S Ł U P S K I E S T U D I A H I S T O R Y C Z N E
Nr 11 R O K 2004

A R T Y K U Ł Y

PIOTR WENSIERSKI
POLITECHNIKA KOSZALIŃSKA

RELACJE MIĘDZY UNIĄ A WSPÓLNOTAMI EUROPEJSKIMI

1. Wstęp

Powołanie z dniem 1 listopada 1993 r. Unii Europejskiej Traktatem z Maastricht absolutnie nie oznacza, iż mamy do czynienia z nową organizacją międzynarodową. Należy to wyraźnie zaznaczyć – Unia nie posiada osobowości prawnej.

Unia nie zastąpiła dotychczas istniejących Wspólnot Europejskich – one w dalszym ciągu działają (z wyjątkiem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, która zakończyła swoją działalność 23 lipca 2002 r.) i każda z nich ma odrębną podmiotowość międzynarodową, tj. zdolność do występowania na arenie międzynarodowej. Unia nie prowadzi działalności międzynarodowej odrębnej od Wspólnot Europejskich.

Unia powstała na fundamencie efektów procesu integracji i rozwoju, osiągniętych przez trzy Wspólnoty Europejskie, za ich zgodą. Wspólnoty najogólniej rzecz biorąc skoncentrowały się na współpracy w określonych zakresach problematyki gospodarczej, częściowo także obrony:

a) Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), powołana w 1951 r. Traktatem Paryskim – na współpracy w zakresie węgla i stali,
b) Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), powołana w 1957 r. Traktatem Rzymskim – na współpracy gospodarczej w szerszym zakresie niż tylko węgla i stali,
c) Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom), utworzona w 1957 r. Traktatem Rzymskim – na współpracy w zakresie kontroli paliwa atomowego.

Wspólnoty dopracowały się poważnego dorobku – wspólnego prawa, tzw. *acquis communautaire* oraz własnych wspólnych instytucji. Dorobek ten był i jest ciągle doskonalony. Mimo ogromnego wkładu w rozwój Europy, Wspólnoty nie były jednak w stanie w dalszym ciągu sprostać wymogom czasu, zachodziła bowiem potrzeba jeszcze silniejszej, doskonalszej integracji i współpracy, w coraz szerszych zakresach, zaczęły więc czynić starania w celu konsolidacji. Wyrazem tego było podpisanie w 1985 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (wszedł w życie w 1987 r.), w którym

wskazano potrzebę utworzenia Unii i zapoczątkowano wspólne działania, między innymi poprzez postanowienia utworzenia rynku wewnętrznego czy ustanowienia podstaw współpracy zagranicznej.

W końcu powołana została Unia, oparta na strategii zakładającej harmonijne współdziałanie i rozwój we wszystkich dziedzinach życia, której centrum stanowi dobro człowieka. W strategii tej wykorzystywany jest dotychczasowy dorobek Wspólnot, *acquis communautaire*, do którego konsekwentnie dodawane są nowe wartości, porządkowane są struktury i procedury oraz poszerzany zakres wspólnych działań. Strategia jest wdrażana poprzez wyznaczone ramy instytucjonalne, które gwarantują spójność polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa oraz polityki gospodarczej i rozwoju, odpowiedzialne instytucje zaś zapewniają realizację tej polityki zgodnie z posiadanymi kompetencjami[1].

Unia współistnieje ze Wspólnotami i z nimi współpracuje. W tym układzie pełni strategiczną rolę – wyznacza kierunki zwiększenia stopnia integracji oraz wspólnego rozwoju, natomiast działania Wspólnot mają Unię uzupełniać, wspierać i wzmacniać jej pozycję. Ten układ jest w stanie ciągłego rozwoju, z zadaniem rozwoju Unii. Relacje między Unią a Wspólnotami wynikają z kompetencji tych organizacji. Unia wyznacza strategię rozwoju, wdrażanie strategii następuje na poziomach Unii i Wspólnot. Na początku założono kompetencje Unii w dziedzinie współpracy zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zaś Wspólnot – w zakresie rozwoju gospodarczego. Struktura kompetencji jest modyfikowana wraz z doskonaleniem funkcjonowania Unii, określonym w najwyższym akcie prawnym – traktacie, który jest konsekwentnie rewidowany. Tak więc założycielski Traktat z Maastricht został znowelizowany Traktatem z Amsterdamu, a ten – Traktatem z Nicei. W trakcie opracowywania jest kolejny traktat – konstytucyjny.

Postanowienia traktatów opisujących funkcjonowanie Unii i Wspólnot, czyli także relacje tych organizacji są ze sobą wzajemnie sprzężone. Wraz z Traktatem o ustanowieniu Unii nastąpiła odpowiednia modyfikacja traktatów Wspólnot, kolejne rewizje dokonywane są równolegle. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że z chwilą powołania Unii nastąpiło wzmocnienie roli Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, wysunięcie jej na pierwszy plan, co wynikało z największego obszaru jej kompetencji oraz z tego, że Europejska Wspólnota Węgla i Stali przestała istnieć w 2002 r., a zakres działania Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej jest bardzo wąski i specyficzny.

2. Traktat o Unii Europejskiej – Traktat z Maastricht

Dyskusje nad kształtem Unii toczyły się od 1974 r., zawarte są na przykład w tzw. raporcie Tindemansa, Uroczystej Deklaracji ze Stuttgartu (1983 r.), wreszcie w Preambule Jednolitego Aktu Europejskiego (1987 r.). Należy podkreślić, że wów-

[1] A. Przyborowska, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Wspólnot Europejskich – opracowanie*, Lublin 1994, s. 319-320.

czas próby bliższego zdefiniowania tego pojęcia nie dały zbyt wiele. W dokumentach tych wymieniano tylko cele cząstkowe, jak np. zasady demokracji i przestrzegania prawa, w tym praw człowieka. Wymieniano też pewne elementy dotyczące integracji i współpracy europejskiej. Pojawiały się też koncepcje polityczne oparte na rozwiązaniach federalnych, jak projekt traktatu założycielskiego Unii Europejskiej – zaproponowany przez Parlament Europejski – który zawierał zasadę, cele oraz instytucjonalne wyznaczniki przyszłej Unii. Niestety, wszystkie wymienione opracowania pozostały w sferze propozycji.

Czym jest Unia? W traktacie założycielskim Unii Europejskiej – Traktacie z Maastricht w Tytule I art. A określono, czym ona będzie: „Unia tworzy nowy stopień urzeczywistnienia coraz silniejszych związków między społeczeństwami Europy, w których decyzje podejmowane będą na takim szczeblu, aby było to najbliższe obywatelowi". W tym samym artykule określono ramy jej struktury: „Wspólnoty Europejskie […] zostaną uzupełnione takimi działaniami i formami współpracy, jakie wyznacza ten Traktat"[2].

Unię oparto więc na trzech istniejących Wspólnotach: Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali EWWiS, Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej EWG i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej Euratom. Tworzą one tzw. pierwszy filar (kompetencji). Sama Unia dodała od siebie następne filary (kompetencji) – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Unię oparto więc na trzech filarach:

I filar – współpraca gospodarcza, realizowana przez Wspólnoty Europejskie. Zasady współpracy ujęte zostały w szczegółowych dziedzinach, jak np. unia gospodarczo-walutowa, unia celna, rynek wewnętrzny, wspólna polityka rolna, polityka strukturalna,

II filar – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo,

III filar – wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Struktura ta modyfikowana jest wraz z rozwojem Unii, wyznaczonym przez kolejne traktaty (zob. schemat 1, tab. 1, 2).

