

Tendencje federalizacyjne Unii Europejskiej

red. Grzegorz Pastuszko



Tendencje federalizacyjne Unii Europejskiej



Tendencje federalizacyjne Unii Europejskiej

**redakcja naukowa
Grzegorz Pastuszko**

**Warszawa 2023
CBPE**

RECENZENCI

Paweł Czubik, Artur Olechno

REDAKCJA NAUKOWA

Grzegorz Pastuszko

KOORDYNATOR WYDAWNICZY

Marek Jabłoński

NA OKŁADCE

pexels-pixabay-417273 Bucharest, Romania

© Copyright by Akademia Wymiaru Sprawiedliwości
Warszawa 2023

ISBN: 978-83-66454-85-9

OPRACOWANIE I KOREKTA,
SKŁAD, ŁAMANIE, DRUK I OPRAWA
Każdy Format Sp. z o.o.
ul. Rolna 191/193, 02-729 Warszawa
biuro@kazdyformat.pl
tel. 661 661 180

Spis treści

Wstęp	7
Anne-Marie Le Pourhiet, <i>Instrumentalizacja koncepcji państwa prawa przez instytucje europejskie</i>	21
Tanja Karakamisheva-Jovanovska, <i>Śladem historii amerykańskiego federalizmu w UE – czy idee Konwencji Filadelfijskiej, Manifestu z Ventotene, Grupy 55+ zostaną ostatecznie zrealizowane w UE?</i>	37
Nebojša Raičević, <i>Federalizacja UE a Europejski Trybunał Sprawiedliwości</i>	70
Goran Ilik, <i>Mechanizm wzmocnionej współpracy jako czynnik budowania federacyjnego ustroju UE?: ograniczenia i szanse dla Unii Europejskiej</i>	109
Maja Nastić, <i>Wpływ tendencji federalizujących Unię Europejską na konstrukcję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego</i>	165
Andrzej Pogłódek, <i>Erozja zasady jednomyślności w Unii Europejskiej</i>	203
Mladen Karadjoski, <i>Wpływ agencji i organów administracyjnych Unii Europejskiej na proces federalizacji Unii: rzeczywistość czy fikcja?</i>	234
Zakończenie	257

Wstęp

W debacie poświęconej przyszłości Unii Europejskiej w ostatnich latach coraz częściej mówi się o potrzebie przekształcenia tej organizacji w federalne państwo. Deklaracje uzasadniające taki kurs przemian padają na brukselskich salonach oraz w stolicach wiodących państw członkowskich takich jak Berlin czy Paryż. Liczni politycy, formułując tego typu wypowiedzi, wskazują na słuszność urzeczywistnienia przedmiotowej koncepcji i zapewniają o płynących z tego tytułu korzyściach¹. W ich przekonaniu formuła funkcjonowania Unii Europejskiej jako wspólnoty państw narodowych stanowi przeżytek i warto ją zastąpić formułą federalnego państwa.

Głoszonym poglądom towarzyszą jednocześnie realne działania podejmowane przez instytucje unijne. Ich obserwacja nie pozostawia wątpliwości, że Bruksela dąży w sposób zdecydowany do wzmocnienia swojej władzy poprzez pozyskiwanie kompetencji, które nie zostały jej przyznane na mocy postanowień traktatowych. Przykładem jest tutaj chociażby wyposażenie Komisji Europejskiej do zaciągania wspólnotowego długu, albo też oddanie w jej ręce nowych instrumentów prawnych służących sankcjonowaniu przypadków naruszeń przez państwa członkowskie zasady praworządności. W obu przypadkach aż nadto wyraźnie manifestuje się intencja zwiększenia unijnej kontroli nad państwami członkowskimi. Trudno więc nie powiązać tak pomyślanych rozwiązań z politycznymi ambicjami nadania Unii Europejskiej formy federalnego państwa.

Taki stan rzeczy, oznaczający nowy etap w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, skłania do przyjrzenia się obserwowanym tendencjom i zachęca do naukowej refleksji. Nie ulega

¹ Zob. V. Reding, Dlaczego potrzebujemy teraz Stanów Zjednoczonych Europy, Przemówienie z dnia 8 listopada 2012 w Centrum Prawa Europejskiego przy Uniwersytecie w Passau / Passau, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_12_796 (dostęp: 10.01.2023); Zob. przemówienie Kanclerza Republiki Federalnej Niemiec Olafa Scholza na Uniwersytecie Karola w Pradze w dniu 29 sierpnia 2022 roku, <https://www.bundeskanzler.de/bk-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2125350> (dostęp: 10.01.2023).

wątpliwości, że świat akademicki nie powinien pozostać obojętny wobec dokonujących się przemian, które z punktu widzenia przyszłości procesu integracji europejskiej mają olbrzymi ciężar gatunkowy. Jest to tym bardziej konieczne, że planowana koncepcja federalizacji ustroju Unii Europejskiej, wzbudzająca już dziś liczne kontrowersje, pociąga za sobą wiele interesujących i ważnych pytań. Z tej przyczyny musi być ona traktowana jako zagadnienie o dużym potencjale poznawczym, istotne nie tylko z uwagi na potrzeby akademickiego dyskursu, ale przedstawiające także duże znaczenie praktyczne.

Dostrzegając wskazane trendy rozwojowe, pamiętać oczywiście należy, że idea federalizacji nie jest nowym kierunkiem w myśleniu elit europejskich, a przeciwnie – towarzyszy im od czasów międzywojennych. Koncepcję powołania do życia państwa europejskiego sformułowano wielokrotnie, poczynając od popularyzowanej jeszcze w latach 20. XX wieku idei Paneuro-py, którą stworzył austriacki polityk Richard von Coudenhove-Kalergie. W okresie powojennego jednoczenia Europy federalizację rozważali ojcowie założyciele Wspólnot Europejskich, chociażby Jean Monet, później zaś, w latach 80. koncepcję tę usiłowali wdrożyć politycy związani z Altiero Spinellim². Podejmowane na tym polu wysiłki wprawdzie nie przyniosły spodziewanych rezultatów, ale nie pozostały też, zwłaszcza w przypadku Spinello, bez znaczenia dla dalszych reform systemu instytucjonalnego Unii. Jak powszechnie wiadomo, ich pokłosiem stały się kolejne traktaty spajające Unię i ścieśniające więzi tworzących ją państw. W wyniku przyjmowania tych aktów następował proces zagarniania kolejnych kompetencji narodowych, powodujący automatycznie wzmacnianie mechanizmów zarządzania wspólnotą ze szczebla centralnego. W ramach powolnej ewolucji Unia stawała się organizmem w coraz większym stopniu zintegrowanym, wytracając po drodze swój charakter organizacji bazującej li tylko na instrumentach międzyrządowej współpracy. Skutkiem tego była autonomizacja jej wewnętrznych instytucji, które – ośmielone rosnącą pozycją brukselskiego

² Zob. D. Matusik, *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji* (maszynopis rozprawy doktorskiej), Katowice 2009, s. 117, https://rebus.us.edu.pl/bitstream/20.500.12128/5223/1/Matusik_Koncepcje_federacji_europejskiej.pdf, (dostęp: 10.01.2022).

ośrodka decyzyjnego – same zaczęły zabiegać o poszerzenie sfery swojego władztwa. To ostatnie stało się możliwe dzięki praktyce stopniowego i niemającego oparcia w traktatach zawłaszczania kompetencji państw członkowskich, określanej mianem „competence creep”³. Praktyka ta – przypomnijmy – była powszechnym zjawiskiem w funkcjonowaniu Unii Europejskiej i dotyczyła różnych sfer instytucjonalnej aktywności tej organizacji. Zakres jej występowania oznaczał profederacyjne zmiany w wielu dziedzinach i powodował wielopłaszczyznowe pogłębienie procesów integracyjnych w ramach Unii. W literaturze europejskiej wskazuje się na kilka podstawowych postaci „competence creep” i eksponuje tym samym skalę zjawiska. Według dokonanych ustaleń są to mianowicie: 1) przyjmowanie prawodawstwa pośredniego, tj. stanowienie aktów unijnych w obszarach, w których bezpośrednio kompetencje legislacyjne UE są ograniczone; 2) kształtowanie orzecznictwa sądowego, tj. wydawanie orzeczeń o prawotwórczym charakterze, w tym orzeczeń uznających przepisy krajowe za sprzeczne z prawem UE w sytuacjach, gdy przepisy te wchodzą w zakres autonomii państwa członkowskiego; 3) zawieranie umów międzynarodowych, wywierających głęboki wpływ, zwłaszcza w obszarze stosunków handlowych, na uprawnienia państw członkowskich w obszarach, w których kompetencje legislacyjne Unii Europejskiej pozostają ograniczone; 4) kreowanie i stosowanie prawa miękkiego w urzeczywistnianiu polityk europejskich względem krajów członkowskich; 5) zarządzanie gospodarcze, pozwalające na tworzenie unijnych polityk i wywieranie dzięki nim wpływu na te sfery; 6) kształtowanie procesu paralelnej integracji, polegające na zawieraniu przez poszczególne rządy umów międzynarodowych, które nie mieszczą się formalnie w instytucjonalnych ramach Unii Europejskiej, ale ze względu na swoją treść ułatwiają realizację unijnych polityk tudzież wykorzystywanie unijnych instrumentów⁴. Jako działanie bezprawne, praktyka zawłaszczania kompetencji przez organy unijne prowadziła do zmiany układu sił w relacjach Brukseli i stolic państw członkowskich, powodując w ten sposób poza traktatową ingerencję

³ Zob. S. Garben, *Competence Creep Revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2017, s. 1.

⁴ Klasyfikację zjawiska „competence creep” podają za: S. Garben, *Competence Creep Revisited*, „Journal of Common Market Studies” 2017, s. 206-213.

w system ustrojowy Unii Europejskiej⁵. W wyniku takiego kierunku rozwoju integracji europejskiej Unia w jeszcze szerszym zakresie umacniała swoją pozycję, co miało przybliżyć ją do przekształcenia się w federalne państwo. Niewątpliwie więc w wielu przypadkach stosujące ją organy Unii Europejskiej działały z pełną świadomością skutków, jakie za sobą pociąga.

