem, przyjmując postać kooperacyjną i konsensualną. Widoczne było także urynkowanie i zderegulowanie szeregu aspektów<sup>31</sup>. W sposób naturalny otworzyło to przestrzeń do rywalizacji pomiędzy uczelniami o studentów,

<sup>31</sup> P. Teixeira, *The Tortuous Ways of the Market: Looking at the European Integration of Higher Education from an Economic Perspective*, „LEQS Paper”, nr 56, London 2013.

o dostęp do środków niezbędnych na badania naukowe i działalność publikacyjną, o pozycjonowanie na listach rankingowych.

## BIBLIOGRAFIA

- Borchardt K.-D., *ABC prawa Unii Europejskiej*, Luksemburg 2011.
- Börsch F., *Standards für Akkreditierungsverfahren. Akkreditierungsrat*, [w:] *Internationalisierung = Evaluation + Akkreditierung? 3. Nationales Expertenseminar zur Qualitätssicherung Bonn, Wissenschaftszentrum, 7./8. September 2000*, „Beiträge zur Hochschulpolitik” 2001, nr 8.
- Chmielecka E., *Proces boloński i krajowe ramy kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego*, „Studia BAS” 2013, nr 3.
- Deklaracja Bolońska Szkolnictwo Wyższe w Europie Wspólna Deklaracja Europejskich Ministrów Edukacji, zebranych w Bolonii 19 czerwca 1999.*
- Fantasia R., *Insider-Geschäfte auf dem universitären Markt der USA: Mechanismen der Elitereproduktion*, [w:] *Humbolts Altraum. Bolonga-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008.
- Garcia S., *Die Konstruktion des europäischen Hochschulraums*, [w:] *Humbolts Altraum. Bolonga-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008.
- Kaufmann B., *Akkreditierung als Mikropolitik. Zur Wirkung neuer Steuerungsinstrumente an deutschen Hochschulen*, Wiesbaden 2012.
- Montlibert Ch. de, *Universitätsreform und Begriffspolitik*, [w:] *Humbolts Altraum. Bolonga-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008.
- Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010.
- Ribhegge H., *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Heidelberg 2011.
- Schreier G., *Qualitätssicherung als nationale Aufgabe mit europäischer Perspektive. Projekt Qualitätssicherung der Hochschulrektorenkonferenz*, [w:] *Internationalisierung = Evaluation + Akkreditierung? 3. Nationales Expertenseminar zur Qualitätssicherung Bonn, Wissenschaftszentrum, 7./8. September 2000*, „Beiträge zur Hochschulpolitik” 2001, nr 8.
- Schultheis F., *Ein Resümee: Welche Universität für welches Europa?*, [w:] *Humbolts Altraum. Bolonga-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008.
- Schultheis F., Cousin P.-F., Roca i Escoda M., *Konstruktion und Folgen eines europäischen Hochschulsystems*, [w:] *Humbolts Altraum. Bolonga-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008.
- Sroka J., Herbut R., Sula P., *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Raport z badań*, Warszawa 2004.
- Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) Approved by the Ministerial Conference in May 2015. III. Annex: Summary list of standards.*
- Szeląg K., *Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*, cz. II, „Bank i Kredyt” 2003, kwiecień.

- Teixeira P., *The Tortuous Ways of the Market: Looking at the European Integration of Higher Education from an Economic Perspective*, „LEQS Paper”, nr 56, London 2013.
- Tomaszewski K., *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*, „Studia Europejskie” 2003, t. 2.
- Traktat o Unii Europejskiej – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony*, Dz.U. UE 2004, 90.864/30.
- Weishaupt J.T., *Die Offene Methode der Koordinierung in der deutschen Sozialpolitik: Trojanisches Pferd, sozialpolitischer Beschleuniger oder vertane Chance?*, „Zeitschrift für Sozialreform” 2013, vol. 59, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0104>.
- Westerheijden D., *Akkreditierung im europäischen Kontext. Neuere Entwicklungen der Qualitätssicherung im europäischen Hochschulraum*, [w:] *Handbuch der Akkreditierung von Studiengängen. Eine Einführung für Hochschule, Politik und Berufspraxis*, red. F. Bretschneider, J. Wildt, Bielefeld 2007.
- Wuggenig U., *Eine Transformation des universitären Feldes: Der Bologna-Prozess in Deutschland und seine Vorgeschichte*, [w:] *Humbolts Albtraum. Bologna-Prozess und seine Folgen*, red. F. Schultheis, P.-F. Cousin, M. Roca i Escoda, Konstanz 2008.

---

**Dr hab. Krzysztof SZEWIOR**, absolwent politologii, pracownik Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych, KNP PAN, PKA. Praca naukowa oraz na polu dydaktycznym koncentruje się na zagadnieniach społecznych państw niemieckiego obszaru językowego oraz Unii Europejskiej. Szczególnymi obszarami badawczymi są: model społeczny w procesach transformacji systemowej; szkolnictwo wyższe w kontekście Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego.



**Barbara CURYŁO**

Uniwersytet Opolski

[bcurylo@uni.opole.pl](mailto:bcurylo@uni.opole.pl)

## „DYPLOMATYCZNA REPUBLIKA EUROPY”?

### ROZWAŻANIA NA TEMAT WPŁYWU WYBRANYCH ROZWIĄZAŃ LIZBOŃSKICH NA DYPLOMACJĘ UE W MULTILATERALNYM ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM

**ABSTRACT** ‘Diplomatic Republic of Europe’? Reflections on the impact of selected Lisbon solutions on EU diplomacy in a multilateral international environment

The aim of the reflections in this article is to analyze the impact of selected institutional solutions adopted by the Treaty of Lisbon on the EU diplomacy in contemporary international relations. The article does not refer to all regulations that concern broadly defined EU External Policy, but those which, by the nature of their connections, content of competence and meaning, became the object of special interest of the treaty architects and whose implementation was to counteract deficits in continuity, coherence and leadership in EU External Policy in pre-Lisbon period. This assumption determined the structure of the article in which, after a brief reflection on the EU nature in context of the nature of contemporary international relations, the deficits in the institutional order of the EU External Policy before the Lisbon Treaty were analyzed and then they were confronted with treaty reforms.

**Key words:** Lisbon Treaty, EU diplomatic system, EU External Policy

**Słowa kluczowe:** traktat lizboński, system dyplomatyczny UE, polityka zewnętrzna UE

## WPROWADZENIE

W kontekście reform wprowadzonych przez traktat lizboński Brian Hocking i Michael Smith piszą o polityce zewnętrznej UE w kategorii systemu dyplomatycznego (*EU Diplomatic System*)<sup>1</sup>. Jest to o tyle znamienne, że pojęcia związane z szeroko pojętą dyplomacją odnoszone są zazwyczaj do państw aniżeli innych struktur międzynarodowych. Historia Unii Europejskiej potwierdza jednak obszernie diagnozowane w literaturze przemiany w sferze dyplomacji, które doprowadzają do faworyzowania podmiotów innych niż państwa i generowania mechanizmów odbiegających od ram państwowcentrycznych. Z tego względu dyplomacja UE, traktowana jako „postmodernistyczna”, wpisuje się w tendencje międzynarodowe i uzasadnia aspiracje i uczestnictwo UE w relacjach ze środowiskiem zewnętrznym. Jednocześnie uczestnictwo to znamionuje dysonans między niewątpliwym potencjałem UE, docenionym również przez jej partnerów zewnętrznych, czego wyrazem są ich wyraźne oczekiwania, a jej wielokrotnie ułomną efektywnością w działaniu. Przyczyn tego dysonansu dopatrywać się można w aranżacji instytucjonalnej polityki zewnętrznej UE, która jest emanacją celów, interesów, możliwości i zależności między wszystkimi, którzy wpływają na jej kształt.

Celem rozważań w niniejszym artykule jest analiza wpływu wybranych rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w traktacie lizbońskim na dyplomację UE we współczesnych stosunkach międzynarodowych. W założeniu artykuł nie odnosi się do wszystkich regulacji, które dotyczą szeroko pojętej polityki zewnętrznej UE, ale tych, które naturą swoich powiązań, treści kompetencji i znaczenia stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania ze strony architektów traktatu i których implementacja miała przeciwdziałać diagnozowanemu w systemie przedlizbońskim brakom spójności, przywództwa i w kontynuacji w jej polityce zewnętrznej. Takie założenie zdeterminowało konstrukcję artykułu, w którym – po krótkiej refleksji na temat natury UE wpisującej się w naturę współczesnych stosunków międzynarodowych – poddano analizie wskazane powyżej luki w układzie instytucjonalnym polityki zewnętrznej UE przed traktatem lizbońskim, a następnie skonfrontowano je z reformami traktatowymi. Refleksje końcowe przynoszą dwuznaczne wnioski, przy uznaniu bowiem rozwiązań lizbońskich za zasadne i ciekawe, jednocześnie należy stwierdzić, że skutkują one rezultatami zarówno funkcjonalnymi, jak i dysfunkcjonalnymi, co wydaje się nieuchronną konsekwencją unijnej wielopłaszczyznowości i wieloaktorowości.

## UNIA EUROPEJSKA W MULTILATERALNYM ŚRODOWISKU MIĘDZYNARODOWYM

W odniesieniu do szeroko pojętej unijnej polityki zewnętrznej Simon Duke w 2002 r. użył pojęcia „dyplomatyczna republika europejska” (*Diplomatic Republic of*

<sup>1</sup> B. Hocking, M. Smith, *The Diplomatic System of the EU. Concepts and Analysis*, [w:] *The Diplomatic System of the European Union. Evolution, Change and Challenges*, red. M. Smith, S. Keukeleire, S. Vanhoonaeker, New York 2016, s. 12-13.

Europe)<sup>2</sup>. W szeregu ram definicyjnych Unia Europejska jest rozpatrywana jako: sub-system stosunków międzynarodowych, który oznacza „wewnętrzne” relacje między podmiotami konstytuującymi UE, jak również ich zdolność do kolektywnego działania zewnętrznego; element szerszych procesów międzynarodowych, które odnoszą się do prawnych, instytucjonalnych oraz politycznych mechanizmów, za pomocą których uczestnicy stosunków międzynarodowych reagują na konflikty międzynarodowe i problemy ekonomii politycznej; i wreszcie znacząca siła (*major power*), która ma wpływ na stosunki międzynarodowe, kreuje swojej otoczenie zewnętrzne i zajmuje stosowną pozycję międzynarodową w odniesieniu do swojego potencjału, aspiracji i oczekiwań środowiska międzynarodowego<sup>3</sup>.

Skąd zatem te peregrynacje definicyjne na temat Unii Europejskiej, uczestnika stosunków międzynarodowych, który dopiero w trakcie lizbońskim uzyskał pełną podmiotowość prawnomiędzynarodową<sup>4</sup>, skutkującą faktycznymi atrybutami międzynarodowymi, tj. m.in. prawem legacji czy zdolnością do zawierania umów międzynarodowych etc.<sup>5</sup> Umiejscawianie UE w pryzmatach międzynarodowych wynika z co najmniej dwóch zasadniczych uwarunkowań: przemian we współczesnej dyplomacji oraz natury samej UE.

Jak wskazuje Mladen Andrić, system dyplomacji westfalskiej stopniowo ustępuje miejsca dyplomacji płaszczyzn i wartości ponadnarodowych<sup>6</sup>. W literaturze diagnozuje się szereg trendów, które potwierdzają tę obserwację<sup>7</sup>. W pierwszej kolejności należy wskazać, że dzisiejsze procesy dyplomatyczne angażują znacznie większą liczbę uczestników, których zróżnicowanie oraz różnorodność interesów (często wykraczających poza sferę tzw. *high politics*) powoduje, że współczesna dyplomacja staje się procesem wielopłaszczyznowym, wykraczającym poza tradycyjne marginesy szkieletowane przez państwa. W rezultacie dochodzi do ewolucji roli narodowych służb dyplomatycznych, które stają przed koniecznością adaptacji do współczesnej/współczesnych areny/aren czy sieci dyplomatycznych (*diplomatic networks*). Konieczność adaptacji generuje zmiany w demarkacji ról i tożsamości dyplomatów, którzy nie są już wyłącznie utożsamiani

<sup>2</sup> S. Duke, *Preparing for European Diplomacy?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 5, s. 850, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00400>.

<sup>3</sup> C. Hill, M. Smith, S. Vanhoonacker, *International Relations and the European Union: Themes and Issues*, [w:] *International Relations and the European Union, Third Edition*, red. ciż, Oxford 2017, s. 9.

<sup>4</sup> Warto podkreślić, że osobowość prawną posiadały Wspólnoty Europejskie na mocy art. 210 traktatu o WE. Zob. szerzej: E. Latoszek, *Polityka traktatowa Wspólnot Europejskich wobec krajów trzecich*, „International Journal of Management and Economics” 1997, nr 3, s. 42. W wyniku ustaleń traktatu z Maastricht, tj. głównie powołania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Unia Europejska stała się uczestnikiem stosunków międzynarodowych, ale bez osobowości prawnej, działając na podstawie umowy międzynarodowej pomiędzy państwami członkowskimi.

<sup>5</sup> Zob. więcej: S.B. Rasmussen, *EU Diplomacy after Lisbon: Institutional Innovation, Diplomatic Practices and International Strategy*, „Romanian Review of Social Sciences” 2014, nr 7, s. 44.

<sup>6</sup> M. Andrić, *Public Diplomacy in the CEI Area: Some Reflections*, [w:] *Diplomatic Academy Proceedings*, red. tenże, A. Gustović-Ercegovac, Zagreb 2012, s. 14.

<sup>7</sup> S. Keukeleire, M. Smith, S. Vanhoonacker, *The Emerging EU System of Diplomacy: How Fit for Purpose?*, „Policy Paper” 2010, nr 1, s. 1-2.

z członkami korpusu dyplomatycznego państw, ale mogą funkcjonować w różnych sieciach dyplomatycznych w ramach zróżnicowanych kultur dyplomatycznych. W tym kontekście jako strategiczną zmianę w stosunkach międzynarodowych wskazuje się dynamiczną rywalizację dyplomacji o charakterze państwowcentrycznym (*state-centred diplomacy*) i dyplomacji integratywnej (*integrative diplomacy*), która w przeciwieństwie do tej pierwszej zakłada takie jakości w dyplomacji, jak: szereg płaszczyzn władzy i legitymacji, włączanie aktorów pozapaństwowych w procesy decyzyjne, redefinicja tradycyjnych ról i granic dyplomatycznych, wielokierunkowy przepływ i zarządzanie informacją w obiegu międzynarodowym etc.<sup>8</sup>

W odniesieniu do powyższego Knud Erik Jørgensen i Ben Rosamond stwierdzają, że zintegrowana Europa stanowi regionalne laboratorium globalnych przemian z racji tego, że UE stała się bytem „wieloaktorowym” (*multi-actor*), wielopłaszczyznowym (*multi-level*) i „wieloprocessowym” (*multi-process*)<sup>9</sup>. Suma tych „wielości” znajduje odzwierciedlenie w modelu pluralistycznym, którego użył Jan Zielonka do opisu UE. Właściwościami tego modelu są m.in. wzajemna penetracja różnych politycznych jednostek na różnych płaszczyznach (np. zróżnicowane reżimy decyzyjne w zależności od obszarów integracyjnych, procesy europeizacji w wymiarze *bottom-up* i *top-down* – uzup. B.C.), elastyczne definiowanie suwerenności (np. delegowanie kompetencji przez państwa członkowskie do instytucji UE – uzup. B.C.), społeczna i kulturowa różnorodność<sup>10</sup>. Z tego względu Unia Europejska jest często określana jako system rządzenia wielopoziomowego, którego cechy konstytutywne to: *kooperacyjny sposób podejmowania decyzji, brak ścisłego centrum decyzyjnego (rządu), rozproszenie procesu decyzyjnego, niedysponowanie aparatem siły, dopuszczanie do procesu podejmowania decyzji aktorów państwowych i niepaństwowych, determinowanie współdziałania aktorów państwowych i niepaństwowych, posiadanie cech bardziej regulacyjnych i redystrybucyjnych niż stabilizacyjnych, obejmowanie mechanizmów formalnych oraz mechanizmów nieformalnych*<sup>11</sup>.

Te jakości decydują, że Unia Europejska wydaje się strukturą predysponowaną nie tylko do obecności, ale też aktywnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. I faktycznie, zarówno ze względu na powyższe cechy i własne ambicje, jak również oczekiwania środowiska międzynarodowego Unia Europejska aspiruje do wypełniania kryteriów, które charakteryzują aktora międzynarodowego, tj. m.in.: zdolność do wyodrębnienia się spośród innych podmiotów, jak i własnego środowiska międzynarodowego;

<sup>8</sup> Zob. szerzej: B. Hocking [i in.], *Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21<sup>st</sup> century. Report no. 1*, The Hague 2012, s. 23.

<sup>9</sup> K.E. Jørgensen, B. Rosamond, *Europe: Regional Laboratory for Global Polity*, „CSGR Working Paper” 2001, nr 71/01, s. 6. Zob. też: B. Hettne, F. Söderbaum, *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, „European Foreign Affairs Review” 2005, vol. 10, nr 4, s. 535-536.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: J. Zielonka, *Plurilateral Governance in the Enlarged European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, nr 1, s. 193, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00708.x>.

<sup>11</sup> J. Ruskowski, *Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu*, [w:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. tenże, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 10.



autonomiczność rozumiana jako możliwość tworzenia własnego prawa i podejmowania samodzielnych decyzji; umiejętność komunikacji i negocjacji z otoczeniem międzynarodowym w wyniku dysponowania m.in. adekwatnymi strukturami instytucjonalnymi<sup>12</sup>. Stąd też w literaturze wnioskuje się, że aktywność zewnętrzna UE w obszarach takich, jak handel, polityka rozwojowa, pomoc humanitarna<sup>13</sup>, wspieranie demokracji i praw człowieka czy zmiany klimatyczne<sup>14</sup>, pozwala definiować ją w kategoriach aktorstwa międzynarodowego. Dominuje jednak przekonanie, że działania wewnętrzne UE najlepiej przejawiają się w roli, którą UE niejako sama sobie sformułowała, tj. przekonania środowiska międzynarodowego, że jako „czempion multilateralizmu”<sup>15</sup>, którego sukces integracyjny jest uznany przez partnerów zewnętrznych (nawet Chiny) za bezprecedensowy<sup>16</sup>, może stanowić model stosunków międzynarodowych opartych na dialogu, konsensusie, współzależności i instytucjonalizacji<sup>17</sup>.

Niemniej jednak działań zewnętrznych UE, nawet w kontekście tych kategorii, nie można uznać za kompletną emanację jej możliwości międzynarodowych, zarówno bowiem same aspiracje UE, jak i oczekiwania zewnętrzne stawiały jej bardziej „ambitne” zadania, jak aktywne przeciwważenie unilateralności USA czy mediowanie i rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych<sup>18</sup>. Jako jedną z przyczyn generujących dysonans między potencjałem i ambicjami a efektywnością wskazuje się unijny układ instytucjonalny, który ujawnia nie tylko multilateralną naturę UE, ale również naturę relacji, motywacji i interesów podmiotów ją tworzących i determinujących.

## INSTYTUCJONALNA ARANŻACJA POLITYKI ZEWNĘTRZNEJ UE PRZED TRAKTATEM LIZBOŃSKIM

Układ instytucjonalny, który miał służyć jako *modus operandi* polityki zewnętrznej UE, był stopniowo, lecz konsekwentnie rozwijany od lat 50. XX w.<sup>19</sup> Właściwe sobie kontury przyjął w Jednolitym akcie europejskim, traktacie z Maastricht oraz traktacie am-

<sup>12</sup> C. Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 3, s. 309, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>.

<sup>13</sup> A. Michalski, *The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion*, [w:] *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, red. J. Melissen, London 2007, s. 136.

<sup>14</sup> S.B. Rasmussen, *Discourse Analysis of EU Public Diplomacy. Messages and Practices*, The Hague 2009, s. 2, 16.

<sup>15</sup> P. Fiske de Gouveia, *European Infopolitik. Developing EU Public Diplomacy Strategy*, London 2005, s. 3.

<sup>16</sup> Zob. E. Basker, *EU Public Diplomacy*, [w:] *The Present and Future of Public Diplomacy. A European Perspective. The 2006 Madrid Conference on Public Diplomacy*, red. J. Noya, Madrid 2006, s. 31.

<sup>17</sup> S.B. Rasmussen, *Discourse Analysis...*, s. 10.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: C. Hill, *The Capability-Expectations Gap...*, s. 312-314.

<sup>19</sup> W 1954 r. utworzono Biuro Informacyjne EWWiS w Waszyngtonie, które było pierwszym przedstawicielstwem Wspólnoty poza Europą. Zob. szerzej: B. Surmacz, *Dyplomacja Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe oblicza dyplomacji*, red. taż, Lublin 2013, s. 322-323.

sterdamskim. Kontury, o których mowa, dotyczą rozdziału stosunków zewnętrznych UE na dwa obszary, wspólnotowy i międzyrządowy, które w Traktacie o Unii Europejskiej przyjęły formę filarów. Do pierwszego filaru zaklasyfikowano handel, pomoc rozwojową i humanitarną oraz rozszerzenia, natomiast w filarze międzyrządowym ulokowano stosunki polityczne. Rolę sprawczą w filarze wspólnotowym odgrywała Komisja Europejska, w ramach której w 1994 r. utworzono Skonsolidowaną Służbę Zewnętrzną (składającą się z urzędników dyrekcji „zainteresowanych” sprawami wewnętrznymi i podległą Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych) i której delegacje pełniły funkcję unijnej służby dyplomatycznej. Filar międzyrządowy został umocowany jako bastion państw członkowskich z instytucją prezydencji jako reprezentanta UE na zewnątrz. Z racji struktury filarowej każda z tych powyższych dziedzin objęta była odmiennym reżimem decyzyjnym. W 1997 r. architekci traktatu amsterdamskiego utworzyli stanowisko wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, który miał stać się „głosem Europy” i wraz z państwem sprawującym przewodnictwo w UE reprezentować ją na zewnątrz<sup>20</sup>.

Delimitacja obszarów aktywności międzynarodowej UE na poziom wspólnotowy i międzyrządowy była wynikiem permanentnej rywalizacji państw członkowskich (także między państwami członkowskimi) i instytucji UE o wpływy sprawcze w integracji europejskiej. W przypadku polityki zewnętrznej UE tarcia te były szczególnie turbulentne z racji faktu, że w przekonaniu większości państw, głównie tych ambitnych i aktywnych międzynarodowo, zwłaszcza polityka zagraniczna powinna pozostać domeną suwerennych kompetencji państwa, które wraz z pogłębianiem zobowiązań integracyjnych sukcesywnie topniały.

Model ten, będący emanacją kluczowych dylematów państw członkowskich odnośnie do polityki zewnętrznej UE, okazał się konstrukcją tyleż kompromisową, co niewystarczającą w sensie efektywności, co stało się głównym motorem późniejszych ambicji reformatorskich. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się w jego brakach systemowych, wśród których jako te najbardziej strategiczne Sophie Vanhoonacker i Karolina Pomorska wymieniają luki w trzech obszarach: kontynuacji (*lack of continuity*), spójności (*lack of coherence*) i przywództwa (*lack of leadership*)<sup>21</sup>.

Źródła luk w kontynuacji diagnozuje się w systemie rotacyjnej prezydencji, który w pełni obrazuje następstwa kompromisowej natury modelu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Z jednej strony system ten zapewniał państwom członkowskim możliwość kreowania agendy międzynarodowej UE, co umożliwiało im hierarchizację priorytetów unijnych przez pryzmat własnych interesów narodowych, jak również przekładało się na satysfakcję prestiżową na arenie międzynarodowej. W tym sensie sześciomiesięczna prezydencja, choć stanowiąca wyzwanie polityczne, instytucjonalne i logistyczne, stawiała sprawującą ją państwo członkowskie w roli jednego z kluczowych motorów integracji. Niezależnie od potencjału i pozycji międzynarodowej państwa

<sup>20</sup> Tamże, s. 324-325.

<sup>21</sup> S. Vanhoonacker, K. Pomorska, *EU Diplomacy: The Legacy of the Ashton Era*, [w:] *The Diplomatic System of the European Union...*, s. 50-51.

członkowskie doceniały tę formę łączenia „obowiązków integracyjnych” z możliwością realizacji własnej wizji kierunków integracji i ich dynamiki. Z drugiej strony system rotacyjny skutkował częstymi zmianami na szeregu płaszczyzn decyzyjnych oraz zmianami w hierarchii priorytetów, co zmuszało partnerów zewnętrznych UE do permanentnej adaptacji do zmieniających się interlokutorów oraz płynnej koniunktury. W takim układzie Sekretariat Rady, jako instytucja stała, stawał wielokrotnie przed koniecznością przetrwania mostów między prezydencjami, co okazywało się często zadaniem syzyfowym<sup>22</sup>.

Luki w spójności wynikały z wieloaktorowej natury Unii Europejskiej, która wiąże się z dużą liczbą państw członkowskich o zróżnicowanej pozycji i potencjale skutkującymi różnymi interesami i zobowiązaniami międzynarodowymi oraz różnej percepcji wagi i znaczenia działań i obszarów wchodzących z zakres polityki zewnętrznej UE. W konsekwencji aktorstwo UE można rozpatrywać w sposób dualny: zewnętrzny i wewnętrzny. W wymiarze zewnętrznym państwa trzecie współpracujące z UE w różnych obszarach „doświadczały” jej jako aktora, natomiast poziom wewnętrzny był zdecydowanie bardziej skomplikowany, zakładał bowiem dialektyczne relacje między kolektywną polityką zewnętrzną UE a narodowymi politykami zagranicznymi państw członkowskich<sup>23</sup>. Stan tych złożonych relacji Duke scharakteryzował jako *intermestic*, rozumiany jako „międzynarodowo-narodowy”, co miało szereg konsekwencji, w tym tę najważniejszą, polegającą na tym, że UE musiała prowadzić nie tylko politykę zewnętrzną wobec stron trzecich, ale również względem własnych państw członkowskich i ich obywateli, głównie w celu przekonania ich do jej zasadności i legitymacji<sup>24</sup>.

Tak skonstruowany system skutkował zatem kolejnym brakiem, który wydaje się szczególnie strategiczny w przypadku polityki zewnętrznej, a mianowicie luką/lukami w przywództwie. Jak wskazano powyżej, system prezydencji dawał państwom członkowskim możliwość operowania na czele UE w środowisku międzynarodowym, ale nie każde państwo było w stanie sprawować silne przywództwo w ramach prezydencji. Jednocześnie, jak wskazuje Beata Surmacz, rozwiązania amsterdamskie wywołały dualizm w kwestii reprezentacji zewnętrznej UE, skutkujący problemami *sporów kompetencyjnych między Komisją, odpowiedzialną za całokształt polityki zewnętrznej (głównie gospodarczej), a Sekretariatem Rady, odpowiedzialnym za wcielanie w życie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wysoki przedstawiciel, z okrojonymi traktatowo kompetencjami i uzależniony od państw członkowskich, a także posiadający słabe zaplecze instytucjonalne i finansowe, nie uzyskał wpływów porównywalnych z silną zewnętrzną pozycją Komisji, a tym samym nie stał się „głosem Europy” w jej stosunkach ze światem zewnętrznym*<sup>25</sup>. Z tego względu przywództwo w Unii Europejskiej pozostawało

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> S. Lehne, *EU – Actor or Toolbox? How Member States Perceive the EU’s Foreign Policy*, [w:] *Europe in the World. Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, red. A. Hug, London 2013, s. 16.

<sup>24</sup> S. Duke, *The European External Action Service and Public Diplomacy*, The Hague 2013, s. 3, *Discussion Papers in Diplomacy*, 127.

<sup>25</sup> B. Surmacz, *Dyplomacja Unii...*, s. 326.

*fragmentaryczne, determinowane przez brak strategicznego podejścia państw członkowskich*<sup>26</sup>. To z kolei pogłębiało wspomniany już dysonans, który wytwarzał się zarówno w samej Unii, jak i u jej zewnętrznych partnerów, polegający na zderzeniu ambicji międzynarodowych podzielanych przez UE i państwa członkowskie oraz oczekiwań unijnego środowiska międzynarodowego z codzienną praktyką decyzyjną przekładającą się na ich ograniczoną realizację.

## NASTĘPSTWA ZMIAN WPROWADZONYCH PRZEZ TRAKTAT LIZBOŃSKI

W odniesieniu do polityki zewnętrznej UE traktat lizboński wprowadził szereg regulacji, z których te najbardziej strategiczne dotyczyły: zniesienia instytucji rotacyjnej prezydencji, powołania stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, którego zadaniem jest reprezentowanie UE na zewnątrz na poziomie głów państw i szefów rządów, wzmocnienia pozycji sekretarza generalnego Rady i zarazem wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB poprzez usytuowanie go jako wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oraz przekształcenia przedstawicielstw KE w delegatury Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Jednocześnie jako jedno z najbardziej innowacyjnych rozwiązań instytucjonalnych wskazuje się powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), której zadanie ma się głównie koncentrować na wspieraniu wysokiego przedstawiciela, bazując na urzędnikach pochodzących z Komisji Europejskiej, Sekretariatu Rady oraz służbach dyplomatycznych państw członkowskich<sup>28</sup>. W tym sensie, jak wskazuje Caterina Carta, ESDZ jest strukturą *sui generis*, pozycjonującą się jako instytucjonalny pomost w wyniku angażowania pracowników ze wskazanych powyżej środowisk instytucjonalnych<sup>29</sup>.

Traktat lizboński stanowi wyraźną cezurę w historii dyplomacji, wprowadza bowiem w Unii Europejskiej system dyplomatyczny, który wychodzi naprzeciw kluczowym dylematom we współczesnych stosunkach międzynarodowych, wynikającym z permanentnego zderzenia się suwerenności z globalizacją, skutkującą m.in. potrzebą określania często wspólnego stanowiska społeczności międzynarodowej<sup>30</sup>. W opinii Jozefa Bátory system ten, zwłaszcza współtworząca go Europejska Służba Działań Zewnętrznych, kładzie podwaliny pod nowe standardy w dyplomacji w kontekście wyzwań współczesności<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> S. Vanhoonacker, K. Pomorska, *EU Diplomacy...*, s. 51.

<sup>27</sup> B. Surmacz, *Dyplomacja Unii...*, s. 328-329.

<sup>28</sup> S. Keukeleire, M. Smith, S. Vanhoonacker, *The Emerging EU System of Diplomacy...*, s. 3.

<sup>29</sup> C. Carta, *The UE's Diplomatic Machinery*, [w:] *Routledge Handbook on the European Union and International Relations. Performance, Policy, Power*, red. K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen, London 2012, s. 46.

<sup>30</sup> A.D. Rotfeld, *Dyplomacja – między suwerennością a globalizacją*, [w:] *Nowe oblicza...*, s. 75.

<sup>31</sup> J. Bátora, *The EEAS: A Vanguard in Diplomatic Organizing?*, [w:] *Europe in the World...*, s. 20.

W literaturze, jak widać, nie brakuje refleksji na temat unikalności dyplomatycznej organizacji UE, jak również krytycznych opinii na temat jej efektywności w kontakcie ze światem zewnętrznym. Warto zatem przyjrzeć się bliżej rozwiązaniom lizbońskim pod kątem opisanych powyżej luk w dotychczasowej unijnej aranżacji dyplomatycznej.

W odniesieniu do luki w kontynuacji kluczowe znaczenie miało zniesienie instytucji rotacyjnej prezydencji, głównie z dwóch powodów. Po pierwsze, Unia Europejska zyskała możliwość budowy długoterminowej agendy własnych międzynarodowych celów i działań, które perspektywą czasową wykraczały poza krótkoterminowe ramy państw sprawujących przewodnictwo. Po drugie, ulokowanie zadań prezydencji w dossier wysokiego przedstawiciela i stałej służby dyplomatycznej przełożyło się na ciągłość decyzyjną w unijnej dyplomacji, co okazuje się szczególnie istotne w codziennych kontaktach UE z państwami trzecimi. W wyniku tych dwóch zasadniczych zmian Unia Europejska mogła rozpocząć proces przekonywania swoich partnerów zagranicznych nie tylko do uznania jej międzynarodowego potencjału, ale również jej determinacji sprawczej i wiarygodności<sup>32</sup>. Zatem w kontekście kontynuacji w agendzie międzynarodowej UE można wnioskować o pozytywnym wpływie rozwiązań lizbońskich w perspektywie długoterminowej. Z drugiej strony w efekcie zmian traktatowych pojawiła się ciekawa zależność polegająca na tym, że wraz ze zniesieniem prezydencji osłabł dynamizm, który stanowił siłę napędową dla państw dysponujących jedynie sześcioma miesiącami na wykonanie „obowiązku” integracyjnego i sfinalizowanie priorytetów własnej agendy<sup>33</sup>.

Kolejną niefunkcjonalną właściwością dyplomacji UE w okresie poprzedzającym traktat lizboński był brak spójności, diagnozowany na kilku strategicznych płaszczyznach: instytucjonalnej (tj. między instytucjami unijnymi mającymi kompetencje i ambicje do prowadzenia polityki zewnętrznej UE), horyzontalnej (tzn. między poszczególnymi obszarami polityk UE, które w pośredni lub bezpośredni sposób wchodziły w optykę polityki zagranicznej UE) oraz wertykalnej (tj. między Unią Europejską a państwami członkowskimi)<sup>34</sup>. W zamierzeniu projektowym traktatu lizbońskiego wzmocnienie spójności na tych poziomach stało się jednym z czołowych wyzwań i bodźcem do wprowadzania określonych rozwiązań.

W ramach płaszczyzny instytucjonalnej kluczową zmianą było połączenie stanowiska komisarza ds. stosunków zewnętrznych z wysokim przedstawicielem ds. WPZiB, mające na celu wykluczenie paraliżującego ząbienia się kompetencji, wyeliminowanie sprzeczności decyzyjnych oraz napięć politycznych wynikających z ewentualnej rywalizacji tych funkcjonariuszy. Niemniej jednak reforma ta skutkuje dla dyplomacji unijnej szeregiem konsekwencji, zarówno natury politycznej, jak i administracyjnej. W pierwszym przypadku reforma sytuuje wysokiego przedstawiciela w środowisku

<sup>32</sup> W wyniku rozwiązań lizbońskich UE była wreszcie w stanie odpowiedzieć na słynny brak jednego numeru telefonu do Europy w razie nagłej konieczności. Zob. więcej: C.J. Bickerton, *Towards a Social Theory of EU Foreign and Security Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02134.x>.

<sup>33</sup> S. Vanhoonacker, K. Pomorska, *EU Diplomacy...*, s. 54.

<sup>34</sup> *Tamże*.

Komisji Europejskiej w roli zarówno jej wiceprzewodniczącego, jak i koordynatora komisarzy, których obszary zarządzania angażowane są w politykę zewnętrzną UE. Takie usytuowanie rodzi polityczne napięcia między tymi aktorami, czego sztandarowym przykładem była pełna problemów współpraca Catherine Ashton z komisarzami ds. handlu; ds. współpracy międzynarodowej, pomocy humanitarnej i reagowania kryzysowego; ds. walutowych i gospodarczych; ds. rozwoju oraz przede wszystkim ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa w okresie zaraz po wejściu w życie założeń traktatowych<sup>35</sup>. W aspekcie administracyjnym spójność miały gwarantować procedury współpracy konsultacji między Komisją Europejską a Europejską Służbą Działań Zewnętrznych<sup>36</sup>, co w założeniu projektowym miało ją wzmocnić, ale w kontekście praktyki codziennej niejednokrotnie skutkuje problematycznie z powodu właściwości opisanych poniżej.

Spójność horyzontalna wiąże się ze spójnością instytucjonalną i dotyczy fundamentalnej właściwości Unii Europejskiej, tj. wieloaspektowości w różnych obszarach jej polityk. W przypadku polityki zewnętrznej, jak również wielu innych, nie można wytyczyć jasnych granic między obszarami, nie tylko definiowanymi tematycznie, ale również administracyjnie oraz politycznie. Z tego względu polityka zewnętrzna UE zajął się z innymi politykami unijnymi, od tych „najbardziej międzynarodowych”, takich jak współpraca międzynarodowa i rozwój, pomoc humanitarna i reagowanie kryzysowe czy polityka sąsiedztwa, aż po te „bardziej wspólnotowe”, takie jak handel<sup>37</sup>. Efektem tej właściwości może być szum komunikacyjny, nieład decyzyjny oraz ułomna sprawczość. Biorąc pod uwagę negatywne rezultaty powyższych konsekwencji, w polisbońskim systemie dyplomatycznym UE założono pomostową rolę wysokiego przedstawiciela, który wraz z ESDZ ma podejmować strategiczne decyzje, a służby Komisji Europejskiej działają w sferze ich implementacji. Jednak jak wskazuje Adam Hug, Europejska Służba Działań Zewnętrznych sytuuje się jako pomost między płaszczyzną międzyrządową, uosabianą przez Radę, Radę Europejską i państwa członkowskie, a płaszczyzną ponadnarodową, determinowaną przez Komisję Europejską. Z tego względu pozostaje ona areną politycznego napięcia i rywalizacji między tymi dwoma obszarami *tożsamości i odpowiedzialności*<sup>38</sup>.

Jednocześnie należy wskazać, że traktat lizboński nie wniósł zasadniczych zmian do procesu decyzyjnego, który nadal opiera się na odmiennych reżimach decyzyjnych w zależności od obszaru, jak również utrzymany został schemat podziału na zróżnicowane procedury dla dziedzin z zakresu tzw. *high politics* (polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) oraz tzw. *low politics* (handel, rozwój etc.)<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> *Tamże*. Nomenklatura składu tzw. Drugiej Komisji Europejskiej pod przewodnictwem José Manuela Barroso, urzędującej od 9 II 2010 r.

<sup>36</sup> Zob. szerzej: *tamże*, s. 55.

<sup>37</sup> Nomenklatura składu Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera, urzędującej od 1 X 2014 r.

<sup>38</sup> A. Hug, *Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, [w:] *Europe in the World...*, s. 15.

<sup>39</sup> C. Carta, *The UE's...*, s. 46.

Spójność wertykalna okazuje się największym wyzwaniem dla dyplomacji UE opierającej w oparciu o traktat lizboński, i to zarówno w wymiarze *bottom-up*, czyli zależności UE z państwami członkowskimi, jak i *top-down*, tj. zależności państw członkowskich z UE. W art. 24 § 3 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdzono, że państwa członkowskie *popierają aktywnie i bez zastrzeżeń politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie. Państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej siły w stosunkach międzynarodowych*<sup>40</sup>. UE nie dysponuje jednak instrumentami, aby sankcjonować nie-subordynację państw członkowskich<sup>41</sup>.

Rebecca Adler-Nissen stawia w tym kontekście ciekawą tezę, że źródeł problematyczności w spójności wertykalnej w relacjach UE z państwami członkowskimi w zakresie polityki zewnętrznej nie należy szukać wyłącznie w instytucjonalnym wymiarze dyplomacji unijnej czy rozbieżności interesów na płaszczyźnie UE i jej członków, ale również w konkurencji o symboliczną dominację w polityce zagranicznej, która dla państw członkowskich stanowi insygnia suwerennych kompetencji<sup>42</sup>. W tym rozumieniu rozwiązania lizbońskie, zwłaszcza powołanie ESDZ, rzuciły symboliczne wyzwanie monopolowi dyplomatycznemu i konsularnemu państw członkowskich. Z drugiej strony przyczyny niespójności wertykalnej leżą nie tylko po stronie państw członkowskich, ale również Unii Europejskiej. Część państw członkowskich, zwłaszcza małych i średnich, widzi w unijnej polityce zewnętrznej atrybut siły UE oraz ich własnej zwiększonej pozycji międzynarodowej, niemniej jednak częsta połowiczność unijnych działań, przedkładająca sferę deklaratywną nad rzeczywistą praktykę, zmusza aktywniejszych członków do aktywności w innym niż unijny formacie<sup>43</sup>. Frustrację państw członkowskich wzmacniają również turbulencje w samej Unii, głównie echa perturbacji w strefie euro, co w opinii Stefana Lehne prowadzi do stopniowej „denacjonalizacji” ich polityk zagranicznych<sup>44</sup>.

Ostatnim brakiem diagnozowanym w przedlizbońskiej unijnej dyplomacji była luka w przywództwie, która jest szczególnie dotkliwa dla uczestnika stosunków międzynarodowych takiego jak Unia Europejska, którego potencjał, specyficzna natura i aspiracje współgrają ze zmianami we współczesnej dyplomacji. Vanhoonacker i Pomorska wyróżniają dwa typy przywództwa w UE: przywództwo zewnętrzne, które odnosi się do stosunków UE ze stronami trzecimi, oraz przywództwo wewnętrzne, które dotyczy

<sup>40</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C, 2016, nr 202, s. 1, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945), 8 V 2018.

<sup>41</sup> S. Vanhoonacker, K. Pomorska, *EU Diplomacy...*, s. 56.

<sup>42</sup> Zob. szerzej: R. Adler-Nissen, *Symbolic Power in European Diplomacy: The Struggle Between National Foreign Services and the EU's External Action Service*, „Review of International Studies” 2014, vol. 40, nr 4, [online] <https://doi.org/10.1017/S0260210513000326>.

<sup>43</sup> Zob. więcej: S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 158-159.

<sup>44</sup> S. Lehne, *EU – Actor or Toolbox?*..., s. 18.

relacji między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi na różnych płaszczyznach i w różnych kontekstach<sup>45</sup>. W przypadku przywództwa wewnętrznego chodzi głównie o koordynacyjną rolę wysokiego przedstawiciela, który angażuje zarówno służby KE, jak i ESDZ. Kwestia napięć, głównie na tle politycznym, między wysokim przedstawicielem została już wspomniana. Nie należy również pominąć relacji na linii wysoki przedstawiciel i ESDZ, która jest strukturą problematyczną do zarządzania, na poziomie operacyjnym wiąże bowiem w sobie trzy kultury dyplomatyczne (z KE, Rady i państw członkowskich). Ta „hybrydowa kultura dyplomatyczna”<sup>46</sup> jest może skrojona na miarę trendów we współczesnej dyplomacji i łączy interesy kluczowych graczy w UE, ale też skutkuje różnymi poziomami odpowiedzialności i lojalności<sup>47</sup>. W odniesieniu do przywództwa zewnętrznego, jak wskazuje Surmacz, UE prezentuje model dualistyczny: *W dziedzinach nieobjętych WPZiB reprezentację zewnętrzną zapewnia Komisja Europejska, natomiast w obszarze WPZiB Unię reprezentuje wysoki przedstawiciel (na poziomie ministerialnym) oraz przewodniczący Rady (na poziomie głów państw). Generuje to kontrowersje, zwłaszcza w przypadkach, gdy spotkania na szczycie dotyczą obu obszarów – stąd na przykład w praktyce w spotkaniach G8 i G20 często uczestniczą zarówno przewodniczący Rady, jak i przewodniczący Komisji*<sup>48</sup>. W kontekście obu typów przywództwa należy stwierdzić, że rozwiązania lizbońskie skutkują mieszaniem się kompetencji między ESDZ i KE, a z perspektywy państw trzecich czynią z dyplomacji unijnej system nieczytelny, a tym samym mało wiarygodny, co rzutuje na reputację UE, w której to złożoność instytucjonalna i nagromadzenie procedur stanowią źródło konfuzji i przedmiot krytyki w środowisku międzynarodowym<sup>49</sup>.

## REFLEKSJE KOŃCOWE

Za Adamem D. Rotfeldem można stwierdzić: *Jesteśmy świadkami kształtowania się nowej formy dyplomatycznej działalności państw, która przewyższa ograniczenia związane z respektowaniem suwerenności państw z jednej strony, a koniecznością uwzględniania potrzeb międzynarodowej społeczności i globalizacji z drugiej. Zbiorowe myślenie i zbiorowa mądrość oraz przenikanie się różnych cywilizacji, tradycji i kultur będą w przyszłości w coraz większej mierze wpływać na formułowanie nowych politycznych i prawnych zasad i norm regulujących stosunki między państwami*<sup>50</sup>. I faktycznie, system lizboński wychodzi naprzeciw wnioskowi zawartemu w tych refleksjach poprzez wprowadzone aranżacje instytucjonalne. Jak akcentują Hocking i Smith, lizboński system dyplomatyczny Unii Europejskiej nie ukształtował się w próżni, ponieważ z racji wspomnianych powyżej przemian

<sup>45</sup> S. Vanhoonacker, K. Pomorska, *EU Dyplomacy...*, s. 56-57.

<sup>46</sup> R. Adler-Nissen, *Symbolic Power...*, s. 18.

<sup>47</sup> A. Hug, *Europe in the World...*

<sup>48</sup> B. Surmacz, *Dyplomacja Unii...*, s. 330.

<sup>49</sup> P. Fiske de Gouveia, *European Infopolitik...*, s. 4.

<sup>50</sup> A.D. Rotfeld, *Dyplomacja – między suwerennością...*, s. 75.



w środowisku międzynarodowym oraz specyficznej natury samej UE sytuuje się pomiędzy globalnym systemem dyplomatycznym (*Global Diplomatic System*), który konstytuowany jest przez szeroki wachlarz uczestników stosunków międzynarodowych operujących na „wspólnej płaszczyźnie działań dyplomatycznych”, a narodowym systemem dyplomatycznym (*National Diplomatic System*), znajdującym się w sferze zarządzania rządów narodowych prowadzących politykę zagraniczną<sup>51</sup>. Jednocześnie jest to system krytykowany, przypomina bowiem, jak wskazuje Duke, „wielogłową hydrę”<sup>52</sup>, niezrozumiałą dla otoczenia międzynarodowego, nie tylko z racji tego, że angażuje wiele zróżnicowanych aktorów, ale również z racji odmienności kultur pracy i schematów odpowiedzialności.

Odnosząc się do jednego z istotnych przejawów aktywności zewnętrznej UE, polityki sąsiedztwa, Tanel Kerikmäe wskazuje, że politykę tę znamionuje konflikt systemowy, wynikający z kolizji między unijnym paradygmatem imperialistycznym a funkcjonalizmem pragmatycznym<sup>53</sup>. W kontekście rozważań zawartych w niniejszym artykule można stwierdzić, że podobny konflikt charakteryzuje lizboński system dyplomatyczny. Z jednej strony Unia Europejska i państwa ją tworzące wykazały silne ambicje międzynarodowe i przekonanie o unijnej stosowości do odgrywania ról międzynarodowych, zwłaszcza w perspektywie „eksportu” modelu europejskiego, co zdeterminowało architektów traktatu do wprowadzania przywołanych w artykule rozwiązań, których celem było zreformowanie głównych wad w dotychczasowym układzie instytucjonalnym polityki zewnętrznej UE. Wad, które diagnozowane były w wymiarze jej kontynuacji, spójności oraz przywództwa. I faktycznie, zmiany traktatowe z Lizbony wprowadziły zmiany w aranżacji instytucjonalnej polityki zewnętrznej, z których część można rozpatrywać w kategorii progresu w funkcjonalności, jak i nowych jakości. Z drugiej strony jednak te zmiany i innowacje w strukturach, głównie w przypadku ESDZ, oraz relacjach, szczególnie wysokiego przedstawiciela z innymi/w ramach innych instytucji i powiązań, stanowią nadal wyzwanie polityczne i logistyczne. Wynikają one bowiem z pragmatycznego kompromisu charakteryzującego sferę *intermestic*, z wszystkimi jej konsekwencjami, zarówno tymi funkcjonalnymi, jak i dysfunkcjonalnymi.

## BIBLIOGRAFIA

Adler-Nissen R., *Symbolic Power in European Diplomacy: The Struggle Between National Foreign Services and the EU's External Action Service*, „Review of International Studies” 2014, vol. 40, nr 4, [online] <https://doi.org/10.1017/S0260210513000326>.

Andrić M., *Public Diplomacy in the CEI Area: Some Reflections*, [w:] *Diplomatic Academy Proceedings*, red. tenże, A. Gustović-Ercegovac, Zagreb 2012.

<sup>51</sup> B. Hocking, M. Smith, *The Diplomatic System...*, s. 12.

<sup>52</sup> S. Duke, *Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2009, vol. 4, nr 2, s. 212, [online] <https://doi.org/10.1163/187119109X440915>.

<sup>53</sup> T. Kerikmäe, *Dimensions and Implications of Eastern Partnership Policy: Introduction*, [w:] *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy*, red. tenże, A. Chochia, London 2016, s. 2.

- Basker E., *EU Public Diplomacy*, [w:] *The Present and Future of Public Diplomacy. A European Perspective. The 2006 Madrid Conference on Public Diplomacy*, red. J. Noya, Madrid 2006.
- Bátora J., *The EEAS: A Vanguard in Diplomatic Organizing?*, [w:] *Europe in the World. Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, red. A. Hug, London 2013.
- Bickerton C.J., *Towards a Social Theory of EU Foreign and Security Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2011, vol. 49, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02134.x>.
- Carta C., *The UE's Diplomatic Machinery*, [w:] *Routledge Handbook on the European Union and International Relations. Performance, Policy, Power*, red. K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen, London 2012.
- Duke S., *The European External Action Service and Public Diplomacy*, The Hague 2013, *Discussion Papers in Diplomacy*, 127.
- Duke S., *Preparing for European Diplomacy?*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, nr 5, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00400>.
- Duke S., *Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2009, vol. 4, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1163/187119109X440915>.
- Fiske de Gouveia P., *European Infopolitik. Developing EU Public Diplomacy Strategy*, London 2005.
- Hettne B., Söderbaum F., *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, „European Foreign Affairs Review” 2005, vol. 10, nr 4.
- Hill C., *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, „Journal of Common Market Studies” 1993, vol. 31, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00466.x>.
- Hill C., Smith M., Vanhoonacker S., *International Relations and the European Union: Themes and Issues*, [w:] *International Relations and the European Union*, red. ciż, Oxford 2017.
- Hocking B. [i in.], *Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21<sup>st</sup> century. Report no. 1*, The Hague 2012.
- Hocking B., Smith M., *The Diplomatic System of the EU. Concepts and Analysis*, [w:] *The Diplomatic System of the European Union. Evolution, Change and Challenges*, red. M. Smith, S. Keukeleire, S. Vanhoonacker, New York 2016.
- Hug A., *Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, [w:] *Europe in the World. Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, red. tenże, London 2013.
- Jørgensen K.E., Rosamond B., *Europe: Regional Laboratory for Global Polity*, „CSGR Working Paper” 2001, nr 71/01.
- Kerikmäe T., *Dimensions and Implications of Eastern Partnership Policy: Introduction*, [w:] *Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy*, red. tenże, A. Chochia, London 2016.
- Keukeleire S., Delreux T., *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014.
- Keukeleire S., Smith M., Vanhoonacker S., *The Emerging EU System of Diplomacy: How Fit for Purpose*, „Policy Paper” 2010, nr 1.
- Latoszek E., *Polityka traktatowa Wspólnot Europejskich wobec krajów trzecich*, „International Journal of Management and Economics” 1997, nr 3.

- Lehne S., *EU – Actor or Toolbox? How Member States Perceive the EU's Foreign Policy*, [w:] *Europe in the World. Can EU Foreign Policy Make an Impact?*, red. A. Hug, London 2013.
- Michalski A., *The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion*, [w:] *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, red. J. Melissen, London 2007.
- Rasmussen S.B., *Discourse Analysis of EU Public Diplomacy. Messages and Practices*, The Hague 2009.
- Rasmussen S.B., *EU Diplomacy after Lisbon: Institutional Innovation, Diplomatic Practices and International Strategy*, „Romanian Review of Social Sciences” 2014, nr 7.
- Rotfeld A.D., *Dyplomacja – między suwerennością a globalizacją*, [w:] *Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin 2013.
- Ruszkowski J., *Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu*, [w:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, red. tenże, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013.
- Surmacz B., *Dyplomacja Unii Europejskiej*, [w:] *Nowe oblicza dyplomacji*, red. tenże, Lublin 2013.
- Vanhoonacker S., Pomorska K., *EU Diplomacy: The Legacy of the Ashton Era*, [w:] *The Diplomatic System of the European Union. Evolution, Change and Challenges*, red. M. Smith, S. Keukeleire, S. Vanhoonacker, New York 2016.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945).
- Zielonka J., *Plurilateral Governance in the Enlarged European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2007, vol. 45, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00708.x>.

---

**Dr Barbara CURYŁO**, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych, wicedyrektor Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego. Stopień doktora w zakresie nauki o polityce uzyskała na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego w 2010 r. Autorka kilkunastu publikacji naukowych z zakresu procesów decyzyjnych w UE, negocjacji międzynarodowych oraz nowej dyplomacji. Stypendystka Central European Exchange Program for University Studies. Prowadziła badania w ramach projektów międzynarodowych, m.in. Funduszu Wyszehradzkiego oraz zagranicznych kwerend naukowych (m.in. w instytucjach UE w Brukseli, Public Diplomacy Council w Barcelonie, na Uniwersytecie Sztokholmskim).



DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.11>**Łukasz DANIEL**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

lukasz.daniel@uek.krakow.pl

## PRAWNO-KONSTYTUCYJNE IMPLIKACJE WYSTĄPIENIA WIELKIEJ BRYTANII Z UNII EUROPEJSKIEJ – PERSPEKTYWA BRYTYJSKA

**ABSTRACT**

**Legal and constitutional implications of the United Kingdom's withdrawal from the European Union – the British perspective**

The article is dedicated to the issue of legal and constitutional implications of Brexit seen from the perspective of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The author advances a thesis that the withdrawal from the European Union will be the most complicated legal operation in the history of the British state as for more than 40 years United Kingdom has been a part of European Communities (today's European Union) which affected greatly the British legal system. In order to prove the thesis the author analyses the political and legal discussion around the European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019 that is supposed to repeal the European Communities Act 1972 and transpose the existing EU Law into UK law. The bill is controversial – especially the provisions known as Henry VIII clauses that create special powers for the government to make secondary legislation.

**Keywords:** Brexit, United Kingdom, European Union, European law, constitution

**Słowa kluczowe:** Brexit, Zjednoczone Królestwo, Unia Europejska, prawo europejskie, konstytucja

## WPROWADZENIE

W ostatnich latach Unię Europejską dotknęło wiele niespodziewanych kryzysów o charakterze politycznym, gospodarczym oraz społecznym. Załącznikiem jednego z nich – określanego mianem kryzysu dezintegracyjnego – była decyzja o opuszczeniu Unii Europejskiej, podjęta przez Brytyjczyków w referendum ogólnokrajowym z 23 czerwca 2016 r.

Od momentu uruchomienia art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, a zatem od 29 marca 2017 r., byliśmy świadkami pierwszego etapu politycznych negocjacji dotyczących warunków wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Mimo iż *ostateczne decyzje jeszcze nie zapadły, wydaje się, że przynajmniej w odniesieniu do najbardziej problematycznych kwestii* (rozliczenie się Wielkiej Brytanii ze swych zobowiązań finansowych, status prawny ok. 3 mln obywateli UE mieszkających w Wielkiej Brytanii oraz ok. 1 mln Brytyjczyków zamieszkujących kraje członkowskie Unii, charakter granicy pomiędzy Irlandią a Irlandią Północną) udało się osiągnąć wstępne porozumienie. Efektem tego było ogłoszenie na szczycie Rady Europejskiej, odbywającym się w dniach 14-15 grudnia 2017 r. w Brukseli, przejścia *do drugiego etapu negocjacji dotyczącego procesu przejścia i ram przyszłych stosunków*<sup>1</sup>.

Ten polityczny wymiar Brexitu jest bardzo często komentowany przez polityków, wzbudza też zdecydowanie największe zainteresowanie dziennikarzy i publicystów zajmujących się problematyką integracji europejskiej i przyszłości UE. Ale oprócz konsekwencji politycznych Brexit będzie miał także istotne implikacje prawne. I choć prawny wymiar Brexitu rozpatrywany jest niejako w tle procesów i decyzji o charakterze politycznym, jego znaczenie wydaje się fundamentalne – i to zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla samej Wielkiej Brytanii. Opuszczenie Unii przez jedno z jej państw członkowskich bez wątpienia wymusi określone zmiany prawne, instytucjonalno-prawne czy wreszcie – traktatowe. Zarówno akty prawa pierwotnego, jak i wtórne zawierają bowiem odwołania do Wielkiej Brytanii. Brexit wpłynie, rzecz jasna, również na dalsze funkcjonowanie europejskiej unii celnej, wspólnego rynku europejskiego i rozlicznych polityk wspólnotowych<sup>2</sup>. Jednakże zdecydowanie więcej komplikacji o charakterze prawnym – a w zasadzie prawnokonstytucyjnym – czeka państwo brytyjskie, którego władze będą zmuszone zweryfikować wszystkie odwołania do prawa europejskiego istniejące w aktach prawnych Wielkiej Brytanii. Co więcej – będą one musiały podjąć decyzję, czy (a jeśli tak, to w jakim stopniu) regulacje europejskie, będące dziś częścią składową prawa brytyjskiego, mają utrzymać swój prawny status, czy też zostać go pozbawione.

Artykuł poświęcony został prawnokonstytucyjnym implikacjom wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, rozpatrywanym z perspektywy brytyjskiej. Jego

<sup>1</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) – Wytoczne*, Pismo Przewodnie Sekretariatu Generalnego Rady do Delegacji, EUCO XT 20011/17, Bruksela, 15 XII 2017.

<sup>2</sup> Zob. F. Amtenbrink, M. Markakis, R. Repasi, *Legal Implications of Brexit*, Directorate-General for Internal Policies, European Union, VI 2017.

głównym celem badawczym jest potwierdzenie tezy, iż dla Wielkiej Brytanii Brexit będzie największą i najbardziej skomplikowaną operacją prawną i legislacyjną, jaką kiedykolwiek przeprowadzono w tym kraju. Dla wykazania tej tezy posłużono się przede wszystkim metodą analizy instytucjonalno-prawnej, a także metodą historyczną oraz – w odniesieniu do najbardziej aktualnych wydarzeń – metodą analizy treści. Artykuł rozpoczyna się charakterystyką Brexitu jako wydarzenia bezprecedensowego z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia. W drugiej jego części zostaną przedstawione i przeanalizowane propozycje rozwiązań prawnych mających na celu zerwanie bezpośredniego powiązania pomiędzy prawem brytyjskim a prawem europejskim, w tym przede wszystkim projekt Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej (*European Union [Withdrawal] Bill 2017-2019*)<sup>3</sup>.

## 1. PRAWNO-KONSTYTUCYJNY KONTEKST BREXITU

Dla Wielkiej Brytanii charakter przyszłych relacji z Unią Europejską (już jako tzw. państwa trzeciego) jest kluczowy przede wszystkim ze względów ekonomicznych, co w sposób szczególny uwidocznione zostało już podczas pierwszej fazy rozmów dotyczących warunków Brexitu. Jak wspomniano we wprowadzeniu, Rada Europejska uznała, że w pierwszym etapie negocjacji poczyniono **wystarczający postęp**, co umożliwiło rozpoczęcie etapu drugiego. Z uwagi na wzajemne współzależności i swego rodzaju „skazanie na siebie”, można się spodziewać, że do końcowego porozumienia dojdzie i będzie to porozumienie satysfakcjonujące obie strony. Inną kwestią jest to, kiedy Brexit stanie się faktem, jak długo trwać będzie okres przejściowy i jaki kształt przybiorą tymczasowe rozwiązania, obowiązujące nawet po jego zakończeniu.

Jednym z największych wyzwania, przed którymi stoi dziś Wielka Brytania, jest jednak uporządkowanie prawnych powiązań pomiędzy brytyjskim systemem prawnokonstytucyjnym a szeroko pojętym prawem europejskim. Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której państwo będące przez ponad 40 lat członkiem Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich) teraz tę organizację opuszcza. Choć często podkreśla się, że Wielka Brytania nigdy się z Unią w pełni nie zintegrowała i konsekwentnie manifestowała swą prawną odrębność w niektórych dziedzinach, jednak przez ponad 40 lat europejski system prawny został w znacznym stopniu wprzęgnięty w brytyjski, stając się jego kluczowym elementem składowym<sup>4</sup>. Przez te wszystkie lata brytyjskie prawo tworzone przecież, przynajmniej częściowo i w określonym zakresie, na podstawie i z odniesieniami do norm, regulacji i przepisów unijnych. Inną kwestią jest to, że wśród Brytyjczyków – tak bardzo przywiązanych do swojego systemu prawnokonstytucyjnego oraz zasady suwerenności parlamentu narodowego – ta wzajemna współzależność prawna zawsze wywoływała pewien opór i wzbudzała spore

<sup>3</sup> W artykule przedstawiono stan prawny na dzień 15 III 2018 r.

<sup>4</sup> Por. np. J. Adler, *Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke–New York 2013, s. 207-212 oraz M. Horspool, M. Humphreys, M. Wells-Greco, *European Union Law*, Oxford 2016, s. 156-212.

kontrowersje<sup>5</sup>. Niemniej jednak po ponad 40 latach będzie musiała zostać przeprowadzona swego rodzaju rewolucja prawna, polegająca na odwróceniu tego stanu rzeczy poprzez „oczyszczenie” brytyjskiego systemu prawno-konstytucyjnego z zapisów wiążących go z prawem europejskim, przynajmniej na dotychczasowych zasadach. Nie oznacza to oczywiście, że z dnia na dzień prawo europejskie przestanie w Wielkiej Brytanii obowiązywać, jednak zerwanie niektórych zależności prawno-traktatowych (np. zasady zwierzchności prawa europejskiego nad brytyjskim) jest niezbędne. Wymaga to zatem przyjęcia określonych regulacji prawnych, które umożliwią Wielkiej Brytanii zachowanie ciągłości prawnej oraz funkcjonowanie w nowej, pobrexitowej rzeczywistości.

Zasadne wydaje się pytanie: w jak dużym stopniu brytyjski system prawny przesiąknięty jest prawem unijnym? Nie da się odpowiedzieć na nie jednoznacznie. W przypadku Wielkiej Brytanii mamy do czynienia z dość skomplikowaną konstrukcją prawną; jednym z jej kluczowych elementów są ustawy dewolucyjne z przełomu XX i XXI w. – obok prawodawstwa brytyjskiego (ogólnokrajowego) istnieją zatem jeszcze regulacje obowiązujące jedynie w określonych częściach Zjednoczonego Królestwa: Szkocji, Walii i Irlandii Północnej. Stąd też precyzyjne wyliczenie aktów prawa krajowego dotkniętych regulacjami europejskimi jest praktycznie niemożliwe<sup>6</sup>. Niemniej jednak dokonywano licznych prób mających na celu pokazanie skali tego zjawiska. Zgodnie z opracowaniem Izby Gmin z 2010 r. w latach 1997-2009 implementacja regulacji europejskich do brytyjskiego systemu prawnego dotknęła 6,8% całej legislacji pierwotnej (ustaw parlamentu) oraz 14,1% legislacji delegowanej (tzw. instrumentów ustawowych)<sup>7</sup>. Badanie to wykazało również, że spośród 1302 ustaw przyjętych przez parlament brytyjski w latach 1980-2009 (wyluczając z tej liczby ustawy, które zostały uchylone) 186 ustaw (a zatem 14,3%) w jakimś stopniu wdrażało w Wielkiej Brytanii prawo europejskie<sup>8</sup>.

Zgodnie z wyliczeniami brytyjskiego rządu, opierającymi się w znacznym stopniu na unijnej bazie danych EUR-Lex, aktualnie obowiązuje ponad 12 000 rozporządzeń Unii Europejskiej, które są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach

<sup>5</sup> Por. np. A. King, *The British Constitution*, Oxford–New York 2007, s. 91-114 oraz M. Howe, *Safeguarding Sovereignty. A Bill for the UK Constitutional Rights in the EU*, „Politeia” 2009, nr 67.

<sup>6</sup> Z pytaniem tym musieli zmierzyć się w czasie kampanii przed referendum w sprawie Brexitu najważniejsi brytyjscy politycy. Udzielone przez nich odpowiedzi są dowodem na to, że sprawa jest bardzo niejednoznaczna. Lider Liberalnych Demokratów i zaciekle zwolennik pozostania Wielkiej Brytanii w UE Nick Clegg odpowiedział, że 7% prawa brytyjskiego wywodzi się z prawa europejskiego, premier David Cameron uznał, iż jest to 14%, natomiast Nigel Farage – lider Partii Niepodległości Zjednoczonego Królestwa i jedna z twarzy obozu „leave” – przekonywał, że jest to aż 75%. Co ciekawe, każdy z nich miał trochę racji, gdyż odwoływali się oni do różnych sposobów określania skali zależności prawa brytyjskiego od prawa europejskiego. Zob. D. Bloom, *How Many of Britain's Laws REALLY Come from the EU? The Brexit Question No One Can Answer*, „Mirror” 2016, 27 VI, [online] <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/how-many-britains-laws-really-7420612>, 11 I 2018.

<sup>7</sup> *How Much Legislation Comes from Europe*, House of Commons Library, „Research Paper”, nr 10/62, 13 X 2010, s. 1.

<sup>8</sup> *Tamże*, s. 19.



członkowskich Unii<sup>9</sup>. Jeśli zaś chodzi o legislację krajową, za pomocą której dokonuje się implementacji do brytyjskiego prawa innych aktów prawa europejskiego (głównie dyrektyw), kolejne opracowanie wydane przez Izbę Gmin wskazuje, że dokonano tego za pomocą ok. 7900 instrumentów ustawowych<sup>10</sup>. Liczba ta nie uwzględnia jednak – co, jak wykazano powyżej, jest specyficzne dla brytyjskiego systemu prawnego i w znacznym stopniu komplikuje precyzyjne wyliczenia – instrumentów ustawowych przyjętych przez działające w granicach swych kompetencji organy władzy lokalnej w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, powołane do życia przez ustawy dewolucyjne.

## 2. USTAWA O WYSTĄPIENIU Z UNII EUROPEJSKIEJ – ZAŁOŻENIA I KONTROWERSJE

Jeszcze przed uruchomieniem art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, a zatem zanim oficjalnie wszczęto procedurę wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE, w październiku 2016 r. brytyjski rząd zapowiedział tzw. Wielką ustawę uchylającą (*Great Repeal Bill*), nakreślając przy okazji jej główne założenia. Ostatecznie ustawa ta otrzymała nazwę Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej (*European Union [Withdrawal] Bill 2017-2019*). Biała Księga (*White Paper*) została opublikowana 30 marca 2017 r.<sup>11</sup>, a wprowadzenie ustawy pod obrady parlamentu oficjalnie zapowiedziano 21 czerwca 2017 r., gdy podczas uroczystego otwarcia nowej sesji parlamentu (*State Opening of Parliament*) królowa Elżbieta II wygłosiła tzw. mowę tronową. Projekt ustawy rozpoczął swą ścieżkę legislacyjną 13 lipca 2017 r., gdy w Izbie Gmin odbyło się jego pierwsze czytanie.

Zasadniczym celem ustawy jest zapewnienie Wielkiej Brytanii ciągłości prawnej po opuszczeniu Unii Europejskiej. By ten cel zrealizować, ustawa, oprócz uchylenia Ustawy o Wspólnotach Europejskich z 1972 r. (*European Communities Act 1972*), niejako automatycznie przenosi cały dorobek prawny Unii Europejskiej (*acquis communautaire*) do brytyjskiego systemu prawnego. Zgodnie z tzw. uwagami wyjaśniającymi do projektu ustawy (*explanatory notes*) ma ona spełnić cztery najważniejsze funkcje<sup>12</sup>:

- uchylić Ustawę o Wspólnotach Europejskich<sup>13</sup>;
- przenieść prawo Unii Europejskiej w kształcie, w jakim będzie ono w momencie wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii, do prawa brytyjskiego;
- stworzyć uprawnienia do tworzenia legislacji pochodnej, w tym także uprawnienia tymczasowe, umożliwiające dokonywanie korekt w przepisach w sytuacji,

<sup>9</sup> *Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, Department for Exiting the European Union, „The Repeal Bill: White Paper”, Cm 9446, III 2017.

<sup>10</sup> V. Miller, *Legislating for Brexit: Statutory Instruments Implementing EU Law*, „Briefing Paper”, nr 7867, 16 I 2017, s. 6.

<sup>11</sup> Została ona zaktualizowana 15 V 2017 r.

<sup>12</sup> *European Union (Withdrawal) Bill. Explanatory Notes*, House of Commons, 13 VII 2017, s. 5.

<sup>13</sup> W praktyce uchylone zostaną także inne ustawy, np. Ustawa o wyborach do Parlamentu Europejskiego z 2002 r. (*European Parliamentary Elections Act 2002*).

gdyby nie funkcjonowały one odpowiednio po tym, jak Wielka Brytania opuści UE i wprowadzi w życie porozumienie o wystąpieniu (*withdrawal agreement*);

- utrzymać obecny zakres zdecentralizowanych uprawnień decyzyjnych w obszarach, które obecnie regulowane są prawem Unii Europejskiej.

Zgodnie z założeniem prace nad projektem tej ustawy mają toczyć się równoległe z negocjacjami pomiędzy Londynem a Brukselą dotyczącymi porozumienia o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z UE oraz określającymi kształt przyszłych relacji pomiędzy nimi. Samo zaś wejście w życie ustawy przewidziano na dzień, w którym Wielka Brytania oficjalnie przestanie być państwem członkowskim Unii. Zgodnie z art. 50 TUE powinien to być 29 marca 2019 r., jednakże jest już praktycznie przesądzone, że zanim Brexit stanie się faktem, będzie obowiązywał okres przejściowy. Rada Europejska zgodziła się, zgodnie zresztą z sugestią brytyjskiego rządu, by potrwał on ok. dwóch lat<sup>14</sup>.

Projektowi Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej, praktycznie od momentu opublikowania go, towarzyszą kontrowersje zarówno natury politycznej, jak i prawnej. W zdecydowanie największym stopniu dotyczą one tych przepisów projektu ustawy, które przyznają brytyjskiemu rządowi pewne szczególne uprawnienia umożliwiające tworzenie legislacji pochodnej. Kontrowersje te mają głównie charakter polityczny, gdyż legislacja pochodna stanowi absolutnie naturalną (i równocześnie ważną) część brytyjskiego systemu prawnego. Z założenia instrumenty ustawowe, będące brytyjskim odpowiednikiem rozporządzeń z mocą ustawy, umożliwiają rządowi zachowanie pewnej elastyczności, tak aby można było tworzyć bądź dostosowywać do rzeczywistości jak najlepsze prawo, i to bez konieczności czasochłonnego wprowadzania nowych aktów prawa pierwotnego (ustaw)<sup>15</sup>.

Z prawnego punktu widzenia przepisy projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej nie są niczym nadzwyczajnym. Nie jest to bynajmniej pierwszy projekt ustawy zawierający tzw. klauzule Henryka VIII (*Henry VIII clauses*)<sup>16</sup>, którymi rząd zastrzega sobie prawo do unieważniania uchwalonych wcześniej przez parlament ustaw lub wnoszenia do nich poprawek, a zatem do zmieniania treści aktów legislacji pierwotnej za pomocą aktów legislacji delegowanej. W tym jednak konkretnym przypadku materia jest bardzo delikatna, gdyż projekt ustawy dotyczy bezprecedensowej operacji prawnej. Zastosowanie tego typu rozwiązań brytyjski rząd tłumaczy koniecznością sprawnego przeprowadzenia Brexitu od strony prawnej (co, jak wykazano, jest ogromnym wyzwaniem), a także presją czasu<sup>17</sup>. Trudno z tego typu argumentacją się nie zgodzić,

<sup>14</sup> W marcu 2018 r. toczyły się negocjacje dotyczące zasad funkcjonowania okresu przejściowego, choć Rada zastrzegła, że *Zjednoczone Królestwo, jako państwo trzecie, nie będzie już uczestniczyć w pracach instytucji UE ani nominować lub wybierać członków tych instytucji, ani też uczestniczyć w podejmowaniu decyzji przez organy, jednostki organizacyjne i agencje Unii*. Por. *Posiedzenie Rady Europejskiej* (art. 50).

<sup>15</sup> Ł. Danel, *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Warszawa 2014, s. 290-291.

<sup>16</sup> Nazwa ta wywodzi się ze Statutu Proklamacyjnego (*Statute of Proclamations*) z 1539 r., na mocy którego król Henryk VIII uzyskał uprawnienie do stanowienia prawa przez proklamację.

<sup>17</sup> Rząd podparł się w tej kwestii stanowiskiem Komisji Konstytucyjnej Izby Lordów zamieszczonym w jednym z jej raportów. Komisja uznała, że z uwagi na złożoność całego procesu przekształcania prawa europejskiego w prawo brytyjskie, rząd musi posiadać w tym obszarze szerokie uprawnienia

gdyż głosowanie przez parlament nad każdą zmianą w prawie – tym bardziej zmianą o charakterze czysto technicznym – doprowadziło do paraliżu jego prac. Opozycja natomiast – również niebezpodstawnie – obawia się, że za pomocą klauzul Henryka VIII rząd będzie próbował niejako z pominięciem parlamentu przeforsować zapisy, które nie uzyskiwałyby jego akceptacji. Tym bardziej że treść instrumentów ustawowych (poza nielicznymi wyjątkami) nie może być zmieniana, a więc ani Izba Gmin, ani Izba Lordów nie może wprowadzać do nich swoich poprawek, może je jedynie albo przyjmować, albo odrzucać. Jest zatem możliwe, że parlament zostanie postawiony w sytuacji, w której – z uwagi na pilną konieczność uregulowania niektórych kwestii – będzie zmuszony zaakceptować przepisy w kształcie zaproponowanym przez rząd<sup>18</sup>.

Zgodnie z punktem 7 projektu ustawy te szczególne uprawnienia rządu w największym stopniu dotyczą kwestii technicznych, np. możliwości usuwania z aktów prawnych odwołań do instytucji unijnych i/lub zastępowania ich odwołaniami do instytucji brytyjskich, możliwości usuwania odwołań do traktatów, które nie będą już na obszarze Wielkiej Brytanii obowiązywać, bądź też dokonywania innych korekt, które nie będą wpływać na znaczenie i wydźwięk danego aktu prawnego<sup>19</sup>. Zresztą uprawnienia te mają mieć w większości charakter tymczasowy (ustaną po dwóch latach od opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię), a projekt ustawy ogranicza również ich przedmiotowy zakres czy też możliwość wpływania na kształt i treść innych aktów prawnych (np. Ustawy o prawach człowieka z 1998 r.). Niemniej jednak w dalszej części projektu (pkt 9) znajduje się przepis, zgodnie z którym za pomocą instrumentów ustawowych rząd może wprowadzać takie zmiany prawne, jakie mogą być tworzone ustawą parlamentu<sup>20</sup>. To zaś rodzi poważne pytania, czy aby rząd i jego ministrowie nie będą próbowali wpływać na kształt prawa w taki sposób, by nad określonymi zmianami nie musiał głosować parlament, co może mieć miejsce zwłaszcza w ostatniej fazie negocjacji pomiędzy Brukselą a Londynem.

Wątpliwości i pytań dotyczących operacji prawnej, do której ma doprowadzić Ustawa o wystąpieniu z Unii Europejskiej, jest zresztą znacznie więcej. Część z nich dotyczy choćby wspomnianych już ustaw dewolucyjnych. Odpowiedzialność za dokonywanie w nich zmian spadnie co prawda – zgodnie z projektem ustawy – na rządy i parlamenty Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej działające w granicach swych kompetencji, jednak zmiany te będą musiały być zgodne ze zmianami dokonanyymi przez parlament i rząd brytyjski. Z jednej strony jest to zrozumiałe, bo brak takiego zapisu mógłby prowadzić do prawnego chaosu, z drugiej jednakże strony przepis ten spotkał się z krytyką polityków ze Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej, którzy chcieliby, aby ich regiony miały większy wpływ na to, w jakim zakresie przepisy i regulacje Unii Europejskiej będą

---

związane z legislacją pochodną. Por. *The „Great Repeal Bill” and Delegated Powers*, Select Committee on Constitution, 9th Report of Session 2016-17, HL Paper 123, 7 III 2017.

<sup>18</sup> Zob. I. Dunt, *Small Print of Repeal Bill Creates Unprecedented New Powers for Brexit Ministers*, Politics.co.uk, 13 VII 2017, [online] <http://www.politics.co.uk/blogs/2017/07/13/small-print-of-repeal-bill-creates-unprecedented-new-powers>, 22 II 2018.

<sup>19</sup> *European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, HL Bill 79.

<sup>20</sup> *Tamże*.

u nich po Brexicie obowiązywać. Do drażliwych i wciąż nie do końca uregulowanych kwestii należą również te związane z prawami człowieka, a także orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości UE, ale w tych konkretnych przypadkach wiele będzie zależało od ostatecznych wyników negocjacji warunków wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii. Choć wstępne ustalenia – choćby w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości UE – zostały poczynione już w pierwszej fazie rozmów<sup>21</sup>, wiążące będą dopiero zapisy porozumienia o wystąpieniu.

W jakim kształcie Ustawa o wystąpieniu z Unii Europejskiej wejdzie w życie w dniu, w którym Wielka Brytania ostatecznie Unię opuści – tego jeszcze nie wiemy. Od 18 stycznia 2018 r. projekt znajduje się w Izbie Lordów i jest na etapie rozpatrywania go przez komisję (*committee stage*). Od samego początku towarzyszą mu jednak kontrowersje i spory zarówno o charakterze prawnym, jak i politycznym. Należy w tym kontekście pamiętać, że w Wielkiej Brytanii mamy dziś do czynienia z rządem mniejszościowym Partii Konserwatywnej, jedynie wspieranym w najważniejszych głosowaniach przez Demokratyczną Partię Unionistyczną. Co więcej, sama Partia Konserwatywna jest wewnętrznie bardzo mocno podzielona w kwestii Brexitu, a więc pośrednio także w sprawie ustawy regulującej prawne aspekty wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE. I choć wkrótce po wyborach rząd Theresy May zapewnił sobie większość we wszystkich komisjach stałych zajmujących się pracami nad projektami ustaw<sup>22</sup>, nie uchroniło go to przed koniecznością pójścia na ustępstwa – zarówno przed opozycją, jak i torysowskimi posłami z tylnych ław (*backbenchers*), którzy nie są zadowoleni z tego, w jaki sposób brytyjski rząd zajmuje się Brexitem.

Na etapie rozpatrywania projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej przez komisję złożono do niego niemal 500 różnych poprawek. Głosowanie nad jedną z nich zakończyło się dla rządu dotkliwą porażką. Stosunkiem głosów 309-305 opozycja, wsparta przez 11 posłów partii rządzącej, przyjęła poprawkę, na mocy której po wyne-gocjowaniu przez rząd ostatecznego kształtu porozumienia o wystąpieniu z Unii Europejskiej warunki te – pod postacią odrębnej ustawy – będą musiały zostać przedstawione na forum parlamentu. By ostatecznie porozumienie weszło w życie, parlament będzie musiał taką ustawę przyjąć. W praktyce oznacza to, że – korzystając ze wspomnianych klauzul Henryka VIII, czyli przepisów punktu 9 projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej – brytyjski rząd nie będzie mógł przyjąć wyne-gocjowanego porozumienia o wystąpieniu z Unii za pomocą zarządzenia (*order*) stanowiącego jeden z rodzajów instrumentu ustawowego. Precyzyjniej rzecz ujmując – będzie mógł to zrobić dopiero wtedy, gdy parlament przyjmie w tej sprawie odpowiednią ustawę.

<sup>21</sup> *Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress During Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union*, 8 XII 2017, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27.

<sup>22</sup> Stało się to wbrew wieloletniemu konwenansowi konstytucyjnemu, zgodnie z którym podział miejsc w komisjach powinien odzwierciedlać liczbę mandatów uzyskanych przez poszczególne partie w wyborach do Izby Gmin. Spotkało się to ze znacznym sprzeciwem opozycyjnej Partii Pracy. Zob. A. Dickson, *Theresa May Wins Second Brexit Battle in Parliament*, „Politico” 2017, 13 IX, [online] <https://www.politico.eu/article/theresa-may-wins-second-brexit-battle-in-parliament>, 19 II 2018.

Kolejne problemy projekt ustawy będzie miał zapewne w Izbie Lordów – już na etapie drugiego czytania zgłoszono do niego najwięcej poprawek w historii prac tej izby nad projektem ustawy rządowej. Zgodnie z oczekiwaniami Lordowie dokonają istotnych zmian w odniesieniu do kwestii związanych ze statusem prawnym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE po Brexicie, a także zakresem praw obywatelskich zagwarantowanych Brytyjczykom. Wybitna znawczyni Izby Lordów, profesor Meg Russell, przewiduje, że projekt ustawy zostanie przez Lordów znacząco zmieniony, a rząd będzie musiał pójść na ustępstwa, by nie przegrać kolejnych głosowań nad poprawkami do tego projektu – przede wszystkim w odniesieniu do klauzul Henryka VIII. Nie zablokuje to jednak ani projektu ustawy, ani tym bardziej samego Brexitu<sup>23</sup>.