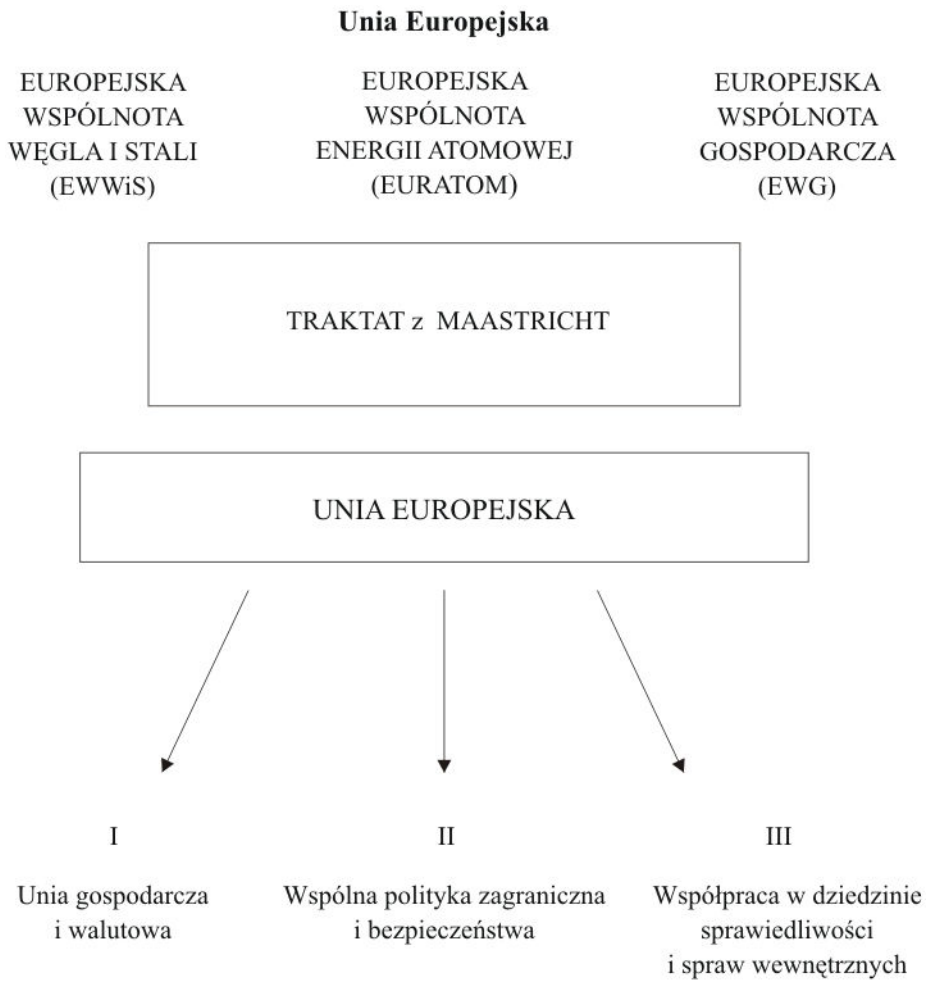
W Traktacie z Maastricht określono, że zadaniem Unii jest organizowanie stosunków między państwami członkowskimi i ich społeczeństwami. Cele szczegółowe wyznaczył Tytuł I art. B Traktatu:

a) wspieranie postępu gospodarczego i społecznego poprzez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznych granic, w tym:
   - wzmacnianie spójności ekonomicznej i społecznej,
   - ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, utworzenie wspólnej waluty (*euro* od 1 stycznia 1999 r.),
b) potwierdzanie tożsamości Unii na arenie międzynarodowej poprzez realizowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, włącznie z opracowywaniem ram wspólnej polityki obronnej, co mogłoby prowadzić do wspólnej obrony,

[2] *Traktat z Maastricht*, tekst angielski, tłumaczenie polskie, wstęp i komentarz S. Krajski, Warszawa 1998, Tytuł I, art. A, s. 14-15.

c) umacnianie ochrony praw i interesów obywateli przez wprowadzenie obywatelstwa Unii,
d) zbliżanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
e) zachowanie i umacnianie *acquis communautaire*, z uwzględnieniem możliwości korekty kierunków działania i form współpracy przewidzianych tym Traktatem w celu poprawy funkcjonowania mechanizmów i instytucji Wspólnoty, z zachowaniem procedury z art. N ustęp 2.

Schemat 1



Źródło: *Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce*, Warszawa 1995

Tabela 1

Struktura Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht (7 lutego 1992 r.)

I. Filar	II. Filar	III. Filar
Wspólnota Europejska	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych
3 WSPÓLNOTY a) EWWiS b) EWG c) EURATOM – Rynek wewnętrzny – Unia celna – Unia gospodarcza i walutowa – Wspólna polityka rolna – Wspólna polityka strukturalna – Obywatelstwo europejskie – Europejska Karta Socjalna – Zasada subsydiarności	POLITYKA ZAGRANICZNA – ochrona wspólnych wartości – umacnianie bezpieczeństwa – zachowanie pokoju zgodnie z zasadami Karty ONZ, Aktu Końcowego z Helsinek, Karty Paryskiej – popieranie współpracy międzynarodowej – konsolidacja demokracji, rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności BEZPIECZEŃSTWO – wspólna polityka obronna państw UE	– swobodny przepływ osób (wizy, azyl) – ochrona granic zewnętrznych UE – polityka emigracyjna (kraje „trzecie") – walka z terroryzmem – walka z handlem narkotykami – współpraca sądowa (sprawy cywilne i karne) – współpraca policji

Opracowanie własne: P. Wensierski

Tabela 2

Struktura Unii Europejskiej po Traktacie z Amsterdamu (18 sierpnia 1997 r.)

I. Filar	II. Filar	III. Filar
Wspólnota Europejska	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych
3 WSPÓLNOTY a) EWWiS b) EWG c) EURATOM – Rynek wewnętrzny – Unia celna – Unia gospodarcza i walutowa – Wspólna polityka rolna i strukturalna – Swobodny przepływ osób (wizy, azyl) – Ochrona konsumenta – Ochrona zdrowia – Badania i rozwój (szkolenie i kształcenie profesjonalne) – Polityka socjalna – Polityka regionalna – Transport – Traktat z Schengen _____ * Pewne kwestie, szczególnie praw, a także wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych obywateli Unii zostały poszerzone i przeniesione z filaru III do I, co jednocześnie oznacza poddanie ich jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości	POLITYKA ZAGRANICZNA – ochrona wspólnych wartości – umacnianie bezpieczeństwa – zachowanie pokoju zgodnie z zasadami Karty ONZ, Aktu Końcowego z Helsinek, Karty Paryskiej – popieranie współpracy międzynarodowej – konsolidacja demokracji, rządów prawa, poszanowanie praw człowieka i jego podstawowych wolności BEZPIECZEŃSTWO – Wspólna polityka obronna państw UE _____ * Utworzono Urząd Sekretarza Generalnego Rady pełniącego funkcję ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej * Problematyka II filaru – znowelizowana przez Traktat Amsterdamski, Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej	– policja (EUROPOL) – współpraca celem zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w Europie – współpraca sądownicza w sprawach karnych i ekstradycji – zwalczanie terroryzmu międzynarodowego – walka z handlem narkotykami i tzw. żywym towarem – ochrona granic zewnętrznych UE – współpraca między służbami celnymi _____ * Trybunał Sprawiedliwości objął swoją jurysdykcją sprawy związane ze współpracą sądowniczą w sprawach karnych i ekstradycji

Opracowanie własne: P. Wensierski

Postanowiono, że wymienione cele będą osiągane z poszanowaniem zasady subsydiarności określonej w art. 3b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, na podstawie tego Traktatu, w zgodzie z warunkami i harmonogramem, które on przewiduje[3].

Ustanowiono ramy instytucjonalne Unii (art. C), które zapewniać miały ciągłość i spójność działań, z poszanowaniem i wzmacnianiem *acquis communautaire.* Stwierdzono przy tym, że Unia ma strzec spójności polityki zagranicznej, polityki bezpieczeństwa oraz polityki gospodarczej i rozwoju. Za realizację tych zadań uczyniono odpowiedzialnymi (instytucje Wspólnot) – Radę i Komisję. Postanowiono (w art. D), że Rada Europejska będzie czuwać nad rozwojem Unii i określać podstawowe kierunki jej polityki. Będzie też składać Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie ze swoich prac i postępu osiągniętego przez Unię. Przyjęto (w art. E), że Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości będą realizować swoje działania zgodnie z traktatami Wspólnot Europejskich oraz tego Traktatu. Tym samym wymienione instytucje Wspólnot zostały przyjęte przez Unię jako instytucje wspólne.

Zastanówmy się, co zostało zmienione lub uzupełnione w Traktacie o Unii Europejskiej w stosunku do tego, co już funkcjonowało wcześniej we Wspólnotach Europejskich, w tzw. I filarze.