Postępująca transformacja ustrojowa, nadająca Unii Europejskiej charakter podmiotu, który „(...) z konstytucyjnego punktu widzenia czymś pomiędzy państwem a konfederacją, która działa poprzez spotkania ministrów i wspólną biurokrację (...)”⁶, nie przebiegały jednak bez oporów i trudności. Na drodze, w dążeniu do poszerzania władzy instytucji unijnych, stawały państwa narodowe, które w wielu przypadkach jako priorytet wysuwały swoje interesy i z nieskrywaną niechęcią traktowały ekspansywne działania Brukseli. W takich warunkach dochodziło do napięć i konfliktów hamujących rozrost wpływów Unii i przez to uniemożliwiających pełne urzeczywistnienie koncepcji federalizacyjnej. Uwagę na to zwraca Henry Kissinger, który zdaje się przejawiać niewiarę w powodzenie tego projektu. Podkreśla on mianowicie, że „Unia Europejska ogranicza suwerenność swoich państw członkowskich i tradycyjne funkcje rządów takie jak kontrola nad walutą i granicami. Mimo to polityka europejska wciąż prowadzona jest przede wszystkim na poziomie narodowym i w wielu krajach zasadniczą kwestią wewnętrzną stają się zastrzeżenia wobec unijnych decyzji”. I dalej: „Unia Europejska w swych dążeniach do realizacji zasad i celów, którymi się kieruje, boryka się z powstałymi w trakcie tego procesu napięciami wewnętrznymi. Wprowadza unię monetarną, a jednocześnie zróżnicowanie podatkowe w krajach członkowskich i niezgodną z zasadami demokracji biurokrację. W polityce zagranicznej kieruje się uniwersalnymi ideałami bez zagwarantowania środków, dzięki którym mogłaby wcielić je w życie, i opowiada się za niemożliwą do pogodzenia z uczuciami narodowymi tożsamością kosmopolityczną – jedności europejskiej towarzyszą

⁵ Zob. wypowiedź J. Saryusza-Wolskiego cytowaną [w:] *Saryusz-Wolski: Jesteśmy świadkami pelzającego zawłaszczania kompetencji przez UE. „Jak przebiega ten proces? Konkretnie przykłady!”*, „wPolityce.pl” z dnia 28 lipca 2022 r., <https://wpolityce.pl/polityka/608372-saryusz-wolski-pelzajace-zawlaszczanie-kompetencji-przez-ue>, (dostęp: 10.01.2022).

⁶ H. Kissinger, *Porządek światowy*, Wołowiec 2017, s. 93.

podziały wschód – zachód i północ – południe oraz tolerancja wobec zagrażających integralności państw ruchów autonomicznych (katalońskiego, bawarskiego, szkockiego). Europejski „model społeczny” jest zależny od dynamiki rynku, a ta jest zarazem źródłem niepokoju. Polityka unijna promuje oparte na tolerancji wyłącznie jak największych grup obywateli w życie społeczne, co zaczyna wręcz graniczyć z niechęcią do poszanowania dla specyficznie zachodnich wartości. Jednocześnie państwa członkowskie prowadzą politykę podyktowaną strachem przed europejskimi wpływami⁷.

Uświadomienie sobie warunków, w jakich dokonuje się proces federalizacji Unii Europejskiej, z całą pewnością musi wpływać deprymująco na entuzjastów tego kierunku przemian. Nie ulega wątpliwości, że utworzenie zarządzanego na poziomie Brukseli państwa nie będzie zadaniem łatwym, i że nawet gdyby do tego doszło, to jego funkcjonowanie będzie narażone na działanie groźnych dla każdego organizmu państwowego sił odśrodkowych. *Nolens volens* Europa nadal funkcjonuje w paradygmacie post westfalskiej rywalizacji państw i choćby z tego powodu europejskim decydom trudno będzie znaleźć dobrze wyważony środek ciężkości, tak aby wszystkie te państwa mogły widzieć, w świeżo ukonstytuowanej federacji, korzyść dla siebie. A bez przekonania o istnieniu wspólnych interesów i braku interesów sprzecznych sfederalizowana Europa będzie pozostawała narażona na ciągłe pęknięcia, łącznie z ryzykiem całkowitego rozpadu jej ustrojowych i politycznych struktur⁸. Aż nadto pouczająca jest w tym względzie historia, która pokazuje, że w wielowiekowym procesie dziejów podejmowane niejednokrotnie przecież próby wykreowania na Starym Kontynencie paneuropejskiego imperium zawsze kończyły się niepowodzeniem. Nie pozwalało na to zróżnicowanie kulturowe Europy i jej podział na mniejsze ośrodki decyzyjne. Słuszny wydaje się być

⁷ H. Kissinger, *op. cit.*, s. 93-94.

⁸ O westfalskiej federacji europejskiej jako przyszłej wizji Europy pisze Jan Zielonka. Autor podnosi mianowicie: „Co właściwie można powiedzieć o rozszerzonej Unii Europejskiej? [...] nie da się znaleźć jasnego i niebudzącego zastrzeżeń opisu rozszerzonej Unii. Dominuje paradygmat państwa: Europa zmierza do czegoś w rodzaju westfalskiej federacji z rządem centralnym sprawującym władzę na jej terytorium”; zob. J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

w tym względzie sceptycyzm Jana Baszkiewicza, który kreśląc wizję jej politycznej przeszłości odwołuje się do jej przeszłości. Podnosi on mianowicie, że Europa „ (...) zawsze była politycznie podzielona na wiele państw o własnym podkładzie etnicznym, państw coraz bardziej zazdrosnych o swą suwerenność. Ostatnia trwalsza próba odtworzenia europejskiej jedności politycznej, w formule odnowionego cesarstwa rzymskiego, miała miejsce na przełomie VIII i IX w.: ten karoliński zamysł nie mógł się jednak ostać. W mijającym tysiącleciu podobne wysiłki nie przyniosły sukcesu średniowiecznym cesarzom i papieżom, domowi Habsburgów, Napoleonowi, XX-wiecznym totalitaryzmem... Wolno sądzić, że także Unia Europejska nie przekreśli europejskich granic państwowych i narodowych tożsamości; Europa była w ostatnim tysiącleciu i najpewniej pozostanie nadal systemem pluripolarnym, to znaczy wielością suwerennych państw, choć z suwerennością po części ograniczoną wymogami korzystnej dla wszystkich, pogłębionej kooperacji”⁹.

Zresztą nawet gdyby udało się osiągnąć *consensus* polityczny w kwestii powołania europejskiego państwa, to nadal otwarta pozostanie kwestia, co właściwie przez to państwo należałoby rozumieć. Nie wydaje się być bowiem w pełni jasne, jakie cechy musiałaby nabyć Unia Europejska i jak szeroki zakres władzy musiałaby uzyskać jej instytucje, aby można ją było uznać za pełnoprawną federację. Problem ten jest o tyle złożony, że już dziś widać, iż Unia Europejska przekształcona formalnie w państwo nie spełniałaby podstawowych standardów systemu demokratycznego. W gruncie rzeczy więc, mając na uwadze to, co w kręgu naszej cywilizacji uznaje się za demokrację, należałoby ją uznać za państwo niedemokratyczne. Decydują o tym dwie zasadnicze przyczyny.

Po pierwsze, w Zjednoczonej Europie – o czym powszechnie wiadomo – nie ma widoków na wytworzenie typowych dla ustroju demokratycznego mechanizmów rozliczalności władzy państwowej. Już dzisiaj można dostrzec w tym zakresie wyraźny deficyt, który stanowi jedną z największych bolączek procesu integracji europejskiej. Jego istnienie, kontrastujące tak silnie z licznymi normatywnymi i politycznymi deklaracjami o traktowaniu zasady demokracji jako wartości fundamentalnej

⁹ J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 2009, s. 12.

Unii Europejskiej (deklarację taką zawiera sam Traktat o Unii Europejskiej w art. 2), spotyka się z szerokim zainteresowaniem nauki. Uczeni zwracają w tym względzie uwagę, że do utrzymania się wskazanego deficytu przyczyniają się dwa podstawowe czynniki. Pierwszy to sposób ukształtowania struktur instytucji unijnych, powodujący, że decyzje o największym ciężarze gatunkowym znajdują się w rękach organów nieposiadających demokratycznej legitymacji (a więc w istocie większości organów unijnych, takich jak Rada Europejska, Komisja Europejska, czy nawet Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Drugi z kolei to brak istnienia europejskiej wspólnoty obywateli – suwerennej, rozumianej jako zbiorowy podmiot zespolony przez elementarne więzi społeczne łączące jej członków¹⁰. Oba te elementy stanowią warunek *sine qua non* funkcjonowania demokracji i oba też wyznaczają jej absolutne *minimum*. Bez nich system ustrojowy państwa z natury rzeczy musi być niedemokratyczny. Oczywiście taki stan rzeczy jest trudny do zaakceptowania i daje asumpt do krytycznej oceny. W sytuacji bowiem, gdzie kluczowe organy decyzyjne Unii, przypominające w coraz większym stopniu organy funkcjonujące w tradycyjnym państwie, swe prawo do działania wywodzą wyłącznie z woli decydentów krajów członkowskich oraz czynników biurokratycznych, nie zaś z mandatu udzielonego w toku demokratycznych wyborów, rodzą się poważne zagrożenia dla praw jednostki. To największe wiąże się z wysokim prawdopodobieństwem przekształcenia rządów unijnych urzędników w niepodlegającą społecznej kontroli samowolę, która traci z pola widzenia interesy ludzi mieszkających na terytorium Unii Europejskiej i zaspokaja wyłącznie własne potrzeby. Jest to scenariusz bardzo realny i należy liczyć się z jego urzeczywistnieniem. A skoro tak, to warto mówić o tym problemie w alarmistycznym tonie, dostrzegając go zwłaszcza w perspektywie zachodzących w Unii Europejskiej ustrojowych przemian. Gdyby bowiem w ich wyniku miało powstać nowe federalne państwo, to z całą pewnością już teraz można przewidzieć, że nie spełniałoby ono demokratycznych standardów i – co oczywiste – wymykałoby się przez to znanym współcześnie klasyfikacjom modeli demokracji. W identyfikacji

¹⁰ Zob. K. Mizera, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” 2014, nr 1, vol. 3, s. 95-96.

jego ustrojowej tożsamości należałoby raczej sięgać do modeli państw niedemokratycznych, i to takich, które dzisiaj uchodzą za relikty przeszłości. Pod pewnymi względami wyłaniająca się na naszych oczach federalna Unia Europejska miałaby bowiem szansę przypominać – przy świadomości rzecz jasna wszystkich wyróżniających ją pozytywnie odrębności – dawne wielonarodowe monarchie (np. monarchię Austro-Węgierską) względnie dawne wielonarodowe komunistyczne federacje (np. Socjalistyczną Federacyjną Republikę Jugosławii), z tak charakterystycznymi dla nich cechami jak kulturowy i narodowy tygiel, wysoki stopień biurokryzacji aparatu państwowego, silne wewnętrzne podziały, centrum władzy zlokalizowane w jednym z państw etc. Co zresztą oznaczałoby, że jej utworzenie byłoby dla Europy krokiem wstecznym, cofającym ją z drogi obranej w XX w. w kierunku upowszechnienia demokracji jako ustrojowego wzorca dla całego kontynentu.