## PODSUMOWANIE

Brexit będzie pod bardzo wieloma względami wydarzeniem bezprecedensowym i choć temat ten dostarcza bogatego materiału badawczego, każda próba kompleksowego przedstawienia ostatecznych konsekwencji wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej jest obecnie skazana na niepowodzenie. Wszelkie scenariusze na przyszłość, kreślone czy to przez badaczy procesów integracji europejskiej, czy też przez specjalistów od brytyjskiego systemu politycznego i konstytucyjnego, są obciążone podobnym ryzykiem jak prognozy ekonomistów, którzy próbują przewidzieć konsekwencje Brexitu – i to zarówno dla Wielkiej Brytanii, jak i dla samej Unii. Niemniej jednak – mimo niepewności i złożoności całego problemu – warto pokusić się o próbę przewidzenia implikacji decyzji podjętej przez obywateli brytyjskich.

Nie ulega wątpliwości, że dla państwa członkowskiego Unii Europejskiej wystąpienie z tej organizacji rodzi różnego typu konsekwencje, z których szczególnie newralgiczne wydają się te o charakterze prawnym. Wynika to choćby z faktu, że zgodnie z zasadą nadrzędności prawa europejskiego ma ono pierwszeństwo przed prawem krajowym, co m.in. oznacza, iż państwa członkowskie nie mogą stosować przepisu krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym. Akurat dla Brytyjczyków – niejako przewrażliwionych na punkcie prawnej suwerenności i autonomii swych instytucji władzy publicznej – zasada ta przez długi czas stanowiła istotną przeszkodę w ściślejszej integracji z Unią. Mimo to przez ponad 40 lat państwo brytyjskie funkcjonowało w ramach porządku prawnego Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, co spowodowało, że prawo europejskie stało się immanentną częścią brytyjskiego systemu prawnego.

Brexit oznacza konieczność zerwania z tymi więziami – przynajmniej w takim zakresie, w jakim Brytyjczycy uznają to za stosowne i korzystne dla swojego państwa. O tym, że będzie to najbardziej skomplikowana operacja w historii Wielkiej Brytanii, świadczą choćby dotychczasowe losy projektu Ustawy o wystąpieniu z Unii Europejskiej,

<sup>23</sup> M. Russell, *What to Expect when the Brexit Bill Hits the House of Lords – Ten Predictions*, „The Conversation” 2018, 23 I, [online] <https://theconversation.com/what-to-expect-when-the-brexit-bill-hits-the-house-of-lords-ten-predictions-90414>, 22 II 2018.

zaprezentowane w niniejszym artykule. Tym bardziej że argumenty prawne przeplatają się tutaj z argumentami czysto politycznymi, a wiele kwestii wciąż jeszcze nie doczekało się regulacji satysfakcjonujących wszystkich zainteresowanych. Najlepszymi tego przykładami są ustawodawstwo dewolucyjne oraz regulacje dotyczące praw człowieka czy też prawnego statusu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE. Trzeba też mieć świadomość, że ustawa ta stanowi pod względem prawnym dopiero pierwszy krok do Brexitu. Analogicznych problemów i dyskusji należy się spodziewać przy okazji procedowania nad projektem ustawy zatwierdzającej porozumienie o wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Później z kolei przyjdzie czas na setki nowych umów o charakterze politycznym i handlowym, które Wielka Brytania, już jako były członek UE, będzie musiała zawrzeć z państwami trzecimi.

## BIBLIOGRAFIA

- Adler J., *Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke–New York 2013.
- Antenbrink F., Markakis M., Repasi R., *Legal Implications of Brexit*, Directorate-General for Internal Policies, European Union, VI 2017.
- Bloom D., *How Many of Britain's Laws REALLY Come from the EU? The Brexit Question No One Can Answer*, „Mirror” 2016, 27 VI, [online] <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/how-many-britains-laws-really-7420612>.
- Danel Ł., *Izba Lordów w parlamentarystyce brytyjskiej*, Warszawa 2014.
- Dickson A., *Theresa May Wins Second Brexit Battle in Parliament*, „Politico” 2017, 13 IX, [online] <https://www.politico.eu/article/theresa-may-wins-second-brexit-battle-in-parliament>.
- Dunt I., *Small Print of Repeal Bill Creates Unprecedented New Powers for Brexit Ministers*, Politics.co.uk, 13 VII 2017, [online] <http://www.politics.co.uk/blogs/2017/07/13/small-print-of-repeal-bill-creates-unprecedented-new-powers>.
- European Union (Withdrawal) Bill 2017-2019*, HL Bill 79.
- European Union (Withdrawal) Bill. Explanatory Notes*, House of Commons, 13 VII 2017.
- The „Great Repeal Bill” and Delegated Powers*, Select Committee on Constitution, 9th Report of Session 2016-17, HL Paper 123, 7 III 2017.
- Horspool M., Humphreys M., Wells-Greco M., *European Union Law*, Oxford 2016.
- How Much Legislation Comes from Europe*, House of Commons Library, „Research Paper” nr 10/62, 13 X 2010.
- Howe M., *Safeguarding Sovereignty. A Bill for the UK Constitutional Rights in the EU*, „Politeia” 2009, nr 67.
- Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on Progress During Phase 1 of Negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's Orderly Withdrawal from the European Union*, 8 XII 2017, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27.
- King A., *The British Constitution*, Oxford–New York 2007.
- Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, Department for Exiting the European Union, „The Repeal Bill: White Paper”, Cm 9446, III 2017.

Miller V., *Legislating for Brexit: Statutory Instruments Implementing EU Law*, Briefing Paper, nr 7867, 16 I 2017.

*Posiedzenie Rady Europejskiej (art. 50) – Wytyczne*, Pismo Przewodnie Sekretariatu Generalnego Rady do Delegacji, EUCO XT 20011/17, Bruksela, 15 XII 2017.

Russell M., *What to Expect when the Brexit Bill Hits the House of Lords – Ten Predictions*, „The Conversation” 2018, 23 I, [online] <https://theconversation.com/what-to-expect-when-the-brexit-bill-hits-the-house-of-lords-ten-predictions-90414>.

---

**Dr Łukasz DANIEL**, adiunkt w Katedrze Nauk Politycznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W swojej pracy naukowej zajmuje się współczesnymi systemami politycznymi, ze szczególnym uwzględnieniem systemu brytyjskiego. Autor między innymi monografii poświęconej brytyjskiej Izbie Lordów.





Michał DULAK

Uniwersytet Jagielloński

michal.dulak@uj.edu.pl

## FUNKCJONOWANIE MECHANIZMU WCZESNEGO OSTRZEGANIA W LATACH 2010-2016 I PERSPEKTYWY JEGO REFORMY

**ABSTRACT** The functioning of the Early Warning System in the years 2010-2016 and prospects for its reform

During the Convention on the future of Europe and subsequent intergovernmental conferences in 2003-2004 and 2007, high hopes were associated with the Early Warning System (EWS) in subsidiarity control procedures. Today, the main complaint formulated against EWS is its low efficiency, and at least its unused potential. Three executions of the yellow card procedure and the failure to run the orange card procedure seems to confirm the complaint. The results of institutional and statistical research presented in the article confirm that EWS instruments, such as reasoned opinions and the mechanisms of yellow and orange cards lose their attractiveness over more flexible instruments such as political dialogue with the European Commission and the so called contribution tool within the relation with the European Parliament. The reason for this is the difficulty in obtaining the required number of votes by national parliaments, but also the lack of uniform criteria for examining the principle of subsidiarity within national legislatures. The article also presents current debate on improving the EWS mechanism and introducing new procedures such as the “green card”.

**Keywords:** early warning system, subsidiarity, national parliaments, reasoned opinions, contributions

**Słowa kluczowe:** mechanizm wczesnego ostrzegania, subsydiarność, parlamenty narodowe, uzasadnione opinie, „żółta kartka”, „pomarańczowa kartka”, „zielona kartka”, przyczynki

## WSTĘP

Mechanizm wczesnego ostrzegania (Early Warning System, EWS) ustanowiony został dzięki zmianom wprowadzonym przez traktat z Lizbony do przepisów Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie<sup>1</sup>. Tym samym parlamentom narodowym państw członkowskich zapewniono większy niż dotychczas wpływ na proces legislacyjny w UE. Dopuszczenie aktywności krajowych legislatur bezpośrednio na poziomie ponadnarodowym, niejako z pominięciem rządów, stanowiło poważną korektę w systemie politycznym UE. Dlatego to z EWS, spośród wszystkich instrumentów kontroli parlamentarnej w sprawach unijnych i zaangażowania parlamentów narodowych w UE, wiązano największe nadzieje. Przemawiały za tym przesłanki teoretyczne, takie jak ograniczenie deficytu demokracji w UE, oraz praktyczne – systematyczne zwiększanie roli parlamentów państw członkowskich od traktatu z Maastricht.

Wydaje się jednak, że po prawie dziewięciu latach od wejścia w życie traktatu z Lizbony EWS nie spełniło pokładanych w nim oczekiwań. Procedurę „żółtej kartki” uruchomiono trzykrotnie, podczas gdy mocniejszej procedury, „pomarańczowej kartki”, która wymagałaby wycofania wniosku legislacyjnego przez Komisję Europejską (KE), nie wykorzystano ani razu. Z kolei w latach 2010-2016 uzasadnione opinie, których określona liczba uruchamia wspomniane procedury, zostały wydane jedynie do 349 projektów aktów prawnych przygotowanych przez KE. W tym samym okresie liczba przyjętych aktów prawnych wyniosła 2654<sup>2</sup>. Jeśli wszystkie projekty, do których parlamenty narodowe zgłosiły zastrzeżenia związane z nieprzebrzeganiem zasady pomocniczości, zostały przyjęte, to stanowiły one jedynie 13% wszystkich aktów ustawodawczych uchwalonych w UE. Zauważyć można natomiast tendencję do coraz częstszego korzystania przez parlamenty z bardziej elastycznych instrumentów wyrażania opinii odnośnie do projektów aktów ustawodawczych oraz innych dokumentów KE.

Celem artykułu jest przedstawienie i wyjaśnienie sposobu, w który parlamenty państw członkowskich wykorzystywały mechanizm wczesnego ostrzegania w latach 2010-2016 oraz jakie problemy w związku z tym się uwidoczniły<sup>3</sup>. Tak zdefiniowana problematyka wymaga odpowiedzi na pytania o to, w jakiej skali stosowane są uzasadnione opinie oraz mechanizmy „żółtej” i „pomarańczowej kartki”, a także czy parlamenty narodowe chętnie wykorzystują bardziej elastyczne instrumenty oddziaływania

<sup>1</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. UE 2007, C 306, s. 150-152.

<sup>2</sup> *Statystyki dotyczące aktów prawnych*, Eur-Lex. Baza aktów prawnych Unii Europejskiej, [online] <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>, 20 III 2018.

<sup>3</sup> W ostatnim czasie do najciekawszych publikacji w tym temacie należą: M. Witkowska, *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, [w:] taż [i in.], *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 15-36; taż, *The Use of the Concept of Policy Networks in the Study of Relations Between National Parliaments and the EU Institutions*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4, s. 57-73.

na proces legislacyjny w UE, takie jak dialog polityczny z KE oraz składanie tzw. przyczynków (*contributions*) do Parlamentu Europejskiego (PE). Przy wykorzystaniu analizy instytucjonalno-prawnej w drugim i trzecim rozdziale zaprezentowane zostaną zasady funkcjonowania EWS oraz dialogu politycznego, a także wpływ tych mechanizmów na zachowanie parlamentów narodowych w UE. Analiza danych statystycznych umożliwi zaś pokazanie praktyki stosowania EWS w latach 2010-2016 i jej efektów. Takie wskaźniki, jak: liczba uzasadnionych opinii, liczba opinii w ramach dialogu politycznego i *contributions*, różnicowanie aktywności ze względu na izby parlamentów w danym państwie i rodzaj izby, pozwolą odpowiedzieć na postawione pytania badawcze. Artykuł zakończy zestawienie propozycji państw członkowskich, których celem jest usprawnienie EWS w przyszłości.

## 1. „WIRTUALNA TRZECIA IZBA UE”<sup>4</sup>

Ian Cooper, odwołując się do kompetencji przyznanych parlamentom narodowym przez traktat z Lizbony, nazwał je *wirtualną trzecią izbą UE*. Do sformułowania takiej tezy skłoniło go przede wszystkim ustanowienie EWS. Kompetencje do wydawania uzasadnionych opinii odnośnie do przestrzegania zasady pomocniczości przez dany projekt aktu ustawodawczego UE stworzyły nową płaszczyznę do deliberacji o ważnych sprawach politycznych Unii. Zaś konsekwencje uzasadnionych opinii, czyli procedury „złotej” i „pomarańczowej kartki”, spowodowały, że parlamenty narodowe mogą *wspólnie wypełniać funkcję izby ustawodawczej bez potrzeby spotkania się w przestrzeni fizycznej*<sup>5</sup>.

Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości jest jedną z kilku kompetencji parlamentów narodowych państw członkowskich przyznanych na mocy traktatu z Lizbony<sup>6</sup>. Mechanizm wczesnego ostrzegania, czyli EWS, jest zaś częścią procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości i dotyczy projektów aktów ustawodawczych UE. EWS ma więc szczególne znaczenie dla pozycji parlamentów narodowych, gdyż jako pierwszy umożliwia im bezpośrednie wpływanie na proces legislacyjny na poziomie unijnym.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, dołączony do traktatu z Lizbony, wspomnianą kontrolę przestrzegania zasady pomocniczości dzieli na dwa etapy. Pierwszym jest kontrola uprzednia (*ex ante*) projektów aktów prawnych pod kątem przestrzegania przez nie zasady pomocniczości, czyli właśnie mechanizm wczesnego ostrzegania. Kontrola w tej fazie przeprowadzana jest

<sup>4</sup> I. Cooper, *A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 3, s. 441-465, [online] <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>.

<sup>5</sup> *Tamże*, s. 444.

<sup>6</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 214-226; M. Dulak, *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków 2017, s. 83-96.

bezpośrednio przez parlament narodowy (art. 4-7 Protokołu nr 2) i obejmuje wszystkie projekty aktów ustawodawczych, które krajowe legislatury otrzymują na podstawie przepisów Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Skutkiem kontroli *ex ante* może być zablokowanie procedury ustawodawczej.

Drugim etapem kontroli przestrzegania zasady pomocniczości jest kontrola następcza (*ex post*). Odbywa się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (TS UE) na podstawie skarg składanych przez parlamenty narodowe oraz Komitet Regionów odnośnie do obowiązujących już aktów ustawodawczych. Przepisy regulujące procedurę zaskarżania aktów prawnych określone są w przypadku parlamentów przez krajowy porządek prawny. W przypadku Komitetu Regionów kompetencja skargowa ogranicza się jedynie do tych aktów ustawodawczych, do których zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE wymagana jest konsultacja tego organu (art. 8 Protokołu nr 2). Zatem kontrola *ex post* dotyczy tylko wybranych aktów ustawodawczych, a jej skutkiem może być delegalizacja danego aktu<sup>7</sup>.

EWS dotyczy tylko projektów aktów ustawodawczych UE, a więc uzasadnione opinie, które wydają parlamenty narodowe, również odnoszą się jedynie do przedmiotu tych dokumentów. Artykuł 2 Protokołu nr 1 definiuje „projekty aktów ustawodawczych” jako: wnioski KE, inicjatywy grupy państw członkowskich, inicjatywy PE, wnioski TS UE, zalecenia Europejskiego Banku Centralnego i wnioski Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które mają na celu przyjęcie aktu ustawodawczego. Parlamenty narodowe otrzymują projekty aktów, których autorem jest KE, bezpośrednio od tej instytucji, równocześnie z PE i Radą Unii Europejskiej (RUE). Gdy parlament narodowy przyjmie uzasadnioną opinię do projektu otrzymanego od KE, przesyła ją bezpośrednio do tej instytucji. Procedura w przypadku dokumentów otrzymanych od PE jest analogiczna: PE przesyła projekty aktów ustawodawczych, których jest autorem, bezpośrednio do parlamentów narodowych. Dlatego też parlamenty narodowe przesyłają uzasadnione opinie, przyjęte do tego typu aktów, bezpośrednio do przewodniczącego PE. RUE z kolei przesyła parlamentom narodowym projekty aktów prawnych pochodzące od grupy państw członkowskich, TS UE, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. W sytuacji, gdy parlament narodowy przyjmie uzasadnioną opinię do tej kategorii projektów aktów ustawodawczych, obowiązek przekazania tej opinii do instytucji, które wniosły dany projekt aktu ustawodawczego, ciąży na przewodniczącym RUE (art. 3 Protokołu nr 1).

Protokół nr 1 dołączony do TUE określa także czas na wyrażenie uzasadnionej opinii. Wynosi on osiem tygodni i jest liczony od momentu przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamentom (art. 4). Po tym czasie projekt aktu ustawodawczego wpisywany jest do porządku obrad RUE i przechodzi do kolejnych etapów procesu legislacyjnego. Opisany termin wydłużono o 14 dni w stosunku do przepisów traktatu konstytucyjnego.

W uzasadnionych opiniach przesyłanych do przewodniczących PE, RUE i KE izby parlamentów narodowych wskazują powody uznania danego aktu ustawodawczego za

<sup>7</sup> C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 2, s. 80-81.

niezgodny z zasadą pomocniczości. Następnie uzasadnione opinie przeliczane są na głosy; na podstawie art. 7 Protokołu nr 2 każdemu parlamentowi przyznano dwa głosy. W parlamentach dwuizbowych głosy podzielone są między izby. Obecnie w UE jest 13 parlamentów dwuizbowych oraz 15 parlamentów jednoizbowych. Jeżeli po przeliczeniu uzasadnionych opinii na głosy wyniosą one jedną trzecią głosów parlamentów narodowych (19 głosów) – lub jedną czwartą, gdy projekt dotyczy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (14 głosów) – projektodawca zobligowany jest do ponownego przeanalizowania projektu aktu ustawodawczego. W rezultacie możliwe jest podtrzymanie, zmiana lub wycofanie projektu. Opisany mechanizm nazywany jest procedurą „żółtej kartki”<sup>8</sup>.

Druga ze wspomnianych procedur EWS, czyli procedura „pomarańczowej kartki”, uruchamiana jest, gdy uzasadnione opinie wyrażą parlamenty narodowe posiadające zwykłą większość głosów i pod warunkiem, że zgłaszane będą one do projektu aktu ustawodawczego przyjmowanego w trybie zwykłej procedury ustawodawczej. Wówczas projekt poddawany jest ponownej analizie i po jej dokonaniu może zostać podtrzymany, zmieniony lub wycofany przez KE. Gdy Komisja zadecyduje o podtrzymaniu projektu, musi przedstawić opinię uzasadniającą. Następnie w toku zwykłej procedury ustawodawczej PE i RUE, rozpatrując taki akt ustawodawczy przed zakończeniem pierwszego czytania, wazą opinię KE i uzasadnione opinie parlamentów narodowych. Jeżeli 55% członków RUE i większość deputowanych w PE uzna, że akt łamie zasadę pomocniczości, wstrzymywane są dalsze prace legislacyjne. Procedura „pomarańczowej kartki” jest silniejszym narzędziem kontroli *ex ante* niż procedura „żółtej kartki”.

Za uzupełnienie EWS można uznać nieformalne procedury dialogu politycznego między KE a parlamentami narodowymi oraz przyczynki przesyłane do PE<sup>9</sup>. Podwaliny pod te procedury położyła inicjatywa przewodniczącego KE José Manuela Barroso z 2006 r., na podstawie której KE miała przysyłać wszystkie nowe wnioski legislacyjne i dokumenty konsultacyjne bezpośrednio do krajowych legislatur<sup>10</sup>. Tym samym włączono parlamenty w obieg informacji unijnych jeszcze bez formalnej podstawy traktatowej<sup>11</sup>. Zainicjowano w ten sposób działający do dzisiaj tzw. dialog polityczny parlamentów krajowych z KE, w ramach którego Komisja odpowiada na zgłoszone do niej opinie i uwagi. Zarówno w przypadku KE, jak i PE wspomniane procedury zakładają przesłanie danej instytucji opinii do wybranego projektu aktu ustawodawczego,

<sup>8</sup> Procedurę tę przewidywały także przepisy Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu konstytucyjnego. Zob. *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE 2004, C 310/01, s. 213-215.

<sup>9</sup> W przypadku PE opinie te nazywane są *contribution* i w oficjalnych dokumentach UE tłumaczone jako „przyczynki”.

<sup>10</sup> *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, Bruksela, 10 V 2006, COM(2006) 211 wersja ostateczna, s. 9-10.

<sup>11</sup> Trwał wówczas tzw. okres refleksji po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego. Zob. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006, s. 481-489.

zawierających poglądy izby dotyczące istotnych spraw politycznych, społecznych i gospodarczych, ale niepodnoszących kwestii zgodności z zasadą pomocniczości. Z tych względów w obu przypadkach są to instrumenty bardziej elastyczne niż uzasadnione opinie, a brak umocowania traktatowego sprawia, że nie rodzą żadnych skutków prawnych<sup>12</sup>. Jedyna różnica między dialogiem politycznym a przyczynkami przesyłanymi do PE polega na tym, że w konsekwencji praktyki ukształtowanej w ramach inicjatywy Barroso z 2006 r. KE zobligowana jest do przesyłania odpowiedzi, a więc swobodnego wejścia w dialog z parlamentami krajowymi o sprawach legislacji unijnej<sup>13</sup>.

## 2. PRAKTYKA I EFEKTY STOSOWANIA MECHANIZMU Wczesnego ostrzegania w latach 2010-2016

Parlamente narodowe przesyłały w latach 2010-2016 więcej uzasadnionych opinii do PE (372) niż do KE (349), jednak różnica ta nie jest duża. Można więc uznać, że legislatury krajowe nie różnicują w istotny sposób obu instytucji unijnych, próbując w większym stopniu wpłynąć na kształt aktu ustawodawczego na etapie prac tylko w KE lub PE. Jak pokazuje wykres 1, w ujęciu rocznym również nie są dostrzegalne duże różnice. Należy jedynie zwrócić uwagę na spadek liczby uzasadnionych opinii w latach 2014 i 2015. Zjawisko to można tłumaczyć dwojako. Po pierwsze, w 2014 r. odbyły się wybory do PE i wyłoniono nowy skład KE. Aktywność polityczna parlamentów nie koncentrowała się więc na unijnym procesie legislacyjnym. Po drugie, w latach 2014 i 2015 zauważalny jest spadek nowych inicjatyw legislacyjnych KE<sup>14</sup>. Dane z 2016 r. pokazują jednak, że liczba uzasadnionych opinii przesyłanych do KE i PE wróciła do poziomu sprzed 2014 r. Aby stwierdzić, czy ta tendencja jest trwała, należy poczekać, by przekonać się, czy podobne wnioski popłyną z komunikatów KE na temat współpracy z parlamentami za rok 2017 i kolejne lata.

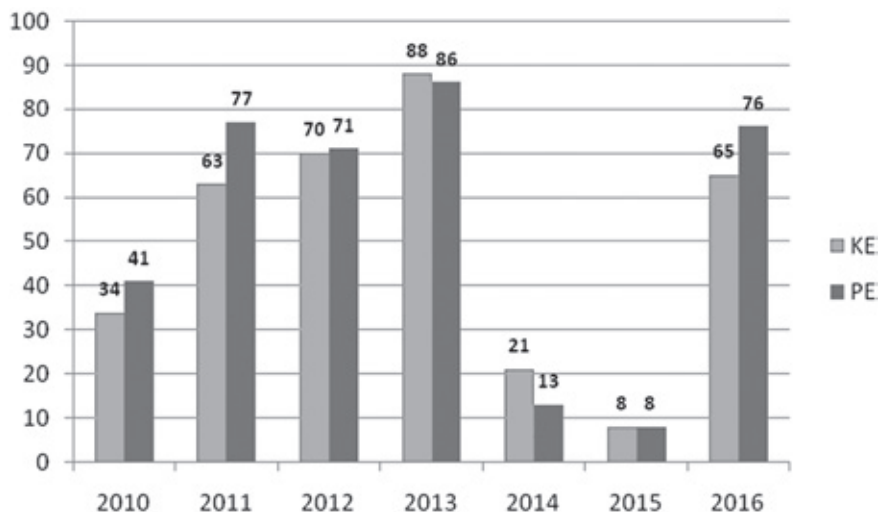
Interesujące jest zachowanie parlamentów w odniesieniu do stosowania dialogu politycznego z KE oraz przyczynków przesyłanych do PE (zob. wykres 2).

<sup>12</sup> A. Grzelak, J. Łacny, *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamente narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 4, s. 32.

<sup>13</sup> Szerzej na temat wykorzystywania dialogu politycznego jako narzędzia tworzenia sieci politycznej współpracy z KE zob. M. Witkowska, *The Use of the Concept...*, s. 63-65.

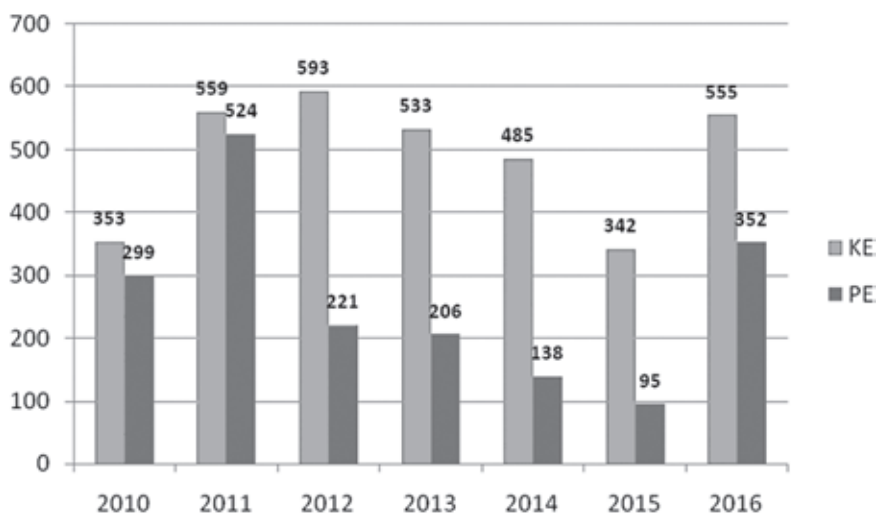
<sup>14</sup> W 2014 r. KE przedstawiła 29 nowych inicjatyw legislacyjnych, a w 2015 – 23. W roku poprzedzającym wybory do PE, czyli 2013, liczba nowych inicjatyw legislacyjnych KE wyniosła 58. Por. European Commission, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2013*, Strasbourg, 29 VI 2012, COM(2012) 629 final; European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2014*, Brussels, 22 X 2013, COM(2013) 739 final; European Commission, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A New Start*, Strasbourg, 8 I 2015, COM(2014) 910 final.

Wykres 1. Liczba uzasadnionych opinii parlamentów narodowych przesłanych do KE i PE (2010-2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on Relations with National Parliaments*, [online] [https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_en](https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_en), 1 III 2018; European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality*, [online] [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/subsidiarity\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm), 1 III 2018; European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity Checks by National Parliaments*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/subsidiarity.html>, 1 III 2018.

Wykres 2. Opinie przesłane przez parlamenty narodowe w ramach dialogu politycznego z KE oraz przyczynki przesłane do PE (2010-2016)

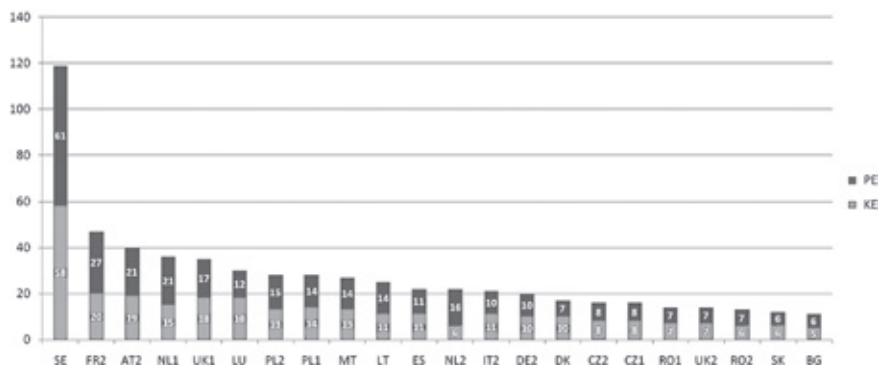


Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on Relations...*; European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity...*; European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity Checks...*

Wyraźny spadek liczby przyczynków wysyłanych do PE po 2011 r. sugeruje, że formuła dialogu z KE jest bardziej atrakcyjna dla parlamentów krajowych, chociażby ze względu na informację zwrotną, którą otrzymują na temat swoich uwag. Ogólna liczba opinii w ramach dialogu politycznego oraz przyczynków w stosunku do uzasadnionych opinii pozwala zaś sformułować tezę, że parlamenty narodowe wykazują wolę oddziaływania na treść projektów aktów ustawodawczych w większym stopniu niż tylko pod kątem przestrzegania zasady subsydiarności. Inicjatywy takie, jak „zielona kartka”, które zostaną opisane w kolejnym rozdziale, wydają się do pewnego stopnia to potwierdzać.

Duża liczba projektów aktów prawnych UE, które wpływają do parlamentów narodowych, wymaga ich sprawnej analizy i ewentualnego opracowania uzasadnionej opinii w ciągu ośmiu tygodni. Do tego z kolei potrzebne są zasoby w postaci odpowiednio dużej liczby parlamentarzystów oraz służb legislacyjnych z kancelarii parlamentarnych wspierających ich w pracy. W oczywisty sposób – co potwierdzają dane – lepiej przygotowane są do tego parlamenty dwuizbowe, każda z izb posiada bowiem swoją komisję ds. europejskich<sup>15</sup>. W latach 2010-2016 parlamenty dwuizbowe, których w UE jest 13, przesłały do KE i PE łącznie 431 uzasadnionych opinii, a także 3423 opinie w ramach dialogu politycznego oraz przyczynków. Parlamenty jednoizbowe, w liczbie 15, przesłały 290 uzasadnionych opinii oraz 1832 opinie w ramach dialogu politycznego i przyczynków. Jednak, co ciekawe, najbardziej aktywnymi parlamentami były jednoizbowy szwedzki Riksdag oraz jednoizbowa portugalska Assembleia da República (zob. wykres 3 i 4).

Wykres 3. Ranking izb parlamentów narodowych pod względem liczby uzasadnionych opinii przesłanych do KE i PE (2010-2016)

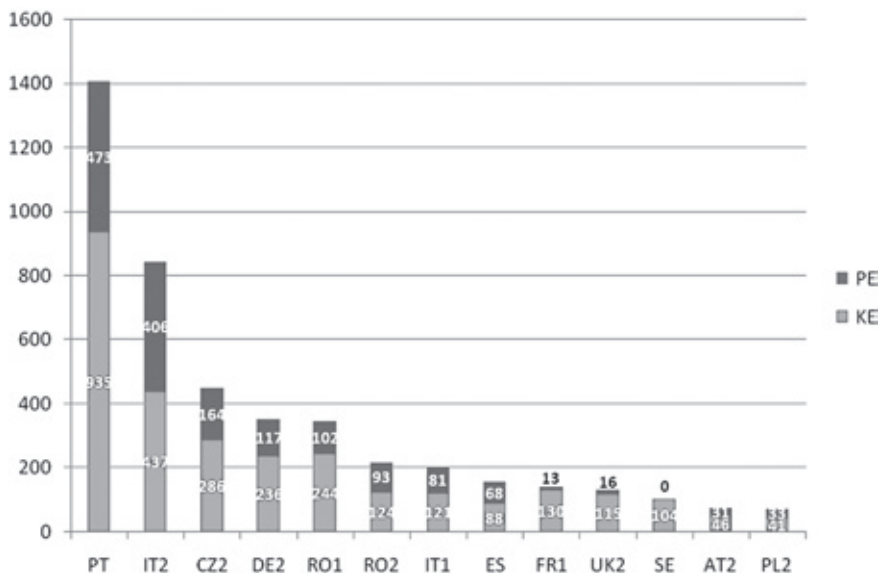


Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on Relations...*; European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity...*; European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity...*

<sup>15</sup> European Commission, *Annual Reports on Relations with National Parliaments*, [online] [https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_en](https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_en), 1 III 2018; European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality*, [online] [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/subsidiarity\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_reports_en.htm), 1 III 2018; European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity Checks by National Parliaments*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/subsidiarity.html>, 1 III 2018.



Wykres 4. Ranking izb parlamentów narodowych pod względem liczby opinii przesłanych w ramach dialogu politycznego do KE oraz jako przyczynki do PE (2010-2016)



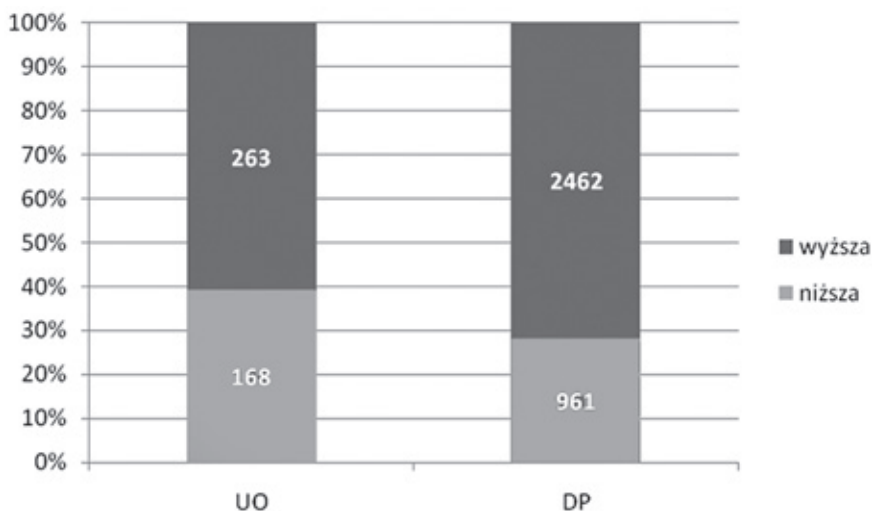
Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on Relations...*; European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity...*; European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity...*

W parlamentach dwuizbowych można było zaobserwować większą aktywność izby wyższej w zakresie EWS (zob. wykres 5). Izby wyższe z 13 parlamentów państw członkowskich w latach 2010-2016 zgłosiły 263 uzasadnione opinie do KE i PE, izby niższe – 163 opinie; dysproporcja ta jest jeszcze większa w przypadku dialogu politycznego i przyczynków. Zjawisko to wytłumaczyć można faktem, że 9 spośród 13 drugich izb parlamentów narodowych ma możliwość ograniczonego udziału w tworzeniu polityki krajowej w sprawach UE<sup>16</sup>. Dodatkowo w 8 z nich pozycja ustrojowa drugich izb jest asymetryczna względem izby niższej, co sprawia, że nie odgrywa ona pierwszoplanowej roli w procedurach ustawodawczych w kraju<sup>17</sup>. Podobnych ograniczeń Protokół nr 1 nie przewiduje w zakresie przekazywania parlamentom narodowym dokumentów unijnych. Częstsze wykorzystywanie przez izby wyższe uzasadnionych opinii oraz zgłaszanie PE i KE uwag o charakterze politycznym do projektów aktów ustawodawczych może więc kompensować mniejsze niż w przypadku izb niższych możliwości korzystania z funkcji europejskich.

<sup>16</sup> A. Pudło, *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa 2011, s. 152.

<sup>17</sup> J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3-4, s. 47; A. Pudło, *Rola drugich izb...*, s. 105-106.

Wykres 5. Liczba uzasadnionych opinii oraz opinii w ramach dialogu politycznego z KE i przyczynków wysyłanych do PE przez poszczególne izby parlamentów dwuizbowych (2010-2016)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Annual Reports on Relations...*; European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity...*; European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity...*

Najwięcej uzasadnionych opinii przesyłanych do KE dotyczyło projektów aktów ustawodawczych z obszaru: rynku wewnętrznego (130 opinii), infrastruktury, transportu i komunikacji (49), kontroli granic i migracji (30), gospodarki i finansów (28), kwestii społecznych (26) oraz współpracy sądowej w sprawach karnych (24)<sup>18</sup>. Uzasadnione opinie przesłane do PE przekazywane były odpowiednim komisjom, właściwym ze względu na przedmiot danego projektu aktu prawnego. Najwięcej opinii rozpatrzyły komisje ds.: gospodarczych i monetarnych (63), wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (62), transportu i turystyki (58), ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności (40), zatrudnienia i spraw socjalnych (36)<sup>19</sup>.

Przedstawiając praktykę stosowania EWS, należy odnieść się do „żółtej” i „pomarańczowej kartki”, z którymi wiązano największe oczekiwania. Od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony procedura „pomarańczowej kartki” w ogóle nie została uruchomiona, zaś procedurę „żółtej kartki” wszczynano trzykrotnie<sup>20</sup>. Po raz pierwszy

<sup>18</sup> Pozostałe obszary to: środowisko (22), rolnictwo (15), zdrowie (13), rynek spożywczy (11), współpraca sądowa w sprawach cywilnych (10), energetyka (10), polityka morska (9), normy, statystyka, wykorzystywanie danych publicznych itp. (5), nauka, badania, edukacja (3), polityka spójności (2), kultura (1), rybactwo i rybołówstwo (1).

<sup>19</sup> Pozostałe komisje to: ds. rolnictwa i rozwoju wsi (30), ds. prawnych (27), ds. rynku wewnętrznego i ochrony konsumentów (23), ds. przemysłu, badań naukowych i energii (22), ds. praw kobiet i równouprawnienia (7), ds. kontroli budżetowej (1), ds. kultury i edukacji (1), ds. rybołówstwa (1), ds. rozwoju regionalnego (1).

<sup>20</sup> Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za 2012 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 30 VII 2013, COM(2013) 566 final, s. 7-9; Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za 2013 r.*

uczyniono to w 2012 r. wobec projektu rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (tzw. rozporządzenie Monti II). Udało się wówczas zebrać 19 głosów od 12 izb parlamentarnych i w rezultacie KE wycofała wniosek legislacyjny. Po raz drugi procedurę „żółtej kartki” zastosowano rok później, w odniesieniu do projektu rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską. Był to projekt z zakresu PWBIS, a więc zastosowanie miał obniżony próg liczby głosów izb parlamentarnych. Ostatecznie uzasadnione opinie zgłosiło 14 izb, co pozwoliło uzyskać łącznie 19 głosów. Decyzją KE wniosek legislacyjny nie został jednak wycofany ani zmieniony. KE utrzymała go także w trzecim przypadku zastosowania procedury „żółtej kartki”. W 2016 r. udało się zebrać najwięcej głosów od parlamentów państw członkowskich od momentu wprowadzenia EWS. Wobec projektu dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług zebrano 22 głosy od 14 izb parlamentarnych, głównie z krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej, których interesów ten projekt dotyczył najmocniej.

Biorąc pod uwagę liczbę przyjmowanych aktów prawnych, trzy przypadki zastosowania procedury „żółtej kartki” w ciągu prawie ośmiu lat obowiązywania traktatu z Lizbony oraz jej efekty wskazują, że mechanizm ten nie wpływa w dużym stopniu na proces legislacyjny w UE. Warto jednak zauważyć – szczególnie w przypadku ostatniego z wniosków legislacyjnych dotyczących pracowników delegowanych – że EWS daje okazję do koordynowania stanowisk parlamentów narodowych na poziomie ponadnarodowym w przypadkach wrażliwych ze względu na interes krajowy. Można uznać to za ważne doświadczenie polityczne, którego parlamenty z reguły nie mogą zaznać na innych płaszczyznach współpracy międzynarodowej.

### 3. PROPOZYCJE USPRAWNINIENIA MECHANIZMU WCZESNEGO OSTRZEGANIA ORAZ REFORMY DIALOGU POLITYCZNEGO

W badaniach przeprowadzonych przez Konferencję Komisji ds. Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) ponad 63% izb parlamentów narodowych stwierdziło, że procedura „żółtej kartki” wymaga poprawek<sup>21</sup>. Wśród najczęściej proponowanych usprawnień EWS pojawiały się dotyczące jakości oraz terminowości odpowiedzi udzielanych przez KE, a także ośmiotygodniowego terminu wydawania uzasadnionych opinii<sup>22</sup>. W ostatniej kwestii francuskie Assemblée nationale, szwedzki Riksdag, niderlandzka

---

*w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 5 VIII 2014, COM(2014) 506 final, s. 15-16; Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2016 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 30 VI 2017, COM(2017) 600 final, s. 15-17.

<sup>21</sup> Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty czwarty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 4 XI 2015, s. 12, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport\\_cosac\\_24.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_24.pdf), 20 III 2018.

<sup>22</sup> *Tamże*, s. 12.

Tweede Kamer oraz czeski Sénat zwróciły uwagę na uwzględnienie w dotychczasowym ośmiotygodniowym terminie przerw wakacyjnych. Pojawiły się też propozycje (m.in. ze strony cypryjskiej Vouli ton Antiprosopon) wydłużenia tego terminu o dwa tygodnie w przypadku rozpatrywania bardziej złożonych propozycji legislacyjnych. Wśród parlamentów narodowych powszechnie pojawiały się głosy o potrzebie zwiększenia koordynacji, współpracy i wymiany informacji między sobą. Postulat ten jest uzasadniony chociażby tym, że – jak wskazują parlamenty – wciąż brakuje im ujednoczonych kryteriów badania zasady pomocniczości czy formularzy wewnętrznych na potrzeby sporządzania uzasadnionych opinii<sup>23</sup>. Na te kwestie zwrócił uwagę także PE, który dodatkowo zasugerował, że wzmocnieniu współpracy między parlamentami przysłużyć mogłyby się adnotacje do każdego aktu ustawodawczego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym UE. Wyszczególniałyby one te parlamenty narodowe, które udzieliły odpowiedzi, oraz te, które wyraziły wątpliwości dotyczące stosowania zasady pomocniczości<sup>24</sup>.

Ograniczenia procedur „żółtej” i „pomarańczowej kartki”, które uwidoczniły się po pierwszych kilku latach ich obowiązywania, skłoniły parlamenty narodowe do przedstawienia propozycji usprawnienia EWS. Na potrzebę innego spojrzenia na logikę tego mechanizmu wskazał włoski deputowany do PE Carlo Casini. W sprawozdaniu w sprawie stosunków między PE a parlamentami narodowymi z 27 marca 2014 r. pisał on: *różne „uzasadnione opinie” powinny być interpretowane nie jako wskaźnik negatywny dotyczący tego, czego UE nie powinna robić, lecz raczej jako pozytywna sugestia dotycząca tego, co zrobić powinna*<sup>25</sup>. Kilka miesięcy później ideę bardziej aktywnej roli uzasadnionych opinii przekuło w praktyczne propozycje zmian kilka parlamentów państw członkowskich.

Pomysł „zielonej kartki” (wzmocnionego dialogu politycznego), autorstwa m.in. brytyjskiej House of Lords, duńskiego Folketingu i holenderskiej Tweede Kamer, zakładał możliwość wnoszenia do KE propozycji inicjatyw ustawodawczych, w tym przeglądu i uchylania istniejących przepisów<sup>26</sup>. Kryterium zakwalifikowania opinii jako „zielonej kartki” powinno być wniesienie jej w określonym terminie wraz z podpisami określonej liczby popierających ją izb parlamentarnych. Dodatkowo w styczniu 2015 r. House of Lords przedstawiła trzy propozycje zagadnień, których mogłyby dotyczyć pierwsze próby wzmocnionego dialogu politycznego. Były to: utylizacja odpadów spożywczych, opłaty bankowe w transakcjach transgranicznych oraz utworzenie Europejskiego Forum Biznesu<sup>27</sup>.

W kolejnych miesiącach zadanie uszczegółowienia koncepcji „zielonej kartki” oraz ewentualnych zmian w istniejącym mechanizmie EWS wzięła na siebie COSAC. W przeprowadzanych co pół roku ankietach izby parlamentów państw członkowskich

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 13-14.

<sup>24</sup> *Tamże*, s. 13.

<sup>25</sup> Parlament Europejski, Komisja Spraw Konstytucyjnych, *Sprawozdanie w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (2013/2185(INI))*. Sprawozdawca: Carlo Casini, 27 III 2014, s. 13, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0255+0+DOC+XML+V0//PL>, 19 III 2018.

<sup>26</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, „Zielona kartka”: czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej, *Biuletyn Polskiego Instytut Spraw Międzynarodowych* 2015, nr 39.

<sup>27</sup> *Tamże*.

wyrażały swoje stanowisko dotyczące nowego pomysłu. Większość z nich (23 z 27) poparła pomysł wprowadzenia „zielonej kartki”. Niechętne parlamenty (włoska Camera dei Deputati, rumuński Senat) zwróciły uwagę m.in. na ryzyko niezgodności z obowiązującymi traktatami i możliwość zachwiania równowagi instytucjonalnej w UE. Fińska Eduskunta wskazała zaś, że instytucjonalizacja rozwiązań pozatraktatowych może jeszcze bardziej skomplikować unijny proces decyzyjny. Niemiecki Bundestag zaznaczył z kolei, że nowa procedura powinna być zgodna ze stanowiskiem PE.

W drugiej ankiecie przesłanej przez COSAC do parlamentów jesienią 2015 r. 13 izb wskazało, że od momentu ostatniej ankiety przyjęły one oficjalne stanowiska w sprawie procedury „zielonej kartki”, w większości popierające tę koncepcję<sup>28</sup>. Jednocześnie w tym i kolejnych badaniach opinii izby parlamentów narodowych wyraziły swoje poglądy na temat tego, jak szczegółowa powinna być procedura wzmocnionego dialogu politycznego<sup>29</sup>. Spośród izb parlamentów, które nadesłały swoje odpowiedzi do COSAC, ok. 30% opowiedziało się za tym, aby wymagany do uruchomienia procedury próg stanowił jedną trzecią głosów, a ok. 19% poparło próg wynoszący jedną czwartą. Jeżeli chodzi o okres, w którym swoje poparcie dla „zielonej kartki” mogły wyrazić pozostałe parlamenty, to 44% izb wskazało, że inicjujący parlament lub inicjująca izba powinny wyznaczać termin uczestnictwa w „zielonej karcie” według własnego uznania, zaś ok. 30% opowiedziało się za tym, aby termin na ukończenie procedury „zielonej kartki” wyniósł od 16 tygodni do 6 miesięcy (wybór terminu powinien leżeć w gestii inicjującego parlamentu lub izby). Propozycje parlamentów dotyczyły także wprowadzenia możliwości wycofania poparcia dla „zielonej kartki”. Około 90% izb opowiedziało się za tym, by rezygnacja była dozwolona na każdym etapie procedury. Prawie wszystkie parlamenty, które udzieliły odpowiedzi w ankietach (ok. 95%), wskazały, że przekazywanie propozycji poprawek do oryginalnego tekstu przygotowanego przez inicjujący parlament (izbę) powinno być możliwe, a poprawki te winny być przedstawiane w terminie określonym przez inicjujący parlament (izbę).

W ankietach COSAC pytano także, jakie propozycje wniosków legislacyjnych parlamenty chciałyby zgłosić w ramach procedury „zielonej kartki”<sup>30</sup>. Brytyjska House of Lords wskazała na wniosek dotyczący rozwiązania problemu marnotrawienia żywności, który mógłby zawierać propozycje działań pozalegisacyjnych i kroków, które miałyby podjąć KE (np. opracowanie planu działania). Komisja ds. Unii Europejskiej duńskiego

<sup>28</sup> Były to: litewski Seimas, cypryjska Izba Reprezentantów, czeski Senat, niderlandzka Izba Druga, duński Folketing i włoska Izba Deputowanych, Maltańska Izba Deputowanych, francuskie Zgromadzenie Narodowe, chorwacki Sabor, belgijska Izba Reprezentantów, włoski Senat Republiki, niderlandzka Izba Pierwsza oraz luksemburska Izba Deputowanych. Zob. Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty czwarty raport półroczny...*, s. 6.

<sup>29</sup> *Tamże*, s. 8-12; Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty piąty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 18 V 2016, s. 12-14, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport\\_cosac\\_25.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_25.pdf), 20 III 2018.

<sup>30</sup> Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty trzeci raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 5 V 2015, s. 42-43, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport\\_cosac\\_23.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_23.pdf), 20 III 2018.

Folketingu zaproponowała wniosek dotyczący utworzenia Europejskiego Forum Gospodarczego. Łotewska Saeima przedstawiła pomysł dyrektywy w kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach związanych ze środowiskiem. Francuski Sénat wskazał zaś gotowość przedstawienia wniosków dotyczących unii energetycznej, agendy cyfrowej i walki z terroryzmem.

Swoją propozycję „zielonej kartki” przedstawiła w życie 22 lipca 2015 r., kiedy to wystąpiła z propozycją „zielonej kartki” dotyczącą rozwiązywania problemu marnotrawienia żywności. Podpisało ją 16 izb parlamentów narodowych<sup>31</sup>. Rok później, 11 lipca 2016 r., z drugą w historii propozycją „zielonej kartki” wystąpiło wspólnie, z inicjatywy francuskiej Assemblée nationale, osiem izb parlamentów narodowych. Zwróciły się one do KE o przedłożenie wniosku ustawodawczego, wdrażającego zasady społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw na szczeblu europejskim, które miałyby zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw z siedzibą w UE oraz przewidywałyby dokładne zobowiązania i sankcje<sup>32</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Dotychczasowa siedmioletnia udokumentowana praktyka stosowania mechanizmu wczesnego ostrzegania uprawnia do stwierdzenia, że instrumenty EWS, takie jak uzasadnione opinie oraz mechanizmy „żółtej” i „pomarańczowej kartki”, są mniej atrakcyjne niż bardziej elastyczne instrumenty, takie jak dialog polityczny z KE oraz przesyłanie opinii (tzw. przyczynków) do PE. Przyczyną takiego stanu rzeczy są trudności z zebraniem przez parlamenty wystarczającej liczby głosów wymaganych do uruchomienia tych procedur. Trudno się jednak zgodzić, że problemem jest za wysoki minimalny próg głosów (19, 14 lub zwykłej większości), do którego uzyskania obowiązuje traktat z Lizbony. Wszak parlamenty same proponowały podobne limity, pozwalające na uruchomienie „zielonej kartki”. Oznaczałoby to, że przy głosowaniu pozytywnym, a więc za poparciem jakiegoś wniosku, przyjęte progi nie prezentują się parlamentom jako nazbyt wygórowane. Wydaje się więc – co pokazały także ankiety COSAC – że problemy leżą raczej po stronie samych parlamentów; jest nim z pewnością także brak ujednoliconych kryteriów badania zasady pomocniczości oraz ugruntowanych wewnętrznych mechanizmów koordynacji i opracowywania uzasadnionych opinii.

<sup>31</sup> Były to: bułgarskie Narodno sabranie, chorwacki Hrvatski sabor, cypryjski Vouli ton Antiprosopon, czeska Poslanecká sněmovna, francuskie Assemblée nationale i Sénat, węgierski Országgyűlés, włoski Senato della Repubblica, łotewska Saeima, litewski Seimas, luksemburska Chambre des Députés, maltańska Kamra tad-Deputati, niderlandzka Tweede Kamer, portugalska Assembleia da República, słowacka Národná rada, brytyjska House of Lords. Zob. House of Lords European Union Committee, *Food Waste: a Proposal by National Parliaments to the European Commission*, 22 VII 2015, [online] <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>, 21 III 2018.

<sup>32</sup> Były to: francuska Assemblée nationale, włoski Senato della Repubblica, łotewska Saeima, litewski Seimas, niderlandzka Tweede Kamer, portugalska Assembleia da República, słowacka Národná rada i House of Lords Zjednoczonego Królestwa. Dnia 26 VII 2016 r. dołączył do nich grecki Vouli ton Ellinon. Zob. Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2016 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi*, Bruksela, 30 VI 2017, COM(2017) 601 final, s. 10-11.

## BIBLIOGRAFIA

- Borońska-Hryniewiecka K., „Zielona kartka”: czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej, „Biuletyn Polskiego Instytut Spraw Międzynarodowych” 2015, nr 39.
- Cooper I., *A „Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, „West European Politics” 2012, vol. 35, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.665735>.
- Dulak M., *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków 2017.
- European Commission, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2013*, Strasbourg, 29 VI 2012, COM(2012) 629 final.
- European Commission, *Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2014*, Brussels, 22 X 2013, COM(2013) 739 final.
- European Commission, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Work Programme 2015. A New Start*, Strasbourg, 8 I 2015, COM(2014) 910 final.
- European Commission, *Annual Reports on Relations with National Parliaments*, [online] [https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments\\_en](https://ec.europa.eu/info/annual-reports-relations-national-parliaments_en).
- European Commission, *Annual Reports on Subsidiarity and Proportionality*, [online] [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/np/subsidiarity\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/subsidiarity_reports_en.htm).
- European Parliament, *Annual Statistics for Subsidiarity Checks by National Parliaments*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/subsidiarity.html>.
- Grzelak A., Łacny J., *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 4.
- House of Lords European Union Committee, *Food Waste: a Proposal by National Parliaments to the European Commission*, 22 VII 2015, [online] <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-on-food-waste.pdf>.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za 2013 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 5 VIII 2014, COM(2014) 506 final.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2016 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi*, Bruksela, 30 VI 2017, COM(2017) 601 final.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie roczne za rok 2016 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 30 VI 2017, COM(2017) 600 final.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, Bruksela, 10 V 2006, COM(2006) 211 final.
- Mik C., *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, z. 2.

- Parlament Europejski, Komisja Spraw Konstytucyjnych, *Sprawozdanie w sprawie stosunków między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi (2013/2185(INI)). Sprawozdawca: Carlo Casini*, 27 III 2014, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0255+0+DOC+XML+V0//PL>.
- Pudło A., *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa 2011.
- Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty trzeci raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 5 V 2015, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport\\_cosac\\_23.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_23.pdf).
- Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty czwarty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 4 XI 2015, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport\\_cosac\\_24.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_24.pdf).
- Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej, *Dwudziesty piąty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, 18 V 2016, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport\\_cosac\\_25.pdf](http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_25.pdf).
- Sprawozdanie roczne za 2012 r. w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 30 VII 2013, COM(2013) 566 final.
- Statystyki dotyczące aktów prawnych*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>.
- Szymanek J., *Dwuzbiowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3-4.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE 2004, C 310/01.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz.U. UE 2007, C 306.
- Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Witkowska M., *Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, [w:] M. Witkowska [i in.], *Podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Witkowska M., *The Use of the Concept of Policy Networks in the Study of Relations Between National Parliaments and the EU Institutions*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4.

---

**Dr Michał DULAK**, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Asystent w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich.



**Marcin GALENT**

Uniwersytet Jagielloński

[m.galent@uj.edu.pl](mailto:m.galent@uj.edu.pl)

## KRYZYS SYSTEMOWY STREFY EURO W CIENIU TRAKTATU Z MAASTRICHT I TRAKTATU Z LIZBONY

### ABSTRACT **The Eurozone Crisis in the Shade of the Maastricht and Lisbon Treaties**

The financial crisis in the eurozone has created a kind of discursive window through which a renewed self-reflection on the shape on the European integration can be traced. The crisis, its depth and course, has confirmed what previously could only be speculated on the edge of European discourse, namely the fact that the chosen model of deepening the economic and monetary union is not ideologically and class neutral. It therefore generates new decisive conditions about who becomes the beneficiary and the loser, where new centres and peripheries crystallize in this process. The purpose of this article is to use the crisis in the euro area to look at its structure, identify the most important intellectual and ideological assumptions underlying it, indicate how the legal framework contained in the Maastricht and Lisbon Treaties influenced its course and who and why suffered the most losses. Finally, the task of the article is to determine which aspects of the architecture of the eurozone proved to be unsustainable and what has therefore had to be changed in it.

**Keywords:** crisis, eurozone, macroeconomy, European integration

**Słowa kluczowe:** kryzys, strefa euro, makroekonomia, integracja europejska

## WSTĘP

Pierwsze znane użycia słowa „kryzys” przypisuje się starożytnym greckim medykom: Hipokratesowi i Galenowi, którzy określali nim moment zwrotu w chorobie. Chory pacjent wchodził w stadium, w którym różne objawy się nasilały, a po ich szczytowym natężeniu choroba albo się wycofywała i pacjent wracał do zdrowia, albo wzmacniała i bezbronny pacjent umierał. Słowo to zostało później zlatynizowane, a w średniowieczu trafiło do języka angielskiego, w którym rozszerzyło swoje pole semantyczne i zaczęło funkcjonować poza obszarem medycyny. Zachowało jednak część pierwotnego znaczenia, odnosząc się do punktu zwrotnego lub decydującego. Kryzys miał opisywać sytuację, w której po okresie próby, badania i oceniania nadchodził moment podjęcia decyzji. Trzeba było uznać, że w trakcie trwania danego procesu pojawiło się wystarczająco dużo przesłanek do jego zakończenia, radykalnej zmiany lub kontynuacji. Kryzys wiąże się więc również ze zdolnością do oceny, umiejętnością oddzielenia elementów pożądaných od niepożądanych, możliwością dokonania wyboru i akceptacji tego, co jest uznawane za słuszne, oraz odrzucenia tego, co szkodliwe i niebezpieczne. Kryzys jest zatem swojego rodzaju oknem dyskursywnym, dzięki któremu może dojść do odnowionej autorefleksji wytyczającej drogi do zaktywizowanej podmiotowości społecznej.

Kryzys systemowy strefy euro, jego głębokość i przebieg potwierdziły to, o czym wcześniej można było tylko spekulować na obrzeżach europejskiego dyskursu: fakt, że wybrany model pogłębiania unii gospodarczo-walutowej nie jest neutralny ideologicznie i klasowo, zatem generuje nowe warunki decydujące o tym, kto zostaje beneficjentem i przegranym, gdzie krystalizują się nowe centra i peryferie tego procesu. W niniejszym artykule kryzys strefy euro jest przesłanką do oceny prawidłowości jej konstrukcji, zidentyfikowania najważniejszych założeń intelektualnych i ideologicznych leżących u podstaw jej architektury, a także wskazania, w jaki sposób ramy prawne zawarte w traktatach z Maastricht i Lizbony wpłynęły na sam kryzys. Celem artykułu jest ustalenie, które aspekty architektury strefy euro okazały się nie do utrzymania i co w związku z tym się w niej zmieniło.

## PIERWSZE PRZYMIARKI

Chociaż wspólna waluta została wprowadzona mocą traktatu z Maastricht przyjętego w 1992 r., plany jej wprowadzenia pojawiały się znacznie wcześniej. Warto do nich wrócić, ponieważ dają one dobry wgląd w zmieniające się paradygmaty ekonomiczne i konteksty ideologiczne, na gruncie których wypracowano później konkretne rozwiązania.

Pierwsze praktyczne przesłanki do ustanowienia wspólnej waluty europejskiej zostały zawarte w tzw. raporcie Wenera. W 1969 r. na szczycie europejskim w Hadze powołano grupę polityków i ekspertów wysokiego szczebla, na czele której stanął premier i minister finansów Luksemburga Pierre Wener. Zadaniem grupy było przygotowanie

raportu w sprawie możliwości dokończenia budowania unii gospodarczo-walutowej, której ostatecznym celem miała się stać wspólna waluta. Raport przedstawiono w 1970 r., ale nigdy nie stał się podstawą do politycznego działania. Zdecydowała o tym dekada światowego kryzysu związana z upadkiem systemu z Bretton Woods, szokami naftowymi i gwałtownym wzrostem inflacji w świecie Zachodu, a także w dużym stopniu niechęć Francuzów do wzmacniania wymiaru supranarodowego w Europie<sup>1</sup>.

Z perspektywy niniejszego artykułu ważne jest jednak to, w jaki sposób wyobrażano sobie dobrze działającą unię walutową, jakie mechanizmy ekonomiczne i polityczne miały zapewnić skuteczność i bezpieczeństwo jej funkcjonowania. Trzeba podkreślić, że ów plan dokończenia budowy unii gospodarczo-walutowej zdecydowanie różnił się od traktatu z Maastricht, czyli umowy, na podstawie której ostatecznie ją zrealizowano. Różnica polegała przede wszystkim na tym, że w planie Wernera nie wyobrażano sobie wprowadzenia unii walutowej bez równoległego zbudowania silnych elementów unii politycznej. Zakładano w nim, że *transfer na poziom Wspólnot władzy sprawowanej do tej pory przez władze narodowe zajdzie równoległe z odpowiednim transferem parlamentarnej odpowiedzialności z płaszczyzny narodowej na płaszczyznę Wspólnot. Centrum decyzji w zakresie polityki ekonomicznej będzie politycznie odpowiedzialne przed Parlamentem Europejskim*<sup>2</sup>. Jak podkreśla wielu badaczy, elementy unii politycznej można odnaleźć na wielu poziomach. Raport zakłada np., że: krótkoterminowa polityka ekonomiczna będzie prowadzona w planie ogólnym na poziomie Wspólnot; zasadnicze decyzje polityki pieniężnej będą scentralizowane; ponieważ budżet wspólnotowy będzie niewystarczający do efektywnego oddziaływania na gospodarkę, niezbędne stanie się wypracowanie narzędzi do wywierania wpływu na budżety narodowe, szczególnie w przypadku pojawienia się deficytów i nadwyżek budżetowych; makroekonomiczna nierównowaga znajdzie się w kompetencji centralnych władz Wspólnoty odpowiedzialnych przed Parlamentem Europejskim<sup>3</sup>.

W planie Wernera wspólna waluta jest zatem pomyślana jako integralna część wspólnej polityki gospodarczej, zdolnej do zarządzania i przeciwdziałania asymetrycznym napięciom i nierównowagom, które nieubłaganie pojawiają się w obrębie każdej gospodarki. Polityka fiskalna została w nim uznana za nadrzędną wobec monetarnej. Wyraźnie podkreślono również odpowiedzialność Wspólnot i jej władz za wzrost gospodarczy i zatrudnienie, osiągnięte przez odpowiednią prowadzoną politykę przeciwykliczną w całej strefie walutowej. W raporcie nie ma mowy o apolitycznym i niezależnym banku centralnym, który nie ponosi odpowiedzialności za stan gospodarki i którego nadrzędnym celem jest dbanie jedynie o stabilność cen<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> W. Mitchell, *Eurozone Dystopia. Groupthink and Denial on a Grand Scale*, Cheltenham–Northampton 2015, s. 37-45.

<sup>2</sup> European Commission, *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community* [Raport Wernera], 1970, s. 13, [online] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication6142\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6142_en.pdf), 12 II 2018.

<sup>3</sup> *Tamże*, s. 10-12.

<sup>4</sup> W. Mitchell, T. Fazi, *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London 2017, s. 87-92.

Kolejna przymiarka do zacieśniania unii gospodarczo-walutowej i wprowadzenia wspólnej waluty zaprezentowana została w tzw. raporcie MacDougalla w 1977 r. W 1974 r. Komisja Europejska zleciła grupie niezależnych ekspertów sporządzenie raportu, którego celem miało być określenie roli finansów publicznych w dalszym zacieśnianiu integracji europejskiej. W skład zespołu wchodziło ośmiu wybitnych profesorów ekonomii z kilku europejskich krajów oraz po jednym z Australii i z USA. Na czele grupy stanął Donald MacDougall, były wpływowy doradca ekonomiczny kilku brytyjskich rządów, zarówno konserwatywnych, jak i lewicowych, wykładowca Uniwersytetu Oksfordzkiego<sup>5</sup>. Raport liczył sobie dwa tomy i wyczerpująco odnosił się do różnych wymiarów unii gospodarczej.

Nie ma tu powodu, aby poruszać większość zawartych w nim wątków. Trzeba jednak podkreślić, że – podobnie jak w raporcie Wernera – za najważniejszą uznawana jest tutaj aktywna i interweniująca scentralizowana polityka gospodarcza, której rolą byłoby ograniczanie negatywnych konsekwencji wynikających z wprowadzenia wspólnej waluty. Głównym narzędziem takich interwencji miała być polityka fiskalna oparta na wspólnym europejskim budżecie. Na wzór innych federacji, np. niemieckiej czy amerykańskiej, interweniowałby on w celu łagodzenia napięć gospodarczych i przeciwdziałania regionalnym spadkom poziomu życia. Raport zakładał, że w dalekiej przyszłości, kiedy doszłoby do zaawansowanej federalizacji Wspólnot Europejskich, wysokość transferów fiskalnych mogłaby się zbliżyć do poziomu notowanego w owych czasach w USA i RFN, czyli do 25% produktu krajowego brutto (PKB). Zaleceniem raportu było rozpoczęcie budowy prawdziwej unii gospodarczo-walutowej od ustanowienia budżetu w wysokości 2-2,5% PKB, by następnie, po wprowadzeniu wspólnej waluty, zwiększyć go do co najmniej 5-7%, a nawet 7,5-10%, jeśli miałyby w to być wliczone wydatki na obronność. Zdaniem autorów raportu, *takie rozwiązanie mogłoby zapewnić właściwe geograficzne wyrównanie produktywności, standardów życiowych i neutralizację przejściowych fluktuacji w celu wsparcia unii walutowej*<sup>6</sup>. Do stworzenia stabilnej unii walutowej niezbędne były więc wspólne narzędzia podatkowe zdolne do odpowiedniego zasilania scentralizowanego budżetu.

Widać zatem wyraźnie, że – tak jak w przypadku propozycji zawartych w raporcie Wernera – rozwiązania przygotowane przez zespół MacDougalla uwzględniały jakiś rodzaj unii politycznej. Decydowanie o tak wysokich transferach finansowych pomiędzy różnymi obszarami wspólnej waluty wymagałoby bowiem rozstrzygnięć politycznych w oparciu o demokratyczną reprezentację, legitymizację i odpowiedzialność.

Ostatecznie plan ten nie zyskał poparcia politycznego i propozycja została odłożona na półkę. Sam MacDougall jeszcze wiele razy zabierał publicznie głos na temat wspólnej europejskiej waluty. Jego ostatnia interwencja pochodzi z 2000 r., kiedy

<sup>5</sup> M. Posner, *Sir Donald MacDougall. Government economic adviser from Churchill to Heath*, „The Guardian” 2004, 25 III, [online] <https://www.theguardian.com/news/2004/mar/25/guardianobituaries.obituaries>, 10 III 2018.

<sup>6</sup> European Commission, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance* [Raport MacDougalla], Brussels 1977, s. 13-14, [online] [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf), 5 III 2018.

przestrzegając, że strefa euro powstała w ramach traktatu z Maastricht nie spełni pokładanych w niej oczekiwań i jest skazana na nieuchronną porażkę<sup>7</sup>.

## IDEA WCIELONA W ŻYCIU. TRAKTAT Z MAASTRICHT

Trzecie, zakończone sukcesem podejście do wprowadzenia wspólnej waluty rozpoczęło się w drugiej połowie lat 80. XX w. pod egidą Francji i Niemiec. Od tych dwóch aktorów zależały najważniejsze ekonomiczne i ideologiczne przesłanki wspólnej waluty, a te od czasu planu Wernera i raportu MacDougalla zmieniły się fundamentalnie. Między latami 70. i 80. XX w. zaszła bowiem paradygmataczna rewolucja w ekonomii i polityce gospodarczej. W ciągu niespełna dekady zdyskredytowano dominujący model relacji pomiędzy gospodarką a społeczeństwem, wypracowany po wielkim kryzysie głównie na podstawie teorii ekonomicznej Johna Maynarda Keynesa, a jego miejsce zajął nowy paradygmat ekonomiczny, oparty przede wszystkim na dorobku monetarystów oraz zwolenników leseferyzmu, sprzeciwiających się ingerencji państwa w spontaniczne procesy gospodarcze. Wspólnym mianownikiem nowej polityki gospodarczej, określanej często mianem neoliberalizmu, były dwa elementy. Pierwszy to dążenie do maksymalnej dyscypliny fiskalnej, polegającej na traktowaniu zrównoważonego budżetu jako oznaki gospodarczego zdrowia, oraz maksymalnej dyscypliny monetarnej, realizowanej przez uniezależnienie banków centralnych od wpływów politycznych. Drugim elementem była prywatyzacja gospodarki i sektora publicznego, co miało się przełożyć na wzrost konkurencyjności i produktywności. Prywatyzacja, deregulacja i wolny rynek stały się kanonem obowiązującym w kręgach wszystkich ekonomicznych instancji mających jakikolwiek wpływ na władze w świecie Zachodu. Nie znaczy to oczywiście, że reprezentanci tej szkoły podzielali wszystkie poglądy na temat integracji europejskiej. Friedrich August von Hayek popierał integrację europejską, mając nadzieję, że będzie ona automatycznie ograniczała interwencjonizm państwowy<sup>8</sup>, z kolei Milton Friedman twierdził, że jeśli w miejsce możliwości dewaluacji walut nie pojawi się inny potężny mechanizm amortyzacyjny, to wspólna europejska waluta doprowadzi w Europie do załamania politycznej jedności<sup>9</sup>.

Ten konsensus – nazwany później waszyngtońskim, bo wspierany i propagowany przez rząd amerykański, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy – przyjął się również w Europie kontynentalnej. W dużej mierze zdecydował o tym model gospodarki niemieckiej, określanej mianem ordoliberalizmu. Ład społeczno-gospodarczy

<sup>7</sup> L. Halligan, *Chronicle of a Disaster Foretold Plays Out on the Streets of Athens*, „The Daily Telegraph” 2010, 1 V, [online] <https://www.telegraph.co.uk/finance/comment/7664328/Chronicle-of-a-disaster-foretold-plays-out-on-the-streets-of-Athens.html>, 10 III 2018.

<sup>8</sup> F.A. Hayek, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, [w:] *Individualism and Economic Order*, red. F.A. Hayek, Chicago 1948, s. 255-272.

<sup>9</sup> M. Friedman, *The Euro: Monetary Unity to Political Disunity?*, „Project Syndicate” 1997, 28 IX, [online] <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-euro--monetary-unity-to-political-disunity>, 8 II 2018.

przyjęty w Niemczech po II wojnie światowej zawierał już podstawową ideę monetaryzmu, czyli dyscyplinę finansową. Hiperinflacja, której Niemcy doświadczyły w latach 20. XX w., była dla nich tak traumatycznym doświadczeniem, że z niezależności banku centralnego i stabilności pieniądza politycy i społeczeństwo niemieckie uczynili zasadę nadrzędną<sup>10</sup>. W przeciwieństwie do większości krajów Zachodu, nieufnie podchodzili oni również do instrumentów polityki gospodarczej opartej na ideach Keynesa. Choć nie były im one zupełnie obce i nawet aplikowano je za czasów rządów Willy'ego Brandta<sup>11</sup>, tuż po wojnie interwencja gospodarcza za bardzo kojarzyła się z polityką Hitlera<sup>12</sup>.

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja we Francji, gdzie zwycięstwo pierwszego socjalistycznego premiera w V Republice w 1981 r. miało uczynić z tego kraju bastion oporu wobec wolnorynkowej globalizacji forsowanej przez świat anglosaski. Opór Francuzów nie trwał jednak długo. W 1983 r. francuski rząd stanął przed egzystencjalnym wyborem: mógł trzymać się lewicowego programu wyborczego gwarantującego wysoki wzrost gospodarczy i zatrudnienie, opartego na keynesizmie, a konkretnie na dopuszczaniu do występowania inflacji połączonej z kontrolą przepływu kapitału, co jednak wiązałoby się z porzuceniem Europejskiego Systemu Monetarnego (ESM), albo pozostać w nim i porzucić politykę realizowania keynesizmu. Francuski prezydent przyznał: *Jestem rozdarty pomiędzy dwiema ambicjami: zbudowaniem Europy i realizacją sprawiedliwości społecznej. ESM jest niezbędny dla tego pierwszego, ale jednocześnie ogranicza moje możliwości w realizacji tego drugiego*<sup>13</sup>. Ostatecznie François Mitterrand, za radą swojego byłego ministra finansów, gospodarki i budżetu Jacques'a Delorsa, wybrał budowę Europy. Francja uznała więc prymat rozwiązań neoliberalnych w zacieśnianiu europejskiej integracji<sup>14</sup>.

Wkrótce potem skończyła się cała powojenna epoka, rozpadł się blok radziecki i zalał dwubiegunowy porządek świata. Europejczycy zaczęli szukać w Europie swojego miejsca, znacznie bardziej podmiotowego niż w czasach zimnej wojny. Francuzi zdali sobie sprawę, że zjednoczone Niemcy mogą na nowo zdestabilizować równowagę na kontynencie, dlatego zdecydowanie ruszyli do budowania *jeszcze ściślejszej unii*. Ich celem było zeuropeizowanie Niemiec i zakotwiczenie ich w europejskim projekcie poprzez wspólną walutę. Wspólnym celem Niemców i Francuzów było zaś rzucenie wyzwania Amerykanom, a właściwie ich *przesadnemu przywilejowi*, którym cieszyli się w związku ze statusem dolara – światowej waluty rozliczeniowej. Wspólna waluta europejska miała stać się dla niego realną konkurencją<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> M.K. Brunnermeier, H. James, J.-P. Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton 2016.

<sup>11</sup> W. Mitchell, *Eurozone Dystopia...*, s. 69.

<sup>12</sup> M.K. Brunnermeier, H. James, J.-P. Landau, *The Euro...*

<sup>13</sup> Za: T.B. Smith, *France in Crisis, Welfare, Inequality, and Globalization since 1980*, Cambridge–New York 2004, s. 89.

<sup>14</sup> *Monetary Union in Crisis. The European Union as Neo-Liberal Construction*, red. B. Moss, Houndmills–New York 2004.

<sup>15</sup> D. Marsch, *The Euro. The Battle for the New Global Currency*, Yale 2011.

Tempo i skala wydarzeń tłumaczą zapewne wątplą refleksję intelektualną poprzedzającą wprowadzenie euro. Według Charlesa Wyplosza w *sytuacji niewielkiego doświadczenia i teoretycznego zaplecza, ekonomiści i polityczni decydenci musieli wypracować niemal wszystko w bardzo krótkim czasie. Ci ostatni pośpieszyli negocjować szczegółowe porozumienie, nie mając w ogóle czasu na pogłębione ekonomiczne analizy*<sup>16</sup>.

Podstawą planu Delorsa, czyli budowy unii walutowej, stał się opublikowany przez Komisję Europejską raport zatytułowany *One Market, One Money*<sup>17</sup>. Odzwierciedla on zwrot w stronę zwalczania inflacji jako najważniejszego zadania polityki ekonomicznej, odsuwając na dalszy plan zmartwienia związane z dbaniem o właściwą dynamikę wzrostu gospodarczego i ograniczaniem bezrobocia. W przeciwieństwie do dwóch poprzednich raportów, nowa wizja wspólnej waluty odrzucała konieczność posiadania właściwego zabezpieczenia w postaci dużego wspólnego budżetu, zarządzanego na poziomie wspólnotowym przy demokratycznej kontroli. Architektura strefy euro miała być podporządkowana dwóm nadrzędnym celom: gwarancji stabilności cen, nad którą miał czuwać nowy wspólnotowy bank centralny, wyjęty spod demokratycznej kontroli i odpowiedzialności, oraz ścisłej kontroli finansów publicznych, które miały zostać poddane wspólnym regulom. Tym sposobem wizja architektury strefy euro została zdominowana przez jeden konkretny paradygmat ekonomiczny, który co prawda święcił tryumfy jako teoria w świecie akademickim i eksperckim, ale nie posiadał mocnych podstaw empirycznych.

Odpowiedzialny za przygotowanie konkretnego planu działań Jacques Delors świadomie zmierzał do ograniczenia szerszej debaty. Powołując komisję ekspertów, na czele której stanął osobiście, zrobił wszystko, żeby ją maksymalnie odpolitycznić i intelektualnie odideologizować. Wyłączył z niej ministrów finansów poszczególnych krajów członkowskich, a na ich miejsce zaprosił do pracy prezesów banków centralnych. Ci ostatni niemal co do jednego skłaniali się do przyjęcia założeń rosnącej we wpływy szkoły monetarystycznej, która odzwierciedlała ich spojrzenie na wagę polityki monetarnej dla rozwoju gospodarczego. Wśród niewielu głosów dysydenckich był prezes Banku Włoch, który – chociaż sam był zwolennikiem monetaryzmu – uważał, że gospodarka włoska nie powinna wchodzić do strefy euro opartej na takich zasadach; dla Włoch lepszym wyjściem jest akceptowanie niewielkiej inflacji i przeprowadzanie dewaluacji pozwalającej odzyskać konkurencyjność wobec silniejszych gospodarek z północy<sup>18</sup>. Z filozofią *one fits all* nie zgadzał się również prezes centralnego banku holenderskiego, który tuż przed ostatecznym podpisaniem traktatu w Maastricht twierdził, że na dobrą sprawę politycy dzierżący pióra w dłoni nie zdawali sobie sprawy z konsekwencji, jakie będzie miało przyjęcie wspólnej waluty w takim kształcie dla ich krajów<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Ch. Wyplosz, *European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success*, „Economic Policy” 2006, vol. 21, nr 46, s. 247, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00158.x>.

<sup>17</sup> *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, „European Economy” 1990, nr 44, [online] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication7454\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7454_en.pdf), 22 III 2018.

<sup>18</sup> D. Marsch, *The Europe's Deadlock. How the Euro Crisis Could be Solved – and Why It Won't Happen*, Yale 2013, s. 89.

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 43.

Po podpisaniu traktatu z Maastricht na zlecenie Komisji Europejskiej przygotowano kolejny raport: *Stable Money – Sound Finances*<sup>20</sup>. Najważniejsza konkluzja ekspertów brzmiała: *A small budget will do (mały budżet wystarczy)*. W uzasadnieniu napisano: *Głównym przekazem raportu jest to, że mały budżet unii gospodarczo-walutowej o wysokości ok. 2% PKB Wspólnoty jest wystarczający do utrzymania europejskiej unii ekonomicznej i monetarnej [...]. Stoi to w oczywisty sposób w sprzeczności z wielką częścią konwencjonalnej ekonomicznej mądrości, zawartej w raporcie MacDougalla, jak również w relewantnej literaturze na temat unii ekonomicznej i monetarnej*<sup>21</sup>. Jak widać, eksperci ekonomiczni byli w pełni świadomi, że to, co rekomendowali, stoi w sprzeczności z dotychczasowym dorobkiem nauk ekonomicznych.

Twórcy wspólnej waluty: Helmut Kohl, François Mitterrand i Jacques Delors, zdawali sobie sprawę z ułomności takiego rozwiązania i wielokrotnie przyznawali, że niezbędne będzie uzupełnienie go jakimś rodzajem unii fiskalnej, ale zakładali, że zostanie ona wprowadzona w dalszych etapach zacieśniania unii<sup>22</sup>. Kohl tuż przed podpisaniem traktatu z Maastricht stwierdził nawet, że unia walutowa bez równoległej unii politycznej będzie tylko *zamkiem na piasku*<sup>23</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się kilka lat później przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi, który nie miał wątpliwości, że potrzebne będą dodatkowe instrumenty polityki ekonomicznej. W przeddzień wprowadzenia do obiegu banknotów i monet euro udzielił „The Financial Times” wywiadu, w którym stwierdził: *Jestem pewny, że euro zobowiąże nas do wprowadzenia nowego zbioru instrumentów polityki ekonomicznej. W tym momencie jest to ze względów politycznych niemożliwe. Ale pewnego dnia nadejdzie kryzys i te nowe instrumenty zostaną stworzone*<sup>24</sup>.

Tak się jednak nie stało. Fundamentalnym założeniem unii gospodarczo-walutowej pozostała zasada, że kraje unii walutowej będą jedynie koordynowały swoje polityki ekonomiczne, bez zacieśniania współpracy, czyli budowania unii bankowej, finansowej i fiskalnej, które mogłyby zastąpić możliwość dewaluacji waluty i wykorzystywania banku centralnego jako „pożyczkodawcy ostatniej szansy” do amortyzowania szoków finansowych<sup>25</sup>. Żeby jednak zabezpieczyć się przed brakiem wspólnej polityki makroekonomicznej i wyeliminować niepożądane nierównowagi, wprowadzono pakt stabilności, którego nazwę na wniosek premiera Francji rozszerzono. Powołany w 1997 r. pakt stabilności i wzrostu miał sprzyjać utrzymaniu stabilności cen, co w dużej mierze w strefie euro się udawało, a także osiągnięciu silnego i trwałego wzrostu gospodarcze-

<sup>20</sup> *Stable Money – Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*, „European Economy” 1993, nr 53, [online] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication7524\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7524_en.pdf), 20 III 2018.

<sup>21</sup> *Tamże*, s. 6.

<sup>22</sup> D. Marsch, *The Europe's Deadlock...*, s. 153-155.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 14.

<sup>24</sup> Za: M. Matthijs, M. Blyth, *The Future of the Euro*, New York 2015, s. 249.

<sup>25</sup> G. Sverker, *What Makes a European Monetary Union without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable?*, [w:] *Political Aspects of the Economic and Monetary Union. The European Challenge*, red. S. Dosenrode, Aldershot–Burlington 2002, s. 87-118.



go, przyczyniającego się do zwiększania liczby miejsc pracy poza sektorem publicznym, co powiodło się znacznie gorzej.