A. Zwiększono zakres zadań i rolę Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej wobec pozostałych Wspólnot.
   W wymienionym Tytule I art. B zalecono poszanowanie *acquis communautaire* i jego doskonalenie w celu poprawy mechanizmów funkcjonowania instytucji tej Wspólnoty. Zmodyfikowano jej cele i zmieniono nazwę na bardziej adekwatną – „Wspólnota Europejska". Polityka Wspólnoty Europejskiej została ujęta w zrewidowanym Traktacie EWG – to jest w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską – w sposób całościowy i strategiczny, ujmując odrębnie na przykład takie dziedziny, jak: konkurencyjność przemysłu, sieci transeuropejskie, energetyka, edukacja i kształcenie zawodowe, badania naukowe i rozwój technologiczny, spójność społeczna i gospodarcza, ochrona konsumentów i ludności. Cele wzbogacono także o postanowienia w dziedzinie kultury: „Wspólnota Europejska przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, respektując ich narodową i regionalną różnorodność, a jednocześnie uwypuklając wspólne dziedzictwo kulturowe". Chodziło o to, by państwa członkowskie podjęły wysiłki zmierzające do podnoszenia poziomu wiedzy, krzewienia kultury, upowszechniania historii, by nie zaprzepaścić bogatego dziedzictwa kulturowego narodów Europy.
B. Do Traktatu o Unii Europejskiej wprowadzono nowe formy współdziałania w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (tzw. II filar).
   Na czym to miało polegać? Chodziło między innymi o pełną koordynację działań i jednolite stanowisko na obszarach organizacji międzynarodowych, podczas konferencji międzynarodowych itp., a także o określenie wspólnej polityki obronnej poprzez zaangażowanie Unii Zachodnioeuropejskiej UZE (powołanej

[3] Por. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty*, s. 319 i nn.

17 marca 1948 r., zmodyfikowanej 22 października 1954 r. na mocy Układu Paryskiego – w niektórych publikacjach podaje się tę drugą datę jako datę rozpoczęcia działalności UZE)[4]. Od tej pory UZE rozpoczęła wypracowywanie i realizację decyzji i działań Unii, mających gwarantować bezpieczeństwo. Sam traktat o utworzeniu UZE zobowiązuje państwa członkowskie do przestrzegania zasady wspólnej obrony i do użycia wszelkich środków dla odparcia agresji militarnej zastosowanej przeciwko jednemu z nich. Tak mocne podkreślenie w Traktacie znaczenia UZE należy postrzegać jako dalszą próbę poszukiwania przez Europę swojej tożsamości i oczywistej spójności w stosunkach międzynarodowych w odniesieniu do np. NATO, USA (Polska jest partnerem stowarzyszonym z UZE od 9 maja 1994 r.).

C. Innym *novum* we współpracy, wprowadzonym przez Traktat z Maastricht, był wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tzw. III filar).
Dotyczyło to następujących zagadnień:
   a) zasad regulujących przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowania kontroli nad realizacją tych zasad (np. Polska została zobowiązana przez Unię Europejską do „uszczelnienia" granic, szczególnie z Rosją, Ukrainą i Białorusią),
   b) polityki imigracyjnej i azylowej dotyczącej krajów „trzecich", tj.:
      – zasady wjazdu i pobytu obywateli tych krajów na terytorium państw członkowskich,
      – walki z nielegalną imigracją, pobytem i pracą obywateli krajów „trzecich" na terytorium państw członkowskich,
   c) współpracy międzynarodowej w sprawach cywilnych i karnych,
   d) walki (w tym współpracy policyjnej) z narkomanią i przestępczością międzynarodową, np. przemytem narkotyków, terroryzmem,
   e) współpracy celnej.

D. Dodano zapis o dalszym doskonaleniu „prawa europejskiego" (art. C).
Przyjęto zasadę, że musi ono być zaakceptowane przez wszystkie państwa przystępujące do Unii (art. O).

E. Wprowadzono zapis o obywatelstwie Unii (art. B).
Zapis ten rozwinięto w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej. Zapis „Część Druga – Obywatelstwo Unii" w art. 8-8c mówił, że każda osoba posiadająca obywatelstwo jakiegokolwiek państwa członkowskiego jest jednocześnie obywatelem Unii Europejskiej.
Do czego upoważnia obywatelstwo Unii Europejskiej? Daje ono:
   a) prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarach państw członkowskich,
   b) czynne i bierne prawo w wyborach samorządowych tego państwa, na terenie którego obywatel Unii przebywa,

[4] P. Fontaine, H. Malosse, *Słownik instytucji i terminów Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 168-170. Por. *Komitet Integracji Europejskiej: Unia Europejska, Informator – Centrum Informacji Europejskiej*, Warszawa, czerwiec 1998, s. 27.

c) prawo do ochrony dyplomatycznej lub konsularnej (w przypadku przebywania w kraju „trzecim", gdy ojczysty kraj nie posiada własnego przedstawicielstwa dyplomatycznego czy konsularnego),
d) prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego,
e) prawo do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich (funkcjonuje w Brukseli).

F. Zapisem art. 0 wprowadzono możliwość ubiegania się o status członka Unii, przy czym status ten oznacza automatycznie przyjęcie statusu członka Wspólnot Europejskich.

Interpretując powyższe, wprowadzono warunek włączania się państw ubiegających się o przyjęcie do Unii do współpracy w ramach wszystkich trzech filarów (które określa Traktat z Maastricht), a nie tylko do współpracy gospodarczej, czyli do filaru I – jak to miało miejsce w odniesieniu do Wspólnot (Polska ubiegała się o członkostwo Unii Europejskiej od chwili złożenia wniosku, tj. od 8 kwietnia 1994 r.).

Od chwili podpisania Traktatu z Maastricht było wiadomo, że dalsze jego zmiany i uzupełnienia będą konieczne, nieuniknione, i będą musiały stopniowo prowadzić do ukształtowania się nowego systemu, co będzie wymagało bardziej zdecydowanej woli państw członkowskich, które niestety (co jest naturalne) zabiegają o maksymalną ochronę własnych interesów. Ta przypadłość towarzyszy procesom rozwoju ewolucyjnego integracji europejskiej i będzie towarzyszyć nadal.

3. Zmiany wprowadzone Traktatem Amsterdamskim

Do szerszej rewizji postanowień Traktatu z Maastricht została powołana Konferencja Międzyrządowa, która pracowała w okresie 1996-1997. Zwołanie tej Konferencji zostało postanowione w samym Traktacie z Maastricht (Tytuł VII art. N, pkt 2): „Konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich zbierze się w 1996 r. dla zbadania tych postanowień niniejszego Traktatu, w stosunku do których przewidziana jest rewizja, zgodnie z celami ustalonymi w artykułach A i B". Jak widać, prace Konferencji trwały o rok dłużej. Zakończyły się one osiągnięciem, w dniach 16-17 czerwca 1997 r., porozumienia w sprawie projektu tzw. Traktatu Amsterdamskiego. Ostateczne podpisanie Traktatu nastąpiło 2 października 1997 roku[5].

U podstaw rewizji Traktatu z Maastricht legło przekonanie, że jest ona niezbędna do lepszego przebiegu rozwoju Europy. Powodem rewizji była także perspektywa rozszerzenia Unii o nowych członków – z państw Europy Środkowo-Wschodniej – stanowiącego ogromne wyzwanie, trudne do szybkiej realizacji, ale dające w przyszłości szansę utworzenia dużej organizacji, będącej w stanie zagwarantować bezpieczeństwo, rozwój ekonomiczny, rozwój nauki i kultury, a tym samym podnieść rangę i znaczenie Unii we współczesnym świecie.

[5] Directorate General X: *Questions and answers to the Treaty of Amsterdam*, European Commission, Bruksela 1997.