Po drugie, przeszkodą dla ukształtowania europejskiego państwa demokratycznego są problemy z wykreowaniem w unijnym systemie instytucjonalnym mechanizmu trójpodziału i równoważenia władz. W literaturze od dawna zwraca się uwagę, że ustalony na mocy postanowień traktatowych podział kompetencji między poszczególne organy Unii Europejskiej oraz relacje między tymi organami są dalekie od powszechnie przyjętych w tych obszarach wymogów. Wyinterpretowana z traktatów, w drodze sądowego orzecznictwa, zasada równowagi instytucjonalnej, będąca w tym zakresie normatywnym fundamentem, ani nie idzie w ślad za monteskiuszowską koncepcją rozbicia władzy między parlament, głowę państwa i sądy, ani też nie chroni jednostki przed arbitralnością autonomicznych i niepodlegających pełnej kontroli instytucji unijnych. Jest to zasadniczo konstrukcja różna od tej, do jakiej przyzwyczaili nas współczesne demokracje¹¹. Wynikające z niej rozwiązania zakładają, że w systemie ustrojowym Unii Europejskiej funkcjonują trzy oddzielone władze przyporządkowane odrębnym instytucjom: władzą prawodawczą jest Rada i Parlament, władzą wykonawczą – Komisja (w bieżącym procesie działań politycznych) i Rada Europejska (jako instytucja podejmująca działania

¹¹ T. Dubowski, Równowaga instytucjonalna w Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia w świetle postanowień Traktatu z Lizbony, s. 137.

o charakterze startegicznym), a władzą sądowniczą – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹². Jednocześnie określają one specyficzną formułę stosunków między tymi władzami, która dając poszczególnym instytucjom silną pozycję przy realizacji swoich funkcji, rezygnuje, zwłaszcza w obszarze działania władzy prawodawczej i wykonawczej, z ustalenia skutecznych mechanizmów hamowania i równoważenia się władz. Jak zauważa się w doktrynie „W systemie unijnym władze te praktycznie się nie ograniczają. Dostępne w tym zakresie mechanizmy hamowania i równoważenia są albo nieliczne, albo politycznie nieskuteczne. W systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej mamy więc do czynienia z silną władzą wykonawczą (tylko częściowo, w ograniczony lub mało użyteczny sposób kontrolowaną) i silną władzą prawodawczą niekontrolowaną i nierównoważoną przez władzę wykonawczą, oraz bardzo wpływową, aktywną legislacyjnie władzą sądowniczą. W systemie instytucjonalnym UE funkcjonują zatem trzy oddzielone, ale arbitralne, bo niekontrolowane i nierównoważące się władze”¹³. Taki stan rzeczy jest niewątpliwie trudny do zaakceptowania w jakimkolwiek współczesnym państwie. Układ instytucjonalnych stosunków, który się z niego wyłania, nie spełnia żadnych demokratycznych norm i jest na tle klasycznej teorii monteskiuszowskiej ustrojowym *novum*. Jego „przejęcie” przez nowe europejskie państwo, w wypadku zakończenia sukcesem profederacyjnych dążeń, oznaczałoby zakwestionowanie bogatego dorobku europejskiej myśli prawnej, odrzucenie długowiekowej tradycji i w efekcie postawienie na nieznaną w Europie koncepcję podziału władzy. W istocie więc byłby to kres istnienia tej starej konstrukcji jurydycznej. Alternatywnie europejski ustrojodawca mógłby się oczywiście też zdecydować na wykreowanie trójpodziału w drodze postanowień traktatowych. To jednak wymagałoby zerwania z utrwalonymi przyzwyczajeniami (m.in. ze zmianami zakresu zaangażowania w unijne procesy decyzyjne rządów państw członkowskich, takimi np. jak przekształcenie Parlamentu Europejskiego w pierwszą izbę parlamentu, Rady zaś w izbę drugą, albo nawet usunięcie jej z porządku konstytucyjnego

¹² M. Poboży, *op. cit.*, s. 1.

¹³ Szerzej na ten temat zob. M. Poboży, *Ustrój instytucjonalny Unii Europejskiej w czasach kryzysu – horyzontalny podział władzy i funkcji*, Przegląd Europejski, 2015, nr 4, s. 1.

Unii) i głębokiego zrekonstruowania architektury instytucjonalnej Unii Europejskiej, która tworzona była przez dziesięciolecia. Na chwilę obecną można jednak podejrzewać, że tak odważne przedsięwzięcie jest z przyczyn politycznych mało prawdopodobne. Stąd nie ma widoków na to, aby powołana ewentualnie do życia europejska federacja była państwem odwołującym się do koncepcji trójpodziału władzy.

Wskazane wyżej problemy stały się bezpośrednim impulsem do przeprowadzenia badań opisanych na łamach tej książki. Wyśilek ten podjął międzynarodowy zespół ekspertów, którzy wywodzą się z różnych europejskich ośrodków akademickich (Polska, Francja, Macedonia, Rumunia, Czechy, Serbia). W polu naukowych dociekań znalazły się wybrane zagadnienia tytułowej tematyki, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy wpływu na zjawisko federalizacji ustroju Unii Europejskiej ze strony najważniejszych instytucji UE. Takie założenie badawcze miało umożliwić ukazanie roli, jaką odgrywały w przeszłości i nadal odgrywają rzeczne instytucje w procesie nadawania UE cech państwowej federacji, ale też wyjaśnić, jakie są historyczne, polityczne, teoretyczne, doktrynalne oraz dogmatyczne uwarunkowania zachodzących w tym obszarze zmian. W tym kontekście w części opracowań analizie poddano problem prawnych i politycznych granic zjawiska federalizacji UE i związanych z tym traktatowych i poza traktatowych ograniczeń. Jednocześnie gdzieś przewinął się wątek dotyczący tego, czy w dotychczasowej historii rozwoju UE można było zaobserwować instytucjonalne działania wykraczające poza sferę dozwoloną prawem. Przedmiotem zainteresowania u niektórych autorów była również kwestia korzyści, szans, ale też zagrożeń związanych z procesem transformowania UE w kierunku struktury sfederalizowanej. Badania w tym zakresie ukazały m.in. to, jakie skutki w sferze ustrojowej niosą za sobą dokonujące się zmiany dla państw członkowskich i ich funkcjonowania w ramach unijnej wspólnoty. W kręgu powstałych opracowań znalazły się i takie, gdzie wyeksponowano zagadnienie doktrynalnych i historycznych uwarunkowań determinujących budowę europejskiej federacji i ich wpływu na profederacyjne działania poszczególnych instytucji. Spojrzenie na ten obszar spraw pozwoliło na bliższe zrozumienie korzeni samej idei federalizmu UE i jednocześnie skonfrontowanie jej pierwotnych założeń

z obserwowanymi współcześnie tendencjami rozwojowymi. Wreszcie przygotowano również opracowania podejmujące kwestię wizji przyszłości tworzącej się Europy.

Realizacja tak pomyślanych planów badawczych wymagała od wspomnianego zespołu podjęcia szeregu czynności natury warsztatowej. Konieczne mianowicie stało się: dokonanie przeglądu i szczegółowej charakterystyki idei, doktryn, pomysłów oraz wszelkiego rodzaju koncepcji politycznych postulujących pogłębienie i zacieśnienie procesów integracyjnych mających miejsce w obrębie Unii Europejskiej; przeanalizowanie istniejących obecnie, jak i projektów regulacji prawnych, które realizują postulat centralizacji i federalizacji Unii Europejskiej; przedstawienie i omówienie praktyki funkcjonowania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, która potwierdzałaby występowanie tendencji zmierzających do powstania federacji lub para-federacji; prześledzenie opracowanych już dzisiaj teoretycznych i doktrynalnych modeli państw federalnych i odniesienie ich do realiów znajdującej się w fazie *in statu nascendi* federacji Unii Europejskiej; poddanie refleksji wypowiedzi znanych prawników i polityków, zapowiadających utrzymanie profederacyjnych dążeń i wskazujących na potrzebę urzeczywistnienia tego kierunku przeobrażeń ustroju konstytucyjnego Unii Europejskiej.

Książka składa się łącznie z 8 rozdziałów, podejmujących wybrane zagadnienia z zakresu problematyki federalizacji Unii Europejskiej. Opracowania te pozwalają spojrzeć na badaną problematykę w sposób wielopłaszczyznowy i cechują się różnym poziomem szczegółowości naukowej analizy. Prezentują one przy tym niekiedy biegunowo odmienne poglądy, wyrażające zarówno krytykę, jak i aprobatę dla koncepcji federacyjnej konsolidacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Dla Czytelnika oznacza to możliwość konfrontowania różnych punktów widzenia i dokonywania ocen tytułowego zagadnienia z różnych perspektyw.

Rozdział pierwszy, autorstwa Anne-Marie Le Pourhiet, pt. „Instrumentalizacja pojęcia państwa prawa przez instytucje europejskie”, porusza problematykę prawno-politycznych relacji łączących instytucje europejskich oraz państw narodowych. Autorka wyraża w nim krytyczne stanowisko wobec obserwowanych współcześnie tendencji deprecjonowania znaczenia

wskazanych krajów przez Unię Europejską. Jej zdaniem szczególnie niepokojące są arbitralne działania organów unijnych, które mają na celu narzucenie władzom krajowym koncepcji prymatu prawa unijnego nad prawem krajowym i tym samym zakwestionowanie kompetencji państw narodowych do swobodnego tworzenia własnych porządków prawnych (co jej zdaniem prowadzi do podważenia zasad ustroju demokratycznego państw narodowych). W tym kontekście krytykuje ona orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zarzucając sędziom tego organu aktywizm orzeczniczy i zbyt daleko idącą swobodę w badaniu zgodności krajowych rozwiązań z przepisami i standardami unijnymi.

Rozdział drugi, autorstwa Tanji Karakamishevy-Jovanovskiej, pt. „Śladami historii amerykańskich federalistów na ziemi UE – czy idee Konwencji Filadelfijskiej, Manifestu z Ventotene, Grupa 55+ zostaną w końcu zrealizowane w UE?” Manifest z Ventotene, Grupa 55+), dotyczący historycznych i współczesnych tendencji w podkreślaniu tendencji federalistycznych w Unii Europejskiej, wpływu obecnych tendencji federalizacyjnych na funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz wpływu przyszłej federalizacji na sprawność instytucjonalną Unii Europejskiej. Autorka formułuje w nim krytyczną analizę działań podejmowanych na szczeblu Unii Europejskiej, które obliczone są na przekształcenie Unii w federację. Jej zdaniem działania te nie dają perspektywy stworzenia państwa *par excellence*, m.in. ze względu na fakt, że państwo to nie może spełniać wymogów stawianych państwu demokratycznemu, takich jak zasada trójpodziału władzy czy przestrzeganie pełnego katalogu praw człowieka. Sceptycyzm autorki pogłębiają dodatkowo obserwacje dotyczące mierzenia się przez władzę w Brukseli z licznymi kryzysami ostatnich lat. Prowadzą one do wniosku, że w obecnym stanie rzeczy trudno Unię Europejską uznać za gotową w wymiarze instytucjonalnym do przekształcenia się w harmonijnie i kompleksowo funkcjonującą federację.

Rozdział trzeci, autorstwa Nebojšy Raičevića, pt. „Federalizacja UE a Europejski Trybunał Sprawiedliwości”, poruszający tematykę wpływu na proces federalizacji systemu ustrojowego Unii Europejskiej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu. Autor dokonuje w nim analizy istniejących rozwiązań traktatowych i rysujących się na ich tle

tendencji politycznych, dochodząc do wniosku, że Unia Europejska, na obecnym etapie jej historycznego rozwoju, posiada pewne elementy typowe dla państwa federalnego, ale to wciąż nie wystarcza, aby stwierdzić, że jest ona federacją w pełni tego słowa znaczeniu. Eksponując te ustalenia, podkreśla on jednocześnie, że do budowy elementów federalnych w Unii Europejskiej w istotnym stopniu przyczynił się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zarówno poprzez orzeczenia wydawane w ramach procedury pytań prejudycjalnych, jak i przez formułowaną w wielu wypowiedziach orzeczniczych doktrynę uprawnień dorozumianych. Taki *modus operandi* Trybunału zasługuje na krytykę zdaniem Autora, gdyż jest to droga, która pozwala na wprowadzanie federalizmu „tylnymi drzwiami”, bez wyraźnie wyartykułowanej zgody państw członkowskich. Stąd konkluzja, że niektóre działania Trybunału muszą być uznane za bezprawne i naruszające obowiązujące postanowienia traktatowe (działania *ultra vires*).