## KRYZYS A IDEOLOGICZNY I PARADYGMATYCZNY GORSET

To oparcie budowy europejskiej unii walutowo-gospodarczej na dorobku jednej szkoły ekonomicznej, skądinąd bardzo wtedy wpływowej, zostało *post factum* dostrzeżone i określone jako błąd nie tylko przez ekonomistów niechętnych monetaryzmowi, lecz także przez decydentów z instytucjonalnego rdzenia strefy euro. Vítor Constâncio, urzędujący wiceprezes Europejskiego Banku Centralnego (EBC), nazwał ten stan rzeczy *ograniczeniami klimatu intelektualnego*. Pisał on:

*Częścią problemu jest to, że podejście przyjęte w odniesieniu do finansowej integracji i aktywności bankowej odzwierciedlało dwie cechy dominującego wtedy myślenia w ekonomii. Po pierwsze, że sektor prywatny był w zasadzie stabilny i samoregulujący [...]. W takim świecie żadne bankructwa nie były uznawane ani żadne bańki możliwe. Tylko sektor publiczny mógł kreować niestabilności – i dlatego wydawało się, że pakt stabilności i wzrostu będzie wystarczający dla zapewnienia stabilności. Po drugie, finanse nie były uwzględniane jako czynnik mający wpływ na fluktuacje w realnej gospodarce. Po szkole realnego cyklu ekonomicznego, teorii racjonalnych oczekiwań i paradygmacie międzyczasowych optymalizacji, pieniądze i finanse przestały być traktowane jako istotne. Podczas gdy pieniądze znalazły z powrotem swoje miejsce w nowym konsensualnym modelu makroekonomicznym poprzez uznanie braku elastyczności płac i cen, pozwalając na krótkoterminowe efekty polityki monetarnej, finanse wciąż były niewidzialne, co z hipotezą efektywnego rynku zapewniło prawdziwej gospodarce odpowiednią infrastrukturę. Banki i rynki kapitałowe nie były traktowane jako endogeniczne źródło niestabilności, która mogłaby wywołać realne gospodarcze skutki. Były nieobecne w makroekonomicznych modelach<sup>26</sup>.*

Ten nieco przydługi cytat oddaje doskonale dwie bardzo istotne tezy, które chcę zaprezentować w niniejszej pracy. Pierwszą jest fakt, że przyjęta architektura strefy euro oparta była na określonej szkole intelektualnej dominującej w latach 80. XX w. w światowej akademii, blisko związanej z ideologią neoliberalną. Drugą – to, że rozwiązania zawarte w traktacie z Maastricht, uzupełnione paktem stabilności i wzrostu i potwierdzone traktatem lizbońskim, okazały się niezdolne do powstrzymania kryzysu finansowego, który wybuchł w 2007 r. i przyczynił się do kryzysu strefy euro w 2010 r. Tym samym chcę pokazać, że dominująca narracja na temat tych wydarzeń jest w dużym stopniu błędna albo co najmniej mocno wypaczona. Jej centralnym argumentem jest to, że konstrukcja strefy euro była właściwa, a zarzewiem kryzysu stała się nieodpowiedzialna polityka kilku krajów peryferyjnych, które nie chciały się dostosować do ograniczeń wprowadzonych przez pakt stabilności i wzrostu, doprowadzając w ten sposób

<sup>26</sup> V. Constancio, *The European Crisis and the Role of the Financial System*, mowa wygłoszona na konferencji „The crisis in the euro area”, Ateny, 23 V 2013, s. 3-4, [online] [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html), 11 III 2018.

do nadmiernego zadłużenia sektora publicznego i ostatecznie do braku wypłacalności. Ta niefrasobliwa polityka fiskalna spowodowała nadmierny wzrost płac i cen, który przyczynił się do utraty konkurencyjności i do konieczności rozpoczęcia procesu wewnętrznej dewaluacji. To mit, którego zadaniem jest legitymizacja dominującej pozycji w relacjach władzy.

Mit ten został wykreowany głównie na podstawie tych samych błędnych założeń makroekonomicznych, które przyczyniły się do destrukcyjnych konsekwencji kryzysu finansowego z 2007 r., a potem do kryzysu systemowego w strefie euro. Wielka recesja ponownie uruchomiła empiryczny i teoretyczny ferment pod nowy przełom paradygmatyczny i ideologiczny. Jeszcze kilka lat przed kryzysem wydawało się, że hegemonia rynkowych monetarystów jest niepodważalna. W 2004 r. wprowadzono do obiegu termin *Great Moderation*, który miał oznaczać, że rozwiniętym gospodarkom udało się na stałe wyjść z zakłętego kręgu cykliw gospodarczych powodujących gospodarczą destabilizację. Wierzono, że nie tylko znaleziono sposób na to, jak ograniczyć niekontrolowane wahania koniunkturalne, lecz także udało się skutecznie wyeliminować endogeniczne zagrożenia poważnymi recesjami<sup>27</sup>. Profesor Uniwersytetu w Chicago i laureat Nagrody Nobla Robert Lucas Jr. zaślnął w 2003 r. następującym oświadczeniem: *Makroekonomia rozumiana w oryginalnym znaczeniu zwyciężyła: jej centralny problem polegający na powstrzymaniu depresji został rozwiązany i w rzeczywistości rozwiązany na wiele dekad*<sup>28</sup>. Ben Bernanke, w 2004 r. członek zarządu amerykańskiego banku centralnego, twierdził, że narzędzia do zarządzania nowoczesną ekonomią zostały dobrze zrozumiane i dlatego recesje stały się łagodne, a wiele wskazuje na to, że będzie się można ich pozbyć raz na zawsze – jego słowa przytacza Raghuram Rajan, ówczesny główny ekonomista Międzynarodowego Funduszu Walutowego<sup>29</sup>. Alan Greenspan, szef amerykańskiego banku centralnego, nie tylko nie był w stanie wskazać żadnych przesłanek nadchodzącej katastrofy w 2007 r., on wręcz twierdził – co jest znacznie bardziej istotne w kontekście intelektualnych słabości obowiązujących wtedy ekonomicznych modeli – że taka recesja nie miała prawa się zdarzyć<sup>30</sup>. Z kolei tuż przed samym wybuchem wielkiej recesji główny ekonomista Międzynarodowego Funduszu Walutowego Olivier Blanchard oświadczył, że *stan makro jest dobry*, ponadto w dużym stopniu doszło do konwergencji stanowisk paradygmatycznych, uznających wyższość modelu neoklasycyngnego, na którym opierały się konsensus waszyngtoński oraz europejska unia walutowa<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> B. Bernanke, *The Great Moderation*, mowa wygłoszona na spotkaniu Eastern Economics Association, Waszyngton, 20 II 2004, [online] <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>, 5 III 2018.

<sup>28</sup> R. Lucas Jr., *Macroeconomic Priorities*, „American Economic Review” 2003, vol. 93, nr 1, [online] <https://doi/10.1257/000282803321455133>.

<sup>29</sup> Za: R.G. Rajan, *Fault Lines. How Hidden Fractures still Threaten The World Economy*, Princeton 2010, s. 118.

<sup>30</sup> *Tamże*, s. 9-15.

<sup>31</sup> O. Blanchard, *The State of Macro*, „Annual Review of Economics” 2008, vol. 1, nr 1, s. 2, [online] <https://doi.org/10.3386/w14259>.

Miałość tych obserwacji została dostrzeżona już w 2009 r. Wielokrotnie cytowane od tamtej pory słowa Willema Buitera, brytyjskiego ekonomisty i byłego członka Rady Banku Anglii, podały w wątpliwość cały dorobek ekonomii głównego nurtu ostatnich czterech dekad. Buiter stwierdził:

*Większość teoretycznych innowacji w makroekonomii głównego nurtu od lat 70. [...] okazała się w najlepszym razie odnoszącym się do siebie i nakierowanym do wewnątrz zawracaniem głowy. Badania na ogół bardziej kierowały się wewnętrzną logiką, zasiedziałym kapitałem intelektualnym i estetycznymi zagadkami uznanych programów badawczych niż potężnym pragnieniem zrozumienia, jak ekonomia naprawdę działa – a co dopiero jak działa podczas napięć i niestabilności. Tak więc kiedy kryzys uderzył, ekonomia jako dyscyplina była nieprzygotowana<sup>32</sup>.*

Ta dosyć radykalna diagnoza znalazła potwierdzenie w pracy wybitnych ekonomistów teoretyków.

W 2016 r. z wielowymiarową i głęboką krytyką swojej dyscypliny wystąpił jeden z prominentnych przedstawicieli szkoły chicagowskiej, Paul Romer, oznajmiając, że makroekonomia głównego nurtu znalazła się w *fazie intelektualnego regresu* i to już od *ponad trzech dekad*<sup>33</sup>. Z kolei w opublikowanej w styczniu 2018 r. pracy pod znamennym tytułem *Rebuilding Macroeconomic Theory* 16 autorów, w tym 2 noblistów w zakresie ekonomii, zgodziło się z tezą, że obowiązująca w ostatnich dekadach makroekonomiczna *doksa* jest nie do obrony<sup>34</sup>. Twierdzą oni ponadto, że do porażki neoklasycznej makroekonomii przyczyniła się hipoteza efektywnych rynków i teoria racjonalnych oczekiwań<sup>35</sup> – czyli dokładnie te składniki makroekonomicznego modelu, które zostały zidentyfikowane przez wiceprezesa EBC jako źródło kryzysu strefy euro. Kwestie związane z ograniczeniami intelektualnymi i ideologicznymi preferencjami czasów, w których wykuwano konstrukcję euro, zakończył słowami naczelnego ekonomisty „The Financial Times”. Z rozbijającą szczerością przyznał on, że *analiza teorii makroekonomicznej wskazuje na istotną ignorancję znajomości działania ekonomii*<sup>36</sup>. Przy czym ta ignorancja nie pojawiła się w wyniku kryzysu, który przyniósł ze sobą zjawiska emergentne; istniała już przed kryzysem i przyczyniła się do jego nadejścia.

<sup>32</sup> W. Buiter, *The Unfortunate Uselessness of Most “State of the Art” Academic Monetary Economics*, VoxEU, Research-based policy analysis and commentary from leading economists, 6 III 2009, [online] <https://ssrn.com/abstract=2492949>, 12 XIII 2013.

<sup>33</sup> P. Romer, *The Trouble with Macroeconomics*, Commons Memorial Lecture of the Omicron Delta Epsilon Society, New York University, 5 I 2016, [online] <https://paulromer.net/wp-content/uploads/2016/09/WP-Trouble.pdf>, 11 XI 2016.

<sup>34</sup> D. Vines, S. Wills, *Rebuilding Macroeconomic Theory*, „Oxford Review of Economic Policy” 2018, vol. 34, nr 1-2, [online] <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx062>.

<sup>35</sup> *Tamże*, s. 20.

<sup>36</sup> M. Wolf, *Economics Failed Us before the Global Crisis*, „The Financial Times” 2018, 20 III, [online] <https://www.ft.com/content/28e2f9ac-2b66-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>, 21 III 2018.

## EKONOMICZNE DOMINO W STREFIE EURO

Teoria racjonalnych oczekiwań i hipoteza efektywnych rynków legły u podstaw instytucjonalnej konstrukcji strefy euro. Pierwsza została ucieleśniona w modelu EBC, który odzwierciedlał filozofię ordoliberalnego Bundesbanku. Opierała się ona na przekonaniu, że najważniejsza dla zabezpieczenia wzrostu gospodarczego jest stabilność monetarna (to zresztą zasada zapisana w niemieckiej konstytucji), stąd wyjęcie polityki monetarnej spod politycznych wpływów i podporządkowanie jej nadrzędnemu celowi, jakim była niska inflacja, nawet jeśli miałyby zostać osiągnięta kosztem wzrostu gospodarczego i wysokiego bezrobocia. Hipoteza efektywnych rynków leżała u podstaw filozofii regulacji gospodarczej w strefie euro. Ograniczenie jej wyłącznie do finansów publicznych stało za wprowadzeniem paktu stabilności i wzrostu. Europejscy decydenci uznali, że źródłem nierównowagi mogły być wyłącznie nieodpowiedzialne decyzje polityczne, przekładające się na deficyty budżetowe i pogłębiający się dług publiczny poszczególnych państw członkowskich. Stąd przyjęte zupełnie arbitralnie wartości krytyczne: 3% dla deficytu budżetowego i 60% dla długu publicznego. Próżno szukać dla nich racjonalnych uzasadnień czy empirycznych podstaw. Trudno oprzeć się wrażeniu, że ich wartość wynika ze słynnej tezy Reinhart i Rogoffa, jakoby dług publiczny w wysokości 90% miał negatywny wpływ na wzrost gospodarczy<sup>37</sup>. Jak wiadomo, dość szybko okazało się, że po pierwsze liczba ta wynika z błędu popełnionego podczas obliczeń<sup>38</sup>, po drugie – samo założenie o powiązaniu wysokiego długu z mniejszym wzrostem nie ma wystarczająco solidnych fundamentów<sup>39</sup>. Sprawa ta nie miała wyłącznie akademickiego charakteru. Wiceprezydent Komisji Europejskiej ds. Ekonomii i Spraw Finansowych powoływał się w 2011 r. na ustalenia Reinhart i Rogoffa w celu wymuszenia na państwach członkowskich większej dyscypliny fiskalnej<sup>40</sup>, czyli zmniejszenia wydatków i podniesienia podatków, co przełożyło się na wzmocnienie procesyjnych tendencji cyklu gospodarczego, a więc na pogłębienie kryzysu. Sfera prywatna miała się regulować samoistnie, wolne rynki miały wykazać się wyższością w alokacji zasobów i, zgodnie z tą wiarą, zawsze zmierzać do równowagi i unikać nadmiernego ryzyka, a przynajmniej ryzyka o charakterze systemowym.

Analiza kondycji finansów publicznych sprzed kryzysu pokazuje jednak, że te założenia były błędne. Długi publiczne w niektórych krajach nie miały nic wspólnego z wybuchem kryzysu, wręcz przeciwnie – niektóre kraje ze znakomitymi wskaźnikami odczuły go najboleśniej. W Hiszpanii dług publiczny zmniejszył się w latach 1999-2007

<sup>37</sup> C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *Growth in a Time of Death*, „NBER Working Paper” 2010, nr 15639, [online] <http://www.nber.org/papers/w15639>, 8 II 2014.

<sup>38</sup> T. Harndon, M. Ash, R. Pollin, *Does Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, „PERI Working Paper” 2013, nr 332.

<sup>39</sup> *The Good, the Bad, and the Ugly: 100 Years Dealing with Public Debt Overhang*, „IMF World Economic Outlook”, X 2012.

<sup>40</sup> O. Rehn, *Debt, Governance and Growth: A Euro Area Perspective*, 2011, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-407\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-407_en.htm), 5 III 2018.

z 62,4% PKB do 36,3% PKB, w Irlandii zaś spadł z 47% PKB do 25% PKB<sup>41</sup>. Dla porównania w tym samym czasie zadłużenie sektora publicznego Belgii wynosiło 100% PKB. Wysoki dług miały Włochy, ale z tendencją spadkową; jedynie w Grecji wzrósł on nieco w owym czasie. Widać więc, że – poza Grecją – kraje peryferyjne prowadziły raczej zdyscyplinowaną politykę i wypełniały wymagania związane z porzuceniem własnej waluty, a wraz z nią suwerenności monetarnej. Mówiąc inaczej: Hiszpania, Irlandia i Włochy dotrzymały umowy wynikającej z konstrukcji strefy euro. Jako kraje ją naruszające można natomiast wskazać Niemcy i Francję, które nie chciały się poddać rygorom wynikającym z paktu stabilności i wzrostu w latach 2003-2004.

Co zatem doprowadziło te kraje na skraj bankructwa? Odpowiedź brzmi: sektor prywatny. W pierwszych siedmiu latach funkcjonowania wspólnej waluty jego zadłużenie wzrosło w Grecji o 217%, w Irlandii o 101%, w Hiszpanii o 75,2%, a Portugalii o 49%. Nikt nie zorientował się, że tak gwałtowny wzrost zadłużenia sektora prywatnego może być niebezpieczny, ponieważ wraz z przyjęciem wspólnej waluty doszło do olbrzymiej ekspansji kredytowej instytucji finansowych z krajów centrum do krajów peryferyjnych. W dużej mierze przyczyniło się do tego spowolnienie konsumpcji i inwestycji w krajach centrum, szczególnie w Niemczech. Rząd niemiecki pod przywództwem Gerharda Schrödera forsował zbiór reform pod nazwą *Agenda 2010*, które miały znacznie odchudzić niemieckie państwo dobrobytu. W pakiecie znalazły się tzw. reformy Hertza, ograniczające prawa do świadczeń wynikających ze statusu bezrobotnego, zderegulowano także kodeks pracy, otwierając drogę dla tzw. niskopłatnych *mini* i *midi* miejsc pracy. W sumie w bardzo poważny sposób ograniczono popyt i konsumpcję wewnętrzną w Niemczech. Efektem tej jednostronnej polityki gospodarczej było m.in. uwolnienie olbrzymiej ilości kapitału, który, żeby nie leżeć bezczynnie, natychmiast ruszył do krajów peryferyjnych strefy euro<sup>42</sup>. Widać to było głównie na przykładzie przerostów inwestycyjnych w sektorze budowlanym Hiszpanii, Grecji i Irlandii. Wyolbrzymione apetyty konsumpcyjne na peryferiach sprzyjały również gospodarkom krajów centrum. Zadłużający się obywatele krajów Południa mogli przez swoje wydatki wspierać wzrost gospodarczy i eksport krajów Północy. Największym tego beneficjentem były Niemcy, których eksport w strefie euro rósł bardzo dynamicznie<sup>43</sup>. W 2007 r. niemiecka nadwyżka w handlu z krajami strefy euro wynosiła 100 mld euro<sup>44</sup>.

W takiej sytuacji naturalną reakcją byłoby podniesie stóp procentowych w krajach o dużej konsumpcji, jednak EBC – ze względu na to, że wyznaczał stopy dla całej strefy euro – zdecydował się na utrzymywanie ich na niskim poziomie, by wspierać gospodarkę krajów centrum. Przy braku instrumentów umożliwiających schładzanie gorączki kredytowej jedynym zabezpieczeniem przed niefrasobliwym udzielaniem pożyczek

<sup>41</sup> V. Constancio, *The European Crisis...*, s. 1.

<sup>42</sup> F.-J. Meiers, *Germany's Role in the Euro Crisis. Berlin's Quest for a More Perfect Monetary Union*, New York 2015, s. 20-21.

<sup>43</sup> S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Warszawa 2016, s. 182.

<sup>44</sup> W. Jacoby, *Europe's New German Problem: The Timing of Politics and the Politics of Timing*. [w:] *The Future of the Euro...*, s. 207.

były prywatne banki i instytucje finansowe. Zgodnie z teorią, to one najlepiej wiedziały, na co udzielić kredytów, czy te pożyczki mają szansę na spłatę, jakie jest ryzyko bankructwa i kto poniesie jego koszty. Prywatni aktorzy rynku finansowego mieli zachowywać się tak, jak zakładano w hipotezie efektywnych rynków, tzn. działać w najbardziej optymalny i racjonalny sposób, tak żeby ograniczyć ryzyko do minimum. Zakładano, że prywatny kapitał będzie przepływał przeciwcyklicznie i stabilizował deficyty i nadwyżki wykreowane przez państwa<sup>45</sup>. Tak się jednak nie stało: prywatny kapitał nie wykazał się wyższą ostrożnością, tak jakby inwestorzy założyli, że kraje strefy euro mają gwarancję ochrony przed bankructwem.

Wartość kredytów udzielonych przez instytucje krajów centrum krajom peryferyjnym wzrosła w ciągu siedmiu lat ponad pięciokrotnie. Szacuje się, że same banki niemieckie udzieliły tylko w Hiszpanii kredytów na ponad 300 mld euro do 2005 r.<sup>46</sup> Ten zwiększony napływ kapitału do krajów Południa miał być uzasadniony wyższym wzrostem gospodarczym osiąganym dzięki większej produktywności uzyskanej z inwestycji pochodzących z kapitału z Północy. Tłumaczenia te, jak się okazało, były zupełnie odebrane od realiów<sup>47</sup>. Kredyty niemieckie w Hiszpanii w 2008 r. wynosiły bowiem już 700 mld euro – dla tak gigantycznego skoku w napływie kapitału nie można znaleźć żadnych racjonalnych przesłanek ekonomicznych<sup>48</sup>. Hipoteza o racjonalnych rynkach w tym wypadku pozostała jedynie hipotezą.

Wybuch kryzysu i początek recesji zagroził systemowym załamaniem nie tylko krajom peryferii, lecz także sektorowi finansowemu krajów centrum. Bankructwo groziło gospodarkom krajów peryferyjnych i systemowi finansowemu Niemiec i Francji, krajów, które udzieliły najwięcej kredytów. Problem stał się zbyt duży, żeby pozostawić go wyłącznie rynkom.

## PUŁAPKA TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

Dotychczas analizie poddano te elementy architektury strefy euro, które odegrały ważną rolę w powstaniu kryzysu. Kolejnym krokiem będzie przyjrzenie się, dlaczego kryzys nie zakończył się tak szybko, jak w Wielkiej Brytanii i w USA, a także co spowodowało, że jego przebieg był znacznie ostrzejszy i dlaczego przestał być tylko kryzysem finansowym w strefie euro, a stał się kryzysem systemowym strefy euro, egzystencjalnym zagrożeniem dla obszaru wspólnej waluty i całej Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule stawiam tezę, że decydującym czynnikiem przekształcającym kryzys finansowy w kryzys systemowy strefy euro były traktatowe rozwiązania leżące

<sup>45</sup> E. Clancy, *The Future of the Eurozone*, European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL), 2017, s. 27.

<sup>46</sup> A. Newman, *The Reluctant Leader: Germany's Euro Experience and the Long Shadow of Reunification*, [w:] *The Future of the Euro...*, s. 123.

<sup>47</sup> J. Hopkin, *The Troubled Southern Periphery: The Euro Experience in Italy and Spain*, [w:] *The Future of the Euro...*, s. 166-167.

<sup>48</sup> C. Lapavistas [i in.], *Crisis in the Eurozone*, New York 2012, s. 100.

u podstaw wspólnej waluty oraz niechęć decydentów do przyjęcia odważnych rozwiązań, co przejawiało się odkładaniem decyzji do momentu, kiedy nie można było już przed nimi uciec. Wydaje się, że panuje zgoda co do tego, iż instytucje Unii Europejskiej nie zdały egzaminu z kryzysu. Działały zbyt wolno i kładły zbyt duży nacisk na dyscyplinę, a zbyt mały na efektywne rozwiązywanie problemów. Kiedy były konieczne szybkie decyzje, zabrakło sprawczości i uznaniowości lub pojawiły się one zdecydowanie zbyt późno<sup>49</sup>. Problem ten był wynikiem strukturalnych cech w dużej mierze postpolitycznej i postdemokratycznej Unii Gospodarczej i Walutowej, rządzonej przez zasady i normy.

Jednym z najsłabszych punktów konstrukcji wspólnej waluty była likwidacja funkcji banku centralnego nazywanej „pożyczkodawcą ostatniej szansy”. To dzięki niej każdy kraj posiadający własny bank centralny i własną walutę, w której jest zadłużony, jest chroniony przed bankructwem. W kryzysie, kiedy rosną koszty obsługi długu publicznego i pojawia się brak płynności finansowej, rząd może po prostu poprosić swój bank centralny o udzielenie dalszego kredytu. W taki sposób na kryzys zareagowały m.in. banki centralne w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Japonii.

W strefie euro sytuacja była inna. Państwa członkowskie przekazały kompetencje swoich byłych banków centralnych nowej instytucji, czyli EBC, i to od niej, a także od zapisów traktatowych, na podstawie których działała, zależał w dużej mierze przebieg kryzysu. Jeśli chodzi o zapisy traktatowe, sytuacja była od początku bardzo trudna. Już w traktacie z Maastricht sformułowano zakaz pomocy poszczególnym rządów w przypadku kryzysu. Traktat z Lizbony zapisy te potwierdzał i wzmacniał. Zgodnie z art. 123, 124 i 125 ani EBC, ani inne państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mogły interweniować w celu ratowania innych państw w kryzysie. Warto zauważyć, że do wybuchu kryzysu na rynkach finansowych panowało jednak przekonanie, że w sytuacji realnego zagrożenia państwa strefy euro zmobilizują się w celu obrony wspólnego dobra publicznego, jakim jest bezpieczna i godna zaufania waluta. Dlatego choć nie zawsze wszystkie kraje mogły się pochwalić podobną kondycją swoich gospodarek, ich dług wyceniany był przez te rynki niemal identycznie. Rząd grecki czy portugalski płacił niemal takie same odsetki od obligacji, jak rząd niemiecki czy holenderski. Było to zresztą zgodne z logiką EBC, który, ustanawiając jedną stopę procentową dla wszystkich krajów, przyznawał, że długi krajów strefy euro są zabezpieczone na równi. Było to jednak sprzeczne z traktatem lizbońskim i kiedy doszło do kryzysu, okazało się, że ta domniemana solidarność jest fikcją.

Najpierw ECB dał do zrozumienia, że nie pójdzie śladem banków centralnych w UK, USA i Japonii, które już w 2009 r. uruchomiły pierwsze transze kapitału w ramach operacji „luzowania ilościowego” (*quantitative easing*). Z kolei w 2010 r. rząd Niemiec oświadczył, że ani on, ani EBC nie przyjmą roli „pożyczkodawcy ostatniej szansy”, bo zabraniają tego traktaty<sup>50</sup>. To otworzyło rynkom finansowym drogę do

<sup>49</sup> V.A. Schmidt, *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”*, [w:] *The Future of the Euro...*, s. 92-94.

<sup>50</sup> M. Marthijs, M. Blyth, *Introduction: The Future of the Euro and the Politics of Embedded Currency Areas*, [w:] *The Future of the Euro...*, s. 3.

rozpoczęcia spekulacji, które doprowadziły do tego, że obsługa długu publicznego krajów peryferyjnych zaczęła kosztować niemal z dnia na dzień kilkakrotnie więcej. Pozbawione własnych suwerennych banków centralnych, które powinny pospieszyć z nisko oprocentowanymi kredytami dla swoich rządów, kraje musiały zdecydować się na gwałtowne cięcia wydatków i podwyżki podatków. Rezultatem było coraz większe spowolnienie gospodarcze i coraz niższe wpływy z podatków; skarbcze państw pustoszały w zawrotnym tempie. W Hiszpanii rok kryzysu pozbawił budżet państwa 70 mld euro. Paul de Grauwe stwierdził, że właśnie na tym polega centralny problem takich unii walutowych, jak euro: rządy narodowe padają ofiarą paniki na rynkach finansowych, a te, pozbawione tradycyjnych narzędzi w postaci automatycznych stabilizatorów, stają się łatwym łupem finansowych spekulantów<sup>51</sup>.

Kraje peryferii znalazły się więc w sytuacji, w której warunki zaczęli dyktować politycy krajów Północy. Otrzymały obietnicę pomocy, ale za cenę przejęcia długów sektora prywatnego. Tym sposobem kryzys, po części wywołany niefrasobliwością pożyczkodawców sektora prywatnego, został przerzucony niemal w całości na społeczeństwa. Prywatne zyski przerośniętego sektora finansowego zostały zastąpione społecznymi stratami.

## POLITYCZNA OFENSYWA

Państwa członkowskie strefy euro zmobilizowały dodatkowy kapitał ratunkowy w zamian za zgodę na wdrożenie polityki wyrzeczeń. W 2010 r. powołano nową instytucję: Europejski Instrument Stabilności Finansowej. Ponieważ to, czym miała się zajmować, jest sprzeczne z traktatem z Lizbony, powołano ją w formule międzyrządowej jako spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowaną w Luksemburgu. Grecja otrzymała 110 mld euro pożyczki, Irlandia 85 mld, Portugalia 78 mld. Uruchomiono również Securities Markets Programme, czyli program olbrzymich zakupów obligacji rządowych zadłużonych krajów na rynkach wtórnych przez EBC. Interwencje te dotyczyły przede wszystkim sekurytyzacji długu włoskiego i hiszpańskiego. W praktyce oznaczało to złamanie konsensusu politycznego, na podstawie którego działał EBC, i zakwestionowanie zapisów traktatu z Lizbony. Na znak protestu do dymisji podał się członek zarządu EBC reprezentujący Niemcy, Jürgen Stark.

W 2011 r. doprowadzono do formalnej zmiany art. 136(3) traktatu lizbońskiego. Skorzystano z tzw. procedury kładki (*passerelle*), czyli uproszczonej procedury zmiany traktatów, dzięki której ograniczono wątpliwości prawne – przede wszystkim w Niemczech, ale też w innych krajach strefy euro. Znowelizowany artykuł został uzupełniony o słowa dające krajom strefy euro możliwość powołania do życia mechanizmu

<sup>51</sup> P. de Grauwe, *The Limits of the Market. The Pendulum between Government and Market*, przeł. A. Asbury, Oxford 2017, s. 118-120; P. de Grauwe, Y. Ji, *Panick-Driven Austerity in the Eurozone and Its Implications*, VOX CEPR's Policy Portal, 21 II 2013, [online] <https://voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>, 3 III 2018.



stabilizacyjnego, który mógłby zostać użyty, kiedy konieczne byłoby ratowanie stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wsparcia finansowego miałyby się odbywać tylko w ściśle określonych warunkach<sup>52</sup>. Ta nowelizacja stoi w zgodzie z rozstrzygnięciem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), który na prośbę Sądu Najwyższego Irlandii badał, czy tego typu interwencje nie stoją w sprzeczności z traktatem lizbońskim. Trybunał w Luksemburgu uznał, że nie, ale pod warunkiem, że celem działania jest ratowanie całej strefy euro, a nie pojedynczych państw. ETS „odkrył” więc w interpretacji nowy, nadrzędny cel unii gospodarczo-walutowej, którym jest obrona stabilności całej strefy euro<sup>53</sup>. Tym sposobem otwarto drogę do powołania w ramach prawnych Unii Europejskiej Europejskiego Mechanizmu Stabilności, mającego przyjąć rolę „pożyczkodawcy ostatniej szansy”.

Rewolucyjną zmianą dla EBC okazała się również zmiana w jego przywództwie. Po tym, jak niezwykle zachowawczy prezes Jean-Claude Trichet przekazał fotel prezesa Banku Mario Draghiemu, działania EBC stały się znacznie bardziej ofensywne. Draghi uznał, że w walce z kryzysem konieczne są niekonwencjonalne metody działania. Najpierw wygłosił w Londynie zdanie, które przejdzie do historii: *W ramach swojego mandatu ECB zrobi wszystko konieczne, żeby uratować euro. I wiercie mi – to będą kroki wystarczające*<sup>54</sup>. Następnie przystąpił do uruchamiania Outright Monetary Transaction – nowego mechanizmu skupującego długi rządowe. To wystarczyło, żeby uspokoić rynki finansowe i zatrzymać spekulacje, co z kolei przełożyło się na szybki spadek cen długów krajów Południa. W 2014 r. Draghi uruchomił program „luzowania ilościowego”, a więc mechanizm, który skutecznie zatrzymał lawinę bankructw w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych.

## OD KOORDYNACJI DO WSPÓLNEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ?

W 2015 r. PKB strefy euro prawie powrócił do rozmiaru sprzed kryzysu, a w 2017 r. wzrost gospodarczy wyniósł 2,5% i był największy od 2007 r. Po 10 latach największego kryzysu w historii Wspólnot Europejskich wiele wskazuje na to, że – jak chciał Hipokrates – najgorsze minęło i pacjent będzie żył. Nie znaczy to jednak, że ustąpiły przyczyny choroby. Wciąż nie osiągnięto zgody co do tego, jak przebudować strefę euro w taki sposób, żeby zabezpieczyć ją przed podobnymi zapaściami i sprawić, aby sprzyjała ona konwergencji gospodarek w jej obrębie, zachowując gospodarczą dynamikę. Zasada konwergencji przyświeca integracji europejskiej od samego początku

<sup>52</sup> Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty Ratification requirements and present situation in the Member States*, 2013, [online] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/2013-06-12\\_pe462455-v16\\_/2013-06-12\\_pe462455-v16\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2013-06-12_pe462455-v16_/2013-06-12_pe462455-v16_en.pdf), s. 4, 17 III 2018.

<sup>53</sup> A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford 2015, s. 121-144.

<sup>54</sup> *Szef EBC Mario Draghi pod presją oczekiwań*, „Forbes” 2012, 3 IX, [online] <https://www.forbes.pl/wiadomosci/szef-ebc-mario-draghi-pod-presja-oczekiwan/00d6qgp>, 3 III 2018.

i potwierdzona została ostatnio przez przywódców państw członkowskich i Unii Europejskiej w Deklaracji rzymskiej 25 marca 2017 r.<sup>55</sup>

Dziś wiadomo, że aby przetrwać, europejska unia walutowa musiała odrzucić część dogmatów, na których została ufundowana. Europejski Bank Centralny nie mógł trzymać się ściśle przewidzianej dla niego w traktatach roli, bo doprowadziłoby to do kompletnego rozpadu strefy euro. Co więcej, zdaniem wielu badaczy EBC zdecydowanie wykroczył w trakcie kryzysu poza swoje traktatowe kompetencje. Stał się członkiem Troiki, która decyduje o skali i treści polityki zaciskania pasa, oddano mu nadzór nad bankami i właściwie decyduje o ich losie, stał się europejskim głosem w uzgadnianiu regulacji finansów na świecie, pomaga finansowo rządów oraz prywatnym firmom, czyli tak naprawdę posiada wpływ na ich ewentualne sukcesy i porażki. To rozbudowanie kompetencji EBC, który miał być odizolowany od polityki, nie zostało uzupełnione żadnym mechanizmem legitymizującym jego decyzje. EBC jest wciąż pozbawiony jakiegokolwiek nadzoru demokratycznego i wyjęty spod europejskich standardów transparentności<sup>56</sup>. Zdaniem niektórych konstytucjonalistów ta ewolucja kompetencji EBC oznacza jakościową zmianę, polegającą na przejściu z instytucji opartej w swoich działaniach na normach i zasadach pochodzących z zewnątrz w instytucję podejmującą uznaniowe decyzje, a więc prowadzącą politykę. Alicia Hinarejos z Uniwersytetu w Cambridge twierdzi wręcz, że wiele z tzw. niekonwencjonalnych działań EBC wyszło poza traktatowe kompetencje ograniczone do polityki monetarnej i stało się elementem polityki ekonomicznej *par excellence*<sup>57</sup>. Strefa euro zmagą się więc z nowym poważnym deficytem legitymizacyjnym i demokratycznym, ponieważ wszędzie tam, gdzie udziela się mandatu do podejmowania uznaniowych decyzji, niezbędna jest demokracja, legitymizacja i transparentność.

Wprowadzone *ad hoc* instrumenty finansowego wsparcia dla sektora prywatnego i publicznego w krajach peryferyjnych, czyli: Securities Market Programme, Long Term Refinancing Operations, Outright Monetary Transactions, Asset-Backed Securities Purchase Programme, Public Sector Purchase Programme, Corporate Sector Purchase Programme okazały się co prawda skuteczne w działaniu, ale sprzeczne z duchem traktatu z Maastricht i traktatu z Lizbony, które zabraniały udzielania pomocy zagrożonym rządów. Żeby całkiem nie pogrzebać litery i ducha traktatu, stworzono więc zręby wspólnej polityki gospodarczej poza traktatami. W 2010 r. utworzono Europejski Instrument Stabilności Finansowej i Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej, w 2011 r. wprowadzono praktykę semestru europejskiego, w 2012 r. powstał Europejski Mechanizm Stabilności, a w 2013 r. traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (pakt fiskalny).

Semestr europejski oraz pakt fiskalny to narzędzia zwiększonej koordynacji ekonomicznej przy jednoczesnym zwiększeniu dyscypliny w egzekwowaniu zasad

<sup>55</sup> *The Rome Declaration. Declaration of the Leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>, 10 II 2018.

<sup>56</sup> S. Jourdan, *Unprecedented Coalition of MEPs against The ECB's Lack of Transparency*, 2 VI 2017, [online] [http://www.qe4people.eu/mario\\_draghi\\_dodges\\_transparency\\_eu\\_parliament](http://www.qe4people.eu/mario_draghi_dodges_transparency_eu_parliament), 15 III 2018.

<sup>57</sup> A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis...*, s. 129.

wynikających z paktu stabilności i rozwoju. W praktyce oznacza to, że każdy budżet państwa członkowskiego musi przed przyjęciem przez narodowy parlament zostać zaakceptowany przez Komisję Europejską. Łamanie dyscypliny finansowej może pociągnąć za sobą wysokie finansowe sankcje nakładane na wniosek Komisji. Mechanizm ten ma jednak charakter asymetryczny. Kraje z wysokimi deficytami mogą być dyscyplinowane przez nakładanie kary finansowej, co jeszcze bardziej zmniejsza zdolność ich gospodarek do ekspansji, natomiast nie istnieją żadne narzędzia mogące wymusić zmianę w krajach o dużych nadwyżkach budżetowych<sup>58</sup>. Brak równowagi w kompetencjach Komisji i jej zdolności do podejmowania działań dyscyplinujących w przypadku zbyt dużych asymetrii rodzi pytanie nie tylko o kwestie legitymizacji i demokratycznego mandatu, lecz także o skuteczność wykluwającej się wspólnej polityki ekonomicznej.

Ruszyła również budowa unii finansowej, której głównym zadaniem będzie redukcja i regulacja ryzyka i niepewności finansowej. Efektem tych działań jest powstająca unia bankowa. Jej celem ma być objęcie nadzorem i procedurami naprawczymi wszystkich najważniejszych banków w strefie euro. Nadzór taki miałby uodpornić instytucje finansowe z różnych krajów na ataki paniki i nieprzewidywalne, gwałtowne przepływy kapitału, które okazały się zabójcze dla gospodarki całej strefy euro. Silna unia bankowa powinna gwarantować stabilność i wypłacalność wszystkich banków działających w jednym systemie finansowym. Na razie nie wiadomo jednak, jaki kształt przybierze, ponieważ rząd niemiecki obawia się włączenia w nią gwarancji depozytów.

Jak anatema traktowana jest również wszelka próba mutualizacji zadłużenia w strefie euro. Głównym politycznym przeciwnikiem tego rozwiązania jest Angela Merkel, która pod tym, jak oznajmiła w Bundestagu, że *nie dojdzie do tego, dopóki żyje*, ma związane ręce w tej kwestii<sup>59</sup>.

Pojawiła się natomiast na horyzoncie możliwość powstania mechanizmu redystrybucji i ekonomicznego dostosowywania. Znalazła się ona w propozycji reformy strefy euro zarysowanej przez Emmanuela Macrona w mowie na paryskiej Sorbonie. Według niego unia gospodarcza i walutowa na obraz innych federacji posiada własny budżet i demokratyczną reprezentację, dzięki czemu może powstać szansa na aktywną i interwencyjną politykę gospodarczą oraz jakieś formy redystrybucji w strefie euro. Jest to propozycja, która powraca do wizji integracji proponowanych przed dominacją paradygmatu monetarystycznego, w których mówiło się o wspólnym budżecie, ekonomicznej polityce i demokratycznej legitymizacji. Nawiązuje do propozycji zawartych w planach Wenera i MacDougalla. Tak więc być może rację ma Paul de Grauwe, dyrektor Instytutu Europejskiego London School of Economics, który twierdzi, że po tym, jak w latach 80. XX w. wahadło ideologiczne i polityczne przesunęło się w stronę rynku, teraz będzie zmierzać w stronę interwencjonizmu<sup>60</sup>. Oczywiście nie wiadomo, czy Francja zdoła

<sup>58</sup> European Commission, *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards a Positive Fiscal Stance for the Euro Area*, 2016, s. 3, [online] [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance_en_1.pdf), 15 III 2018.

<sup>59</sup> F.-J. Meiers, *Germany's Role in the Euro Crisis...*, s. 37.

<sup>60</sup> P. de Grauwe, *The Limits of the Market...*

przeforsować swój plan i nawet jeśli tak, to na ile zmiana działania strefy euro będzie miała charakter jakościowy. Wolfgang Streeck twierdzi, że w drugiej dekadzie XXI w. transfery w obrębie europejskiej unii walutowej powinny wynosić co najmniej 4% jej PKB. Jak sam jednak przyznaje, takiej woli politycznej w Niemczech obecnie nie ma<sup>61</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Bez systemowej zmiany strefy euro pozostanie jedynie program polegający na tzw. reformach strukturalnych, czyli deregulacji rynku pracy i dalszym obniżeniu płac. Głównym założeniem tych rozwiązań jest przekonanie, że wszystkie kraje strefy euro mogą się stać tak samo konkurencyjne, jak gospodarka niemiecka<sup>62</sup>. Heikki Patomäki twierdzi, że to typowy błąd kompozycji. To, co jest w danych warunkach dobre dla jednych, może nie być dobre dla wszystkich. Jeśli wszystkie gospodarki przekształcą się w gospodarki nastawione na eksport, kto będzie importował? Jeśli wszyscy będą mieli nadwyżkę budżetową, kto będzie miał deficyt? Jeśli wszyscy będą oszczędzać, kto będzie wydawał?<sup>63</sup>

Pojawia się również pytanie: czy wszystkie kraje mogą i chcą dostosować swoje społeczeństwa i kultury do modelu niemieckiego? Istnieje wiele przesłanek, by w to wątpić<sup>64</sup>. Jak pokazuje doświadczenie krajów, które wybrały zdecydowaną deregulację rynku pracy, jej efektem jest głównie spadek produktywności. Tak się stało w UK, Nowej Zelandii i Australii. Jeśli spadnie produktywność, jedynym sposobem na zwiększenie konkurencji będzie obniżka płac. Taka perspektywa nie wróży dobrze europejskiej integracji. Populistyczna i antyeuropejska fala, jaka przeszła przez Europę w latach 2016-2017, nie opadła na zawsze. Referendum w Wielkiej Brytanii w 2016 r. oraz wybory do włoskiego parlamentu w marcu 2018 r. pokazały, że peryferie mogą odzyskać nie tylko głos, lecz także siłę.

## BIBLIOGRAFIA

- Bernanke B., *The Great Moderation*, mowa wygłoszona na spotkaniu Eastern Economics Association, Waszyngton, 20 II 2004.
- Blanchard O., *The State of Macro*, „Annual Review of Economics” 2008, vol 1, nr 1, [online] <https://doi.org/10.3386/w14259>.

<sup>61</sup> W. Streeck, *Why the Euro Divides Europe*, „New Left Review” 2015, nr 95, s. 21-22.

<sup>62</sup> W. Streeck, L. Elsässer, *Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland*, „MPIfG Discussion Paper” 2014, nr 14/17.

<sup>63</sup> H. Patomäki, *The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal*, przeł. J. O'Connor, London–New York 2013, s. 57-81.

<sup>64</sup> F.W. Scharpf, *Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area*, „MPIfG Discussion Paper” 2013, nr 13/15; tenże, *No Exit from the Euro-Rescuing Trap?*, „MPIfG Discussion Paper” 2014, nr 14/4; tenże, *Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community*, „MPIfG Discussion Paper” 2016, nr 16/15.

- Brunnermeier M.K., James H., Landau J.-P., *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton 2016.
- Buiter W., *The Unfortunate Uselessness of Most "State of the Art" Academic Monetary Economics*, VoxEU, Research-based policy analysis and commentary from leading economists, 6 III 2009, [online] <https://ssrn.com/abstract=2492949>.
- Clancy E., *The Future of the Eurozone*, European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL), 2017.
- Constancio V., *The European Crisis and the Role of the Financial System*, mowa wygłoszona na konferencji „The crisis in the euro area”, Ateny, 23 V 2013, [online] [https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523\\_1.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html).
- Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, *Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty Ratification requirements and present situation in the Member States*, 2013, [online] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/dv/2013-06-12\\_pe462455-v16\\_/2013-06-12\\_pe462455-v16\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2013-06-12_pe462455-v16_/2013-06-12_pe462455-v16_en.pdf).
- European Commission, *Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions towards a Positive Fiscal Stance for the Euro Area*, 2016, [online] [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-communication-fiscal-stance_en_1.pdf).
- European Commission, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance* [Raport MacDougalla], Brussels 1977, [online] [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf).
- European Commission, *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community* [Raport Wernera], Luxembourg 1970, [online] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication6142\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6142_en.pdf).
- Friedman M., *The Euro: Monetary Unity to Political Disunity?*, „Project Syndicate” 1997, 28 IX, [online] <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-euro-monetary-unity-to-political-disunity>.
- The Future of the Euro*, red. M. Matthijs, M. Blyth, New York 2015.
- The Good, the Bad, and the Ugly: 100 Years Dealing with Public Debt Overhang*, „IMF World Economic Outlook”, X 2012.
- Grauwe P. de, *The Limits of the Market. The Pendulum between Government and Market*, przeł. A. Asbury, Oxford 2017.
- Grauwe P. de, Ji Y., *Panick-Driven Austerity in the Eurozone and Its Implications*, VOX CEPR's Policy Portal, 21 II 2013, [online] <https://voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>.
- Halligan L., *Chronicle of a Disaster Foretold Plays Out on the Streets of Athens*, „The Daily Telegraph” 2010, 1 V, [online] <https://www.telegraph.co.uk/finance/comment/7664328/Chronicle-of-a-disaster-foretold-plays-out-on-the-streets-of-Athens.html>.
- Harndon T., Ash M., Pollin R., *Does Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, „PERI Working Paper” 2013, nr 332.
- Hayek F.A., *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, [w:] *Individualism and Economic Order*, red. F.A. Hayek, Chicago 1948.
- Hinarejos A., *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford 2015.

- Hopkin J., *The Troubled Southern Periphery: The Euro Experience in Italy and Spain*, [w:] *The Future of the Euro*, red. M. Matthijs, M. Blyth, New York 2015.
- Jacoby W., *Europe's New German Problem: The Timing of Politics and the Politics of Timing*, [w:] *The Future of the Euro*, red. M. Matthijs, M. Blyth, New York 2015.
- Jourdan S., *Unprecedented Coalition of MEPs against The ECB's Lack of Transparency*, 2 VI 2017, [online] [http://www.qe4people.eu/mario\\_draghi\\_dodges\\_transparency\\_eu\\_parliament](http://www.qe4people.eu/mario_draghi_dodges_transparency_eu_parliament).
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Paradoks euro. Jak wyjść z pułapki wspólnej waluty?*, Warszawa 2016.
- Lapavistas C. [i in.], *Crisis in the Eurozone*, London–New York 2012.
- Lucas R. Jr., *Macroeconomic Priorities*, „American Economic Review” 2003, vol. 93, nr 1, [online] <https://doi.org/10.1257/000282803321455133>.
- Marsch D., *The Euro. The Battle for the New Global Currency*, Yale 2011.
- Marsch D., *Europe's Deadlock. How the Euro Crisis Could be Solved – and Why It Won't Happen*, Yale 2013.
- Matthijs M., Blyth M., *Introduction: The Future of the Euro and the Politics of Embedded Currency Areas*, [w:] *The Future of the Euro*, red. M. Matthijs, M. Blyth, New York 2015.
- Meiers F.-J., *Germany's Role in the Euro Crisis. Berlin's Quest for a More Perfect Monetary Union*, New York 2015.
- Mitchell W., *Eurozone Dystopia. Groupthink and Denial on a Grand Scale*, Cheltenham–Northampton 2015.
- Mitchell W., Fazi T., *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London 2017.
- Monetary Union in Crisis. The European Union as Neo-Liberal Construction*, red. B.H. Moss, Houndmills–New York 2004.
- Newman A., *The Reluctant Leader: Germany's Euro Experience and the Long Shadow of Reunification*, [w:] *The Future of the Euro*, red. M. Matthijs, M. Blyth, New York 2015.
- One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, „European Economy” 1990, nr 44, [online] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication7454\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7454_en.pdf).
- Patomäki H., *The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal*, przeł. J. O'Connor, London–New York 2012.
- Posner M., *Sir Donald MacDougall. Government Economic Adviser from Churchill to Heath*, „The Guardian” 2004, 25 III, [online] <https://www.theguardian.com/news/2004/mar/25/guardianobituaries.obituaries>.
- Rajan R.G., *Fault Lines. How Hidden Fractures still Threaten The World Economy*, Princeton 2010.
- Rehn O., *Debt, Governance and Growth: A Euro Area Perspective*, 2011, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-11-407\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-407_en.htm).
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., *Growth in a Time of Debt*, „NBER Working Paper” 2010, nr 15639, [online] <http://www.nber.org/papers/w15639>, <http://doi.org/10.3386/w15639>.
- Romer P., *The Trouble with Macroeconomics*, Commons Memorial Lecture of the Omicron Delta Epsilon Society, New York University, 5 I 2016.
- Scharpf F.W., *Forced Structural Convergence in the Eurozone – Or a Differentiated European Monetary Community*, „MPIFG Discussion Paper” 2016, nr 16/15.

- Scharpf F.W., *No Exit from the Euro-Rescuing Trap?*, „MPIfG Discussion Paper” 2014, nr 14/4.
- Scharpf F.W., *Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area*, „MPIfG Discussion Paper” 2013, nr 13/15.
- Schmidt V.A., *The Forgotten Problem of Democratic Legitimacy: “Governing by the Rules” and “Ruling by the Numbers”*, [w:] *The Future of the Euro*, red. M. Matthijs, M. Blyth, New York 2015.
- Smith T.B., *France in Crisis, Welfare, Inequality, and Globalization since 1980*, Cambridge–New York 2004.
- Stable Money – Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU*, „European Economy” 1993, nr 53, [online] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication7524\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication7524_en.pdf).
- Streeck W., Elsässer L., *Monetary Disunion. The Domestic Politics of Euroland*, „MPIfG Discussion Paper” 2014, nr 14/17.
- Streeck W., *Why the Euro Divides Europe*, „New Left Review” 2015, nr 95.
- Sverker G., *What Makes a European Monetary Union without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable?*, [w:] *Political Aspects of the Economic and Monetary Union. The European Challenge*, red. S. Dosenrode, Aldershot–Burlington 2002.
- Szef EBC Mario Draghi pod presją oczekiwania*, „Forbes” 2012, 3 IX, [online] <https://www.forbes.pl/wiadomosci/szef-ebc-mario-draghi-pod-presja-oczekiwan/00d6qgp>.
- Vines D., Wills S., *Rebuilding Macroeconomic Theory*, „Oxford Review of Economic Policy” 2018, vol. 34, nr 1-2, [online] <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx062>.
- Wolf M., *Economics Failed Us Before the Global crisis*, „The Financial Times” 2018, 20 III, [online] <https://www.ft.com/content/28e2f9ac-2b66-11e8-9b4b-bc4b9f08f381>.
- Wyplosz Ch., *European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success*, „Economic Policy” 2006, vol. 21, nr 46, [online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00158.x>.

---

**Dr Marcin GALENT**, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jest doktorem socjologii i prowadzi kursy na temat kondycji państwa dobrobytu w Europie, współczesnej Wielkiej Brytanii oraz migracji, obywatelstwa i wielokulturowości w Europie. Autor ponad 40 publikacji naukowych.





Ewa KAMARAD

Uniwersytet Jagielloński

[ewa.kamarad@uj.edu.pl](mailto:ewa.kamarad@uj.edu.pl)

## WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA UNIJNE PRAWO PRYWATNE MIĘDZYNARODOWE

### ABSTRACT

**The impact of the Treaty of Lisbon on the EU private international law**

The paper deals with private international law after the adoption of the Treaty of Lisbon. In particular, it discusses the legal basis for adopting secondary legislation in this field and the EU competence to conclude international agreements. Next, the EU legislative activity is presented, with particular emphasis on family law, in which enhanced cooperation has already been initiated twice.

**Keywords:** private international law, Treaty of Lisbon, EU competence, ordinary legislative procedure, special legislative procedure

**Słowa kluczowe:** prawo prywatne międzynarodowe, traktat lizboński, kompetencje UE, zwykła procedura ustawodawcza, specjalna procedura ustawodawcza

Artykuł ma na celu przybliżenie działań podejmowanych przez UE w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego oraz ocenę wpływu traktatu lizbońskiego na te działania. Biorąc pod uwagę brzmienie przepisów traktatowych upoważniających instytucje unijne do przyjmowania aktów prawa wtórnego dotyczących prawa prywatnego międzynarodowego, ich zamieszczenie w traktacie reformującym należy ocenić jako kontynuację procesu przekazywania UE kompetencji w tej dziedzinie prawa. Proces ten nie jest jednak bynajmniej zakończony, jako że przewidziana w traktacie lizbońskim specjalna procedura ustawodawcza dla przyjęcia aktu prawnego odnoszącego się do spraw rodzinnych o transgranicznym charakterze wymaga osiągnięcia przez państwa członkowskie jednomyślności w tym zakresie, co – jak wynika z obserwacji prac unijnego legislatora w ostatnich latach – stanowi duży problem i w praktyce przeszkodę do ujednoczenia prawa prywatnego międzynarodowego w skali wszystkich 28 państw członkowskich.

Przed przyjęciem traktatu lizbońskiego postanowienia dotyczące prawa prywatnego międzynarodowego były częścią Tytułu IV (*Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE)<sup>1</sup>. Zgodnie z art. 65 TWE instytucje WE mogły podejmować środki z zakresu współpracy sądowej w sprawach cywilnych, mające skutki transgraniczne i zmierzające m.in. do poprawy oraz uproszczenia uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, a także do wspierania zgodności norm mających zastosowanie w państwach członkowskich w dziedzinie kolizji ustaw i sporów o właściwość. Środki te mogły być podejmowane w zakresie niezbędnym do zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Procedura przyjmowania środków dotyczących prawa prywatnego międzynarodowego została określona w art. 67 TWE. Przewidywał on, że od 1 maja 2004 r. środki te miały być przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji. Państwa członkowskie miały w tym zakresie pośrednią inicjatywę ustawodawczą<sup>2</sup>, gdyż mogły żądać od Komisji przedłożenia odpowiedniego wniosku Radzie. Środki te były przyjmowane przez Radę zgodnie z procedurą współdecydowania określoną w art. 251 TWE, a więc Rada przyjmowała je, stanowiąc większością kwalifikowaną wspólnie z Parlamentem Europejskim. W art. 67 ust. 5 TWE przewidziano odstępstwo od tej procedury w przypadku, gdy przyjmowany środek dotyczył prawa rodzinnego – wówczas w Radzie wymagana była jednomyślność.

W obowiązującym stanie prawnym, po przyjęciu traktatu lizbońskiego<sup>3</sup> współpraca sądowa w sprawach cywilnych jest regulowana w rozdziale 3 TFUE<sup>4</sup>. W art. 81 TFUE,

<sup>1</sup> *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 321, 29 XII 2006.

<sup>2</sup> Wcześniej, w okresie przejściowym od 1 V 1999 r. do 1 V 2004 r., państwa członkowskie miały bezpośrednią inicjatywę ustawodawczą.

<sup>3</sup> Dz.U. UE C 306, 17 XII 2007.

<sup>4</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 326, 26 X 2012.

będącym odpowiednikiem art. 65 TWE, określono kompetencje UE w tej materii. Ustęp 1 stanowi, że Unia rozwija współpracę sądową w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne, w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. W ramach tej współpracy mogą być przyjmowane środki, których celem jest zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, w tym zapewnienie zgodności norm mających zastosowanie w państwach członkowskich w przypadku kolizji przepisów i sporów o właściwość oraz wzajemnego uznawania i wykonywania przez państwa członkowskie orzeczeń sądowych i pozasądowych. Środki te, zgodnie z ust. 2, mogą być przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę w zwykłej procedurze ustawodawczej, w szczególności jeżeli jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wyjątkiem są środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które wedle ust. 3 są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, w której Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Rola Parlamentu jest więc ograniczona w porównaniu z procedurą, w której przyjmowane są instrumenty dotyczące prawa prywatnego międzynarodowego w innych dziedzinach niż prawo rodzinne.

Warto przy tym wyraźnie zaznaczyć, że kompetencja przyznana Unii w art. 81 TFUE nie obejmuje prawa materialnego. Dotyczy to również ust. 3 tegoż artykułu<sup>5</sup>. Ponadto wykładnia pojęcia prawa rodzinnego ma na gruncie prawa unijnego charakter autonomiczny<sup>6</sup>. Jeśli natomiast akt prawny przyjmowany w ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych dotyczyłby różnych dziedzin prawa, w tym prawa rodzinnego, to przyjęcie całego instrumentu podlegałoby specjalnej procedurze ustawodawczej przewidzianej w art. 81 ust. 3 TFUE.

Artykuł 81 TFUE, podobnie jak poprzednie regulacje traktatowe stanowiące podstawę do przyjmowania przez UE regulacji w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego, mówi ogólnie o „środkach”. Oznacza to, że z formalnego punktu widzenia możliwe jest przyjęcie w tej materii każdego środka określonego w art. 288 TFUE, który jest przyjmowany w zwykłej lub w specjalnej procedurze ustawodawczej, a więc rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji<sup>7</sup>.

Instrumenty przyjmowane na podstawie art. 81 TFUE mogą dotyczyć jedynie spraw cywilnych. Z zakresu kompetencji UE są więc wyłączone sprawy karne, administracyjne, a także publiczne, w tym podatkowe i celne.

Ponadto art. 81 TFUE reguluje współpracę sądową w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne, a więc w tym zakresie nie mogą być przyjmowane środki dotyczące spraw wyłącznie krajowych. Warto przy tym wskazać, że treść art. 81 różni się w tym zakresie od obowiązującego uprzednio art. 65 TWE. Pierwszy mówi o *sprawach*

<sup>5</sup> P. Mostowik, *Kwestie kompetencji Unii Europejskiej oraz warunków pomocniczości i proporcjonalności prawodawstwa unijnego na tle projektów rozporządzeń o jurysdykcji, prawie właściwym i skuteczności zagranicznych orzeczeń w majątkowych sprawach małżeńskich i partnerskich*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 3, s. 27-29.

<sup>6</sup> Na temat pojęcia „europejskiego prawa rodzinnego” zob. P. Mostowik, *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2014, s. 40.

<sup>7</sup> J. Osiejewicz, *Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 141.

cywilnych mających skutki transgraniczne, drugi – o środkach mających skutki transgraniczne. Różnica ta nie ma, co prawda, wpływu na kształt unijnych kompetencji w tym zakresie<sup>8</sup>, jednak wydaje się, że sformułowanie zmienione przez traktat lizboński jest bardziej odpowiednie, bowiem to sprawy cywilne z elementem obcym, a więc mające skutki transgraniczne, implikują konieczność przyjmowania instrumentów prawnych dotyczących współpracy sądowej. Te instrumenty oczywiście również mają „skutki” transgraniczne – w tym znaczeniu, że dotyczą spraw z elementem obcym – jednak te „skutki” są pochodne względem transgranicznego charakteru sprawy. Wymóg, aby sprawy, których dotyczą regulacje przyjmowane przez UE na gruncie art. 81 TFUE, miały element zagraniczny, jest stosunkowo łatwy do spełnienia w przypadku aktów w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego. Niemniej jednak w każdym z tych aktów prawnych w przepisach określających ich zakres zastosowania znajduje się wyraźne postanowienie, że dotyczą one spraw powiązanych z prawem różnych państw<sup>9</sup>. Wymóg ten ma jednak znaczenie w przypadku innych zagadnień mieszczących się w pojęciu współpracy sądowej w sprawach cywilnych, takich jak rozwój alternatywnych metod rozstrzygania sporów, skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz usuwania przeszkód utrudniających prawidłowy bieg postępowań cywilnych<sup>10</sup>.

Artykuł 65 TWE stanowił o przyjmowaniu środków *w zakresie niezbędnym do zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego*<sup>11</sup>. Natomiast art. 81 TFUE przewiduje przyjmowanie aktów prawnych w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych *w szczególności jeśli jest to niezbędne do należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego*. Dodanie sformułowania „w szczególności”, zdaniem większości przedstawicieli doktryny, nie ma jedynie charakteru zmiany redakcyjnej. Wręcz przeciwnie: oznacza, że w obecnym stanie prawnym wymóg niezbędności przyjmowanych środków do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego nie jest już warunkiem koniecznym rozpoczęcia procedury legislacyjnej. Zdaniem Karola Weitzza oznacza to, że po przyjęciu traktatu lizbońskiego nastąpiło rozerwanie problematyki współpracy sądowej w sprawach cywilnych z kategorią swobodnego przepływu osób<sup>12</sup>.

Kompetencja w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych ma charakter dzielony<sup>13</sup>. Zgodnie z zasadą „zajętego pola” w przypadku, gdy Unia wykona

<sup>8</sup> K. Weitz, *Komentarz do art. 81*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1178.

<sup>9</sup> Zastrzeżenie to wynika z faktu, że choć wydaje się, iż normy kolizyjne muszą – ze swej natury – dotyczyć spraw powiązanych z prawem więcej niż jednego państwa, to sama ich konstrukcja powoduje, że wskazują one prawo właściwe także w przypadku, gdy wszystkie istotne aspekty danej sprawy są zamknięte w granicach jednego państwa. Zob. M. Pazdan, *System prawa prywatnego. Tom 20A. Prawo prywatne międzynarodowe*, red. tenże, Warszawa 2014, s. 17-18. Podobny problem dotyczy norm jurysdykcyjnych. Zob. K. Weitz, *Komentarz...*, s. 1179.

<sup>10</sup> K. Weitz, *Komentarz...*, s. 1179.

<sup>11</sup> Zob. K. Kowalik, *Kompetencja Wspólnoty Europejskiej w zakresie prawa prywatnego międzynarodowego*, „Przegląd Sądowy” 2005, z. 2, s. 111-112.

<sup>12</sup> K. Weitz, *Komentarz...*, s. 1177.

<sup>13</sup> *Tamże*, s. 1158.

przysługujące jej kompetencje, uzyskuje ona w zakresie zastosowania danej regulacji kompetencje wyłączne, pozbawiając jednocześnie państwa członkowskie możliwości samodzielnego działania w tej materii<sup>14</sup>. Konsekwencją takiego charakteru kompetencji Unii jest możliwość uruchomienia wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego, a także zastosowanie do tej dziedziny zasady pomocniczości oraz zasady proporcjonalności. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny po przyjęciu traktatu lizbońskiego, który nadał parlamentom narodowym uprawnienie do kontrolowania zgodności proponowanego aktu prawnego z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Jeśli zastrzeżenia w tym zakresie zgłosi odpowiednia liczba parlamentów, wówczas projekt powinien zostać poddany ponownej analizie, co może skutkować jego zmianą lub wycofaniem.

Ważną zmianą wprowadzoną przez traktat lizboński jest poszerzenie jurysdykcji TSUE w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Przed 2009 r. sądy krajowe miały ograniczoną możliwość kierowania do TSUE pytań prejudycjalnych w tej dziedzinie – mogły to robić jedynie te sądy, których orzeczenia zgodnie z prawem wewnętrznym danego państwa członkowskiego nie podlegały zaskarżeniu<sup>15</sup>. Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego pytania prejudycjalne dotyczące współpracy sądowej w sprawach cywilnych podlegają ogólnej procedurze z art. 267 TFUE, a więc mogą być zadawane przez wszystkie sądy<sup>16</sup>.

Artykuł 81 ust. 3 TFUE przewiduje możliwość zmiany procedury przyjmowania regulacji unijnych dotyczących współpracy sądowej w sprawach rodzinnych mających skutki transgraniczne na zwykłą procedurę ustawodawczą. Jest to tzw. procedura kładki (*passerelle*)<sup>17</sup>, pozwalająca na zmianę postanowień traktatowych UE bez konieczności przeprowadzania rewizji zgodnie z art. 48 TUE. Zmiany te są przeprowadzane na podstawie wyraźnego upoważnienia zamieszczonego w traktatach. Decyzję w tym zakresie podejmują instytucje unijne, w szczególności Rada UE i Rada Europejska. W obecnym stanie prawnym procedura kładki przewidziana jest w wielu przepisach prawa pierwotnego i ma charakter strukturalny (art. 48 ust. 6 i 7 TUE) albo *ad hoc*, jeśli odnosi się do poszczególnych dziedzin integracji<sup>18</sup>. Przykładem tej ostatniej jest procedura zamieszczona w art. 81 ust. 3 TFUE. Zgodnie z tym przepisem w celu przeprowadzenia uproszczonej zmiany traktatów Komisja Europejska musi sporządzić wniosek, określając w nim zagadnienia należące do prawa rodzinnego, które miałyby być objęte zwykłą procedurą ustawodawczą. Następnie wniosek kierowany jest do Rady UE, która

<sup>14</sup> W. Sadowski, M. Taborowski, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011, s. 10.

<sup>15</sup> K. Lubińska, *Traktat Lizboński a współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 10, s. 116.

<sup>16</sup> K. Weitz, *Komentarz...*, s. 1160.

<sup>17</sup> W literaturze polskiej stosowane są różne określenia tej procedury: „procedura kładki”, „klauzula pomostowa”, „procedura dynamizująca” oraz „klauzula przejścia”. Zob. J. Barcz, *Problem ujednoczenia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10, s. 5, przyp. 9.

<sup>18</sup> J. Pawlicka, *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017, s. 29-30.

podejmuje decyzję w tym zakresie jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem. Takie ujęcie procedury kładki ma dwie bardzo istotne konsekwencje. Po pierwsze, zmiana traktatów w tej sprawie nie stanowi remedium na brak jednomyślności w przyjmowaniu konkretnych aktów prawnych w dziedzinie prawa rodzinnego. Po drugie, rola Parlamentu w procedurze zmiany jest, podobnie jak w specjalnej procedurze ustawodawczej, ograniczona jedynie do konsultacji. Dopiero po przeprowadzeniu zmiany za pomocą procedury kładki Parlament uzyskałby realny wpływ na decydowanie o kształcie regulacji w dziedzinie prawa rodzinnego.

W związku z procedurą kładki pojawia się wątpliwość: jak bardzo dokładna powinna być decyzja Rady w tym zakresie. W art. 81 ust. 3 TFUE użyto mało precyzyjnego sformułowania *aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne*<sup>19</sup>. Zakładając racjonalność ustawodawcy, należy uznać, że jest to zabieg celowy. Tym samym trzeba przyjąć, że podejmując powyższą decyzję, Rada powinna ograniczyć się do określenia podstawowych wytycznych, natomiast szczegółowe kwestie powinny zostać unormowane w ramach konkretnych aktów prawa wtórnego przyjętych w zwykłej procedurze ustawodawczej<sup>20</sup>.

Nie bez znaczenia na przebieg całego procesu są także przewidziane w art. 81 ust. 3 TFUE uprawnienia parlamentów narodowych państw członkowskich. Zanim wniosek sporządzony przez Komisję trafi do Rady, przekazywany jest parlamentom narodowym, z których każdy może zgłosić sprzeciw w tym zakresie. Dopiero jeżeli żaden z nich w ciągu sześciu miesięcy nie skorzysta z tej możliwości, droga do podjęcia decyzji przez Radę jest otwarta. Kompetencje parlamentów narodowych w tym zakresie przypominają nieco kompetencje Parlamentu Europejskiego w procedurze zgody – mogą one wyrazić zgodę na zmianę albo się jej sprzeciwić, nie mogą natomiast zgłosić żadnych poprawek do sformułowanego przez Komisję wniosku, w szczególności zaś nie mają wpływu na określenie aspektów prawa rodzinnego, których ten wniosek dotyczy. Warto przy tym podkreślić, że możliwość sprzeciwu przyznana parlamentom narodowym dotyczy wyłącznie decyzji o przejściu ze specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą, natomiast nie konkretnych aktów podejmowanych już w tej procedurze<sup>21</sup>.

Analiza wpływu traktatu lizbońskiego na unijne prawo prywatne międzynarodowe nie byłaby pełna bez omówienia zagadnienia kompetencji UE do zawierania umów międzynarodowych w tej dziedzinie. Zdaniem TSUE może ona wynikać nie tylko z wyraźnego przyznania jej w traktatach, lecz także w sposób dorozumiany z innych postanowień prawa pierwotnego oraz aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje unijne. Ponadto w swojej linii orzeczniczej, zapoczątkowanej słynnym orzeczeniem w sprawie ERTA<sup>22</sup>, TSUE wypracował zasadę paralelizmu kompetencji zewnętrznych i wewnętrznych WE, zgodnie z którą rodzaj i zakres unijnych kompetencji do zawierania umów międzynarodowych z innymi podmiotami prawa międzynarodowego

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 147.

<sup>20</sup> K. Weitz, *Komentarz...*, s. 1182-1183.

<sup>21</sup> *Tamże*, s. 1183.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału z 31 III 1971, C-22/70.

w danej dziedzinie odpowiada rodzajowi i zakresowi kompetencji WE do wydawania aktów prawa wtórnego skierowanych do państw członkowskich<sup>23</sup>. Oznacza to, że od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego UE ma także kompetencje do zawierania umów dotyczących prawa prywatnego międzynarodowego z państwami trzecimi oraz z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Zgodnie z wspomnianym art. 67 ust. 1 i 2 w czasie pięcioletniego okresu przejściowego kompetencje zewnętrzne WE w tej dziedzinie miały charakter dzielony, natomiast po upływie tego okresu stały się jej kompetencjami wyłącznymi. Zostało to potwierdzone przez TSUE w opinii 1/03<sup>24</sup>, wydanej na wniosek Rady UE w sprawie zawarcia nowej konwencji z Lugano o jurysdykcji, uznawaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych<sup>25</sup>. Podczas zawierania tej konwencji pojawił się bowiem problem dotyczący charakteru kompetencji WE: wyłącznego bądź dzielonego. Przyjęcie pierwszego rozwiązania w praktyce oznaczało, że państwa członkowskie nie posiadają w tej dziedzinie prawa do zaciągania zobowiązań wobec krajów trzecich, działając zarówno indywidualnie, jak i wspólnie.

Traktat lizboński nie wprowadził w tym zakresie żadnych znaczących zmian. Wartość dodaną stanowi niewątpliwie uregulowanie dotyczące kompetencji zewnętrznych, wprowadzone do prawa pierwotnego. Obecnie kwestia kompetencji zewnętrznych UE jest wyraźnie uregulowana w art. 3 ust. 2 TFUE<sup>26</sup>, który stanowi, że *Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie prawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji*.

Wyłączny charakter kompetencji zewnętrznych UE w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego został ponownie potwierdzony przez TSUE w opinii 1/13<sup>27</sup>. Sprawa dotyczyła tego, czy zgoda na przystąpienie państwa trzeciego do Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, przyjętej w ramach Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego<sup>28</sup>, należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej, czy też zgodę taką wydają państwa członkowskie. Trybunał orzekł, że choć sama Unia nie jest stroną konwencji, wyrażenie zgody na przystąpienie do niej państwa trzeciego jest wyłączną kompetencją UE.

Korzystając ze swych kompetencji ustawodawca unijny wydał na przestrzeni lat szereg aktów prawnych w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego. Pierwszym z nich było rozporządzenie nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych (tzw. *Bruksela I*)<sup>29</sup> przyjęte 22 grudnia

<sup>23</sup> P. Saganek, *Komentarz do art. 3*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, s. 201.

<sup>24</sup> Opinia z 7 II 2006, C-1/03.

<sup>25</sup> *Konwencja o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, podpisana w Lugano dnia 30 października 2007 r.*, Dz.U. UE L 339, 21 XII 2007.

<sup>26</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 202, 7 VI 2016.

<sup>27</sup> Opinia z 14 X 2014.

<sup>28</sup> Dz.U. 1995, nr 108, poz. 528.

<sup>29</sup> Dz.U. UE L 12, 16 I 2001.

2000 r. Zostało ono zastąpione przez rozporządzenie nr 1215/2012 o tym samym tytule (tzw. *Bruksela I bis*)<sup>30</sup>, przyjęte 12 grudnia 2012 r. Kolejnym aktem prawnym było rozporządzenie nr 1347/2000, dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i niektórych sprawach rodzicielskich (tzw. *Bruksela II*)<sup>31</sup>, przyjęte 29 maja 2000 r., zastąpione rozporządzeniem nr 2201/2003 (tzw. *Bruksela II bis*)<sup>32</sup>, przyjętym 27 listopada 2003 r.

W odniesieniu do pozostałych kwestii w obrębie prawa prywatnego międzynarodowego, zwłaszcza norm kolizyjnych określających prawo właściwe, unijne plany ustawodawcze zostały przedstawione w przyjętym na szczycie Rady Europejskiej w 2004 r. *Programie haskim: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*<sup>33</sup>. Przewidywał on stworzenie do końca 2011 r. sześciu rozporządzeń, dotyczących: zobowiązań umownych, zobowiązań pozaumownych, roszczeń alimentacyjnych, spraw spadkowych, majątkowych ustrojów małżeńskich i rozwodów<sup>34</sup>.

Prace nad wszystkimi rozporządzeniami zostały już zakończone. Dotychczas przyjęto: rozporządzenie nr 864/2007 (tzw. *Rzym II*), dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych<sup>35</sup>; rozporządzenie nr 593/2008 (tzw. *Rzym I*), dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań umownych<sup>36</sup>; rozporządzenie nr 4/2009 (alimentacyjne)<sup>37</sup>; rozporządzenie nr 650/2012 (spadkowe)<sup>38</sup>; rozporządzenie nr 1259/2010, dotyczące rozwodów i separacji<sup>39</sup>; rozporządzenie nr 2016/1103, dotyczące majątkowych ustrojów małżeńskich<sup>40</sup>; rozporządzenie nr 2016/1104, dotyczące skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich<sup>41</sup>.

<sup>30</sup> Dz.U. UE L 351, 20 XII 2012.

<sup>31</sup> Dz.U. UE L 160, 30 VI 2000.

<sup>32</sup> Dz.U. UE L 338, 23 XII 2003.

<sup>33</sup> Dz.U. UE C 53, 3 III 2005.

<sup>34</sup> Kontynuacją *Programu haskiego* był przyjęty w 2009 r. *Program sztokholmski: Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*. Dz.U. UE C 115, 4 V 2010.

<sup>35</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE Nr 864/2007 z 11 lipca 2007 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych*, Dz.U. UE L 199, 31 VII 2007.

<sup>36</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE Nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych*, Dz.U. UE L 177, 4 VII 2008.

<sup>37</sup> *Rozporządzenie Rady Nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych*, Dz.U. UE L 7, 10 I 2009.

<sup>38</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w prawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego*, Dz.U. UE L 201, 27 VII 2012.

<sup>39</sup> *Rozporządzenie Rady UE z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej*, Dz.U. UE L 343, 29 XII 2010.

<sup>40</sup> *Rozporządzenie Rady UE z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych*, Dz.U. UE L 183, 8 VII 2016.

<sup>41</sup> *Tamże*.



Trzy ostatnie rozporządzenia dotyczą prawa rodzinnego, dlatego do ich przyjęcia wymagane było osiągnięcie jednomyślności w Radzie. W praktyce okazało się to niemożliwe i zostały przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy.

W przypadku rozporządzenia nr 1259/2010 w sprawie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej państwa członkowskie nie były w stanie wypracować kompromisu w odniesieniu do kształtu norm kolizyjnych. Wynikało to z różnego uregulowania rozwodu w ich materialnym prawie rodzinnym. W czasie prac nad rozporządzeniem Szwecja i Finlandia zgłosiły obawy co do negatywnego wpływu rozporządzenia na uzyskanie rozwodu<sup>42</sup>. W państwach tych możliwość przeprowadzenia rozwodu jest traktowana jako fundamentalne prawo, a rozporządzenie pozwalające na wybór prawa właściwego dla rozwodu, które będzie stosowane zamiast prawa *forum*, może spowodować przedłużenie procedury rozwodowej<sup>43</sup>. Z drugiej strony nie we wszystkich porządkach prawnych państw członkowskich rozwód był uregulowany jako instytucja prawna. Zgodnie z prawem Malty uzyskanie rozwodu nie było w ogóle możliwe, a zarejestrowanie orzeczenia rozwodowego wydanego przez sąd innego państwa było dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jedna ze stron postępowania miała obywatelstwo państwa, w którym wydane zostało to orzeczenie lub miała w tym państwie miejsce zamieszkania. Jeżeli te przesłanki nie były spełnione, wówczas orzeczenie rozwodowe nie wywierało zgodnie z prawem Malty skutków prawnych, a osoby rozwiedzione na jego podstawie nie mogły ponownie zawrzeć małżeństwa przed organami maltańskimi. Sytuacja zmieniła się już po przyjęciu rozporządzenia nr 1259/2010. Dnia 28 maja 2011 r. obywatele Malty w powszechnym referendum opowiedzieli się za wprowadzeniem do prawa rodzinnego instytucji rozwodu<sup>44</sup>. W konsekwencji 25 lipca 2011 r. znowelizowano kodeks cywilny<sup>45</sup>, a nowelizacja weszła w życie 1 października 2011 r.

Ostatecznie wzmocniona współpraca została uruchomiona przez 14 państw członkowskich, które przyjęły to rozporządzenie: Austrię, Belgię, Bułgarię, Hiszpanię, Francję, Luksemburg, Łotwę, Maltę, Niemcy, Portugalię, Rumunię, Słowenię, Węgry i Włochy. Później na mocy decyzji Komisji Europejskiej do wzmocnionej współpracy dołączyły: Grecja<sup>46</sup>, Estonia<sup>47</sup> i Litwa<sup>48</sup>. Obecnie rozporządzenie jest więc stosowane w 17 państwach członkowskich.

<sup>42</sup> K. Boele-Woelki, *For Better or for Worse: The Europeanization of International Divorce Law*, „Yearbook of Private International Law” 2010, vol. 12, s. 6-7, [online] <https://doi.org/10.1515/9783866539488.1>.

<sup>43</sup> P. Mostowik, *Kwestia przystąpienia przez Polskę do rozporządzenia unijnego Rzym III*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 10, s. 37.

<sup>44</sup> *Routledge Handbook of Family Law and Policy*, red. J. Eekelaar, R. George, Abingdon–New York 2014, s. 90-91.

<sup>45</sup> *Act no. XIV z 29 lipca 2011 r., zmieniający Kodeks Cywilny*, Cap. 16, [online] <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=22432&l=1>, 3 VII 2018.

<sup>46</sup> *Decyzja Komisji 2014/39/UE z dnia 27 stycznia 2014 r.*, Dz.U. UE L 23, 28 I 2014.

<sup>47</sup> *Decyzja Komisji 2016/1366/UE z dnia 10 sierpnia 2016 r.*, Dz.U. UE L 216, 11 VIII 2016.

<sup>48</sup> *Decyzja Komisji 2012/714/UE z dnia 21 listopada 2012 r.*, Dz.U. UE L 323, 22 XI 2012.

Majątkowe ustroje małżeńskie oraz skutki majątkowe zarejestrowanych związków partnerskich miały być początkowo uregulowane w jednym akcie prawnym. Jednak szybko okazało się, że prace nad tym rozporządzeniem będą bardzo trudne, co wynikało z odmiennego uregulowania instytucji małżeństwa w państwach członkowskich oraz z faktu, że część państw nie zna instytucji związków partnerskich, a w tych, w których ona występuje, jest różnie uregulowana. Projekt rozporządzenia został więc podzielony na dwa, różniące się między sobą zakresami zastosowania, ale podobne w odniesieniu do norm kolizyjnych i jurysdykcyjnych oraz zasad uznawania i wykonywania orzeczeń. Mimo rozbicia prac legislacyjnych na dwa projekty Rada stała na stanowisku, że państwa członkowskie powinny wyrazić zgodę na obowiązywanie obu rozporządzeń łącznie, jako że wzajemnie się uzupełniają. W odpowiedzi Polska i Węgry zawetowały przyjęcie obydwu rozporządzeń, co przesądziło o braku jednomyślności w Radzie UE<sup>49</sup>. Oba rozporządzenia mogły więc, podobnie jak rozporządzenie nr 1259/2010, zostać przyjęte jedynie w ramach wzmocnionej współpracy. Została ona uruchomiona decyzją Rady UE 9 czerwca 2016 r.<sup>50</sup> na wniosek 18 państw. Przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy 24 czerwca 2016 r. rozporządzenia obowiązują: Austrię, Belgię, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Cypr, Grecję, Hiszpanię, Finlandię, Francję, Luksemburg, Maltę, Niemcy, Niderlandy, Portugalię, Słowenię, Szwecję i Włochy. Estonia zgłosiła chęć uczestnictwa we wzmocnionej współpracy, jednak oficjalna decyzja Komisji w tej sprawie jeszcze nie zapadła.

W przypadku wszystkich trzech omówionych rozporządzeń państwa nieuczestniczące we wzmocnionej współpracy mogą do niej przystąpić, gdyż jednym z warunków jej uruchomienia i późniejszego funkcjonowania jest otwartość dla wszystkich państw członkowskich<sup>51</sup>. Dla wzmocnionej współpracy, w ramach której przyjęto rozporządzenia nr 2016/1103 i nr 2016/1104, istotne jest, że przystąpienie do niej nowych państw oznaczałoby konieczność przyjęcia obu rozporządzeń. Uczestniczenie we wzmocnionej współpracy jedynie częściowo jest bowiem wykluczone<sup>52</sup>. To szczególnie istotne dla tych państw, które – tak jak Polska – w swoich prawodawstwach nie przewidują instytucji związku partnerskiego, a tym samym niechętnie podchodzą do ewentualnego stosowania rozporządzenia dotyczącego skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> M. Sokołowski, *Stosowanie rozporządzenia nr 2016/1103 przez polskie sądy – nowe majątkowe prawo małżeńskie Unii Europejskiej a sytuacja obywateli polskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 11, s. 7.

<sup>50</sup> *Decyzja Rady UE nr 2016/954 z dnia 9 czerwca 2016 r.*, Dz.U. UE L 159, 16 VI 2016.