Traktatem z Amsterdamu dokonano rewizji zwłaszcza w następujących zakresach:

A. Permanentnego wzmacniania „Europy obywateli".
B. Zwiększania zdolności Unii do podejmowania działań na zewnątrz jej obszaru.
C. Podjęcia działań niezbędnych w reformie instytucjonalnej.
D. Wprowadzenia postanowień dotyczących bliższej współpracy między państwami członkowskimi.

ad A. Zasadniczymi krokami były decyzje dotyczące swobód obywatelskich, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz decyzja o włączeniu Układu z Schengen do Traktatu. Znamienny był też dokument dotyczący zatrudnienia. Walkę z bezrobociem uznano za główny cel. Postanowienia dotyczące spraw społecznych i ochrony środowiska dowodziły konsekwencji w przekształcaniu Europy – każde państwo czy region miały być bliższe i bardziej przyjazne mieszkańcom.

ad B. Udoskonalono dotychczasową wersję postanowień Traktatu z Maastricht w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wraz z próbą utrzymania zgodności z zewnętrznymi stosunkami ekonomicznymi. Miało to pozwolić na zwiększenie w przyszłości obecności i skuteczności Unii na arenie międzynarodowej.

ad C. W sprawach instytucjonalnych znacznie wzrosła rola Parlamentu Europejskiego, szczególnie w sferze ustawodawstwa. Stało się to za sprawą rozszerzania procedury współdecyzyjnej oraz pozostałych procedur. Co ważne, zwiększył się też zakres podejmowania decyzji – kwalifikowaną większością głosów. Bardzo istotne było również wzmocnienie w Traktacie samego statusu i rozszerzenie uprawnień przewodniczącego Komisji Europejskiej. W konsekwencji zwiększyło to też możliwości i skuteczność samej Komisji. Podobne zmiany miały w przyszłości dotyczyć również pozostałych instytucji (zostało to zawarte w specjalnym protokóle – załączniku do Traktatu)[6].

ad D. Postanowiono, że państwa członkowskie mogą nawiązywać między sobą bliższą współpracę, z wykorzystaniem instytucji, mechanizmów i procedur określonych Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, pod warunkiem, że ta współpraca ma na celu realizację celów Unii oraz jej ochronę i działania w jej interesie (Traktat o Unii Europejskiej, Tytuł VII art. 43, pkt 1). Tym samym przekazano państwom członkowskim część kompetencji działania.

Proces ratyfikacji Traktatu Amsterdamskiego przez 15 państw-członków Unii zakończono 1 maja 1999 r. Wiadomo jednak było, że ten Traktat (zwany też czasem Maastricht II) nie będzie ostatecznym rozwiązaniem. Skuteczniejsze i najkorzystniejsze byłoby stworzenie nowej konstytucji europejskiej, takiej, która mogłaby zastąpić wszystkie dotychczas obowiązujące akty. Dałoby to możliwość uporządkowania istniejącego prawa, które jest skomplikowane, mało przejrzyste i zbyt obszerne z powodu mnogości szczegółów. Pozwoliłoby to również w konsekwencji na zerwanie z wciąż ujawniającymi się tendencjami do dualizmu, który hamuje wiele zasadniczych niezbędnych inicjatyw.

---

[6] Por.: *Komitet Integracji Europejskiej*: *Agenda 2000, Unia Europejska. Rozszerzona i silniejsza*, Monitor Integracji Europejskiej, wydanie specjalne, Warszawa 1997.

4. Zmiany wprowadzone Traktatem Nicejskim

Traktat Nicejski, mający na celu udoskonalenie postanowień Traktatu Amsterdamskiego, został uzgodniony podczas szczytu Unii Europejskiej, który odbył się w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.). Zgodnie z art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (w ujęciu Traktatu Amsterdamskiego) zmiany traktatu wymagały uzgodnienia przez Konferencję Międzyrządową, złożoną z przedstawicieli rządów państw członkowskich. Konferencja trwała około 10 miesięcy (od 14 lutego do 7 grudnia 2000 r.). Samo podpisanie ostatecznej wersji Traktatu – przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich – nastąpiło 26 lutego 2001 roku[7]. Traktat wszedł w życie, po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, 1 lutego 2003 r.

Z Niceą wiązano bardzo wiele nadziei na dokonanie zmian instytucjonalnych wewnątrz Unii, na przygotowanie podwalin możliwie rychłego jej rozszerzenia o państwa z obszaru Europy Środkowowschodniej. Pierwsze opinie tuż po podpisaniu traktatu wyrażały satysfakcję, jednak w miarę upływu czasu pojawiało się coraz więcej głosów krytyki, co miało wpływ na wystąpienie obaw w krajach kandydujących, że może dojść do opóźnień w akcesji. Pewne było, że rozpoczął się proces ponicejski, któremu towarzyszą zmiany zarówno ilościowe, jak i jakościowe.

Formalnie rzecz biorąc, Traktatem Nicejskim dokonano poprawek do Traktatu z Amsterdamu oraz przyjęto nowe postanowienia. Jaka jest struktura Traktatu?

Poza nowelizacją poszczególnych artykułów wprowadzono nowe postanowienia w sprawie ściślejszej współpracy. Postanowienia ogólne zostały (jak poprzednio) zawarte w Tytule VII Traktatu o Unii Europejskiej. Postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy w ramach I filaru zawarto w części „Zasady" (pierwszej części Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), natomiast postanowienia związane ze ściślejszą współpracą w ramach filarów II i III – w Tytułach odpowiednio V i VI Traktatu o Unii Europejskiej. Dokonano ogółem zmian 42 artykułów i wprowadzono 3 nowe (art. 181a, 225a, 229a).

Do tekstu Traktatu dołączono cztery protokoły, w tym protokół w sprawie wygaśnięcia Traktatu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (i przejęcia przez Wspólnotę Europejską jej majątku i zobowiązań) oraz w sprawie rozszerzenia Unii. Protokół w sprawie rozszerzenia określił liczbę reprezentantów w Parlamencie od 1 stycznia 2004 r., sposób ważenia głosów w Radzie oraz skład Komisji od 1 stycznia 2005 r. Protokół ten został dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej.

Do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej dołączono 24 deklaracje, przy czym większość z nich odnosi się do modyfikacji poszczególnych artykułów dotychczas obowiązującego Traktatu, trzy (nr 20, 21 i 23) dotyczą rozszerzenia. Bardzo duże znaczenie dla rozszerzenia miała Deklaracja nr 23 – w sprawie przyszłości Unii, jednoznacznie otwierająca państwom kandydującym drogę do akcesji. „Uznaje się, że zamknięcie Konferencji Przedstawicieli Rządów państw członkow-

[7] OJ 2001/C/80/01, z dnia 10 marca 2001 r.

skich otwiera drogę do rozszerzenia Unii Europejskiej i podkreśla się, że wraz z ratyfikacją Traktatu z Nicei Unia Europejska zakończy zmiany instytucjonalne niezbędne do przystąpienia nowych państw członkowskich". Deklaracja nr 20 określiła wspólne stanowisko negocjacyjne Unii w sprawie przydziału mandatów w Parlamencie Europejskim, ważenia głosów w Radzie, składu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Deklaracja nr 21 określiła stanowisko Unii w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów koniecznej do uzyskania mniejszości blokującej w rozszerzonej Unii.

Rozpatrzmy postanowienia Traktatu w sprawie zmian instytucjonalnych – jako mających bezpośrednio wymierne i praktyczne znaczenie dla nowych członków Unii – w kontekście dwóch następujących grup postanowień:

- *postanowienia, które znalazły się w zasadniczym tekście Traktatu*, dotyczące funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *obowiązujące do czasu rozszerzenia*,
- *postanowienia, które są związane z perspektywą przyjęcia nowych członków* i dotyczą wielkości mandatów, procedur głosowania i podziału wpływów w poszczególnych instytucjach w przyszłej rozszerzonej Unii Europejskiej[8].

Zmiany dotyczące Parlamentu Europejskiego

a) Zmiany niektórych artykułów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską zawarte są w art. 189, 190(5), 191, 300(6):
   - modyfikacja art. 189 polega po prostu na *zwiększeniu* wcześniej wprowadzonego Traktatem Amsterdamskim (obowiązuje od 1 maja 1999 r.) *limitu liczby mandatów do Parlamentu Europejskiego* z 700 do 732,
   - art. 190(5) związany jest z procedurą przyjmowania statutu członków Parlamentu Europejskiego – wymagana będzie zgoda Rady z zastosowaniem zasady *kwalifikowanej większości głosów*,
   - art. 191 dotyczy *funkcjonowania partii politycznych i ich finansowania* (na szczeblu europejskim),
   - art. 300(6) reguluje procedury *zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnoty*.

b) Art. 2 Protokołu w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej jednocześnie określa *nowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim*:
   - przyjęto, że od 1 stycznia 2004 r. zmieniony zostanie art. 190(2), normujący podział mandatów w Parlamencie Europejskim. Ogólna liczba mandatów w odniesieniu do obecnych państw członkowskich została zmniejszona z 626 do 535, natomiast po uwzględnieniu 12 państw kandydujących liczba ta wynosić będzie 732 mandaty.