Rozdział czwarty autorstwa Gorana Ilika „Mechanizm wzmocnionej współpracy jako federator?: ograniczenia i szanse dla Unii Europejskiej”. W opracowaniu tym autor udzielił odpowiedzi na trzy kluczowe pytania: 1) jaka jest prawna natura Unii Europejskiej w obecnym stanie regulacji traktatowej; 2) jak na gruncie postanowień Traktatu z Lizbony unormowane zostały mechanizmy wzmocnionej współpracy; 3) jakie znaczenie w procesie federalizacji Unii Europejskiej mają mechanizmy wzmocnionej współpracy. Dokonując analizy przedmiotowych zagadnień, jako dobrą ilustrację podał on przykład wzmocnionej współpracy Prokuratury Europejskiej, powodującej, że postępowania karne prowadzone na poziomie unijnym wkraczają w sferę tradycyjnie zarezerwowaną dla kompetencji prokuratur krajowych.

Rozdział piąty, autorstwa Maji Nastić, pt. „Wpływ tendencji federalizujących Unię Europejską na konstrukcję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego”, dążący do przedstawienia tendencji federalnych UE i ich wpływu na Parlament Europejski. W swej pracy Autorka ukazuje genezę oraz ewolucję Parlamentu Europejskiego, podkreślając, że wprowadzenie tej instytucji było od samego początku posunięciem zmierzającym w kierunku upodobnienia systemu instytucjonalnego Wspólnoty do modelu rządów parlamentarnych. Dalej omawia ona ustrojową

charakterystykę Parlamentu Europejskiego, z uwzględnieniem później dokonanych zmian traktatowych. W ramach dokonanych ustaleń Autorka zauważa, że w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego można dostrzec wyraźne elementy federalne. To zaś prowadzi ją do wniosku, że organ ten może być traktowany jako jeden z czynników procesu federalizacji ustroju Unii Europejskiej.

Rozdział szósty autorstwa Andrzeja Pogłódka pt. „Erozja zasady jednomyślności w Unii Europejskiej”. Autor formułuje trzy kluczowe tezy. Po pierwsze, stwierdza, że dotychczasowy kierunek zmian w prawie pierwotnym Unii Europejskiej zmierzał do ograniczenia liczby obszarów, w których formalnie wymagana jest jednomyślność na rzecz głosowania większością kwalifikowaną. Po drugie, zauważa, że obszary, w których jednomyślność została zachowana, zostały wyczerpująco określone w traktatach. Po trzecie wreszcie wskazuje, że zakres spraw, w których państwo członkowskie ma prawo weta, w istotny sposób wpływa na poszanowanie równości poszczególnych państw członkowskich.

Rozdział siódmy autorstwa Mladena Karadjovskiego, pt. „Wpływ agencji i organów administracyjnych Unii Europejskiej na proces federalizacji Unii: rzeczywistość czy fikcja?”, analizuje problematykę wpływu agencji i organów administracyjnych UE na zjawisko federalizacji ustroju UE. W tekście tym Autor pokazuje, w jaki sposób urzędnicy UE mogą wpływać na procesy federalizacji UE. Dochodzi on przy tym do wniosku, że wpływu tego, choć jest on minimalny, nie można bagatelizować. Bezsprzecznie bowiem stopniowy rozwój struktury instytucjonalno-administracyjnej Unii Europejskiej w ostatnich latach i dekadach przyczynił się do wzmocnienia ponadnarodowych i międzyrządowych więzi spajających Unię, to zaś pośrednio stymulowało zaznaczające się w jej funkcjonowaniu tendencje federalizacyjne.

Anne-Marie Le Pourhiet

Instrumentalizacja koncepcji państwa prawa przez instytucje europejskie

1. Definicje i zgodność

O ile definicja państwa prawnego jest zasadniczo doktrynalna (B), o tyle definicja demokracji jest normatywna (A), ale to właśnie kwestia zgodności między nimi stanowi sedno współczesnych konfliktów (C).

1.1. Demokracja w oryginale

Jak zauważył Giovanni Sartori: „Słowo *demokracja* należy koniecznie stosować w znaczeniu, które odnosi się do jego historycznego i semantycznego znaczenia, w sposób, który nie wprowadza w błąd”¹⁴.

Ponieważ art. 1 francuskiej konstytucji z 1958 r., podobnie jak jej hiszpańskie, włoskie, polskie i niemieckie odpowiedniki, stanowi, że Francja jest republiką „demokratyczną”, a art. 4 dodaje, że partie i ugrupowania polityczne „muszą respektować zasady suwerenności narodowej i demokracji”, konieczna jest pewna i jednoznaczna definicja prawna tego pojęcia.

Zasadniczo semantyczne i historyczne znaczenie demokracji nie podlega żadnej dyskusji: *demos-kratos* oznacza władzę wszystkich w przeciwieństwie do władzy jednego (monokracja) lub kilku (arystokracja). Przywołajmy dobrze znaną formułę Tukidydesa: *Nazywa się ten ustrój demokracją, ponieważ opiera się na większości obywateli, a nie na mniejszości*¹⁵. Demokracja odnosi się do źródła władzy, jest pojęciem organicznym zmierzającym do suwerenności zbiorowej, zdolności wszystkich do decydowania o sobie większością głosów i w sposób wolny. Od

¹⁴ G. Sartori, *Théorie de la démocratie*, Armand Colin, 1973, s. 350.

¹⁵ Histoire de la guerre du Péloponnèse, II -37 – 431 av. J.-C.- Paris, Hachette – BnF – 1883 [*Wojna peloponeska*, polski przekład: Kazimierz Kumaniecki].

początku jest więc jasne, że u podstaw demokracji leży wolność polityczna, która stanowi z nią jedność: demokracja to wolność polityczna wspólnoty, narodu.

Jedynym punktem dyskusji było zawsze to, jak korzystać z tej zbiorowej suwerenności. Czy demokracja oznacza bezpośrednie wyrażenie woli obywateli, czy też można ją osiągnąć poprzez wybór przedstawicieli, którzy mają wyrażać wolę narodu? Reprezentacja i demokracja, początkowo postrzegane jako przeciwstawne sobie, zostały ostatecznie pogodzone w pojęciu demokracji przedstawicielskiej uzupełniającej demokrację bezpośrednią.

Niemiecki Trybunał Konstytucyjny szeroko omówił tę definicję, zwłaszcza w orzeczeniu z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu Lizbońskiego, ponieważ art. 79 ustawy zasadniczej zakazuje rewizji naruszających zasady określone w art. 20, a więc właśnie demokratyczny charakter Republiki Federalnej¹⁶.

Trybunał przypomina tam, że prawo obywateli do swobodnego określania władzy publicznej, zarówno pod względem osób ją sprawujących, jak i jej treści, w drodze wyborów i głosowania, stanowi elementarną część zasady demokracji i potwierdza, że zakorzenione w godności ludzkiej prawo do swobodnego i równego udziału we władzy publicznej jest jedną z zasad niemieckiego prawa konstytucyjnego, która nie może być zmieniona. Stwierdza też, że to poprzez wybory swoich posłów naród niemiecki bezpośrednio wyraża swoją wolę polityczną i regularnie sprawuje władzę poprzez większość wyłanianą w zgromadzeniu przedstawicielskim, z którego formowany jest rząd federalny, który sam wobec niego odpowiada. Wybory posłów są więc źródłem władzy państwowej okresowo odnawianej przez lud.

Dokładnie to samo głosi od ponad dwóch wieków francuska Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela, ponieważ główną ideą rewolucyjną jest samookreślenie się wolnej jednostki w równie autonomicznym narodzie, którego wolność nazywa się suwerennością. „Zasada całkowitej władzy zwierzchniczej spoczywa w narodzie. Żadne urządzenie, żadna osoba nie może wykonywać władzy, nie pochodzącej w prostym stosunku od narodu. (...) Prawo jest wyrazem woli powszechnej. Wszyscy obywatele posiadają prawo uczestniczenia osobiście albo za pośrednictwem

¹⁶ <http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630>.

przedstawiciele w ogłaszaniu praw. (...) Wszyscy obywatele mają prawo za pośrednictwem swoich przedstawicieli określać konieczność podatków ogólnych” [tłumaczenie: Stanisław Posner].

Pierwszą naczelną zasadą określoną w ustawie konstytucyjnej z 3 czerwca 1958 r. upoważniającej rząd generała de Gaulle’a do opracowania nowej konstytucji jest: „Jedynym źródłem władzy jest powszechne prawo wyborcze. Władza ustawodawcza i wykonawcza wywodzi się z wyborów powszechnych lub wybieranych przez nie organów”. Dokładnie to samo stwierdził sąd w Karlsruhe.

Na podstawie tej zasady konstytucja francuska z 1958 r. stwierdza więc, że „Francja jest republiką demokratyczną”, która opiera się na „rządach ludu, przez lud i dla ludu”. Art. 3 potwierdza deklarację z 1789 r., przy czym zastępuje fakultatywne „lub” normatywnym „oraz”: „Władza narodowa należy do ludu, który sprawuje ją poprzez swoich przedstawicieli oraz w drodze referendum. Żadna część narodu ani żadna jednostka nie może rościć sobie prawa do jej wykonywania. Wybory są zawsze powszechne”. Identyczne sformułowania można znaleźć w art. 4 ust. 2 Konstytucji RP: „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”.

Kiedy teksty europejskie, a w szczególności art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, stwierdzają, że „Unia opiera się na wartościach (...) demokracji”, nie mogą zatem oznaczać niczego innego niż to, co europejskie „tradycje konstytucyjne” potwierdzają od dwóch wieków w ślad za Tukidydesem¹⁷.

1.2. Doktryna państwa prawnego

Pojęcie państwa prawnego (*rechtsstaat*), ukute przez dziewiętnastowiecznych prawników niemieckich, nigdy nie było rozumiane jednoznacznie¹⁸. Szereg autorów nadał mu co najmniej kilka bardzo różnych znaczeń, a jego treść i relacje z innymi pojęciami często budziły kontrowersje.

¹⁷ Y. Mény, *Démocratie : l'héritage politique grec – Mythes – Pouvoir – Institutions*, Paris, L’Harmattan – Bibliothèque – Paris – 2021.

¹⁸ K. Tuori, *L’État de droit*, [w:] *Traité international de droit constitutionnel* (red. Michel Troper i Dominique Chagnollaude), Paris, Dalloz, 2012, tom 1, s. 643.

Niektórzy autorzy nadawali mu treść merytoryczną inspirowaną prawem naturalnym, ale koncepcja, która zaczęła dominować w Niemczech, jest bardziej formalna, organizacyjna i apolityczna: nie ma w niej innej ideologii niż poszukiwanie jakości, równości i przewidywalności norm. Celem państwa prawnego jest ograniczenie arbitralności decydentów wyłącznie wykonawczych i administracyjnych, poprzez hierarchiczny system normatywny złożony z ogólnych, bezosobowych praw, równych dla wszystkich i znanych przez wszystkich. Urzędnik czy sędzia nie orzeka według swoich osobistych skłonności, swojej „dobrej woli”, ale racjonalnie – na podstawie wcześniej ustalonych praw. Państwo prawne jest więc skonstruowane w opozycji do państwa policyjnego i można je sprowadzić do poszukiwania pewności prawnej i zapobiegania arbitralności. Liberalizm tego pojęcia zatrzymuje się zatem na powyższym dążeniu, które w rzeczywistości jest bardziej ukierunkowane na ochronę spójności porządku prawnego niż na ochronę praw obywateli.