<sup>51</sup> J. Sapięzko-Samordak, *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej. Koncepcja, doktryna, praktyka*, Warszawa 2016, s. 80.

<sup>52</sup> *Tamże*, s. 90.

<sup>53</sup> Brak istnienia danej instytucji w przepisach prawa materialnego sam w sobie nie jest wprawdzie przeszkodą w przyjęciu norm kolizyjnych i jurysdykcyjnych dotyczących tej instytucji. Świadczy o tym choćby przykład Malty, która przyjęła rozporządzenie nr 1259/2010, lub Bułgarii, której prawo nie zna instytucji związków partnerskich, a która mimo to przyjęła rozporządzenie nr 2016/1104.

## PODSUMOWANIE

Śledząc proces przyjmowania kolejnych rozporządzeń unijnych w dziedzinie prawa prywatnego międzynarodowego, można zauważyć pewną tendencję. O ile prace nad pierwszymi, dotyczącymi jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych oraz prawa właściwego dla zobowiązań umownych i pozaumownych przebiegły dość sprawnie i szybko, o tyle prace nad kolejnymi regulacjami były już znacznie trudniejsze, a brak jedności wśród państw członkowskich spowodował, że ostatnie nie mogłyby zostać przyjęte, gdyby nie uruchomiono wzmocnionej współpracy.

Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z faktu, że materia kolejnych rozporządzeń w coraz mniejszym stopniu dotyczyła bezpośrednio korzystania ze swobód wspólnego rynku. Transgraniczne sprawy spadkowe, małżeńskie czy alimentacyjne są oczywiście związane z przepływem osób, jednak stanowią niejako pochodną korzystania z tych swobód. Z kolei samo prawo rodzinne, a w pewnym stopniu także prawo spadkowe, to specyficzne dziedziny współpracy, w których należy wziąć pod uwagę daleko idące różnice prawno-kulturowe oraz interesy państw członkowskich związane z prawami podstawowymi ich obywateli<sup>54</sup>.

W odniesieniu do prawa prywatnego międzynarodowego trudno ocenić traktat lizboński jako rewolucyjny. Wręcz przeciwnie: jest on kolejnym, przewidywalnym krokiem na drodze do wypracowania przez UE kompetencji w tej dziedzinie. Trudno również zakładać, że coś w tej materii zmieni się „pod rządami” traktatu lizbońskiego; choć daje on możliwość uproszczonej zmiany traktatów i rozszerzenia kompetencji unijnych w dziedzinie spraw rodzinnych o transgranicznym charakterze, na razie wydaje się ona czysto teoretyczna, jako że zmiana w tym zakresie musiałaby zostać zaakceptowana przez wszystkie państwa członkowskie. Problemem przekraczającym ramy tego opracowania jest natomiast to, czy kompetencje Rady do przyjmowania aktów w tej dziedzinie w zwykłej procedurze ustawodawczej, a tym samym do ujednocnienia danych kwestii w skali wszystkich państw członkowskich, są faktycznie konieczne i pożądane.

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Problem ujednocnienia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10.
- Boele-Woelki K., *For Better or for Worse: The Europeanization of International Divorce Law*, „Yearbook of Private International Law” 2010, vol. 12, [online] <https://doi.org/10.1515/9783866539488.1>.
- Decyzja Komisji 2012/714/UE z dnia 21 listopada 2012 r.*, Dz.U. UE L 323, 22 XI 2012.

<sup>54</sup> K. Weitz, *Komentarz...*, s. 1181-1182.

- Decyzja Komisji 2014/39/UE z dnia 27 stycznia 2014 r.*, Dz.U. UE L 23, 28 I 2014.
- Decyzja Komisji 2016/1366/UE z dnia 10 sierpnia 2016 r.*, Dz.U. UE L 216, 11 VIII 2016.
- Decyzja Rady UE nr 2016/954 z dnia 9 czerwca 2016 r.*, Dz.U. UE L 159, 16 VI 2016.
- Konwencja o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, podpisana w Lugano dnia 30 października 2007 r.*, Dz.U. UE L 339, 21 XII 2007.
- Kowalik K., *Kompetencja Wspólnoty Europejskiej w zakresie prawa prywatnego międzynarodowego*, „Przegląd Sądowy” 2005, z. 2.
- Lubińska K., *Traktat Lizboński a współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 10.
- Mostowik P., *Kwestie kompetencji Unii Europejskiej oraz warunków pomocniczości i proporcjonalności prawodawstwa unijnego na tle projektów rozporządzeń o jurysdykcji, prawie właściwym i skuteczności zagranicznych orzeczeń w majątkowych sprawach małżeńskich i partnerskich*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2011, nr 2.
- Mostowik P., *Kwestia przystąpienia przez Polskę do rozporządzenia unijnego Rzym III*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 10.
- Mostowik P., *Władza rodzicielska i opieka nad dzieckiem w prawie prywatnym międzynarodowym*, Kraków 2014.
- Osiejewicz J., *Harmonizacja prawa państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2016.
- Pawlicka J., *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.
- Prawo prywatne międzynarodowe*, red. M. Pazdan, Warszawa 2014.
- Program sztokholmski: Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.U. UE C 115, 4 V 2010.
- Routledge Handbook of Family Law and Policy*, red. J. Eekelaar, R. George, Abingdon–New York 2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE Nr 864/2007 z 11 lipca 2007 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych*, Dz.U. UE L 199, 31 VII 2007.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE Nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych*, Dz.U. UE L 177, 4 VII 2008.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń, przyjmowania i wykonywania dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w prawie ustanowienia europejskiego poświadczenia spadkowego*, Dz.U. UE L 201, 27 VII 2012.
- Rozporządzenie Rady Nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych*, Dz.U. UE L 7, 10 I 2009.
- Rozporządzenie Rady UE z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej*, Dz.U. UE L 343, 29 XII 2010.
- Rozporządzenie Rady UE z dnia 24 czerwca 2016 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych*, Dz.U. UE L 183, 8 VII 2016.

- Sadowski W., Taborowski M., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, cz. III: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011.
- Sapieżko-Samordak J., *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej. Koncepcja, doktryna, praktyka*, Warszawa 2016.
- Sokołowski M., *Stosowanie rozporządzenia nr 2016/1103 przez polskie sądy – nowe majątkowe prawo małżeńskie Unii Europejskiej a sytuacja obywateli polskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 11.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 326, 26 X 2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 321, 29 XII 2006.

---

**Dr Ewa KAMARAD**, asystent w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Doktor nauk prawnych ze specjalnością prawo prywatne międzynarodowe (2014), absolwentka prawa (2010) i europeistyki (2009) na Uniwersytecie Jagiellońskim. Autorka 30 publikacji. W swojej pracy naukowej zajmuje się prawem prywatnym międzynarodowym, prawem Unii Europejskiej, prawem rodzinnym, prawem konsularnym oraz międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi.



**Adam KIRPSZA**

Jagiellonian University in Kraków

[a.kirpsza@gmail.com](mailto:a.kirpsza@gmail.com)

## EVALUATING THE IMPACT OF THE LISBON TREATY ON THE EUROPEAN UNION'S LEGISLATIVE PRODUCTIVITY

### ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze whether the Treaty of Lisbon provisions have – as expected – increased the EU legislative productivity. To this end, the author tests the hypothesis that the TL has increased the number of legislative proposals submitted by the European Commission under the ordinary legislative procedure. This expectation is verified using a negative binomial regression on a dataset containing 1116 draft acts proposed by the Commission in 2004-2014. The analysis shows that, contrary to expectations, the Treaty of Lisbon has not led to a visible increase in EU legislative productivity. Despite the extension of treaty bases envisaging the OLP and QMV, the number of proposals submitted under this procedure after the entry into force of the TL remained more or less at the same level as before. In addition, the study reveals that adaptation, anticipation of future enlargement, closeness to the end of the EP term as well as annual schedule of legislative work are key predictors of the Commission's productivity.

**Key words:** Treaty of Lisbon, ordinary legislative procedure, European Union, legislative productivity, EU legislative process

**Słowa kluczowe:** traktat z Lizbony, zwykła procedura ustawodawcza, Unia Europejska, produktywność legislacyjna, proces legislacyjny UE

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

On the 13 December 2017 the 10<sup>th</sup> anniversary of the signing of the Treaty of Lisbon (TL) occurred. This provides an excellent opportunity to assess the role of its provisions for the European Union. This article tackles this problem as it analyzes the TL effect on one of these areas, namely the EU legislative process. The purpose of the article is to answer the following research question: has the entry into force of the Lisbon Treaty increased – as expected – the number of legislative proposals drafted by the European Commission under the ordinary legislative procedure (OLP)? The article verifies the hypothesis that many innovations introduced by TL to the EU legislative process, in particular, the significant extension of the OLP application as well as linking this procedure with qualified majority voting in the Council, has led to an increase in the number of legislative proposals submitted by the Commission under OLP.

The article is structured as follows. The first part depicts the rationale for the above-mentioned hypothesis. The second part discusses the methodology, in particular the dataset construction, coding of the variables as well as the method of hypothesis testing – a negative binomial regression. In the third part, a statistical hypothesis testing is conducted in accordance with this methodology, supplemented by four variables controlling for the adaptation effect, EU enlargement, closeness to the end of the EP term and time. The article concludes by summarizing the obtained results.

## THE IMPACT OF THE LISBON TREATY ON EU LEGISLATIVE PRODUCTION – A THEORETICAL FRAMEWORK

One of the most seminal theories in the EU legislative studies is the rational choice institutionalism (RCI).<sup>2</sup> It portrays the EU legislative process as a bargaining between rational actors equipped with exogenous preferences that takes place within formal treaty rules and results in a collective decision aggregating above preferences in the form of a legislative act. In the light of the RCI assumptions, legislative actors are utility-maximizers who seek to maximize their personal benefits and minimize costs. Their action is guided by the logic of expected consequences – they first identify possible actions' alternatives in a given situation, then calculate their future consequences and based on that they choose

<sup>1</sup> The research presented in this article was funded by the European Union's Jean Monnet Chair program (project title: *Jean Monnet Chair EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How It Fix It?*). See at <<http://www.jmc.inp.uj.edu.pl/>>.

<sup>2</sup> M.D. Aspinwall, G. Schneider, "Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration", *European Journal of Political Research*, vol. 38, no. 1 (2000), pp. 1-36, at <<https://doi.org/10.1023/A:1007055330779>>; G. Garrett, G. Tsebelis, "An Institutional Critique of Intergovernmentalism", *International Organization*, vol. 50, no. 2 (1996), pp. 269-299, at <<https://doi.org/10.1017/S0020818300028563>>; M. Pollack, "Rational Choice and EU Policy", in K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (eds.), *Handbook of European Union Politics*, London 2007, pp. 31-56.



the alternative that best suits their preferences.<sup>3</sup> However, in this process actors encounter norms which determine the way a collective decision is made and constrain the maximization of interests. As a result, they must adapt their mode of operation to a given rule. This effect is vividly depicted by Jeffrey Checkel: *In this thin conception, institutions are a structure that actors run into, go 'ouch', and then recalculate how, in the presence of the structure, to achieve their interests [...]*<sup>4</sup> RCI defines norms narrowly as primarily formal rules, in particular treaty provisions, voting rules or legislative procedures.<sup>5</sup> Admittedly, some RCI advocates emphasize the role of informal norms as well,<sup>6</sup> but the former are more vital, since they are written and their non-compliance is often sanctioned.

Looking through the prism of RCI on EU legislative productivity, one can assume that the European Commission drafts legislative proposals under OLP in accordance with its own preferences, but is constrained in this process by formal norms, mainly legal bases included in the treaties.<sup>7</sup> It is them that determine which cases OLP can be used in and what scope of policy areas can be regulated through this procedure. Against this background, the hypothesis can be derived from RCI that the entry into force of the Treaty of Lisbon should significantly increase the number of draft acts submitted by the Commission under OLP. This expectation stems from the fact that TL has mitigated constraining effect of formal norms on the Commission's right to propose legislation in two ways. First, it doubled from 38 to 85 the Treaties legal bases envisaging the adoption of EU acts through OLP.<sup>8</sup> At the same time, it must be noted that OLP is still foreseen in merely 46% of all TEU and TFEU bases giving legislative or non-legislative powers to the European Parliament.<sup>9</sup> Notwithstanding this, in the light of the RCI assumptions, an increase in the number of provisions envisaging OLP should strengthen the Commission's ability to submit much more proposals under this procedure. While

<sup>3</sup> J.G. March, J.P. Olsen, "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, vol. 52, no. 4 (1998), pp. 949-951, at <<https://doi.org/10.1162/002081898550699>>.

<sup>4</sup> J.T. Checkel, "Social Construction and Integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4 (1999), p. 546, at <<https://doi.org/10.1080/135017699343469>>.

<sup>5</sup> G. Garrett, G. Tsebelis, "Understanding Better the EU Legislative Process", *European Union Politics*, vol. 2, no. 3 (2001), p. 356; D. Heisenberg, "The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council", *European Journal of Political Research*, vol. 44, no. 1 (2005), pp. 79-80, at <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00219.x>>.

<sup>6</sup> H. Farrell, A. Héritier, "Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe", *Governance*, vol. 16, no. 4 (2003), pp. 577-600, at <<https://doi.org/10.1111/1468-0491.00229>>; F.M. Häge, M. Kaeding, "Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures", *Journal of European Integration*, vol. 29, no. 3 (2007), pp. 341-361, at <<https://doi.org/10.1080/07036330701442356>>.

<sup>7</sup> A. Rasmussen, "Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability", *West European Politics*, vol. 30, no. 2 (2007), pp. 244-264, at <<https://doi.org/10.1080/01402380701239707>>.

<sup>8</sup> J.J. Węc, "Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego", in A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki (eds.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, Kraków 2015, p. 18.

<sup>9</sup> A. Kirpsza, "Legislative Challenges for the European Union after the Treaty of Lisbon Entered into Force", *Przegląd Zachodni*, no. 1, special issue (2013), pp. 186-192.

the previous treaty rules significantly limited its preference for initiating such regulations, this constraining effect has been significantly mitigated by TL.

Second, TL extended to 29 new cases the number of treaty bases envisaging the adoption of an OLP act by a qualified majority rule in the Council.<sup>10</sup> As a result, currently 49 out of 85 articles of the EU treaties envisaging the use of this procedure are adopted in the Council by QMV. According to RCI, this innovation should make it easier for the Commission to submit more proposals under co-decision. In comparison to the unanimity rule, the QMV expedites the Commission's ability to propose more, even conflicting proposals under OLP due to the lack of veto and the possibility of building a winning coalition and exclusion of opponents. Thus: *H1: The Treaty of Lisbon has led to an increase in the number of legislative proposals submitted by the European Commission under the ordinary legislative procedure.*

## METHODOLOGY

The hypothesis was verified based on the following methodology. In the first step, a dataset was created. It includes all legislative proposals which, first, were proposed by the European Commission, second, were draft regulations, directives, decisions and framework decisions enacted under OLP, third, were submitted between 1 December 2004 and 30 November 2014 (60 months before and after the entry into force of the Lisbon Treaty, i.e. 1 December 2009). In total, 1116 proposals were collected. They were divided according to the months in which they were drafted. As a result, the dataset includes 120 observations/months (10 years \* 12 months).

Table 1. Variables used in the analysis

	N	mean	sd	min	max
<i>Dependent variable</i>					
Legislative productivity	120	9.3	7.18	0	40
<i>Independent variables</i>					
Lisbon Treaty	120	0.5	0.5	0	1
Adaptation	120	0.2	0.401	0	1
Enlargement	120	0.016	0.128	0	1
End of EP term	120	0.05	0.219	0	1
Months	120	6.5	3.46	1	12

After constructing the dataset, the variables were created. Table 1 presents their statistical description. The dependent variable in the study is *Legislative productivity*. It is

<sup>10</sup> J.J. Węc, "Pozycja Parlamentu Europejskiego...", p. 19.

a discrete count variable and it measures the number of OLP proposals submitted by the Commission in a given month. The information on this variable was retrieved from the Eur-Lex database.

To test *H1*, the dichotomous *Lisbon Treaty* variable was constructed. Since the Lisbon Treaty entered into force on 1 December 2009, this variable is coded 1 for every month following this date, i.e. from December 2009 to November 2014, and 0 for all months preceding its entry into force, i.e. from December 2004 to November 2009.

The analysis was supplemented with four control variables controlling for other factors. The first captures the so-called adaptation effect resulting from the EP election cycle.<sup>11</sup> As is known, there is a specific acclimatization period in the first months after the European Parliament elections. At this time, the members of the Commission are appointed, the organizational structure of this institution is created or modified, the commissioners and civil servants learn how to operate in new conditions, familiarize themselves with the decision-making process, undergo training, et cetera. This adaptation process requires some time in which legislative productivity is not a priority. Only when this period is over, the Commission starts to fully prepare and submit EU legislation. To take into account this effect, the *Adaptation* variable was created. It equals 1 for each of the first twelve months following the 2004 and 2009 EP elections, i.e. from December 2004 to June 2005 and from June 2009 to May 2010, and 0 for all months outside this period.

The second control variable captures the so-called anticipation effect.<sup>12</sup> It results from the rationalist assumption that actors anticipate the negative consequences of future events and seek to adapt their actions in a way to avoid them. One of such events is the EU enlargement. On the one hand, it triggers the pressure on legislators to urgently enact a series of acts just before the accession of new member states in order to adapt EU law to new conditions. On the other hand, the enlargement is often intertwined with the introduction of far-reaching institutional reforms (e.g. the 2004 Eastern Enlargement led to modifications in the QMV definition), expansion of EU institutions to decision-makers who are not familiar with the *corps d'esprit*, or divergence of actors' preferences. These effects can generate negative consequences for the legislative process. For this reason, EU actors should strive for adopting as many legislative acts as possible before the date of accession in order to mitigate these ramifications.<sup>13</sup> To control this effect, the dichotomous *Enlargement* variable was constructed. It is coded 1 for months directly preceding the accession of new member state, and 0 for all remaining months. Two enlargements took place in the examined period: on 1 January 2007

---

<sup>11</sup> L. Tholoniati, "The Temporal Constitution of the European Commission: A Timely Investigation", *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 2 (2009), pp. 223-225, at <<https://doi.org/10.1080/13501760802589230>>.

<sup>12</sup> D. Leuffen, R. Hertz, "If Things Can Only Get Worse: Anticipation of Enlargement in the European Union", *European Journal of Political Research*, vol. 49, no. 1 (2010), pp. 53-74, at <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01887.x>>; C. Reh et al., "The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union", *Comparative Political Studies*, vol. 46, no. 9 (2013), pp. 1112-1142, at <<https://doi.org/10.1177/0010414011426415>>.

<sup>13</sup> D. Leuffen, R. Hertz, "If Things...", p. 57.

Romania and Bulgaria entered the EU, while Croatia did the same on 1 July 2013. As a corollary, the discussed variable is equal to 1 for December 2006 and June 2013, while 0 for other months. According to the anticipatory effect, in these months the Commission should submit significantly more proposals to allow the Council and Parliament to adopt them just before the accession.

The proximity of the end of the EP term may also be a relevant predictor of legislative productivity. According to statistics, a bulk of EU legislative acts is adopted under OLP in the last year of the European Parliament term.<sup>14</sup> Since the average time of act enactment under the OLP is about 19-21 months,<sup>15</sup> this means that the Commission submits its proposals well in advance, i.e. in the middle of the term, to equip the Council and the EP with sufficient time to negotiate and pass them before the EP elections. Thus, it is expected that the Commission would be much less active in initiating legislation in the last months before the EP elections. To capture this effect, the control variable *End of EP term* was designed. It equals 1 for each of the three months preceding the month with the last EP plenary sitting of the 6th and 7th EP terms, i.e. from March to May 2009<sup>16</sup> and from February to April 2014,<sup>17</sup> and 0 for all other months. The three-month period was chosen as it was the shortest time in the considered period in which a legal act was adopted.

Legislative productivity may also fluctuate within a year according to months. Some months are more labor-intensive, while others are less. Due to summer holidays, the smallest volume of proposals should be submitted in August. On the other hand, the last months of the year, in particular December, should be the most busy. In this period, the Commission seeks to finalize previously postponed tasks and submit outstanding proposals foreseen for a given year in the Annual Work Programme.<sup>18</sup> To account for this effect, a categorical *Months* variable was constructed. It includes 12 values corresponding to each month. The value of 6 (June) was selected as a reference category, since the average number of proposals submitted in this month (9.5) is the closest to the average for all months (9.3).

Since the dependent variable is discrete counts (number of proposals), a count model should be used to test the hypothesis. A negative binomial regression model (NBRM) seems to be the most relevant for this analysis.<sup>19</sup> It is considered as a generali-

---

<sup>14</sup> G. Pittella, A. Vidal-Quadras, G. Papastamkos, *Activity report on Codecision and Conciliation, 14 July 2009 – 30 June 2014 (7<sup>th</sup> parliamentary term)*, European Parliament 2009-2014, DV\1031024EN.doc, Strasbourg 2014, pp. 4-5.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>16</sup> The last EP plenary sitting of the 6<sup>th</sup> EP term was held on 4-7 May 2009.

<sup>17</sup> The last EP plenary sitting of the 6<sup>th</sup> EP term was held on 14-17 April 2014.

<sup>18</sup> M. Osnabrügge, "The European Commission and the Implementation of Its Legislative Programme", *European Union Politics*, vol. 16, no. 2 (2015), pp. 241-261, at <<https://doi.org/10.1177/1465116515573844>>; A. Kreppel, B. Oztas, "Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission", *Comparative Political Studies*, vol. 50, no. 8 (2017), pp. 1118-1150, at <<https://doi.org/10.1177/0010414016666839>>.

<sup>19</sup> J.M. Hilbe, *Negative Binomial Regression*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge 2011.

zation of Poisson regression which is particularly used when the data is overdispersed, i.e., when the conditional variance of the dependent variable is greater than the conditional mean. These conditions are met in the analysis, because  $y$  has a Poisson distribution and its conditional variance (51.6) significantly exceeds the conditional mean (9.3). NBRM can be described by the following equation:

$$\mu_i = \exp(\beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_k X_{ki}) \exp(\varepsilon_i)$$

where:  $\mu_i$  – mean expected number of  $y$  (counts) for each observation  $i$ ;  $i$  – observation;  $\beta_0$  – intercept;  $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$  – regression coefficients for 1, 2, ...,  $k$  variables;  $X_1, X_2, \dots, X_k$  – independent variables;  $\varepsilon_i$  error term.

Three models were estimated using a NBRM. Model 1 contains only one variable – *Lisbon Treaty*, and its purpose is to merely verify *H1* without controlling for other factors. Model 2 adds to Model 1 three control variables: adaptation effect (variable *Adaptation*), anticipation of EU enlargement (*Enlargement*) and proximity to EP elections (*End of EP term*). Model 3 controls the effect of time on the number of legislative proposals. It complements Model 2 with the *Months* variable.

## RESULTS OF THE HYPOTHESIS TESTING

Table 2 presents the results of hypothesis testing using NBRM. *H1* expected the Lisbon Treaty provisions to increase the number of EU legislative proposals submitted by the European Commission under OLP. The analysis did not confirm this hypothesis. This conclusion can be drawn from the  $\beta$  coefficient of the *Lisbon Treaty* variable. Admittedly, it has expected positive direction in every model, but is not statistically significant. Moreover, in Model 1, TL explains only 0.1% of the legislative productivity's variation which indicates a small impact of this predictor. NBRM allows calculating the expected number of legislative proposals submitted before and after the entry into force of the TL by exponentiating the  $\beta$  coefficients of the *Lisbon Treaty* variable. According to Model 3, TL increased the expected number of proposals dealt with under OLP by merely 3%, which translates into an increase of about 0.3 draft acts per month. This result is below expectations when taking into account that TL doubled the number of treaty bases that foresee the OLP. In sum, once there was a slight increase in the proposals drafted under OLP after the entry into force of TL, this effect is not statistically significant, which means that *H1* has to be rejected.

It should be noted, however, that the obtained result does not necessarily mean that the Treaty of Lisbon provisions turned out to be ineffective in terms of legislative productivity. The lack of significant increase may stem from other factors not considered in the analysis. First, it may result from the fact that the Commission changed its legislative policy from a quantitative to qualitative approach. In 2012, that is 3 years after the entry into force of the TL, the Commission established a REFIT program (Regulatory Fitness and Performance Program). Its purpose was to simplify and update EU

legislation, reduce the volume of acts, improve the quality of law as well as concentrate legislative drafting on priority issues.<sup>20</sup> As a result, instead of proposing more, but qualitatively less developed proposals, the Commission focused on drafting fewer acts, but longer and better designed and more relevant to the citizens' needs. The continuation of this policy took place in 2015, when the Commission adopted new Communication on Better Regulation.<sup>21</sup> It includes a commitment to further reduce the *excessive amount of badly written regulation and meddling in the lives of citizens or businesses with too many and too detailed rules*.<sup>22</sup>

Second, the lack of visible increase in legislative productivity may be an effect of the so-called post-Lisbon shock. The Treaty of Lisbon introduced many revolutionary innovations in the EU legislative process which implementation and understanding by actors could require time, learning and customization. As a result, the actors were not immediately prepared to negotiate and adopt more proposals according to new rules.

Third, low legislative productivity may also stem from an increase in heterogeneity of member states' preferences in 2009-2014. During this period, the European Union was struggling with financial and immigration crises as well as with the rise of Euroscepticism. As a corollary, member states' interests became more divergent. This is confirmed by research, according to which the number of contested acts in the Council has significantly increased since 2009.<sup>23</sup> As a result, the Commission had more difficulties in shaping and proposing a greater number of proposals that would have been supported by the majority of Council's members required for the adoption of a legal act.

The analysis also revealed other factors that affect the EU legislative productivity. As expected, the Commission usually submits fewer proposals under OLP in the first months after the EP elections. This is evidenced by the effect of the *Adaptation* variable which is strong, negative and statistically significant in Models 2 and 3. According to Model 3, in the first twelve months after the EP elections, the legislative productivity reduces by about 43% which means that in this period the Commission proposes 4 proposals less than in other months. The obtained result confirms the existence of the adaptation effect in the EU legislative process. It predicts that there is a specific adjustment period in the first months after the EP elections in which the newly elected Commissioners and officials are more involved in understanding the institutional and procedural functioning of the EU than in the preparation of legislation. Once this adaptation period ends, initiating proposals gains momentum.

---

<sup>20</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'EU Regulatory Fitness'*, Strasbourg, 12 December 2012, COM(2012) 746 final.

<sup>21</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Better regulation for better results – An EU agenda'*, Strasbourg, 19 May 2015, COM(2015) 215 final.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>23</sup> S. Hix, S. Hagemann, D. Fratescu, *Would Brexit Matter? The UK's Voting Record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe special report, 2016, p. 4, at <[http://eprints.lse.ac.uk/66261/1/Hix\\_Brexit%20matter\\_2016.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/66261/1/Hix_Brexit%20matter_2016.pdf)>, 20 March 2018.

Table 2. Results of negative binomial regression models

	Model 1 $\beta$ (S.E.)	Model 2 $\beta$ (S.E.)	Model 3 $\beta$ (S.E.)
Lisbon Treaty	0.050 (0.148)	0.029 (0.093)	0.033 (0.092)
Adaptation	–	-0.560*** (0.097)	-0.553*** (0.139)
Enlargement	–	1.042*** (0.222)	0.851*** (0.118)
End of EP term	–	-0.638*** (0.064)	-0.493*** (0.152)
January	–	–	-0.361 (0.226)
February	–	–	-0.145 (0.221)
March	–	–	0.091 (0.232)
April	–	–	-0.184 (0.290)
May	–	–	0.165 (0.249)
July	–	–	0.296 (0.153)
August	–	–	-0.884*** (0.281)
September	–	–	0.250 (0.221)
October	–	–	0.423 (0.224)
November	–	–	0.342 (0.236)
December	–	–	0.525** (0.204)
Constant	2.205*** (0.092)	2.297*** (0.037)	2.185*** (0.094)
pseudo $R^2$	0.001	0.028	0.075
AIC	768.4	753.0	725.1
BIC	776.7	769.7	753.0
LL	-381.2	-370.5	-352.6
alpha	0.438	0.345	0.222
N	120	120	120

Notes: standard errors in parentheses. Significance levels: \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ . NBRM models estimated with robust standard errors clustered at the year level.

As expected, the anticipation of the EU enlargement is an important predictor of the legislative productivity. The analysis showed that in the months preceding the accession of new member states, the Commission drafts considerably more proposals under OLP. This is indicated by the  $\beta$  coefficient of the *Enlargement* variable, which is strong, positive and statistically significant in Models 2 and 3. *Ceteris paribus*, in December 2006 and June 2013, that is in the months directly preceding the accession of Romania, Bulgaria and Croatia, EU legislative production increased by almost 134%. This means that in this period the average expected number of drafted proposals was over 12-13 higher than in other months. In sum, the anticipatory effect is existent not

only when both institutions conclude early agreements,<sup>24</sup> adopt legislation<sup>25</sup> or negotiate EU acts,<sup>26</sup> but also when the Commission submits its proposals under OLP.

Likewise, the proximity of the end of the EP term has a strong and negative impact on the legislative productivity. As predicted, the Commission submits considerably fewer proposals in the pre-election period than in other months. The  $\beta$  coefficient of the *End of EP term* variable has the expected, negative direction and is statistically significant in Model 2. Holding all other factors constant, in the three months before the 2009 and 2014 EP elections the expected number of proposals was lower by 39%, which translates into 3-4 proposals less compared to other months.

The annual work schedule is also a key predictor of the legislative productivity. According to the analysis, the Commission proposes considerably less proposals under OLP in August as shown by negative, large and statistically significant effect of the *August* variable. *Ceteris paribus*, the expected legislative productivity in this month is almost 59% lower compared to June (reference category). This result is not surprising, since August is the summer month, during which there are no parliamentary sessions and trilogues, and the Commission and Council officials go on vacation. Lower Commission's activity is also visible in the first months of the year as indicated by negative and high, albeit statistically insignificant, values of the *January* and *February* variables. This effect can be explained by the fact that both months serves as a cooling-off period after a busy December and long Christmas and New Year holidays. By contrast, the largest legislative productivity may be observed in July, October and December. The variables devoted to these months are positive and statistically significant in Model 3. Compared to June, the Commission submits in July, October and December 34% (3 proposals), 52% (5) and 69% (6) more proposals, respectively. These results can be explained as follows. July is the last month before holiday August; therefore, in this month the Commission's officials seek to finalize work on as many planned proposals as possible in order to be able to go on holidays without arrears. December, however, is the last month of the year, thus it usually serves as the final deadline for proposals envisaged in the Annual Work Programme. As a result, in this month the Commission's officials have to work in the sweat of their brow to fully implement this plan and avoid moving proposals to next year.

## CONCLUSIONS

The analysis showed that, contrary to expectations, the Treaty of Lisbon provisions did not lead to a visible increase in EU legislative productivity. Despite the increase of

<sup>24</sup> C. Reh et al., "The Informal Politics...", pp. 1112-1142.

<sup>25</sup> D. Leuffen, R. Hertz, "If Things...", p. 53-74.

<sup>26</sup> A. Kirpsza, "Skuteczność poprawek Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji (specjalnej procedurze ustawodawczej)", *Politeja*, no. 35 (2015), pp. 419-444, at <<http://dx.doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.35.27>>; idem, "Warunki sukcesu poprawek Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej", *Przegląd Europejski*, no. 40 (2016), pp. 48-69.



treaty bases envisaging the OLP and the extension of QMV in the Council, the number of proposals submitted by the Commission under this procedure after the entry into force of the TL remained more or less at the same level as before. Admittedly, according to the study, the introduction of TL provisions resulted in a slight increase in legislative productivity by 3%, but this effect turned out to be statistically insignificant. Thus, the hypothesis was disconfirmed.

This does not mean, however, that the Treaty of Lisbon provisions were ineffective in terms of legislative productivity. Only slight increase in the number of proposals under OLP may stem from other factors not included in this analysis, *inter alia*, better regulation policy, post-Lisbon shock or the rise of heterogeneity of member states' preferences triggered by EU financial and immigration crises. The above explanations should be verified in prospective studies.

At the same time, the study revealed other factors affecting the legislative production under OLP. First, the Commission submits significantly fewer proposals just after the EP elections, which is the result of the so-called adaptation effect. Second, the analysis identified the presence of the anticipatory effect in the process of initiating EU legislation. Third, the proximity of the end of the EP term has a significant impact on the legislative productivity. The analysis showed that in the months preceding the EP elections the Commission submits considerably fewer proposals than in other period. Four, the key predictor of the Commission's productivity is its annual schedule of legislative work. Due to the summer holidays in August, the Commission submits fewer proposals in this month. Low activity is also visible in the first months of the year. On the other hand, the Commission drafts more proposals in July, October and December.

## BIBLIOGRAPHY

- Aspinwall M.D., Schneider G., "Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration", *European Journal of Political Research*, vol. 38, no. 1 (2000), at <<https://doi.org/10.1023/A:1007055330779>>.
- Checkel J.T., "Social Construction and Integration", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4 (1999), at <<https://doi.org/10.1080/135017699343469>>.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'EU Regulatory Fitness'*, Strasbourg, 12 December 2012, COM(2012) 746 final.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Better regulation for better results – An EU agenda'*, Strasbourg, 19 May 2015, COM(2015) 215 final.
- Farrell H., Héritier A., "Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe", *Governance*, vol. 16, no. 4 (2003), at <<https://doi.org/10.1111/1468-0491.00229>>.

- Garrett G., Tsebelis G., "An Institutional Critique of Intergovernmentalism", *International Organization*, vol. 50, no. 2 (1996), at <<https://doi.org/10.1017/S0020818300028563>>.
- Garrett G., Tsebelis G., "Understanding Better the EU Legislative Process", *European Union Politics*, vol. 2, no. 3 (2001).
- Häge F.M., Kaeding M., "Reconsidering the European Parliament's Legislative Influence: Formal vs. Informal Procedures", *Journal of European Integration*, vol. 29, no. 3 (2007), at <<https://doi.org/10.1080/07036330701442356>>.
- Heisenberg D., "The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-Making in the Council", *European Journal of Political Research*, vol. 44, no. 1 (2005), at <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00219.x>>.
- Hilbe J.M., *Negative Binomial Regression*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge 2011.
- Hix S., Hagemann S., Frantescu D., *Would Brexit Matter? The UK's Voting Record in the Council and the European Parliament*, VoteWatch Europe special report, 2016, at <[http://eprints.lse.ac.uk/66261/1/Hix\\_Brexit%20matter\\_2016.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/66261/1/Hix_Brexit%20matter_2016.pdf)>.
- Kirszka A., "Legislative Challenges for the European Union after the Treaty of Lisbon Entered into Force", *Przegląd Zachodni*, no. 1, special issue (2013).
- Kirszka A., „Skuteczność poprawek Parlamentu Europejskiego w procedurze konsultacji (specjalnej procedurze ustawodawczej)", *Politeja*, no. 35 (2015), at <<http://dx.doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.35.27>>.
- Kirszka A., „Warunki sukcesu poprawek Parlamentu Europejskiego w zwykłej procedurze ustawodawczej", *Przegląd Europejski*, no. 40 (2016).
- Kreppel A., Oztas B., "Leading the Band or Just Playing the Tune? Reassessing the Agenda-Setting Powers of the European Commission", *Comparative Political Studies*, vol. 50, no. 8 (2017), at <<https://doi.org/10.1177/0010414016666839>>.
- Leuffen D., Hertz R., "If Things Can Only Get Worse: Anticipation of Enlargement in the European Union", *European Journal of Political Research*, vol. 49, no. 1 (2010), at <<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01887.x>>.
- March J.G., Olsen J.P., "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, vol. 52, no. 4 (1998), at <<https://doi.org/10.1162/002081898550699>>.
- Osnabrügge M., "The European Commission and the Implementation of Its Legislative Programme", *European Union Politics*, vol. 16, no. 2 (2015), at <<https://doi.org/10.1177/1465116515573844>>.
- Pittella G., Vidal-Quadras A., Papastamkos G., *Activity report on Codecision and Conciliation, 14 July 2009 – 30 June 2014 (7<sup>th</sup> parliamentary term)*, European Parliament 2009-2014, DV\1031024EN.doc, Strasbourg 2014.
- Pollack M., "Rational Choice and EU Policy", in K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (eds.), *Handbook of European Union Politics*, London 2007.
- Rasmussen A., "Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability", *West European Politics*, vol. 30, no. 2 (2007), at <<https://doi.org/10.1080/01402380701239707>>.
- Reh C. et al., "The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union", *Comparative Political Studies*, vol. 46, no. 9 (2013), at <<https://doi.org/10.1177/0010414011426415>>.

- Tholoniak L., "The Temporal Constitution of the European Commission: A Timely Investigation", *Journal of European Public Policy*, vol. 16, no. 2 (2009), at <<https://doi.org/10.1080/13501760802589230>>.
- Węc J.J., "Pozycja Parlamentu Europejskiego w reżimie traktatu lizbońskiego", in A. Kirpsza, P. Musiałek, D. Stolicki (eds.), *Podsumowanie siódmej kadencji Parlamentu Europejskiego (2009-2014)*, Kraków 2015.

---

**Dr Adam KIRPSZA**, Assistant professor in the Institute of Political Science and International Relations at the Jagiellonian University. He holds PhD in Political Science, MA in International Relations and MA in Law. His research focuses on the EU lawmaking, negotiation theory, public policies as well quantitative methods.



**Elżbieta MACH**

Uniwersytet Jagielloński

[elzbieta.mach@wp.pl](mailto:elzbieta.mach@wp.pl)

## EDUKACYJNE IMPLIKACJE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

### ABSTRACT **Educational implications of the Treaty of Lisbon**

Although the regulations introduced by the Treaty of Lisbon concern mainly legal, institutional and economic issues, they also generated new expectations, contexts and challenges in the field of education. These new developments are of course rooted in earlier policies and activities of the EU. The Treaty of Lisbon confirmed the principle that education remains largely within the competences of the member states, and that the EU is expected to develop activities aiming at supporting, coordinating and complementing national policies, according to the principle of subsidiarity. The main emphasis of the EU policy in education remains to encourage cooperation and to establish high common standards, while respecting and recognizing European cultural and linguistic diversity, and national responsibility for the content and structure of education. An interesting new element of education introduced by the Treaty is sports. In general, the main objective of the EU policy in education is facilitating Europe-wide mobility and employability. Much emphasis is put on close relations between education and labour markets within the broader Lisbon Strategy. Hence the support given to the development and modernisation of vocational training, and to providing young people with competences enabling them to develop new qualifications in response to changes in economy. Education is to combine knowledge with competences and attitudes necessary for personal development, active citizenship, social integration and employability. Also, inter- and multicultural education, promotion of fundamental values and human rights are among consequences of integrating the Charter of Fundamental Rights with the Treaty of Lisbon.

**Keywords:** elementary education, active citizenship, multicultural education, human rights, Treaty of Lisbon, mobility, educational policy

**Słowa kluczowe:** edukacja wczesnoszkolna, aktywne obywatelstwo, edukacja wielokulturowa, prawa człowieka, traktat lizboński, mobilność, polityka edukacyjna

Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.), rewidował poprzednie traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Główne zakreślenia zmian i modyfikacje dotyczyły m.in.: doprecyzowania i wyjaśnienia podziału kompetencji przyznanych Unii oraz państwom członkowskim<sup>1</sup>; zmian instytucjonalnych; wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych; sprawnego podejmowania decyzji; nowych ról i zadań dla Rady Europejskiej, Rady UE, Komisji Europejskiej i sądów<sup>2</sup>. Większą rangę nadano wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wzmocniono ustanowione wcześniej swobody obywatelskie, polityczne, gospodarcze i społeczne. Kartę Praw Podstawowych nadano moc traktatową i sprecyzowano zakres jej stosowania<sup>3</sup>.

Zmiany i modyfikacje wprowadzone traktatem z Lizbony, choć w znacznej mierze dotyczyły spraw prawnych, instytucjonalnych i gospodarczych, generowały także zmiany społeczne i budowały nowe oczekiwania, konteksty i wyzwania edukacyjne. Pamiętać przy tym należy, iż zmiany te nie zaszły nagle, nie były wywołane *ad hoc* z powodu opublikowania dokumentu, ale wyrosły na bazie wcześniejszych działań i stanowiły kontynuację prowadzonej uprzednio polityki edukacyjnej Unii Europejskiej.

Głównym zagadnieniem badawczym w artykule jest poszukiwanie zmian w wybranych obszarach działań edukacyjnych – zmian wynikających z wprowadzonego traktatem z Lizbony nowego podejścia i nowych możliwości funkcjonowania instytucji edukacyjnych.

Można przyjąć założenie, iż nie tylko bezpośrednie zapisy dotyczące polityki edukacyjnej, znajdujące się w Tytule XII TFUE, implikowały zmiany edukacyjne, lecz także te zapisy traktatowe, które dotyczyły innych polityk i obszarów działania UE, pośrednio wpływały na politykę edukacyjną państw, wskazując jej kierunek przemian i treści kształcenia.

W poszukiwaniu odpowiedzi na pytania badawcze odwołano się do zapisów traktatowych TFUE, literatury przedmiotu, opracowań naukowych, raportów i badań własnych.

<sup>1</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 304-305.

<sup>2</sup> B. Krzan, *Reformy ustrojowe Unii Europejskiej wprowadzone Traktatem z Lizbony*, [w:] *Prawo i gospodarka Polski po Traktacie Lizbońskim*, red. E. Kozerska, P. Malinowski, T. Scheffler, Opole 2011, s. 110-121.

<sup>3</sup> *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 202/389, 7 VI 2016.

## TRAKTAT LIZBOŃSKI WOBEC POLITYKI EDUKACYJNEJ UE

Traktat lizboński potwierdził wspierający charakter europejskiej polityki edukacyjnej wobec polityk krajowych, wskazując, iż w sprawach edukacyjnych państwa członkowskie mają zdecydowanie większe uprawnienia niż UE, a edukacja należy do dziedzin, w których Unia ma trzeci rodzaj kompetencji i opiera się na zasadach subsydiarności i proporcjonalności<sup>4</sup>. *Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie, lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich*<sup>5</sup>.

W zakresie zagadnień dotyczących edukacji, kształcenia zawodowego młodzieży i sportu zapisy traktatu lizbońskiego odbiegały od wskazań uprzednich traktatów w niewielkim stopniu. Europejski wymiar edukacji zapewniał:

*Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter; jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną*<sup>6</sup>.

Traktat lizboński określał główne obszary działania Unii w bezpośrednim odniesieniu do edukacji i kształcenia: rozwój wymiaru europejskiego w edukacji, nauczanie i upowszechnianie języków państw członkowskich, sprzyjanie mobilności i uznawalności wykształcenia (dyplomów i okresów studiów), promowanie współpracy międzyinstytucjonalnej, wymianę doświadczeń, informacji i dobrych praktyk, kształcenie na odległość, zachęcanie młodzieży do udziału w demokratycznym życiu Europy, rozwijanie europejskiego wymiaru sportu wraz z promocją zasady *fair play*. Traktat odnosi się również do edukacji zawodowej, zapewniając, iż – w poszanowaniu odpowiedzialności państw członkowskich za treści i organizację kształcenia zawodowego – UE zmierza do: *ułatwienia przystosowania się do zmian w przemyśle [...], ułatwienia integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy [...], sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży*<sup>7</sup>, a także pobudzania współpracy między instytucjami kształcenia a przedsiębiorstwami.

Należy zatem zauważyć, że traktat lizboński wpisał się w dotychczas prowadzoną politykę edukacyjną Unii, wzbogacając, wzmacniając i intensyfikując jej działanie.

<sup>4</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 304-305.

<sup>5</sup> *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 202, 7 VI 2016, Tytuł I, art. 6.

<sup>6</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, Tytuł XII, art. 165.

<sup>7</sup> *Tamże*, art. 166.

Wpisaną w traktat zmianą było zwrócenie uwagi na wartość edukacyjną i społeczną sportu i włączenie go w obszar edukacyjny<sup>8</sup>. W rezultacie sport zajął osobne miejsce w europejskim programie edukacyjnym Erasmus+ (2013-2020) – scentralizowanej akcji, która promuje wolontariat i dobre zarządzanie w sporcie, a także równanie szans, włączenie społeczne, podnoszenie świadomości znaczenia aktywności fizycznej dla zdrowia oraz eliminowanie transgranicznych zagrożeń dla uczciwości w sporcie związanych z dopingiem, przemocą, ustawianiem zawodów sportowych, nietolerancją i dyskryminacją. Według *Białej księgi* poświęconej roli sportu *odgrywa [on] rolę w kształceniu formalnym i pozaformalnym, przez co wzmacnia kapitał ludzki w Europie. Wartości, których sport jest nośnikiem, przyczynią się do rozwoju wiedzy, motywacji, umiejętności i gotowości do osobistego wysiłku. Czas spędzony na aktywności sportowej w szkole i na uniwersytecie przynosi korzyści dla zdrowia i kształcenia, które muszą być uwydatnione*<sup>9</sup>.

Coraz popularniejsze są cykliczne imprezy sportowe, zarówno lokalne, jak i o wymiarze europejskim, w szkołach zwiększono liczbę godzin wychowania fizycznego, w oparciu o fundusze europejskie zaczęły powstawać drużyny i sportowe kluby młodzieżowe, rozpoczęto aktywizację fizyczną i sportową osób starszych oraz niepełnosprawnych. Nastąpił intensywny rozwój infrastruktury sportowej szkół i instytucji edukacyjnych. Oferowano szkolenia nauczycieli i prowadzono badania stanowiące monitoring podjętych działań<sup>10</sup>. Rozpoczęto prace nad przejrzystością i uznawalnością kwalifikacji nauczycielskich i trenerskich. Zwrócono uwagę na konieczność współdziałania międzysektorowego<sup>11</sup>. Zagadnienia związane z rozwojem sportu nabrały szerokiego znaczenia. *Działania na szczeblu UE przyczyniają się także do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” dzięki zwiększeniu zdolności do zatrudnienia i mobilności, zwłaszcza przez działania wspierające włączenie społeczne w sporcie i poprzez sport, kształcenie i szkolenie (w tym przez europejskie ramy kwalifikacji) oraz Wytyczne UE dotyczące aktywności fizycznej*<sup>12</sup>. Podkreślano również konieczność kształtowania uczciwego podejścia do rywalizacji sportowej i wdrażania w codziennym życiu (nie tylko w sporcie) zasady *fair play*.

Poza tą nowością w działaniach na poziomie UE w edukacji ogólnej i zakresie kształcenia zawodowego nadal rozwijano wcześniej przyjęte kierunki polityki edukacyjnej. Przemianom edukacyjnym ton nadawały również zmiany gospodarcze, wymagające wykształcenia określonego modelu pracownika, oraz zmiany polityczno-społeczno-kulturowe, wymuszające zorganizowanie przestrzeni edukacyjnej, która stanowiłaby podstawę do pokojowego współistnienia zmieniającego się kulturowo społeczeństwa UE.

<sup>8</sup> *Tamże*, art. 165.

<sup>9</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga na temat sportu*, Bruksela, 11 VII 2007, KOM(2007) 391 wersja ostateczna.

<sup>10</sup> *Wytyczne UE dotyczące aktywności fizycznej. Zalecane działania polityczne wspierające aktywność fizyczną wpływająca pozytywnie na zdrowie. Czwarty projekt skonsolidowany zatwierdzony przez Grupę Roboczą UE „Sport i zdrowie” na zebraniu 25.09.2008*, Bruksela, 10 X 2008.

<sup>11</sup> *Tamże*.

<sup>12</sup> Komisja do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Rozwijanie Europejskiego wymiaru sportu*, Komisja Europejska, Bruksela, 18 I 2011, KOM(2011) 12 wersja ostateczna.



Strategia lizbońska przyjęta w marcu 2000 r. zakładała utworzenie w Europie najbardziej konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na świecie, zapewnianiającej zrównoważony wzrost i większą spójność społeczną. W wymiarze edukacyjnym implikowało to konieczność intensyfikacji działań; kontynuowano przyjęte uprzednio zalecenia nauczania języków obcych od przedszkola i szkoły podstawowej oraz wczesnego nauczania dwóch lub nawet trzech języków unijnych<sup>13</sup> i przedłużenia tej edukacji w szkolnictwie średnim i dorosłości. Wprowadzono edukację językową dla osób o szczególnych potrzebach edukacyjnych. Zintensyfikowano i poszerzono ofertę szkoleń lingwistycznych dla nauczycieli (także nielingwistów). Położono nacisk na poszanowanie różnorodności językowej i kulturowej oraz ochronę języków regionalnych lub mniejszości narodowych<sup>14</sup>. Wielojęzyczność<sup>15</sup> stała się edukacyjnym wyzwaniem zwiększającym mobilność<sup>16</sup>.

Wskutek tych przemian niemal we wszystkich krajach UE na poziomie szkolnictwa ogólnego wprowadzono przynajmniej jeden krajowy egzamin z języka angielskiego<sup>17</sup> i obniżono wiek rozpoczynania edukacji lingwistycznej w szkołach i przedszkolach. W 2014 r. w Unii Europejskiej 83,3% uczniów szkół podstawowych uczyło się przynajmniej jednego języka obcego (wzrost o 16,5% w porównaniu do 2005 r.). Dąży się do tego, by na zakończenie szkoły średniej drugiego stopnia uczniowie osiągnęli stopień sprawności językowej na poziomie B1-B2, a dla drugiego nauczanego języka obcego – na poziomie B1 (według Europejskiego systemu opisu kształcenia językowego opracowanego przez Radę Europy)<sup>18</sup>.

Edukacja językowa nie ominęła także szkolnictwa zawodowego każdego szczebla, w którym oprócz nauki ogólnego języka obcego rozwija się kształcenie języka branżowego<sup>19</sup>. Program Leonardo da Vinci (oraz późniejsze akcje Programu Erasmus+ skierowane do tego sektora) przyczynił się do rozwoju tej dziedziny poprzez: działania na rzecz kształcenia nauczycieli, międzynarodowe praktyki zawodowe i staże dla uczniów, opracowywanie nowych programów kształcenia i materiałów dydaktycznych, w tym działań na rzecz doskonalenia języków branżowych w poszczególnych zawodach. Obok standardowego kształcenia językowego w Europie

<sup>13</sup> Komisja Europejska, *Nauczanie i uczenie się na drodze do uczącego się społeczeństwa*, przeł. K. Pachniak, R. Piotrowski, Warszawa 1997, s. 71-72.

<sup>14</sup> Komisja dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Promowanie różnorodności językowej. Plan działań 2004-2006*, Bruksela, 24 VII 2003, COM(2003) 449 wersja ostateczna.

<sup>15</sup> *Konkluzje Rady w sprawie wielojęzyczności. Posiedzenie Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury nr 2868*, Bruksela, 22 V 2008, s. 4.

<sup>16</sup> *Konkluzje Rady w sprawie kompetencji językowych pozwalających zwiększyć mobilność. Posiedzenie Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury nr 3128*, Bruksela, 28-29 XI 2011.

<sup>17</sup> Komisja Europejska, *Języki obce w szkolnictwie średnim. Przegląd egzaminów krajowych w Europie 2014/2015*, raport Eurydice, Warszawa 2016, s. 27.

<sup>18</sup> Komisja Europejska, *Kluczowe dane dotyczące nauczania języków obcych w szkołach w Europie – 2017*, raport Eurydice, Warszawa 2017.

<sup>19</sup> European Commission, *Erasmus+ Programme Guide, Version 1(2018)25/10/2017*, Brussels 2017.

pracowano nad zachowaniem bądź *przywróceniem do życia* języków regionalnych lub mniejszościowych.

W ramach budowania innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki pojawiła się konieczność wykształcenia pracowników mobilnych, elastycznych, umiejących się dostosować do wymagań rynku pracy. Sprzyjał temu rozwój europejskich programów edukacyjnych, m.in.: Erasmus (1987-1995), Socrates<sup>20</sup> (1995-2006), Uczenie się przez całe życie (2007-2013)<sup>21</sup> oraz funkcjonujący obecnie Erasmus+<sup>22</sup>, zaplanowany na lata 2014-2020, który obejmuje wszystkie etapy edukacji (zarówno formalnej, jak i nieformalnej), wspiera mobilność, wymianę dobrych praktyk, internacjonalizację instytucji edukacyjnych, innowacyjne podejście do edukacji oraz podnoszenie jakości kształcenia w uczelniach wyższych<sup>23</sup>.

Dostrzeżono również kluczową rolę uniwersytetów w osiągnięciu celów założonych w Strategii lizbońskiej oraz Strategii Europa 2020<sup>24</sup>. Już od 2006 r. podkreślano społeczny wymiar modernizacji szkolnictwa wyższego, jego rolę dla podniesienia konkurencyjności gospodarki europejskiej i zatrudnialności pracowników, społecznego włączenia, spójności i aktywnego obywatelstwa<sup>25</sup>, jak również konieczność zreformowania szkolnictwa wyższego i jego dostępności dla wszystkich obywateli<sup>26</sup>, także osób niepełnosprawnych<sup>27</sup>. Deklaracja bolońska (1999) utworzyła Europejski Obszar Szkolnictwa Wyższego<sup>28</sup>, traktat lizboński zastał więc edukację wyższą w trakcie rozwoju i wzmocnił przyjęty kierunek działań<sup>29</sup>. Obecnie do powszechnych zjawisk w edukacji wyższej należą: podwójne dyplomy, wspólne programy studiów, kształcenie interdyscyplinarne oparte na innowacyjnych rozwiązaniach, prace i egzaminy dyplomowe prowadzone w międzynarodowym wymiarze, wymiana wykładowców między uczelniami, traktowanie studiów doktoranckich jako trzeciego etapu studiów wyższych oraz elementu

<sup>20</sup> Komisja Europejska, Europejskie Programy Edukacyjne, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji Socrates-Comenius, *Informator Socrates/Comenius*, Warszawa 1989.

<sup>21</sup> *Decyzja nr 1720/2006WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15.11.2006 r., ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie*, Dz.U. UE L 327/45, 24 XI 2006.

<sup>22</sup> European Commission, *Erasmus+ Programme Guide...*

<sup>23</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Dział Informacji dla Obywateli, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – kształcenie, szkolenie, młodzież i sport*, Luksemburg 2014.

<sup>24</sup> Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 III 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

<sup>25</sup> *Council conclusions of 12 May 2009 on strategic framework for European cooperation in education and training ("ET 2020")* OJ C119/02, s. 4, [online] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009XG0528\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009XG0528(01)), 13 XII 2017.

<sup>26</sup> *Edukacja w ramach Strategii Lizbońskiej. Wybór dokumentów*, red. D. Bis, I. Szewczak, Lublin 2007, s. 109-124.

<sup>27</sup> European Commission, *Modernisation of Higher Education in Europe: Funding at the Social Dimension*, Euridice, Brussels 2011, s. 19.

<sup>28</sup> A. Krasniewski, *Proces Boloński. To już 10 lat*, Warszawa 2009.

<sup>29</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, *Struktury systemów szkolnictwa wyższego w Europie 2006/07 – Proces Boloński, kierunki rozwoju w poszczególnych krajach*, Warszawa 2008.

łącącego kształcenie i badania naukowe, dostosowywanie oferty programu studiów do potrzeb rynku pracy<sup>30</sup>.

Fundusze i programy europejskie zaczęły wspierać pracę uczelni wyższych zarówno w zakresie podnoszenia jakości zarządzania uczelniami, jak i w wymiarze działań dydaktycznych. Przykładowo: Program Erasmus wiązał się z wymianą kadry naukowej, stażami i stypendiami; programy ramowe, w tym VII (2007-2013), są traktowane jako mechanizmy finansowania i kształtowania badań naukowych na poziomie europejskim oraz łączenia nauki z przemysłem (z budżetem w wysokości ok. 54 mld euro)<sup>31</sup>; Program Jean Monnet wspiera badania naukowe, powstawanie nowych jednostek naukowych, kursów i modułów nauczania oraz tworzenie europejskich centów doskonałości; Erasmus+ umacnia nowe kursy, programy nauczania, kierunki studiów i rozwijanie potencjału uczelni wyższych, a także mobilność studentów; Horyzont 2020 to największy obecnie program finansujący międzysektorowe badania naukowe i innowacje, wraz ze wszystkimi jego komponentami<sup>32</sup>.

Traktat lizboński wspierał działania w zakresie rozwoju i unowocześnienia edukacji zawodowej i rekomendował ich kontynuację. Skutkiem tych działań miały być: przystosowanie pracowników i przyszłych pracowników do zmian w gospodarce i umiejętność przekwalifikowywania się<sup>33</sup>; dążenie do podniesienia jakości zawodowego kształcenia wstępnego i ustawicznego oraz integracja zawodowa i reintegracja na rynku pracy; wzmocnienie zawodowej mobilności uczniów szkół branżowych i instruktorów oraz pracowników młodocianych; współpraca między instytucjami kształcenia zawodowego i ich internacjonalizacja; wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. Taki kierunek rozwoju kształcenia zawodowego miał zapobiegać zaobserwowanemu zjawisku niedoboru kwalifikacji, czyli niedopasowaniu umiejętności nabywanych w procesie kształcenia do poszukiwanych przez pracodawców, zwłaszcza w najbardziej innowacyjnych sektorach gospodarki, w dziedzinach inżynierii, nauki i technologii. Szczególny nacisk położono na edukację pozaformalną i nieformalną wspartą edukacyjnymi mobilnościami zagranicznymi<sup>34</sup>.

Zgodnie z zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady w 2009 r. w szkolnictwie zawodowym wprowadzono europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (European Credit System for Vocational Education and Training,

<sup>30</sup> A. Kraśniewski, *Proces Boloński...*

<sup>31</sup> *Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca powołania siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013)*, Dz.U. UE L 412/1, 30 XII 2006, [online] [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/90547/fp7ec\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/90547/fp7ec_pl.pdf), 13 XII 2017.

<sup>32</sup> Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, PARP, *Programy Ramowe Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020. Broszura informacyjna dla polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP*, Warszawa 2014.

<sup>33</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, Tytuł IX, art. 145-150.

<sup>34</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Dział Informacji dla Obywateli, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej...*

ECVET), którego zadaniem było wsparcie mobilności oraz ułatwianie uzyskania potwierdzenia nabytych kompetencji zawodowych, oraz uznania wiedzy i umiejętności zdobytych w różnych krajach i w różnych placówkach edukacyjnych<sup>35</sup>. Nacisk położono na modyfikację systemów kształcenia zawodowego.

Przemiany edukacyjne dążące do budowania konkurencyjnej gospodarki europejskiej oraz potrzeba przeciwdziałania bezrobociu wśród młodzieży znalazły także wyraz w szkolnictwie podstawowym i średnim. Kontynuowano edukację o przedsiębiorczości i wzmocniono współpracę między szkołami a przedsiębiorstwami i środowiskiem lokalnym, przygotowując w ten sposób uczniów i studentów do samodzielnego i aktywnego funkcjonowania na rynku pracy<sup>36</sup>.

Miejsce przekazywanej w szkołach wiedzy zajęło kształtowanie kompetencji kluczowych<sup>37</sup>, rozumianych jako połączenie wiedzy, umiejętności i postaw uważanych za niezbędne dla samorealizacji i rozwoju osobistego, aktywnego obywatelstwa, integracji społecznej oraz zatrudnienia<sup>38</sup> (porozumiewanie się w języku ojczystym i w językach obcych, kompetencje matematyczne i naukowo-techniczne, kompetencje informatyczne, umiejętność uczenia się, kompetencje społeczne i obywatelskie, inicjatywność i przedsiębiorczość, świadomość i ekspresja kulturowa). Szczególną uwagę zwrócono na kształtowanie kompetencji przekrojowych<sup>39</sup>. Nacisk położono na kompetencje informatyczne i innowacyjność w edukacji<sup>40</sup>, co doprowadziło do spopularyzowania kształcenia na odległość, przy wykorzystaniu komputerów, platform edukacyjnych i innych nośników elektronicznych. W szkołach popularne stały się e-booki, elektroniczne dzienniki, zaś w szkolnictwie zawodowym – interaktywne programy edukacyjne i symulatory. Rezultaty projektów edukacyjnych i materiały dydaktyczne zaczęto upowszechniać drogą elektroniczną w ramach Otwartych Zasobów Edukacyjnych.

Dla ułatwienia porównania zdobywanych kompetencji wprowadzono europejskie i krajowe ramy kwalifikacyjne, które ustandaryzowały i uporządkowały zdobywane (również nieformalnie) kwalifikacje, nadawane w różnych systemach oświaty i szkolnictwa wyższego<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 18.06.2009, w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET). (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. UE C 155/02, C 155/11, 8 VII 2009.

<sup>36</sup> Komisja Europejska, *Nowe impulsy dla młodzieży europejskiej. Biała Księga Komisji Europejskiej*, Luksemburg 2002, aneks 1.

<sup>37</sup> Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Kultury, *Kompetencje kluczowe. Realizacja koncepcji na poziomie szkolnictwa obowiązkowego*, oprac. A. Smoczyńska, Warszawa 2005.

<sup>38</sup> Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/962/WE z dnia 18.12.2008 r w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie, Dz.U. UE L 394, 30 XII 2006.

<sup>39</sup> Komisja Europejska, *Rozwijanie kompetencji kluczowych w szkołach w Europie. Wyzwania i szanse dla polityki edukacyjnej*, raport Eurydice, Warszawa 2013.

<sup>40</sup> *ICT@EUROPE.edu, Information and Communication Technology in European Education System*, Eurydice, Brussels 2001.

<sup>41</sup> A. Chłoń-Domińczak [i in.], *Polska rama kwalifikacji. Wiedza, umiejętności, kompetencje społeczne*, Warszawa 2017.

## POŚREDNI WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA POLITYKĘ EDUKACYJNĄ

Mobilność wewnątrzunijna<sup>42</sup> przyczyniła się do powstania nowego zjawiska: masowego napływu uczniów cudzoziemskich do szkół, co implikowało konieczność zapewnienia im bezpłatnego nauczania języka oficjalnego kraju przyjmującego, kontynuacji nauczania języka i kultury kraju ojczystego (na wypadek konieczności reintegracji w kraju pochodzenia) oraz przygotowania nauczycieli do tych działań. Współcześnie większość krajów europejskich zapewnia nowo przybyłym uczniom wsparcie językowe i kulturowe poprzez organizację specjalnych klas wstępnych lub dodatkowe lekcje języka kraju przyjmującego, lub – w początkowym etapie adaptacyjnym – indywidualny tok nauczania<sup>43</sup>. W wyniku swobody przepływu osób oraz nasilającego się zjawiska migracji<sup>44</sup> struktura społeczna szkół zaczęła się zmieniać, co wywołało systematyczne działania integrujące cudzoziemców do szkolnej społeczności. Z podręczników i programów szkolnych wycyfowano teksty i ilustracje dyskryminujące przedstawicieli innych, także pozaeuropejskich narodów<sup>45</sup>.

Podniesienie Karty Praw Podstawowych do rangi traktatu spowodowało wprowadzenie do programów nauczania edukacji międzykulturowej, wielokulturowej i religioznawczej oraz działań wychowawczych promujących podstawowe wartości i prawa człowieka, kształtowanie postaw tolerancji i przeciwdziałanie dyskryminacji<sup>46</sup>. Tematyka edukacji włączającej i niedyskryminacji zaczęła pojawiać się w szkolnych podręcznikach w odniesieniu nie tylko do osób niepełnosprawnych, lecz także do równości płci, statusu społecznego i majątkowego, różnicowania religijnego, etnicznego, narodowego. W odpowiedzi na art. 8 TFUE<sup>47</sup> zwrócono uwagę na niedyskryminację z uwagi na płeć i wiek oraz zadbano o równouprawnienie podręcznikowych wizerunków kobiet i mężczyzn, przedstawiających zarówno dzieci, osoby dorosłe, jak i osoby starsze.

Zapisy traktatu lizbońskiego ukierunkowały działania nauczycieli i wychowawców na zachęcanie dzieci i młodzieży do uczestniczenia w demokratycznym życiu Europy<sup>48</sup> oraz na kształtowanie postaw aktywnego obywatelstwa unijnego, rozwijając postanowienia traktatu z Maastricht, w którym stworzono pojęcie *obywatela Unii* i wzmacniając

<sup>42</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, Tytuł XII, art. 165-166; Tytuł XIX, art. 180e; Tytuł IV, cz. III, art. 45, rozdz. I.

<sup>43</sup> Komisja Europejska, *Kluczowe dane dotyczące nauczania języków obcych w szkołach w Europie – 2017...*

<sup>44</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, art. 77-79, rozdz. II.

<sup>45</sup> *Opinia Komitetu Regionów. Zielona księga „migracja i mobilność”*, Dz.U. UE C 120/07, 28 V 2009, s. C120/34 PL. Zob. V. Todorovska-Sokolovska, *Integracja i edukacja dzieci imigrantów w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Warszawa 2010.

<sup>46</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, Tytuł II, Tytuł XII, art. 8-10.

<sup>47</sup> *Tamże*, Tytuł II, art. 8.

<sup>48</sup> *Tamże*, Tytuł XII, art. 165.2.

znaczenie tegoż obywatelstwa<sup>49</sup>. Sprawy wychowania obywatelskiego przybrały w szkołach nowe formy i treści<sup>50</sup> dzięki współpracy szkoły z lokalną społecznością i samorządami oraz kształtowanie kompetencji obywatelskich (rozumienie i przestrzeganie społecznych zasad, ruchów społecznych i politycznych, procesu integracji europejskiej w ujęciu współczesnym i historycznym, krytyczne myślenie i wyrażanie opinii, argumentowanie swojego stanowiska, umiejętność podejmowania decyzji w drodze głosowania, włączenie rodziców i uczniów w demokratyczne procesy szkolnego zarządzania). Do szkolnych programów nauczania włączono międzyprzedmiotowe działania na rzecz demokracji, aktywnego obywatelstwa, kreatywności i przedsiębiorczości<sup>51</sup>.

## PODSUMOWANIE

Traktat lizboński, jak wynika z jego całościowej analizy, wskazywał obszary zmiany edukacyjnej zarówno bezpośrednio (w Tytule XII TFUE), jak również pośrednio, kreując potrzeby edukacyjne i tworząc przestrzeń do międzysektorowego działania. Obok oczywistych elementów edukacyjnych (takich jak nauczanie języków obcych czy wspieranie mobilności uczniów i nauczycieli oraz rozwój szkolnictwa zawodowego) pojawiły się w nim wskazania będące wynikiem zapisów pozaedukacyjnych. Tę szeroką platformę zmian tworzyły m.in.: artykuły podkreślające wartość kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy<sup>52</sup>; oparcie rozwoju społeczeństw na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości<sup>53</sup> i solidarności; popieranie postępu gospodarczego i społecznego, umacnianie spójności i ochrony środowiska naturalnego<sup>54</sup>; ustanowienie wspólnego obywatelstwa dla obywateli krajów UE<sup>55</sup> i delegowanie podejmowania decyzji jak najbliższej obywatela; wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, zwalczanie wyłączenia społecznego, dbanie o wysoki poziom kształcenia i szkolenia; wsparcie krajowych polityk zatrudnienia oraz europejskiej strategii wspierania wykwalifikowanej siły roboczej; rozwijanie polityki imigracyjnej<sup>56</sup>. Wyznaczały one bezpośrednio kierunek i zakres zmian politycznych, społecznych i gospodarczych państw członkowskich, stawiając tym samym nowe wyzwania przed instytucjami edukacyjnymi, których zadaniem było kształcić i wychowywać swoich uczniów w taki sposób, by umieli oni odnaleźć się w nowej, potraktatowej rzeczywistości.

<sup>49</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 326/47, 26 X 2012, cz. 2, art. 20.

<sup>50</sup> *Edukacja obywatelska we współczesnej szkole*, red. S. Kilian, Kraków 2010.

<sup>51</sup> European Commission, *Citizenship education in Europe*, Eurydice, Brussels 2012.

<sup>52</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej...*, Tytuł XIII, art. 167.

<sup>53</sup> *Tamże*, cz. II, art. 18-19.

<sup>54</sup> *Tamże*, Tytuł XX, art. 191.

<sup>55</sup> *Tamże*, cz. II, art. 20.

<sup>56</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 373.

Można więc stwierdzić, że traktat lizboński, mimo że nie wprowadzał nowatorskich zmian w polityce edukacyjnej UE (poza zwróceniem uwagi na społeczną i edukacyjną wartość sportu), przez szeroko pojęte zmiany gospodarcze, polityczne i społeczne wywarł znaczący wpływ na funkcjonowanie systemów oświatowych krajów członkowskich, nadając kierunek przemianom edukacyjnym na poziomie legislacyjnym i wykonawczym. Tworzył nowe potrzeby edukacyjne, modyfikował codzienne działania instytucji edukacyjnych, implikując konieczność budowania gotowości uczniów i dorosłych nie tylko do realizacji zapisów traktatowych i wynikających z niego krajowych i europejskich aktów prawnych, lecz także (a może przede wszystkim) do rozumienia i akceptacji nowej sytuacji społeczno-kulturowej, do kształtowania otwartych i tolerancyjnych postaw oraz do aktywnego działania. Bez tej gotowości i obywatelskiej aktywności nawet najlepsze zapisy prawne pozostałyby jedynie zbiorem liter na papierze.

## BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Chłoń-Domińczak A. [i in.], *Polska rama kwalifikacji. Wiedza, umiejętności, kompetencje społeczne*, Warszawa 2017.
- Council conclusions of 12 May 2009 on strategic framework for European cooperation in education and training ("ET 2020") OJ C119/02, [online] [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009XG0528\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52009XG0528(01)).
- Decyzja nr 1720/2006WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 15.11.2006 r., ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie, Dz.U. UE L 327/45, 24 XI 2006.
- Decyzja nr 1982/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. dotycząca powołania siódmego programu ramowego Wspólnoty Europejskiej w zakresie badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (2007-2013), Dz.U. UE L 412/1, 30 XII 2006, [online] [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/90547/fp7ec\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/fp7/90547/fp7ec_pl.pdf).
- Edukacja obywatelska we współczesnej szkole*, red. S. Kilian, Kraków 2010.
- Edukacja w ramach Strategii Lizbońskiej. Wybór dokumentów*, red. D. Bis, I. Szewczak, Lublin 2007.
- European Commission, *Citizenship education in Europe*, Eurydice, Brussels 2012.
- European Commission, *Erasmus+ Programme Guide, Version 1(2018)25/10/2017*, Brussels 2001.
- European Commission, *Modernisation of Higher Education in Europe: Funding at the Social Dimension*, Euridice, Brussels 2011.
- ICT@EUROPE.edu, Information and Communication Technology in European Education System*, Eurydice, Brussels 2001.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C 202/389, 7 VI 2016.
- Komisja dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Promowanie różnorodności językowej. Plan działań 2004-2006*, Bruksela, 24 VII 2003, COM(2003) 449 wersja ostateczna.

- Komisja do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu*, Bruksela, 18 I 2011, KOM(2011) 12 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 III 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Języki obce w szkolnictwie średnim. Przegląd egzaminów krajowych w Europie 2014/2015*, raport Eurydice, Warszawa 2016.
- Komisja Europejska, *Kluczowe dane dotyczące nauczania języków obcych w szkołach w Europie*, Warszawa 2009.
- Komisja Europejska, *Kluczowe dane dotyczące nauczania języków obcych w szkołach w Europie – 2017*, raport Eurydice, Warszawa 2017.
- Komisja Europejska, *Nauczanie i uczenie się. Na drodze do uczącego się społeczeństwa*, przeł. K. Pachniak, R. Piotrowski, Warszawa 1997.
- Komisja Europejska, *Nowe impulsy dla młodzieży europejskiej. Biała Księga Komisji Europejskiej*, Luksemburg 2002, aneks 1.
- Komisja Europejska, *Rozwijanie kompetencji kluczowych w szkołach w Europie. Wyzwania i szanse dla polityki edukacyjnej*, raport Eurydice, Warszawa 2013.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury, *Struktury systemów szkolnictwa wyższego w Europie 2006/07 – Proces Boloński. Kierunki rozwoju w poszczególnych krajach*, Warszawa 2008.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Dział Informacji dla Obywateli, *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – kształcenie, szkolenie, młodzież i sport*, Bruksela 2014.
- Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Kultury, *Kompetencje kluczowe. Realizacja koncepcji na poziomie szkolnictwa obowiązkowego*, oprac. A. Smoczyńska, Warszawa 2005.
- Komisja Europejska, Europejskie Programy Edukacyjne, Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji Socrates-Comenius, *Informator Socrates/Comenius*, Warszawa 1989.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Biała księga na temat sportu*, Bruksela, 11 VII 2007, KOM(2007) 391 wersja ostateczna.
- Konkluzje Rady w sprawie kompetencji językowych pozwalających zwiększyć mobilność. Posiedzenie Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury nr 3128*, Bruksela, 28-29 XI 2011.
- Konkluzje Rady w sprawie wielojęzyczności. Posiedzenie Rady ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury nr 2868*, Bruksela, 22 V 2008.
- Krajowy Punkt Kontaktowy Programów Badawczych UE, PARP, *Programy Ramowe Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2014-2020. Broszura informacyjna dla polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP*, Warszawa 2014.
- Kraśniewski A., *Proces Boloński. To już 10 lat*, Warszawa 2009.
- Krzan B., *Reformy ustrojowe Unii Europejskiej wprowadzone Traktatem z Lizbony*, [w:] *Prawo i gospodarka Polski po Traktacie Lizbońskim*, red. E. Kozerska, P. Malinowski, T. Scheffler, Opole 2011.
- Opinia Komitetu Regionów. Zielona księga „migracja i mobilność”*, Dz.U. UE C 120/07, 28 V 2009.



*Tekst ujednolicony zawierający poprawki wniesione Jednolitym Aktem Europejskim i Traktatem o Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, wybór i red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1994.

Todorovska-Sokolovska V., *Integracja i edukacja dzieci imigrantów w krajach Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, Warszawa 2010.

*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE C 202/1, 7 VI 2016.

*Wytyczne UE dotyczące aktywności fizycznej. Zalecane działania polityczne wspierające aktywność fizyczną wpływająca pozytywnie na zdrowie. Czwarty projekt skonsolidowany zatwierdzony przez Grupę Roboczą UE „Sport i Zdrowie” na zebraniu w dniu 25 września 2008, Bruksela, 10 X 2008.*

*Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/962/WE z dnia 18.12.2008 r w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie*, Dz.U. UE L 394, 30 XII 2006.

*Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 18.06.2009, w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET). (Tekst mający znaczenie dla EOG)*, Dz.U. UE C 155/02, C 155/11, 8 VII 2009.

---

**Dr Elżbieta MACH**, doktor nauk społecznych w zakresie pedagogiki, europeistka, pracownik Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, wieloletni rzeczoznawca Ministerstwa Edukacji Narodowej w zakresie dopuszczania do użytku szkolnego podręczników i programów nauczania dla pierwszego etapu edukacyjnego, nauczyciel edukacji wczesnoszkolnej, ekspert Fundacji Systemu Rozwoju Edukacji oraz The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA) w zakresie europejskich programów edukacyjnych. Pozazawodowo – hodowca kotów rasy turecki van oraz miłośniczka gór i muzyki klasycznej. Obszary badawcze: edukacja europejska, polityka edukacyjna Unii Europejskiej, socjologia edukacji, edukacja i tożsamość, obywatelstwo europejskie, aktualne procesy społeczno-kulturowe widziane w perspektywie zmiany edukacyjnej.



**Agnieszka NITSZKE**

Uniwersytet Jagielloński

[agnieszka.nitszke@uj.edu.pl](mailto:agnieszka.nitszke@uj.edu.pl)

## EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH – NOWA JAKOŚĆ DYPLOMACJI UNIJNEJ?

**ABSTRACT** European External Action Service – a new quality of EU diplomacy?

The European External Action Service (EEAS) was established based on the Treaty of Lisbon. The objective of the creation of the EEAS was to increase the role of the European Union in the international arena and increase the effectiveness of the Union's external actions. The aim of the article is to discuss the international position of the Union and its international roles, and then to present the legal foundations of the EEAS. The next part analyzes changes in the functioning of the EEAS undertaken by both high representatives – Catherine Ashton and Federica Mogherini. In conclusion, an attempt was made to answer the question of whether the European Union needs autonomous diplomacy and whether the EEAS can be treated as EU diplomacy.

**Key words:** European External Action Service, European Union, diplomacy

**Słowa kluczowe:** Europejska Służba Działań Zewnętrznych, Unia Europejska, dyplomacja

UWAGI WSTĘPNE<sup>1</sup>

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa pełni szereg funkcji i odgrywa wiele ról, w tym międzynarodowych. I choć główny obszar jej działalności dotyczy spraw i polityk wewnętrznych, to relacje zewnętrzne nabierają coraz większego znaczenia. Oprócz tradycyjnych kontaktów handlowych i gospodarczych rozwijanych z państwami trzecimi właściwie od powstania Wspólnot w latach 50. XX w. Unia stara się umocnić swoją pozycję polityczną, a do tego bez wątpienia potrzebna jest skuteczna dyplomacja. *Słownik języka polskiego PWN* definiuje dyplomację jako: *działalność przedstawicieli danego państwa reprezentujących jego interesy za granicą*; ale też jako: *instytucje, urzędy oraz ich pracowników zajmujących się taką działalnością oraz umiejętność zachowania się w trudnej sytuacji tak, aby nikogo nie urazić i osiągnąć zamierzony cel*<sup>2</sup>. Unia Europejska jako zbiorowy podmiot stosunków międzynarodowych nie zastępuje państw członkowskich w ich kompetencjach na arenie międzynarodowej, lecz powinna je wspomagać, tak by osiągnąć efekt synergii i wzmocnić interes całej wspólnoty w relacjach z innymi państwami czy organizacjami międzynarodowymi. Celem niniejszego artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy Unia Europejska potrzebuje dyplomacji?, Czy dyplomacja Unii Europejskiej posiada takie same cechy jak dyplomacja państw?, Czy ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) przyczyniło się do zwiększenia pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej?

ESDZ jest strukturą stosunkowo nową w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, niemniej jednak przeszło siedmioletni okres jej działalności pozwala formułować wnioski na temat jej funkcjonowania. W polskiej literaturze przedmiotu temat działań zewnętrznych UE jest stosunkowo często podejmowany, jednak brak jest kompleksowych opracowań poświęconych bezpośrednio funkcjonowaniu ESDZ. W polskich badaniach można odnotować artykuł Krzysztofa Szczerskiego *Głuchy telefon. O problemach Unii Europejskiej jako aktora polityki międzynarodowej* (2012)<sup>3</sup>. Z kolei w literaturze angielskiej warto zwrócić uwagę na kilka pozycji, które ukazały się w przeciągu ostatnich trzech lat i zawierają analizę pierwszego okresu funkcjonowania ESDZ, w tym monografię Mauro Gattiego *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination* (2016)<sup>4</sup>, a także *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia*, pod redakcją Davida

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach grantu *Jean Monnet Chair EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?* (nr 575240-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO\_CHAIR).

<sup>2</sup> *dyplomacja*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, [online] <https://sjp.pwn.pl/sjp/dyplomacja;2555680.html>, 30 III 2018.

<sup>3</sup> K. Szczerski, *Głuchy telefon. O problemach Unii Europejskiej jako aktora polityki międzynarodowej*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Andrzeja Mani*, t. 2, red. W. Bernacki, A. Wąlszek, Kraków 2012, s. 803-818.

<sup>4</sup> M. Gatti, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden 2016.

Spence'a i Jozefa Bátory (2015)<sup>5</sup>, *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?*, pod redakcją Rosy Balfour, Cateriny Carty i Kristi Raik (2015)<sup>6</sup>, czy najnowszą pozycję dotyczącą tej tematyki autorstwa Josta-Henrika Morgenstern-Pomorskiego *The Contested Diplomacy of the European External Action Service. Inception, Establishment and Consolidation* (2018)<sup>7</sup>.

Artykuł został oparty na badaniach jakościowych, przede wszystkim metodzie analizy zawartości oraz metodzie komparatystycznej. Przeanalizowane zostały głównie dokumenty, w tym traktat lizboński, *Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (Dz.U. UE L, 2010, nr 201) oraz propozycje zmian w strukturze i funkcjonowaniu Służby. Następnie w oparciu o wytyczne tam zawarte dokonano porównania stanu prawnego z faktycznym i podjęto próbę odpowiedzi na wcześniej sformułowane pytania badawcze.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej zawarte są ogólne rozważania na temat pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej i jej ról międzynarodowych. Kwestia ta jest kluczowa dla odpowiedzi na pytanie, czy Unii potrzebna jest dyplomacja, a jeśli tak, to jaka. W kolejnych dwóch częściach opracowania znajduje się omówienie podstaw prawnych ESDZ oraz zmian w jej funkcjonowaniu. Całość zamyka podsumowanie, w którym znajdują się odpowiedzi na pytania badawcze o sens i charakter ESDZ.