[8] *Treaty of Nice*. Provisional text approved by the International Conference on institutional reform. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Bruksela, 12.12.2000, SN 533/00.

Tabela 3

Przykładowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim w kadencji 2004-2009 dla wszystkich państw członkowskich i kandydujących

Lp.	Państwo	Obecna liczba mandatów	Liczba mandatów w UE 27[a]	Podział mandatów w Parlamencie Europejskim Kadencji 2004-2009[b]				
				Poszerzenie UE 1.01.2004 r.		Poszerzenie UE po 2004 r.		
				Państwa przystępujące do UE 1.01.2004 r.	Liczba mandatów	Państwa przystępujące do UE po 2004 r.	Liczba mandatów	
							Wariant I	Wariant II
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Niemcy	99	99	-	99	-	99	99
2	Wielka Brytania	87	72	-	82	-	82	82
3	Francja	87	72	-	82	-	82	82
4	Włochy	87	72	-	82	-	82	82
5	Hiszpania	64	50	-	57	-	57	57
6	Holandia	31	25	-	29	-	29	29
7	Grecja	25	22	-	25	-	25	25
8	Belgia	25	22	-	25	-	25	25
9	Portugalia	25	22	-	25	-	25	25
10	Szwecja	22	18	-	21	-	21	21
11	Austria	21	17	-	19	-	19	19
12	Dania	16	13	-	15	-	15	15
13	Finlandia	16	13	-	15	-	15	15
14	Irlandia	15	12	-	14	-	14	14

1	2	3	4	5	6	7	8	9
15	Luksemburg	6	6	-	6	-	6	6
16	POLSKA	-	50	1	57	0	57	57
17	Rumunia	-	33	0	0	0	0	0
18	Czechy	-	20	1	23	0	23	23
19	Węgry	-	20	1	23	0	23	23
20	Bułgaria	-	17	0	0	0	0	0
21	Słowacja	-	13	0	0	1	14	17
22	Litwa	-	12	0	0	1	13	15
23	Łotwa	-	8	0	0	1	9	10
24	Słowenia	-	7	0	0	1	8	9
25	Estonia	-	6	1	7	0	7	7
26	Cypr	-	6	1	7	0	7	7
27	Malta	-	5	1	6	0	6	6
28	Ogółem UE 15	626	535	-	596	-	596	596
29	Ogółem UE 15[+c]	-	732	-	719	-	763	770

[a] Zgodnie ze wspólnym stanowiskiem państw członkowskich Unii Europejskiej przyjętym na negocjacje akcesyjne z państwami kandydującymi, zawartym w Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, dołączonej do Traktatu Nicejskiego

[b] Przyjęto założenie, że jeśli państwo kandydujące przystąpi do UE w danym terminie (1.01.2004 r. lub po 2004 r.), wpisano w odpowiedniej kolumnie liczbę 1, a przy państwach, które nie przystąpią do UE w danym terminie, wpisano w odpowiedniej kolumnie liczbę 0. Sygnatura „1" może więc być użyta dla danego państwa najwyżej raz: na oznaczenie akcesji 1.01.2004 r. lub po 2004 r.

[c] Zależnie od liczby państw, które przystąpią do UE do 2009 r.

Źródło: Wspólnoty Europejskie 2001, nr 2(114)

c) W Deklaracji nr 20 w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej zawarte zostało stanowisko negocjacyjne Unii, określające *liczbę mandatów dla nowych państw członkowskich* (dotyczy to kadencji Parlamentu w okresie 2004--2009).

W tabeli 3 podany jest przykładowy podział mandatów w dwóch wariantach. Przedstawione propozycje należy traktować w konwencji pewnej względności – ponieważ może dojść do zmodyfikowania zarówno podziału mandatów, jak i finalnego ich limitu.

Zmiany dotyczące Komisji Europejskiej

Nowy Traktat wprowadził zmiany w odniesieniu do pięciu artykułów:

a) *procedura powoływania Komisji Europejskiej* – art. 214(2),
b) *procedura uzupełniania wakatu komisarza(-y) Komisji Europejskiej* – art. 215,
c) *wewnętrzna organizacja Komisji i kompetencje jej przewodniczącego* – art. 217 i 219,
d) *poszerzenie Unii – określenie nowej liczby członków Komisji Europejskiej* – art. 213(1).

ad a) Zacznijmy od procedury powoływania samej Komisji i jej przewodniczącego. Mamy do czynienia z trzema fazami:

- W pierwszej fazie związanej z powołaniem przewodniczącego – według nowego Traktatu kandydat na przewodniczącego będzie wyznaczany przez Radę (szefowie państw lub rządów) *na zasadzie większości kwalifikowanej*. Nominacja musi być zatwierdzona przez Parlament Europejski. Obecnie rządy państw członkowskich wyznaczają jednomyślnie osobę przewidzianą na to stanowisko.
- Druga faza – Rada (ale w składzie ministerialnym) i *także kwalifikowaną większością głosów*, w porozumieniu z wcześniej nominowaną na przewodniczącego Komisji osobą, będzie przyjmować listę osób, które zamierza się powołać na komisarzy. Ostateczne zatwierdzenie całej listy należeć będzie do Parlamentu Europejskiego. Aktualnie rządy państw członkowskich nominują swoich kandydatów.
- Trzecia faza – Parlament zatwierdzać będzie zarówno przewodniczącego, jak i Komisarzy, a Rada ostatecznie ich powoływać *na podstawie zasady większości kwalifikowanej*.

ad b) Procedura związana z uzupełnieniem wakatu powstałego w Komisji Europejskiej w wyniku dymisji, rezygnacji bądź śmierci.

- Nowa osoba zostanie powołana na członka Komisji przez Radę z uwzględnieniem *zasady większości kwalifikowanej* tylko na okres do końca danej kadencji. Do tej pory wymagana była jednomyślna decyzja rządów państw członkowskich.

ad c) *Wewnętrzna organizacja Komisji i kompetencji jej przewodniczącego wprowadzona przez Traktat Nicejski wyraźnie oscyluje w kierunku zwiększenia do-*

tychczasowych uprawnień jej szefa. Przewodniczący uzyskał kompetencje do rozdzielania zadań dla poszczególnych komisarzy z możliwością dokonywania zmian w trakcie trwania kadencji. Dotychczas te ustalenia zapadały na szczeblu rządów państw członkowskich. Także przewodniczący, po uzyskaniu przyzwolenia Komisji, ma prawo do powoływania swoich zastępców. Liczbę zastępców pozostawiono do decyzji przewodniczącego. Dotychczas jednego lub dwóch zastępców powoływała Komisja. Zarysowują się tendencje do pozostawienia przewodniczącemu na własną odpowiedzialność spraw związanych z wewnętrzną organizacją i sposobem funkcjonowania Komisji. *Novum* jest też wyposażenie przewodniczącego w możliwość, ale za zgodą Komisji, dokonywania dymisji członka Komisji – czyli „samooczyszczenia" (czego nie było dotychczas). Nie będzie zatem możliwe powtórzenie się sytuacji, z jaką mieliśmy do czynienia przy upadku Komisji kierowanej przez J. Santera, co spowodowało odwołanie całej Komisji. Nawiasem mówiąc, stało się to po raz pierwszy w historii Wspólnot.

ad d) Ważna i wywołująca wiele dyskusji oraz emocji była sprawa liczby komisarzy. Traktat Amsterdamski ustalił liczbę dwudziestu komisarzy, po dwóch z pięciu dużych państw, po jednym – z pozostałych państw. Traktat Nicejski w art. 4 Protokołu o rozszerzeniu zawiera nowe postanowienia w tej sprawie.