Gdy francuska doktryna prawa publicznego zaimportowała to pojęcie w czasach III Republiki, obie jego koncepcje: merytoryczna i formalna, były jednakowo bronione. Następnie powoływanie się na nią ostatecznie uległo rozszerzeniu poza prawo administracyjne: na sądową kontrolę samych ustaw, w piramidalnej koncepcji hierarchii norm zdominowanej przez konstytucję państwową.

Wspólnym mianownikiem wszystkich tych znaczeń jest hierarchiczność, ogólność i równość norm z obowiązkiem respektowania przez każdy szczebel decyzji publicznej norm ustanowionych na wyższym szczeblu, w celu zagwarantowania pewności prawa. Jednak pojęcie państwa prawnego pozostaje samo w sobie niezależne od jakichkolwiek innych „wartości”. Nie zakłada ono z góry demokracji (reżim arystokratyczny lub autokratyczny może być państwem prawnym) ani poszanowania praw naturalnych czy zasad metafizycznych (prawo „barbarzyńskie” lub zwyczajnie ograniczające prawa wolnościowe lub mało szcudre w zakresie praw socjalnych nie jest tym samym sprzeczne z zasadą państwa prawnego, jeśli zostało ustanowione zgodnie z powyższymi zasadami, które nie stawiają w tym zakresie żadnych szczególnych wymagań)¹⁹.

¹⁹ M. Troper, *Le concept d'État de droit*, [w:] *La théorie du droit, le droit, l'État*, Léviathan, Paris, PUF, 2001, s. 276.

Jeśli chodzi o zatwierdzanie tej hierarchii, przyjmuje się, że ma ona dla władzy wykonawczej i jej administracji charakter sądowy. Z drugiej strony, idea poddawania prawa kontroli sądowej była przez długi czas wstrzymywana, nie tylko ze względu na demokratyczną legitymację zgromadzeń, które nad nimi głosują, ale także dlatego, że same teksty konstytucyjne zawierały początkowo jedynie przepisy w zakresie uprawnień i procedur, w przypadku których powoływano się na samokontrolę parlamentu.

Dlatego też – poza ścisłym rdzeniem hierarchii norm, której służą niezawisli sędziowie – roszczenie do autorytatywnego narzucania uniwersalnej, obiektywnej i prawnej definicji tego pojęcia jest bezużyteczne i stanowi nadużycie. Faktem jest, że wielu prawników i instytucji wykorzystuje to pojęcie na swoją korzyść, przekręcając je do celów ideologicznych i/lub korporacyjnych, które są w sposób jaskrawy widoczne²⁰.

Marie-Joëlle Redor doskonale pokazała, w jaki sposób francuscy prawnicy na początku III Republiki wykorzystywali to pojęcie jako instrument antyparlamentarny zmierzający do wzmocnienia roli władzy wykonawczej uznawanej za bardziej efektywną i kompetentną niż zgromadzenia, ale przede wszystkim mającej tę zaletę, że „podlega” sędziemu administracyjnemu, który miał gwarantować jakość i racjonalność decyzji publicznych²¹. W wyniku tego „epistokratycznego” przedsięwzięcia w konstrukcji francuskiego prawa administracyjnego doszło do zastąpienia parlamentu osobą sędziego²².

Nie ulega wątpliwości, że w czasach współczesnych to samo pojęcie, tym razem podniesione do poziomu konstytucyjnego i konwencyjnego, jest obecnie wykorzystywane jako technika udomowiania wyborów politycznych przez niewybieralne oligarchie, które próbują narzucić własne opcje ideologiczne organom wyznaczonym w wyborach powszechnych.

Pozostaje więc pytanie, jak należałoby wyklądać państwo prawne i demokrację.

²⁰ J. Chevalier, *L'État de droit*, Paris, Montchrestien, Clefs, 1992, s. 127.

²¹ *Op. cit.*, s. 370.

²² A. Viala (red.), *Demain, l'épistocratie?* Mare&Martin, Paris, LGDJ, 2022; *Le macronisme ou le spectre de l'épistocratie*, Le Monde, 19 października 2017 r.

1.3. Zgodność między państwem prawnym a demokracją

Skoro demokracja jest źródłem władzy, a więc i prawa w państwie, to oczywiste jest, że państwo prawne musi służyć demokracji i nie można pozwolić, by ją podkopywało. Takie jest znaczenie syntetycznego wyrażenia „demokratyczne państwo prawa”.

Wartość normy i jej miejsce w hierarchii zależy od rangi organu, który ją wydaje, a w tej hierarchii normatywnej suweren siłą rzeczy zajmuje najwyższą pozycję. Hierarchia norm w państwie demokratycznym musi być zatem zorganizowana zgodnie z zasadą malejącej legitymizacji społecznej, dlatego też, o ile może istnieć państwo prawne bez demokracji, o tyle nie może istnieć demokracja bez państwa prawnego²³. Demokracja jest normą najwyższą, wyznaczającą powszechne wybory jako źródło władzy do uchwalania norm niższych.

Zasługą Sądu Konstytucyjnego w Karlsruhe jest przypomnienie tego oczywistego faktu i dokonanie syntezy obu koncepcji poprzez stwierdzenie, że najwyższą normą państwa demokratycznego jest norma, która gwarantuje podstawowe prawo obywateli do politycznego samookreślenia, ponieważ chodzi w niej o wskazanie źródła władzy państwowej. Zasada demokracji jest więc zasadą znajdującą się na szczycie piramidy norm i stanowi zasadę obowiązująca norm niższych, którymi są ustawy, w tym te upoważniające do ratyfikacji traktatów.

Rozumowanie niemieckiego sądu jest w rzeczywistości oparte na rozumowaniu Alexandra Hamiltona z XVIII wieku: „Nie ma bardziej oczywistej tezy niż ta, że każdy akt władzy delegowanej, sprzeczny z warunkami powołania, na mocy których jest wykonywany, jest nieważny. Dlatego żaden akt prawny, sprzeczny z Konstytucją, nie może być ważny. Zaprzeczenie temu byłoby twierdzeniem, że delegat jest wyższy od swego mocodawcy, że sługa jest wyższy od swego pana; że przedstawiciele ludu są wyżsi od samego ludu. (...) Trudno przypuszczać, że konstytucja miałaby dać przedstawicielom narodu prawo do zastępowania woli mocodawców wolą delegatów. (...) Jeśli zachodzi między nimi absolutna sprzeczność, konstytucja musi być przedkładana nad prawo, a zamiar ludu nad zamiar jego przedstawicieli. Wniosek ten nie oznacza bynajmniej wyższości władzy sądowniczej nad ustawodawczą.

²³ M. Troper, *op. cit.*, s. 277.

Zakłada on jedynie, że władza ludu jest wyższa od nich obu i że kiedy wola ustawodawcy, wyrażona w jego ustawach, stoi w opozycji do woli ludu, zadeklarowanej w Konstytucji, to właśnie tej drugiej, a nie tej pierwszej, muszą się podporządkować sądy²⁴.

Oczywiście Hamilton pominął zasadniczy problem sformułowań stosowanych w konstytucji i ogromne pole, które może ona pozostawiać do interpretacji sądom, które mogą w ten sposób doprowadzić do zajęcia miejsca przedstawicieli wybranych przez naród. Hans Kelsen, którego teoria proceduralna również miała na celu relatywizację niedemokratycznego charakteru kontroli prawnej, był jednak zmuszony przyznać, że sporządzanie tekstów referencyjnych może stanowić niedopuszczalną abdykację. Radził on ustawodawcy, by unikał posługiwania się „frazeologią polegającą na zapisywaniu niejasnych wartości i zasad, takich jak wolność, równość, sprawiedliwość czy słuszność”, które mogłyby skłonić sąd konstytucyjny do uchylenia ustawy jako niesprawiedliwej i niewłaściwej. Ostrzegął zawnazu, że takie uprawnienie sądu należy „uznać za po prostu nie do zniesienia”²⁵. Jednak sama natura współczesnych tekstów konstytucyjnych i konwencyjnych odnoszących się do praw i wartości polega właśnie na określeniu frazeologii, do której sędziowie mogą dopisać co chcą, tworząc po prostu nowe normy, gdy nie orzekają otwarcie *contra legem* lub *ultra vires*. Pytanie „Kto będzie pilnował pilnujących?” przestaje mieć żartobliwy wydźwięk i staje się kluczowe dla uchronienia demokracji przed „zamachami” ze strony sądów.

W instytucjach europejskich obserwujemy obecnie takie właśnie zniekształcenie i wypaczenie pojęcia państwa prawnego i jego związku z demokracją.

2. Zniekształcanie i wypaczenie

Pytanie o zgodność demokracji i państwa prawnego nie jest więc nowe, choć w XX wieku stało się przedmiotem ponownego

²⁴ A. Hamilton, *Le Fédéraliste*, 1787, n° LXXVIII, Paris, Economica, 1988, s. 644.

²⁵ H. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, RDP, 1928, s. 240-241; M. Troper, „Kelsen et le contrôle de constitutionnalité”, [w:] *La théorie du droit, le droit, l'État*, Paris, PUF, Léviathan, 2001, s. 173.

zainteresowania i przyczyną kontrowersji wraz ze stopniowym upowszechnieniem kontroli konstytucyjności ustaw.

Dziś to projekt europejski poprzez narzucony siłą federalizm budzi silny opór wobec inwazyjności swoich norm i orzecznictwa. Osobliwością tych wybitnie politycznych ataków jest to, że są one obłożone słownictwem prawniczym, które wyraźnie powołuje się na państwo prawne w moralistycznym i groźnie fetyszystycznym trybie, niczym Savonarola wymachujący krucyfiksem. Represyjne użycie tego pojęcia prowadzi zatem do wniosku, że koncepcja państwa prawnego nie służy już w Unii Europejskiej demokracji, ale wręcz przeciwnie: przeciwstawia się jej i próbuje ją udaremnić.

Nie jest to zjawisko nowe, można nawet powiedzieć, że niewątpliwie tkwi w „genach” projektu europejskiego, który w następstwie drugiej wojny światowej kierował się ideą, że za wojnę odpowiedzialne są narody i model westfalski, a w związku z tym konieczne jest poskromienie narodów w strukturze postnarodowej i postdemokratycznej. Z chwilą utworzenia Rady Europy i powołania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stało się jasne, że celem jest wymuszanie „demokracji przez prawo”, a nie tworzenie „prawa przez demokrację”. Ideę tę doskonale podsumowuje definicja Komisji Weneckiej. Niemniej jednak nieograniczona produkcja norm postdemokratycznych w Unii Europejskiej doprowadziła do napięć i buntów.

Pod naciskiem Komisji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracował najpierw empiryczne „zasady”, które nie zostały zapisane w traktatach, ale których logika polega na konfiskacie demokratycznej władzy państw na rzecz technostruktury poprzez proste odwrócenie hierarchii norm (A). Następnie państwo prawne, zapisane w art. 2 TUE, zaczęło być używane jako pojęcie buforowe, które ma przełamać wszelkie próby obrony kompetencji krajowych (B).