## 1. MIĘDZYNARODOWE ROLE UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska buduje swoją pozycję międzynarodową przede wszystkim w oparciu o relacje handlowe i zależności gospodarcze, ale nie bez znaczenia są również wartości, które leżą u podstaw całej współpracy europejskiej. Tożsamość międzynarodowa UE przez długi czas wynikała przede wszystkim z definicji jej samej jako szczególnego rodzaju wspólnoty interesów i wartości łączących państwa należące do tego samego kręgu cywilizacyjnego. Ta autodefinicja poważnie ograniczała możliwości realnego oddziaływania Unii w stosunkach międzynarodowych, ponieważ nie zawierała jednoznacznego wskazania, która instytucja lub – szerzej – podmiot w Unii jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki międzynarodowej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego pozycja Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych się wzmocniła<sup>8</sup>, szczególnie przez wyposażenie jej w osobowość prawnomiędzynarodową, której wcześniej nie

<sup>5</sup> *The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia*, red. D. Spence, J. Bátora, Basingstoke 2015.

<sup>6</sup> *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?*, red. R. Balfour, C. Carta, K. Raik, New York 2015.

<sup>7</sup> J.-H. Morgenstern-Pomorski, *The Contested Diplomacy of the European External Action Service. Inception, Establishment and Consolidation*, New York 2018.

<sup>8</sup> Szerzej na temat zmian w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wprowadzonych traktatem lizbońskim zob.: J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 247-267.

posiadała, a jedynie korzystała z podmiotowości Wspólnot. Postępująca instytucjonalizacja w zakresie polityki zagranicznej UE ma swoje konsekwencje, jak ujmuje to Karen Smith: *Deklaracje i oświadczenia powodują, że od Unii oczekuje się podejmowania działań. Utrudnia to jednocześnie wycofywanie się ze złożonych obietnic realizacji określonych zadań. Dzięki temu tożsamość międzynarodowa UE powoli i stopniowo zyskuje na znaczeniu*<sup>9</sup>.

Tożsamość międzynarodowa UE wynika z ról międzynarodowych, które ta organizacja odgrywa, bądź pretenduje do ich odgrywania, na arenie międzynarodowej. Najprostsza typologia opiera się na kryterium zasięgu geograficznego wpływów. W tym ujęciu UE odgrywa, po pierwsze: rolę mocarstwa regionalnego, po drugie: podmiotu mogącego wpływać na bezpieczeństwo międzynarodowe w szerszym ujęciu, a zatem także na sytuację na innych kontynentach, lecz z pewnymi ograniczeniami, i po trzecie: podmiotu mającego zdolność globalnego oddziaływania<sup>10</sup>. Ryszard Zięba proponuje ujęcie funkcjonalne ról międzynarodowych UE, grupując je w trzy podstawowe kategorie: rolę ekonomiczną, rolę polityczną i na końcu rolę kulturowo-cywilizacyjną<sup>11</sup>. Role ekonomiczne także można podzielić na dwie kolejne kategorie. Pierwsza z nich obejmuje rolę lidera zrównoważonego rozwoju i wzorzec udanej integracji oraz rolę lidera handlu światowego. Jednak dużo większe znaczenie, z punktu widzenia kreowania wizerunku międzynarodowego, mają role związane z zaangażowaniem Unii w udzielanie pomocy rozwojowej i humanitarnej. Role polityczne sprowadzają się zasadniczo do aktywności dyplomatycznej, przede wszystkim na forach innych organizacji międzynarodowych, a także zaangażowania w pokojowe rozwiązywanie konfliktów w różnych częściach świata. Rola kulturowo-cywilizacyjna często bywa pomijana w rozmaitych typologiach, lecz biorąc pod uwagę to, że Unia stanowi wspólnotę wartości, nie można tego elementu lekceważyć, tym bardziej że kultura europejska oraz tradycyjne wartości polityczne, na których straży stoi Unia, są magnesem przyciągającym co roku do Europy nie tylko dziesiątki tysięcy imigrantów z różnych części świata, ale także inwestorów czy w końcu rządy innych państw, oczekujących wsparcia w demokratyzowaniu ich ustrojów czy przemianach gospodarczych<sup>12</sup>.

W skali regionu, czyli Europy, UE osiągnęła pełny sukces – jej pozycji mocarstwa regionalnego nikt nie kwestionuje, bo też Unia po rozszerzeniach, które miały miejsce w XXI w., obejmuje już niemal cały kontynent. Z kolei w skali globalnej mocarstwo Unii, z wyjątkiem gospodarki, jest bardziej deklaratorywna aniżeli faktyczna i szans na szybką zmianę pozycji w tym aspekcie obecnie nie ma, choć podejmowane są działania, by ten stan przewyciężyć, a jednym z instrumentów temu służących może być ESDZ.

<sup>9</sup> K. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge 2003, s. 197-198.

<sup>10</sup> Taką typologię ról międzynarodowych UE proponuje m.in. Roman Kuźniar. Zob. tenże, *Tożsamość międzynarodowa Europy (UE)*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 25-44.

<sup>11</sup> R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 244-266.

<sup>12</sup> *Tamże*.

## 2. PODSTAWY PRAWNE EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

Traktat lizboński miał przyczynić się nie tylko do uporządkowania systemu instytucjonalnego, ale także do wzmocnienia Unii w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Jednym z elementów reformy lizbońskiej było ustanowienie nowej struktury w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która miała za zadanie przyczynić się do większej spójności w zakresie polityk zewnętrznych UE. Bezpośrednią podstawą traktatową utworzenia ESDZ jest art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który stanowi, że: *W wykonywaniu swojego mandatu wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich i 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 określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji.*

Jak piszą Maxime Lefebvre i Christophe Hillion w analizie dotyczącej ustanowienia ESDZ, traktat lizboński tworzył możliwości dalszego realnego rozwoju dyplomacji unijnej, jednak nie przesądzał w konkretny sposób, jak sama ESDZ ma być skomponowana ani jak ma funkcjonować w szczegółach<sup>13</sup>. Te kwestie miała regulować wspomniana decyzja Rady.

Należy także zwrócić uwagę na dwie deklaracje – 13 i 14 – w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dołączone do traktatu lizbońskiego. Precyzują one, że utworzenia urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (dalej: wysoki przedstawiciel) oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, po pierwsze, *nie naruszają obecnej odpowiedzialności Państw Członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu, w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych* (Deklaracja nr 13)<sup>14</sup> oraz, po drugie, *nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność ani uprawnienia każdego Państwa Członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej, krajowej służby dyplomatycznej, stosunków z państwami trzecimi oraz uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych, w tym na członkostwo Państwa Członkowskiego w Radzie Bezpieczeństwa ONZ* (Deklaracja nr 14)<sup>15</sup>. W ten sposób nałożono ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe na działalność nowej struktury.

<sup>13</sup> M. Lefebvre, C. Hillion, *The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?*, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis 2010:6, s. 1, [online] [http://www.asser.nl/upload/documents/712010\\_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010\\_6epa.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/712010_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010_6epa.pdf), 20 II 2018.

<sup>14</sup> 13. Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C, 2016, nr 202, s. 343.

<sup>15</sup> 14. Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wersje skonsolidowane traktatu..., s. 343.

Inne przepisy traktatu lizbońskiego pośrednio odnoszące się do reprezentacji UE na zewnątrz znajdują się w art. 221 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który dotyczy delegatur UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Za ich funkcjonowanie i koordynowanie ich działalności odpowiada wysoki przedstawiciel. Decyzja określająca organizację i zasady funkcjonowania ESDZ została przyjęta przez Radę 26 lipca 2010 r.<sup>16</sup> Precyzuje ona charakter i zakres działań ESDZ oraz jej zadania. Decyzja gwarantuje autonomię i zapewnia zdolność prawną ESDZ w celu wykonywania przyznanych jej zadań, do których należą w ujęciu podmiotowym wspieranie wysokiego przedstawiciela, a także przewodniczących Rady do Spraw Zagranicznych i Rady Europejskiej oraz Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego; natomiast w ujęciu przedmiotowym ESDZ ma opracowywać na zlecenie wysokiego przedstawiciela założenia w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także realizować je i czuwać nad spójnością działań zewnętrznych UE.

Decyzja dookreśliła również relacje między ESDZ a służbami dyplomatycznymi państw członkowskich oraz z Sekretariatem Generalnym Rady i służbami Komisji, zobowiązując wszystkie wskazane podmioty do współpracy. Dodatkowo ESDZ ma udzielać wsparcia w zakresie swoich zadań innym instytucjom i organom UE, w szczególności Parlamentowi Europejskiemu oraz agencjom unijnym, a z drugiej strony sama może korzystać z ich usług i nawiązywać z nimi współpracę.

Decyzja Rady z 2010 r., w nawiązaniu do art. 27 ust. 3 TUE, dookreśliła strukturę wewnętrzną Służby. Sama ESDZ podlega wysokiemu przedstawicielowi, jednak za jej funkcjonowanie, także w sensie administracyjnym oraz koordynowania działań podejmowanych przez jednostki Służby, w tym delegatury, odpowiada wykonawczy sekretarz generalny, którego – zgodnie z decyzją – wspiera dwóch zastępców<sup>17</sup>. Administracja centralna Służby znajduje się w Brukseli i jest podzielona na dyrekcje, których aktualnie jest osiem; sześć dyrekcji zarządzających (ang. Managing Directorate – MD)

<sup>16</sup> Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dz.U. UE L, 2010, nr 201.

<sup>17</sup> Tak stanowi art. 4 ust. 2 Decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r., s. 33. Jednak od 2015 r. jest trzech zastępców sekretarza generalnego: zastępca ds. gospodarczych i problemów globalnych, zastępca ds. politycznych (dyrektor polityczny) oraz zastępca ds. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz reagowania kryzysowego. Zmiany te zostały wprowadzone decyzją wysokiego przedstawiciela w lipcu 2015 r. i zaczęły obowiązywać od 16 września tego samego roku. *Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review*, Brussels, 11 I 2016 (OR. en), [online] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5113-2016-INIT/en/pdf>, 20 III 2018; zob. także: European External Action Service, *HQ Organisation Chart as of 16<sup>th</sup> March 2018*, [online] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018-16-03\\_-\\_eeas\\_2.0\\_orgchart\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018-16-03_-_eeas_2.0_orgchart_0.pdf), 30 III 2018. Zmiany w strukturze organizacyjnej ESDZ były podyktowane ogólną polityką Unii związaną z poszukiwaniem oszczędności, w ramach której zobligowano wszystkie jednostki unijne do redukcji zatrudnienia o 1% w skali roku w latach 2013-2017. Odnośnie do ESDZ podjęto decyzję, że redukcja etatów odbędzie się na poziomie centrali, a nie w delegaturach. W 2016 r. zredukowano liczbę pracowników o 17 osób. Zob.: European External Action Service, *Annual Activity Report for 2016*, 8 VI 2017, s. 9-10, [online] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aar2016\\_final\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aar2016_final_final.pdf), 20 III 2018.



odpowiedzialnych głównie za poszczególne regiony świata: MD Afryka, MD Ameryki, MD ASIAPAC (Azja i Pacyfik), MD EURCA (Europa i Azja Środkowa), MD MENA (Bliski Wschód i Afryka Północna) oraz MD GLOBAL zajmująca się prawami człowieka oraz problemami globalnymi i stosunkami wielostronnymi<sup>18</sup>. Strukturę uzupełniają dwie dyrekcje generalne (ang. Directorate General – DG): DG-BA – ds. budżetu i administracji oraz Sztab Wojskowy Unii Europejskiej (ang. European Union Military Staff – EUMS), podlegający bezpośrednio wysokiemu przedstawicielowi. W ramy organizacyjne ESDZ włączono także inne organy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>19</sup>.

Jednak największe znaczenie z punktu widzenia rozwoju dyplomacji unijnej ma określenie w decyzji Rady statusu i zadań delegatur Unii. Kwestię tę reguluje art. 5 omawianej decyzji. Stanowi on, że decyzję w sprawie otwarcia lub zamknięcia delegatury przyjmuje wysoki przedstawiciel w porozumieniu z Radą i Komisją. Na czele każdej delegatury stoi jej szef, któremu podlega cały zatrudniony w niej personel. Szef delegatury jest bezpośrednio odpowiedzialny przed wysokim przedstawicielem, od którego otrzymuje instrukcje i przed którym odpowiada za ich realizację. W określonych przypadkach instrukcje takie może szefowi delegatury wydawać również Komisja, mogą to być np. środki operacyjne związane z realizacją projektów unijnych w państwie trzecim (art. 5 ust. 3 i 4). Każda delegatura Unii podlega okresowej kontroli finansowej i administracyjnej, którą przeprowadza wykonawczy sekretarz generalny ESDZ<sup>20</sup>.

Bardzo istotnym elementem wskazującym na próbę upodobnienia statusu delegatur unijnych do przedstawicielstw dyplomatycznych państw jest rozciągnięcie na nie ochrony w postaci zapewnienia przez państwa przyjmujące personelowi delegatur przywilejów i immunitetów dyplomatycznych zgodnie z postanowieniami konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r. Ma to na celu zapewnienie nie tylko bezpieczeństwa, ale przede wszystkim pełnej swobody działalności dyplomatycznej delegatur.

Zadania delegatur określają ust. 7-10 art. 5 decyzji Rady. Po pierwsze, delegatury mają ułatwiać kontakty instytucji Unii Europejskiej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, przy których są akredytowane. Po drugie, szef delegatury reprezentuje Unię jako całość w państwie trzecim lub przed organizacją międzynarodową, przy której jest akredytowany, w tym ma uprawnienia do zawierania umów i występowania przed sądami jako strona w postępowaniu. Po trzecie, delegatury są zobowiązane do utrzymywania regularnych kontaktów z misjami dyplomatycznymi państw członkowskich UE i wymiany informacji. Po czwarte, na wniosek państw członkowskich delegatury wspierają państwa członkowskie w ich zadaniach, w tym w zakresie opieki konsularnej nad obywatelami UE.

<sup>18</sup> European External Action Service, *HQ Organisation Chart...*

<sup>19</sup> Tamże. Por. J.J. Węc, *Proces implementacji traktatu lizbońskiego w latach 2009-2013*, „Politeja” 2015, nr 35, s. 343, [online] <http://dx.doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.35.24>.

<sup>20</sup> Art. 5 ust. 5 stanowi, że delegatury Unii podlegają także kontroli Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (fr. L'Office européen de lutte antifraude – OLAF).

W zakresie wymogów i obowiązków stawianych przed personelem ESDZ należy wskazać na uniezależnienie pracowników od możliwości wywierania na nich wpływów przez państwa członkowskie. Mają oni bowiem kierować się wyłącznie interesem UE (art. 6 ust. 4). Tą decyzją Rada stara się także zwiększyć demokratyczny charakter nowej struktury i zapewnić jej większą akceptowalność w państwach członkowskich poprzez zapewnienie odpowiedniej równowagi geograficznej w procesie rekrutacji personelu (art. 6 ust. 6).

W zakresie koordynacji działań zewnętrznych Unii ESDZ jest limitowana kompetencjami Komisji Europejskiej. Nie jest to jednak negatywne ograniczenie, lecz mające swoje uzasadnienie w pozycji KE, która jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu UE oraz realizację polityk unijnych. Analizowana decyzja Rady podkreśla związki funkcjonalne między KE a ESDZ oraz wprowadza instrumenty współpracy między nimi. ESDZ jest odpowiedzialna za opracowywanie na potrzeby Komisji krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych oraz programów orientacyjnych, które pozwalają Komisji formułować odpowiednią politykę w odniesieniu do poszczególnych państw trzecich czy całych regionów, także w zakresie przydziału środków finansowych. Ważne jest również uwzględnienie roli ESDZ w zakresie programowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która ma strategiczne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa UE (art. 9 ust. 5), a także współpraca w koordynowaniu działalności instrumentów pomocy zewnętrznej (art. 9 ust. 1-2).

Decyzja Rady obligowała wysokiego przedstawiciela do dokonania przeglądu organizacji i funkcjonowania ESDZ do połowy 2013 r., a następnie przedstawienia stosownych wniosków Radzie (art. 13 ust. 3).

### 3. OCENA FUNKCJONOWANIA

Catherine Ashton, wysoka przedstawiciel w latach 2009-2014, przedstawiła raport z przeglądu ESDZ, zgodnie z planem, w lipcu 2013 r. W dokumencie podkreślono, że *ESDZ jest nowym i wyjątkowym tworem, który harmonizuje wszystkie strategie polityczne i środki będące we wspólnym posiadaniu UE oraz umożliwia ich skoncentrowanie na budowaniu wpływu i osiąganiu wyników na całym świecie w celu promowania wartości i interesów UE*<sup>21</sup>. Zaznaczono jednocześnie, że Służba nie stanowi konkurencji dla ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich i nie ma ambicji przekształcenia się w ministerstwo spraw zagranicznych Unii, lecz jest zupełnie nowym podmiotem, którego celem jest budowanie silnej pozycji międzynarodowej UE w oparciu o połączone potencjały państw członkowskich i struktur unijnych. Przedstawiono także mocne strony ESDZ po dwóch i pół roku jej funkcjonowania oraz rekomendacje zmian, które powinny być wprowadzone, by zwiększyć efektywność działań Służby.

<sup>21</sup> European External Action Service, *Przegląd ESDZ 2013*, s. 3, [online] [http://collections.internet-memory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_pl.pdf](http://collections.internet-memory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_pl.pdf), 20 III 2018.

Jako osiągnięcia pierwszego okresu działalności ESDZ uznano: po pierwsze, ustanowienie struktury organizacyjnej i ustalenie priorytetów działania, które pozwoliły na zaangażowanie się ESDZ w zakresie wszystkich kwestii geograficznych (regiony świata) i tematycznych, a także zbudowanie sieci delegatur Unii, która w 2013 r. obejmowała 139 jednostek zapewniających reprezentację w 163 państwach i organizacjach międzynarodowych; po drugie, zdolność realnego oddziaływania na państwa sąsiedzkie; po trzecie, dobrą współpracę ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich, co umożliwiła bardziej efektywne działania oraz podział pracy<sup>22</sup>.

Propozycje zmian zawarte w Przeglądzie podzielono na krótko- i średnioterminowe. Pierwsza kategoria obejmowała 26 punktów podzielonych na 3 obszary: organizacja, funkcjonowanie i personel. Zdecydowana większość zawartych tam postulatów dotyczyła drobnych korekt w dotychczasowym systemie, choć warto zwrócić uwagę na pkt 20, który wskazywał na dość istotny problem, a mianowicie powielanie zadań przypisanych jednocześnie ESDZ, Komisji i Radzie, co zdecydowanie zmniejsza efektywność pracy<sup>23</sup>. Druga kategoria była podzielona na dwa obszary: organizację oraz funkcjonowanie i obejmowała dziewięć punktów, z których dwa miały szczególne znaczenie. Punkt 4 zawierał postulat wzmocnienia pozycji wysokiego przedstawiciela, a jednocześnie wiceprzewodniczącego Komisji w kierunku możliwości większego oddziaływania na politykę Komisji w zakresie programów pomocy zewnętrznej. Z kolei pkt 5 dotyczył organizacji wewnętrznej Służby i rekomendował połączenie stanowiska wykonawczego sekretarza generalnego i dyrektora do spraw operacyjnych oraz ograniczenie liczby dyrektorów generalnych<sup>24</sup>.

Samocena dokonana przez ESDZ ma oczywiście swoją wartość, ponieważ pozwala ocenić potencjalną wolę zmian. Niemniej jednak warto konfrontować tego typu dokumenty z niezależnymi analizami. Carnegie Europe, jeden z najbardziej cenionych think tanków europejskich<sup>25</sup>, przedstawił w listopadzie 2012 r., a zatem jeszcze przed oficjalnym Przeglądem, własne rekomendacje. Autor rekomendacji, Stefan Lehne, zaznaczył: *nadzieja, że ESDZ będzie służyć jako skuteczna platforma koordynacji zarówno klasycznej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i zewnętrznych kompetencji Komisji, jak dotąd nie została spełniona*<sup>26</sup>. Dostrzeżono, że współpraca między ESDZ a służbami dyplomatycznymi państw członkowskich, które dysponują dużo większym potencjałem i doświadczeniem, nie jest w pełni wykorzystana.

<sup>22</sup> *Tamże*.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 17.

<sup>24</sup> *Tamże*, s. 19.

<sup>25</sup> Carnegie Europe jest filią działającego w Stanach Zjednoczonych think tanku Carnegie Endowment for International Peace. W prestiżowym rankingu think tanków Global Go To Think Tank 2016 Carnegie Europe zajął dziewiątą pozycję wśród think tanków zajmujących się tematyką europejską. J.G. McGann, *2016 Global Go To Think Tank Index Report*, University of Pennsylvania Scholarly Commons, 26 I 2017, s. 70, [online] [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks), 20 III 2018.

<sup>26</sup> S. Lehne, *The Review of the European External Action Service in 2013*, Carnegie Europe, 14 XI 2012, [online] <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/50020>, 20 III 2018.

Jednym z najważniejszych punktów wskazanych w omawianej analizie jest propozycja przeniesienia kompetencji w zakresie kreowania i realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w całości do ESDZ. Kolejny punkt dotyczy konieczności wzmocnienia potencjału ESDZ w zakresie kluczowych w dzisiejszym świecie polityk klimatycznej, energetycznej i migracyjnej, tak by działania Unii w tych obszarach były bardziej skoordynowane i aby Unia mogła skuteczniej promować rozwiązania w tych obszarach na arenie międzynarodowej, co wiąże się z kolejnym postulatem, a mianowicie większą koordynacją działań na forach międzynarodowych, gdzie przedstawiciele Unii powinni mieć możliwość zabierania głosu nie tylko w imieniu Unii, ale także wszystkich państw członkowskich<sup>27</sup>.

Dnia 17 grudnia 2013 r., podczas spotkania Rady do Spraw Ogólnych, przyjęto Przegląd ESDZ przedstawiony przez wysoką przedstawiciel w lipcu tego samego roku. W konkluzjach z posiedzenia Rady wskazano na ogrom pracy włożonej w zorganizowanie Służby oraz przyjęto do wiadomości rekomendacje zawarte w Przeglądzie. Wskazano jednocześnie, że należy dalej pracować nad poprawą funkcjonowania Służby. Zadanie to powierzono *kolejnemu wysokiemu przedstawicielowi*, który miał przygotować własne propozycje przed końcem 2015 r. (pkt 11 konkluzji)<sup>28</sup>.

Federica Mogherini, sprawująca urząd wysokiego przedstawiciela od 2014 r., przedstawiła 22 grudnia 2015 r. raport na temat postępów wdrażania Przeglądu ESDZ<sup>29</sup>. W raporcie wskazano, że nie ma potrzeby niezwłocznych działań ze strony Rady w celu zmiany *Decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* ani zmian w regulaminie pracowniczym regulującym zasady zatrudnienia w Służbie. Podkreślono, że część rekomendacji zawartych w Przeglądzie została już zrealizowana, w tym kwestie związane z racjonalizacją struktury organizacyjnej (w 2015 r.). Dodatkowo wzmocniono pozycję wysokiego przewodniczącego/wiceprzewodniczącego KE poprzez utworzenie w Komisji pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera Grupy Komisarzy ds. Działań Zewnętrznych (ang. *Commissioners' Group on External Action*), w której skład wchodzi komisarze ds.: Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia, współpracy międzynarodowej i rozwoju, pomocy humanitarnej i zarządzania kryzysowego oraz handlu. Grupie przewodniczy wysoki przedstawiciel, a jej spotkania odbywają się przynajmniej raz w miesiącu<sup>30</sup>, co w istotny sposób zwiększyło koordynację działań zewnętrznych na poziomie Komisji Europejskiej.

<sup>27</sup> *Tamże*.

<sup>28</sup> Council of the European Union, *Council conclusions on the EEAS Review. General Affairs Council meeting*, Brussels, 17 XII 2013, s. 3, [online] [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/140141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140141.pdf), 20 III 2018.

<sup>29</sup> *Report of the High Representative...*, s. 1-9.

<sup>30</sup> Decyzję o utworzeniu Grupy podjął przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker 11 XI 2014 r. S. Blockmans, S. Russack, *The Commissioners' Group on External Action – Key Political Facilitator*, CEPS Special Report, no. 125, XII 2015, s. 8, [online] [http://aei.pitt.edu/70407/1/SR125\\_SB\\_and\\_SR\\_Commissioners\\_Group\\_on\\_External\\_Action.pdf](http://aei.pitt.edu/70407/1/SR125_SB_and_SR_Commissioners_Group_on_External_Action.pdf), 20 III 2018.

## PODSUMOWANIE

Jednym z celów ustanowienia ESDZ była chęć zwiększenia roli międzynarodowej Unii Europejskiej. Unia Europejska, obejmująca 28 państw zamieszkiwanych przez ponad pół miliarda ludzi i będąca obok Stanów Zjednoczonych i Chin największą gospodarką świata, powinna w sposób oczywisty angażować się politycznie na arenie międzynarodowej. Jak zaznaczono w Przeglądzie ESDZ z 2013 r.: *W dzisiejszym świecie liczy się rozmiar i siła: UE jako całość może osiągnąć to, czego nie są w stanie osiągnąć poszczególne państwa członkowskie*<sup>31</sup>.

Po przeszło siedmiu latach od osiągnięcia przez ESDZ operacyjności można pokusić się o ocenę jej funkcjonowania. Nawiązując do pytań badawczych sformułowanych na wstępie, należy odpowiedzieć pozytywnie na pierwsze z nich, a zatem Unia potrzebuje dyplomacji, by móc skutecznie realizować swoje interesy w relacjach z państwami trzecimi i na forach organizacji międzynarodowych. W złożonym świecie relacji międzynarodowych najsukcesowniejszym instrumentem promowania własnych interesów są dobre relacje z partnerami oraz dostęp do informacji, a to można osiągnąć za pomocą środków dyplomatycznych.

Czym cechuje się dyplomacja unijna i czy jest podobna do dyplomacji państw? Odpowiedź na to pytanie jest bardziej złożona. Jeśli traktować dyplomację jako sposób działania w celu realizacji swoich interesów, to w takim ujęciu różnic nie ma. Jeśli jednak nałożyć na to pewne instytucjonalne rozumienie dyplomacji, jako pewnych struktur, to różnice będą istotne. ESDZ nie jest, i nie ma ambicji, by być, ministerstwem spraw zagranicznych UE i nie taki też był cel jej ustanowienia. Ma pełnić funkcję koordynatora działań podejmowanych przez państwa członkowskie i instytucje Unii. Jednak jak zaznacza Günter Burghardt: *spójność działań zewnętrznych Unii jest nieuchwytną ideą, często przywoływaną, rzadko jednak rozumianą*<sup>32</sup>.

Ustanawiając ESDZ, starano się zachować równowagę między elementami międzyrządowymi i ponadnarodowymi. Ów pragmatyzm sprawił, że dyplomacja unijna wprawdzie zachowuje równowagę, jednak dzieje się to kosztem jej operacyjności i efektywności. Korekty w zakresie organizacji i działania ESDZ podjęte po 2013 r. wskazują na próbę wzmocnienia pozycji wysokiego przedstawiciela w kształtowaniu całości relacji zewnętrznych Unii, co może przynieść efekt w postaci większego zaangażowania w te działania ESDZ.

Z pewnością ustanowienie ESDZ przyczyniło się do wzrostu pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej, jednak trudno ocenić, w jak dużym stopniu. Kiedyś Henry Kissinger pytał: *Do kogo dzwonić w UE, gdy chce się porozmawiać na tematy polityki międzynarodowej?*<sup>33</sup> Traktat lizboński miał dać jednoznaczną odpowiedź na to pytanie.

<sup>31</sup> European External Action Service, *Przegląd...*, s. 3.

<sup>32</sup> G. Burghardt, *Foreword*, [w:] M. Gatti, *European External Action Service...*, s. XIV.

<sup>33</sup> Sam Kissinger dystansuje się od autorstwa tego stwierdzenia, mówiąc, że padło ono w czasie jego rozmowy z ministrem spraw zagranicznych Irlandii i to zapewne ten polityk je wypowiedział, choć

Jednak były sekretarz stanu USA stwierdza, że być może dzisiaj jest już *jeden numer telefonu do Europy*, ale nowe pytanie brzmi: *Kto podniesie słuchawkę?*<sup>34</sup>

## BIBLIOGRAFIA

13. *Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.
14. *Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.
- Blockmans S., Russack S., *The Commissioners' Group on External Action – Key Political Facilitator*, CEPS Special Report, no. 125, XII 2015, [online] [http://aei.pitt.edu/70407/1/SR125\\_SB\\_and\\_SR\\_Commissioners\\_Group\\_on\\_External\\_Action.pdf](http://aei.pitt.edu/70407/1/SR125_SB_and_SR_Commissioners_Group_on_External_Action.pdf).
- Burghardt G., *Foreword*, [w:] M. Gatti, *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden 2016.
- Council of the European Union, *Council conclusions on the EEAS Review. General Affairs Council meeting*, Brussels, 17 XII 2013, [online] [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/140141.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140141.pdf).
- Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Dz.U. UE L, 2010, nr 201.
- European External Action Service, *Annual Activity Report for 2016*, 8 VI 2017, [online] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aar2016\\_final\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aar2016_final_final.pdf).
- European External Action Service, *HQ Organisation Chart as of 16<sup>th</sup> March 2018*, [online] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018-16-03\\_-\\_eeas\\_2.0\\_orgchart\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2018-16-03_-_eeas_2.0_orgchart_0.pdf).
- European External Action Service, *Przegląd ESDZ 2013*, [online] [http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013\\_eeas\\_review\\_pl.pdf](http://collections.internetmemory.org/haeu/20160313172652/http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_pl.pdf).
- The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?*, red. R. Balfour, C. Carta, K. Raik, New York 2015.
- The European External Action Service. European Diplomacy Post-Westphalia*, red. D. Spence, J. Batora, Basingstoke 2015.
- Gatti M., *European External Action Service. Promoting Coherence through Autonomy and Coordination*, Leiden 2016.
- Kuźniar R., *Tożsamość międzynarodowa Europy (UE)*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002.

---

zaznacza, że nie ma nic przeciwko przypisywaniu mu tego zdania. *Transcript of the Kissinger-Sikorski Debate on Europe*, by P. Cody, PISM, 27 VI 2012, s. 2, [online] [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=11024,20III2018](http://www.pism.pl/files/?id_plik=11024,20III2018).

<sup>34</sup> *Tamże*.

- Lefebvre M., Hillion C., *The European External Action Service: Towards a Common Diplomacy?*, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, 2010:6, [online] [http://www.asser.nl/upload/documents/712010\\_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010\\_6epa.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/712010_949533-SIEPS%20-%20EEAS%20-%202010_6epa.pdf).
- Lehne S., *The Review of the European External Action Service in 2013*, Carnegie Europe, 14 XI 2012, [online] <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/50020>.
- McGann J.G., *2016 Global Go To Think Tank Index Report*, University of Pennsylvania Scholarly Commons, 26 I 2017, [online] [https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think\\_tanks](https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=think_tanks).
- Morgenstern-Pomorski J.-H., *The Contested Diplomacy of the European External Action Service. Inception, Establishment and Consolidation*, New York 2018.
- Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 22 December 2015 to the Council on implementing the EEAS Review*, Brussels, 11 I 2016 (OR. en), [online] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5113-2016-INIT/en/pdf>.
- Smith K., *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge 2003.
- Szczerski K., *Głuchy telefon. O problemach Unii Europejskiej jako aktora polityki międzynarodowej*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Andrzeja Mani*, t. 2, red. W. Bernacki, A. Właszek, Kraków 2012.
- Transcript of the Kissinger-Sikorski Debate on Europe*, by P. Cody, PISM, 27 VI 2012, [online] [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=11024](http://www.pism.pl/files/?id_plik=11024).
- Węc J.J., *Proces implementacji traktatu lizbońskiego w latach 2009-2013*, „Politeja” 2015, nr 35, [online] <http://dx.doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.35.24>.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

---

**Dr Agnieszka NITSZKE**, doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integrycyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Wiceprezes krakowskiego oddziału Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Międzynarodowych. Autorka m.in. monografii *Zasady ustroju federalnego w państwach niemieckojęzycznych. Studium porównawcze ustrojów federalnych Szwajcarii, Niemiec i Austrii* oraz artykułów poświęconych partiom politycznym w Europie i integracji europejskiej.





**Agnieszka PAROL**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

aparol@kul.pl

## WPŁYW TRAKTATU Z LIZBONY NA ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI UNII EUROPEJSKIEJ

**ABSTRACT** **The impact of the Treaty of Lisbon on Integrated Border Management of the European Union**

The Treaty of Lisbon started an important stage in the development of the Area of freedom, security and justice. The primary laws distinction of the Union's competences of shaping the integrated system of border management was one of the changes introduced by TL. At the same time, in the absence of political consensus about the shape of the system, primary law forms it in a concise manner. Treaty provisions in the current version have significant interpretative potential that is used by the EU legislator through secondary legislation. The aim of the article is to analyze the treaty framework of the system and the impact of the current geopolitical situation on its evolution.

**Keywords:** Integrated Border Management, Frontex, Area of Freedom, Security and Justice, the AFSJ

**Słowa kluczowe:** zintegrowane zarządzanie granicami, Frontex, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

## WSTĘP

Traktat z Lizbony (TL)<sup>1</sup> stanowił ważny krok w rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej (PwBiS). Jedną z podstawowych zmian było wyodrębnienie w prawie pierwotnym zintegrowanego zarządzania granicami (ang. *Integrated Border Management*, IBM), jako zadania Unii, którego celem jest kształtowanie ponadnarodowej struktury wykonawczej w obszarze polityki granicznej. Celem artykułu jest analiza zmian dokonanych w prawie pierwotnym na mocy TL oraz wpływu sytuacji geopolitycznej na aktualny stopień rozwoju systemu. Zgodnie z założoną hipotezą ramy prawne zintegrowanego zarządzania granicami, przyjęte na mocy traktatu z Lizbony, posiadały znaczny potencjał pogłębiania integracji, jednak dopiero sytuacja geopolityczna umożliwiła ich pełne wykorzystanie. Badanie przeprowadzono w oparciu o klasyczne metody stosowane w naukach prawnych. Podstawowe znaczenie miała metoda prawno-dogmatyczna, którą wykorzystano do analizy prawa pierwotnego i wtórnego. Uzupełniająco, w celu analizy procesu powstawania IBM i jego ewolucji, zastosowano metodę historyczno-opisową.

## ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI W PRAWIE PIERWOTNYM

Wraz z włączeniem na mocy traktatu amsterdamskiego<sup>2</sup> dorobku Schengen do prawa pierwotnego rozpoczął się właściwy proces budowy obszaru bez granic wewnętrznych, w ramach którego realizowana jest – w powiązaniu z przyjmowaniem środków kompensujących deficyt bezpieczeństwa – swoboda podróżowania. Tym samym Unia rozpoczęła tworzenie własnej polityki granicznej. Zintegrowane zarządzanie granicami stanowi obszar zadań Unii będący elementem dorobku Schengen. Kształtuje strukturę organizacyjną podmiotów odpowiedzialnych za ochronę i bezpieczeństwo granic zewnętrznych.

Pierwotnie IBM występował jednak w formie szczątkowej. Państwa członkowskie długo wstrzymywały się przed powierzeniem Unii współodpowiedzialności w tym obszarze, dlatego w traktacie amsterdamskim nie posłużono się terminem zintegrowanego zarządzania granicami. Jego rozwój był jednak nieunikniony. Za podstawę prawną kształtowania IBM przyjęto art. 62 pkt 2 lit. a TWE<sup>3</sup> (ustanowienie wspólnych zasad w odniesieniu do norm i procedur, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy kontroli osób na granicach zewnętrznych), art. 62 pkt 2 lit. b TWE (reguły

<sup>1</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE 2009, nr 203, poz. 1569.

<sup>2</sup> *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz.U. UE 2004, nr 90, poz. 864/31.

<sup>3</sup> *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w wersji wprowadzonej Traktatem amsterdamskim*, Dz.U. UE C 321E, 29 XII 2006, s. 1, [cyt. za:] K. Strąk, *Artykuł 77*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1126-1127.

dotyczące wiz na pobyt nie dłuższy niż trzy miesiące) i przyjęty do 1999 r. dorobek Schengen. Podstawą prawną kształtowania struktury instytucjonalnej okazał się art. 66 TWE, uprawniający Radę UE do przyjmowania środków w celu zapewnienia współpracy między właściwymi służbami administracyjnymi państw członkowskich, jak również między tymi służbami a Komisją. Granice kompetencji Rady wyznaczały natomiast klauzule porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, interpretowane jako derogacje uniemożliwiające tworzenie organów UE, którym delegowano by odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych<sup>4</sup>.

Przy wykorzystaniu wskazanych instrumentów<sup>5</sup> przyjęto m.in. pierwsze rozporządzenie o Frontexie<sup>6</sup>, wyznaczające kluczowy moment w rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami. Do aktualnych rozwiązań droga była jeszcze bardzo długa. Państwa członkowskie wciąż stanowczo sprzeciwiały się ograniczaniu własnych kompetencji wykonawczych. Symbolicznie obrazuje to rozbudowana pierwotna nazwa agencji<sup>7</sup>, wskazująca na pozycję agencji i rolę państw członkowskich. *De lege* odpowiedzialność za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych spoczywała na państwach członkowskich, agencja miała natomiast ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi i czynić je bardziej skutecznymi<sup>8</sup>. Było to podstawą wyinterpretowania zasady, zgodnie z którą to organy państw członkowskich odpowiadały za realizację zadań na granicach zewnętrznych<sup>9</sup>.

Dopiero dyskusja między Radą<sup>10</sup> i KE<sup>11</sup> prowadzona w pierwszych latach XXI w. stanowiąca wstęp do dalszej ewolucji. Największe emocje budziło podejście do ewentualnej centralizacji kompetencji i zakresu autonomii organów wykonawczych Unii. Zasadniczo wyodrębniono dwa możliwe modele współpracy. Pierwszy określano opisowo jako sieć krajowych służb granicznych (ang. *network of national border forces*), a drugi jako model zintegrowanych sił (ang. *integrated force model*)<sup>12</sup>. Dyskusja była kontynuowana

<sup>4</sup> *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers, N. Rogers, Leiden–Boston 2006, s. 182.

<sup>5</sup> Art. 62 ust. 2 lit. a i art. 66 TWE.

<sup>6</sup> *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej* [dalej: rozporządzenie 2007/2004], Dz.U. UE L 349, 25 XI 2004, s. 1.

<sup>7</sup> Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>8</sup> Art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2007/2004.

<sup>9</sup> A. Gruszczak, *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo – procedury – efekty*, [w:] *Agencja Frontex w Stefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2015, s. 17.

<sup>10</sup> Council of the European Union, *Integrated Border Management; Strategy Deliberations*, 13926/3/06 REV3, Brussels, 21 XI 2006.

<sup>11</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM(2002)0233.

<sup>12</sup> J. Monar, *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management*, [w:] *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, red. M. Caparini, O. Marenin, Zurich 2006, s. 193 i nast.

na posiedzeniach Konwentu, który odpowiadał za przygotowanie konstytucji dla Europy<sup>13</sup>. Forum skupiające przedstawicieli parlamentów narodowych, rządów i instytucji Unii także nie mogło dojść do porozumienia w sprawie potrzeby powołania europejskiej straży granicznej, definiowanej jako forma pełnoprawnej wielonarodowej siły cechująca się samodzielnością działań operacyjnych. Szczególnie silnie takiej propozycji przeciwstawiało się Zjednoczone Królestwo<sup>14</sup>, które jednocześnie dysponowało klauzulami *opt-out* z PWBIS. Strona brytyjska argumentowała, że utworzenie takiej formacji byłoby zbędne i niecelowe, a do tego miałyby istotne implikacje dla suwerenności państw członkowskich.

Chociaż projekt konstytucji dla Europy nie wszedł w życie, rozwiązania dotyczące IBM zostały wprowadzone do prawa pierwotnego w praktycznie niezmienionej formie na mocy traktatu z Lizbony. W szczególności wprowadził zaproponowany w pracach Konwentu rozdział zadań w PWBIS na legislacyjne i operacyjne<sup>15</sup>, który polegał na różnieniu stanowienia prawa od wzmocnionej koordynacji współpracy operacyjnej na szczeblu unijnym. W obszarze zadań operacyjnych wyróżnił zintegrowany system zarządzania granicami. Było to wyrazem pewnego umocnienia ponadnarodowej bazy instytucjonalnej i legislacyjnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>16</sup>. Polityka graniczna charakteryzowała się bowiem ścisłym zachowaniem dualizmu wykonawczego. Polegał on na tym, że organy krajowe wykonywały prawo unijne na poziomie krajowym, a organy UE – na poziomie unijnym. W obszarze IBM oznaczało to, że kontrole graniczne przeprowadzają funkcjonariusze krajowi, oni także zapewniają bezpieczeństwo i ochronę granic. Takie podejście odpowiadało opisanemu w literaturze przedmiotu<sup>17</sup> modelowi federalizmu wykonawczego (ang. *executive federalism*).

Treść TFUE w wersji wprowadzonej traktatem z Lizbony miała odpowiadać na żądania pogłębiania integracji w obszarze IBM, a jednocześnie nie powodować impasu w procedurze ratyfikacyjnej w państwach nastawionych sceptycznie do inicjatywy rozwoju. Konsekwencją było zastrzeżenie metody współpracy międzyrządowej w obszarze bezpieczeństwa narodowego<sup>18</sup> zamiast postulowanego pomysłu utworzenia ponadnarodowych sił granicznych. Z perspektywy systematyki traktatowej i sposobu

<sup>13</sup> Konwent Europejski, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku, Przedłożony przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie – 18 lipca 2003 roku*, Luksemburg 2003.

<sup>14</sup> UK House of Lords, Select Committee on the European Union, *Proposals for a European Border Guard, 29th Report, Session 2002-03*, London, VII 2003, s. 18, [online] [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf), 28 XII 2016.

<sup>15</sup> Por. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 535; J.J. Węc, *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 112.

<sup>16</sup> J.J. Węc, *Reforma obszaru...*, s. 133.

<sup>17</sup> Zob. M. Chamon, *The Influence of “Regulatory Agencies” on Pluralism in European Administrative Law*, „Review of European Administrative Law” 2012, nr 2, s. 65.

<sup>18</sup> Art. 73 TFUE.

kształtowania postanowień o PWBis odrzucone rozwiązanie byłoby oczywiste; wystarczy spojrzeć na wykonawczą strukturę instytucjonalną współpracy policyjnej oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. W pierwszej z wymienionych dziedzin traktat wprost stanowi o Europolu<sup>19</sup>. W ramach drugiej prawo pierwotne kształtuje mandat Eurojustu<sup>20</sup> i Prokuratury Europejskiej<sup>21</sup>. Z pewnością podnosi to rangę wymienionych agencji i organów, gwarantując ich pozycję w strukturze instytucjonalnej. Jednocześnie może ograniczać możliwość pogłębiania integracji, co najmniej do kolejnej rewizji prawa pierwotnego. Przykładowo zastrzega subsydiarną pozycję Europolu wobec organów państw członkowskich i nie przyznaje mu prawa do stosowania środków przymusu.

Zastrzeżenie metody współpracy międzyrządowej w obszarze bezpieczeństwa narodowego jest interpretowane w ten sposób, że UE powinna ograniczyć się do roli koordynatora współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, bez posiadania kompetencji obejmujących przymusowe egzekwowanie prawa przy użyciu środków karnych (ang. *law enforcement powers*)<sup>22</sup>. Takie podejście wynika z genezy samego postanowienia, będącego wynikiem żądań Zjednoczonego Królestwa, które dokonało rozróżnienia pomiędzy bezpieczeństwem wewnętrznym państw członkowskich i UE, pozostawiając kwestię bezpieczeństwa państw w zakresie ich wyłącznych obowiązków<sup>23</sup>. Wspomniane postanowienie dotyczy organizowania różnych form współpracy i koordynacji między właściwymi służbami krajowymi odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Odrywając art. 73 TFUE od wykładni systemowej, a koncentrując się na znaczeniu językowym i logicznym, można dokonać istotnych odkryć. Wydaje się bowiem, że nie można wskazać na podstawie przedmiotowego przepisu ograniczeń wobec samej Unii. Artykuł stanowi, że państwa członkowskie *mogą organizować [...] stosowne formy współpracy*, a nie że jest to ich wyłączna kompetencja czy odpowiedzialność<sup>24</sup>.

Utrzymano także klauzule porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>25</sup>. Ze względu na zakres przedmiotowy PWBis, w tym IBM, stosowanie klauzul powinno być jednak restryktywne. Przy innym podejściu mogłoby się bowiem okazać, że każde działanie integracyjne Unii narusza porządek publiczny czy bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich. Jedno ze stanowisk przedstawionych w literaturze przedmiotu<sup>26</sup> zakłada, że władzom krajowym powinno się pozostać kompetencje obejmujące przymusowe egzekwowanie prawa przy użyciu środków

<sup>19</sup> Art. 88 TFUE.

<sup>20</sup> Art. 85 TFUE.

<sup>21</sup> Art. 86 TFUE.

<sup>22</sup> R. Mungianu, *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law” 2013, vol. 15, nr 4, s. 370, [online] <https://doi.org/10.1163/15718166-00002041>.

<sup>23</sup> A. Grzelak, *Artykuł 73*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz...*, s. 1096.

<sup>24</sup> Por. art. 4 ust. 2 TUE.

<sup>25</sup> Art. 72 TFUE.

<sup>26</sup> R. Mungianu, *Frontex...*, s. 370.

karnych (ang. *law enforcement powers*). Zgodnie z innym stanowiskiem<sup>27</sup> klauzule derogacyjne miałyby objąć stosowanie środków przymusu podjętych w celu wykonania przepisów UE. Przekładając te ogólne sformułowania na praktykę: wydaje się, że w obszarze IBM kontrola i ochrona granic zewnętrznych pozostają w kompetencji właściwych władz krajowych<sup>28</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem TSUE<sup>29</sup> zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie narusza klauzul. O ile więc instytucje prawodawcze UE kształtują zasady i warunki przekroczenia granicy zewnętrznej, o tyle kontroli granicznych dokonują funkcjonariusze państw członkowskich. Natomiast każde działanie policji zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa granic, o ile nie będzie miało skutku równoważnego z odprawą graniczną, przeprowadza się na podstawie prawa krajowego i także należy do kompetencji organów krajowych<sup>30</sup>.

Klauzule derogacyjne, jak każdy zwrot niedookreślony, nie posiadają sztywnych ram interpretacji i umożliwią elastyczne podejście. Państwa członkowskie, jako podmioty władne do powoływania się na ich naruszenie, oceniają daną sytuację w kontekście aktualnej ewentualności zagrożenia bezpieczeństwa. Wydaje się, że właśnie kryzys migracyjny uzasadnił możliwość wyróżnienia w ramach odpowiedzialności za ochronę i bezpieczeństwo granic: odpowiedzialności głównej (należącej do organów państw członkowskich) i dodatkowej (sprawowanej przez Frontex)<sup>31</sup>. Dotychczas żadne z państw członkowskich nie wniosło do TSUE skargi w związku z naruszeniem klauzul derogacyjnych ani nie potwierdziło aktywnie w ramach głosowania w Radzie<sup>32</sup> swojego przyzwolenia na rozluźnienie podejścia.

Traktat o funkcjonowaniu UE<sup>33</sup> nie zawiera ponadto definicji i zakresu przedmiotowego systemu, chociaż należy to rozpatrywać przede wszystkim *in plus* procesu pogłębiania integracji. Lakoniczność prawa pierwotnego okazała się kluczem do systematycznego rozszerzania zakresu IBM na poziomie prawa wtórnego. W przyjętym rozwiązaniu zwraca uwagę konstrukcja językowa art. 77 ust. 2 lit. d TFUE. Zgodnie z nim Rada UE i PE mogą przyjąć wszelkie środki niezbędne do realizacji zintegrowanego zarządzania granicami. Takie rozwiązanie daje instytucjom UE szerokie pole

<sup>27</sup> S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2011, s. 54.

<sup>28</sup> Zob. K. Strąk, *Artykuł 77...*, s. 1127.

<sup>29</sup> *Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie Atiquallah Adil p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, sprawa C-278/12 (PPU)*, ECLI:EU:C:2012:508, pkt 66.

<sup>30</sup> *Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie A przy udziale: Staatsanwaltschaft Offenburg, sprawa C-9/16* [dalej: sprawa C-9/16], ECLI:EU:C:2017:483, pkt 63.

<sup>31</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE* [dalej: rozporządzenie o ESGiP], Dz.U. UE L 251, 16 IX 2016, art. 5.

<sup>32</sup> Pełne poparcie w głosowaniu nad rozporządzeniem o ESGiP.

<sup>33</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [TFUE], Dz.U. UE, C 202, 7 VI 2016 (wersja skonsolidowana), s. 147, art. 77.

działania. Umożliwia w szczególności tworzenie struktury instytucjonalnej, w której szereg kompetencji wykonawczych jest subdelegowany organom unijnym (np. Frontexowi). Przy braku opozycji ze strony państw członkowskich może tworzyć ponadnarodową strukturę organów unijnych i krajowych, które są współodpowiedzialne za ochronę i bezpieczeństwo granic.

## ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI W PRAWIE WTÓRNYM

Postanowienia o IBM zawarte w traktacie z Lizbony były podstawą kolejnych modyfikacji mandatu i rozszerzenia zadań Frontexu<sup>34</sup>. Zmiany zwiększały możliwości operacyjne agencji i wzmacniały jej pozycję wobec organów krajowych, jednak nie naruszały istoty relacji z nimi. Frontex zachowywał pozycję subsydiarną wobec właściwych służb krajowych, które decydowały o zakresie współpracy lub z niej rezygnowały. Nie posiadał narzędzi, które mogłyby zobowiązać państwa do podjęcia współpracy operacyjnej czy egzekwowania podjętych wobec agencji zobowiązań co do liczby funkcjonariuszy oddanych do dyspozycji agencji bądź specjalistycznego sprzętu. Posiadana przez Radę i PE kompetencja przyjmowania wszelkich niezbędnych środków stanowiła postawę do ukształtowania systemu Eurosur<sup>35</sup> i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>36</sup>. Były to rozwiązania ważne, stanowiące istotny wkład w rozwój zintegrowanego zarządzania granicami. Przełomowe okazały się jednak dopiero lata 2015-2016. Jak opisuje Komisja Europejska<sup>37</sup>, był to czas, kiedy Unia Europejska stanęła w obliczu *bezprecedensowych ruchów migracyjnych*. Kryzys migracyjny spowodował podjęcie kroków w celu rozszerzenia zakresu współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi a organami Unii oraz wzmocnienia ochrony i bezpieczeństwa państw poprzez wykorzystanie struktur ponadnarodowych. Była to odpowiedź na niewydolność niektórych państw członkowskich, niebędących w stanie zapewnić skutecznej kontroli granicznej oraz identyfikacji i rejestracji nielegalnych migrantów<sup>38</sup>.

Nie bez znaczenia była także procedura referendalna w Zjednoczonym Królestwie. Wniosek legislacyjny w sprawie rozporządzenia o Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGiP) został złożony w grudniu 2015 r., w okresie trwania kampanii referendalnej. Sama procedura trwała tylko dziewięć miesięcy, akt został przyjęty

<sup>34</sup> Zmiany w latach 2011, 2013 i 2014.

<sup>35</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz.U. UE L 295, 6 XI 2013, s. 11.

<sup>36</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE*, Dz.U. L 150, 20 V 2014, s. 143.

<sup>37</sup> *Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM/2015/0673.

<sup>38</sup> *Tamże*, s. 2.

już w pierwszym czytaniu. Decyzje o zatwierdzeniu treści podjęto po ogłoszeniu wyników referendalnych. Zjednoczone Królestwo nie posiadało bezpośredniego wpływu na kształt przyjętych rozwiązań. Jako państwo objęte klauzulą *opt-out* w PWBIS nie uczestniczyło w procedurze. Chęć angażowania się Wielkiej Brytanii w kształt IBM potwierdza jednak sprawa Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie<sup>39</sup>, wniesiona w związku z procedurą przyjęcia pierwotnego rozporządzenia o Frontexie. Państwo to sprzeciwiło się w niej niedopuszczeniu go do procesu stanowienia rozporządzenia. Ostatecznie skarga została oddalona. Nie można jednak umniejszyć wpływu politycznego Zjednoczonego Królestwa na pozostałe państwa członkowskie. Zarówno w pracach Konwentu, jak i w późniejszym procedowaniu prawa wtórnego okazywało ono dezaprobatę wobec procesu tworzenia ponadnarodowej struktury wykonawczej IBM. Jednym z głównych motywów kampanii referendalnej był natomiast sprzeciw wobec dążeń do coraz ściślejszej integracji<sup>40</sup>. Nie był on bezpośrednio wiązany z IBM, jednak brytyjskie stanowisko wprost odnosiło się do procesu ograniczania suwerenności państw członkowskich. Natomiast w pracach Konwentu delegacja brytyjska wskazała, że pogłębianie integracji w obszarze IBM, polegające na rozszerzeniu zadań operacyjnych (wykonawczych) Unii, wpływa na suwerenność państw członkowskich.

Instrumentem o podstawowym znaczeniu dla aktualnego kształtu IBM było, przyjęte we wrześniu 2016 r., rozporządzenie o ESGiP<sup>41</sup>. Do kluczowych zmian wprowadzonych na jego mocy można zaliczyć: pierwszą legalną definicję IBM, ilościowe i jakościowe wzmocnienie pozycji Frontexu, w tym utworzenie ESGiP i instrumentów wzmacniających obowiązek współpracy państw członkowskich z agencją, wzmocnienie wymiaru zewnętrznego zintegrowanego zarządzania granicami.

Jak wspomniano, wśród licznych zmian i innowacji<sup>42</sup> rozporządzenie o ESGiP wprowadziło pierwszą legalną definicję IBM. Parlament Europejski i Rada UE, kształtując *globalne podejście do migracji*<sup>43</sup>, przyjęły definicję szeroką, zawierającą aż 11 elementów zadań wykonawczych Unii<sup>44</sup>. Zasadniczo można je pogrupować w 5 obszarów kompetencyjnych. Są to: 1) kontrola graniczna (w tym zwalczanie przestępczości transgranicznej, takiej jak przemyt migrantów, handel ludźmi i terroryzm, a także środki związane z kierowaniem dalej osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej lub zamierzają się o nią ubiegać); 2) współpraca na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym; 3) powroty obywateli państw trzecich; 4) mechanizmy kontroli jakości

<sup>39</sup> *Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-77/05, ECLI:EU:C:2007:803.*

<sup>40</sup> E.M. Poptcheva, D. Eatock, *The UK's "New Settlement" in the European Union Renegotiation and Referendum*, European Parliament, Brussels, 25 II 2016, s. 13.

<sup>41</sup> Rozporządzenie o ESGiP, s. 1.

<sup>42</sup> Szerzej zob. J. Rijpma, *The Proposal for a European Border and Coast Guard. Evolution or Revolution in External Border Management?*, Brussels 2016, s. 15 i nast.

<sup>43</sup> S. Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, „CEPS Working Document” 2007, nr 261, s. 2 i nast.; P. Hobbing, *Integrated Border Management at the EU Level*, „CEPS Working Document” 2005, nr 227, s. 1.

<sup>44</sup> Rozporządzenie o ESGiP, art. 4.



(w szczególności mechanizm oceny Schengen i ewentualne mechanizmy krajowe);  
5) mechanizmy solidarnościowe, zwłaszcza unijne instrumenty finansowe.

Rozporządzenie ustanowiło Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną, którą stanowi Frontex i organy krajowe. W ramach ESGiP tworzone są zespoły pełniące funkcję operacyjną, w skład których wchodzi funkcjonariusze straży granicznych i inni eksperci z państw członkowskich. Nie jest to zmiana rewolucyjna, gdyż nadal są to funkcjonariusze krajowi oddelegowani przez państwa członkowskie, którzy, wykonując zadania operacyjne, podlegają zwierzchnictwu funkcjonariusza państwa, na terytorium którego przeprowadzana jest operacja. Z drugiej jednak strony po raz pierwszy wprowadzono stały korpus oddany do dyspozycji agencji w liczbie co najmniej 1,5 tys. funkcjonariuszy krajowych w ramach rezerwy szybkiego reagowania<sup>45</sup>. Zdolność operacyjną wzmocniono także poprzez rozbudowę rezerwy wyposażenia technicznego. Obok rozszerzania możliwości zakupu sprzętu i usług, które Frontex posiadał już wcześniej, uzyskał on prawo od obsadzania statków i pojazdów udostępnianych przez państwa członkowskie<sup>46</sup>. Dotychczas były one udostępniane wraz z załogą. Stworzono rezerwę wyposażenia technicznego na potrzeby szybkiego reagowania, która ma być oddawana do dyspozycji agencji nie później niż 10 dni po dniu, w którym uzgodniono plan operacyjny<sup>47</sup>. Dostęp do wyposażenia rozszerza także prawo korzystania ze sprzętu państw członkowskich zakupionego ze środków Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>48</sup>. Frontex wzmocnił swoją pozycję również w obszarze operacji powrotowych. Dotychczas mógł uczestniczyć w operacjach prowadzonych przez co najmniej dwa państwa członkowskie, obecnie zaś może także koordynować działania jednego państwa<sup>49</sup>. Odstąpiono więc od konieczności wystąpienia elementu transgraniczności, który co do zasady jest wymagany przy działaniach operacyjnych wspieranych przez agencje zdecentralizowane. Ponadto na potrzeby operacji powrotowych Frontex tworzy bazę ekspertów, których zadaniem jest identyfikacja szczególnych grup obywateli państw trzecich, uzyskiwanie dokumentów podróży z państw trzecich oraz ułatwianie współpracy konsularnej<sup>50</sup>.

Nowym uprawnieniem agencji jest opracowywanie ocen narażenia<sup>51</sup> poszczególnych państw członkowskich. Celem tych jest analiza zdolności i gotowości państw członkowskich do stawienia czoła nadchodzącym wyzwaniom, w tym obecnym i przyszłym zagrożeniom i wyzwaniom na granicach zewnętrznych. Ocena może zakończyć się skierowaniem przez dyrektora wykonawczego zaleceń, których wdrożenie ma się przyczynić do ochrony strefy Schengen, wraz z wyznaczeniem terminu ich realizacji. Niezastosowanie się państwa członkowskiego do stanowiska dyrektora wykonawczego

<sup>45</sup> *Tamże*, art. 20 ust. 5.

<sup>46</sup> *Tamże*, art. 39 ust. 12.

<sup>47</sup> *Tamże*, art. 39 ust. 7.

<sup>48</sup> *Tamże*, art. 39 ust. 14.

<sup>49</sup> *Tamże*, art. 27.

<sup>50</sup> *Tamże*, art. 31.

<sup>51</sup> *Tamże*, art. 13.

może zainicjować szczególnie dyskusyjną procedurę tzw. kwalifikowanej współpracy, a w konsekwencji spowodować przywrócenie kontroli granicznych na granicach państwa. Rozporządzenie o ESGiP ustanawia bowiem czteroetapową procedurę kontroli i reagowania na zagrożenia na granicach zewnętrznych<sup>52</sup>. W pierwszym etapie, gdy państwa w wyznaczonym terminie nie zastosują się do zaleceń, sprawa jest przekazywana zarządowi Frontexu, który już w wiążącej decyzji ponownie wskazuje niezbędne do wdrożenia środki. Jeżeli państwo nie zastosuje się do stanowiska zarządu, Frontex powiadamia Radę i Komisję, które mogą podjąć dalsze działania. W drugim etapie Komisja Europejska dokonuje oceny zaistniałej sytuacji. Jeżeli nie udaje się nawiązać współpracy z państwem członkowskim, a sytuacja na granicy stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa strefy Schengen, Komisja przekazuje sprawę Radzie. W ramach trzeciego etapu Rada może niezwłocznie przyjąć w drodze aktu wykonawczego decyzję określającą środki, które agencja powinna przyjąć w celu złagodzenia ryzyka na granicy. Dodatkowo przedmiotowa decyzja nakłada na państwa członkowskie obowiązek współpracy z Frontexem. Nie oznacza to jednak, że agencja będzie samodzielnie prowadzić działania operacyjne na terenie danego państwa. Nadal bowiem obowiązuje plan operacyjny uzgadniany pomiędzy nią i funkcjonariuszami krajowymi, a polecenia funkcjonariuszom ESGiP będzie wydawał przedstawiciel państwa goszczącego. Istotna natomiast wydaje się konsekwencja odmowy, którą jest przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych<sup>53</sup>. Decyzja Rady o przywróceniu kontroli na granicy zewnętrznej kończy ewentualny czwarty etap procedury.

Na podstawie danych prezentowanych przez Frontex<sup>54</sup> potwierdza się wpływ zmian prawodawczych na wzrost gotowości operacyjnej agencji. Obecnie w działaniach operacyjnych uczestniczy od 1,3 tys. do 1,8 tys. funkcjonariuszy krajowych. Stanowi to wielokrotność wartości występującej w poprzednich latach. Zmianom towarzyszy dwukrotnie większy niż w 2015 r. budżet na działania operacyjne (ok. 225 mln euro w 2017 r., w tym 129 mln przeznaczonych na wspólne operacje, 66 mln na operacje powrotowe)<sup>55</sup>. Frontex jest obecnie największą agencją Unii Europejskiej, dysponującą ogólnym budżetem w kwocie ok. 300 mln euro i ponad 600 pracownikami (w 2015 r. zatrudniał 384 osoby).

Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami to także wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi i potwierdzenie mandatu Unii Europejskiej do reprezentacji jej państw członkowskich w tym obszarze. Istotny wpływ na obniżenie presji migracyjnej ma współpraca UE–Turcja, nawiązana pod koniec 2015 r., a potwierdzona

<sup>52</sup> *Tamże*.

<sup>53</sup> *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)*, Dz.U. UE L 77, 23 III 2016, s. 1, art. 29.

<sup>54</sup> Frontex, *Risk Analysis for 2018*, Warsaw 2018, s. 7. Do dnia złożenia tekstu nie zostało opublikowane sprawozdanie z działalności agencji za 2017 r.

<sup>55</sup> Frontex, *Annual Budget 2017 N3*, [online] [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Budget/Budget\\_2017\\_N3.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2017_N3.pdf), 10 IV 2018.

w marcu 2016 r.<sup>56</sup> Obok zmian sytuacji wewnętrznej w państwach pochodzenia migrantów nielegalnych współpraca państw członkowskich i Unii w ramach IBM powoduje uszczelnienie granicy zewnętrznej. Frontex wskazuje, że w 2017 r. nastąpił dalszy spadek (o 60% w porównaniu z 2016 r. i 89% w porównaniu z 2015 r.) liczby zarejestrowanych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej (204 719). Trudna do oszacowania jest natomiast skala niewykrytych osób, które przekraczają granice. Faktem pozostaje, że presja migracyjna jest nadal silna. To sankcjonuje potrzebę działania na rzecz wzmocnienia zintegrowanego zarządzania granicami lub zachowania co najmniej aktualnego poziomu współpracy.

Frontex i współtworzona przez EGiP są nowymi podstawowymi instrumentami zintegrowanego zarządzania granicami. System dysponuje także innymi, których przyjęcie zostało przyspieszone przez kryzys migracyjny. Najnowszym elementem IBM jest ustanowiony w grudniu 2017 r. system wjazdu/wyjazdu (EES)<sup>57</sup>. Jego zadaniem jest rejestrowanie drogą elektroniczną czasu oraz miejsca wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich dopuszczonych do krótkoterminowego pobytu na terytorium państw członkowskich oraz obliczanie okresu dozwolonego pobytu tych obywateli. Celami EES są: poprawa zarządzania granicami zewnętrznymi, przeciwdziałanie imigracji nieuregulowanej, usprawnienie zarządzania przepływami migracyjnymi. System powinien w szczególności ułatwiać identyfikację wszystkich osób, które nie spełniają warunków związanych z okresem dozwolonego pobytu na terytorium państw członkowskich lub które przestały spełniać te warunki. Ponadto EES powinien pomagać zapobiegać terroryzmowi i innym poważnym przestępstwom oraz je wykrywać, a także prowadzić w ich sprawie postępowania przygotowawcze. Plan utworzenia systemu Komisja Europejska przedstawiła już w 2008 r.<sup>58</sup>, jednak dopiero kryzys migracyjny przełamał opór przed kolejnym instrumentem gromadzącym i przetwarzającym dane osobowe. Obecnie trwają prace nad wdrożeniem systemu.

Sam EES ma natomiast być elementem szerszego rozwiązania: europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ang. European Travel Information and Authorisation System, ETIAS)<sup>59</sup>. System będzie pobierał informacje od obywateli państw trzecich objętych ruchem bezwizowym oraz zapewniał

<sup>56</sup> Rada Unii Europejskiej, *Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, 10 IV 2018.

<sup>57</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011*, Dz.U. UE L 327, 9 XII 2017, s. 20.

<sup>58</sup> *Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM/2008/0069.

<sup>59</sup> *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 i (UE) 2016/1624*, COM/2016/0731.

interoperacyjność pod względem infrastruktury informacyjnej i technicznej z EES i innymi unijnymi systemami informacyjnymi. Wniosek prawodawczy w sprawie ETIAS został przedstawiony przez KE w listopadzie 2016 r.; niewykluczone, że zostanie on przyjęty w 2018 r.

Równocześnie Rada i PE pracują na rzecz ustanowienia interoperacyjności między systemami informacyjnymi IBM, tj. EES, wizowym systemem informacyjnym (VIS), ETIAS, Eurodac, Systemem Informacyjnym Schengen (SIS) oraz europejskim systemem przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN)<sup>60</sup>. Wraz z realizacją przedmiotowych inicjatyw Unia Europejska będzie dysponować niespotykaną dotychczas bazą danych osobowych obywateli państw trzecich. Dostęp do tych danych będą mieli funkcjonariusze wszystkich państw członkowskich uczestniczących w rozwoju zintegrowanego zarządzania granicami oraz Frontex. Rodzi to przede wszystkim pytania o potencjalne nadużycia i zmniejszenie poziomu ochrony praw podstawowych. Równocześnie jest uzasadniane potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństw europejskich. Wydaje się, że gdyby nie występowała tak znaczna presja migracyjna, a Zjednoczone Królestwo, zamiast negocjować warunki wystąpienia z Unii, prezentowałoby swój klasyczny sceptycyzm wobec pogłębiania integracji w PWBis, takie wnioski czekałaby stanowczo dłuższa droga legislacyjna – jeżeli w ogóle by wystąpiła<sup>61</sup>.

## KONKLUZJE

Rozwój zintegrowanego zarządzania granicami w ciągu ostatniej dekady podlegał istotnej ewolucji. Umożliwiły ją elastyczne ramy prawne wprowadzone na mocy traktatu z Lizbony. W prawie pierwotnym wyodrębniono zintegrowany system zarządzania granicami i przyznano Unii kompetencję przyjmowania *wszelkich środków niezbędnych* do jego wprowadzenia. Jednocześnie TFUE nie zawierał definicji IBM ani postanowień kształtujących mandat agencji granicznej na wzór rozwiązań przyjętych wobec Europolu, Eurojustu i Prokuratury Europejskiej, a także wprowadzał wieloznaczny zakres wyłączeń i rozdziału kompetencji.

Elastyczność aktualnych ram traktatowych polega na tym, że kształtując kompetencję instytucji prawodawczych przyjęcia *wszelkich niezbędnych środków* realizacji IBM, państwa członkowskie jako kreatorzy procesów integracyjnych otworzyli szeroko drzwi

<sup>60</sup> *Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniające decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226, COM/2017/0793; Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja), COM/2017/0794.*

<sup>61</sup> Przykładowe ramy czasowe: *Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to Control the External Borders of the Union* ESBG, 16 VI 2014, [online] [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), 31 XII 2017.

na przyszłe zmiany. Akty prawne przyjmowane wspólnie przez PE i Radę UE w ramach zwykłej procedury prawodawczej – inaczej niż rewizje prawa pierwotnego – nie podlegają czasochłonnym procedurom ratyfikacyjnym i są pozbawione ryzyka niepowodzenia referendalnego.

Aktualne rozwiązania nie mogłyby zostać przyjęte, gdyby nie sprzyjająca sytuacja geopolityczna. Podstawowym czynnikiem były rzeczywiste, negatywne konsekwencje i poczucie zagrożenia wśród społeczeństw, wynikające z kryzysu migracyjnego. Pogłębienie poziomu współpracy ponadnarodowej było prezentowane jako element wzmacniającego bezpieczeństwo granic. Czynnikiem uzupełniającym był wynik referendum w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa, przesądził on bowiem o zdystansowaniu się konserwatywnej Wielkiej Brytanii wobec aktualnych wyzwań w PWBiS i koncentracji na negocjacjach warunków wyjścia.

Konsekwencją aktualnej sytuacji geopolitycznej była intensywna rozbudowa i ewolucja zintegrowanego zarządzania granicami. Jego podstawę stanowi rozporządzenie o Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Po pierwsze, wprowadziło ono legalną definicję IBM, która kształtuje globalne podejście do migracji. Po drugie, przyjęto ilościowe i jakościowe zmiany we Frontexie. W szczególności wprowadzono obowiązek współpracy państw członkowskich z agencją, sankcjonując go możliwością przywrócenia kontroli na granicach zewnętrznych państwa odmawiającego współpracy. W miejsce dotychczas obowiązującej zasady wyłącznej odpowiedzialności państw członkowskich za ochronę i kontrolę granic wprowadzono odpowiedzialność dzieloną. Konsekwencją zaistniałej sytuacji geopolitycznej są także intensywne prace nad nowymi systemami gromadzenia i przetwarzania danych osobowych oraz zwiększaniem ich interoperacyjności. Rozwiązania przyjęte na mocy TL okazały się więc instrumentem przydatnym i w pełni wykorzystanym w dobie kryzysów. Wydaje się także, że instytucje prawodawcze pozostawiły sobie już niewielką przestrzeń na nowe, kolejne etapy pogłębiania procesów integracyjnych. Jeśli do nich dojdzie, powinny być one oparte już na innej, rozszerzonej postawie traktatowej.

## BIBLIOGRAFIA

- Carrera S., *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, „CEPS Working Document” 2007, nr 261.
- Chamon M., *The Influence of “Regulatory Agencies” on Pluralism in European Administrative Law*, „Review of European Administrative Law” 2012, nr 2.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union*, COM(2002)0233.
- Council of the European Union, *Integrated Border Management; Strategy Deliberations*, 13926/3/06 REV3, Brussels, 21 XI 2006.
- EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, red. S. Peers, N. Rogers, Leiden–Boston 2006.

- Europejska straż graniczna i przybrzeżna oraz skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi UE*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, COM/2015/0673.
- Frontex, *Annual Budget 2017 N3*, [online] [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/Budget/Budget\\_2017\\_N3.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2017_N3.pdf).
- Gruszczak A., *Zadania wywiadowcze agencji FRONTEX: prawo – procedury – efekty*, [w:] *Agencja Frontex w Strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2015.
- Grzelak A., *Artykuł 73*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Hobbing P., *Integrated Border Management at the EU Level*, „CEPS Working Document” 2005, nr 227.
- Konwent Europejski, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, *Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęty w drodze konsensusu przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca i 10 lipca 2003 roku, Przedłożony przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie – 18 lipca 2003 roku*, Luksemburg 2003.
- Monar J., *The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated Border Management*, [w:] *Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World*, red. M. Caparini, O. Marenin, Zurich–Piscataway 2006.
- Mungianu R., *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law” 2013, vol. 15, nr 4, [online] <https://doi.org/10.1163/15718166-00002041>.
- Peers S., *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2011.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.
- Poptcheva E.M., Eatock D., *The UK's "New Settlement" in the European Union Renegotiation and Referendum*, European Parliament, Brussels, 25 II 2016.
- Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM/2008/0069.
- Rada Unii Europejskiej, *Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>.
- Rijpma J., *The Proposal for a European Border and Coast Guard. Evolution or Revolution in External Border Management?*, Brussels 2016.
- Risk Analysis for 2018*, Frontex, Warsaw 2018.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz.U. UE L 295, 6 XI 2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE*, Dz.U. UE L 150, 20 V 2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice*, Dz.U. UE L 77, 23 III 2016.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz.U. UE L 251, 16 IX 2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011, Dz.U. UE L 327, 9 XII 2017.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. UE L 349, 5 XI 2004.
- Strąk K., *Artykuł 77*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Study on the Feasibility of the Creation of a European System of Border Guards to Control the External Borders of the Union* ESBG, 16 VI 2014, [online] [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016\\_home\\_esbg\\_frp\\_001\\_esbg\\_final\\_report\\_3\\_00\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C 202, 7 VI 2016 (wersja skonsolidowana).
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz.U. UE 2004, nr 90, poz. 864/31.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE 2009, nr 203, poz. 1569.
- UK House of Lords, Select Committee on the European Union, *Proposals for a European Border Guard, 29th Report, Session 2002-03*, London, VII 2003, [online] [www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf](http://www.polizei-newsletter.de/documents/BorderGuard.pdf).
- Węc J.J., *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*, „Studia Europejskie” 2006, nr 2.
- Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski system informacji o podróżach oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 i (UE) 2016/1624, COM/2016/0731.*
- Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności między systemami informacyjnymi UE (w obszarze granic i polityki wizowej) oraz zmieniające decyzję Rady 2004/512/WE, rozporządzenie (WE) nr 767/2008, decyzję Rady 2008/633/WSiSW, rozporządzenie (UE) 2016/399 i rozporządzenie (UE) 2017/2226, (COM/2017/0793) oraz wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności pomiędzy systemami informacyjnymi UE (współpraca policyjna i sądowa, azyl i migracja), COM/2017/0794.*

- Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-77/05, ECLI:EU:C:2007:803.*
- Wyrok TSUE z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie Atiqullah Adil p. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, sprawa C-278/12 (PPU), ECLI:EU:C:2012:508.*
- Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie A przy udziale: Staatsanwaltschaft Offenburg, sprawa C-9/16, ECLI:EU:C:2017:483.*

---

**Dr Agnieszka PAROL**, doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Unii Europejskiej Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Prowadzi badania w obszarze prawa Unii Europejskiej, w szczególności europejskiego prawa administracyjnego i przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.



DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.15.2018.54.19>**Anna PATEREK**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

anpaterek@gmail.com

## TRAKTAT LIZBOŃSKI I JEGO IMPLIKACJE DLA FRANCUSKO-NIEMIECKIEJ WSPÓŁPRACY W OBSZARZE WSPÓLNEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ

**ABSTRACT**

**The Lisbon Treaty and its implications for French-German cooperation in EU's Common Security and Defence Policy**

Faced with internal and external pressures the EU's security and defence policy has become one of the most dynamic fields of European integration. This paper describes declared ambition of Franco-German cooperation to strengthening the EU in European security and defence. In light of a more demanding security environment Berlin and Paris have awakened the so-called „Sleeping Beauty of the Lisbon Treaty”, The Permanent Structured Cooperation (PESCO), introduced by the 2009 Lisbon Treaty. They managed to find a compromise and to turn PESCO into a process as much as to create a new framework to deepen defence cooperation amongst EU Member States. The conclusions argue that the relaunch of the Franco-German motor is key to European defence.

**Keywords:** PESCO, CSDP, France, Germany, European Defence Union

**Słowa kluczowe:** PESCO, WPBiO, Francja, Niemcy, Europejska Unia Obronna

## WPROWADZENIE

Traktat lizboński (TL) wpisał Wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), jako integralną część Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), do szerokiego katalogu działań zewnętrznych UE i wprowadził zasadnicze zmiany w jej instytucjonalnym mechanizmie, służące większej spójności i efektywności działań UE na arenie międzynarodowej. Miał on również wzmocnić międzynarodową aktywność Unii. Ponowił zapisy o stopniowym określaniu polityki obronnej UE, która na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej ma doprowadzić do stworzenia wspólnej obrony<sup>1</sup>.

Bilans pierwszej dekady funkcjonowania WPBiO wypada skromnie – rozwój unijnych zdolności jest rezultatem „uczenia się w trakcie”, a polityczna retoryka i praktyka często się rozmiągają. Jednak od 2016 r. WPBiO stała się jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów europejskiej współpracy. Francusko-niemiecki tandem, ustanowienie Europejskiego Funduszu Obronnego oraz stałej współpracy strukturalnej 25 państw członkowskich w dziedzinie obronności (Permanent Structured Cooperation, PESCO) świadczą o rosnącej unijnej aktywności na rzecz bezpieczeństwa. Wzmożone zainteresowanie francusko-niemieckimi inicjatywami „odnowy” WPBiO determinują: potrzeba europejskiej reakcji na zmieniające się środowisko zagrożeń międzynarodowych, renesans idei budowy europejskiej armii, nowa *Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa* oraz podjęte w ślad za nią decyzje unijnych instytucji, które torują drogę do ambitnego projektu europejskiej unii obronnej. Niemcy i Francja deklarują przejęcie przewodniej roli w pogłębianiu przyszłej integracji militarnej.

Celem artykułu jest syntetyczne zarysowanie czynników warunkujących współpracę obu państw w tym obszarze przez pryzmat rozwiązań wprowadzonych traktatem lizbońskim oraz ich przyszłych implikacji dla europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

## WPBIO PO TRAKTACIE Z LIZBONY – PRÓBA OCENY

U schyłku XX w. UE postawiła sobie ambitny cel dysponowania kompleksowym spektrum cywilnych i wojskowych zdolności zarządzania kryzysowego. Zapoczątkowany w 1999 r. rozwój komponentów WPBiO miał pozwolić państwom członkowskim na aktywne kształtowanie procesów związanych z zapobieganiem kryzysom, zaprowadzaniem pokoju i stabilizowaniem sytuacji kryzysowych, konfliktowych oraz pokonfliktowych<sup>2</sup>. Jednakże pomiędzy aspiracjami a unijną zdolnością dostosowywania swoich

<sup>1</sup> Wprowadzone w traktacie z Maastricht, powtórzone w traktatach z Amsterdamu i Nicei.

<sup>2</sup> Zob. A. Paterek, *Problemy i wyzwania kształtowania systemu bezpieczeństwa UE*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Kraków 2016, s. 233-261.

struktur i procesów do pojawiających się wyzwań wciąż pozostaje duży rozdźwięk<sup>3</sup>. TL miał być swoistym remedium na dotychczasowe słabości związane z międzynarodową aktywnością Unii.

Jednak pomiędzy 2008 i 2012 r. nie powołano żadnej nowej misji zarządzania kryzysowego, podczas gdy od 2003 r. co roku ustanawiano nowe operacje, czasem kilka rocznie. Dopiero w połowie 2012 r., po czteroletniej przerwie, uruchomiono trzy nowe misje: w Rogu Afryki, Sudanie Południowym i Nigrze. W porównaniu z okresem 2003-2006 od 2010 r. widoczne jest zmniejszenie liczby nowych inicjatyw<sup>4</sup>. Na początku XXI w. zmienił się klimat towarzyszący procesowi integracji militarnej. Wśród determinantów „erozji” WPBiO wymienia się przede wszystkim kryzys finansowy, a także ujmowanie jej przez państwa członkowskie w kategoriach *hard power*. Mimo deklaracyjnego tonu unijnych dokumentów od 2009 r. również cywilne zarządzanie kryzysowe w ramach WPBiO traci na politycznym znaczeniu<sup>5</sup>. Ten negatywny trend postrzegany jest jako konsekwencja mniejszego zaangażowania państw członkowskich oraz nieutożsamiania celów misji z narodowymi interesami bezpieczeństwa.

Zawęża się również domena WPBiO: za czasów urzędowania Wysokiej Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton misje w ramach WPBiO miały na celu wsparcie rozwoju zdolności lokalnych sił bezpieczeństwa, reformę sektora bezpieczeństwa, bądź były misjami szkoleniowymi<sup>6</sup>. *Globalna strategia UE na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, przyjęta na spotkaniu RE 28 czerwca 2016 r., przeniosła punkt ciężkości przyszłej unijnej aktywności w ramach WPBiO na cywilne zarządzanie kryzysowe, misje monitorowania, wsparcia i szkoleniowe. Zaangażowanie UE ma koncentrować się na budowaniu zdolności partnerów (*capacity building*), misjach cywilnych postrzeganych jako „znak firmowy” UE oraz misjach kontroli granic<sup>7</sup>.

Utworzona na mocy TL Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), wspierająca Wysokiego Przedstawiciela w wypełnianiu jego funkcji, skupiła wszystkie cywilne i wojskowe struktury odpowiedzialne za kompleksowe zarządzanie kryzysowe UE. Miało to pozwolić na lepszą koordynację i spójność realizacji różnych elementów zarządzania kryzysowego. Ustanawiając ESDZ, TL w dużym stopniu tylko zinstytucjonalizował utrzymujący się od ponad 30 lat problem koordynacji międzyrządowych i ponadnarodowych struktur w europejskiej polityce zagranicznej, ponieważ nie jest ona

<sup>3</sup> Zob. M.E. Smith, *Europe's Common Security and Defence Policy. Capacity-building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge–New York 2017.

<sup>4</sup> Jedna misja w 2010 r., dwie w 2013 r., trzy w 2014 r., po jednej w latach 2015, 2016 i 2017.

<sup>5</sup> C. Major, *Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union*, „SWP-Studie” 2012, nr 22, s. 6.

<sup>6</sup> G. Müller-Brandeck-Bosquet, *Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, Baden-Baden 2016, s. 378.