- Przede wszystkim przewidziano dwuetapową modyfikację art. 213(1) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Pierwszy etap rozpocznie się 1 stycznia 2005 roku[9]. Art. 113(1) stanowi zasadę *jeden kraj – jeden komisarz*, co oznacza, że tzw. duże kraje będą zmuszone do rezygnacji z drugiego komisarza, czyli każde państwo przystępujące do Unii już od momentu zawarcia traktatu akcesyjnego będzie uprawnione do nominowania swojego przedstawiciela do Komisji Europejskiej. Dopiero *od momentu przyjęcia 27 członka Unii liczba komisarzy ma być mniejsza od liczby państw członkowskich* – to jest drugi etap obowiązywania przyjętej modyfikacji art. 113(1).
- Ponadto *członkowie Komisji będą wybierani od tego czasu zgodnie z* przyjętym *systemem rotacji opartym na zasadzie równości*. To Rada według zasady jednomyślności *ustali szczegółowe rozwiązania dla sprawnego funkcjonowania systemu rotacji*. Rada będzie musiała określić (po podpisaniu traktatów akcesyjnych przez łącznie 27 państw członkowskich):
  - liczbę członków Komisji,
  - kolejność i czas pozostawania przedstawiciela danego państwa na stanowisku komisarza Komisji,
  - skład Komisji każdorazowo uwzględniający różnice demograficzne i geograficzne, odnoszące się do państw członkowskich (chodzi o zachowanie proporcjonalności i równości).

[9] Aktualnie funkcjonująca Komisja na czele z Romano Prodi kończy swoją kadencję 22 stycznia 2005 r., czyli wszelkie zmiany w Komisji Europejskiej będą miały zastosowanie od następnej kadencji Komisji.

Należy zwrócić uwagę, że wymienione postanowienie (art. 4 Protokołu) nie zawiera w swoim zapisie żadnych gwarancji dla jakiegokolwiek państwa, że jego przedstawiciel znajdzie miejsce w Komisji Europejskiej liczącej 27 państw. Potrzebne również będzie jednoznaczne rozwiązanie dla państw kandydujących i przystępujących przed 2005 r. w sprawie ich reprezentacji w Komisji Europejskiej. Powinno ono być uzależnione od potencjału demograficznego poszczególnych państw i uwzględnione w traktacie akcesyjnym. Nie wydaje się dzisiaj, aby powyższe postanowienia były jasne lub przynajmniej satysfakcjonujące. Potrzeba ustalania dokładnego systemu rotacji liczby komisarzy jest z pewnością konfliktogenna. Przecież im mniej będzie w danej kadencji komisarzy, tym dłuższy będzie okres, w którym dany kraj nie będzie miał własnego przedstawiciela w Komisji Europejskiej. Mogą się również pojawić inne problemy, jak np. utrata wpływu na obsadę stanowisk administracyjnych w Komisji Europejskiej z powodu różnych okresów przyjęć poszczególnych krajów do Unii.

Zmiany dotyczące Rady Unii Europejskiej

a) Wprowadzono zasadę *większości kwalifikowanej w głosowaniu przy powoływaniu* przez Radę *Sekretarza Generalnego, Zastępcy Sekretarza Generalnego oraz Wysokiego Przedstawiciela Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa* – jest to nieznaczna modyfikacja art. 207(2).
   – przed Traktatem z Nicei te decyzje wymagały jednomyślności, obecnie, po wejściu w życie nicejskich ustaleń traktatowych, głosowanie odbywa się na zasadzie większości kwalifikowanej.

b) *Na dotychczasowej liście wynagrodzeń dodano funkcjonariuszy takich, jak członkowie i sekretarz Sądu Pierwszej Instancji*. Wysokość ich wynagrodzeń określana jest decyzją Rady – zmiana art. 210.

c) Zmodyfikowano także, co jest bardzo istotne, *warunki osiągnięcia większości kwalifikowanej*, czyli *proces podejmowania decyzji* – modyfikacja art. 205.
   Traktat ten wprowadził zatem:
   – modyfikację systemu ważenia głosów w Radzie,
   – nowe określenie – progu większości kwalifikowanej,
   – wymóg minimalnej liczby państw,
   – wymóg związany z progiem populacyjnym.

Należy dodatkowo podkreślić, że takie same zmiany wprowadzono do artykułów Traktatu o Unii Europejskiej w odniesieniu do podejmowania decyzji zarówno w II, jak i w III filarze.

Sprawy związane z deklaracjami (w sprawie rozszerzenia Unii oraz tzw. progu większości kwalifikowanej) wywołały najgorętsze spory w Nicei. Dotychczas małe państwa miały proporcjonalnie kilkakrotnie więcej głosów w Radzie niż duże. Na przykład Francja miała prawie 6-krotnie więcej mieszkańców niż Belgia, ale tylko 2 razy więcej głosów. Gdyby został zachowany obowiązujący system liczenia głosów, wśród 27 państw członkowskich mały kraj, jakim jest niewątpliwie Malta, miałby 1,5% głosów w Radzie, podczas gdy potencjał demograficzny tego kraju

wynosi 0,1% ogółu ludności na obszarze Unii Europejskiej. Tymczasem największy kraj – Niemcy, o populacji ponad 80 mln, która stanowi około 17% ogółu ludności Unii, miałby tylko 7,5% głosów w Radzie.

Należałoby przypomnieć, że o legitymizacji władzy w instytucjach Unii Europejskiej możemy mówić jedynie w odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, który pochodzi z wyborów powszechnych. Pozostałe instytucje Unii dysponują kompetencjami przekazanymi im przez poszczególne państwa członkowskie oraz wynikającymi z przyjętych Traktatów Wspólnotowych. Układ władzy w Radzie jest zatem bardziej odbiciem woli państw członkowskich niż tzw. społeczeństwa europejskiego.

Niewątpliwie polityka proporcjonalności wymaga doskonalenia, ale jednocześnie wydaje się, iż nigdy nie osiągnie stanu doskonałości, taka jest po prostu konstrukcja Europy. Poprawienie dotychczasowego procesu decyzyjnego jest konieczne, ponieważ przy dalszym poszerzaniu Unii elementy proporcjonalności zostałyby bardzo poważnie zachwiane. W Radzie zaistniałoby zjawisko jeszcze większego rozproszenia głosów, co w konsekwencji utrudniałoby bardziej niż dotychczas uzyskanie tak niezbędnych w funkcjonowaniu Unii kompromisów. Wydaje się, że decyzje przyjęte w Nicei poprawiły trochę proporcjonalność, co jednocześnie umocniło nieco pozycję tzw. dużych i średniodużych państw. Dzięki temu zmienił się próg kwalifikowanej większości, który według Traktatu Amsterdamskiego wynosił 62:87, co dawało 71,26% głosów, zatem mniejszość blokującą stanowiło 26 głosów (zob. tab. 4).

Tabela 4

Postanowienia Protokołu i Deklaracji dotyczące progu większości kwalifikowanej

Wielkość UE	Liczba głosów ogółem	Większość kwalifikowana		Mniejszość blokująca	
		Liczba głosów	% ogólnej liczby głosów	Liczba głosów	% ogólnej liczby głosów
UE 15	87	62	71,26	26	29,89
UE 15, od 1.01.2005 r.	237	169	71,31	69	29,11
UE 27	345	258	74,78	88	25,51
UE 27[a]	345	255	73,91	91	26,38

[a] zgodnie z postanowieniami „Deklaracji w sprawie progu większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganej dla mniejszości blokującej w rozszerzonej UE"

Źródło: Wspólnoty Europejskie 2001, nr 3(115)

Po wejściu w życie Traktatu z Nicei projekt aktu prawnego uważa się za przyjęty w głosowaniu kwalifikowaną większością, jeżeli uzyskał on 258 z ogółem 345 głosów. Za projektami aktów pochodzących z Komisji dodatkowo musi się opowiadać większość państw (15 z 27), które jednocześnie muszą reprezentować przynajmniej