2.1. Odwrócenie hierarchii norm

Od samego początku projektu europejskiego Trybunał Sprawiedliwości starał się wprowadzić w życie „doktrynę Monneta” polegającą na doprowadzeniu kolejnymi etapami do stopniowej federalizacji.

Ten sam Trybunał, w wyroku *Costa kontra Enel* z 15 lipca 1964 r., ustanowił zasadę nadrzędności prawa europejskiego

wobec prawa krajowego, którą wytworzył w drodze czystej interpretacji, mimo że nie została ona wpisana do traktatu, a więc nie została ratyfikowana przez państwa²⁶. Powtórzył to 17 grudnia 1970 r. w wyroku w sprawie *Internationale Handellsgesellschaft*, wyraźnie potwierdzając nadrzędność nawet nad konstytucjami państwowymi: „Powoływanie się na naruszenia bądź to praw podstawowych sformułowanych w konstytucji państwa członkowskiego, bądź zasad krajowej struktury konstytucyjnej nie może wpływać na ważność aktu Wspólnoty ani na jego skutki na terytorium tego państwa”²⁷. Następnie Trybunał potwierdził to wszystko w sposób szczególnie kategoryczny i brutalny w wyroku *Simmenthal* z 20 czerwca 1978 r.²⁸.

Wynika z tego, że dla Trybunału, wbrew stwierdzeniom większości sądów krajowych, prawo europejskie jest nadrzędne wobec całego prawa krajowego, w tym prawa konstytucyjnego. Od samego początku mamy więc do czynienia z dwiema antynomicznymi koncepcjami hierarchii norm, ponieważ krajowe porządki prawne umieszczają na szczycie swoje konstytucje, natomiast Europejski Trybunał Sprawiedliwości stawia ponad nimi prawo europejskie.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy uwzględnił tę nadrzędność prawa europejskiego w art. 1-6: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu przyznanych jej kompetencji mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”. Odrzucenie tego traktatu we francuskim referendum w 2005 roku skłoniło negocjatorów Traktatu Lizbońskiego do ukrycia w załączonych do niego deklaracjach wszystkich aspektów federalnych, które Francuzi odrzucili. Dlatego też w Deklaracji nr 17 dotyczącej nadrzędności prawa stwierdzono po prostu, że „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”.

To właśnie ta próba obalenia państwa prawnego w rozumieniu niemieckiej Ustawy Zasadniczej, którą Trybunał Konstytucyjny

²⁶ Sprawa 6/64.

²⁷ Sprawa 11/70.

²⁸ Sprawa 70/77.

w Karlsruhe wyraźnie odrzucił w swoim orzeczeniu z 2009 r. w sprawie Traktatu Lizbońskiego w imię nadrzędnej i nieusuwalnej zasady suwerenności narodu niemieckiego, który zgodnie z art. 79 i 23 Ustawy Zasadniczej musi zachować prawo do demokratycznego samostanowienia i dlatego nie może bez kontroli zrzec się istotnych elementów swojej tożsamości konstytucyjnej na rzecz zwykłego zgrupowania państw²⁹.

Niemiecki Trybunał Konstytucyjny w pkt. 332 swojego orzeczenia stwierdza: „Wobec utrzymania zasady nadrzędności, której źródłem jest umocowanie w Konstytucji, wartości skodyfikowane w art. 2 traktatu lizbońskiego, których charakteru prawnego nie trzeba tu ustalać, nie mogą w razie konfliktu rościć sobie prawa do nadrzędności wobec tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, zagwarantowanej w art. 4 ust. 2 traktatu lizbońskiego i chronionej przez Konstytucję (...). Wartości wymienione w art. 2 TUE, które częściowo są już zawarte jako zasady w art. 6 TUE, nie przyznają ugrupowaniu integracji europejskiej przyznawania kompetencji, dlatego w tym zakresie nadal obowiązuje zasada przyznania”.

Innymi słowy, interpretacja wartości art. 2 przez instytucje europejskie nie może przeważać nad interpretacją, która dominuje w państwach w odniesieniu do ich tożsamości konstytucyjnej. Trybunał w Karlsruhe nieprzerwanie przypomina nam, że to państwa członkowskie ratyfikowały traktaty i to one pozostają ich „panami”. Właściwe sądy państw członkowskich „nie mogą być zatem pozbawione odpowiedzialności za wyznaczenie niezbędnych granic dla swojego konstytucyjnego umocowania w zakresie integracji i zachowania niedostępnej tożsamości Konstytucji” (pkt 336).

Nadrzędność prawa europejskiego nie jest jednak jedyną „zasadą” wymyśloną od podstaw przez Trybunał Sprawiedliwości w celu narzucenia federalizacji Unii; została ona stopniowo uzupełniona o zasady „autonomii”, „skuteczności” i „jednolitego stosowania”.

To właśnie za naruszenie tych wszystkich zasad, podrzędnych wobec zasady pierwszeństwa, Komisja skrytykowała Niemcy w następstwie decyzji niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r., wstrzymując wdrożenie programu zakupu

²⁹ 2BvE 2/08 i inni, 30 czerwca 2009 r.

aktywów sektora publicznego (PSPP) zatwierdzonego przez Trybunał Sprawiedliwości³⁰. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny poddał ostrej krytyce interpretację Trybunału Sprawiedliwości, któremu zarzucono ignorowanie zasady proporcjonalności, orzekanie w sposób niezrozumiały i „obiektywnie arbitralny”, a tym samym przekroczenie swojego mandatu wynikającego z art. 19 TUE.

W grudniu 2021 r. Komisja zamknęła jednak sprawę przeciwko Republice Federalnej, uzasadniając to tym, że rząd niemiecki „zobowiązał się” do przestrzegania wszystkich zasad orzecznictwa i wartości określonych w art. 2 TUE „w szczególności zasady państwa prawnego”. Jest wysoce wątpliwe, aby rząd niemiecki mógł zobowiązać się do łamania własnej praworządności, pozwalając sobie na wydawanie nakazów Trybunałowi Konstytucyjnemu, ignorując jego orzeczenia lub zmieniając jego skład! W rzeczywistości Komisja wycofała się, ponieważ jest jasne, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości byłby w tej sprawie zarówno sędzią, jak i stroną, a przede wszystkim nie mógłby poważnie podważyć demokratycznie i prawnie bezbłędnej argumentacji niemieckiego sądu. Dlatego lepiej było uniknąć bezpośredniej konfrontacji z państwem prawnym w kraju, w którym to pojęcie się narodziło.

Na szczeblu europejskim mamy więc do czynienia z konfliktem między dwiema koncepcjami piramidy normatywnej: sąd wewnętrzny umieszcza na jej szczycie swoją demokratyczną konstytucję, podczas gdy sędzia europejski tupie i dowodzi z własnej inicjatywy i kosztem empirycznej oraz szerokiej interpretacji traktatów, nadrzędności technokratycznego prawa europejskiego nad konstytucjami krajowymi.

2.2. Koncepcja buforowa mająca zapewnić jednolitość ideologiczną i prawną

W art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej zasada państwa prawnego wydaje się dziwnie zagubiona pośród obcych jej pojęć podstawowych.

Lektura tego artykułu skłania do interpretacji, która odmówiłaby mu jakiegokolwiek normatywności, gdyż użyta formuła

³⁰ 2 BvR 859/15; 1651/15; 2006/15; 980/16.

wydaje się mieć na celu wyłącznie przywołanie europejskich „korzeni” filozoficznych. Zapewne właśnie z tego powodu francuska Rada Konstytucyjna nie wpadła na to, żeby z urzędu stwierdzić zwyczajowe zastrzeżenie Francji do pojęcia „mniejszości”, które jest bezpośrednio sprzeczne z republikańskim uniwersalizmem zapisanym w konstytucji francuskiej. Jako że zawarta w art. 7 TUE sankcja polegająca na pozbawieniu prawa głosu państwo, które narusza te wartości, ma w istocie charakter polityczny i symboliczny, wartość prawna tego art. 2 nie była całkiem oczywista.

Komisja Europejska, głośno zachęcana przez wojowniczych europosłów, postanowiła jednak zbombardować postępowaniami o naruszenie praworządności niektóre kraje Europy Środkowej, których konserwatywne rządy, wybierane wielokrotnie przez wyborców, okazały się odporne na anglosaską wielokulturową doksię narzuconą przez władze europejskie³¹. Wobec nieskuteczności istniejących procedur Komisja postanowiła nawet, ponownie pod naciskiem Parlamentu Europejskiego, uderzyć te państwa „po kieszeni”, tworząc od podstaw nowy mechanizm sankcji finansowych oparty na tzw. warunkowości „praworządności” (państwa prawnego)³².

To pieczołowicie przygotowane rozporządzenie próbuje przekonać ludzi, że naruszenia praworządności, które mają sankcjonować, są związane z należytym zarządzaniem europejskimi pieniędzmi i interesem finansowym Unii. W rzeczywistości, za cenę skomplikowanej akrobatyki, dochodzi tu do próby ustalenia związku między „wartościami” wymienionymi w art. 2 TUE, do których należy również państwo prawne (praworządność), a art. 322 TFUE, który stanowi, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, przyjmują w drodze rozporządzenia: zasady finansowe określające w szczególności warunki uchwalania i wykonywania budżetu oraz przedstawiania i kontrolowania rachunków”.

Rozporządzenie rozpoczyna zatem od określenia w art. 2 znaczenia pojęcia państwa prawnego „na potrzeby niniejszego rozporządzenia”, tj. proponuje własną definicję, która brzmi

³¹ J.-É. Schoettl, *La démocratie au péril des prétoires – De l'État de droit au gouvernement des juges*, Paris, Gallimard, Le Débat, 2022, s. 178.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092.

następująco: „«państwo prawne» odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE”. Definicja ta jest co najmniej myląca.

Zasady legalności, pewności i równości prawa, zapobiegania arbitralności władzy wykonawczej oraz sądowej gwarancji tej legalności przez niezawisłych sędziów stanowią z pewnością powszechnie akceptowane podłoże tej koncepcji. Natomiast prawa podstawowe, podział władzy, prawa mniejszości i niedyskryminacja są obce koncepcji państwa prawnego. Podział władzy, od czasu jego teoretycznego zarysu zaproponowanego przez Monteskiusza, był w państwach europejskich przedmiotem tysiąca różnych ustaleń; niedyskryminacja jest postmodernistyczną, wielokulturową wersją równości, która raczej przeciwdziała zasadzie równości wobec prawa niż ją wzmacnia, a prawa podstawowe i prawa mniejszości dotyczą treści i beneficjentów norm, a nie ich struktury.

Rozporządzenie zachowuje zatem ogólną definicję państwa prawnego pozbawioną jakiegokolwiek rygoru intelektualnego, ale dodaje w art. 4, że podejmuje się odpowiednie środki „w przypadku stwierdzenia zgodnie z art. 6, że naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”. Dodanie na samym końcu tekstu wymogu „wystarczająco bezpośredniego” sposobu świadczy o tym, że autorzy rozporządzenia sami nie są przekonani o wiarygodności związku między tak szerokim i nieostrym pojęciem, a tak konkretnymi sankcjami finansowymi. W żadnym prawdziwym państwie prawnym nie byłoby dopuszczalne wymierzanie jednostkom kar na podstawie tak niejasnych, nieokreślonych i rozwlekłych oskarżeń.