<sup>7</sup> *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 28 VI 2016, [online] [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf), 27 III 2018.

instytucją ponadnarodową, tak jak Komisja Europejska<sup>8</sup>. Potrzeba wzmocnienia ESDZ jako nowoczesnej służby dyplomatycznej jest w dużym stopniu marginalizowana. UE *radzi sobie z istniejącymi problemami przez improwizację i negocjacje*<sup>9</sup>. Konsekwencją są wciąż trwające dyskusje nad licznymi istotnymi aspektami europejskiej polityki zagranicznej, m.in.: odpowiednim finansowaniem działań w ramach WPZiB/WPBiO, brakiem zgody na użycie grup bojowych dla wojskowych operacji WPBiO, wielogłosem UE w sprawach zagranicznych, zrównoważonym i spójnym wykorzystaniem cywilnych i wojskowych instrumentów WPBiO, nadmierną duplikacją i mnogością kompetencji poszczególnych ciał unijnych w zakresie spraw zewnętrznych, ustanowieniem operacyjnej kwatery głównej do dowodzenia operacjami WPBiO. TL i ESDZ miały wyjść na przeciw tym problemom, jednak wydaje się, że dotychczas TL *rozniecił ogień konfliktu instytucjonalnego w odniesieniu do struktury i realizacji europejskiej polityki zagranicznej, włącznie z użyciem WPBiO*<sup>10</sup>.

Analizując obecne trendy integracji w dziedzinie obronności państw członkowskich UE, zwraca się uwagę na dwie prawidłowości: wzmocnienie europejskiej efektywności oraz dążenie do reform i modernizacji w ramach współpracy transatlantyckiej w tym zakresie. Wspomniana *Globalna strategia* Unii z 2016 r. wprowadza „nowy podział zadań” pomiędzy NATO i WPBiO, wiążąc *o wiele ściślej niż dotychczas [...] Europę z NATO i koncentruje swoje właściwe wysiłki w zakresie obronności w Sojuszu. Tym samym UE na nowo wyznacza kierunek „wspólnoty bezpieczeństwa” Europy: spoczywa na niej odpowiedzialność za odporność cywilną, podczas gdy NATO tworzy nadbudowę dla wojskowej odporności Unii*<sup>11</sup>. W 2016 r. tylko cztery europejskie kraje należące do NATO wywiązały się z założonego celu przeznaczenia 2% PKB na obronność<sup>12</sup>. Niemcy przeznaczyły na ten cel 1,2% PKB, według wstępnych danych w 2017 r. będzie to 1,22%; dla Francji liczby te wynoszą odpowiednio 1,79% i 1,79%.

Nowa strategia stała się bodźcem do dyskusji nad wykorzystaniem instrumentu „stałej współpracy strukturalnej” (PESCO) do pogłębiania integracji militarnej. Przewodniczący KE Jean-Claude Juncker w swoim wystąpieniu w Pradze w czerwcu 2017 r., wzywając państwa członkowskie do wzmocnienia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, porównał PESCO do *spiącej królowej traktatu z Lizbony*<sup>13</sup>. Instrument ten jest skierowany do państw członkowskich, które spełniają *wyższe kryteria zdolności wojskowej dla przeprowadzenia najbardziej wymagających misji* (art. 42

<sup>8</sup> M.E. Smith, *Europe's Common Security...*, s. 271.

<sup>9</sup> *Tamże*.

<sup>10</sup> *Tamże*.

<sup>11</sup> A. Bendiek, *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, „SWP-Aktuell” 2016, nr 44, s. 4.

<sup>12</sup> Estonia – 2,15%, Grecja – 2,38%, Polska – 2%, Wielka Brytania – 2,18%. *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, NATO, 29 VI 2017, s. 8, [online] [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_06/20170629\\_170629-pr2017-111-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf), 10 IV 2018.

<sup>13</sup> *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In Defence of Europe*, Prague, 9 VI 2017, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1581\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm), 10 IV 2018.

(6) i 46 TUE, Protokół nr 10). Ustanowienie stałej współpracy strukturalnej następuje na mocy decyzji Rady w ciągu trzech miesięcy, stanowiącej większością kwalifikowaną po konsultacji z Wysokim Przedstawicielem. Tym samym jej wymogi są prostsze niż podjęcie wzmocnionej współpracy, które wymaga udziału co najmniej dziewięciu państw członkowskich (art. 20 (2) TUE) oraz jednomyślnej decyzji Rady (art. 329 (2) i art. 331 (2) TFUE). Warunki wkładu wojskowego określone zostały w Protokole nr 10. PESCO ma umożliwić państwom członkowskim: współpracę w obszarze inwestycji wojskowych, wzajemne dostosowanie infrastruktury obronnej, zwiększenie interoperacyjności i dyspozycyjności sił zbrojnych, współpracę w zakresie rozwoju zdolności (bez uszczerbku dla NATO) oraz udział w europejskich programach wyposażenia wojskowego.

### PRZESŁANKI FRANCUSKO-NIEMIECKIEGO PRZYWÓDZTWA W OBSZARZE WPBiO UE

Niemcy i Francja to po Brexicie „wielka dwójka”, na której spoczywa odpowiedzialność za wizerunek WPBiO<sup>14</sup>. Według danych SIPRI w 2016 r. Wielka Brytania odpowiadała za 1/5 łącznych wydatków na obronność państw UE, zaś w UE-27 budżety obronne Francji i Niemiec będą stanowić około połowę połączonych budżetów obronnych państw członkowskich.

Do przesłanek rewitalizacji WPBiO pod francusko-niemiecką egidą należą: destabilizacja środowiska geopolitycznego; wspólne inicjatywy instytucji unijnych i państw członkowskich w następstwie przyjęcia *Globalnej Strategii UE* i decyzji o Brexicie, ukierunkowane na pogłębianie integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony; objęcie prezydentury przez Donalda Trumpa i wynikające z tego pytania o przyszłość partnerstwa transatlantyckiego czy zakwestionowanie wiodącej roli USA w stosunkach międzynarodowych; projekty zacieśnienia europejskiej współpracy wojskowej, przedstawiane przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona. Oczekiwania wobec przewodniej roli obu państw na rzecz „nowej ery” integracji na płaszczyźnie militarnej wynikają po pierwsze z braku innych liderów po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, po drugie ze zróżnicowanego podejścia do europejskiej obronności (dla Francji priorytetem jest południowe sąsiedztwo i walka z terroryzmem, Niemcy skłaniają się ku klasycznym wyzwaniom systemu zbiorowej obrony w Europie Wschodniej), co niesie za sobą potencjał wspólnych projektów, które mogą przyciągnąć pozostałe kraje członkowskie. Ponadto współpraca w mniejszej grupie może być lepszym katalizatorem dla dynamiki dalszego pogłębiania integracji<sup>15</sup>. Co więcej, badania opinii publicznej potwierdzają, że

<sup>14</sup> *Europe after Brexit: Unleashed or Undone?*, Centre for European Reform, 15 IV 2016, s. 9, [online] [http://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_euafterBrexit\\_15april16.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_euafterBrexit_15april16.pdf), 28 III 2018.

<sup>15</sup> Zob. C. Major, Ch. Mölling, G. Höltmann, *The Future of the French-German Axis and Its Implications for European Security and Defence*, „UIbrief” 2018, nr 2, [online] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no2.-20182.pdf>, 10 IV 2018; N. Koenig, M. Walter-Franke, *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?*,

Europejczycy w coraz większym stopniu dostrzegają potrzebę silnej UE<sup>16</sup>. W sondażu YouGov przeprowadzonym na zlecenie Munich Security Conference (MSC) w listopadzie 2017 r. 75% respondentów z sześciu dużych państw członkowskich poparło bliską współpracę pomiędzy narodowymi armiami, a tylko 6% zanegowało przyszłą współpracę wojsk w Europie<sup>17</sup>. Kwestie formy kooperacji pomiędzy siłami zbrojnymi państw członkowskich są podobnie postrzegane zarówno przez niemiecką, jak i przez francuską opinię publiczną (por. tab. 1).

Tab. 1. Współpraca pomiędzy siłami zbrojnymi w Europie w 2040 r. – Francja i Niemcy (sondaż YouGov, listopad 2017, w %)

Jak Pana/Pani zdaniem powinna wyglądać współpraca pomiędzy siłami zbrojnymi w Europie w 2040 r.?	Francja	Niemcy
Siły zbrojne w Europie powinny być w pełni zintegrowane i działać pod wspólnym europejskim dowództwem.	21	20
Siły zbrojne w Europie powinny składać się z narodowych armii silnie ze sobą powiązanych, działających razem, i móc zostać rozmieszczone przez pojedyncze państwo w bardzo ograniczonym zakresie.	21	23
Siły zbrojne w Europie powinny składać się z narodowych armii, działających często razem, ale wciąż powinny móc być użyte niezależnie od siebie.	27	28
Nie wiem/nie mam zdania.	24	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *European Defence Report "More European, More Connected, More Capable: Building the European Armed Forces of the Future"*, McKinsey & Company and the Hertie School's Centre for International Security Policy (CISP), s. 20, [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>, 10 IV 2018.

Do wyzwań sukcesu francusko-niemieckiej współpracy wojskowej zalicza się przede wszystkim różnice w: strukturze przemysłu zbrojeniowego, percepcji roli państwa w odniesieniu do jego funkcjonowania, kulturze strategicznej i podejściu do użycia siły w stosunkach międzynarodowych (co determinuje narodowe polityki obronne, głównie w aspekcie broni nuklearnej, europejskiej obronności i integracji, a także całokształt percepcji roli państwa w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>18</sup>). Opubli-

„Policy Paper” 2017, nr 202, [online] <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/france-andgermanyspearheadingaeuropeansecurityanddefenceunion-koenigwalter-jdib-july2017.pdf>, 10 IV 2018.

<sup>16</sup> B. Stokes, R. Wike, J. Poushter, *Europeans Face the World Divided*, Pew Research Center, 13 VI 2016, [online] <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>, 10 IV 2018.

<sup>17</sup> *European Defence Report "More European, More Connected, More Capable: Building the European Armed Forces of the Future"*, McKinsey & Company and the Hertie School's Centre for International Security Policy (CISP), s. 6, [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>, 10 IV 2018.

<sup>18</sup> C. Major, Ch. Mölling, G. Höltmann, *The Future of the French-German Axis...*, s. 4-6; N. Koenig, M. Walter-Franke, *France and Germany...*, s. 5-8; J. Gostkowska, *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i>, 10 IV 2018.

kowany pod auspicjami MSC w listopadzie 2017 r. *European Defence Report* identyfikuje pięć kluczowych kwestii w zakresie przyszłego rozwoju europejskich sił zbrojnych:

- priorytet modernizacji sprzętu w celu likwidacji luki w zakresie połączeń i digitalizacji;
- inwestycje w zwiększenie dostępności istniejącego sprzętu;
- działania na rzecz wspólnego europejskiego planowania i zamówień;
- przyjęcie podejścia zarządzania odgórnego (*top-down*) dla konsolidacji przemysłu obronnego;
- pobudzenie badań i rozwoju w dziedzinie obronności<sup>19</sup>.

Raport stał się podstawą dyskusji MSC European Defence Roundtable, która odbyła się w Berlinie 30 listopada 2017 r. i zgromadziła 50 przedstawicieli europejskich rządów, parlamentów, sił zbrojnych, think tanków i przemysłu zbrojeniowego<sup>20</sup>. Zdaniem autorów raportu UE znajduje się obecnie na rozdrożu. Zmniejszając się europejskie zdolności obronne, przy jednoczesnym wzroście i pomnażaniu zagrożeń dla jej bezpieczeństwa. Należą do nich: *bardziej agresywna* Rosja, niestabilność w Europie Wschodniej, na Bliskim Wschodzie i w Afryce, cyberzagrożenia wrogich rządów i aktorów niepaństwowych. USA wysyłają sprzeczne sygnały dotyczące utrzymania wysokiego poziomu wojskowego wsparcia Europy. Ograniczone zdolności wojskowe potęguje sfragmentaryzowane podejście do problemów obronnych: Europa ma sześć razy więcej typów głównych systemów broni niż Stany Zjednoczone. Kraje forsują narodowy przemysł w wielu projektach obronnych kosztem budowy wspólnych europejskich zdolności, współpracy wojskowej i interoperacyjności<sup>21</sup>.

## FRANCUSKO-NIEMIECKIE INICJATYWY POGŁĘBIANIA EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI OBRONNEJ

Francusko-niemiecka sieć współpracy w dziedzinie obronności obejmuje wiele aspektów<sup>22</sup>. Jej najwyższym forum jest powołana w 1988 r. Francusko-Niemiecka Rada Obrony i Bezpieczeństwa, do której zadań należą m.in.: wspólne opracowywanie inicjatyw, koordynacja w kwestiach europejskiej obronności, polepszanie i pogłębianie współpracy pomiędzy siłami zbrojnymi a przemysłem obronnym. Przykładami wspólnych projektów są powstała w 1987 r. brygada francusko-niemiecka (FGB) i utworzone w 2010 r. Europejskie Dowództwo Transportu Powietrznego (EATC). W kolejnych

<sup>19</sup> *European Defence Report...*

<sup>20</sup> *Die Zukunft der Verteidigungskooperation in Europa – MSC veranstaltet European Defence Roundtable In Berlin*, Munich Security Conference, [online] <https://www.securityconference.de/de/news/article/die-zukunft-der-verteidigungskooperation-in-europa-msc-veranstaltet-european-defence-roundtable-in/>, 10 IV 2018.

<sup>21</sup> *European Defence Report...*, s. 6.

<sup>22</sup> C. Major, Ch. Mölling, *Zwischen Krisen und Verantwortung: Eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik*, „Note du Cerfa” 2015, nr 127, [online] <https://www.ifri.org/de/publications/enotes/notes-cerfa/zwischen-krisen-und-verantwortung-eine-erste-bilanz-der-neuen>, 10 IV 2018.

latach planuje się przeznaczyć 50 mln euro na inwestycje w miejsca stacjonowania francusko-niemieckiej brygady, którą minister von der Leyen nazwała *prekursorem pogłębionej europejskiej integracji sił zbrojnych*<sup>23</sup>.

We wrześniu 2016 r. Niemcy i Francja przedłożyły inicjatywę *odnowy WPBiO*<sup>24</sup>. Mając na uwadze realność militarnych i pozamilitarnych zagrożeń dla państw UE, w dokumencie wzywano do wzmocnienia i pogłębienia europejskiej solidarności i zdolności obronnych. Oba kraje zapowiedziały *konkretne propozycje dla realizacji kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w Unii Europejskiej*<sup>25</sup>. W dokumencie podkreślono m.in. PESCO jako instrument pozwalający na osiągnięcie *prawdziwego postępu we WPBiO*, podjęcie wysiłków na rzecz utworzenia stałej głównej kwatery dowodzenia cywilnymi i wojskowymi operacjami zarządzania kryzysowego WPBiO, a także poszerzenie zakresu wspólnego finansowania wojskowych operacji zarządzania kryzysowego<sup>26</sup>. Dnia 1 czerwca 2017 r. minister obrony obu krajów, Sylvie Goulard i Ursula von der Leyen, potwierdziły dążenie do europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony oraz uzgodniły priorytety dalszej współpracy<sup>27</sup>. Jej przedmiotem miały być dwie kwestie. Pierwsza wiązała się z zaangażowaniem obu krajów na rzecz urzeczywistnienia europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony. Zapowiedziano: stworzenie w 2017 r. w Brukseli centrali dowodzenia dla cywilnych i wojskowych misji zagranicznych; harmonizację procesów planowania dla bezpieczeństwa do końca 2017 r.; utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego oraz wzmocnienie mechanizmu PESCO, postrzeganego jako polityczne ramy prowadzące do europejskiej unii obronnej. Drugą kwestią włączoną do francusko-niemieckiej agendy kooperacji była polityka afrykańska, w szczególności w regionie Sahelu, wsparcie grupy G5-Sahel<sup>28</sup> w budowie własnych sił zbrojnych przez szkolenie i wyposażenie oraz włączenie innych państw członkowskich w tę inicjatywę<sup>29</sup>.

Politycznym sygnałem przejścia przywództwa w projekcie europejskiej obronności przez tandem francusko-niemiecki stał się szczyt obu państw, który odbył się 13 lipca 2017 r.<sup>30</sup> We wspólnej deklaracji opowiedziano się za pogłębioną i polepszoną współpracą

<sup>23</sup> *Vorreiter einer vertieften europäischen Streitkräfteintegration*, Bundesministerium der Verteidigung, 12 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/vorreiter-einer-vertieften-europaeischen-streitkraefteintegration-17976>, 10 IV 2018.

<sup>24</sup> *Erneuerung der GSVP Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*, [online] [http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909\\_DEU\\_FRA\\_EU-Verteidigung.pdf](http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf), 10 IV 2018.

<sup>25</sup> *Tamże*, s. 1.

<sup>26</sup> *Tamże*, s. 3-4.

<sup>27</sup> *Deutsch-französische Zusammenarbeit: Ministerinnen erläutern „künftige...“*, Bundesministerium der Verteidigung, 1 VI 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/mediathek/deutsch-franzoesische-zusammenarbeit--ministerinnen-erlaeuern--kuenftige-schwerpunkte--15176>, 10 IV 2018.

<sup>28</sup> Mali, Mauretania, Burkina Faso, Niger oraz Czad.

<sup>29</sup> *Deutsch-französische Zusammenarbeit...*

<sup>30</sup> C. Major, Ch. Mölling, *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, Zeit Online, 12 VI 2017, [online] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel>, 11 IV 2018.



w ramach WPBiO, która pozwoli UE stać się *prawdziwym, globalnym aktorem*<sup>31</sup>. Priorytetem i decydującym krokiem dla wsparcia *koherencji, kontynuacji, koordynacji i kooperacji* rozwoju europejskich zdolności jest PESCO. W perspektywie długofalowej ta forma współpracy ma umożliwić pełną dyspozycyjność siłami zbrojnymi i w uzupełnieniu do NATO stworzyć podstawy kolektywnej obrony. Francusko-niemieckie propozycje *inkluzywnej i ambitnej PESCO* byłyby bodźcem do szerszego porozumienia państw członkowskich oraz *rdzeniem wiążących zobowiązań, które prowadziłyby bez zwłoki do notyfikacji* oraz pozwoliłyby na zwiększenie przyszłych ambicji PESCO<sup>32</sup>. Podkreślono, że Europejski Fundusz Obronny (EDF) stanowi ważny filar dla integracji europejskiego sektora obronnego. Oba kraje poparły rozporządzenie ustanawiające europejski program rozwoju przemysłowego w obszarze obrony (EDIDP), który pozwoli na uproszczenie ponadgranicznej współpracy, a tym samym przyczyni się do stworzenia synergii i wzmocnienia europejskich zdolności obronnych i strategicznej niezależności Europy. W związku z tym EDF należy powiązać ze skoordynowanym rocznym przeglądem w zakresie obronności (CARD) i stałą współpracą strukturalną (PESCO).

Niemcy i Francja zapowiedziały także dalsze propozycje i projekty w zakresie integracji militarnej, podkreślając również znaczenie wielostronnych ram PESCO. Deklaracja wymienia bilateralne projekty rozwoju zdolności wojskowych, m.in.: budowę następcy obecnych systemów czołgów bojowych i artyleryjskich, powołanie grupy roboczej wysokiego szczebla dla wypracowania wspólnej wizji współpracy zbrojeniowej w obszarze krajowym, opracowanie do 2018 r. planu w zakresie europejskich rozwiązań systemów wywiadu marynarki wojennej, realizację programu Eurodronów wraz z Włochami i Hiszpanią<sup>33</sup>, projekt samolotu bojowego, stworzenie ram współpracy dla kolejnej generacji helikopterów Tiger i program dla taktycznych pocisków balistycznych ziemia–powietrze. Mowa jest również o kooperacji w przestrzeni kosmicznej, współpracy cyfrowej pomiędzy dowództwami cybernetycznymi oraz w zakresie innowacji w obszarze obronności. Francja i Niemcy zobowiązały się do podjęcia prac nad koordynacją swoich wytycznych w zakresie eksportu zbrojeń<sup>34</sup>. Zainicjowano „*alians dla Sahelu*”, który ma prowadzić do stabilizacji i rozwoju regionu jako *jedyna długofalowa i zrównoważona odpowiedź na terroryzm*<sup>35</sup>. Ma on polegać na współpracy z państwami tworzącymi grupę G5-Sahel oraz wsparciu ich sił szybkiego reagowania w zakresie uzbrojenia,

<sup>31</sup> *Deutsch-Französischer Ministerrat*, Paris, 13 VII 2017, s. 24, [online] [https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/\\_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=4](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?__blob=publicationFile&cv=4), 11 IV 2018.

<sup>32</sup> *Tamże*.

<sup>33</sup> *Tamże*, s. 25.

<sup>34</sup> Deklaracja zapowiadała spotkanie ministrów obrony obu państw w celu omówienia postępów w przyjętych działaniach w październiku 2017 r. (*tamże*, s. 26). Niemniej jednak spotkanie Ursuli von der Leyen i nowej minister obrony Francji Florence Parly, poświęcone francusko-niemieckiej współpracy, odbyło się 26 kwietnia 2018 r., przy okazji Międzynarodowych Targów Lotnictwa i Pokazów Lotniczych ILA Berlin Air Show. *Startschuss für neuen deutsch-französischen Kampffjet*, Bundesministerium der Verteidigung, 27 IV 2018, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/startschuss-fuer-neuen-deutsch-franzoesischen-kampffjet--24286>, 27 IV 2018.

<sup>35</sup> *Deutsch-französischer Ministerrat...*, s. 21-23.

infrastruktury i szkoleń. We wrześniu 2017 r. na międzynarodowej konferencji dawców w Berlinie UE zapowiedziała wsparcie w wysokości 50 mln euro dla połączonych sił grupy Sahel<sup>36</sup>. W lutym 2018 r., na kolejnym szczycie poświęconym sytuacji w tym regionie, w którym brało udział 50 państw<sup>37</sup>, Unia podwoiła wartość pomocy<sup>38</sup>.

Na mocy podpisanego 10 kwietnia 2017 r. porozumienia ministrów obrony Francja i Niemcy zobowiązały się do utworzenia do 2021 r. wspólnej jednostki wojskowych samolotów transportowych typu C130J i ustanowienia w Évreux we Francji bilateralnego centrum szkoleniowego. Jak podkreślono w deklaracji, chodzi o stworzenie wspólnej *kultury działania naszych sił powietrznych*<sup>39</sup>. Dnia 18 października 2017 r. w Berlinie podpisano dokument określający podstawy współpracy. Do 2021 r. eskadra ma osiągnąć gotowość operacyjną (*Initial operational capability*), zaś w 2024 r. pełną gotowość (*Full operational capability*). Mimo że trzonem niemieckiego transportu lotniczego ma w przyszłości być A-400M, współpraca ma wypełnić lukę zdolności w transporcie lotniczym, która powstanie po całkowitym wycofaniu C-160 Transall w 2021 r.<sup>40</sup>

W tab. 2 przedstawiono opracowane przez ekspertów Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (DGAP), jednego z czołowych ośrodków doradztwa politycznego w Niemczech, cztery możliwe scenariusze rozwoju „francusko-niemieckiej osi” i jej implikacje dla europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Tab. 2. Scenariusze rozwoju francusko-niemieckiej osi w ramach WPBiO w 2025 r.

	Słaba/pusta oś: nic więcej poza polityką	Zerwana oś: powrót klasycznych niemieckich lub francuskich postaw w stosunku do bezpieczeństwa	Mocna oś: Paryż i Berlin napędzają i wspierają europejską obronę	Zaskakujący scenariusz: szansa na Unię Obronną
Polityka	obustronna dobra wola, ale zasadniczo odmienne kultury	powrót do francuskiej strategicznej autonomii i obniżenie niemieckiej odpowiedzialności	zrozumienie dla innych i wspieranie ich dążeń	stopniowe wycofanie wojsk USA z Europy, niepewność, presja wywierana na WPBiO i współpracę nuklearną pomiędzy Berlinem i Paryżem

<sup>36</sup> *Sicherheit in der Sahelregion: Europa unterstützt G5-Eingreiftruppe*, Bundesministerium der Verteidigung, 20 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/europa-unterstuetzt-g5-eingreiftruppe-18316>, 11 IV 2018.

<sup>37</sup> M.in.: USA, Japonia, Arabia Saudyjska, UE.

<sup>38</sup> *Mehr Geld als erwartet für Sahel-Truppe*, dw.com, 23 II 2018, [online] <http://www.dw.com/de/mehr-geld-als-erwartet-f%C3%BCr-sahel-truppe/a-42709606>, 11 IV 2018.

<sup>39</sup> *Deutsch-französischer Ministerrat...*, s. 27.

<sup>40</sup> *Deutsch-französische Lufttransportkooperation*, Bundesministerium der Verteidigung, 19 X 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutsch-franzoesische-lufttransportkooperation-19036>, 11 IV 2018.

	Słaba/pusta oś: nic więcej poza polityką	Zerwana oś: powrót klasycznych niemieckich lub francuskich postaw w stosunku do bezpieczeństwa	Mocna oś: Paryż i Berlin napędzają i wspierają europejską obronę	Zaskakujący scenariusz: szansa na Unię Obronną
<b>Przemysł</b>	poszukiwanie dialogu przy małych sukcesach	triumf konkurencji pomiędzy przemysłami nad wspólnymi potrzebami	wspólne oferty dla partnerów przy wzrastającej presji na europejskie przedsiębiorstwa	<i>superfuzje</i> przemysłu zbrojeniowego w celu zapobieżenia rosnącej dominacji przemysłu zbrojeniowego USA i Chin
<b>Możliwości</b>	szansa na małe projekty	„Piękna zapada w sen” – utrzymywanie tylko ograniczonej współpracy w zakresie zdolności	nacisk na proces planowania w europejskich ramach i zachęcanie innych do wspólnych projektów	<i>zintegrowanie</i> francuskich i niemieckich odrzutowców zdolnych do przenoszenia głowic nuklearnych
<b>Działania</b>	solidarność w zależności od przypadku	oczekiwanie i odzrucanie, kryzys solidarności	optowanie za bardziej ruchomym zaangażowaniem dla wsparcia Francji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Zachodniej przez Niemcy	przekroczenie granicy pomiędzy bezpieczeństwem a obroną przez Niemcy, odkrycie wartości mediacji konfliktowej przez Francję
<b>Wpływ na europejską obronność</b>	dalsza fragmentacja wysiłków między państwami członkowskimi – powolne cofanie się	załamanie się istniejących struktur, reorganizacja PCZ w <i>minilateralne</i> obozy – zbyt małe, by miały znaczenie; zmniejszanie się zdolności	rozkwit ram europejskiej obronności w równoległe, połączone i umacniające się struktury; UE staje się bardziej moderatorem niż aktorem w obszarze obronności	wzmocnienie UE jako ram współpracy i aktora; więcej wspólnych polityk z wyczuwalnym wpływem

Źródło: C. Major, Ch. Mölling, G. Höltmann, *The Future of the French-German Axis and Its Implications for European Security and Defence*, „UIbrief” 2018, nr 2, s. 10-19, [online] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no2.-20182.pdf>.

## UWAGI KOŃCOWE

Europejski projekt integracyjny znajduje się obecnie na rozdrożu. Rośnie presja do przejścia większej roli i odpowiedzialności przez UE przy jednoczesnym ograniczaniu zdolności i fragmentarycznym podejściu do obronności państw członkowskich.

Francja i Niemcy wspólnie promują wizję europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony, ale mają różne priorytety, od których pogodzenia zależeć będzie jej przyszły kształt. Paryż stawia na pierwszym miejscu utrzymanie dynamiki i reform pogłębiających proces integracji, Berlin – utrzymanie spójności całej Unii, nawet za cenę mniejszej integracji, jak podkreśla Claire Demesmay z DGAP. Umowa koalicyjna pomiędzy CDU/CSU i SPD, podpisana po niemal pięciu miesiącach negocjacji w marcu 2018 r., deklaruje niemieckie zaangażowanie w ramach PESCO i zapowiada stworzenie analogicznych instrumentów w obszarze cywilnego zarządzania kryzysowego, ustanowienie europejskiej unii obronnej oraz podjęcie dalszych kroków na drodze do *armii Europejczyków*. Niewątpliwą zasługą francusko-niemieckiego tandemu jest wybudzenie PESCO – od 2009 r. „śniącej królowej” traktatu lizbońskiego.

## BIBLIOGRAFIA

- Bendiek A., *Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU*, „SWP-Aktuell” 2016, nr 44.
- Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*, NATO, 29 VI 2017, s. 8, [online] [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_06/20170629\\_170629-pr2017-111-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_06/20170629_170629-pr2017-111-en.pdf).
- Deutsch-französische Lufttransportkooperation*, Bundesministerium der Verteidigung, 19 X 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/deutsch-franzoesische-lufttransportkooperation-19036>.
- Deutsch-französische Zusammenarbeit: Ministerinnen erläutern „künftige...“*, Bundesministerium der Verteidigung, 1 VI 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/mediathek/deutsch-franzoesische-zusammenarbeit-ministerinnen-erlaeuern--kuenftige-schwerpunkte--15176>.
- Deutsch-Französischer Ministerrat*, Paris, 13 VII 2017, [online] [https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/\\_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/_Anlagen/2017/07/2017-07-13-abschlusserklaerung-d-f-ministerrat.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- Die Zukunft der Verteidigungskooperation in Europa – MSC veranstaltet European Defence Roundtable In Berlin*, Munich Security Conference, [online] <https://www.securityconference.de/de/news/article/die-zukunft-der-verteidigungskooperation-in-europa-msc-veranstaltet-european-defence-roundtable-in/>.
- Erneuerung der GSVP Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU*, [online] [http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909\\_DEU\\_FRA\\_EU-Verteidigung.pdf](http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf).
- Europe after Brexit: Unleashed or Undone?*, Centre for European Reform, 15 IV 2016, [online] [http://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_euafterBrexit\\_15april16.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_euafterBrexit_15april16.pdf).
- European Defence Report “More European, More Connected, More Capable: Building the European Armed Forces of the Future”*, McKinsey & Company and the Hertie School’s Centre for International Security Policy (CISP), [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/european-defence-report/>.

- Gostkowska J., *Francusko-niemiecki tandem w polityce bezpieczeństwa – interesy i rozbieżności*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, 4 X 2017, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-04/francusko-niemiecki-tandem-w-polityce-bezpieczenstwa-interesy-i>.
- Koenig N., Walter-Franke M., *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?*, „Policy Paper” 2017, nr 202, [online] <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/franceandgermanyspearheadingaeuropeansecurityanddefenceunion-koenigwalter-jdib-july2017.pdf>.
- Major C., *Ziviles Krisenmanagement in der Europäischen Union*, „SWP-Studie” 2012, nr 22.
- Major C., Mölling Ch., *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, Zeit Online, 12 VII 2017, [online] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel>.
- Major C., Mölling Ch., *Zwischen Krisen und Verantwortung: Eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik*, „Note du Cerfa” 2015, nr 127, [online] <https://www.ifri.org/de/publications/enotes/notes-cerfa/zwischen-krisen-und-verantwortung-einer-erste-bilanz-der-neuen>.
- Major C., Mölling Ch., Höltnann G., *The Future of the French-German Axis and Its Implications for European Security and Defence*, „Ulbrief” 2018, nr 2, [online] <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2018/ui-brief-no2.-20182.pdf>.
- Mehr Geld als erwartet für Sahel-Truppe*, dw.com, 23 II 2018, [online] <http://www.dw.com/de/mehr-geld-als-erwartet-f%C3%BCr-sahel-truppe/a-42709606>.
- Munich Security Report 2018: “To the Brink – and Back?”* Foundation, [online] <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/>.
- Müller-Brandeck-Bosquet G., *Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, [w:] *Handbuch zur deutschen Europapolitik*, red. K. Böttger, M. Jopp, Baden-Baden 2016.
- Paterek A., *Problemy i wyzwania kształtowania systemu bezpieczeństwa UE*, [w:] *Zagrożenia i instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer, Kraków 2016.
- Sicherheit in der Sahelregion: Europa unterstützt G5-Eingreiftruppe*, Bundesministerium der Verteidigung, 20 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/europa-unterstuetzt-g5-eingreiftruppe-18316>.
- Smith M.E., *Europe’s Common Security and Defence Policy. Capacity-building, Experiential Learning, and Institutional Change*, Cambridge–New York 2017.
- Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In Defence of Europe*, Prague, 9 VI 2017, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1581\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm).
- Startschuss für neuen deutsch-französischen Kampffjet*, Bundesministerium der Verteidigung, 27 IV 2018, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/startschuss-fuer-neuen-deutsch-franzoesischen-kampffjet--24286>.
- Stokes B., Wike R., Poushter J., *Europeans Face the World Divided*, Pew Research Center, 13 VI 2016, [online] <http://www.pewglobal.org/2016/06/13/europeans-face-the-world-divided/>.

*Vorreiter einer vertieften europäischen Streitkräfteintegration*, Bundesministerium der Verteidigung, 12 IX 2017, [online] <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/vorreiter-einer-vertieften-europaeischen-streitkraefteintegration-17976>.

*Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa. Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, 28 VI 2016, [online] [https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pl\\_version.pdf](https://europa.eu/global-strategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf).

---

**Dr Anna PATEREK**, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, dr nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Jej badania koncentrują się na polityce rozwojowej i europejskiej Niemiec oraz polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

Renata ŚLIWA

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

renatasliwa@gmail.com

## PROCES REGULACJI UNIJNYCH W ŚWIETLE TRAKTATU Z LIZBONY A ISTOTA KONCEPCJI NARZĘDZIA OCENY WPŁYWU

**ABSTRACT** The process of European Union regulation in the light of Treaty of Lisbon and the essence of *Impact Assessment* concept

On the background of the most pressing problems related to the European Union (EU) power legitimization, the Treaty of Lisbon has been treated as the innovative adjustment in the area of legal, political, economic and administrative spectrum of choices. If the significance of the EU is to continue, the investment in the improvement of the legitimization of the EU power through the efficiency needs to be intensified. Through the lenses of the Treaty of Lisbon the administration servant corpus is presented in its role of knowledge production, as well as the stimulation of transparency and participation in the decision processes.

**Keywords:** regulation, *Impact Assessment*, heterogeneity and complexity of European integration, Treaty of Lisbon

**Słowa kluczowe:** regulacja, Ocena Wpływu, heterogeniczność i złożoność integracji europejskiej, Traktat z Lizbony

*Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej.*

Art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

## WPROWADZENIE

Potwierdzone traktatami i ciągłymi deklaracjami przywiązanie polityczne do konstytucyjnych wartości integracji europejskiej (od Wspólnot Europejskich po Unię Europejską) osłabiane jest pojawiającymi się na horyzoncie procesu integracyjnego kryzysami<sup>1</sup>. Ostatniemu towarzyszy kryzys struktur unijnych, pogłębiony na wielu płaszczyznach (gospodarki światowej, polityk narodowych, instytucji europejskich<sup>2</sup>) – nazywany jest wręcz kryzysem spójności. Kryzys 2008 r. zmniejszył możliwość czerpania z potencjału odzwierciedlonego w traktatowych zmianach z Lizbony, nazwanego *nowatorską metodą radzenia sobie ze złożonością*<sup>3</sup>.

Nie ustaje oczekiwanie na odważne kroki w kierunku poważnego zrewidowania obecnego *status quo* procesu integracji, zidentyfikowania czynników tego stanu i wdrożenia koniecznych przedsięwzięć naprawczych. Liczne rozprawy i analizy wskazują na konstytucyjną konieczność dalszej akceptacji jedności w różnorodności<sup>4</sup> i, dla jej utrzymania, wymóg realokowania władzy w ramach struktur integrującej się Europy. Możliwości w tym zakresie upatruje się w ograniczaniu hierarchii i przesuwaniu władzy na niezależne i funkcjonalne zrzeszenia obywateli<sup>5</sup>.

Metoda Oceny Wpływu (Ocena Skutków Regulacji) jest jednym ze stabilizujących się w ramach unijnych struktur rozwiązań instytucjonalnych zabezpieczających pożądany wpływ wprowadzanych regulacji na życie ludności.

Pytanie badawcze niniejszego opracowania brzmi: czy w traktacie z Lizbony (TL) znajduje się uzasadnienie przydatności narzędzia, jakim jest Ocena Wpływu? Celem artykułu jest ukazanie istoty tego narzędzia w kontekście podejścia do integracji europejskiej w TL.

<sup>1</sup> Jako przykłady można wymienić: „kryzys pustego fotela” z 1965 r., dymisję 20 komisarzy Komisji Europejskiej w związku z korupcją w 1999 r., przegrane referendum w sprawie europejskiego traktatu konstytucyjnego we Francji i Holandii w 2005 r. czy kryzys finansowy i fiskalny z 2008 r.

<sup>2</sup> J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014, s. 58.

<sup>3</sup> J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>4</sup> Z. Bauman, *Europa – niedokończona przygoda*, przeł. T. Kunz, Kraków 2012; U. Beck, E. Grande, *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, przeł. A. Ochocki, Warszawa 2009.

<sup>5</sup> W odpowiedzi na wyzwania w poszczególnych obszarach funkcjonalnych UE miałyby powstawać sieci lub kluby zrzeszające przedsiębiorców i polityków. W ich ramach będzie alokowana władza do przeprowadzania formalnych inicjatyw związanych z próbami rozwiązywania problemów o szczególnej dla danej grupy społecznej wadze, w tym z pominięciem unijnych instytucji. G. Majone, *Rethinking European Integration after the Debt Crisis*, „UCL The European Institute Working Paper” 2012, nr 3, s. 22-25; J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*...



Hipotezę artykułu stanowi stwierdzenie, że implementowane z coraz większą intensywnością i polityczną starannością w strukturach instytucjonalnych UE narzędzie Oceny Wpływu ma odzwierciedlenie w prawie przyjętym w TL oraz kryje w sobie potencjał rozwiązań problemów dotyczących społeczeństwa integrowane w ramach Unii Europejskiej.

Struktura artykułu obejmuje cztery rozdziały zasadnicze. Po zarysowaniu wyzwań instytucjonalnych stojących przed służbami administracyjnymi UE ukazano istotę TL jako propozycji dostosowań prawnych, instytucjonalnych i administracyjnych. W dalszej części artykułu przedstawiono koncepcję Oceny Wpływu na tle rozwiązań wniesionych przez TL, a następnie zaprezentowano ją jako możliwe narzędzie kształtowania procesu regulacji opartego na wiedzy, podnoszeniu poziomu partycypacji w procesie prawodawstwa oraz zwiększaniu przejrzystości tego procesu.

W publikacji przyjęto myślenie w kategorii wyłaniania się nowego porządku odpowiadającego złożoności dzisiejszej UE, wymuszającego nowy typ procedur nastawionych nie tylko na kierowanie, lecz także na produkowanie nowej wiedzy. Taki schemat poznawczy zestawiono z postrzeganiem przedmiotowych problemów w kategoriach imperatywu kształtowania przez nadrzędne organy prawotwórcze (międzypaństwowe ciała, którym państwa delegowały pewne kompetencje w zakresie stanowienia prawa) porządku ustrojowego jako podstawy harmonijnego związku między interesem narodowym a interesem europejskim.

## 1. ISTOTA TRAKTATU Z LIZBONY W ŚWIETLE MOŻLIWYCH PRZESUNIĘĆ WŁADZY

Traktat z Lizbony stanowi kolejną od traktatu z Maastricht najszerzej zakreśloną próbę dostosowania zasad funkcjonowania UE do zmieniającego się otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego<sup>6</sup>. Celem wprowadzanych traktatem lizbońskim reform, zapoczątkowanych już wcześniejszymi traktatami, jest *zwiększanie efektywności i legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawa spójności jej działań*<sup>7</sup>.

TL jest swoistą umową rewizyjną, „traktatem reformującym”, dostosowującym funkcjonowanie UE jako organizmu prawnego, którego *zakres kompetencji, struktura oraz mechanizm decyzyjny* leżały w gestii decyzji traktatowych państw członkowskich. Traktat wyróżniało usystematyzowanie oraz powtórzenie postanowień, które nadawały kierunek rozwoju UE, obowiązujących już w ramach funkcjonowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktatu o Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *The Treaty of Lisbon. A Second Look at the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 27 IX 2010, s. 179.

<sup>7</sup> *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wpraw. R. Bujalski, P. Błądzki, Warszawa–Kraków 2008, s. 23, 29, 50.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat zob. J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 111-245; J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu*

TL jest postrzegany jako próba *poszukiwania nowej formuły władzy* w UE, w miejsce tej, która przestała się sprawdzać. Jako polityczno-prawne przedsięwzięcie jest on opisywany w kontekście innowacyjności propozycji łączenia idei porządku i idei wolności<sup>9</sup>, jaką w sobie kryje. W obszarze komunikacji prawno-administracyjno-instytucjonalnej hierarchiczność i dążenie do jednolitości norm i procedur, mające niskie wskaźniki skuteczności, zastępowane są samodzielnym konstruowaniem własnych (krajowych) rozwiązań prawnych w obrębie wyznaczonych traktatowo warunków brzegowych (art. 67 ust. 1 TFUE, art. 2-3 TUE). Traktat lizboński ukazuje UE nie jako system, a jako złożoność<sup>10</sup>. Postrzeżenie kontroli, wyłaniające się na gruncie rozpadu stosowanych wcześniej podejść do operacjonalizacji celów UE, miało przyczynić się do nowej konceptualizacji władzy oraz idei porządku w UE. Przy czym porządek nie jest już utożsamiany z hierarchią, a ma wyłaniać się z chaosu wynikającego z dopasowywania się odmiennych, niespójnych (niepasujących do siebie i często wręcz immanentnie sprzecznych) struktur kulturowych, politycznych czy gospodarczych. Ta innowacyjność TL miała jednocześnie odciążać struktury operacyjne przez odejście od sztywnego biurokracizmu, naznaczonego hierarchicznością i liniowością (art. 2 ust. 5 TFUE)<sup>11</sup>.

Wobec narosłej „złożoności i sieciowości” otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego wyczerpał się potencjał obowiązującego w UE dyktatu ładu hierarchicznego<sup>12</sup>. Niezbędne wydaje się przyjęcie narzędzi regulacji opartych na możliwości wykorzystania zróżnicowanych intensywności obowiązywania norm i odpowiadających tym intensywnościom rozwiązań prawnych w poszczególnych państwach członkowskich<sup>13</sup>. Ta przemiana formuły „władztwa” miałaby być impulsem do wyłaniania się swoistych instytucji i procedur.

TL wyposaża urzędników w dużą niezależność w stosowaniu narzędzi do kontroli podmiotów o sile dominującej, jeśli ich działania naruszają interes wspólnoty państwa UE. Integracji funkcjonalnej została nadana sterowność przez *wieloszczeblowy i wielocentrowy korpus urzędników* (art. 288-292 TFUE). Egzekwują oni prawo poprzez sformalizowane decyzje w wersji wariantowej, ze wskazaniem na skutki decyzji każdej z alternatyw decyzyjnych; akcent kładziony jest na fazę przygotowania decyzji. Takie podejście do administrowania integracji pozwala zwiększać możliwość zbiegania się działań i nie prowadzi do ujednolicania struktur<sup>14</sup>.

z *Lizbony*, Warszawa 2008, s. 29-30; *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 53-54.

<sup>9</sup> J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*, s. 50.

<sup>10</sup> *Taż*, *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa 2012, s. 9.

<sup>11</sup> *The Treaty of Lisbon. A Second Look...*, s. 185, 189.

<sup>12</sup> J. Zielonka, *Unia Europejska. Rekonstrukcja albo śmierć*, „Wszystko Co Najważniejsze” 2016, 17 XI, [online] <https://wszystkocojnajwazniejsze.pl/prof-jan-zielonka-unia-europejska-rekonstrukcja-albo-smierc/>, 10 I 2018; J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*

<sup>13</sup> *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 15 XI 2007, s. 103-104, 146.

<sup>14</sup> C.H. Church, D. Phinnemore, *Understanding the Treaty of Lisbon*, „Romanian Journal of European Affairs” 2010, vol. 10, nr 2, s. 24; *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, red. R. Matarazzo, Roma 2011, s. 12.

W TL procedury to zarówno filary procesu kierowania, jak i generatory nowej wiedzy, wymuszające refleksję aksjologiczną w trakcie wyboru właściwego dla danego państwa i czasu zestawu norm. Nacisk położono nie tylko na samo podjęcie decyzji, lecz także na regulację procesu podejmowania tej decyzji. W ten sposób ujawnia się bezwzględny wymóg nadania procesowi przygotowywania decyzji transparentności informacyjnej (art. 15 TfUE, art. 11 ust. 2 TUE). W zależności od kształtu informacji bazowych efekt decyzyjny jest inny i urzędnik ma być tego świadomy. W ten sposób w traktacie lizbońskim wskazuje się nowe definiowanie władzy. To, co jest porządkiem i oznacza kontrolę, zostaje silnie osadzone na intelektualnych podstawach operowania w sferze zderzania się pozornie wykluczających się wartości, uruchamiania mechanizmów wewnętrznego przygotowania moralnego oraz informacyjnego. Władza i kontrola są legitymowane ich zdolnością do operowania w różnorodności bez jej likwidowania.

Istota TL sprowadza się do stworzenia przestrzeni prawno-instytucjonalnej dla istnienia na równoprawnych zasadach różnych systemów wartości, wielu hierarchii norm, różnych tradycji. Jednoznacznie wskazuje się na zwiększoną rolę sumienia w procesie stanowienia i egzekwowania prawa. Ciężar władzy ma spoczywać na prawie oraz Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który ma możliwość doprecyzowania warunków brzegowych (skarga obywatelska, wskazanie na nieprzestrzeganie standardów obowiązujących w UE) i wymuszenia zmian w prawie krajowym. Władza ma zapewniać nie jednolitość, a bezwarunkową przewidywalność działań – można dokonywać wyboru w obrębie precyzyjnie zarysowanych ograniczeń. Ujęcie takie jest istotne z punktu widzenia roli urzędników jako elementów władzy i kontroli, będących instytucjonalnym gwarantem ciągłości i przewidywalności niezależnie od politycznych rotacji<sup>15</sup>.

## 2. KONCEPTUALIZACJA OCENY WPŁYWU (*IMPACT ASSESSMENT*) W ŚWIETLE ISTOTY ZMIAN WYTYCZONYCH TRAKTATEM Z LIZBONY – ISTOTA MODYFIKACJI STYLU PROCEDOWANIA W REGULACYJNYCH PROCESACH DECYZYJNYCH

Podejście do innowacyjności traktatu lizbońskiego, łączącego idee porządku i wolności, pozostaje komplementarne do ukazywanych już w nauce ekonomii spojrzeń na istotę prawa wolności, która ma sprowadzać się do ustanowienia zasad, istnienia granicy, poza którą jednostka pozostaje wolna i bezpieczna w swoim działaniu<sup>16</sup>.

Duża rola w stanowieniu prawa oddana w ręce korpusu administracyjnego pozostawia jednocześnie istotną rolę w procesie efektywnego regulowania społecznego umocowaniu moralnemu (systemowi wartości) urzędników. Zabiegiem wzmacniającym jest oddziaływanie prawno-instytucjonalne za pomocą presji konstytucyjnej<sup>17</sup>, rozumianej

<sup>15</sup> J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*, s. 20.

<sup>16</sup> F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2006, s. 155.

<sup>17</sup> W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, red. E. Eucken, K.P. Hensel, wpraw. P. Steinbach, przeł. J. Kałużny, Poznań 2005, s. 406.

jako przewidywalna i stabilna proceduralnie reakcja władzy prawodawczej (w tym w ramach władztwa administracyjnego) na uchybienia z zakresu ochrony podstawowych wartości zagwarantowanych konstytucyjnie.

TL można postrzegać jako wprowadzenie swoistej konstytucji w relacjach integrujących się podmiotów państwowych. Jego fundamentem jako *aktu konstytucyjnego*<sup>18</sup> UE miały być zasady działania UE jako organizacji międzynarodowej, z elementami nadającymi dokumentowi traktatowemu właściwości modelu społecznego i gospodarczego, stanowiącego wytyczne do kształtowania zachowań podmiotów. W obszarze gospodarki miały to być składowe działań regulacyjnych podejmowanych wobec konsumentów i przedsiębiorców jako ramy ich postępowania<sup>19</sup>. Przez pryzmat szczególnej roli polityki pieniężnej, stabilności polityki budżetowej państw członkowskich oraz w świetle obowiązujących art. 101-108 TFUE zauważalna pozostaje w traktatach unijnych myśl ordoliberalna<sup>20</sup>, budująca koncepcje siły gospodarczej UE<sup>21</sup>. Polityka państwa nie może nigdy ograniczać konkurencji, w swojej funkcji regulacyjnej jednak musi rozpoznawać szkodliwy wpływ danego zjawiska gospodarczego (praca kobiet czy dzieci, wypuszczanie zanieczyszczeń środowiskowych itp.), a następnie zakreślać poprzez akty prawne wyraźną granicę swobodnego postępowania podmiotu<sup>22</sup>. Promowana przez Waltera Euckena idea koncentruje się na wspomaganium w rozwoju spontanicznych sił ludzkich, ale jednocześnie wykazuje troskę o ukierunkowanie tych sił tak, aby nie zwracały się one przeciwko interesowi wspólnoty. Uruchomienie działania takich mechanizmów jest postrzegane jako naturalnie właściwe funkcjom ukrytym jedynie w ustroju gospodarczym<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Wielu uważa to określenie za przesadzone, choć dokument jest inspirowany traktatem konstytucyjnym. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony...*, s. 29, 43-45; *Traktat lizboński: wprowadzenie*. [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0033>, 31 I 2018.

<sup>19</sup> W obszarze konstytuowania zachowań gospodarczych ujawnia się szczególna rola KE w jej prawie do nadzorowania wypełniania wymogów europejskich przez państwa członkowskie oraz koncentrowania się wokół wspólnych celów. Przestrzeganie ograniczeń ekspansji fiskalnej, wzmocnienie polityki walutowej UE, definicja wspólnej polityki pieniężnej, szczególna rola kontroli budżetowych podstaw polityki państw członkowskich (deficyty budżetowe i długi publiczne w ramach paktu stabilności i wzrostu) oraz polityki pieniężnej z jej rolą w zakresie utrzymywania stabilności cen oraz pogłębionej polityki pieniężnej w Eurogrupie, w tym wzmocnienie instytucjonalne w postaci uznania EBC za jedną z instytucji UE z uprawnieniami PE do zmiany jego statutu, stanowią filary konstytuujące gospodarczy proces integracyjny w ramach UE. *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010; *Traktat lizboński: wprowadzenie...*

<sup>20</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej*, Bruksela, 8 X 2010, KOM(2010) 543.

<sup>21</sup> Jakkolwiek trwanie konfliktu między dążeniami do ideału wolności społecznej a pewną formą dyktatu ustrojowego na rzecz wprowadzenia i utrzymania tej wolności, w tym ograniczania władzy gospodarczej, wydaje się nie do uniknięcia, również w odsłonach wymuszanych przez otoczenie. W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej...*, s. 427.

<sup>22</sup> *Tamże*, s. 343.

<sup>23</sup> *Tamże*.

Łączenie idei wolności i porządku w kontekście silnego akcentowania potrzeby ustroju pozostaje istotnie skoncentrowane na kierowaniu prac dostosowawczych, aby broniąc wartości konstytucyjnych, neutralizować wpływ czynników destrukcyjnie oddziałujących na tworzony system. Procesy dostosowawcze w ramach granic wyznaczanych przez niezbywalne wartości, oddane w ręce aparatu administrującego system, miałyby permanentnie monitorować korzyści i szkody wynikające lub mogące wyniknąć z podejmowanych aktywności regulotwórczych. Ten proces rozpoznawania negatywnych i pozytywnych elementów wpływu poszczególnych interwencji publicznych miałyby bronić podstawowych wartości w duchu gwarantowania wolności indywidualnego działania.

W kontekście tych rozważań można dostrzec potencjał narzędzia, jakim jest Ocena Wpływu, tkwiący w przesuwaniu się władztwa publicznego z rządu na produkcję wiedzy. Istota oceny wpływu leży w jej funkcjonalności nie tyle w obszarze rządu, ile aktualizowania wiedzy na potrzeby rozeznawania ułomności konkurencji czy ogólnie niedoskonałości interwencji publicznych. Ocena Wpływu jest procedurą wyposażoną w siłę nadawania procesowi rozpoznawalności negatywnych skutków działania rynku, ciągłości (korpus urzędników regulacji publicznej), profesjonalności, wiarygodności, przewidywalności. Jest także metodą zwiększania partycypacji oraz transparentności w procesach regulacyjnych. Podejście to jest naznaczone systemowością w krytycznej ocenie pozytywnych i negatywnych efektów proponowanych oraz istniejących regulacji, jak również alternatywnych rozwiązań nieregulacyjnych. Stanowi filar tzw. podejścia opartego na dowodach w procesie tworzenia polityk.

Właściwy dla danych uwarunkowań systemowy charakter tego typu ram regulacyjnych stanowi podstawy do zagwarantowania efektywnych i skutecznych regulacji w szybko zmieniającym się i złożonym otoczeniu.

### 3. OCENA WPŁYWU JAKO ODPOWIEDŹ NA TRAKTATOWE ZAPOTRZEBOWANIE NA WIEDZĘ, TRANSPARENTNOŚĆ, PARTYCYPACJĘ W PROCESIE STANOWIENIA REGULACJI

Ocena Wpływu jest jednym z instrumentów realizacji agendy Komisji Europejskiej *Better Regulation*, skoncentrowanej na poszukiwaniu efektywnego sposobu projektowania i ewaluowania unijnych polityk i regulacji.

Dokumenty, które stanowią obraz rozwoju idei *inteligentnych regulacji*, są podstawą do formułowania przesłanek i działań podejmowanych przez Komisję Europejską odpowiedzialną za efekty podejmowanych rozwiązań<sup>24</sup>.

Zasadniczymi celami Oceny Wpływu mają być: dostarczanie wiedzy, podnoszenie partycypacji i zapewnianie otwartości.

<sup>24</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union"*, 16 III 2005, COM(2005) 97, SEC(2005) 175; European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 VI 2005, SEC(2005) 791; *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 XI 2001; *Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom*, Bruksela, 14 IX 2016, COM(2016) 615 i inne.

### Produkowanie wiedzy (art. 197 ust. 1 i 2 TfUE)

Ocena Wpływu to element procesu regulacyjnego, umożliwiający przesunięcie „wahadła regulacyjnego” od zasady przezorności, zapobiegania czy ostrożności (rozległa adopcja miar nastawionych na neutralizowanie niebezpieczeństw w różnych obszarach ryzyka regulacji – np. żywność modyfikowana genetycznie, zmiany klimatyczne, chemikalia) do regulacji ryzyka opartego na dowodach<sup>25</sup>. Ocena Wpływu dostarcza argumentów na rzecz podejmowania lub niepodejmowania ingerencji przez unijnych decydentów politycznych. Jej przygotowanie przed implementacją danej regulacji ugruntowuje empirycznie działania władz publicznych i wzmacnia proces świadomego wdrażania polityk unijnych, obiektywizuje działania polityczne, strukturyzuje polityki w kategoriach nakładów i efektów na podstawie wiedzy specjalistycznej. Głównym celem procesu decyzyjnego ma być nie tyle optymalizacja efektywności, ile poprawa poziomu wiedzy dostępnej do podejmowania decyzji politycznych.

### Partycypacja (art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 2 TUE)

Ocena Wpływu jest postrzegana jako wewnętrzny proces „uczenia się polityki”, który ma dostarczać pewne ramy, umożliwiające strukturyzowanie polityk w kategoriach nakładów i efektów. Wewnętrzne rozpowszechnienie wiedzy jest etapem niezbędnym do osiągnięcia racjonalności proceduralnej – idee nie powinny być rozpatrywane w izolacji, ale łączone z innymi odpowiednimi ideami, aby zobaczyć, jak spójnie współistnieją<sup>26</sup>. Ocena Wpływu może być definiowana jako: klucz do zastosowania kwestii identyfikacyjnych w działaniu regulacyjnym, rozpoznawanie celów regulacji, branie pod uwagę wszystkich alternatyw regulacyjnych, w tym braku działania regulacyjnego. Zwiększa się udział stron, na które może potencjalnie lub faktycznie oddziaływać podejmowana aktywność regulacyjna. Strony te współuczestniczą w kształtowaniu polityki i prawodawstwa poprzez możliwość wypowiedzi na temat: działań i wstępnych ocen skutków przedstawianych przez Komisję, oceny skutków sporządzanych przez Komisję do danego wniosku ustawodawczego, wniosków ustawodawczych zatwierdzonych przez Komisję, projektów aktów prawnych, oceny efektywności obowiązujących przepisów i polityki, kierunków doskonalenia istniejącego prawa<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> J.B. Wiener, *Better Regulation in Europe*, „Current Legal Problems” 2006, vol. 59, s. 448, 460, 480, 517.

<sup>26</sup> G. Majone, *Risk Regulation in the European Union: Between Enlargement and Internationalization*, Florence 2003, [cyt. za:] K. Arrow, *The Economic Implications of Learning by Doing*, „Review of Economic Studies” 1962, vol. 29, nr 3, s. 155-173, [online] <https://doi.org/10.2307/2295952>; J. Torriti, R. Löfstedt, *The First Five Years of the EU Impact Assessment System: a Risk Economics Perspective on Gaps between Rationale and Practice*, „Journal of Risk Research” 2012, vol. 15, nr 2, s. 174, [online] <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.634512>.

<sup>27</sup> Obywatele państwa UE są zapraszani do wypowiedzenia się poprzez strony: [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en); <https://ec.europa.eu/info/consultations>; [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en), 20 I 2018.

**Transparentność (art. 15 TfUE, art. 1 TUE, art. 10-11 TUE)**

Zagwarantowanie przejrzystości podejmowanych działań regulacyjnych wynika bezpośrednio z partycypacyjnego charakteru procesu regulacji opartej na dowodach. Obejmuje ono również przygotowanie raportu z oceny wpływu, komunikowanego i konsultowanego z interesariuszami wprowadzanej inicjatywy zarówno we wstępnej fazie tworzenia oceny wpływu, jak i po przedstawieniu przez Komisję finalnej propozycji legislacyjnej wraz z raportem oceny wpływu<sup>28</sup>.

Ocena Wpływu jest jednocześnie zabezpieczeniem dla stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności (art. 5 TUE) w przeprowadzaniu ingerencji władz unijnych.

**ZAKOŃCZENIE**

Traktat lizboński wskazał na Unię Europejską jako na wspólnotę państw identyfikowalnych nie przez *wspólny dla wszystkich zestaw wartości, które chciałoby się maksymalizować*, ale przez *akceptowalne przez wszystkich ograniczenia*<sup>29</sup>. Zatem wspólnota urzędników, a nie wspólnota obywateli jest przez TL ukazywana jako faktyczna baza realizowania (się) priorytetów unijnej polityki<sup>30</sup>. Na tle znaczącej roli procesów regulacji w integrowaniu krajów UE Ocena Wpływu, narzędzie stosowane w KE od 2003 r., jest obiecującym elementem procesu usprawniania funkcjonalności instytucjonalnej UE. Podejmowanie kolejnej próby zrewitalizowania tego narzędzia poprzez zadania przypisane Grupie Zadaniowej ds. Zasad Pomocniczości, Proporcjonalności i „Robić mniej, ale Efektywniej”<sup>31</sup> może wskazywać, że ma ono moc udzielenia sprawności regulacyjnej w strukturach UE.

**BIBLIOGRAFIA**

- Arrow K., *The Economic Implications of Learning by Doing*, „The Review of Economic Studies” 1962, vol. 29, nr 3, [online] <https://doi.org/10.2307/2295952>.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Bauman Z., *Europa – niedokończona przygoda*, przeł. T. Kunz, Kraków 2012.

<sup>28</sup> European Commission, *Latest Initiatives*, [online] [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en#latest-initiatives](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en#latest-initiatives), 15 I 2018.

<sup>29</sup> Jadwiga Staniszkis wskazuje na założenia TL negujące możliwość stworzenia wspólnej dla wszystkich państw członkowskich wykładni, którą kraje chciałyby wprowadzić w życie w maksymalnym stopniu. J. Staniszkis, *Antropologia władzy...*, s. 100.

<sup>30</sup> *Tamże*, s. 99.

<sup>31</sup> European Commission, *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently*, [online] [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en), 20 II 2018.

- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, przeł. A. Ochocki, Warszawa 2009.
- Church C.H., Phinnemore D., *Understanding the Treaty of Lisbon*, „Romanian Journal of European Affairs” 2010, vol. 10, nr 2.
- Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, red. R. Matarazzo, Roma 2011.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, red. E. Eucken, K.P. Hensel, wpraw. P. Steinbach, przeł. J. Kałużny, Poznań 2005.
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, “Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union”*, 16 III 2005, COM(2005) 97, SEC(2005) 175.
- European Commission, *Consultations*, [online] <https://ec.europa.eu/info/consultations>.
- European Commission, *Have Your Say*, [online] [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en).
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 VI 2005, SEC(2005) 791.
- European Commission, *Latest Initiatives*, [online] [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en#latest-initiatives](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en#latest-initiatives).
- European Commission, *Lighten the Load*, [online] [http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en).
- European Commission, *Task Force on Subsidiarity, Proportionality and Doing Less More Efficiently*, [online] [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en).
- Hayek F.A. von, *Konstytucja wolności*, przeł. J. Stawiński, Warszawa 2006.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej*, Bruksela, 8 X 2010, KOM(2010) 543.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Lepsze stanowienie prawa: silniejsza Unia dzięki lepszym wynikom*, Bruksela, 14 IX 2016, COM(2016) 615.
- Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010.
- Majone G., *Rethinking European Integration after the Debt Crisis*, „UCL The European Institute Working Paper” 2012, nr 3.
- Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*, 13 XI 2001.
- Prawo Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu UE, traktat o UE, karta praw podstawowych UE, inne*, stan prawny na 15 II 2017 r., oprac. L. Krzyżanowski, Bielsko-Biała 2017.
- Staniszki J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Warszawa 2009.
- Staniszki J., *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa 2012.
- The Treaty of Lisbon. A Second Look at the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 27 IX 2010.
- The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT, EPC, 15 XI 2007.
- Torriti J., Löfstedt R., *The First Five Years of the EU Impact Assessment System: a Risk Economics Perspective on Gaps Between Rationale and Practice*, „Journal of Risk Research” 2012, vol. 15, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/13669877.2011.634512>.



- Traktat lizboński. Wprowadzenie*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0031>.
- Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wybór i wpraw. R. Bujalski, P. Błądzki, Warszawa–Kraków 2008.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Wiener J.B., *Better Regulation in Europe*, „Current Legal Problems” 2006, vol. 59.
- Zielonka J., *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.
- Zielonka J., *Unia Europejska. Rekonstrukcja albo śmierć*, „Wszystko Co Najważniejsze” 2016, 17 XI, [online] <https://wszystkocojnajwazniejsze.pl/prof-jan-zielonka-unia-europejska-rekonstrukcja-albo-smierc/>.

---

**Dr Renata ŚLIWA**, doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Autorka blisko 50 publikacji, m.in. na temat ładu regulacyjnego, przemian strukturalnych w Polsce, nowej ekonomii instytucjonalnej, ordoliberalizmu.



**Przemysław TACIK**

Uniwersytet Jagielloński

[przemyslaw.tacik@gmail.com](mailto:przemyslaw.tacik@gmail.com)

## OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ PO TRAKTACIE Z LIZBONY – PRÓBA BILANSU

### ABSTRACT

**Fundamental rights protection in the European Union after the Treaty of Lisbon: An appraisal**

The paper attempts to provide an appraisal of the ten years that passed since the adoption of the Treaty of Lisbon in the context of fundamental rights protection. The Lisbon Treaty introduced some major reforms in this field: (1) the new declaration of EU's values (Art. 2 TUE), (2) granting binding force to the Charter of Fundamental Rights and (3) imposition of the EU's obligation to accede to the ECHR. Results of these reforms are ambiguous. On the one hand, the number of references to the CFR in the CJEU's jurisprudence significantly increased, while the Charter was used for the first time to declare invalidity of an act of secondary law. On the other hand, the EU's accession to the ECHR – after initial successes of the negotiation process – was blocked by the Opinion 2/13 of the CJEU and it is hardly possible that it will happen in the envisageable future. Moreover, currently the EU struggles with an anti-European and populist wave which erodes the authority of fundamental rights protection.

**Key words:** fundamental rights, Treaty of Lisbon, EU accession to the ECHR, Charter of Fundamental Rights, the ECHR

**Słowa kluczowe:** prawa podstawowe, traktat z Lizbony, przystąpienie UE do EKPCz, Karta praw podstawowych, EKPCz

Z symbolicznego punktu widzenia w perspektywie rozwoju ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej Traktat z Lizbony (TL)<sup>1</sup> może zasadnie wydawać się aktem o wyjątkowym znaczeniu, porównywalnym jedynie z traktatem z Maastricht (TUE)<sup>2</sup>. Dziedzictwo Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TK)<sup>3</sup> zostało zachowane także w zakresie praw człowieka. Jakkolwiek obecnie obowiązujące unijne prawo pierwotne nie ma waloru jednolitości, który posiadał TK, to jednak w opracowanej w 2007 r. Karcie praw podstawowych (KPP)<sup>4</sup> zyskało ono po raz pierwszy bezpośrednio wiążący katalog praw człowieka. Wraz z uporządkowaniem aksjologii Unii oraz nałożeniem na nią obowiązku przystąpienia do Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPCz)<sup>5</sup> traktat z Lizbony dokonał przełomu, którego oczekiwano od dawna<sup>6</sup>.

Jeśli jednak spojrzeć na TL z perspektywy 10 lat, które upłynęły od jego przyjęcia, sukces na płaszczyźnie symbolicznej może zdawać się nieco zwodniczy. Wykorzystanie instrumentarium prawnego wprowadzonego przez TL wciąż napotyka trudności, podczas gdy bilans akcesji UE do EKPCz nie sposób – przynajmniej do tej pory – ocenić inaczej niż jako serii umiarkowanych sukcesów przeciętych trudnym do przewyższenia niepowodzeniem<sup>7</sup>. Prócz nie w pełni zrealizowanego dziedzictwa Traktatu z Lizbony Unia musiała się też zmierzyć z nowymi wyzwaniem, które zmusiły ją do odsunięcia na boczny tor ambitniejszych zamierzeń w dziedzinie praw podstawowych. Mimo to na płaszczyźnie prawa pochodnego oraz praktyki udało się rozbudować pewne instrumenty ochrony. Bilans 10 lat po przyjęciu traktatu z Lizbony – o ile w prawie unijnym jest to czas wystarczający, by wypowiedać się autorytatywnie – jest więc co prawda niejednoznaczny, lecz umiarkowanie optymistyczny. Niniejszy artykuł będzie próbą oceny tego twierdzenia.

## NOWOŚCI TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO W ZAKRESIE OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH

W zakresie prawa pierwotnego traktat z Lizbony wprowadził trzy podstawowe zmiany dotyczące ochrony praw podstawowych: (1) nowy art. 2 TUE deklarujący wartości stanowiące wyznacznik działania Unii, (2) nadanie Karcie praw podstawowych mocy

<sup>1</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską podpisanym w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE C 2007, nr 306.

<sup>2</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. WE C 1992, nr 191.

<sup>3</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE C 2004, nr 310.

<sup>4</sup> *Karta praw podstawowych*, Dz.U. UE C 2007, nr 303.

<sup>5</sup> *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, ETS No. 005, 3 XI 1950.

<sup>6</sup> Por. L.S. Rossi, *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne*, [w:] *Che-mins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, red. G. Cohen-Jonathan, V. Constantinesco, Paris 2010, s. 610.

<sup>7</sup> Zob. P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

wiążącej oraz (3) nałożenie na Unię obowiązku przystąpienia do EKPCz wraz z materialną inkorporacją Konwencji do prawa pierwotnego.

Spośród nich pierwsza ma bez wątpienia najbardziej symboliczny charakter. Artykuł 2 TUE po TL ostatecznie zamyka lukę aksjologiczną istniejącą w prawie pierwotnym od lat 50. XX w. i jednoznacznie wskazuje na godność człowieka i poszanowanie praw człowieka jako podstawy działania Unii: *Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.* Wraz z art. 3 ust. 1 TUE, który spaja wartości z celami Unii, przepis ten zakotwicza ochronę praw podstawowych w kluczowym miejscu traktatów. Wbrew swojemu symbolicznemu charakterowi art. 2 TUE nie jest tylko ornamentem: bezpośrednio powiązany jest z nim mechanizm sankcyjny z art. 7 TUE.

Drugą – i zapewne najbardziej fundamentalną – innowacją TL jest zrównanie KPP z traktatami co do ich mocy wiążącej. Dzięki temu rozwiązaniu dawniejsze spory o możliwość stosowania Karty w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>8</sup> zostały jednoznacznie przecięte. Obecnie Unia posiada nowoczesny, a przede wszystkim wiążący katalog praw podstawowych.

Reforma trzecia polega natomiast na nałożeniu przez nowy art. 6 ust. 2 TUE obowiązku przystąpienia do EKPCz<sup>9</sup>. Nie wnikając w spory co do jego charakteru<sup>10</sup>, trzeba podkreślić, że choć nie jest on tożsamy z przystąpieniem, to jednak powinien do niego jak najszybciej doprowadzić. W rezultacie akcesji Konwencja wiązać będzie Unię na płaszczyźnie prawa międzynarodowego, a sama UE będzie mogła występować przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jako pełnoprawna strona. W cieniu sformułowania tego obowiązku dokonał się jednocześnie proces określany jako „materialna inkorporacja” EKPCz do prawa pierwotnego UE<sup>11</sup>, a to z racji art. 52 ust. 3 KPP, ustanawiającej Konwencję obowiązkowym wzorcem interpretacji przy stosowaniu Karty. Wyjaśnienia do KPP doprecyzowują również, że Konwencja stosowana na mocy art. 52 ust. 3 KPP do wykładni Karty musi być interpretowana w świetle orzecznictwa ETPCz. Można więc powiedzieć, że traktat z Lizby zapewnia Konwencji o wiele

<sup>8</sup> J. Dutheil de la Rochère, *La place de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans la Constitution européenne*, [w:] *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme. Actes du colloque des 13 et 14 mars 2003 organisé à la Sorbonne par le Centre de droit européen (CDE) et le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CRDH)*, red. G. Cohen-Jonathan, J. Dutheil de La Rochère, Bruxelles 2003, s. 230.

<sup>9</sup> Zob. R. Baratta, *Accession of the EU to the ECHR: The Rationale for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, nr 5, s. 1305.

<sup>10</sup> Zob. P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej...*, s. 260-266.

<sup>11</sup> Zob. P. Gragl, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Oxford–Portland 2013, s. 61; W. Weiß, *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon*, „European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, nr 1, s. 67, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S157401961110005X>.

donioślejsze miejsce w prawie unijnym, niż wynikałoby to z samego art. 6 ust. 3 TUE – jakkolwiek nadal, do chwili akcesji, nie ustanawia jej bezpośredniego obowiązywania.

## FUNKCJONOWANIE REFORM TL W ZAKRESIE PRAW PODSTAWOWYCH

Patrząc z perspektywy już ponad 10 lat od przyjęcia traktatu z Lizbony, bilans trzech podstawowych reform uznać trzeba za niejednoznaczny.

Niewątpliwie największym sukcesem jest funkcjonowanie KPP jako części prawa pierwotnego – przede wszystkim w orzecznictwie TS UE. Skok liczby odniesień do niej jest wyraźnie zauważalny; Karta znalazła w analizach Trybunału stałe miejsce<sup>12</sup>. Co więcej, pokazała ona swoją doniosłość nie tylko jako wzorzec interpretacji, ale i podstawa stwierdzenia nieważności aktu prawa pochodnego. W przełomowym wyroku dotyczącym tzw. Dyrektywy o zatrzymywaniu danych (Data Retention Directive)<sup>13</sup>, wydanym w 2014 r.<sup>14</sup>, Trybunał stwierdził nieważność całego aktu z uwagi na przekroczenie przez prawodawcę standardów wyznaczonych kilkoma przepisami KPP. Podkreślić przy tym trzeba, że Trybunał odwołał się – całkiem obszernie – do orzecznictwa swojego strasburskiego partnera, choć bez bezpośredniego powołania art. 52 ust. 3 Karty<sup>15</sup>. Jakkolwiek więc unijny system ochrony praw podstawowych nadal nie jest wyposażony w odrębną skargę dotyczącą naruszeń tych praw – a skarżący bazować muszą na nie zawsze dostępnych środkach w postaci skargi o stwierdzenie nieważności (art. 264 ust. 4 TFUE)<sup>16</sup> oraz pytań prejudycjalnych sądów – to jednak wzrost zakresu oddziaływania Karty jest niewątpliwym sukcesem.

Jedyne zastrzeżenie, którym trzeba opatrzyć tę optymistyczną konstatację, dotyczy zakresu zastosowania KPP. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty znajduje ona zastosowanie do instytucji i organów Unii, natomiast do państw członkowskich – *wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii*. Ta ostatnia formuła była przedmiotem początkowych wahań ze strony Trybunału, który traktował ją jako celowe zawężenie przez traktodawców swej poprzedniej doktryny dotyczącej zakresu zastosowania unijnej ochrony

<sup>12</sup> G. de Búrca, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, vol. 20, nr 2, s. 169, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1023263X1302000202>.

<sup>13</sup> *Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE*, Dz.U. UE L 2006, nr 105.

<sup>14</sup> Wyrok TS z 8 IV 2014 r. w sprawie *Digital Rights Ireland Ltd vs. Minister for Communications, Marine and Natural Resources et al. oraz Kärntner Landesregierung et al.*, sygn. pol. C-293/12 i C-594/12.

<sup>15</sup> *Tamże*, § 35, 47, 54-55.

<sup>16</sup> Zob. M. Jaeger, *L'accès des personnes physiques ou morales à la justice: les premières interprétations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE*, [w:] *L'Europe des droits fondamentaux. Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, red. L. Weitzel [i in.], Paris 2013, s. 91-128.

praw podstawowych<sup>17</sup>. Dopiero w wyroku w sprawie *Akerberg Fransson*<sup>18</sup> TS UE uznał, że Karta stosuje się zawsze, *gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii*<sup>19</sup>, choćby i w sposób z tym prawem niezwiązany bezpośrednio.

Mimo tej wykładni to właśnie zakres zastosowania prawa unijnego – a więc i Karty – pozostaje główną bolączką systemu ochrony praw podstawowych w UE. Podział kompetencji pomiędzy Unię a państwa sprawia, że niejednokrotnie pewne obszary działalności tych ostatnich – nawet pozostających w orbicie zastosowania prawa UE – wypadają spod zakresu oddziaływania Karty i kontroli TS UE. Wymownym przykładem tej słabości jest sprawa *X i X vs. Państwo belgijskie*<sup>20</sup>, w której Trybunał musiał się zmierzyć z pytaniem, czy art. 3 EKPCz, art. 4 KPP oraz art. 33 Konwencji genewskiej o statusie uchodźcy z 1951 r. znajdują zastosowanie do rozpatrzenia, przy zastosowaniu schengenckiego kodeksu wizowego, wniosku osób narodowości syryjskiej, które ubiegały się w konsulacie Belgii w Libanie o belgijską wizę krajową, by następnie – po planowanym przybyciu do Belgii – ubiegać się tam o status uchodźcy. Trybunał przyjął, że sytuacja taka – mimo powołania przepisu aktu prawa unijnego przewidującego wyjątek o charakterze humanitarnym – jest objęta prawem krajowym, a więc nie mają do niego zastosowania unijne normy ochrony praw podstawowych<sup>21</sup>. Ów wyrok, będący wyrazem chęci zachowania spójności systemu dublińskiego, pokazał jednak, że zakres zastosowania prawa UE – a więc i Karty – może być interpretowany wąsko ze szkodą dla poszanowania praw człowieka.

Jeśli chodzi o drugą z reform, związaną z kodyfikacją wartości Unii, to jej skutki są z natury rzeczy bardziej symboliczne niż wymierne. W szczególności art. 2 TUE w zakresie, w jakim dotyczy praw człowieka, nie został powołany jako podstawa do wszczęcia procedury z art. 7 TUE. Skierowany do Rady wniosek KE z 20 grudnia 2017 r. w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka naruszenia przez RP wartości z art. 2 TUE zdecydowanie koncentruje się na zagrożeniach dla praworządności, nie zaś praw podstawowych<sup>22</sup>. Jedyne Parlament Europejski w poświęconej Polsce rezolucji starał się powołać art. 2 TUE dla ochrony tych ostatnich, odwołując się do KPP i EKPCz<sup>23</sup>. Jednakże fakt, że art. 7 TUE jako mechanizm wymuszający przestrzeganie art. 2 TUE

<sup>17</sup> K. Lenaerts, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, nr 3, s. 385-386, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S1574019612000260>.

<sup>18</sup> Wyrok TS UE z 26 II 2013 r. w sprawie *Åklagaren vs. Hans Akerberg Fransson*, sygn. C-617/10.

<sup>19</sup> *Tamże*, § 21.

<sup>20</sup> Wyrok TS UE z 7 III 2017 r. w sprawie *X i X vs. État belge*, sygn. C-638/16 PPU.

<sup>21</sup> *Tamże*, § 44-51.

<sup>22</sup> European Commission, *Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland*, Brussels, 20 XII 2017, COM(2017) 835 final, [online] [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=49108](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49108), 25 III 2018.

<sup>23</sup> European Parliament, *Resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2016/2774(RSP)), pkt F, U, W, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2FTA%2FBP8-TA-2016-0344%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>, 25 III 2018.

w obszarze praw podstawowych nie został jak dotąd zastosowany, naturalnie nie tylko nie świadczy o jego nieskuteczności (ani tym bardziej o czysto symbolicznym wymiarze art. 2 TUE), lecz o tym, że jak dotąd nie doszło do bardzo poważnego i systemowego naruszenia praw podstawowych w państwach Unii.

Podobnie ostatnie orzecznictwo TS UE wskazuje na oszczędne stosowanie art. 2 TUE – i to przede wszystkim w zakresie, w jakim deklaruje on rządy prawa jako wartość Unii, nie zaś jest zakotwiczeniem ochrony praw podstawowych<sup>24</sup>. Artykuł 2 TUE ma jednak istotne znaczenie w odniesieniach, które czynią do niego niektóre akty prawa pochodnego, przede wszystkim decyzja ramowa o europejskim nakazie aresztowania<sup>25</sup> (motyw 10). W tym zakresie został on użyty również przez TS UE<sup>26</sup>.

Jeśli chodzi natomiast o trzecią z podstawowych reform TL, przyznać trzeba, że projekt akcesji zakończył się nieoczekiwanym fiaskiem. Traktat z Lizbony przewidywał (w Protokole dodatkowym nr 8), że przystąpienie musi nastąpić na podstawie osobnej umowy, która ureguluje m.in. zagadnienia wynikające ze specyficznej pozycji UE jako organizacji międzynarodowej w strasburskim systemie kontrolnym. Negocjacje podjęto wkrótce po wejściu w życie TL (2010)<sup>27</sup>. Ostatecznie odbyły się one w dwóch turach, przedzielonych przygotowaniem pierwszego projektu umowy akcesyjnej i skonsultowaniem go z tymi państwami członkami Rady Europy, które wyrażały obiekcje co do osiągniętego kompromisu<sup>28</sup>. Ostatecznie w 2013 r. opracowano drugi projekt umowy akcesyjnej<sup>29</sup>, który – pomimo raczej mało ambitnych rozwiązań – wydawał się stanowić solidną podstawę kompromisu dotyczącego przystąpienia.

Zgodnie z przewidywaniami i postulatami doktryny Komisja Europejska wystąpiła do TS UE o wydanie opinii w przedmiocie zgodności tej umowy z traktatami. Ku zaskoczeniu większej części komentatorów w grudniu 2014 r. Trybunał wydał opinię negatywną<sup>30</sup>, wskazując na 10 punktów, w których drugi projekt umowy miał nie spełniać wymagań traktatowych. Zostały one przez TS UE sformułowane w sposób częstokroć zdawkowy i niejednoznaczny, a co więcej wymogi, które zdawały się

<sup>24</sup> Zob. wyrok TS UE z 27 II 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, sygn. C-64/16, § 30; postanowienie TS UE z 20 XI 2017 r. w sprawie *Komisja Europejska vs. Polska*, sygn. C-441/17 R, § 102.

<sup>25</sup> *Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW)*, Dz.U. UE L 2002, nr 190, pkt 1.

<sup>26</sup> Zob. wyrok TS UE z 5 VI 2016 r. w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*, sygn. C-404/15 i C-659/15 PPU, § 81.

<sup>27</sup> Council of Europe, *Press release 545(2010)*, 7 VII 2010.

<sup>28</sup> W. Obwexer, *Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen*, „Eurorecht” 2012, vol. 47, nr 2, s. 124, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/9783845243481>.

<sup>29</sup> The CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *Final Report to the CDDH*, Strasbourg, 10 VII 2013, 47+1(2013)008rev2, [online] [https://www.echr.coe.int/Documents/UE\\_Report\\_CDDH\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf).