Tabela 5

Podział wpływów w Unii Europejskiej liczącej 15 i 27 państw członkowskich

Państwo	Liczba ludności w mln[a]	Udział w liczbie ludności		Rada Unii Europejskiej				Parlament Europejski				Komitet Ekonomiczno-				Komitet Regionów			
				Stan obecny		UE 27		Stan obecny		UE 27		Stan obecny		UE 27		Stan obecny		UE 27	
		UE 15	UE 27	Liczba głosów	Udział (%)	Liczba gło-sów	Udział (%)	Liczba gło-sów	Udział (%)	Liczba głosów	Udział (%)	Liczba głosów	Udział (%)	Liczba głosów	Udział (%)	Liczba gło-sów	Udział (%)	Liczba gło-sów	Udział (%)
Niemcy	82,00	21,86	17,05	10	11,49	29	8,41	99	15,81	99	13,52	24	10,81	24	6,98	24	10,81	24	6,98
Wielka Brytania	59,20	15,79	12,31	10	11,49	29	8,41	87	13,90	72	9,84	24	10,81	24	6,98	24	10,81	24	6,98
Francja	59,00	15,71	12,25	10	11,49	29	8,41	87	13,90	72	9,84	24	10,81	24	6,98	24	10,81	24	6,98
Włochy	57,60	15,35	11,97	10	11,49	29	8,41	87	13,90	72	9,84	24	10,81	24	6,98	24	10,81	24	6,98
Hiszpania	39,40	10,50	8,19	8	9,20	27	7,83	64	10,22	50	6,83	21	9,46	21	6,10	21	9,46	21	6,10
POLSKA	38,70	-	8,04	-	-	27	7,83	-	-	50	6,83	-	-	21	6,10	-	-	21	6,10
Rumunia	22,50	-	4,67	-	-	14	4,06	-	-	33	4,51	-	-	15	4,36	-	-	15	4,36
Holandia	15,80	4,20	3,28	5	5,75	13	3,77	31	4,95	25	3,42	12	5,10	12	3,49	12	5,41	12	3,49
Grecja	10,50	2,81	2,19	5	5,75	12	3,48	25	3,99	22	3,01	12	5,41	12	3,49	12	5,41	12	3,49
Czechy	10,30	-	2,14	-	-	12	3,48	-	-	20	2,73	-	-	12	3,49	-	-	12	3,49
Belgia	10,20	2,72	2,12	5	5,75	12	3,48	25	3,99	22	3,01	12	5,41	12	3,49	12	5,41	12	3,49
Węgry	10,10	-	2,10	-	-	12	3,48	-	-	20	2,73	-	-	12	3,49	-	-	12	3,49
Portugalia	10,00	2,66	2,07	5	5,75	12	3,48	25	3,99	22	3,01	12	5,41	12	3,49	12	5,41	12	3,49
Szwecja	8,90	2,36	1,84	4	4,60	10	2,90	22	3,51	18	2,46	12	5,41	12	3,49	12	5,41	12	3,49
Bułgaria	8,20	-	1,71	-	-	10	2,90	-	-	17	2,32	-	-	12	3,49	-	-	12	3,49
Austria	8,10	2,15	1,68	4	4,60	10	2,90	21	3,35	17	2,32	12	5,41	12	3,49	12	5,41	12	3,49
Słowacja	5,40	-	1,12	-	-	7	2,03	-	-	13	1,78	-	-	9	2,62	-	-	9	2,62
Dania	5,30	1,42	1,10	3	3,45	7	2,03	16	2,56	13	1,78	9	4,05	9	2,62	9	4,05	9	2,62
Finlandia	5,20	1,37	1,07	3	3,45	7	2,03	16	2,56	13	1,78	9	4,05	9	2,62	9	4,05	9	2,62
Irlandia	3,70	1,00	0,78	3	3,45	7	2,03	15	2,40	12	1,64	9	4,05	9	2,62	9	4,05	9	2,62
Litwa	3,70	-	0,77	-	-	7	2,03	-	-	12	1,64	-	-	9	2,62	-	-	9	2,62
Łotwa	2,40	-	0,51	-	-	4	1,16	-	-	8	1,09	-	-	7	2,03	-	-	7	2,03
Słowenia	2,00	-	0,41	-	-	4	1,16	-	-	7	0,96	-	-	7	2,03	-	-	7	2,03
Estonia	1,40	-	0,30	-	-	4	1,16	-	-	6	0,82	-	-	7	2,03	-	-	7	2,03
Cypr	0,80	-	0,16	-	-	4	1,16	-	-	6	0,82	-	-	6	1,74	-	-	6	1,74
Luksem-burg	0,40	0,11	0,09	2	2,30	4	1,16	6	0,96	6	0,82	6	2,70	6	1,74	6	2,70	6	1,74
Malta	0,40	-	0,08	-	-	3	0,87	-	-	5	0,68	-	-	5	1,45	-	-	5	1,45
Ogółem UE15	375,30	100	78,00	87	100	237	68,70	626	100	535	73,09	222	100	222	64,53	222	100	222	64,53
Ogółem UE 27	481,20	-	100	-	-	345	100	-	-	732	100	-	-	344	100	-	-	344	100

[a] dane Eurostatu z 1999 r.

Źródło: Wspólnoty Europejskie 2001, nr 2(114)

62% populacji krajów Unii Europejskiej. W przypadku zgłoszenia projektu aktu prawnego bezpośrednio w Radzie musi być poparcie 2/3 państw członkowskich, czyli 18 państw (o 3 państwa więcej niż w przypadku zgłoszenia przez Komisję Europejską). Konsekwencje tego są takie, że podejmowanie decyzji stało się po uzgodnieniach w Nicei trudniejsze niż poprzednio. Znacznie wzrosła szansa blokowania dowolnej decyzji przez duże państwa. Pod jurysdykcją Traktatu Amsterdamskiego blokowanie decyzji kwalifikowaną większością głosów wymagało 29,9% głosów. Po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego blokowanie decyzji jest możliwe już przy 25,5% głosów. Podam przykład możliwości zablokowania dowolnej inicjatywy, która wymaga kwalifikowanej większości głosów: wystarczy, że uczynią to 3 duże państwa oraz 1 małe i razem będą posiadać 62% populacji w Unii. W odniesieniu do nowych członków – wszystkie państwa razem wzięte nie będą w stanie sprzeciwić się takiej blokadzie.

W tabeli 5 zaprezentowany jest podział wpływów w poszczególnych instytucjach Unii Europejskiej. Układ tabeli jest czytelny – podaje się stan dla każdego państwa członkowskiego, kiedy Unia liczyła 15 państw, oraz wielkości po poszerzeniu Unii do 27 państw. Pierwsze poszerzenie nastąpiło w 2004 r., dojście do ostatecznego powiększenia o 12 państw może zająć jeszcze dość dużo czasu (nawet kilkanaście lat). Trudno poza tym przewidzieć, jak w przyszłości zachowają się takie państwa, jak Szwajcaria, Norwegia, Turcja czy Jugosławia.

5. Zakończenie

Wejście w życie (1 lutego 2003 r.) Traktatu z Nicei zmieniło brzmienie przepisów Traktatu o Unii Europejskiej i jednocześnie Traktatów o Wspólnotach (Wspólnocie Europejskiej i Euratom) w sprawie rozkładu głosów przysługujących poszczególnym państwom członkowskim zarówno w Radzie, jak i w Parlamencie Europejskim. Ustanowił on głosowanie większościowe w 35 nowych dziedzinach (znosząc zasadę jednomyślności), pozostaje jednak jeszcze dalej, co prawda w małej skali, prawo *veta.* Organy Wspólnot Unii (Wspólnoty Europejskiej) muszą się przygotowywać do funkcjonowania w większych niż dotychczas gremiach. Traktat zapowiadał, a Szczyt Europejski (15-16 czerwca 2001 r.) w Göteborgu to potwierdził, że kolejna Konferencja Międzyrządowa, która odbędzie się w 2004 r. ma niezwykle ambitne cele – rozgraniczenie kompetencji państw członkowskich i Wspólnot, ewentualnie uproszczenie dotychczasowych tekstów traktatów i doprecyzowanie przyjętej w Nicei Karty Praw Podstawowych.

Zdaniem analityków Szczyt w Nicei wniósł także niepokoje. Otóż od pewnego czasu daje się zauważyć tendencje do koncentracji władzy. Widomym przejawem tego jest przesuwanie się procesów decyzyjnych w łonie Unii na szczebel międzyrządowy, co uszczupla kompetencje Komisji Europejskiej i nie tylko. Wyraża to w swojej ocenie Q. Peel pisząc: „negocjacje w Nicei ujawniły gotowość wielkich krajów do wykorzystywania swej siły i pokazały ich rosnącą niechęć do przyzwolenia, aby instytucje unijne, na czele z Komisją Europejską, stały się siłą określającą

przyszłą politykę UE"[10]. Są to niebezpieczne sygnały, mogą one prowadzić do uwypuklenia narodowych egoizmów, do pierwszeństwa interesów narodowych nad wspólnymi Unii. Były również sygnały związane z roszczeniami do przywilejów dla zasłużonych („starych") państw członkowskich, podziałem na „duże" i „małe" państwa, co może powodować konflikty i prowadzić do obaw o próby dyktatu, narzucania roli przez silniejsze państwa.