Tak zresztą właśnie słusznie argumentowały Węgry i Polska przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, gdy zaskarżały to rozporządzenie. Jednakże w swojej decyzji z 16 lutego 2022 r. Trybunał w sposób oczywisty odrzucił argumenty obu państw członkowskich, przedstawiając argumentację, która była co najmniej chwiejna i sprzeczna, i w której nie zdołał wyraźnie oddzielić zasady państwa prawnego od wartości podstawowych zawartych w art. 2, a w końcu dopuścił „mechanizm warunkowości horyzontalnej”, w którym wartości te są w rzeczywistości pomieszane³³. Trybunał jest zmuszony do stwierdzenia, że postępowanie w sprawie kary finansowej może być wszczęte tylko w przypadku stwierdzenia „nie tylko” naruszeń praworządności, „ale przede wszystkim” wtedy, gdy naruszenia te podważają lub stwarzają poważne ryzyko podważenia należytego zarządzania finansami budżetu lub interesów finansowych Unii „w wystarczająco bezpośredni sposób”. Wydaje się więc, że wymaga on w ten sposób zaistnienia „rzeczywistego związku” między tymi dwoma zjawiskami, ale jest oczywiste, że oceny te pozostaną w dużej mierze uznaniowe. Systematyczne odrzucanie argumentów dwóch skarżących państw, choć bardzo dobrze uzasadnionych, po raz kolejny pokazuje stronniczość Trybunału na rzecz Komisji.

Najbardziej niezwykły paradoks, który dobrze pokazują Węgry i Polska, polega na tym, że nieobliczalna i nieprzewidywalna kazyjstyka, która rozwija się na podstawie niekompletnych i rozwlekłych tekstów, jest całkowicie sprzeczna z pierwotną ideą państwa prawnego, które miało eliminować właśnie arbitralność poprzez zagwarantowanie przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego. Obecnie znajdujemy się w sytuacji, w której sam ustawodawca krajowy nie wie z góry, czy przepis, nad którym ma głosować, spodoba się sądowi europejskiemu, a zatem jest zdany na dobrą wolę tego sądu³⁴.

Dowody na to, że Parlament i Komisja nie czują się komfortowo z koniecznością istnienia „bezpośredniego związku” między naruszeniem zasad państwa prawnego a interesami finansowymi Unii, można znaleźć we wnioskach panelu drugiego konferencji na temat przyszłości Europy „Europejska demokracja, wartości i prawa, państwo prawne, bezpieczeństwo”. Po omówieniu

³³ Sesja plenarna TSUE, 16 lutego 2022 r. – C-156/21,

³⁴ A.-M. Le Pourhiet, *Rébellion ou soumission à la Cour de cassation*, *Revue Droit & Littérature – LGDJ-Lextenso* – nr 3, 2019, s. 21.

tematów równości płci i dobrostanie zwierząt, oś 2 zatytułowana „Ochrona demokracji i państwa prawnego” w punkcie 10 stwierdza: „Zalecamy, aby rozporządzenie w sprawie systemu warunkowości (2020/2092, przyjęte 16 grudnia 2020 r.) zostało zmienione tak, aby miało zastosowanie do wszystkich naruszeń praworządności, a nie tylko do naruszeń mających wpływ na budżet UE”. Autorzy krytykują obecne brzmienie za „ochronę budżetu i instytucji Unii, a nie obywateli państw członkowskich”. Można podejrzewać, że zalecenie to zostało zainspirowane przez europosłów i przedstawicieli instytucji, i organizacji pozarządowych, którzy moderowali panele i selekcjonowali ich propozycje.

Ponadto, gdy Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że państwo prawne „obejmuje zasadę legalności”, powstrzymuje się jednocześnie od sprecyzowania, o jaką „legalność” chodzi. To, że demokratyczne państwo prawne szanuje Konstytucję i prawa, które przegłosowali obywatele lub wybrani przez nich przedstawiciele, jest oczywiste. Nie ulega jednak wątpliwości, że dla Trybunału nie jest to kwestia prawa krajowego, a jedynie legalności europejskiej z jej zasadą bezwarunkowej nadrzędności, także nad konstytucjami krajowymi. W rezultacie „legalność”, o której jest tutaj mowa, nie ma tej samej treści na poziomie krajowym co na poziomie europejskim.

W tych warunkach każde naruszenie prawa europejskiego interpretowanego przez instytucje i Trybunał w sposób uznaniowy staje się naruszeniem zasady państwa prawnego, a pojęcie to w rzeczywistości nie jest już ograniczone, lecz po prostu łączy się z zasadą nadrzędności prawa europejskiego. Wszystko, od procedury mianowania sędziów do regulacji odnośnie do prozelityzmu LGBT wśród nieletnich, od systemu rozpatrywania wniosków o azyl do nałożenia na organizacje pozarządowe obowiązku przejrzystości, może stanowić „naruszenie państwa prawnego” (praworządności) i uruchomić którąś z istniejących procedur sankcyjnych.

Współczesna prawda jest taka, że państwo prawne stało się *totemem*³⁵ i argumentem władzy wykorzystywanym przez oligarchie polityczne, gospodarcze i społeczne do systematycznego udaremniania rządów większości, właściwych dla wyborów powszechnych, a tym samym do przeciwdziałania werdyktowi

³⁵ G. Benbassa, *Le totem de l'État de droit*, Paris, L'Artilleur, 2021.

urny wyborczej³⁶. Państwo prawne nie jest już zasadą hierarchicznej organizacji norm opartych na legitymizacji ich autora, ale maską arystokratycznej konfiskaty władzy przez sieciowe oligarchie.

Zasada państwa prawnego (praworządności) skierowana przeciwko państwu narodowemu, uznanemu za despotyczne i dominujące z natury, staje się mantrą promującą „prawo bez państwa” na wzór amerykański, polegający na samoregulacji społeczeństwa obywatelskiego przez sądy i *lawyers*³⁷ (prawników). Oderwana od swoich demokratycznych ram staje się w istocie instrumentem represji i obchodzenia demokratycznej władzy politycznej, co ilustruje tytuł niektórych dzieł apologetycznych sławiących „Politykę zawładniętą przez prawo” lub „Prawo przeciwko demonom polityki”, które ilustruje obraz ze św. Jerzym zabijającym smoka³⁸. Europejskie „dobro” prawne przeciwko krajowemu „złu” politycznemu to pobożny obraz, który obecnie oferuje się „wiernym”³⁹.

Oderwanie od rządów prawa i zasad demokracji doprowadziło w rzeczywistości do suwerenności technokratów, aktywistów-ekspertów i europejskich sądów. Jak słusznie zauważył niemiecki Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe, systematycznie rozszerzana interpretacja kompetencji i działań Unii powoduje strukturalnie istotne przesunięcie kosztem państw członkowskich i tworzy „ciągłą erozję”, która nie jest już przez nie politycznie kontrolowana, co prowadzi do osłabienia demokratycznej legitymacji władzy publicznej⁴⁰.

³⁶ B. Mathieu, *Le droit contre la démocratie?* Paris, LGDJ-Lextenso, 2017.

³⁷ L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'État*, Paris, PUF, 1985; *La métamorphose de la démocratie – De l'État jacobin à l'État de droit*, Paris, Gallimard, 1993.

³⁸ L. Favoreu, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988; F. Saint-Pierre, *Le Droit contre les démons de la politique*, Paris, Odile Jacob, 2019.

³⁹ A.-M. Le Pourhiet, *L'État postmoderne et la soumission du politique*, *Revue des deux mondes*, wrzesień 2020, s. 116.

⁴⁰ 2 BvR 859/15 i inne, 5 maja 2020 r., punkty 157 i 158.

Tanja Karakamisheva-Jovanovska

Śladem historii amerykańskiego federalizmu w UE – czy idee *Konwencji Filadelfijskiej*, *Manifestu z Ventotene*, Grupy 55+ zostaną ostatecznie zrealizowane w UE?

1. Propagowanie wiedzy o *Konwencji Filadelfijskiej*⁴¹ i *Manifestie z Ventotene* na gruncie europejskim

Włoski projekt *Manifest na rzecz wolnej i zjednoczonej Europy*, znany również jako *Manifest z Ventotene* powstał na włoskiej wyspie Ventotene, którego autorami są Altiero Spinelli⁴², Ernesto Rossi, Eugenio Colorni i jego żona Ursula Hirschmann, a także współcześni federaliści – Luigi Einaudi oraz Lionel Robbins, znani jako członkowie faszystowskiego ruchu oporu we Włoszech. Wspólne dla wszystkich autorów manifestu jest to, że jako antyfaszystowscy więźniowie na wyspie stworzyli wizję przyszłego rozwoju całej Europy, inspirowaną ideami ojca

⁴¹ Teoretycy europejscy nie mówili o prostym kopiowaniu amerykańskiego modelu federalnego i instytucji w Europie, lecz jak zapewnia Tocqueville, przedstawili następujące stanowisko: „Spójrzmy na Amerykę, nie po to, by zrobić służalczą kopię instytucji, które ona ustanowiła, lecz by zyskać jaśniejszy pogląd na ustrój, który będzie dla nas najlepszy; szukajmy tam mniej przykładów niż instrukcji; zapożyczajmy z jej zasad, a nie ze szczegółowych elementów jej ustaw... zasady, na których opierają się amerykańskie konstytucje, czyli zasady porządku, równowagi sił, prawdziwej wolności, głębokiego i szczerego poszanowania prawa są niezbędne dla wszystkich republik; powinny być dla nich wspólne; i można z góry powiedzieć, że gdziekolwiek ich nie znajdziemy, republika wkrótce przestanie istnieć”. Patrz: Branko Smerdel: *American Constitution and the Lessons for New Democracies* (w języku chorwackim), wstęp, Ustav SAD, Pan liber, Zagrzeb 1994.

⁴² Patrz: A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, op. cit. oraz S. Pistone, *La strategia per la federazione europea*, Piemonteuropa, n. 1-2 (2011) oraz A. Spinelli, *The United States of Europe and the Various Political Currents* (napisana w drugiej połowie 1942 r.) oraz *Marxist Politics and Federalist Politics* (napisana w latach 1942-1943).

konstytucji amerykańskiej, Alexandra Hamiltona⁴³, czyli ideami, które dały podwaliny pod amerykański federalizm, a także koncepcjami pochodzącymi z czasów rewolucji francuskiej.

Tekst manifestu został napisany przez więźniów w wielkiej tajemnicy, na bibułce papierosowej, którą ukryli w pieczonym kurczaku, aby w 1941 roku móc go przewieźć do Rzymu w celu wydrukowania i rozpowszechnienia wśród antyfaszystowskich odbiorców.

W 1943 roku manifest został wydany w formie publikacji tytułowanej *L'Unità Europea* (Jedność Europejska), co zaowocowało powstaniem specjalnego ruchu otwartego dla członków o demokratycznych poglądach politycznych, którzy byli gotowi zmaterializować idee przedstawione w manifestie. Ruch ten miał pełnić funkcję ponadpartyjną, niezależną od działań istniejących krajowych partii politycznych.

Manifest został przyjęty w dniach 27-28 sierpnia 1943 roku na konferencji zorganizowanej w domu Maria Alberta Rolliera w Mediolanie. Kierunki programowe i organizacyjne manifestu zostały przyjęte i przegłosowane na konferencji.