<sup>30</sup> Opinia TS UE z 18 XII 2014 r., sygn. 2/13.



z nich wynikać, oceniano w doktrynie jako niemożliwe<sup>31</sup> bądź bardzo trudne do spełnienia<sup>32</sup>. W tej sytuacji sformułowanie nowego projektu umowy, który byłby zgodny z żądaniami Trybunału, najwyraźniej przerosło możliwości Unii dotkniętej kryzysem migracyjnym oraz nasileniem się antyeuropejskich ruchów populistycznych. Jakkolwiek akcesja nadal pozostaje obowiązkiem UE, została odłożona na bliżej nieokreśloną przyszłość. Co za tym idzie, Konwencja nadal nie jest bezpośrednio stosowalna w unijnym porządku prawnym, a UE nie może występować przed ETPCz.

## ROZWÓJ DZIAŁALNOŚCI UE W OBSZARZE PRAW PODSTAWOWYCH

Oprócz realizacji reform wprowadzonych traktatem lizbońskim ostatnie dziesięciolecie funkcjonowania Unii było okresem postępującej rozbudowy systemu ochrony praw podstawowych również w bardziej wyspecjalizowanych dziedzinach oraz w prawie pochodnym. W przekrojowych analizach te wymiary traci się czasem z pola widzenia, tymczasem mogą mieć one dla jednostek większe praktyczne znaczenie niż strategiczne reformy prawa pierwotnego, które niejednokrotnie są zbyt symboliczne, by można było z nich wyciągnąć praktyczne konsekwencje.

Pierwszym osiągnięciem UE na polu ochrony praw podstawowych, o którym warto wspomnieć, było przystąpienie w 2010 r. do zawartej pod auspicjami ONZ Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>33</sup>. Wbrew przewidywaniom doktryny to nie EKPCz, a właśnie ta konwencja okazała się pierwszym traktatem międzynarodowym z zakresu praw człowieka, którego stroną stała się Unia. W zapewne bezskutecznym oczekiwaniu na tzw. horyzontalną dyrektywę antydyskryminacyjną<sup>34</sup> jest to istotne wsparcie ochrony praw podstawowych w tym zakresie. Po drugie, od 2011 r. prawa podstawowe znalazły się w specjalnym portfolio członka KE, obecnie jej wiceszefa, Fransa Timmermansa. Ruch ten nie ma charakteru wyłącznie organizacyjnego, ale i głęboko symboliczny: prawa podstawowe, ściśle związane z wymiarem sprawiedliwości oraz rządami prawa, pozostają jednym z centralnych obszarów zainteresowania UE. Po trzecie, swoją działalność rozwija powołana w 2007 r. Agencja Praw Podstawowych. Wśród jej projektów szczególnie miejsce zajmuje walka z antysemityzmem, ksenofobią,

<sup>31</sup> S. Lambrecht, *The Sting is in the Tail: CJEU Opinion 2/13 Objects to Draft Agreement on Accession of the EU to the European Convention on Human Rights*, „European Human Rights Law Review” 2015, nr 2, s. 196, [online] <http://hdl.handle.net/10067/1250210151162165141>.

<sup>32</sup> Zob. P. Tacik, *After the Dust Has Settled: How to Construct the New Accession Agreement after Opinion 2/13 of the CJEU*, „German Law Journal” 2017, vol. 18, nr 4.

<sup>33</sup> *Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r.: Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006, UN Treaty Series, vol. 2515, pkt 3.

<sup>34</sup> Zob. Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek o wydanie dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, Bruksela, 2 VII 2008, Kom(2008) 426 wersja ostateczna, 2008/0140 (CNS).

zwalczanie przemocy wobec kobiet oraz ochrona praw paneuropejskich mniejszości narodowych, takich jak Romowie czy Sinti<sup>35</sup>.

Po czwarte, Unii udało się wprowadzić praktyczne reformy w szczegółowych obszarach, w których może dochodzić do najcięższych naruszeń praw podstawowych spowodowanych działaniami organów i instytucji UE bądź państw członkowskich wykonujących prawo unijne. Być może najistotniejszą z nich jest wprowadzenie nowych zasad mechanizmu skargowego dotyczącego praw podstawowych w ramach tzw. Frontexu II<sup>36</sup>. Ustanawiające go rozporządzenie 2016/1624 zakotwicza jednocześnie KPP oraz EKPCz w działaniach nowego Frontexu<sup>37</sup> oraz współpracujących z nim państw członkowskich, m.in. za pomocą powiązania wsparcia finansowego z przestrzeganiem Karty<sup>38</sup>. Innym dotyczącym ochrony praw podstawowych aktem, którego doniosłość można dopiero przewidywać, jest tzw. rozporządzenie RODO<sup>39</sup> (wraz z mającą zwiększyć jego skuteczność dyrektywą 2016/680<sup>40</sup>). Z chwilą wejścia w życie wprowadzi ono wyśrubowane standardy ochrony danych, czyniąc Unię jednym z najbardziej zaawansowanych obszarów prawnych pod tym względem. Jakkolwiek ochrona danych osobowych to z perspektywy ogólnej ochrony praw podstawowych wątek nieco poboczny, to jednak ona właśnie stanowi dziś dla państw największe wyzwania.

## UNIJNA OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH PO TL: SŁABOŚCI I WYZWANIA

Pomimo reform wprowadzonych traktatem z Lizbony unijna ochrona praw podstawowych wciąż ma swoje istotne strukturalne słabości, którym zaradzić by można jedynie przez kolejne zmiany w prawie pierwotnym.

<sup>35</sup> Zob. EU Agency for Fundamental Rights, *Projects*, [online] <http://fra.europa.eu/en/research/projects>, 26 III 2018.

<sup>36</sup> Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Dz.U. UE L 2016, nr 251, s. 1.

<sup>37</sup> Zob. *tamże*, art. 34 oraz 81 ust. 1.

<sup>38</sup> Zob. *tamże*, art. 27 ust. 4.

<sup>39</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)*, Dz.U. UE L 2016, nr 119, s. 1.

<sup>40</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW*, Dz.U. UE L 2016, nr 119, s. 89.

Słabością nieoczywistą, lecz głęboko zakorzenioną w samej strukturze prawa unijnego jest wieloźródłowość i wielopoziomowość ochrony. W prawie UE prawa podstawowe wynikają z Karty, interpretowanej w oparciu o EKPCz, oraz ze źródeł wskazanych w art. 6 ust. 3 TUE, do których Konwencja po raz drugi się zalicza. Po akcesji Unii do EKPCz ta ostatnia będzie w prawie unijnym funkcjonować na trzech osobnych poziomach. Do tej złożoności dokłada się cała kompleksowość interakcji między prawem unijnym a prawem krajowym, w którym również obecne są źródła praw podstawowych, w tym sama Konwencja. Naturalnie między tymi źródłami istnieje efekt synergii, a łączna interpretacja EKPCz i Karty przez TS UE dowodzi, że konkurencja źródeł może przynosić pozytywne rezultaty. Jednakże należy pamiętać, że z wielości źródeł powiązana jest wielość instancji interpretujących je wiążąco: w przypadku KPP – TS UE, EKPCz – trybunał strasburski, a w odniesieniu do krajowych konstytucji – trybunały i sądy konstytucyjne. Historia relacji między tymi trzema rodzajami podmiotów dowodzi, że harmonijną współpracę mogą przerywać okazjonalne, lecz poważne w skutkach konflikty orzecznictwa, wynikające w szczególności z odmiennego spojrzenia na hierarchię i pozycję praw podstawowych<sup>41</sup>. Pod tym względem ochrona praw podstawowych w UE jest modelowym przykładem współczesnego rozumienia pluralizmu prawnego<sup>42</sup>, stawiającego nowe wyzwania teoretykom i praktykom przyzwyczajonym do tradycji pozytywistycznej.

Pozostałych słabości upatrywać można w braku wyspecjalizowanej skargi służącej ochronie praw podstawowych w unijnym porządku prawnym – której tylko częściowo zaradzi akcesja do EKPCz – oraz w stosunkowo pobocznej roli praw socjalnych i ekonomicznych. O ile pierwsza z nich mogłaby zostać usunięta stosunkowo łatwo na drodze reform traktatów, o tyle druga ma źródło w niemal już siedemdziesięcioletnim skoncentrowaniu integracji europejskiej na sprawach gospodarczych i zapewne poddałaby się impulsom płynącym ze zmian prawa pierwotnego jedynie z dużą inercją.

Tymczasem ochrona praw podstawowych w ramach Unii nie jest procesem należącym wyłącznie do dziedziny reform prawnych i politycznych. Przeciwnie, pozostaje ona w głębokiej zależności od kontekstu społecznego i historycznego. Twórcy traktatu z Lizbony nie mogli przewidzieć wyzwań, które stanęły przed Unią niedługo po jego wejściu w życie. Trzy z nich można uznać za kluczowe: (1) kryzys ekonomiczny, trwający od 2008 r. i skutkujący strukturalnymi problemami z obsługą długu niektórych państw członkowskich, wzrostem bezrobocia oraz poziomu ubóstwa, (2) kryzys migracyjny, ze szczególnym nasileniem w lecie 2015 r., oraz przynajmniej częściowo zakorzeniony w tych kryzysach (3) wzrost zjawiska, które określić można mianem antykultury praw podstawowych. Ten ostatni problem, którego zakres, znaczenie i skutki dopiero się klaryfikują, polega na powiązaniu z rosnącą popularnością ruchów populistycznych

<sup>41</sup> A. Veldman, *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, „Utrecht Law Review” 2013, vol. 9, nr 1, s. 115, [online] <http://dx.doi.org/10.18352/ulr.216>.

<sup>42</sup> N. Krisch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford 2010; tenże, *The Open Architecture of European Human Rights Law*, „Modern Law Review” 2008, vol. 71, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00688.x>.

lekceważeniu bądź wręcz negowaniu praw podstawowych, szczególnie w wymiarze uniwersalności ich zastosowania. Omawiane problemy przełożyły się na bezpośrednie trudności z realizacją akcesji UE do EKPCz, która po wydaniu opinii 2/13 zniknęła z listy priorytetów Unii, zmagającej się z poważniejszymi wyzwaniami. Ponadto przyczyniły się do postępującej erozji skuteczności mechanizmu z art. 7 TUE, którego stosowanie staje się przedmiotem politycznych kalkulacji. Co gorsza, wypracowany po upadku żelaznej kurtyny związek pomiędzy przestrzeganiem praw człowieka a legitymizacją rządów wydaje się słabnąć, co tworzy klimat niesprzyjający ambitniejszym reformom.

## KONKLUZJE

Podsumowując, bilans ostatniego unijnego dziesięciolecia ochrony praw podstawowych streścić można w zasadzie zbyt dobrze znanej integracji europejskiej: „dwa kroki naprzód, jeden krok w tył”. Doniosłość śmiałych reform TL została nieco przyćmiona fiaskiem akcesji UE do EKPCz oraz kryzysami migracyjnym i politycznym. Co więcej, Unia zмага się teraz z głęboką falą sceptycyzmu, antyinternacjonalizmu i populizmu, która skłania do bronienia tego, co już osiągnięte, zamiast planowania następnych kroków integracji. Kluczowe jest jednak, by w tej walce Unia nie porzuciła dążeń na rzecz ochrony praw człowieka, ale uczyniła je niekwestionowanym fundamentem europejskiego projektu.

## BIBLIOGRAFIA

- Baratta R., *Accession of the EU to the ECHR: The Rationale for the ECJ's Prior Involvement Mechanism*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, nr 5.
- Búrca G. de, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2013, vol. 20, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1023263X1302000202>.
- Dutheil de la Rochère J., *La place de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans la Constitution européenne*, [w:] *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme. Actes du colloque des 13 et 14 mars 2003 organisé à la Sorbonne par le Centre de droit européen (CDE) et le Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CRDH)*, red. G. Cohen-Jonathan, J. Dutheil de La Rochère, Bruxelles 2003.
- EU Agency for Fundamental Rights, *Projects*, [online] <http://fra.europa.eu/en/research/projects>.
- Gragl P., *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, Oxford–Portland 2013.
- Jaeger M., *L'accès des personnes physiques ou morales à la justice: les premières interprétations par le Tribunal des nouvelles dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE*, [w:] *L'Europe des droits fondamentaux. Mélanges en hommage à Albert Weitzel*, red. L. Weitzel [i in.], Paris 2013.
- Krisch N., *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford 2010.

- Krisch N., *The Open Architecture of European Human Rights Law*, „Modern Law Review” 2008, vol. 71, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00688.x>.
- Lambrecht S., *The Sting is in the Tail: CJEU Opinion 2/13 Objects to Draft Agreement on Accession of the EU to the European Convention on Human Rights*, „European Human Rights Law Review” 2015, nr 2, [online] <http://hdl.handle.net/10067/1250210151162165141>.
- Lenaerts K., *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S1574019612000260>.
- Obwexer W., *Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen*, „Europarecht” 2012, vol. 47, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.5771/9783845243481>.
- Rossi L.S., *Les rapports entre la Charte des droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne*, [w:] *Che-mins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, red. G. Cohen-Jonathan, V. Constantinesco, Paris 2010.
- Tacik P., *After the Dust Has Settled: How to Construct the New Accession Agreement after Opinion 2/13 of the CJEU*, „German Law Journal” 2017, vol. 18, nr 4.
- Tacik P., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Veldman A., *The Protection of the Fundamental Right to Strike within the Context of the European Internal Market: Implications of the Forthcoming Accession of the EU to the ECHR*, „Utrecht Law Review” 2013, vol. 9, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.18352/ulr.216>.
- Weiß W., *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon*, „European Constitutional Law Review” 2011, vol. 7, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1017/S157401961110005X>.

### Akty prawne

- The CDDH ad hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, *Final Report to the CDDH*, Strasbourg, 10 VII 2013, 47+1(2013)008rev2, [online] [https://www.echr.coe.int/Documents/UE\\_Report\\_CDDH\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/UE_Report_CDDH_ENG.pdf).
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006, UN Treaty Series, vol. 2515.
- Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (2002/584/WSiSW)*, Dz.U. UE L 2002, nr 190.
- Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE*, Dz.U. UE L 2006, nr 105.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW*, Dz.U. UE L 2016, nr 119.

- European Commission, *Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland*, Brussels, 20 XII 2017, COM(2017) 835 final, [online] [http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\\_id=49108](http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc_id=49108).
- European Parliament, *Resolution of 14 September 2016 on the recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2016/2774(RSP)), [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FTEXT%2FBTA%2BP8-TA-2016-0344%2B0%2BDOC%2BXML%2BV0%2F%2FEN&language=EN>.
- Karta praw podstawowych, Dz.U. UE C 2007, nr 303.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek o wydanie dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*, Bruksela, 2 VII 2008, Kom(2008) 426 wersja ostateczna, 2008/0140 (CNS).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ETS No. 005, 3 XI 1950.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U. UE L 2016, nr 119.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz.U. UE L 2016, nr 251.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. WE C 1992, nr 191.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE C 2004, nr 310.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 2007, nr 306.

---

**Dr Przemysław TACIK**, adiunkt w Instytucie Europeistyki UJ (od 2017). Doktor filozofii (2014) oraz prawa (2016), absolwent MISH (filozofii i socjologii) i prawa na UJ oraz aplikacji ogólnej w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Laureat stypendium START Fundacji na rzecz Nauki Polskiej (2015) oraz stypendium MNiSW dla wybitnych młodych naukowców (2018-2020). *Visiting scholar* na uniwersytetach w Nicei, Buffalo, Heidelbergu i Lizbonie. Jego zainteresowania naukowe obejmują prawo międzynarodowe, unijne oraz Europejską konwencję praw człowieka, jak również filozofię współczesną, filozofię żydowską oraz *animal studies*.

Krzysztof ZAŁUCKI

Uniwersytet Opolski

kzalucki@o2.pl

## WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA REGULACJE IMIGRACYJNE UE ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ZASADY SOLIDARNOŚCI I SPRAWIEDLIWEGO PODZIAŁU ODPOWIEDZIALNOŚCI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

### ABSTRACT

The influence of the Treaty of Lisbon on the EU immigration regulations with particular attention to the principle of solidarity and fair sharing of responsibility between Member States

Analysis of the influence of the Treaty of Lisbon on the EU immigration regulations with particular attention to the principle of solidarity and fair sharing of responsibility between Member States indicates that the Treaty of Lisbon extensively reformed these regulations. Its premise and mechanisms should be assessed as justified. However, they give a lot of leeway for interpretation and need to be supplemented with EU secondary law. Unfortunately, states are primarily driven by their interest when applying these rules which leads to their nonproductiveness. The recent migration crisis explicitly proves this. The reason for the above can be found, among other things, in attachment to classic understanding of state sovereignty and in the lack of the definition of solidarity principles and fair sharing of responsibility between Member States. Postulated reforms do not guarantee solving this problem either.

**Key words:** responsibility sharing, solidarity, immigration, Treaty of Lisbon

**Słowa kluczowe:** podział odpowiedzialności, solidarność, imigracja, traktat lizboński

## WPROWADZENIE

Zagadnienie będące tematem niniejszego opracowania jest tylko z pozoru dobrze poznane i jednoznaczne. Wydawać by się mogło, że skoro od wejścia w życie traktatu z Lizbony (dalej: TL)<sup>1</sup> minęło blisko dziewięć lat, wszystkie zawarte w nim mechanizmy i rozwiązania są już wystarczająco sprawdzone i zbadane, również pod względem ich praktycznego funkcjonowania. Tymczasem okazuje się, że omawiana materia, m.in. z uwagi na specyfikę jej uregulowania, wciąż wymyka się jednoznacznym ocenom. Dotyczy to zresztą w równej mierze postrzegania zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi UE.

Mając powyższe na względzie, niniejsze opracowanie również nie pretenduje do tytułu kompleksowego i ujednocniającego. Wręcz przeciwnie, ma raczej na celu ukazanie różnych – obecnych w literaturze przedmiotu – konkluzji, punktów widzenia czy uwag krytycznych. Oczywiście, nie zabraknie także odautorskiego komentarza, lecz już w tym miejscu zastrzec należy, iż będzie on tylko jednym z głosów we wciąż trwającej dyskusji. Jest to bowiem zagadnienie, jak wiele innych w Unii Europejskiej, dynamiczne, zmieniające się z upływem lat i bardzo podatne na wpływ wydarzeń politycznych. Nie sposób zatem pominąć również aspektu historycznego. Wreszcie podkreślić należy, że większość dostępnej literatury przedmiotu to analizy, raporty i artykuły w mniej lub bardziej związanych z prawem Unii Europejskiej publikacjach. Oprócz potencjalnego niebezpieczeństwa nie zawsze nieskazitelnego charakteru naukowego mają one jednak ogromną zaletę – aktualność i elastyczność, jakiej brakuje zazwyczaj „poważnym” monografiom. Odzwierciedlają tym samym jedną ze specyficznych cech zagadnienia: ścisłe powiązanie z codziennym funkcjonowaniem tego unikalnego tworzywa, jakim jest Unia Europejska.

## UWARUNKOWANIA PRAWNE – RYS HISTORYCZNY I STAN OBECNY

Do czasu wejścia w życie TL kwestie imigracyjne oraz azylowe państwa członkowskie ustalały między sobą głównie w drodze mniej lub bardziej formalnej współpracy. Oczywiście, istniejąca od lat 70. XX w. kooperacja zaowocowała także kilkoma konwencjami międzynarodowymi, takimi jak układ z Schengen<sup>2</sup>, Konwencja wykonawcza<sup>3</sup> do tego

<sup>1</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569. Wszedł w życie 1 XII 2009 r., zaś w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej – zgodnie z zasadą obowiązywania od chwili publikacji w Dzienniku Ustaw RP – funkcjonuje od 2 XII 2009 r.

<sup>2</sup> *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. UE, L 239, 22 IX 2000.

<sup>3</sup> *Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. UE, L 239, 22 IX 2000.



układu, wreszcie tzw. konwencja dublińska<sup>4</sup>. Z kolei traktat z Maastricht<sup>5</sup> ustanawiający Unię Europejską określił zasadę współpracy międzyrządowej jako obowiązującą w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oznaczało to, iż także w sprawach migracyjno-azyłowych niewiele postanowień będzie mieć wiążący prawnie charakter. Sytuację zmienił dopiero traktat amsterdamski<sup>6</sup>, tworząc konkretne podstawy pod wspólnotowe prawo w obu wzmiankowanych dziedzinach<sup>7</sup>, a także włączając prawny dorobek (*acquis*) Schengen do systemu prawa UE. Odtąd instytucje unijne mogły wreszcie sięgać po wiążące prawo wtórne, przede wszystkim dyrektywy i rozporządzenia, choć specyfika materii azyłowej, migracyjnej oraz kontroli granic wymogła daleko idące różnice w stosunku do ponadpaństwowej metody regulacji<sup>8</sup>.

Traktat z Lizbony wprowadził jednakże istotne zmiany. Przede wszystkim, opierając się w dużej mierze na uregulowaniach wcześniejszego traktatu konstytucyjnego<sup>9</sup>, w pełni przesunął omawiane kwestie do metody ponadpaństwowej. Poszerzył równocześnie relewantne kompetencje UE, dokonując gruntownej rewizji dotąd obowiązujących regulacji. Aktualne do dziś postanowienia zawarto w art. 77-80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>10</sup>. Dotyczą one następujących kwestii: kontroli granicznej oraz wiz (art. 77), azylu (art. 78), imigracji (art. 79), zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi (art. 80). Nowa regulacja statuuje szersze, bardziej przejrzyste kompetencje Unii w sprawach Rozdziału 2 TFUE, nie tylko co do podejmowania decyzji, ale także rozszerzenia na nie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE. Zwiększa efektywność decyzyjną oraz stopień harmonizacji prawa państw członkowskich w tym obszarze, zapewniając równocześnie wyższy poziom ochrony obywateli państw trzecich. Jeszcze przed wejściem w życie TL zwracano jednakże uwagę na potencjalne niebezpieczeństwa: stosunku kompetencji

<sup>4</sup> Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r., Dz.U. 2005, nr 24, poz. 194.

<sup>5</sup> Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

<sup>6</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.

<sup>7</sup> Kilka państw członkowskich skorzystało wówczas z klauzuli opt-out; należą do nich Wielka Brytania, Irlandia i Dania.

<sup>8</sup> Trudno się temu dziwić, skoro sprawy te od zawsze należały i wciąż należą do zakresu uznawanego przez państwa za ściśle związane z ich suwerennością. Ma to swoje odzwierciedlenie także w rozumieniu i stosowaniu zasady solidarności, o czym dalej.

<sup>9</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE, C 310, 16 XII 2004.

<sup>10</sup> Treść przepisów została wzięta z: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Protokoły – Załączniki – Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku – Tabele ekwiwalencyjne*, Dz.U. UE, C 326, 26 X 2012. Art. 77-80 TFUE tworzą razem Rozdział 2 „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji”. Zob. K. Hailbronner, D. Thym, *Constitutional Framework and Principles for Interpretation*, [w:] *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, red. ciż, München 2016, s. 1 i nast.

UE w sprawach migracji do innych postanowień prawa (np. umów międzynarodowych) oraz problem dokładnego określenia granic działania UE odnośnie do wyznaczania limitów (kwot) migracyjnych; mowa przede wszystkim o migracji ekonomicznej. Należy się zgodzić, że spory te mają charakter głównie polityczny i wskazują na zdolność instytucji unijnych (lub jej brak) do takiej harmonizacji prawa państw członkowskich, która zapewni wysoki poziom ochrony migrantów<sup>11</sup>.

## ZASADA SOLIDARNOŚCI I SPRAWIEDLIWEGO PODZIAŁU ODPOWIEDZIALNOŚCI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Tytułowa klauzula wydaje się szczególnie interesującym, ale i kontrowersyjnym elementem regulacji Rozdziału 2 TFUE. Zgodnie z brzmieniem art. 80 TFUE *Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty Unii przyjęte na podstawie niniejszego rozdziału zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady*. Warto zauważyć, że od czasu wejścia w życie TL zasada solidarności *sensu largo* przewija się przez prawo pierwotne UE, w różnym kontekście i ujęciach<sup>12</sup>;

<sup>11</sup> Tak S. Peers, *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, „European Journal of Migration and Law” 2008, vol. 10, nr 2, s. 247, [online] <https://doi.org/10.1163/157181608X317354>. Zob. także S. Angenendt, R. Parkes, *EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?*, SWP-Aktuell 71, Berlin 2009, s. 1-4; G. Fitchew, *The Lisbon European Reform Treaty Impact on Asylum and Immigration Policy*, European Union: MW 82, Migration Watch UK, 14 III 2008, [online] [https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/82\\_14\\_IV\\_2018](https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/82_14_IV_2018); L. Roots, *The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2009, vol. 5, s. 261 i nast.

<sup>12</sup> Jak podaje jeden z komentatorów: *Stała się ona jedną z zasad współpracy członków UE w trzech obszarach materialnych: w sferze polityki gospodarczej państw, gdzie pozwala Unii Europejskiej na interwencję w rynkowe zasady funkcjonowania, poprzez podjęcie, w sytuacji kryzysowej, stosownych środków wspierających lub udzielenie zwrótej lub bezwrotnej pomocy finansowej (art. 122 TFUE); w dziedzinie polityki energetycznej, gdzie na wniosek delegacji polskiej nakazano prowadzić ją „w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi” (art. 122 ust. 1 TFUE oraz art. 194 ust. 1 TFUE); w sferze spraw wewnętrznych, tworząc obowiązek współpracy między państwami członkowskim „w duchu solidarności”, jeżeli jedno z nich stałoby się przedmiotem ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 TFUE). Dodatkowo zasada solidarności stanowi fundament dla polityki bezpieczeństwa UE poprzez stworzenie gwarancji w ramach tzw. klauzuli sojuszniczej, w myśl której państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia „pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków” temu państwu członkowskiemu, które „stanie się ofiarą agresji na jego terytorium” (art. 42 ust. 7 TUE). Czasem też, choć tu chyba przesadnie, apeluje się, aby w duchu solidarności interpretować trzy obowiązki państw członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej UE. Chodzi tu o: obowiązek uzgadniania wszelkich spraw stanowiących tzw. przedmiot ogólnego zainteresowania w celu określenia wspólnego podejścia (art. 32 TUE), obowiązek konsultacji przed podjęciem jakichkolwiek działań na arenie międzynarodowej lub przed zaciągnięciem wszelkich zobowiązań, jeśli mogłyby one wpłynąć na interesy Unii (art. 32 TUE), obowiązek koordynacji działań na forum organizacji międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych dla podtrzymania stanowiska UE (art. 34 TUE) – M. Muszyński, *Europejska solidarność – obowiązek czy akt woli politycznej?*, Ośrodek*

sama idea nie wywodzi się jednak z TL, lecz obecna jest od początku integracji europejskiej<sup>13</sup>.

Bez wątpienia zasada solidarności dotyczy wszystkich spraw objętych Rozdziałem 2 i odnosi się zarówno do państw członkowskich, jak i instytucji unijnych. Nie wyklucza to jednak sytuacji, gdy środki stosowane przez państwa członkowskie, inne niż wprost wynikające ze stosowania (implementacji) prawa UE, będą stały w sprzeczności z nią (oraz zasadą sprawiedliwego podziału odpowiedzialności). Jest wątpliwe, czy obie te klauzule mają skutek bezpośredni; tym bardziej że nie zostały doprecyzowane w traktatach. Wynikają stąd różne możliwości ich interpretacji. Przyjmując punkt widzenia państwa członkowskiego, zasada sprawiedliwego podziału odpowiedzialności opierać się będzie na kryterium „słuszności” czy „uczciwości”, a to z kolei definiowane jest przez potrzeby (interesy) tego państwa. Podejście takie niekoniecznie musi odpowiadać postrzeganiu unijnemu, a nawet może być sprzeczne z celami UE. Wzywając do wspólnego działania w celu uszczelnienia granic na potrzeby np. postępowania azylowego, państwa członkowskie nie będą się raczej poczuwać do solidarności, jeśli liczba ubiegających się o status uchodźcy przekroczy ich oczekiwania. A zatem polityka UE dążąca do zapewnienia ochrony migrantom, azylantom i innym będącym w potrzebie obcokrajowcom łatwo może stać w sprzeczności z interesem państwa członkowskiego, który nakazuje ograniczanie napływu takich osób na jego terytorium. Można wprawdzie dążyć do ustalenia pewnych minimalnych poziomów solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, ale zawsze należy to czynić z zachowaniem zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE: środki wprowadzone przez UE na realizację celów postawionych przez traktaty nie mogą przekraczać granic konieczności). Sporne jest wreszcie, czy i w jakim stopniu omawiane zasady dotyczą kompetencji UE wykraczających poza art. 77-79 TFUE, tj. sytuacji, gdy działania np. w zakresie stosunków zewnętrznych dotyczą kwestii azylu, imigracji i kontroli granic<sup>14</sup>.

## ANALIZA EFEKTYWNOŚCI REGULACJI ORAZ UWAGI KRYTYCZNE

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ukształtowany przez TL system regulacji migracyjnych wraz z zasadami solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności nie funkcjonuje, niestety, tak efektywnie, jak zakładano przy jego konstruowaniu.

---

Analiz Strategicznych, 7 IX 2015, [online] <https://oaspl.org/2015/09/07/europejska-solidarnosc-obowiazek-czy-akt-woli-politycznej/>, 14 IV 2018. Odnośnie do tej zasady w ujęciu art. 222 TFUE warto sięgnąć do ciekawego opracowania: S. Myrdal, M. Rhinard, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, UI Occasional Papers 2, Stockholm 2012, s. 1-23.

<sup>13</sup> Zob. A. Słojewska, *Podstawą Unii Europejskiej jest solidarność i odpowiedzialność*, „Rzeczpospolita” 2017, 23 III, [online] <http://www.rp.pl/Plus-Minus/303239916-Podstawa-Unii-Europejskiej-jest-solidarnosc-i-odpowiedzialnosc.html>, 14 IV 2018.

<sup>14</sup> Kwestie poruszane w tym rozdziale omawiają szczegółowo D. Vanheule, J. van Selm, C. Boswell, *The Implementation of Article 80 TFEU – on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, Including its Financial Implications, between the Member States in the Field of Border Checks, Asylum and Immigration. Study*, European Parliament, Brussels 2011.

W szczególności ostatni kryzys migracyjny dobitnie pokazał, że nie jest możliwe dalsze utrzymywanie „Europy bez granic” w obecnym kształcie, jeśli państwa członkowskie będą postępowały, kierując się głównie własnym interesem. Zdaje się to bowiem nie do pogodzenia z celami i zasadami omawianego systemu, w szczególności z zasadą sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Ma ona charakter nadrzędny względem prawa krajowego i wszelkie decyzje w sprawach migracji muszą być z nią zgodne (oraz z innymi zobowiązaniami państw, wynikającymi z prawa międzynarodowego i unijnego)<sup>15</sup>. Ponadto reguła pierwszego kontaktu (pierwszy kraj UE, do którego dotarł imigrant czy uchodźca spoza Unii, jest odpowiedzialny za przyjęcie jego wniosku o nadanie statusu uchodźcy) powoduje, że państwa chętnie się nią zaścianiają, aby uciec od swojej części odpowiedzialności. Taka postawa opiera się też na poczuciu własnej suwerenności, co m.in. doprowadziło do faktycznego rozpadu tzw. system dubliński<sup>16</sup>. Postuluje się zatem m.in., aby dążyć do „eksternalizacji” ochrony migrantów, czego przykładem może być porozumienie UE-Turcja. Rozwiązanie takie ułatwiałoby osiąganie konsensusu między państwami członkowskimi, nie naruszając ich suwerenności<sup>17</sup>.

Jednakże nawet ostatnie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje, iż problem migracji jest obciążeniem przede wszystkim dla państw, których granice pokrywają się z zewnętrzną granicą UE<sup>18</sup>. Dotyczy to obecnie przede wszystkim Włoch, które (zgodnie z rozporządzeniem Dublin III) są odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl napływających do nich uchodźców. Natomiast państwa, takie jak Niemcy, Francja czy Austria, same decydują, czy i w jakim zakresie udzielą im pomocy.

Dlatego stwierdzić można, że skoro w polityce migracyjnej nie ma *de facto* wspólnoty wartości i interesów, zorientowane na nią *de iure* mechanizmy unijne muszą zawodzić. Nie są bowiem przygotowane na to, że państwa konsekwentnie odmawiają współpracy<sup>19</sup>. Jako dowód wskazuje się m.in. postępowanie członków Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Węgry, Polska, Słowacja). Zdaniem niektórych autorów ich obiekce

<sup>15</sup> Tak E. Küçük, *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, „European Law Journal” 2016, vol. 22, nr 4, s. 468, [online] <https://doi.org/10.1111/eulj.12185>.

<sup>16</sup> Obecnie w postaci Rozporządzenia Dublin III – *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Dz.U. UE, L 180, 29 VI 2013.

<sup>17</sup> C. Roos, *Souveränität oder Solidarität? Die Reformbemühungen um das krisenhafte EU-Grenzregime*, [w:] *FluchtMigration und gesellschaftliche Transformationsprozesse. Transdisziplinäre Perspektiven*, red. S. Goebel i in., Wiesbaden 2018, s. 38.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 26 VII 2017 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Vrhovno sodišče Republike Slovenije – Słowenia) – A.S. / Republika Slovenija (sprawa C-490/16) oraz Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 26 VII 2017 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof – Austria) – postępowanie wszczęte przez Khadiję Jafari, Zainab Jafari (sprawa C-646/16).

<sup>19</sup> M. Becker, *Solidarität mit Flüchtlingen? Euer Problem!*, „Der Spiegel” 2017, 26 VII, [online] <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-europaeischer-gerichtshof-staerkt-dublin-verordnung-zum-asytrecht-a-1159810.html>, 14 IV 2018.

co do przyjmowania imigrantów oraz niechęć do brania na siebie obowiązków wynikających z zasady sprawiedliwego podziału odpowiedzialności niweczą także wysiłki tych państw członkowskich, które poszukują wspólnych, unijnych rozwiązań opartych na lojalnej współpracy i solidarności. W ich przypadku powoływanie się na odpowiedzialność i konieczność ochrony granic zewnętrznych prowadzić miałyby do faktycznego przesunięcia punktu ciężkości z podziału odpowiedzialności wspólnej na, wspomnianą już wyżej, eksternalizację oraz działanie w „kraju problemu” (*vide* Libia)<sup>20</sup>.

Jako konkluzję można zatem przyjąć, że ukształtowane przez TL, a znajdujące się obecnie w Rozdziale 2 TFUE regulacje imigracyjne – choć słuszne i spójne – nie spełniają pokładanych w nich oczekiwań względem praktycznej efektywności. Wielokrotnie podkreślana przez TL solidarność, będąca przecież zasadą całego systemu UE, jest wprawdzie postrzegana jako istotna wartość, lecz jej rozumienie i zakres bardzo różnią się w interpretacjach oraz postępowaniu państw członkowskich. To samo można powiedzieć o klauzuli sprawiedliwego podziału odpowiedzialności<sup>21</sup>. Być może trzeba, jakkolwiek niechętnie, zgodzić się z następującą opinią: *Właściwie w obecnym stanie prawnym tylko raz mogliśmy obejrzeć zewnętrzne przejawy solidarności unijnej. Podkreślimy – zewnętrzne przejawy, a nie jej rzeczywistą realizację. Chodzi tu o groźbę bankructwa Grecji. Państwa UE podjęły w 2011 r. działania pomocowe, przekraczając nawet swe uprawnienia wynikające z konkretnej normy traktatowej. Jednak nie kierowała nimi solidarność, ale strach przed rozlaniem się kryzysu na własne terytoria [...]. To wszystko zwraca nas do punktu wyjścia. Pokazuje, że solidarność w polityce międzynarodowej postrzegana jako reguła tej polityki, ciągle jeszcze nie istnieje. Stała się jedynie nowym instrumentem, przykrywką dla realizacji interesu narodowego pod nośnymi hasłami*<sup>22</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Angenendt S., Parkes R., *EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm. Neue Kompetenzen, bessere Politik?*, SWP-Aktuell 71, Berlin 2009.
- Becker M., *Solidarität mit Flüchtlingen? Euer Problem!*, „Der Spiegel” 2017, 26 VII, [online] <http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-europaescher-gerichtshof-staerkt-dublin-verordnung-zum-asyrecht-a-1159810.html>.
- Fitchew G., *The Lisbon European Reform Treaty Impact on Asylum and Immigration Policy*, European Union: MW 82, Migration Watch UK, 14 III 2008, [online] <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/82>.
- Goldner Lang I., *Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2013, vol. 9.

<sup>20</sup> Tak B. Nagy, *Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees*, „Global Turkey in Europe” Working Paper 17, Roma 2017, s. 15-16.

<sup>21</sup> I. Goldner Lang, *Is There Solidarity on Asylum and Migration in the EU?*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2013, vol. 9, s. 12-14.

<sup>22</sup> M. Muszyński, *Europejska solidarność...*, s. 8.

- Hailbronner K., Thym D., *Constitutional Framework and Principles for Interpretation*, [w:] *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, red. ciż, München 2016.
- Küçük E., *The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?*, „European Law Journal” 2016, vol. 22, nr 4, [online] <https://doi.org/10.1111/eulj.12185>.
- Muszyński M., *Europejska solidarność – obowiązek czy akt woli politycznej?*, Ośrodek Analiz Strategicznych, 7 IX 2015, [online] <https://oaspl.org/2015/09/07/europejska-solidarnosc-obowiazek-czy-akt-woli-politycznej/>.
- Myrdal S., Rhinard M., *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, UI Occasional Papers 2, Stockholm 2012.
- Nagy B., *Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees*, „Global Turkey in Europe” Working Paper 17, Roma 2017.
- Peers S., *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, „European Journal of Migration and Law” 2008, vol. 10, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1163/157181608X317354>.
- Roos C., *Souveränität oder Solidarität? Die Reformbemühungen um das krisenhafte EU-Grenzregime*, [w:] *FluchtMigration und gesellschaftliche Transformationsprozesse. Transdisziplinäre Perspektiven*, red. S. Goebel [i in.], Wiesbaden 2018.
- Roots L., *The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2009, vol. 5.
- Słojewska A., *Podstawą Unii Europejskiej jest solidarność i odpowiedzialność*, „Rzeczpospolita” 2017, 23 III, [online] <http://www.rp.pl/Plus-Minus/303239916-Podstawa-Unii-Europejskiej-jest-solidarnosc-i-odpowiedzialnosc.html>.
- Vanheule D., Selm J. van, Boswell C., *The Implementation of Article 80 TFEU – on the Principle of Solidarity and Fair Sharing of Responsibility, Including its Financial Implications, between the Member States in the Field of Border Checks, Asylum and Immigration. Study*, European Parliament, Brussels 2011.

### Akty prawne

- Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. UE, L 239, 22 IX 2000.
- Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r.*, Dz.U. 2005, nr 24, poz. 194.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Dz.U. UE, L 180, 29 VI 2013.

*Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

*Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dz.U. UE, C 310, 16 XII 2004.

*Traktat z Amsterdamu zmieniający traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/31 z późn. zm.

*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.

*Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. UE, L 239, 22 IX 2000.

*Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Protokoły – Załączniki – Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku – Tabele ekwiwalencyjne*, Dz.U. UE, C 326, 26 X 2012.

---

**Dr Krzysztof ZAŁUCKI, LL.M. Eur. (München)**, zajmuje się problematyką Unii Europejskiej, stosunków międzynarodowych, zagadnieniami polskiego i międzynarodowego prawa handlowego i gospodarczego. Posiada szeroką znajomość prawa europejskiego i międzynarodowego publicznego. Doktor nauk prawnych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (WPAiE UWrocław). Magister europejskiego i międzynarodowego prawa gospodarczego (LL.M. Eur.) Ludwig-Maximilians-Universität w Monachium (Niemcy). Absolwent Deutsch-Polnische Rechtsschule (Szkoły Prawa Niemieckiego) organizowanej przez Humboldt-Universität w Berlinie oraz WPAiE UWrocław. Od października 2007 r. adiunkt na Uniwersytecie Opolskim – wykładowca m.in. prawa europejskiego, międzynarodowego i prawoznawstwa. Od października 2013 r. kierownik Pracowni Prawa Międzynarodowego i Europejskiego w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego. Radca prawny wpisany na listę radców prawnych OIRP we Wrocławiu.





**Paulina ANTON**

Uniwersytet Jagielloński

[paulina.m.anton@gmail.com](mailto:paulina.m.anton@gmail.com)

## WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA ZINTEGROWANE ZARZĄDZANIE GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI UNII EUROPEJSKIEJ

**ABSTRACT** The impact of the Lisbon Treaty on the integrated border management of the European Union

The idea of integrated border management (IBM) in the European Union assumes ensuring free movement of persons within the Union, while maintaining the highest security standards. The priority is to create a uniform, high level protection and control of external borders and to uphold the flow of border traffic. An important role in the development process of IBM was played by its regulation in the Treaty of Lisbon and the extension of EU competences in the areas of border control, asylum and immigration policies. The purpose of the article is to show main assumptions of IBM and to analyze their practical implementation. One of the major successes in this area is considered to be establishment of the Frontex agency, which helps EU Member States and Schengen associated countries manage their external borders and harmonise EU border control.

**Key words:** European Union, integrated border management, Schengen Area, Treaty of Lisbon, Frontex

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, zintegrowane zarządzanie granicami, strefa Schengen, traktat lizboński, Frontex

## WSTĘP

Wraz z rozwojem swobody przepływu osób w Unii Europejskiej (UE) ochrona granic zewnętrznych w coraz większym stopniu stawała się wspólną dziedziną zainteresowania państw członkowskich. Koncepcję zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi (ang. Integrated Border Management – IMB) zaczęto rozwijać kilka lat po wejściu w życie układów schengenskich<sup>1</sup>. Ewolucja strefy Schengen zrodziła obawy o możliwość zapewnienia skutecznej ochrony granic zewnętrznych przed nasilającymi się zagrożeniami zewnętrznymi, przede wszystkim nielegalną migracją i przestępczością transgraniczną. Idea IBM zakładała intensyfikację swobodnego przepływu osób przy zachowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa. Celem było zapewnienie jednolitego, wysokiego poziomu ochrony i kontroli granic zewnętrznych poprzez rozwój wspólnych standardów oraz procedur. Kwestia ta pozostawała istotnym elementem debaty w agendzie UE, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego (TA)<sup>2</sup>.

W grudniu 2009 r. wszedł w życie traktat lizboński (TL), który dał podstawę traktatową zintegrowanemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi w UE (art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE)<sup>3</sup>. Przepisy odnoszące się do tej materii zostały uregulowane w Rozdziale 2 w Tytule V Części III TFUE. Traktat lizboński, wprowadzając zmiany do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i TFUE rozszerzył zakres uprawnień UE w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis), jednocześnie umacniając kompetencje państw członkowskich, głównie w ramach tradycyjnie już zastrzeżonego bezpieczeństwa narodowego<sup>4</sup>. W konsekwencji umocniło to wielopoziomowe zarządzanie granicami zewnętrznymi w UE<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> *Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znieszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. WE L, 2000, nr 239; *Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz.U. UE L, 2000, nr 239. W literaturze umowy te określa się mianem układów schengenskich, podkreślając w ten sposób ich kompatybilny charakter.

<sup>2</sup> TA wprowadził szereg istotnych zmian w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW), głównie poprzez reformę III filara oraz ustanowienie PWBis. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340. Ponadto na mocy tzw. Protokołu schengenskiego dołączonego do TA (protokół dołączony do TUE i TWE) w ramy UE włączono umowy schengenskie wraz z towarzyszącymi im aktami. *Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340, s. 93-102.

<sup>3</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.

<sup>4</sup> Szerzej zob. J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 267-282.

<sup>5</sup> Szerzej zob. A. Moraczewska, *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013, s. 235-247.

Celem artykułu jest ukazanie kluczowych założeń IBM i analiza ich praktycznej realizacji, przede wszystkim w kontekście rozwoju współpracy operacyjnej. W związku z tym pierwsza część artykułu poświęcona została omówieniu głównych priorytetów IBM, natomiast w części drugiej przedstawiono najważniejsze elementy praktycznego wymiaru zarządzania granicami zewnętrznymi.

## ZAŁOŻENIA POLITYKI ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GRANICAMI ZEWNĘTRZNYMI

Dyskusję na temat stworzenia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi rozpoczęto podczas posiedzenia Rady Europejskiej (RE) w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r.<sup>6</sup> Kluczowe znaczenie w procesie kształtowania IBM miał komunikat KE *Ku zintegrowanemu zarządzaniu granicami zewnętrznymi Państw Członkowskich Unii Europejskiej* z 7 maja 2002 r.<sup>7</sup> oraz plan działania w zakresie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi przyjęty przez Radę 13 czerwca 2002 r.<sup>8</sup> Zgodnie z założeniami określonymi w dokumentach jednym z najważniejszych elementów IBM miało być pogłębienie współpracy operacyjnej i koordynacji jednostek odpowiedzialnych za kontrolę granic zewnętrznych. W związku z tym istotną rolę w procesie budowy IBM odegrało powołanie do życia w 2002 r. Wspólnej Jednostki Praktyków w Zakresie Granic Zewnętrznych (ang. External Borders Practitioners Common Unit – EBPCU)<sup>9</sup>, co dało podstawy do ustanowienia struktury, jaką była Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (fr. Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne – Frontex)<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> W konkluzjach z posiedzenia RE w Laeken podkreślono, że lepsze zarządzanie granicami zewnętrznymi wesprze walkę z nielegalną imigracją, handlem ludźmi i terroryzmem. RE wezwała Radę i Komisję Europejską (KE) do opracowania zasad współpracy między służbami odpowiedzialnymi za kontrolę granic zewnętrznych oraz zbadania warunków, w jakich współpraca ta może być podjęta. *Presidency Conclusions – European Council meeting in Laeken (14-15 December 2001)*, s. 12, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, 1 II 2017.

<sup>7</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament "Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union"*, Brussels, 7 V 2002, COM(2002) 233 final. W komunikacie wyszczególniono pięć priorytetów w tworzeniu IBM: wspólny zbiór prawodawstwa; koordynacja mechanizmów współpracy operacyjnej; zintegrowana analiza ryzyka; przeszkolony personel i specjalistyczne wyposażenie; ponoszenie wspólnego obciążenia przez państwa członkowskie w zakresie tworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej.

<sup>8</sup> Council of the European Union, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 14 VI 2002, 10019/02.

<sup>9</sup> *Tamże*, s. 10.

<sup>10</sup> *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz.U. UE L, 2004, nr 349.

W komunikacie KE *Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej* z 13 lutego 2008 r. IBM zdefiniowano jako *połączenie mechanizmów kontrolnych oraz narzędzi, które funkcjonują stosownie do przepływu osób z i do UE. Obejmuje ona środki podejmowane w konsulatach państw członkowskich w krajach trzecich, środki podejmowane we współpracy z sąsiednimi krajami trzecimi, środki na samych granicach oraz środki podejmowane w strefie Schengen*<sup>11</sup>. W ramach polityki zintegrowanego zarządzania granicami dążono więc zarówno do standaryzacji przepisów w zakresie kontroli granicznej, jak i wzmocnienia współpracy operacyjnej. W komunikacie z 2008 r. KE podkreśliła sukcesy osiągnięte w realizacji IBM<sup>12</sup>. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę intensyfikacji współpracy w dziedzinach, które wymagają większej koordynacji, przede wszystkim w zakresie walki z nielegalną migracją. W dokumencie KE przedstawiła kolejny krok w rozwoju IBM, jakim miał być pakiet „inteligentnych granic”. Koncepcja ta zakłada przeobrażenie architektury unijnego systemu zintegrowanego zarządzania granicami, głównie poprzez tworzenie nowych systemów technologicznych, które pozwoliłyby przyspieszyć ruch graniczny i polepszyć jakość zbieranych informacji o wjeździe i wyjeździe obywateli państw trzecich, zwiększając tym samym poziom bezpieczeństwa<sup>13</sup>.

W tworzeniu IBM istotną rolę odegrało jego traktatowe uregulowanie w TFUE oraz rozszerzenie kompetencji UE w zakresie polityk dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji (art. 77-79). Zgodnie z art. 77 ust. 1 TFUE Unia rozwija politykę, której celem jest: zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli granicznej przy przekraczaniu granic wewnętrznych (bez względu na obywatelstwo osób przekraczających granice); stopniowe wprowadzanie polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi; zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych<sup>14</sup>. Przepisy te stworzyły podstawy do budowy wspólnego mechanizmu nadzoru granic zewnętrznych, opartego na jednolitych zasadach kontroli<sup>15</sup>. Równie ważny dla rozwoju współpracy w zakresie ochrony i kontroli granic zewnętrznych jest art. 80 TFUE, zgodnie z którym wprowadzane w życie przepisy zawarte we wskazanych artykułach podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału

<sup>11</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej”*, Bruksela, 13 II 2008, KOM(2008) 69 wersja ostateczna, s. 3.

<sup>12</sup> Do sukcesów zaliczono: wejście w życie przepisów dotyczących małego ruchu granicznego oraz Kodeksu granicznego Schengen (KGS), tworzącego podstawę do harmonizacji przepisów prawnych w zakresie kontroli i ochrony granic zewnętrznych; uruchomienie Funduszu Granic Zewnętrznych; powołanie do życia agencji Frontex.

<sup>13</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat... „Przygotowanie kolejnych etapów...”*, s. 4-10. Decydujące znaczenie mają dwa nowe systemy wielkoskalowe: system wjazdu/wyjazdu (ang. Entry/Exit System – EES) oraz europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ang. European Travel Information and Authorisation System – ETIAS), które zgodnie z założeniami KE mają powstać do 2020 r.

<sup>14</sup> *Wersje skonsolidowane...*, s. 75-76.

<sup>15</sup> *Tamże*, s. 75-78.

odpowiedzialności między państwami członkowskim<sup>16</sup>. Wyrazem tej solidarności jest także zapewnienie odpowiedniego wsparcia finansowego. W związku z tym odpowiedzialność za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych ponoszą wszystkie państwa członkowskie, bez względu na to, czy ich granice pokrywają się z granicami zewnętrznymi Unii.

## PRAKTYCZNE ASPEKTY IBM

Jednym z kluczowych priorytetów IBM jest wzmocnienie współpracy operacyjnej jednostek odpowiedzialnych za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych, a także przygotowanie odpowiednio wyposażonego personelu granicznego, funkcjonującego w oparciu o te same procedury i zasady. Za jeden z większych sukcesów w tym zakresie uznaje się powołanie do życia agencji Frontex, pełniącej funkcję koordynatora współpracy organów państw członkowskich odpowiedzialnych za ochronę i kontrolę granic zewnętrznych. Agencja rozpoczęła działalność w 2005 r., wspomagając państwa członkowskie w zarządzaniu granicami zewnętrznymi, w celu osiągnięcia wydajnej, ujednocionej i wysokiej ochrony granic. Frontex miał udzielać wsparcia eksperckiego i technicznego państwom członkowskim oraz rozwijać wśród nich solidarność w tym wymiarze. Wyznaczone zadania agencji dotyczyły: koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami; dokonywania analiz ryzyka i śledzenia rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych; udzielania pomocy w organizacji szkoleń funkcjonariuszy straży granicznych państw członkowskich; wspomagania państw członkowskich w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych; udzielania wsparcia państwom członkowskim w organizacji powrotów obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na terytorium UE<sup>17</sup>.

W związku z masowym napływem imigrantów na terytorium UE, który rozpoczął się w 2011 r., osiągając kulminacyjny moment w latach 2015-2016<sup>18</sup>, postanowiono zreformować współpracę w ramach kontroli granic zewnętrznych. Kryzys migracyjny ukazał bowiem nieskuteczność rozwiązań w ramach IBM, w tym brak efektywności działań Frontexu. W komunikacie KE z 13 maja 2015 r. *Europejski program w zakresie migracji* zaproponowano wzmocnienie dotychczasowej roli agencji Frontex oraz ustanowienie nowych form współpracy z państwami członkowskimi,

<sup>16</sup> Tamże, s. 78.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004..., s. 4.

<sup>18</sup> Kryzys migracyjny w UE był spowodowany m.in. skutkami arabskiej wiosny, powstaniem tzw. Państwa Islamskiego, a także problematyczną sytuacją w Afryce i Azji, wynikającą z utrzymywania się w regionie konfliktów zbrojnych i słabej koniunktury gospodarczej. Szerzej na temat dynamiki kryzysu migracyjnego w UE w latach 2015-2016 zob. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 7-11.

w tym wzmocnienia koordynacji UE w odniesieniu do zadań straży granicznej<sup>19</sup>. Dnia 15 grudnia 2015 r. KE przedłożyła wniosek w sprawie rozszerzenia kompetencji Frontexu w celu ustanowienia zintegrowanego zarządzania granicami<sup>20</sup>. Zgodnie z inicjatywą KE agencja miała uzyskać większe uprawnienia w ramach organizacji interwencji na zagrożonych odcinkach granicznych oraz w zakresie operacji powrotu obywateli państw trzecich. Dnia 14 września 2016 r. PE i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną (ang. European Border and Coast Guard – EBCG), którą tworzy Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ang. European Border and Coast Guard Agency – EBCGA)<sup>21</sup> oraz organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie granicami<sup>22</sup>. Zasadniczo zadania nowej agencji zostały podzielone na trzy kategorie obowiązków: monitorowanie i zapobieganie kryzysom, zarządzanie granicami zewnętrznymi oraz organizacja powrotu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE<sup>23</sup>.

Niezbędnym elementem w ramach funkcji monitorowania i zapobiegania kryzysom jest wzajemna wymiana informacji między agencją a organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za ochronę i kontrolę granic. EBCGA, korzystając z dostępnych danych, przeprowadza analizy ryzyka, głównie w kontekście monitorowania ruchów migracyjnych. Ocenia także państwa członkowskie pod kątem ich zdolności i gotowości do ochrony granic zewnętrznych przed zagrożeniami zewnętrznymi w ramach tzw. oceny narażenia. W ocenie tej EBCGA monitoruje i weryfikuje dostępność wyposażenia technicznego, systemów, zdolności, zasobów, infrastruktury, personelu etc., które są niezbędne do skutecznej kontroli granic. W przypadku negatywnej oceny państwo członkowskie otrzymuje wykaz działań, które winny być podjęte w celu poprawy sytuacji. Jeśli dane państwo członkowskie nie podejmuje działań naprawczych, Rada i KE na wniosek zarządu EBCGA mogą podjąć dalsze postępowanie na podstawie procedury określonej w art. 19 rozporządzenia, odnoszącej się do pilnego działania na zagrożonych odcinkach granic zewnętrznych<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”*, Bruksela, 13 V 2015, COM(2015) 240 final, s. 7. W komunikacie KE wskazała także na konieczność podjęcia natychmiastowych działań przez Frontex w ramach zarządzania migracjami, które miały polegać na zintensyfikowaniu akcji poszukiwawczych i ratowniczych na morzu poprzez zwiększenie budżetu wspólnych operacji „Tryton” i „Posejdon”, a także wsparcie przez agencję obsługi tzw. hotspotów, czyli punktów identyfikacji i rejestracji przybywających imigrantów.

<sup>20</sup> European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasbourg, 15 XII 2015, COM(2015) 671 final.

<sup>21</sup> Wobec nowej agencji nadal będzie stosowana nazwa zwyczajowa Frontex.

<sup>22</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Dz.U. UE L, 2016, nr 251, s. 14-15.

<sup>23</sup> Szczegółowy katalog zadań agencji został określony w art. 8 rozporządzenia. *Tamże*, s. 14-15.

<sup>24</sup> Oceny narażenia są zbieżne z mechanizmem oceny Schengen, którego celem jest weryfikacja stosowania

Istotną rolę w kontekście wzajemnej wymiany informacji i współpracy między państwami członkowskimi, a także między państwami a EBCGA odgrywa europejski system nadzoru granic (ang. European Border Surveillance System – Eurosur), który został powołany do życia w 2013 r.<sup>25</sup> Celem systemu jest poprawa znajomości sytuacji<sup>26</sup>; zwiększenie skuteczności działań na granicach zewnętrznych w zwalczaniu oraz zapobieganiu nielegalnej imigracji i przestępczości transgranicznej; przyczynianie się do ratowania życia migrantów<sup>27</sup>. Kluczowym elementem Eurosuru są krajowe ośrodki koordynacji, które dostarczają wszelkich niezbędnych informacji o sytuacji na granicach zewnętrznych. Uzyskanie pełnego obrazu rzeczywistości ma zapewnić lepsze i szybsze możliwości reagowania na zagrożonych odcinkach granic. Dodatkowo w ramach systemu, w porozumieniu z państwami członkowskimi, EBCGA dokonuje podziału granic zewnętrznych na poszczególne odcinki, przyznając im różny stopień ryzyka i dostosowując do niego adekwatne działania<sup>28</sup>.

Państwo członkowskie może zwrócić się o pomoc do EBCGA przy realizacji swoich obowiązków w zakresie kontroli i ochrony granic. Warto w tym miejscu podkreślić, że priorytetem dla nowej agencji pozostaje wspieranie państw członkowskich w sytuacjach wymagających pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. EBCGA jest uprawniona do: koordynowania wspólnych operacji państw członkowskich; organizowania szybkich interwencji na granicy, w tym wykorzystywania rezerwy szybkiego reagowania (liczącej co najmniej 1500 funkcjonariuszy); wspierania hotspotów. W ramach realizacji tych zadań agencja rozmieszcza odpowiednie zespoły EBCG oraz właściwy sprzęt<sup>29</sup>.

W trakcie kryzysu migracyjnego problematyczne okazało się organizowanie przez agencję Frontex interwencji na zagrożonych odcinkach granicznych w ramach tzw. zespołów szybkiej interwencji (ang. Rapid Border Intervention Teams – RABIT)<sup>30</sup>. Przygotowanie interwencji często przebiegało zbyt wolno, a pomoc ze

---

dorobku Schengen w państwach członkowskich, głównie pod kątem ich zdolności do skutecznej kontroli granicznej na granicach zewnętrznych. Zob. *Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen*, Dz.U. UE L, 2013, nr 295.

<sup>25</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz.U. UE L, 2013, nr 295. W listopadzie 2011 r. w ramach projektu pilotażowego Frontexu połączono ze sobą sześć krajowych ośrodków koordynacji (Finlandia, Francja, Włochy, Polska, Słowacja i Hiszpania).

<sup>26</sup> Znajomość pełnego obrazu sytuacji obejmuje ocenę zdolności władz do wykrywania przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych oraz podejmowanych przez nie działań kontrolnych.

<sup>27</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013...*, s. 14.

<sup>28</sup> *Tamże*, s. 20-21.

<sup>29</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624...*, s. 19.

<sup>30</sup> *Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania*

strony państw członkowskich była zbyt mała<sup>31</sup>. W wyniku utrzymujących się nieprawidłowości związanych z kontrolą granic zewnętrznych wiele państw członkowskich podjęło jednostronne działania polegające na przywróceniu kontroli na swoich granicach<sup>32</sup>. W związku z tym EBCGA uzyskała prawo do tworzenia rezerwy szybkiego reagowania, pozostającej w ciągłej dyspozycji do podjęcia akcji. Ponadto w sytuacji wymagającej pilnego działania na granicach zewnętrznych, gdy ochrona granic jest na tyle nieskuteczna, że stwarza to zagrożenie dla funkcjonowania całej strefy Schengen, a odpowiedzialne za to państwo członkowskie nie radzi sobie z sytuacją (nie podejmuje środków naprawczych ani nie kieruje prośby o pomoc do agencji), może zostać uruchomiona procedura w ramach art. 19 rozporządzenia. Rada na podstawie wniosku KE może podjąć decyzję określającą środki zmierzające do złagodzenia zaistniałego ryzyka, a państwo członkowskie będzie zobowiązane do podjęcia współpracy z EBCGA w realizacji wskazanych środków, w oparciu o uzgodniony plan<sup>33</sup>. Jeżeli nie wykona ono decyzji Rady we wskazanym terminie i nie podejmie współpracy z agencją, KE może zainicjować procedurę szczególną określoną w art. 29 kodeksu granicznego Schengen odnoszącą się do tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państw członkowskich<sup>34</sup>.

Ostatnia kategoria działań agencji dotyczy organizacji powrotu obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE. Na wniosek państwa członkowskiego agencja zapewnia koordynację i organizację operacji powrotowych, w tym interwencji powrotowej polegającej na rozmieszczeniu europejskich zespołów interwencji powrotowych do przyjmującego państwa członkowskiego oraz na organizacji operacji powrotowych z przyjmującego państwa członkowskiego. EBCGA może także na prośbę państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy zaproponować koordynację lub organizację szybkiej operacji powrotowej<sup>35</sup>.

---

*zaproszonych funkcjonariuszy*, Dz.U. UE L, 2007, nr 199. Po raz pierwszy mechanizm RABIT uruchomiono w 2010 r. na prośbę Grecji, która nie była w stanie poradzić sobie z narastającą presją migracyjną na granicy grecko-tureckiej. Zob. European Commission – Press Releases, *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*, 2 III 2011, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm), 6 II 2017.

<sup>31</sup> Agencja Frontex nie posiadała kompetencji do samodzielnego prowadzenia działań operacyjnych. Uzależnienie od personelu i sprzętu państw członkowskich ograniczało przedsięwzięcia Frontexu nie tylko w ramach organizacji szybkich interwencji na granicy, ale także wypełniania zadań w ramach hotspotów.

<sup>32</sup> Od września 2015 r. osiem państw członkowskich strefy Schengen wznowiło kontrole graniczne ze względu na utrzymujące się poważne niedociągnięcia na granicach zewnętrznych strefy Schengen. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”*, Bruksela, 4 III 2016, COM(2016) 120 final, s. 10.

<sup>33</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624...*, s. 23.

<sup>34</sup> W ramach tej procedury Rada na wniosek KE może zalecić jednemu lub kilku państwom członkowskim podjęcie decyzji o przywróceniu kontroli granicznej na całej długości granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Przywrócenie kontroli następuje na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, z możliwością przedłużenia go nie więcej niż trzy razy.

<sup>35</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624...*, s. 28-32.



Wzmocnienie współpracy państw członkowskich w zakresie IBM wymaga odpowiedniego systemu finansowania. Głównym rozwiązaniem w tym zakresie stał się Fundusz Granic Zewnętrznych ustanowiony na lata 2007-2013, stanowiący część programu ogólnego *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*. Celem funduszu było stworzenie zaplecza finansowego do realizacji następujących celów: skutecznej organizacji kontroli i ochrony granicznej; efektywnego zarządzania przepływami osób na granicach zewnętrznych UE; jednolitego stosowania przepisów dobroku wspólnotowego, odnoszących się do przekraczania granic przez służby graniczne państw członkowskich; poprawy zarządzania działaniami na terytorium państw trzecich związanych z przepływem obywateli tych państw na terytorium UE<sup>36</sup>. W latach 2007-2013 w ramach funduszu udostępniono 1,9 mld euro. Choć przekazane środki finansowe przyczyniły się do lepszego zarządzania granicami i zwiększenia solidarności między państwami członkowskimi, to jednak fundusz nie spełnił oczekiwań w innych obszarach<sup>37</sup>. Obecnie finansowanie działań na granicach zewnętrznych jest realizowane w ramach instrumentu na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz<sup>38</sup>, stanowiącego część Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na lata 2014-2020<sup>39</sup>. Celem ogólnym instrumentu jest zapewnienie bezpieczeństwa w UE oraz ułatwienie legalnego przekraczania granic poprzez zapewnienie jednolitego i wysokiego poziomu kontroli granic zewnętrznych oraz skuteczne rozpatrywanie wniosków wizowych Schengen<sup>40</sup>.

## PODSUMOWANIE

Wejście w życie TL przyspieszyło rozwój zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, dając tej dziedzinie współpracy podstawę traktową. Zapewnienie swobodnego przepływu osób przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga pogłębiania współpracy państw członkowskich, przede wszystkim

<sup>36</sup> Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz.U. UE L, 2007, nr 144, s. 26.

<sup>37</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne „Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE”*, [online] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/sr\\_15\\_2014\\_/sr\\_15\\_2014\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_15_2014_/sr_15_2014_pl.pdf), 6 II 2017.

<sup>38</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE*, Dz.U. UE L, 2014, nr 150.

<sup>39</sup> Fundusz składa się z dwóch komponentów: instrumentu na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

<sup>40</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014...*, s. 150-151.

poprzez wzmocnienie współpracy operacyjnej i wzajemnej wymiany informacji. Wiele z początkowych priorytetów IBM zostało zrealizowanych m.in. w zakresie tworzenia prawodawstwa w ramach ochrony i kontroli granic zewnętrznych UE, wzmocnienia współpracy operacyjnej oraz intensyfikacji koordynacji jednostek odpowiedzialnych za kontrolę i nadzór granic zewnętrznych, skonkretyzowania sposobów nadzoru nad granicami zewnętrznymi. Pomimo osiągniętych sukcesów w kulminacyjnym momencie kryzysu migracyjnego rozwiązania funkcjonujące w ramach IBM okazały się nieskuteczne. W związku z tym kluczowym celem IBM pozostaje intensyfikacja współpracy operacyjnej jednostek odpowiedzialnych za kontrolę i ochronę granic zewnętrznych. Wzmocnienie mandatu EBCGA poprzez przyznanie jej większych uprawnień kontrolnych i operacyjnych wskazuje na akceptację państw członkowskich dla pogłębienia tej formy współpracy.

## BIBLIOGRAFIA

- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament "Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union"*, Brussels, 7 V 2002, COM(2002) 233 final.
- Council of the European Union, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 14 VI 2002, 10019/02.
- Decyzja nr 574/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Fundusz Granic Zewnętrznych na lata 2007-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, Dz.U. UE L, 2007, nr 144.
- European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC*, Strasbourg, 15 XII 2015, COM(2015) 671 final.
- European Commission – Press Releases, *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border*, 2 III 2011, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm).
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne „Fundusz Granic Zewnętrznych przyczynił się do większej solidarności finansowej, lecz konieczne jest znalezienie lepszych metod pomiaru wyników Funduszu i dalsze zwiększenie jego wartości dodanej UE (przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)”*, 2014, [online] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/sr\\_15\\_2014\\_/sr\\_15\\_2014\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_15_2014_/sr_15_2014_pl.pdf).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”*, Bruksela, 13 V 2015, COM(2015) 240 final.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”*, Bruksela, 4 III 2016, COM(2016) 120 final.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przygotowanie*

*kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej*”, Bruksela, 13 II 2008, KOM(2008) 69 wersja ostateczna.

*Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r.*, Dz.U. UE L, 2000, nr 239.

Moraczewska A., *Zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako model Multi-level Governance*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013.

*Presidency Conclusions – European Council meeting in Laeken (14-15 December 2001)*, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.

*Protocols annexed to the Treaty on European Union and to the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340.

*Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy*, Dz.U. UE L, 2007, nr 199.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 z dnia 22 października 2013 r. ustanawiające europejski system nadzorowania granic (EUROSUR)*, Dz.U. UE L, 2013, nr 295.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE*, Dz.U. UE L, 2014, nr 150.

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Dz.U. UE L, 2016, nr 251.

*Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. w ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, Dz.U. UE L, 2004, nr 349.

*Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z dnia 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylenia decyzji komitetu wykonawczego z dnia 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen*, Dz.U. UE L, 2013, nr 295.

*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*, Official Journal of the European Union C, 1997, nr 340.

*Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*, Dz.U. UE L, 2000, nr 239.

*Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE C, 2016, nr 202.

- Węc J.J., *Reforma polityki migracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.

---

**Mgr Paulina ANTOŃ**, doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Absolwentka stosunków międzynarodowych i politologii na UJ. W pracy naukowej podejmuje tematykę związaną z integracją europejską oraz bezpieczeństwem międzynarodowym, w szczególności bezpieczeństwem wewnętrznym UE, ochroną granic i funkcjonowaniem strefy Schengen.

**Wawrzyniec BANACH**

Uniwersytet Jagielloński

wawrzyniec.banach@student.uj.edu.pl

## ASPEKTY POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC TURCJI, JORDANII I LIBANU W KONTEKŚCIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO

### ABSTRACT

**Aspects of the external policy of the European Union towards Turkey, Jordan and Lebanon in the context of migration crisis**

The aim of the article is to explore the processes of the policy of the European Union towards the three countries most affected by massive migration flows from Syria from 2011. Analysis of the legal acts and soft law documents of the European Union allowed to recognize the main mechanisms standing behind the EU external policy dimension. The results of the study have identified the process of externalization of the migration policy and external border management of the EU towards Turkey, Jordan and Lebanon.

**Keywords:** European Union, migration crisis in the European Union, external actions of the European Union, European Neighbourhood Policy, European External Action Service

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, działania zewnętrzne Unii Europejskiej, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejska Służba Działań Zewnętrznych

## UWAGI WSTĘPNE

Kryzys migracyjny, jako jedno z największych wyzwań stojących przed Unią Europejską, wywołał szeroką debatę społeczną w Europie. Temat ten budzi wiele emocji oraz kontrowersji wśród społeczeństw państw członkowskich UE i jest szeroko komentowany w mediach, a jednocześnie – ze względu na dynamicznie rozwijającą się sytuację – stanowi wyzwanie dla nauk politycznych i społecznych. Celem niniejszej pracy jest analiza polityki Unii Europejskiej wobec Turcji, Jordanii i Libanu w kontekście kryzysu migracyjnego. Do analizy wybrano właśnie te trzy państwa, ponieważ z powodu bezpośredniego sąsiedztwa przyjęły one największą liczbę uchodźców po rozpoczęciu wojny domowej w Syrii w marcu 2011 r. Analiza jakościowa źródeł pierwotnych w postaci aktów prawnych i dokumentów typu *soft law* UE skłoniła autora do postawienia następującej hipotezy badawczej: działania zewnętrzne Unii Europejskiej wobec Turcji, Jordanii i Libanu są przejawem eksternalizacji granic zewnętrznych. Przez eksternalizację należy rozumieć szereg działań obejmujących *outsourcing* zarządzania ruchami migracyjnymi: eksport najnowszych rozwiązań technologicznych w zastosowaniu do kontroli granicznych, szkolenia przeprowadzane przez wyspecjalizowane agencje Unii Europejskiej dla funkcjonariuszy granicznych lub policjantów etc. W dłuższej perspektywie eksternalizacja ma na celu otoczenie Unii Europejskiej *bezpiecznymi państwami trzecimi* w rozumieniu rozporządzenia Dublin III. Ponadto w dalszej perspektywie eksternalizacja wspiera proces europeizacji, poszerzania strefy wpływów i rozwoju tzw. miękkiej siły Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Koncepcja eksternalizacji pojawia się m.in. w badaniach Christiny Boswell, która wykorzystuje ją do analizy zewnętrznego wymiaru polityki imigracyjnej i azylowej<sup>2</sup>. Pojęcie to rozwinięto także w badaniach nad *governance*<sup>3</sup>.

Po zmianach wprowadzonych przez traktat lizboński podstawę prawną dla działań zewnętrznych UE stanowi Część V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>4</sup>. Działania zewnętrzne UE obejmują m.in.: wspólną politykę handlową, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, pomoc humanitarną, umowy międzynarodowe, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (w tym wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony), zewnętrzne aspekty innych polityk unijnych<sup>5</sup>. Według interpretacji

<sup>1</sup> B. Kasperek, *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration: Eine kritische Einführung*, Berlin 2017, s. 74-78.

<sup>2</sup> Ch. Boswell, *The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy*, „International Affairs” 2003, vol. 79, nr 3, s. 619-638, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>.

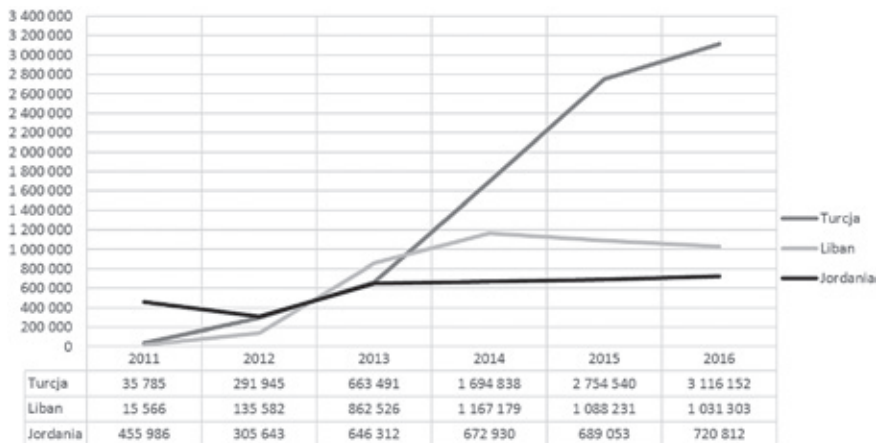
<sup>3</sup> S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, nr 6, s. 791-812, [online] <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>.

<sup>4</sup> *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326, s. 16-29.

<sup>5</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326, s. 93-102.

Jana Barcza znaczenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostało w sposób szczególny podkreślone poprzez jej odrębne uregulowanie na początku Traktatu o Unii Europejskiej (artykuł 8)<sup>6</sup>.

Wykres 1. Liczba uchodźców w Turcji, Jordanii i Libanie w latach 2011-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, [online] <http://popstats.unhcr.org/en/overview>, 8 IV 2018.

Podstawowe kierunki działań UE wobec państw trzecich wyznaczał Europejski program w zakresie migracji, który podkreślał, że UE powinna przedsięwziąć natychmiastowe kroki w celu podjęcia działań w regionach pochodzenia i tranzytu<sup>7</sup>. Komisja Europejska oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) winne podjąć współpracę z krajami trzecimi, aby zapobiegać zagrożeniom nielegalnej migracji i ryzykom związanym z niebezpiecznymi podróżami, np. przez morze. W związku z tym UE powinna zwiększyć wsparcie finansowe m.in. na Bliskim Wschodzie. UE planowała także zwiększyć rolę swoich delegatur w państwach trzecich kluczowych ze względu na rozwój kryzysu migracyjnego. Delegatury winny składać regularne sprawozdania związane z migracją, a także koordynować swoje działania z państwami przyjmującymi. Dodatkowo UE zobowiązała się wysłać do kluczowych państw trzecich oficerów ds. migracji, którzy mieli być odpowiedzialni za ściślejszą współpracę z lokalną administracją rządową oraz przekazywanie informacji do wspólnej sieci wszystkich łączników w celu lepszej koordynacji działań<sup>8</sup>. Następnym etapem wprowadzenia programu było zobowiązanie przywódców Unii Europejskiej do przejścia od Grecji i Włoch 40 tys.

<sup>6</sup> J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzkowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 129-130.

<sup>7</sup> *Europejski program w zakresie migracji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 13 V 2015, COM (2015) 240, s. 6-7.

<sup>8</sup> *Tamże*, s. 7-10.

imigrantów, pochodzących głównie z Syrii i Erytrei. Przyjęli oni także zobowiązanie do przesiedlenia z obozów funkcjonujących poza UE 20 tys. uchodźców w ciągu dwóch lat<sup>9</sup>.

## DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC TURCJI

Problemów spowodowanych zwiększonym napływem migrantów od strony granicy z Turcją Grecja doświadczyła już w 2010 r. Przez rzekę Evros w niekontrolowany sposób przedostawali się migranci, których liczba osiągała 350 dziennie. Władze greckie zwróciły się wówczas z prośbą o pomoc do Unii Europejskiej. Po raz pierwszy wykorzystano wtedy tzw. zespoły szybkiej interwencji na granicy (Rapid Border Intervention Teams, RABITs). Były one wyposażone w helikoptery i samochody patrolowe z kamerami termowizyjnymi, dzięki czemu szybko zdołały opanować sytuację na granicy. Jednak problem pojawił się ponownie, kiedy presja migracyjna zwiększyła się z powodu rozwijającego się konfliktu w Syrii<sup>10</sup>. Grecja zdecydowała się więc podjąć szczególne środki i wybudowała na kilkunastokilometrowym odcinku granicy płot, zasieki oraz wieżyczki strażnicze. Dzięki temu w 2012 r. liczba nielegalnych przekroczeń granicy zmniejszyła się o blisko 95%. Należy podkreślić, że był to pierwszy przypadek tak silnego wzmocnienia granicy zewnętrznej UE<sup>11</sup>. Na podobne rozwiązanie na granicy z Turcją zdecydowała się także w 2013 r. Bułgaria. Ograniczenia możliwości przekroczenia granicy drogą lądową przyczyniły się do zwiększenia popularności szlaku morskiego, którego punktem docelowym były włoskie wyspy.

Na początku tzw. arabska wiosna postrzegana była przez Turcję jako szansa na wzmocnienie swojej pozycji na Bliskim Wschodzie. Jednak dynamiczny rozwój destabilizacji w regionie, a przede wszystkim rozpoczęcie rewolucji w Syrii doprowadziły do zwrotu w tureckiej polityce zagranicznej. Konflikt z Partią Pracujących Kurdystanu oraz kontrowersyjna polityka wewnętrzna odnośnie do protestów w obronie parku Gezi były przyczyną, dla której państwa członkowskie UE krytykowały stan demokracji i przestrzeganie praw człowieka w Turcji. Jednak wydarzenia towarzyszące kryzysowi migracyjnemu, którego szczyt przypadł na lato 2015 r., skłoniły Unię Europejską i Turcję do poszukiwania wspólnego rozwiązania problemu wzmożonej presji migracyjnej<sup>12</sup>.

Przez wiele lat najbardziej popularną drogą wybieraną przez migrantów zmierzających do UE był tzw. centralny szlak śródziemnomorski, przebiegający z Algierii, Tunezji lub Libii przez Morze Śródziemne do Włoch. W 2015 r. trend ten uległ jednak

<sup>9</sup> H. Tendera-Waszczuk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 19.

<sup>10</sup> J. Fergusson, *Twelve Seconds to Decide. In Search of Excellence. Frontex and the Principle of Best Practice*, Warsaw 2014, s. 46-48.

<sup>11</sup> J. Pawlicki, *Na granicy grecko-tureckiej wyrósł naszpikowany elektroniką płot dla obrony przed nielegalnymi imigrantami*, 28 XII 2012, [online] [http://wyborcza.pl/1,76842,13112217,Na\\_granicy\\_grecko\\_tureckiej\\_wyros\\_l\\_naszpikowany\\_elektronika.html](http://wyborcza.pl/1,76842,13112217,Na_granicy_grecko_tureckiej_wyros_l_naszpikowany_elektronika.html), 7 IV 2018.

<sup>12</sup> K. Wasilewski, *Turcja w procesie przemian. Wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017, s. 45-46.



załamaniu. Szlakiem centralnym przybyło wówczas ok. 153 tys. migrantów, natomiast zachodnim szlakiem śródziemnomorskim 16 tys. osób. Najbardziej popularną trasą wykorzystywaną przez migrantów do przedostania się na terytorium Unii Europejskiej był tzw. wschodni szlak śródziemnomorski, obejmujący drogę morską przez Morze Śródziemne z Turcji do Grecji, Włoch lub na Cypr oraz drogę lądową z Turcji do Grecji lub Bułgarii. Według danych urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) w 2015 r. liczba osób, które tą trasą przedostały się na teren UE, wyniosła ok. 860 tys.<sup>13</sup>

Ta zasadnicza zmiana dotycząca głównego źródła presji migracyjnej na granice zewnętrzne Unii Europejskiej spowodowała, że Turcja stała się kluczowym państwem dla polityki zewnętrznej UE<sup>14</sup>. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 15 października 2015 r. uzgodniono, że zawarcie porozumienia z Turcją w sprawie walki z nielegalną imigracją na podstawie warunków wynegocjowanych przez Komisję Europejską ma charakter priorytetowy w walce z kryzysem migracyjnym<sup>15</sup>. W celu przyspieszenia działań w tym zakresie i ustalenia dalszych kroków w kierunku porozumienia w dniach 9-10 września doszło do spotkania przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska z prezydentem Recepem Tayyipem Erdoğanem i premierem Ahmetem Davutoğlu<sup>16</sup>. Przywódcy ponownie spotkali się 5 października. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker przekazał wówczas prezydentowi Erdoğanowi propozycję szczegółowego planu w zakresie migracji, który miał zawierać działania krótko-, średnio- i długoterminowe. Komisja rozpoczęła tym samym negocjacje z władzami tureckimi w celu ostatecznego przyjęcia planu<sup>17</sup>.

W wyniku rozmów 29 listopada przyjęto wspólny plan o zacieśnieniu współpracy między Unią Europejską a Turcją w zakresie zarządzania migracją<sup>18</sup>. Dokument ten składał się z dwóch podstawowych części zawierających wzajemne zobowiązania. Pierwsza z nich dotyczyła wspierania Syryjczyków oraz społeczności przyjmujących. UE zobowiązała się głównie do wsparcia finansowego, zadeklarowała także współpracę z administracją turecką w celu przygotowania wspólnych programów zapewniających pomoc humanitarną i odpowiadających na najbardziej pilne potrzeby oraz dała

<sup>13</sup> UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, *Desperate Journeys. Refugees and Migrants Entering and Crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans Routes*, II 2017, s. 1-9, [online] <http://www.unhcr.org/58b449f54.pdf>, 13 IV 2018.

<sup>14</sup> K. Niklewicz, *Wymuszone odmrożenie? Wpływ kryzysu migracyjnego na stosunki Unii Europejskiej z Turcją*, [w:] *Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, red. J. Nadolska, P. Sawarz, K.A. Wojtaszyk, Warszawa 2017, s. 140-141.