W drugim półroczu 2002 r. o zakończono ostatecznie żmudny i ciężki proces negocjacji dziesięciu państw z Europy Środkowowschodniej. W grudniu 2002 r. na Szczycie w Kopenhadze zaakceptowano ostatecznie przyjęcie tej grupy państw, zgodnie z Deklaracją nr 23 (w sprawie przyszłości Unii) Konferencji Międzyrządowej do Traktatu z Nicei, jeszcze przed wejściem w życie samego Traktatu (1 lutego 2003 r.). Traktat Nicejski stworzył zatem państwom kandydującym szansę ukoronowania ich wieloletnich negocjacji i ogromnych wysiłków w dostosowywaniu się – mówiąc najogólniej – do wymogów obowiązujących w Unii Europejskiej. Grupę państw ostatecznie zaakceptowanych do przyjęcia 1 maja 2004 r. stanowiły, poza Polską, państwa małe, o niewielkiej liczbie ludności. Łączna populacja wszystkich 10 państw akcesyjnych to zaledwie 101 milionów, podczas gdy populacja dotychczasowych 15 krajów Unii liczy 375 milionów. Nowe państwa członkowskie są usatysfakcjonowane, że ostatecznie została zachowana zasada, iż do chwili rozszerzenia Unii do 27 państw każde z nich będzie miało swojego przedstawiciela w Komisji Europejskiej (komisarza). Ma to znaczenie emocjonalne i praktyczne, daje bowiem gwarancję prawnej ochrony interesów narodowych, co w tej fazie członkostwa jest niezwykle cenne.

Po zaakceptowaniu 10 nowych państw w Unii niezwykle ważną kwestią stała się sprawa jej najbliższej przyszłości. Chodziło zwłaszcza o ratyfikację przez wszystkie państwa (10 nowych, które zakończyły ratyfikację w czerwcu 2003 r. i 15 państw członkowskich Unii) traktatów o przystąpieniu do Unii. Kiedy powstawał ten artykuł, proces ratyfikacji nie był jeszcze zakończony, najwięcej problemów można się spodziewać ze strony Belgii, gdzie traktat musi ratyfikować aż 7 parlamentów – federalny (tu już ratyfikacja nastąpiła) oraz 6 prowincjonalnych. Zgodnie z tradycją Belgia ratyfikuje prawo unijne jako ostatni kraj „piętnastki". Trzeba przypomnieć, że to właśnie z powodu Belgii przesunięto termin rozszerzenia Unii z 1 stycznia 2004 r. na 1 maja 2004 r.

W drugiej połowie 2003 r. zdominowały prace nad projektem traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej. Przygotowanie projektu należało do Konwentu, który pracował pod przewodnictwem Valéry'ego Giscarda d'Estaing. W pracach Konwentu uczestniczyli przedstawiciele wszystkich państw członkowskich i kandydackich Unii. Już w trakcie przygotowywania projekt traktatu konstytucyjnego wywołał pewien niepokój, szczególnie wśród państw mniejszych, obawiano się bowiem wyraźnej dominacji czterech dużych państw: Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec i Francji (szczególnie tych dwóch ostatnich). Ideą przygotowania projektu traktatu było znalezienie nowych rozwiązań w celu głębszej i szerszej integracji państw i narodów

[10] Q. Peel, *Europe's meeting of unequals*, Financial Times, 11 grudnia 2000 r.

europejskich, by Unia przeobraziła się w niedalekiej przyszłości w światową potęgę, by obowiązujące prawo było jasne i przejrzyste, by powstrzymać formowanie federalnego supermocarstwa, a pozostać raczej przy koncepcji konfederacyjnej.

Okres poprzedzający Szczyt w Brukseli (12-13 grudnia 2003 r.) charakteryzował się wyjątkową ruchliwością dyplomacji wszystkich zainteresowanych krajów, co należy uznać za zjawisko normalne. Polska dyplomacja również wykazała się bardzo widoczną ofensywnością. Przywódcy Niemiec i Francji (Gerhard Schröder i Jacques Chirac) oraz premier Włoch (Silvio Berlusconi), kierujący w tym półroczu pracami Unii, postulowali zatwierdzenie w całości projektu przygotowanego przez Konwent. Tak się jednak nie mogło stać, ponieważ wiele krajów, w tym także Polska, zgłaszało swoje poprawki bądź uwagi już wcześniej.

Nasz rząd przedstawił cztery sporne kwestie i podał, że będzie usilnie zabiegał o dokonanie zmian. *Pierwsza* dotyczyła systemu głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Konwent zaproponował, by warunkiem przyjęcia niektórych decyzji przez Radę Unii była podwójna większość, to znaczy, żeby każda decyzja była poparta przez minimum połowę państw członkowskich oraz kraje popierające tę decyzję były zamieszkiwane przez minimum 60% ludności Wspólnoty. Oczywiście takie rozwiązanie premiuje kraje duże. Dla Polski i Hiszpanii bardziej korzystne jest rozwiązanie z Nicei (2000 r.), dające obu państwom po 27 głosów w Radzie Unii, a czterem największym państwom po 29 głosów, co by nas plasowało w czołówce państw Unii. *Po drugie* – Polsce chodzi o utrzymanie zasady, że każde państwo ma swojego pełnoprawnego przedstawiciela w Komisji Europejskiej. Propozycja Konwentu optuje za ustaleniem stałej liczby komisarzy, a ma być ich 15. Oznacza to, że nie każde państwo miałoby swojego przedstawiciela w Brukseli w danym czasie, ponieważ wszedłby w życie system rotacyjny, co również można uznać za nie najlepsze rozwiązanie, szczególnie dla mniejszych państw. *Po trzecie* – określenie i zakres *veta* przy podejmowaniu decyzji przez Radę Unii. Konwent w swoim projekcie zakłada maksymalne ograniczenie wymagań jednomyślności przy stosowaniu prawa bądź podejmowaniu decyzji. Z takim rozwiązaniem nie godzi się wiele krajów, na czele z Wielką Brytanią, a chodzi o takie kwestie, jak: polityka zagraniczna i obronna (II filar), podatki i normy socjalne. Konwent uważa, że przy liczbie 25 państw członkowskich utrzymanie *veta* będzie prowadziło do paraliżu instytucji unijnych. Kraje przeciwne tej propozycji podkreślają niemożliwość pogodzenia takiego rozwiązania z jednoczesnym zachowaniem suwerenności narodowej.

Po tych rozważaniach należy jednoznacznie odpowiedzieć na fundamentalne pytanie, jakiej Unii chce Polska? Nasz rząd musi dać na nie odpowiedź, kierując się racją stanu i opiniami swoich obywateli. Pewne jest, że Unia odegra zasadniczą rolę w kształtowaniu najbliższej i dalszej przyszłości naszego kontynentu. Można też postawić negatywne pytanie: czy razem i rozumnie z Unią, czy ewentualnie wybrać inną drogę? Odpowiedź winna być jednoznaczna – nasze miejsce jest wewnątrz Unii. Oczywiście chcemy takiej Unii, która byłaby zgodna z naszymi oczekiwaniami i oczywistymi zaszczytnymi obowiązkami. A te oczekiwania to dbałość o nasze interesy narodowe jako państwa członkowskiego, obowiązki zaś – to równoczesna dbałość o interesy Wspólnoty. Przypomnę jeszcze, że te dwa elementy uzupełniane

będą wspólnym dziedzictwem, co powszechnie się obwieszcza, być może nawet zbyt powierzchownie podchodząc do tego źródła. Oczekujemy również solidarności i wzajemnej lojalności. Ponadto każde państwo czy naród powinny dbać o swoją tożsamość, co jest szlachetne i chwalebne, niezbędne, by się móc odnajdywać, odróżniać od innych, a to dziedzictwo musi być tworzone przez pokolenia, by mogło autentycznie zaistnieć. Kolejne pokolenia Europejczyków czeka zatem budowanie tożsamości w szerszym zakresie – tożsamości europejskiej, by na tym fundamencie budować ugrupowanie kontynentalne, silne w sensie ekonomicznym, politycznym i militarnym.