<sup>15</sup> J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przeгляд Zachodni” 2017, nr 2, s. 22.

<sup>16</sup> *Tamże*, s. 23.

<sup>17</sup> *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, 14 X 2015, COM(2015) 510 wersja ostateczna, s. 15.

<sup>18</sup> European Commission, *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 X 2015, s. 1, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.pdf), 20 IV 2018.

gwarancję wsparcia syryjskich uchodźców przebywających w Jordanii, Libanie i Iraku, tak aby ograniczyć ich migrację do Turcji. Strona turecka zobowiązała się z kolei do wdrożenia odpowiednich przepisów odnośnie do cudzoziemców, a także do poprawy jakości rejestracji imigrantów<sup>19</sup>. Druga część planu poświęcona była wzmocnieniu współpracy w sprawie zapobiegania nielegalnej migracji. Unia Europejska zadeklarowała wsparcie dla tureckich służb na potrzeby eliminacji sieci przemytniczych. Do tego celu mieli zostać wykorzystani funkcjonariusze z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex). Ponadto UE zobowiązała się pomóc Turcji w tworzeniu dobrze funkcjonującego systemu azylowego, zintegrowanym zarządzaniu granicami i liberalizacji polityki wizowej w odniesieniu do obywateli tureckich. Z kolei Turcja miała zagwarantować efektywne zwalczanie sieci przemytniczych oraz oddelegowanie funkcjonariuszy do współpracy z Frontexem i Europejskim Urzędem Policji (Europol)<sup>20</sup>. Należy zaznaczyć, że plan ten miał kluczowe znaczenie dla rozpoczęcia negocjacji dyplomatycznych, które 7 marca 2016 r. doprowadziły do zawarcia wstępnego porozumienia w sprawie zasad współpracy i mechanizmów jej realizacji<sup>21</sup>.

Ostateczną umowę zawarto 18 marca 2016 r. Jej warunki przewidywały, że od 20 marca 2016 r. wszyscy nielegalni migranci, którzy przedostaną się z Turcji do Grecji, będą odsyłani do Turcji. Unia Europejska zobowiązała się, że za jednego obywatela Syrii, który został skutecznie odesłany do Turcji z powodu nielegalnego przekroczenia granicy, przyjmie jednego obywatela Syrii z Turcji, który przebywa tam legalnie i nie podjął próby nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy UE. W zamian za dotrzymanie postanowień umowy Turcja miała uzyskać w latach 2016-2018 pomoc finansową w wysokości 6 mld euro. Otrzymane środki miały zostać przeznaczone na pomoc dla uchodźców i poprawę warunków w obozach w Turcji<sup>22</sup>.

Umowa z Turcją napotykała trudności od początku obowiązywania. Strony nie wywiązały się ze wszystkich zobowiązań. Wiele państw europejskich odebrało jako kontrowersyjny przepis, że po spełnieniu przez Turcję tzw. kryteriów odniesienia Unia Europejska zniesie obowiązek wizowy dla obywateli tureckich do końca czerwca 2016 r. Warto wspomnieć, że z powodu napięć na linii Ankara–Berlin prezydent Erdoğan w ostatnim czasie wielokrotnie groził zerwaniem porozumienia. Umowa jest krytykowana przez organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka. Amnesty International zorganizowała już kilka protestów przeciwko umowie, która według tej organizacji w oczywisty sposób narusza zasady prawa międzynarodowego<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 2.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 3.

<sup>21</sup> *Oświadczenie szefów państw i rządów UE*, 7 III 2016, s. 1-3, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/07/eu-turkey-meeting-statement>, 12 IV 2018.

<sup>22</sup> *Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, s. 1-3, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, 18 IV 2018.

<sup>23</sup> *Porozumienie UE-Turcja: plama na zbiorowym sumieniu Europy*, 17 III 2017, [online] <https://amnesty.org.pl/porozumienie-ue-turcja-plama-na-zbiorowym-sumieniu-europy/>, 12 IV 2018.

## DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC JORDANII

Ramowe warunki współpracy między Unią Europejską a Jordanią określa układ stowarzyszeniowy, który wszedł w życie w maju 2002 r.<sup>24</sup> Jordania jest także członkiem Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Od wielu lat UE udziela Jordanii regularnego wsparcia finansowego, ale nie tylko: doradza jej także w sprawie przeprowadzania reform politycznych i demokratyzacji. W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Jordania w 2005 r. przyjęła pierwszy plan działania. W 2010 r. Rada Stowarzyszenia Unia Europejska–Jordania zdecydowała o pogłębieniu partnerstwa pomiędzy stronami. Kolejnym krokiem w rozwoju wzajemnych relacji było przyjęcie nowego planu działania w październiku 2012 r. W dokumencie tym poruszono kwestię współpracy w sprawie migracji, która to współpraca miała polegać przede wszystkim na wymianie informacji dotyczących aktualnych trendów migracyjnych i zarządzania migracją na granicach zewnętrznych oraz na poprawie procedur kontroli dokumentów podróży<sup>25</sup>.

Wydarzenia arabskiej wiosny przyczyniły się do rozszerzenia pomocy dla Jordanii<sup>26</sup>. W dniu 9 października 2014 r. Unia Europejska oraz 12 państw członkowskich ustanowiły z Jordanią partnerstwo na rzecz mobilności<sup>27</sup>. Porozumienia te stanowią instrument polityki imigracyjnej UE i mają złożony charakter prawny. Niektóre ich elementy należą do kompetencji UE, inne zaś wyłącznie do państw członkowskich<sup>28</sup>. Zawierając partnerstwo, państwo trzecie zobowiązuje się do skutecznej readmisji własnych obywateli, a w określonych okolicznościach także obywateli innych państw i bezpaństwowców, którzy przybyli do Unii Europejskiej przez terytorium danego państwa trzeciego. Poza tym państwo trzecie podejmuje działania służące zmniejszeniu skali nielegalnej imigracji, uszczelnieniu granic i lepszej kontroli dokumentów. Deklaruje także aktywne zwalczanie przemytu oraz handlu ludźmi<sup>29</sup>. Z drugiej strony, państwa członkowskie UE powinny wprowadzić mechanizmy ułatwiające legalną migrację zarobkową dla obywateli

<sup>24</sup> ECSC: *Council and Commission Decision of 26 March 2002 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part*, Dz.U. UE 2002, L 45, 2002/357/EC, s. 1.

<sup>25</sup> *EU/Jordan ENP Action Plan*, s. 12, [online] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2013\\_jordan\\_action\\_plan\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2013_jordan_action_plan_en.pdf), 10 IV 2018.

<sup>26</sup> W. Alkhatib, *Arab Spring and its Economic Impact on the Jordanian-European Relations*, [w:] *Poland–Jordan–European Union. A New Role of Europe in the Middle East after the Arab Spring. Proceedings of the 3rd International Interdisciplinary Scientific Conference*, red. K. Bojko, Amman 2013, s. 87–88.

<sup>27</sup> Były to: Cypr, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia oraz Szwecja.

<sup>28</sup> K.A. Morawska, *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, vol. 79, z. 2, s. 99–100, [online] <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.2.9>.

<sup>29</sup> *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wabadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi*, 16 V 2007, COM(2007) 248, s. 9–10.

państwa trzeciego, jakkolwiek z zastrzeżeniem, że podejmą one działania przeciwko tzw. drenażowi mózgow, tj. nadmiernej emigracji wykształconych obywateli państwa trzeciego<sup>30</sup>. Warto zaznaczyć, że przystąpienie państw członkowskich UE do partnerstw z poszczególnymi państwami trzecimi ma charakter dobrowolny. Partnerstwa te nie mają także prawnie wiążącego charakteru. Za negocjacje, wdrożenie i monitorowanie postanowień partnerstw ze strony UE odpowiada Komisja Europejska, za implementację ze strony państw członkowskich – odpowiednie organy rządowe. W przypadku Jordanii kluczową rolę we wdrożeniu partnerstwa miały odgrywać agencje Unii Europejskiej: Frontex, Europol, Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust), Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu oraz Europejska Fundacja Kształcenia (EFK)<sup>31</sup>.

W dniu 24 grudnia 2016 r. Unia Europejska i Jordania przyjęły priorytety partnerstwa na lata 2016-2018 i porozumienie, które mają być wspólną odpowiedzią na kryzys w Syrii. Do końca 2018 r. winny one ulec przeglądowi i w razie potrzeby zostać przedłużone o kolejne dwa lata. Uzgodnione priorytety obejmują: ściślejszą współpracę w kwestiach stabilności regionalnej i bezpieczeństwa, w tym w walce z terroryzmem; wspieranie stabilności gospodarczej oraz zrównoważonego wzrostu opartego na wiedzy; dobrej jakości edukację i tworzenie miejsc pracy; wzmocnienie demokratycznych rządów, praworządności i przestrzegania praw człowieka<sup>32</sup>.

W ramach pomocy finansowej porozumienie UE–Jordania przewiduje przekazanie przez UE co najmniej 747 mln euro w latach 2016-2017, z czego 108 mln w postaci wsparcia humanitarnego. Zgodnie z porozumieniem Unia Europejska zgodziła się na złagodzenie reguł pochodzenia w stosunku do Jordanii. Ułatwienia dotyczą eksportu wybranych towarów wytworzonych w specjalnych strefach ekonomicznych i mają obowiązywać na okres 10 lat. UE zobowiązała się także do konkretnej pomocy w tworzeniu miejsc pracy zarówno dla Jordańczyków, jak i ludności napływowej z Syrii. Ogólny cel zawarty w porozumieniu mówi o utworzeniu 200 tys. miejsc pracy dla syryjskich uchodźców przede wszystkim we wspomnianych specjalnych strefach ekonomicznych (15% miejsc pracy w ciągu pierwszych dwóch lat)<sup>33</sup>.

UE postanowiła również wesprzeć doskonalenie umiejętności zawodowych i potencjału syryjskich uchodźców, co długofalowo miałoby pomóc w odbudowie przyszłej Syrii. Celowi temu ma służyć także pomoc UE w zapewnieniu kształcenia na wysokim poziomie wszystkim dzieciom mieszkającym w Jordanii, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci napływowej ludności syryjskiej. UE pomaga w budowaniu nowych szkół i tworzeniu tymczasowych ośrodków kształcenia. Ze względu na trudną sytuację

<sup>30</sup> *Tamże*, s. 5.

<sup>31</sup> European Commission, *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its Participating Member States*, Brussels, 3 VI 2014, s. 8-9, [online] [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009\\_joint\\_declaration\\_establishing\\_the\\_eu-jordan\\_mobility\\_partnership\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf), 17 IV 2018.

<sup>32</sup> *Decyzja Rady Stowarzyszenia UE-Jordania 1/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. dotycząca uzgodnienia Priorytetów partnerstwa UE-Jordania [2016/2388]*, Dz.U. UE 2016, L 355, s. 1-3.

<sup>33</sup> *Tamże*, s. 5-7.

gospodarczą, a także nadzwyczajne okoliczności związane z przebywaniem 1,3 mln uchodźców w Jordanii, Komisja Europejska zaproponowała tzw. pomoc makrofinansową w wysokości 200 mln euro, z możliwością ewentualnego zwiększenia wsparcia w przyszłości. Pomoc finansowa ma zostać przeznaczona na poprawę warunków sanitarnych i pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych. Jordania jest także beneficjentem specjalnego regionalnego funduszu powierniczego Unii Europejskiej, stanowiącego odpowiedź na kryzys w Syrii. Fundusz ten pozwala na realizację inicjatyw UE przede wszystkim w Syrii, ale wspiera też państwa sąsiednie, które odczuwają skutki syryjskiej wojny domowej<sup>34</sup>. Warto wspomnieć, że UE przeznaczyła również 10 mln euro na wsparcie rządu Jordanii w działaniach przeciwko radykalnemu ekstremizmowi<sup>35</sup>.

## DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC LIBANU

Podobnie jak Jordania, Liban podpisał układ stowarzyszeniowy z Unią Europejską, który wszedł w życie w 2006 r. Jest również członkiem Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Liban w szczególny sposób odczuł skutki kryzysu migracyjnego. Według danych UNHCR liczba uchodźców przebywających w Libanie w 2016 r. znacznie przekroczyła milion osób (zob. wykres 1). Państwo to przyjęło najwięcej uchodźców w przeliczeniu na jednego mieszkańca<sup>36</sup>.

Kryzys migracyjny przyczynił się także do pogłębienia współpracy dotyczącej bezpieczeństwa, a przede wszystkim walki z terroryzmem. W dniach 26-27 stycznia 2016 r. zastępca sekretarza generalnego ESDZ Pedro Serrano i koordynator UE ds. zwalczania terroryzmu wraz z ministrem spraw wewnętrznych Nohadem Machnoukiem wzięli udział w dialogu na temat wspólnego zwalczania terroryzmu<sup>37</sup>. Spotkanie stanowiło załączek współpracy pomiędzy stronami, które już w marcu 2016 r. uzgodniły plan działania (*roadmap*). Miał on na celu rozbudowę współpracy w sześciu obszarach: opracowanie narodowej strategii walki z terroryzmem, poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości i egzekwowania prawa, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo na lotniskach i w przestrzeni powietrznej oraz przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi<sup>38</sup>. W opracowaniu narodowej strategii

<sup>34</sup> V. Hauck, A. Knoll, A. Herrero Cangas, *EU Trust Funds – Shaping More Comprehensive External Action?*, „Briefing Note” 2015, nr 81, s. 4-5.

<sup>35</sup> *Decyzja Rady Stowarzyszenia UE-Jordania 1/2016...*, s. 7-9.

<sup>36</sup> UNHCR. The UN Refugee Agency, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon VASYR 2017*, XII 2017, s. 11, [online] <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/61312>, 12 IV 2018.

<sup>37</sup> Komisja Europejska, *Zalecenie Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia rokowań w sprawie umowy między Unią Europejską a Republiką Libańską dotyczącej wymiany danych osobowych między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) i właściwymi organami ds. zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu w Libanie*, 20 XII 2017, COM(2017) 805 wersja ostateczna, s. 1-2.

<sup>38</sup> Association between the European Union and Lebanon, *Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council of 11 November 2016 agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities*, s. 5, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/24224/st03001en16docx.pdf>, 1 V 2018.

walki z terroryzmem mieli pomóc eksperci z państw członkowskich oraz agencje UE, takie jak Europol, Cefol, Frontex i Eurojust.

W dniu 11 listopada 2016 r. Unia Europejska i Liban zawarły porozumienie, w którym przyjęły priorytety na najbliższe cztery lata. Porozumienie to miało kluczowe znaczenie dla polityki zewnętrznej UE wobec Libanu w kontekście kryzysu migracyjnego<sup>39</sup>. Wśród priorytetów partnerstwa znalazły się takie kwestie, jak: bezpieczeństwo i walka z terroryzmem, rządy i praworządność, wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, migracja i mobilność. Warto zauważyć, że dotychczas Unii Europejskiej i Libanowi nie udało się podpisać partnerstwa na rzecz mobilności. Strony podejmowały negocjacje na ten temat, nie doprowadziły one jednak do wspólnej deklaracji. W związku z tym priorytet migracja i mobilność wspomina jedynie o trwających negocjacjach w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności<sup>40</sup>. Współpraca na tym polu jest znacznie słabiej rozwinięta niż z Jordanią. Podobnie jest w przypadku ewentualnych ułatwień dla eksportu libańskich towarów do Unii Europejskiej. Jeżeli chodzi o pomoc finansową, od początku wybuchu kryzysu migracyjnego Komisja Europejska przeznaczyła łącznie 552,1 mln euro na wsparcie dla Libanu. Z tej puli 283 mln euro przeznaczono na wsparcie stabilizacyjne, głównie w ramach środków pochodzących z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (European Neighbourhood Instrument, ENI). W dokumencie programowym ENI na lata 2014-2020 określono, że środki będą przeznaczane głównie na: poprawę sektora bezpieczeństwa, rozwój gospodarczy i społeczny, rozwój infrastruktury, wsparcie dla Syryjczyków i Palestyńczyków przebywających w Libanie i poprawę warunków panujących w obozach dla uchodźców<sup>41</sup>. Podobnie jak Jordania, Liban korzysta z pomocy finansowej oferowanej w ramach funduszu Madad, finansowanego z dodatkowych środków państw członkowskich<sup>42</sup>.

## UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując niniejsze rozważania, należy zwrócić uwagę na to, że Unia Europejska prowadziła aktywną politykę zewnętrzną wobec Turcji, Jordanii i Libanu. Po wybuchu kryzysu migracyjnego UE poprzez działania zewnętrzne wobec państw trzecich zintensyfikowała eksternalizację zarządzania migracją i ochroną granic zewnętrznych. Opierała się ona głównie na znacznym wsparciu finansowym i operacyjnym dla Turcji, Jordanii i Libanu. Umowa międzynarodowa z Turcją z 18 marca 2018 r. potwierdziła, że *outsourcing* ochrony granic zewnętrznych okazał się skuteczniejszym rozwiązaniem

<sup>39</sup> *Tamże*, s. 1.

<sup>40</sup> *Tamże*, s. 14.

<sup>41</sup> European Commission Directorate General for Development and Cooperation-EUROPEAID, European External Action Service, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020: Single Support Framework for EU support to Lebanon (2014-2016)*, [online] [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ssf-lebanon-2014-2016\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ssf-lebanon-2014-2016_en_0.pdf), 15 IV 2018.

<sup>42</sup> V. Hauck, A. Knoll, A. Herrero Cangas, *EU Trust Funds...*

problemu wzmózonej presji migracyjnej niż wewnętrzne rozwiązania stosowane w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. W przypadku Jordanii oraz Libanu współpraca miała mniej sformalizowany charakter i opierała się na niewiążących prawie deklaracjach i planach działania.

Biorąc pod uwagę dotychczasową politykę Unii Europejskiej wobec badanych państw trzecich, należy zaznaczyć, że implementacja rozwiązań zaproponowanych w omówionych wcześniej umowach, deklaracjach i porozumieniach będzie zależna od dalszego rozwoju kryzysu migracyjnego. Można zaryzykować stwierdzenie, że jeżeli kryzys migracyjny zostanie ostatecznie przewyciężony lub też presja migracyjna ulegnie znacznemu osłabieniu, to Unia Europejska będzie mniej skłonna do dalszej ekstermalizacji ochrony granic zewnętrznych i polityki imigracyjnej. Realizacja takiego scenariusza w przyszłości potwierdziłaby obawy krytyków o „doraźny charakter” działań UE w wymiarze zewnętrznym.

## BIBLIOGRAFIA

- Alkhatib W., *Arab Spring and its Economic Impact on the Jordanian-European Relations*, [w:] *Poland–Jordan–European Union: A New Role of Europe in the Middle East after the Arab Spring. Proceedings of the 3rd International Interdisciplinary Scientific Conference*, red. K. Bojko, Amman 2013.
- Association between the European Union and Lebanon, *Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council of 11 November 2016 agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities*, 11 XI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/24224/st03001en16.docx.pdf>.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzkowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012.
- Boswell Ch., *The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy*, „International Affairs” 2003, vol. 79, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>.
- Decyzja Rady Stowarzyszenia UE-Jordania 1/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. dotycząca uzgodnienia Priorytetów partnerstwa UE–Jordania [2016/2388]*, Dz.U. UE 2016, L 355.
- ESCC: Council and Commission Decision of 26 March 2002 on the Conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the Other Part*, 2002/357/EC, Dz.U. UE 2002, L 45.
- EU/Jordan ENP Action Plan*, [online] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2013\\_jordan\\_action\\_plan\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2013_jordan_action_plan_en.pdf).
- European Commission, *EU–Turkey Joint Action Plan*, Brussels, 15 X 2015, [online] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm).
- European Commission, *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its Participating Member States*, Brussels, 3 VI 2014, [online] [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009\\_joint\\_declaration\\_establishing\\_the\\_eu-jordan\\_mobility\\_partnership\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf).

- European Commission Directorate General for Development and Cooperation-EUROPEAID, European External Action Service, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020: Single Support Framework for EU Support to Lebanon (2014-2016)*, [online] [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ssf-lebanon-2014-2016\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ssf-lebanon-2014-2016_en_0.pdf).
- Europejski program w zakresie migracji, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu-Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 13 V 2015, COM (2015) 240.
- Fergusson J., *Twelve Seconds to Decide. In Search of Excellence. Frontex and the Principle of Best Practice*, Warsaw 2014.
- Hauck V., Knoll A., Herrero Cangas A., *EU Trust Funds – Shaping More Comprehensive External Action?*, „Briefing Note” 2015, nr 81.
- Kasperek B., *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*, Berlin 2017.
- Komisja Europejska, *Zalecenie Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia rokowań w sprawie umowy między Unią Europejską a Republiką Libańską dotyczącej wymiany danych osobowych między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) i właściwymi organami ds. zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu w Libanie*, 20 XII 2017, COM(2017) 805 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahałdowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi, 16 V 2007, COM(2007) 248.
- Lavenex S., Schimmelfennig F., *EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, nr 6, [online] <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>.
- Morawska K.A., *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, vol. 79, nr 2, [online] <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.2.9>.
- Niklewicz K., *Wymuszone odmrożenie? Wpływ kryzysu migracyjnego na stosunki Unii Europejskiej z Turcją*, [w:] *Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, red. J. Nadolska, P. Sawarz, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017.
- Oświadczenie szefów państw i rządów UE*, 7 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/07/eu-turkey-meeting-statement/>.
- Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Pawlicki J., *Na granicy grecko-tureckiej wyrósł naszpikowany elektroniką płot dla obrony przed nielegalnymi imigrantami*, 28 XII 2012, [online:] [http://wyborcza.pl/1,76842,13112217,Na\\_granicy\\_grecko\\_tureckiej\\_wyrosl\\_naszpikowany\\_elektronika.html](http://wyborcza.pl/1,76842,13112217,Na_granicy_grecko_tureckiej_wyrosl_naszpikowany_elektronika.html).
- Porozumienie UE-Turcja: plama na zbiorowym sumieniu Europy*, 17 III 2017, [online] <https://amnesty.org/pl/porozumienie-ue-turcja-plama-na-zbiorowym-sumieniu-europy/>.
- Statystyki Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, [online] <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.
- Tendera-Waszczuk H., *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3.



*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326.

*Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326.

UNHCR. The UN Refugee Agency, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon VASYR 2017*, XII 2017, [online] <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61312>.

UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, *Desperate Journeys. Refugees and Migrants Entering and Crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans Routes*, II 2017, [online] <http://www.unhcr.org/58b449f54.pdf>.

Wasilewski K., *Turcja w procesie przemian. Wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017.

Węc J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2.

*Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, 14 X 2015, COM(2015) 510 wersja ostateczna.

---

**Mgr Wawrzyniec BANACH**, absolwent studiów magisterskich w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2016), doktorant w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, stypendysta Uniwersytetu Ludwika Maksymiliana w Monachium (2013). Obszar zainteresowań badawczych: instytucje Unii Europejskiej, polityka bezpieczeństwa, sekurytyzacja, migracje międzynarodowe, polityka regionalna Unii Europejskiej.



**Karolina KORSKA**

Uniwersytet Warszawski

karolina.korska@gmail.com

## WPŁYW TRAKTATU Z LIZBONY NA WSPÓLNAJĄ POLITYKĘ ZAGRANICZNĄ I BEZPIECZEŃSTWA

**ABSTRACT** The impact of the Treaty of Lisbon on the European Union's Common Foreign and Security Policy

In this article, the author provides an analysis of the impact that the Lisbon Treaty has had on the Common Foreign and Security Policy. Analysis of legal documents and scientific sources permitted to conclude that undoubtedly above-mentioned Treaty of Lisbon has extended the competences of the EU in a field of common foreign policy. However, the main purpose of the present paper is to answer the question whether this document has implemented any crucial mechanisms and institutional framework that resulting in increased effectiveness in reaching an agreement in a field of this EU policy among EU member states. The article attempts to show that theoretically, the content of the treaty gives an overall effect of a political desire to achieve a coherent foreign policy after 2009 but on the other hand, maintaining intergovernmental status of CFSP weakens this policy.

**Key words:** Treaty of Lisbon, Common Foreign and Security Policy, EU external activities

**Słowa kluczowe:** traktat z Lizbony, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, działania zewnętrzne Unii Europejskiej

## WSTĘP

Od momentu wprowadzenia na mocy Traktatu o Unii Europejskiej wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa wywołuje wiele obaw co do jej formy i efektywności. Problemem badawczym niniejszego artykułu jest określenie wpływu traktatu lizbońskiego na unijną politykę zagraniczną. Autorka uznała, że warto pochylić się tym tematem, szczególnie w dobie kolejnych kryzysów dotyczących Unii Europejskiej. Celem pracy jest ocena zmian, które zaszły po 2009 r. w obszarze wspólnej polityki zagranicznej, zaś główna hipoteza badawcza sprowadza się do przypuszczenia, że traktat nie wpłynął znacząco na usprawnienie funkcjonowania WPZiB. W publikacji podjęta zostanie próba odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jakie zmiany systemowe wprowadził Traktat z Lizbony? Czy poszerzył on kompetencje Unii w ramach WPZiB? Jakim reformom poddane zostały instrumenty prawne? Jakie zmiany instytucjonalne w zakresie WPZiB zaszły na mocy dokumentu? Czy powstałe urzędy są wystarczająco efektywne?

## OGÓLNE ZMIANY SYSTEMOWE

Podjmując się analizy wpływu, jaki wywarł w 2009 r. traktat lizboński na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, należy podkreślić, że spoiwem działań zewnętrznych UE są cele wskazane w art. 21 ust. 2 TUE oraz zasady, o których szerzej mowa w art. 3 ust. 5 TUE oraz art. 21 ust. 1 TUE<sup>1</sup>. Dodać trzeba, że WPZiB została zamieszczona w Traktacie o Unii Europejskiej jako jedyna z polityk unijnych.

Poddając rozważaniom treść traktatu, należy stwierdzić z całą pewnością, że poszerzył on zakres kompetencji Unii Europejskiej w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz, będącej jej integralną częścią, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Szczególne znaczenie w tym aspekcie miały dwie reformy systemu prawnego, mianowicie nadanie Unii osobowości prawnej oraz zniesienie trzech filarów wprowadzonych na mocy traktatu z Maastricht – WPZiB wywodzi się wprost z filaru drugiego<sup>2</sup>. Również na mocy traktatu reformującego Unia została organizacją międzynarodową<sup>3</sup>.

Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez traktat z Lizbony traktuje o postanowieniach ogólnych dotyczących działań zewnętrznych Unii oraz tych o charakterze szczegółowym, odnoszących się do WPZiB<sup>4</sup>. Podkreślić trzeba

<sup>1</sup> Autorka odsyła do wskazanych zapisów traktatowych z uwagi na ograniczenia objętościowe artykułu.

<sup>2</sup> M. Chruściel, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, red. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015, s. 207.

<sup>3</sup> J.M. Fiszer, *Czy Unia Europejska zagraża państwu i jego interesom narodowym? Aspekty teoretyczne i utylitarne*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruskowski, R. Podgórzńska, Szczecin 2017, s. 18.

<sup>4</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t2](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#t2).

jednak, że postanowienia szczegółowe odnośnie do podziału kompetencji między Unią a krajami członkowskimi są zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>. W związku z tym liczni przedstawiciele środowiska akademickiego i prawnicy zwracają uwagę na poczynienie niewystarczających zabiegów w celu ujednoczenia analizowanej polityki.

Artykuł 24 ust. 1 TUE nie pozostawia zaś wątpliwości co do faktu, iż WPZiB podlega „szczególnym zasadom i procedurom”. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa uznawana jest bowiem za obszar, w którym państwa chcą mieć możliwie największą zdolność do samodzielnego i niezależnego od innych podmiotów wyznaczania kierunków swoich działań. Traktat lizboński utrzymuje zatem charakter międzyrządowy WPZiB oraz zachodzącego w jej ramach procesu decyzyjnego<sup>6</sup>.

## MODYFIKACJA KATALOGU INSTRUMENTÓW PRAWNYCH

Katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych do realizacji WPZiB ulegał pewnym modyfikacjom wraz z przyjmowaniem kolejnych traktatów. Na mocy traktatu z Lizbony i art. 25 TUE przyjmuje się, że są to: 1) ogólne wytyczne – określane przez Radę Europejską; 2) decyzje określające: a) działania, które powinny być wykonywane przez Unię, b) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię, c) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach a i b; a także 3) umacnianie współpracy między państwami członkowskimi w prowadzeniu ich polityki<sup>7</sup>. Warto zatem wyjaśnić pokrótce, że Rada podejmuje decyzje w odniesieniu do problemów o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Działania, o których zaś mowa w podpunkcie a), uchwalane przez Radę Unii, są podejmowane, jeśli *sytuacja międzynarodowa wymaga działań operacyjnych* (art. 28 ust. 1 TUE), i mają charakter wiążący dla krajów członkowskich, stanowiska określają podejście UE do problemów o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, ustalane są przez Radę UE i również mają charakter wiążący, natomiast zasady wykonania decyzji są instrumentem wprowadzonym przez traktat z Lizbony, realizowanym przez Radę Unii Europejskiej<sup>8</sup>. Instrumenty, o których mowa powyżej, nie mają charakteru ustawodawczego.

<sup>5</sup> J.J. Węć, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016, s. 244.

<sup>6</sup> K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 245.

<sup>7</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

<sup>8</sup> R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim. Między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zajac, Warszawa 2014, s. 28.

## ZMIANY INSTYTUCJONALNE I POWOŁANIE NOWYCH URZĘDÓW

Traktat lizboński po raz pierwszy ustanawia ramy instytucjonalne Unii Europejskiej. Jak czytamy w art. 13 ust. 1 TUE, do oficjalnych unijnych instytucji od 2009 r. należą: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Z uwagi na ograniczenia objętościowe analizie zostaną poddane najważniejsze modyfikacje mające szczególny wpływ na WPZiB. Dokument ustanowił również nowe stanowiska: przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

### Rada Europejska

Podejmując się omawiania funkcji i znaczenia, jakie zyskały instytucje unijne we wspólnej polityce zagranicznej po wprowadzeniu w życie traktatu, nie sposób nie rozpocząć od Rady Europejskiej, głównej instytucji unijnej. W jej skład wchodzi sześć państw lub rządów krajów członkowskich, przewodniczący Rady Europejskiej oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Do zadań członków Rady Europejskiej należy określanie ogólnych priorytetów i kierunków polityki Unii Europejskiej.

W świetle powyższego trzeba stwierdzić, że to traktat z Lizbony po raz pierwszy ustanowił stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 15 ust. 5 TUE jest on powoływany przez samą Radę Europejską w trybie kwalifikowanej większości głosów na okres 2,5 roku z możliwością jednej reelekcji<sup>9</sup>. W zakres jego kompetencji wchodzi koordynowanie prac podlegającej mu instytucji, zwoływanie posiedzeń (w trybie zwyczajnym i nadzwyczajnym) cztery razy w roku i przedstawianie sprawozdań z posiedzeń (tzw. szczytów unijnych) Parlamentowi Europejskiemu. Przewodniczący winien również zapewnić ciągłość i spójność działań RE, efektywnie współpracując z przewodniczącym KE i na podstawie wytycznych Rady do Spraw Ogólnych. Choć pełni on funkcję reprezentanta Unii Europejskiej w kontaktach zewnętrznych, to jego działania nie mogą zakłócać prac wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, również odpowiedzialnego za reprezentowanie interesów UE na arenie międzynarodowej<sup>10</sup>. W praktyce jednak nierzadko dochodzi do sporów kompetencyjnych pomiędzy obojgiem polityków, co w opinii wielu ekspertów wpływa na obniżenie efektywności unijnej polityki zagranicznej.

<sup>9</sup> *Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach europejskich*, Luksemburg 2014, s. 12, *Zrozumieć Politykę Unii Europejskiej*.

<sup>10</sup> B. Przybylska-Maszner, *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012, s. 186.

## Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej jest kluczowym unijnym organem decyzyjnym i wykonawczym. Jej skład tworzą ministrowie państw członkowskich uprawnieni do podejmowania zobowiązań w imieniu reprezentowanych przez nich rządów. Co jednak najbardziej istotne z punktu widzenia niniejszej publikacji, Rada, wspólnie z Radą Europejską, odpowiedzialna jest za kształtowanie i realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Szczególnie znacznie ma w tym zakresie jedna spośród 10 jej jednostek, mianowicie Rada do Spraw Zagranicznych, która kierując się zaleceniami Rady Europejskiej, podejmuje decyzje w sprawie działań zewnętrznych (art. 16 ust. 6 TUE)<sup>11</sup>. Jej obradami kieruje wysoki przedstawiciel, a postanowienia odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są, co do zasady, jednomyślnie<sup>12</sup>. Co jednak warte zasygnalizowania, nie wygasa wprowadzona na mocy traktatu amsterdamskiego praktyka konstruktywnego wstrzymania się od głosu, w myśl której państwu członkowskiemu przysługuje prawo wstrzymania się od głosu (po złożeniu formalnego oświadczenia), a mimo to decyzja podejmowana jest jako jednomyślna. Wiąże ona Unię, nie obowiązuje jednak danego państwa<sup>13</sup>. Artykuł 31 ust. 1 TUE precyzuje natomiast, że w przypadku kiedy liczba państw korzystających z konstruktywnego wstrzymania się od głosu stanowi co najmniej jedną trzecią państw członkowskich, reprezentujących łącznie co najmniej jedną trzecią ludności UE, decyzja w sprawie kwestii, co do której winno się zastosować tryb jednomyślności, nie zostaje przyjęta<sup>14</sup>.

Traktat lizboński zwiększył liczbę obszarów, wobec których można zastosować procedurę kwalifikowanej większości głosów<sup>15</sup>. Mając jednak na względzie istotne interesy polityki krajowej, przedstawiciel państwa członkowskiego może wyrazić sprzeciw wobec podejmowania decyzji w takim trybie. Wówczas to, w przypadku braku kompromisu, a po uzyskaniu na forum Rady UE większości kwalifikowanej, sprawa kierowana jest pod obrady Rady Europejskiej. Celem tego działania jest przyjęcie decyzji w trybie jednomyślnym<sup>16</sup>. W ramach procesu decyzyjnego niezwykle istotne jest podkreślenie faktu, iż traktat lizboński ustanowił klauzulę *passerelle*, na podstawie której to Rada Europejska, po uprzednim osiągnięciu jednomyślności, może podjąć decyzję o umożliwieniu Radzie UE podjęcia decyzji większością kwalifikowaną głosów w materiałach, co do których zapisy traktatowe przewidują jednomyślność<sup>17</sup>. Do zadań Rady należy też

<sup>11</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 164.

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 167.

<sup>13</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015...*, s. 245.

<sup>14</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

<sup>15</sup> Szerzej: art. 31 ust. 2 TUE, art. 41 ust. 3 TUE, art. 45 ust. 2 TUE, art. 46 ust. 2 TUE, art. 218 ust. 8 TFUE.

<sup>16</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015...*, s. 250.

<sup>17</sup> *Tamże*.

zawieranie umów międzynarodowych z państwami nienależącymi do UE oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, choć w ramach WPZiB wyklucza się możliwość przyjmowania aktów prawodawczych. Jest to uznawane za swego rodzaju niecisłość w zapisach traktatowych<sup>18</sup>.

Funkcję pomocniczą w pracach Rady UE oraz wspomagającą współdziałanie jej organów<sup>19</sup> pełni prezydencja, która na mocy traktatu została poddana pewnym przeobrażeniom. Podkreślić trzeba, że przyjęta wcześniej forma pełnienia przewodnictwa nierzadko była oceniana jako mało efektywna. Państwo sprawujące prezydencję przez sześć miesięcy nie miało możliwości zrealizowania wszystkich założonych celów, a niedługi okres znacznie uniemożliwiał zapewnienie spójności i ciągłości prac Rady<sup>20</sup>. Traktat lizboński wprowadził w tym zakresie istotną zmianę, ustanawiając prezydencję grupową. Przyjęto osiemnastomiesięczny porządek prac, w którym trzy państwa (tzw. trojka) koordynują swoje działania i ustalają wspólne priorytety. Niezmiennie obowiązuje jednak zasada sześciomiesięcznej rotacji<sup>21</sup>. Wśród istotnych zmian należy wymienić także podział kompetencji prezydencji pomiędzy przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych oraz państwo członkowskie sprawujące przewodnictwo<sup>22</sup>.

Janusz Józef Węc zaproponował klarowny podział funkcji pełnionych przez prezydencję, w ramach których wprowadzono obostrzenia. Pewnym ograniczeniom uległy funkcje: reprezentacyjna, koordynacyjna i planistyczna, zaś mediacyjna (uznana za najważniejszą spośród wymienionych) i administracyjna nie zostały poddane modyfikacjom. Powyższe ograniczenia są następstwem przejścia części uprawnień przez Radę Europejską, przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela Unii<sup>23</sup>.

### Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Gwoli uściślenia należy podkreślić, że urząd polityka odpowiedzialnego za unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa został ustanowiony na mocy traktatu amsterdamskiego<sup>24</sup>, a następnie, na mocy traktatu konstytucyjnego, nazwany on został ministrem spraw zagranicznych Unii<sup>25</sup>. Co jednak warte zauważenia, w trakcie prac nad traktatem lizbońskim grupa państw członkowskich, w tym Polska, wniosowała o rezygnację

<sup>18</sup> R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>19</sup> M. Raczyńska, *Prezydencja grupowa w Radzie Unii Europejskiej – ocena funkcjonalności oraz analiza porównawcza wybranych trio*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Regiony, historia, problemy*, red. G. Stachowiak, Kraków 2014, s. 64-65.

<sup>20</sup> *Tamże*, s. 65.

<sup>21</sup> J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania, procesy decyzyjne, osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 20-22.

<sup>22</sup> *Tamże*, s. 21.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 23-30.

<sup>24</sup> J. Barcz, *Międzyrządowe obszary współpracy w UE – II i III filar UE*, [w:] *Integracja europejska*, red. tenże, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2007, s. 377.

<sup>25</sup> Z. Czachór, *Sfera wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym*



z powyższej nazwy<sup>26</sup>. Ostatecznie w traktacie o Unii Europejskiej w wersji z Lizbony mowa o wysokim przedstawicielu Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W myśl art. 18 ust. 1 TUE jest on wybierany przez Radę Europejską w trybie kwalifikowanej większości głosów, za zgodą przewodniczącego KE.

Polityk ten sprawuje tak naprawdę kilka funkcji. Pełni on obowiązki wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady do spraw zagranicznych, byłego wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych UE. Trzy podstawowe sfery jego aktywności wynikają z realizacji działań dyplomatycznych, realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz z mandatu Komisji Europejskiej. Jego kompetencje obejmują zatem opracowywanie i realizację polityki zagranicznej UE i reprezentowanie interesów w zakresie WPZiB na arenie międzynarodowej. Dodać należy, że posiada on szeroką inicjatywę w sprawach dotyczących polityki zagranicznej (art. 30 ust. 1 TUE)<sup>27</sup> – może proponować pewne działania samodzielnie albo razem z KE i składać wnioski do Rady. W zakresie WPBiO warto odnotować, że wysoki przedstawiciel jest urzędem, z którym Rada UE konsultuje wszelkie decyzje odnoszące się do tej sfery aktywności. W jego gestii leży również inicjatywa podjęcia decyzji co do ustanowienia funduszu początkowego na rzecz poszczególnych misji. W tym miejscu należy podkreślić, iż traktat z Lizbony poszerzył wachlarz misji petersberskich, których koordynacją zarządza wysoki przedstawiciel<sup>28</sup>.

### Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Unijna służba dyplomatyczna powstała 1 grudnia 2010 r., ale funkcjonować zaczęła 1 stycznia 2011 r.<sup>29</sup> Do jej zadań należy wspieranie wysokiego przedstawiciela w przygotowywaniu i wdrażaniu decyzji z zakresu WPZiB oraz WPBiO, a także wypełnianie obowiązków związanych z całokształtem unijnych stosunków zewnętrznych, w tym koordynowanie i zarządzanie instrumentami pomocy zewnętrznej. Zgodnie z art. 27 ust. 3 TUE zasady i kwestie związane z jej organizacją określa decyzja Rady, na wniosek wysokiego przedstawiciela, po przeprowadzeniu konsultacji z Parlamentem i otrzymaniu zgody KE<sup>30</sup>. Do traktatu dołączone zostały Deklaracje nr 13, 14 i 15, traktujące o polityce zagranicznej i unijnej służbie dyplomatycznej, w których zapewniono, że powstanie tej instytucji nie będzie oddziaływało na uprawnienia i obowiązki państw członkowskich w zakresie kreowania własnej polityki zagranicznej i dyplomacji. Mimo to państwa obawiały się uszczuplenia ich wpływu na unijną służbę dyplomatyczną, co

---

*Konstytucję dla Europy*, [w:] *Unia Europejska po traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, red. tenże, Poznań 2006, s. 11.

<sup>26</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 192.

<sup>27</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

<sup>28</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015...*, s. 262.

<sup>29</sup> A. Skolimowska, *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2015, s. 114.

<sup>30</sup> *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej...*

wyrażały poprzez wnioskowanie, połowę składu ESDZ stanowili urzędnicy z krajów członkowskich<sup>31</sup>. Ostatecznie na kanwie wewnętrznych porozumień postanowiono, że skład ESDZ w 60% tworzyć będą urzędnicy unijni, a w 40% wykwalifikowani przedstawiciele państw członkowskich<sup>32</sup>. Zamysłem utworzenia unijnej służby dyplomatycznej było zniesienie dualnego podziału polityki zagranicznej na wspólnotową ze szczególną rolą KE i międzyrządową, w ramach której kluczową rolę odgrywają członkowie Rady UE<sup>33</sup>.

Analizując zapisy poszczególnych traktatów, należy także stwierdzić, że w ramach WPZiB ograniczone zostały kompetencje pozostałych unijnych instytucji – Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości.

## OCENA WPROWADZONYCH ZMIAN

W debacie nad oceną wpływu traktatu lizbońskiego na wspólną politykę zagraniczną ścierają się różne stanowiska. Zwolennicy obecnego kształtu WPZiB wyrażają przekonanie, że same zapisy traktatowe wprowadzone 1 grudnia 2009 r. wywarły pozytywny wpływ na tę politykę. Istotnie – zmiany te umocniły zakres kompetencji Unii w zakresie polityki zagranicznej, powołano nowe urzędy i organy mające zapewnić sprawne funkcjonowanie WPZiB. Jednak czy można w tym aspekcie mówić o sukcesie? Traktat przyczynił się bowiem do rozproszenia ośrodka decyzyjnego i zazębienia się kompetencji przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela oraz prezydencji<sup>34</sup>. Pojawiają się również opinie, jakoby wysoki przedstawiciel bardziej administrował WPZiB, aniżeli ją kształtował<sup>35</sup>. Również w ocenie Ryszarda Zięby sam fakt powołania nowych urzędów nie wpłynął na umocnienie pozycji wspólnej polityki zagranicznej. Wybrani w 2009 r. politycy mający sprawować dwie funkcje – przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman Van Rompuy) i wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Catherine Ashton) – okazali się pozbawieni cech przywódczych i zdolności do efektywnego zarządzania WPZiB<sup>36</sup>.

W tym miejscu warto także przedstawić ciekawą opinię Zbigniewa Czachóra, zdaniem którego zapisy traktatowe okazały się niewystarczające, by poprawić efektywność WPZiB. Wskazuje on, że przydatna mogłaby się okazać doktryna polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zawierająca spójną strategię realizacji WPZiB, wyjaśniająca jej

<sup>31</sup> J. Popielawska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Pierwsze decyzje i kierunek prac*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 9, s. 4.

<sup>32</sup> R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania...*, s. 30.

<sup>33</sup> O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych: implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, nr specjalny 2, s. 28.

<sup>34</sup> T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8, s. 5.

<sup>35</sup> D. Liszczyk, *Bilans pierwszego roku urzędowania wysokiej przedstawiciel UE*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 16, s. 1.

<sup>36</sup> R. Zięba, *Traktatowe uwarunkowania...*, s. 34.

aktualne i przyszłe mechanizmy, zawierająca analizy procesu działań politycznych oraz refleksje na temat wspólnego działania<sup>37</sup>.

Traktat lizboński podtrzymał międzyrządowy charakter WPZiB, co jest uważane za jedną z głównych przeszkód w osiąganiu spójności wspólnej polityki zagranicznej. Państwa członkowskie sprawniej osiągają kompromis jedynie w sprawach mniej dla nich znaczących, natomiast decyzje dotyczące ich suwerennych interesów narodowych podejmowane są przez decydentów krajowych<sup>38</sup>. Wydaje się, że dopóki interesy państw członkowskich będą nadrzędne wobec interesu wspólnego Unii, WPZiB jako polityka międzyrządowa nie będzie przynosiła oczekiwanych rezultatów.

Naukowcy poddali krytyce również mechanizm decyzyjny i dominującą, co do zasady, jednomyślność. W ich opinii komplikuje to proces podejmowania decyzji o znaczeniu strategicznym, takich jak: określanie zasad i celów działań UE na arenie międzynarodowej, aspekty wojskowe i polityczno-obronne oraz z zakresu WPBiO<sup>39</sup>.

Zdaniem Józefa M. Fiszera i Pawła Olszewskiego istotne jest, by UE realizowała politykę zagraniczną w myśl teorii realizmu politycznego i uwzględniała głos każdego państwa, a nie wyłącznie tych o najsilniejszej pozycji<sup>40</sup>. Stanisław Parzymies wskazuje natomiast, że obecne działania w zakresie polityki zagranicznej mają w głównej mierze charakter deklaracyjny. Przytaczając w publikacji *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej* wypowiedzi licznych naukowców, neguje zasadność przymiotnika *wspólna* w odniesieniu do unijnej polityki zagranicznej<sup>41</sup>. Desmond Dinan uważa, że określenie to implikuje nieadekwatne do rzeczywistości oczekiwania wobec WPZiB<sup>42</sup>.

Analiza traktatu lizbońskiego oraz literatury i dokumentów stanowiących źródło spostrzeżeń i faktów, a także obserwacja zmian zachodzących w ramach stosunków międzynarodowych stanowią potwierdzenie przyjętej przez autorkę artykułu hipotezy, jakoby funkcjonowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nie uległo znaczącemu usprawnieniu po 2009 r.

## BIBLIOGRAFIA

Barcz J., *Międzyrządowe obszary współpracy w UE – II i III filar UE*, [w:] *Integracja europejska*, red. tenże, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, Warszawa 2007.

<sup>37</sup> Z. Czachór, *Strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej państw członkowskich? Między utopią a antyutopią*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, s. 214-216.

<sup>38</sup> S. Parzymies, *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. tenże, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 45.

<sup>39</sup> T.G. Grosse, *O słabości polityki...*, s. 12.

<sup>40</sup> *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, red. J.M. Fiszera, P. Olszewski, Warszawa 2013, s. 31.

<sup>41</sup> S. Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, s. 45.

<sup>42</sup> D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, cyt. za: S. Parzymies, *Polityka zagraniczna...*, s. 45.

- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Chruściel M., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] *Wybrane polityki publiczne Unii Europejskiej. Stan i perspektywy*, red. M. Świstak, J.W. Tkaczyński, Kraków 2015.
- Cymbranowicz K., *Prezydencja w Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej a zasada good governance*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2017, nr 55.
- Czachór Z., *Sfera wewnętrznej i zewnętrznej aktywności Unii Europejskiej po Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, [w:] *Unia Europejska po traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, red. tenże, Poznań 2006.
- Czachór Z., *Strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej i jej państw członkowskich? Między utopią a antyutopią*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, R. Podgórzanka, Szczecin 2017.
- Fiszer J.M., *Czy Unia Europejska zagraża państwu i jego interesom narodowym? Aspekty teoretyczne i użyteczne*, [w:] *Państwo w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, R. Podgórzanka, Szczecin 2017.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8.
- Jak działa Unia Europejska. Przewodnik po instytucjach europejskich*, Luksemburg 2014, *Zrozumieć Politykę Unii Europejskiej*.
- Liszczak D., *Bilans pierwszego roku urzędowania wysokiej przedstawiciel UE*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 16.
- Miszczak K., *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008.
- Osica O., Trzaskowski R., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych: implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2009, nr specjalny 2.
- Parzymies S., *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. tenże, R. Zięba, Warszawa 2004.
- Popielawska J., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Pierwsze decyzje i kierunek prac*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 9.
- Przybylska-Maszner B., *Rada Europejska jako zinstytucjonalizowane centrum polityczne Unii Europejskiej*, [w:] M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Warszawa 2012.
- Raczyńska M., *Prezydencja grupowa w Radzie Unii Europejskiej – ocena funkcjonalności oraz analiza porównawcza wybranych trio*, [w:] *Stosunki międzynarodowe. Regiony, historia, problemy*, red. G. Stachowiak, Kraków 2014.
- Skolimowska A., *Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa*, Warszawa 2015.
- System euroatlantyczny w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, red. J.M. Fiszer, P. Olszewski, Warszawa 2013.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, [online] [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14803&Itemid=945#r2](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14803&Itemid=945#r2).
- Węc J.J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania, procesy decyzyjne, osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012.

- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.
- Zięba R., *Traktatowe uwarunkowania polityki zagranicznej Unii Europejskiej: między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, [w:] *Unia Europejska w regionie śródziemnomorskim. Między polityką wspólną a interesami państw członkowskich*, red. J. Zając, Warszawa 2014.
- Zięba R., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

---

**Mgr Karolina KORSKA**, magister nauk społecznych w zakresie stosunków międzynarodowych. Absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka artykułu *Poland's Eastern Policy – Failure or Success?*, „International and Security Studies” 2017, nr 1.



Olesia TKACHUK

Uniwersytet Jagielloński

olesia.tkachuk@doctoral.uj.edu.pl

## ZNACZENIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO DLA ROZWOJU WSPÓŁPRACY MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A JEJ PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI

### ABSTRACT

**The importance of the Treaty of Lisbon for the development of cooperation between the European Union and neighbouring countries**

This article aims to analyse the importance of the Treaty of Lisbon which was signed as of 13th of December 2007 for the development of cooperation between the European Union and neighbouring countries within the framework of the European Neighbourhood Policy in legal and institutional terms. The first part of the article represents the provisions of analysed the Reform Treaty, which regulates the Union's cooperation with third countries and international organisations, in particular art. 8 TEU. The following part of the article presents institutional changes insertion by the Treaty of Lisbon, among others, establishing a position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and appointment of European External Action Service. The summary of the above considerations is located at the end of the article.

**Keywords:** Treaty of Lisbon, European Neighbourhood Policy, European Union, neighbouring countries

**Słowa kluczowe:** traktat lizboński, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Unia Europejska, państwa sąsiedzkie

## UWAGI WSTĘPNE

Współpraca między Unią Europejską (UE) a państwami sąsiedzkimi, położonymi zarówno na południu, jak i na wschodzie, rozwija się w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Jej założenia i cele zawarto w dokumencie zatytułowanym *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Dokument Strategiczny*<sup>1</sup>, przyjętym 12 maja 2004 r. Stwierdzono w nim, że podstawowymi celami EPS są: zacieśnianie dialogu politycznego między UE a państwami sąsiedzkimi, wsparcie przemian demokratycznych w tych krajach, pogłębianie kooperacji gospodarczej oraz w sferze m.in. środowiska i nieproliferaacji broni masowego rażenia, a tym samym dążenie do wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa w regionie, rozwijania przyjaznych stosunków oraz utworzenia strefy dobrobytu otaczającej Unię od południa i wschodu<sup>2</sup>. Z kolei wśród zasad omawianej polityki wymieniono: zróżnicowane traktowanie każdego państwa sąsiedzkiego ze względu na jego sytuację wewnętrzną oraz postępy we wdrażaniu poszczególnych reform, a także ciągłość i współwłasność (wspólne wyznaczanie celów wzajemnej współpracy)<sup>3</sup>. Do instrumentów EPS zaliczono natomiast: raporty krajowe, plany działania i raporty okresowe<sup>4</sup>. W perspektywie finansowej 2014-2020 na pomoc udzielaną państwom sąsiedzkim w ramach EPS wydzielono 15,4 mld euro<sup>5</sup>.

Europejską Politykę Sąsiedztwa skierowano do następujących państw: Algierii, Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Egiptu, Gruzji, Izraela, Jordanii, Libanu, Libii, Mołdawii, Maroko, Syrii, Tunezji, Ukrainy oraz Autonomii Palestyńskiej. Federacja Rosyjska sprzeciwiła się przyłączeniu do EPS, chcąc kształtować relacje z Unią Europejską na odrębnych zasadach, w związku z czym współpraca między UE a Rosją do tej pory jest rozwijana na podstawie Układu o partnerstwie i współpracy, który wszedł w życie w 1997 r.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels, 12 V 2004, COM(2004) 373 final, s. 1-35.

<sup>2</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011, s. 21-23; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej*, Toruń 2012, s. 40-42; tenże, *Podstawy normatywne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012, s. 25-26; O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, red. A. Nitszke, Kraków 2015, s. 243-245; O. Tkachuk, „Układ o Stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą” – najważniejsze postanowienia oraz znaczenie dla Ukrainy, [w:] *Ukraina. 25 lat na drodze niepodległości*, red. P. Pietnoczka, H. Stroński, Olsztyn 2017, s. 94.

<sup>3</sup> I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 42; tenże, *Podstawy normatywne...*, s. 25; O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 245.

<sup>4</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 40-43.

<sup>5</sup> O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 255-258; K. Bartzak, K. Jongberg, *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2017. Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Parlament Europejski, s. 2, [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/060504/04A\\_FT\(2013\)060504\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060504/04A_FT(2013)060504_PL.pdf), 11 V 2018.

<sup>6</sup> P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 20-21; O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 245; B. Piskorska, *Implikacje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla „partnerstwa strategicznego”*



Z czasem UE podjęła kroki na rzecz zwiększenia efektywności EPS i pogłębienia współdziałania z wymienionymi krajami. W wyniku podjętych działań w 2008 r. opracowano dwa programy mające na celu zacieśnienie kooperacji z państwami sąsiedzkimi poszczególnych regionów: Unię dla Śródziemnomorza (państwa basenu Morza Śródziemnego) i Partnerstwo Wschodnie (państwa poradzieckie, takie jak: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia oraz Ukraina). Natomiast po tym, jak wszedł w życie traktat lizboński, EPS doświadczyła kolejnych zmian<sup>7</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza znaczenia traktatu lizbońskiego dla rozwoju współpracy między UE a jej państwami sąsiedzkimi w ramach EPS pod względem prawnoinstytucjonalnym.

## PODSTAWY TRAKTATOWE ROZWOJU WSPÓŁPRACY MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI

Obowiązujący od 1 grudnia 2009 r. traktat lizboński wprowadził istotne zmiany nie tylko w strukturze oraz w zasadach rozwoju współpracy między państwami w ramach UE, lecz także w mechanizmach zacieśniania kooperacji z podmiotami trzecimi, w tym państwami graniczącymi z Unią. Należy w tym miejscu wspomnieć, że na podstawie art. 47 TUE Unia Europejska stała się jednolitą organizacją międzynarodową posiadającą osobowość prawną, tj. została wyposażona m.in. w kompetencje do zawierania porozumień międzynarodowych oraz nawiązywania relacji z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, a także możliwość starania się i uzyskania członkostwa w organizacjach międzynarodowych<sup>8</sup>.

Najważniejsze postanowienia regulujące relacje między UE a państwami sąsiedzkimi zostały zamieszczone w art. 8 ust. 1 TUE, zgodnie z którym *Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy*<sup>9</sup>. W dalszej części artykułu podkreślono, iż do realizacji powyższych celów UE może zawierać z tymi państwami specjalne umowy dotyczące wzajemnych praw, obowiązków oraz podejmowanych wspólnie przedsięwzięć<sup>10</sup>. Rozwój współpracy między UE a państwami sąsiedzkimi regulują ponadto postanowienia art. 212 TFUE. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu *Unia prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności*

---

*Unii Europejskiej z Rosją*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012, s. 107-127.

<sup>7</sup> O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 245-247; też, „Układ o Stowarzyszeniu...”, s. 94-95; P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 142-147, 182-186.

<sup>8</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 11, 111-118.

<sup>9</sup> *Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, Bielsko-Biała 2014, s. 181.

<sup>10</sup> *Tamże*.

w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi innymi niż kraje rozwijające się [...]»<sup>11</sup>. Dodano w nim, że przedsięwzięcia te muszą być zgodne z unijną polityką rozwojową oraz z celami i zasadami działań zewnętrznych UE, natomiast kompetencje w tej sferze włączono do kategorii kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich. Wspomniano również o możliwości zawierania umów międzynarodowych regulujących powyższą współpracę przez UE i państwa członkowskie z jednej strony oraz zainteresowane podmioty trzecie z drugiej strony (art. 212 ust. 3 TFUE)<sup>12</sup>.

Art. 212 TFUE umieszczono w części V, która została dodana do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pod tytułem *Działania Zewnętrzne Unii*. Znalazły się w niej także postanowienia regulujące takie obszary, jak m.in.: wspólna polityka handlowa (art. 206-207), współpraca na rzecz rozwoju (art. 208-211), pomoc humanitarna (art. 214), stosunki UE z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii (art. 220-221). Ponadto w art. 217-218 zawarto postanowienia mówiące o możliwości zawierania z podmiotami trzecimi umów tworzących stowarzyszenie<sup>13</sup>.

Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego współpracę Unii z państwami trzecimi, w tym krajami sąsiedzkimi, regulował od traktatu nicejskiego art. 181a TWE. Treść tego artykułu została przeniesiona do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z następującymi zmianami: państwa rozwijające się nie zostały objęte współpracą gospodarczą, finansową i techniczną rozwijaną przez UE z podmiotami trzecimi w myśl art. 212 TFUE; ust. 1 tego artykułu uzupełniono stwierdzeniem: *w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej*; umieszczono wymóg zgodności podejmowanych w ramach omawianego artykułu przedsięwzięć z działaniami zewnętrznymi UE; podkreślono, że wszystkie decyzje związane z realizacją celów wynikających z art. 212 TFUE są przyjmowane przez Radę i Parlament Europejski na podstawie zwykłej procedury prawodawczej<sup>14</sup>.

Jak zatem można zauważyć, postanowienia regulujące rozwój współpracy między UE a państwami sąsiedzkimi umieszczono zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej, jak i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W drugim z tych dokumentów zawarto artykuły odnoszące się do działań zewnętrznych Unii, w tym wyposażając ją w możliwość podejmowania działań w ramach rozwoju współpracy w trzech dziedzinach (gospodarczej, finansowej i technicznej) oraz udzielania pomocy (nie tylko finansowej) państwom trzecim innym niż kraje rozwijające się, a także regulujące stosunki z organizacjami międzynarodowymi. Natomiast we wspomnianym art. 8, który nie został włączony do części V TFUE, lecz znalazł się w Traktacie o Unii Europejskiej, zawarto bardzo ogólne sformułowania dotyczące kształtowania relacji z państwami sąsiedzkimi<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, Bielsko-Biała 2014, s. 109.

<sup>12</sup> *Tamże*.

<sup>13</sup> *Tamże*, s. 106-116.

<sup>14</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 29-32.

<sup>15</sup> *Tamże*, s. 29-32.

W Traktacie o Unii Europejskiej umieszczono również tytuł V (*Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*), w którym podkreślono, że *Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi [...] <sup>16</sup>, zgodnie z wartościami i zasadami obowiązującymi w ramach UE (art. 21 ust. 1 TUE) <sup>17</sup>.*

Jednak we wszystkich powyższych zapisach brak jest bezpośredniego odniesienia do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, której realizacja w dalszym ciągu opiera się na aktach wewnętrznych UE, tj. komunikatach przyjmowanych przez Komisję Europejską (KE) <sup>18</sup>, m.in.: *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Dokument strategiczny* z maja 2004 r. <sup>19</sup>, *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa* z grudnia 2006 r. <sup>20</sup>, *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa* z grudnia 2007 r. <sup>21</sup>, *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* z maja 2011 r. <sup>22</sup>, *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wspólny komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów* z listopada 2015 r. <sup>23</sup> We wszystkich tych dokumentach dokonano przeglądu dotychczasowej realizacji celów i zadań Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz wskazano kroki, które należałoby podjąć, by wzmocnić jej efektywność <sup>24</sup>. Ponadto, pomijając w art. 8 TUE określenie „Europejska Polityka Sąsiedztwa”, Unia Europejska zachowała możliwość rozwoju współpracy w oparciu o jego postanowienia, w tym zawierania „specjalnych umów” z państwami sąsiedzkimi nieuczestniczącymi w EPS (np. Federacją Rosyjską) <sup>25</sup>.

<sup>16</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 191.

<sup>17</sup> *Tamże*.

<sup>18</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne...*, s. 28-32.

<sup>19</sup> *Communication from the Commission, European...*, s. 1-35.

<sup>20</sup> *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 4 grudnia 2006 r.*, KOM(2006) 726 wersja ostateczna, s. 1-16.

<sup>21</sup> *Silna europejska polityka sąsiedztwa. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 grudnia 2007 r.*, KOM(2007) 774 wersja ostateczna, s. 1-14.

<sup>22</sup> *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 25 maja 2011 r.*, KOM(2011) 303 wersja ostateczna, s. 1-45.

<sup>23</sup> *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 18 listopada 2015 r.*, JOIN(2015) 50 final, s. 1-25.

<sup>24</sup> A. Nitszke, *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, s. 381-396, [online] <http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/rie10-2016-24.pdf>, <https://doi.org/10.14746/rie.2016.10.24>, 15 IV 2018; A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne...*, s. 32-42; O. Tkachuk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 245-246; I. Lyubashenko, *Podstawy normatywne...*, s. 25-28.

<sup>25</sup> A. Sęk, *Seminarium „Europejska Polityka Sąsiedztwa i Traktat z Lizbony – co się zmieniło?”*, Centrum Inicjatyw Międzynarodowych. Blog, 28 III 2013, [online] <http://blog.centruminicjatyw.org/2013/03/seminarium-europejska-polityka-sasiedztwa-i-traktat-z-lizbony-co-sie-zmienilo/>, 11 V 2018.

## ZMIANY INSTYTUCJONALNE MAJĄCE WPŁYW NA REALIZACJĘ DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Wpływ traktatu lizbońskiego na zasady funkcjonowania UE nie ogranicza się do zmiany i rozszerzenia podstaw prawnych realizacji celów i zadań UE. Tworzy także nowe organy i stanowiska oraz w znaczący sposób wzmacnia kompetencje dotychczasowych organów i instytucji Unii odpowiedzialnych za rozwój współpracy z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, w tym krajami sąsiedzkimi. Przede wszystkim doszło do istotnego wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej (RE) poprzez uzyskanie statusu instytucji oraz powołanie jej stałego przewodniczącego<sup>26</sup>. Zgodnie z art. 15 ust. 1 oraz 26 ust. 1 TUE, RE *nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne*<sup>27</sup>, a także *określa strategiczne interesy Unii, ustala cele oraz określa ogólne wytyczne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*<sup>28</sup>. Ponadto w traktacie stwierdzono, że RE przyjmuje decyzje dotyczące strategicznych interesów i celów UE w zakresie wspólnej polityki zagranicznej bezpieczeństwa oraz pozostałych obszarów związanych z działaniami zewnętrznymi Unii, przy czym mogą one odnosić się do relacji z państwami trzecimi lub regionami bądź do wybranego problemu. Mogą być w nich zawarte informacje na temat ich czasu trwania lub instrumentów, które mają zostać oddane do dyspozycji przez UE i państwa członkowskie<sup>29</sup>. Z kolei stały przewodniczący RE, wybierany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną na okres 2,5 roku, wyposażony został w następujące kompetencje: przewodniczenie RE, prowadzenie jej prac (dzięki czemu przewodniczący gwarantuje ich ciągłość oraz stara się zapewnić spójność w RE), reprezentowanie UE na zewnątrz w kwestiach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa<sup>30</sup>. Obecnie funkcję tę pełni Donald Tusk<sup>31</sup>.

Kolejną znaczącą zmianą instytucjonalną wprowadzoną przez traktat lizboński było ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Jest on mianowany przez Radę Europejską większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz jednocześnie sprawuje funkcję stałego przewodniczącego Rady do Spraw Zagranicznych i jednego z wiceprzewodniczących KE. Odpowiada on za prowadzenie i realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz uczestniczy w jej opracowaniu, a także zapewnia wdrożenie w życie decyzji podejmowanych przez Radę i RE<sup>32</sup>. Ponadto Wysoki Przed-

<sup>26</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 160; tenże, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, s. 531.

<sup>27</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 184.

<sup>28</sup> *Tamże*, s. 194.

<sup>29</sup> *Tamże*, s. 192.

<sup>30</sup> *Tamże*, s. 185; J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 161.

<sup>31</sup> Rada Europejska, *Donald Tusk. Przewodniczący Rady Europejskiej*, 30 X 2017, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/president/biography/>, 15 IV 2018.

<sup>32</sup> J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 173-176; *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 188-189, 194-195.

stawiciel Unii, zgodnie z art. 18 ust. 4, *czuwa nad spójnością działań zewnętrznych Unii. Odpowiada w ramach Komisji za jej obowiązki w dziedzinie stosunków zewnętrznych i koordynację innych aspektów działań zewnętrznych Unii [...]*<sup>33</sup>. Reprezentuje on również UE w kwestiach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, przedstawia stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych lub na konferencjach międzynarodowych oraz realizuje dialog polityczny z podmiotami trzecimi<sup>34</sup>. Od 1 listopada 2014 r. funkcję tę pełni Federica Mogherini<sup>35</sup>. Razem z Komisją Europejską w 2015 r. przygotowała ona wspomniany komunikat *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, w którym wskazała konieczność podjęcia kroków na rzecz wzmocnienia stabilności w krajach partnerskich w różnych dziedzinach i zacieśnienia współpracy w sferze bezpieczeństwa, podkreśliła gotowość UE do podjęcia rozmów w sprawie określenia nowych priorytetów partnerstwa, a także zwróciła uwagę na potrzebę zwiększenia spójności działań podejmowanych przez UE i państwa członkowskie. Z kolei wśród głównych priorytetów we wzajemnej współpracy wymieniła: rozwój gospodarczy na rzecz stabilizacji, wymiar bezpieczeństwa, migrację i mobilność. W komunikacie poruszono również kwestię pogłębienia współpracy regionalnej, w tym w ramach istniejących programów, takich jak Unia dla Śródziemnomorza i Partnerstwo Wschodnie, a także wskazano konieczność uelastycznienia instrumentów finansowych oraz poszukiwania dodatkowych środków finansowych na realizację celów EPS<sup>36</sup>.

Wykonując swoje zadania, Wysoki Przedstawiciel Unii korzysta ze wsparcia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Podstawa traktatowa do powołania tego organu została zawarta w art. 27 ust. 3 TUE. W skład ESDZ wchodzić będą urzędnicy odpowiednich służb Sekretariatu Generalnego Rady i KE oraz personelu oddelegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne<sup>37</sup>. Jej organizacja i zasady funkcjonowania zostały określone w decyzji Rady z 26 lipca 2010 r. Oficjalnie ESDZ rozpoczęła działalność 1 grudnia 2010 r., natomiast w praktyce – 1 stycznia 2011 r.<sup>38</sup> Służba ta odpowiada za rozwój stosunków dyplomatycznych oraz partnerstwa strategicznego z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi, w tym krajami sąsiedzkimi. Współdziała ona przy tym ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich UE, ONZ i innymi. Jednym z zadań ESDZ jest zapewnienie spójności działań zewnętrznych Unii Europejskiej<sup>39</sup>.

Oprócz powyższych organów i instytucji, na podstawie traktatu lizbońskiego zmian doświadczyły również: Parlament Europejski (PE), Komisja Europejska i Rada Unii

<sup>33</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 188-189.

<sup>34</sup> *Tamże*, s. 195.

<sup>35</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, [online] [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/unia\\_europejska/obszary/wpzib/wpzib/wpzib\\_wysoki\\_przedstawiciel](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/wpzib/wpzib/wpzib_wysoki_przedstawiciel), 15 IV 2018.

<sup>36</sup> *Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa...*, s. 1-25.

<sup>37</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 195.

<sup>38</sup> A. Chojan, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 1 (36), s. 153.

<sup>39</sup> Unia Europejska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, [online] [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eas\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eas_pl), 15 IV 2018.

Europejskiej. PE pełni funkcję prawodawczą i budżetową, sprawuje kontrolę polityczną oraz udziela konsultacji w sprawach określonych w traktacie<sup>40</sup>. Traktat lizboński wzmocnił jego kompetencje dotyczące m.in. zawierania umów międzynarodowych; wprowadzono obowiązek udzielania przez PE zgody na decyzję Rady w sprawie zawarcia umów regulujących obszary, w których stosowana jest zwykła procedura ustawodawcza lub specjalna procedura ustawodawcza (jeżeli ta procedura wymaga zgody PE)<sup>41</sup>. Z kolei KE, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE, podejmuje odpowiednie kroki na rzecz realizacji ogólnego interesu UE, a jej przewodniczący uzyskał prawo do wyrażania zgody na mianowanie lub odwoływanie Wysokiego Przedstawiciela Unii oraz formułowania wobec niego wytycznych<sup>42</sup>. Jeżeli chodzi o Radę Unii Europejskiej, to w pierwszej kolejności należy podkreślić, że razem z RE określa i realizuje ona wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, działając na zasadzie jednomyślności, a współpracując z Wysokim Przedstawicielem Unii, odpowiada za zapewnienie jednolitości, spójności i skuteczności działań UE. Rada UE składa się z Rady do Spraw Ogólnych oraz Rady do Spraw Zagranicznych<sup>43</sup>. Ostatnia z nich na podstawie art. 16 ust 6 TUE *opracowuje działania zewnętrzne Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską oraz zapewnia spójność działań Unii*<sup>44</sup>. Ponadto Rada podejmuje decyzje, które zawierają stanowisko Unii Europejskiej wobec określonego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym, natomiast państwa członkowskie uzgadniają swoją politykę narodową z tym stanowiskiem<sup>45</sup>.

Jak można zauważyć, traktat lizboński doprowadził do znacznego wzmocnienia zarówno instytucji ponadnarodowych, jak i międzyrządowych UE. Przedstawione zmiany miały na celu zwiększenie efektywności działań podejmowanych przez Unię poprzez zapewnienie większej spójności na płaszczyźnie wewnętrznej (we współdziałaniu między poszczególnymi instytucjami Unii, a także między UE i jej państwami członkowskimi) oraz zewnętrznej (we współpracy między UE i jej państwami członkowskimi a podmiotami trzecimi). W tym celu powołano Wysokiego Przedstawiciela Unii, który jednocześnie jest jednym z wiceprzewodniczących KE, przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, uczestniczy w pracach Rady Europejskiej, a także zapewnia wdrażanie w życie decyzji Rady i RE<sup>46</sup>. Jest on zatem pewnego rodzaju łączem między KE, która – jak pokazuje rzeczywistość – jest głównym twórcą założeń i celów EPS, a także uczestniczy w ich wdrażaniu w życie, a RE i Radą, które podejmują decyzje dotyczące realizacji EPS (w przypadku RE są to decyzje polityczne o charakterze strategicznym)<sup>47</sup>. Potwierdza to także, że rozwój współpracy między UE i państwami

<sup>40</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 184.

<sup>41</sup> *Tamże*, s. 112-113; J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 196.

<sup>42</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 186-187; J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 189-190.

<sup>43</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 186, 193-194; J.J. Węc, *Traktat lizboński...*, s. 164-166.

<sup>44</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 186.

<sup>45</sup> *Tamże*, s. 196.

<sup>46</sup> *Tamże*, s. 184, 188-189, 195.

<sup>47</sup> I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa...*, s. 156-159.

sąsiedzkimi pozostaje w gestii instytucji międzyrządowych z ograniczonym udziałem instytucji ponadnarodowych.

Niemniej jednak, mimo omówionych zmian instytucjonalnych, w dalszym ciągu pojawiają się problemy związane z uzgodnieniem wspólnego stanowiska UE i państw członkowskich w sprawach polityki zewnętrznej. Należy dodać, że obowiązująca globalna strategia Unii: *Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa*, zawierająca m.in. punkty dotyczące współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, została przyjęta dopiero w 2016 r.<sup>48</sup> Poprzednią strategię: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie* opracował w 2003 r. ówczesny Wysoki Przedstawiciel do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Javier Solana<sup>49</sup>. Oznacza to, że przez 13 lat Unia pozostawała bez dokumentu, który kompleksowo określałby kierunki działań zewnętrznych UE.

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując powyższe rozważania, należy zauważyć, że stosunki między UE a państwami sąsiedzkimi regulują art. 8 TUE oraz artykuły zawarte w części V TFUE, jednak w żadnym z tych traktatów Europejska Polityka Sąsiedztwa nie jest wymieniana z nazwy. Ponadto sformułowania zawarte w powyższych artykułach mają charakter bardzo ogólny, w związku z czym realizacja celów i zadań analizowanej polityki opiera się na dokumentach wewnętrznych przyjmowanych przez instytucje UE, takich jak komunikaty KE. Pod wpływem zmian zachodzących na arenie międzynarodowej, w tym w najbliższym otoczeniu Unii, opracowywane i przyjmowane są nowe dokumenty dostosowujące EPS do współczesnych wyzwań i zagrożeń, m.in. kryzysu migracyjnego, wojny w Syrii czy destabilizacji sytuacji na wschodzie Ukrainy. Z jednej strony zatem postanowienia zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w bardzo uproszczony sposób regulują współpracę Unii z państwami z nią sąsiadującymi, nie wymieniając żadnych szczegółowych zadań lub instrumentów, a tym samym w pewien sposób marginalizując EPS. Z drugiej natomiast strony ta ogólnikowość pozwala szybko i elastycznie reagować na zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej oraz formułować cele i zadania EPS dostosowane do nowej sytuacji międzynarodowej.

Ponadto traktat lizboński znacząco wpływa na strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej, wzmacniając kompetencje powołanych wcześniej instytucji UE oraz tworząc podstawę prawną do ustanowienia nowych stanowisk i organów odpowiedzialnych za opracowywanie i realizację działań zewnętrznych Unii, takich jak: stały przewodniczący

<sup>48</sup> *Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 VI 2016, 10715/16, s. 1-45, [online] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/pl/pdf>, 11 V 2018.

<sup>49</sup> *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 XII 2003, [w:] *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Luksemburg 2009, s. 3, 10, 27-43, [online] [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_bezpieczenstwa\\_ue\\_2003.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf), <https://doi.org/10.2860/16160>, 11 V 2018.

RE, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Jednym z celów podjętych w tym zakresie decyzji było wzmocnienie spójności działań zewnętrznych UE, a tym samym zwiększenie ich skuteczności. Jednak problemu tego, jak pokazuje obecna sytuacja w Unii Europejskiej (np. Brexit, kryzys migracyjny), dotychczas nie udało się rozwiązać. W dalszym ciągu odczuwalny jest brak odpowiednich instrumentów, które zapewniłyby efektywną koordynację działań zewnętrznych między państwami członkowskimi UE.

## BIBLIOGRAFIA

- Bartczak K., Jongberg K., *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2017. Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Parlament Europejski, [online] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/060504/04A\\_FT\(2013\)060504\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060504/04A_FT(2013)060504_PL.pdf).
- Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, Bruksela, 12 XII 2003, [w:] *Europejska Strategia Bezpieczeństwa. Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Luksemburg 2009, [online] [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia\\_bezpieczenstwa\\_ue\\_2003.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/strategia_bezpieczenstwa_ue_2003.pdf), <https://doi.org/10.2860/16160>.
- Chojan A., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy?*, „Mysł Ekonomiczna i Polityczna” 2012, nr 1 (36).
- Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, Brussels, 12 V 2004, COM(2004) 373 final.
- Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Bruksela, 28 VI 2016, 10715/16, [online] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10715-2016-INIT/pl/pdf>.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Lyubashenko I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej*, Toruń–Łysomice 2012.
- Lyubashenko I., *Podstawy normatywne Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Unia Europejska i jej sąsiedzi – wzajemne relacje i wyzwania*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, [online] [http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/unia\\_europejska/obszary/wpzib/wpzib/wpzib\\_wysoki\\_przedstawiciel](http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/unia_europejska/obszary/wpzib/wpzib/wpzib_wysoki_przedstawiciel).
- Nitszke A., *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2016, nr 10, [online] <http://rie.amu.edu.pl/wp-content/uploads/2017/01/rie10-2016-24.pdf>, <https://doi.org/10.14746/rie.2016.10.24>.
- Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 25 maja 2011 r.*, KOM(2011) 303 wersja ostateczna.



- Piskorska B., *Implikacje Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla „partnerstwa strategicznego” Unii Europejskiej z Rosją*, [w:] *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012.
- Przegląd Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 18 listopada 2015 r.*, JOIN(2015) 50 final.
- Rada Europejska, *Donald Tusk. Przewodniczący Rady Europejskiej*, 30 X 2017, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/president/biography/>.
- Sęk A., *Seminarium „Europejska Polityka Sąsiedztwa i Traktat z Lizbony – co się zmieniło?”*, Centrum Inicjatyw Międzynarodowych. Blog, 28 III 2013, [online] <http://blog.centruminicytyw.org/2013/03/seminarium-europejska-polityka-sasiedztwa-i-traktat-z-lizbony-co-sie-zmienilo/>.
- Silna europejska polityka sąsiedztwa. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 grudnia 2007 r.*, KOM(2007) 774 wersja ostateczna.
- Tkachuk O., *„Układ o Stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą” – najważniejsze postanowienia oraz znaczenie dla Ukrainy*, [w:] *Ukraina. 25 lat na drodze niepodległości*, red. P. Pietnoczka, H. Stroński, Olsztyn 2017.
- Tkachuk O., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, [w:] *Polityki europejskie. Perspektywa finansowa UE 2014-2020*, red. A. Nitszke, Kraków 2015.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, Bielsko-Biała 2014.
- Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, Bielsko-Biała 2014.
- Unia Europejska, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, [online] [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pl).
- W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 4 grudnia 2006 r.*, KOM(2006) 726 wersja ostateczna.
- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012.
- Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011.

---

**Mgr Olesia TKACHUK**, doktorantka w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Członkini Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Uczestniczka Studium Dziennikarskiego Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie (2013-2015). Uczestniczka międzynarodowych i ogólnopolskich konferencji, autorka kilku artykułów naukowych poświęconych obszarowi poradzieckiemu, integracji europejskiej, Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (m.in.: *Wpływ konfliktu zbrojnego na Ukrainie na sytuację gospodarczą państw poradzieckich*, *„Układ o Stowarzyszeniu między Unią Europejską a Ukrainą” – najważniejsze postanowienia oraz znaczenie dla Ukrainy*). Zainteresowania naukowe: integracja europejska, współpraca UE z republikami poradzieckimi.

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

„Politeja” jest czasopismem naukowym Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego publikującym artykuły z dziedziny szeroko pojętych nauk politycznych i kulturoznawstwa. Zapraszamy Autorów, pracowników naukowych i doktorantów z ośrodków naukowych w kraju i za granicą, do składania oryginalnych, dotąd niepublikowanych i nierozpatrywanych w tym samym czasie przez inną redakcję artykułów naukowych oraz recenzji książek. Przyjmujemy artykuły napisane zarówno w języku polskim, jak i angielskim. Ostateczna decyzja Redakcji o przyjęciu artykułu do publikacji zależy od uzyskania pozytywnego wyniku anonimowego procesu recenzyjnego. Recenzenci są wyznaczani przez Redakcję spośród specjalistów zajmujących się daną dziedziną.

Wymagania formalne:

1. Teksty w formacie Word prosimy nadsyłać na adres mailowy: [politeja@uj.edu.pl](mailto:politeja@uj.edu.pl).
2. Artykuł powinien być nie krótszy niż 1 arkusz wydawniczy, tj. 40.000 znaków liczonych wraz z przypisami i spacjami. Maksymalna objętość artykułu to 10.000 słów (wliczając bibliografię i przypisy).
3. Oprócz przypisów dolnych artykuł musi zawierać bibliografię wszystkich przywoływanych w tekście prac.
4. Na pierwszej stronie artykułu prosimy podać następujące dane:
  - Imię i nazwisko autora
  - Afiliacja
  - Adres e-mail
  - Adres do korespondencji
  - Liczba znaków (z przypisami i spacjami)
  - Tytuł
5. W tekście artykułu powinien być zawarty abstrakt w języku angielskim (do 14 wierszy) wraz z przetłumaczonym tytułem artykułu oraz biogram.
6. W przypadku recenzji książek prosimy o dołączenie biogramu.
7. Prosimy o podanie 3-5 słów kluczowych.
8. Przypisy dolne powinny być zgodne z wzorcem stosowanym w „Politei” dostępnym na stronie czasopisma (odrębny wzorec dla artykułów w języku angielskim).
9. Autorzy otrzymują do wglądu i akceptacji korektę wydawniczą tekstów, którą w ciągu dwóch tygodni należy odesłać do wydawnictwa po wprowadzeniu własnych zmian i/lub uzupełnień.
10. Po zaakceptowaniu tekstu do druku Autorzy podpisują umowę autorską z wydawnictwem Księgarnia Akademicka wydającym „Politeję”.

W Politei 54 publikują następujący autorzy:

ISSN 1733-6716  
[www.akademicka.pl](http://www.akademicka.pl)