Pod przewodnictwem Altiero Spinellego, na początku lat sześćdziesiątych, a następnie Maria Albertiniego aż do jego śmierci w 1997 roku, ruch urósł do rangi najważniejszej bezpartyjnej organizacji mającej na celu promowanie jedności europejskiej w celu zjednoczenia wszystkich europejskich federalistów.

Ewentualnie, jak powiedział Norberto Bobbio, Altiero Spinelli przekształcił ideę federacji europejskiej w konkretny program polityczny. Ruch ten posiadał jeden kluczowy element w swoich założeniach – stworzenie prawdziwego europejskiego państwa federalnego (do którego stopniowo wchodziłaby cała Europa) oraz stworzenie demokratycznie wybranego ciała przedstawicielskiego (Parlamentu Europejskiego) jako centrum europejskiego zjednoczenia. Ów wspólny parlament miał pełnić funkcję najważniejszego organu nie tylko wewnątrz przyszłego państwa federalnego, ale także na arenie międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem oddolnego rozwoju jedności europejskiej. Istota tej jedności miała przejawiać się w formie ponadnarodowego federalizmu.

⁴³ Patrz: A. Hamilton, J. Jay i J. Madison, *The Federalist*, <https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text#TheFederalistPapers>

Na poziomie teoretycznym, oryginalność autorów manifestu polega na ich przekonaniu, że federacja europejska, jako pierwszy i niezastąpiony historyczny krok na drodze do stworzenia federacji globalnej, musi być kluczowym celem politycznym nowej epoki, warunkiem wstępnym, który zapobiegnie końcowi cywilizacji i powrotowi do czasów barbarzyństwa.

Perswazja ta opierała się na elementach założycielskich socjalizmu liberalnego opracowanego przez Carla Rossellego jako syntezy dla wartości systemu liberalno-demokratycznego (adekwatnie wprowadzonego w USA), a także na potrzebie solidarności i sprawiedliwości społecznej, wprowadzeniu zasady równości wszystkich ludzi (poprzez demonopolizację, redystrybucję ziemi, stworzenie wysokiej jakości systemu edukacyjnego dostępnego dla wszystkich, a nie tylko dla klasy zamożnej, obowiązkowe ubezpieczenia społeczne itp.), wolnej konkurencji rynkowej i ducha indywidualnej konkurencyjności we wszystkich dziedzinach. Działania te oznaczały również odrzucenie komunistycznej ideologii totalitarnej jako alternatywy w systemie, który zdaniem autorów poświęca wolność ludzi w imię pozornej sprawiedliwości społecznej.

W gruncie rzeczy, autorzy manifestu rozwinęli swoją analizę na tezie, że kryzys państwa narodowego był złem w czasie, w którym się pojawił, a zatem federacja europejska była jedynym sposobem na przywrócenie ludzkości na tory dalszego postępu i rozwoju. Koncepcja kryzysu państwa narodowego, która zajmuje centralne miejsce w teorii federalistycznej, dominuje również jako główna koncepcja kryzysu kapitalizmu, służąc za groźbę w czasie obu wojen światowych i będąc wstępem do totalitaryzmu.

Głównym przesłaniem *Manifestu z Ventotene* jest stworzenie europejskiej federacji, gdzie instytucje narodowe przeniosą znaczną część swojej władzy do instytucji ponadnarodowych.

Oprócz deklaracji zawartych w *Manifeście*, mamy również *Konwencję Filadelfijską*, która odegrała bardzo ważną rolę w procesie propagowania idei federalizmu europejskiego. *Konwencja Filadelfijska* wydobyła na powierzchnię dwie kluczowe kwestie dotyczące dalszego rozwoju USA, tj. pytanie o federalizm i pytanie o republikanizm.

W odróżnieniu od poprzedniej *amerykańskiej unii konfederacyjnej*⁴⁴, której brakowało sprawności i możliwości egzekwowania swoich praw bezpośrednio wobec obywateli, rząd federalny, zgodnie z Konstytucją USA z 1787 roku, zyskał instrumenty wykonawcze i sędownicze o działaniu przymusowym.

Konstytucja USA z 1787 roku⁴⁵ wniosła do amerykańskiego federalizmu nowy, rewolucyjny element.

Zamiast pełnić funkcję podmiotu korporacyjnego związanego z członkami Federacji jako odrębnymi podmiotami korporacyjnymi, rząd Unii – wraz z nową Konstytucją – ustanowił bezpośredni związek prawny i polityczny z ludźmi, których Związek Federalny uważał za swoich obywateli. Mieli oni prawo do wybierania swoich przedstawicieli do rządu w wyborach bezpośrednich, zgodnie z zasadami zawartymi w Deklaracji Niepodległości⁴⁶.

Federacja zyskała specjalne organy ustawodawcze, wykonawcze i sędownicze, które funkcjonowały w ramach rządu republikańskiego. Zasada nowego federalizmu domagała się bardziej precyzyjnego podziału władzy między jednostkami federalnymi a centralnym rządem federalnym.

Kolejną ważną kwestią dla federalizmu były relacje między poszczególnymi szczeblami władzy. Kluczową cechą amerykańskiego federalizmu była pozycja Sądu Najwyższego USA jako „sądu systemu federalnego”. Według niektórych teoretyków, najważniejszym punktem zwrotnym amerykańskiego federalizmu okazał się pogląd Hamiltona dotyczący federalizmu, zawarty w eseju *Federalist No. 9*⁴⁷, zgodnie z którym federalizm nie jest ani zasadą polityczną, ani konstytucyjną, lecz prawdziwym strażnikiem wszelkich form dominacji i narzędziem rządzenia w ramach systemu.

Ogólnie rzecz biorąc, federalizm wyjaśnia podział kompetencji pomiędzy organami państwowymi, które funkcjonują na różnych szczeblach. Wówczas, ani organy pierwszego, ani drugiego stopnia nie mogą przejąć prawnie określonych i przypisanych im zakresów władzy.

⁴⁴ Więcej szczegółowych informacji znajduje się na stronie: <https://www.history.com/topics/american-civil-war/confederate-states-of-america>

⁴⁵ Pełna wersja Konstytucji USA, patrz: <https://constitutionus.com/>

⁴⁶ Zobacz: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration-transcript>

⁴⁷ Patrz: <http://juspolicum.com/article/Sovereignty-and-Federalism-Inventing-and-Reinventing-Public-Law-1123.html>

Uważa się, że wspólnota polityczna może stać się federalna na dwa sposoby: po pierwsze, gdy szereg niezależnych jednostek (stanów) łączy się w jedno państwo federalne i po drugie, gdy scentralizowane państwo przyznaje swoim jednostkom składowym większą autonomię i niezależność w celu zapewnienia większej jedności⁴⁸.

Zgodnie z teorią federalną federalizm jest postrzegany w dwóch podstawowych formach: federalizmu klasycznego lub koordynacyjnego i kooperacyjnego⁴⁹.

W federalizmie klasycznym organy państwowe, które funkcjonują w ramach odrębnych szczebli, mają niezależny tok działania, natomiast w federalizmie kooperacyjnym istnieje wysoki stopień koordynacji i podziału władzy między organami na obu szczeblach.

W federalizmie klasycznym lub koordynacyjnym każdy szczebel władzy ma swoje wyłączne kompetencje, administrację i podatki, a więc potrzeba współpracy między organami władzy na poszczególnych szczeblach jest minimalna. Z kolei w przypadku federalizmu kooperacyjnego kompetencje między organami władzy na dwóch szczeblach są głównie podzielone, tzn. organy centralne uchwalają podstawowe zasady (konstytucja, ustawy), a organy niższego szczebla stosują te zasady w największej liczbie dziedzin, poza tym, podatki są podzielone, organy niższego szczebla są reprezentowane w centralnym organie przedstawicielskim oraz zachodzi silna potrzeba współpracy między dwoma szczeblami władzy.

Te dwie formy federalizmu są uważane za typy idealne, natomiast w praktyce większość systemów znajduje się gdzieś pośrodku. W innych przypadkach mamy do czynienia z długą listą podzielonych kompetencji, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy między organami.

⁴⁸ Patrz: B. Baldi, „Beyond the Federal-Unitary Dichotomy”, Uniwersytet Kalifornijski, Instytut Studiów Rządowych, dokument roboczy 99-7, 1999, s. 18-19, a także D. Elazar (1987), *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, AL:University of Alabama Press).

⁴⁹ Istnieje opinia, że główne istniejące typologie federalizmu (kooperacyjny v. konkurencyjny i dualny v. zagnieżdżony) nie oddają zakresu zmienności, jaką mogą przyjąć rzeczywiste systemy federalne. Patrz: M. Burgess (2006), *Comparative Federalism: Theory and Practice* (Londyn/Nowy Jork: Routledge).

Niektóre kraje wypracowały mechanizmy tzw. współpracy międzyrządowej, inne opierają się na mechanizmach nieformalnych, poprzez działalność partii politycznych i oczywiście polityków. W niektórych przypadkach, jednostki niższego szczebla są reprezentowane w drugiej izbie centralnego organu przedstawicielskiego, w innych zaś istnieje zrozumienie potrzeby reprezentowania interesów niższych szczebli poprzez rząd.

Konstytucja USA inspirowała się federalizmem koordynacyjnym, który był właściwy dla rozwoju systemu ograniczonego rządu, podczas gdy w Europie, np. konstytucja niemiecka rozwinęła federalizm kooperacyjny⁵⁰.

Z biegiem lat federalizm koordynacyjny ustąpił miejsca federalizmowi kooperacyjnemu, ponieważ wyzwania współczesnego rządu nie odpowiadały już kompetencjom określonym w konstytucji, zaczął pojawiać się brak równowagi podatkowej między władzami obu szczebli, kompetencje wyłączne coraz częściej przekształcały się w dzielone itp. Stało się jasne, że regulowanie pewnych spraw jest lepsze, gdy są one zarządzane na niższym aniżeli na wyższym poziomie, np. edukacja i kultura⁵¹.

⁵⁰ „W Niemczech, władza jest podzielona między Bund (federację) i landy (kraje związkowe), z których każdy cieszy się częściową, a czasem wspólną suwerennością. Zgodnie z takim podziałem zadań, pewna liczba sektorów jest zarezerwowana dla państwa federalnego: sprawy zagraniczne, obrona, waluta, transport i problemy imigracyjne. Kraje związkowe posiadają kompetencje przede wszystkim w zakresie edukacji i kultury, ale także w wielu innych dziedzinach, w których Bund nie wykonuje swoich uprawnień ustawodawczych. Bund posiada, między innymi, prawo do uchwalania „ram”, według których kraje związkowe są zobowiązane do stanowienia prawa. Oprócz własnych obowiązków, państwo federalne polega na organach zarządzających krajów związkowych w zakresie egzekwowania praw federalnych; w związku z tym, państwa te mogą elastycznie podchodzić do kwestii egzekwowania praw w imieniu swoich obywateli. Ów aspekt federalizmu niemieckiego, a także szwajcarskiego określane są również jako „federalizm wykonawczy”. Autonomia krajów związkowych przejawia się jednak w równym stopniu w formie możliwości tworzenia nowych podatków”. Patrz: D. Sidjanski, *The Federal Approach to the European Union or the Quest for an unprecedented European Federalism*, Dokument dotyczący badań i polityki, Nr 14, lipiec 2001 r., <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/etud14-en-1.pdf>

⁵¹ W przeciwieństwie do federalizmu, dewolucja jest słabszą formą podzielonego rządu i powszechnie występuje w kilku państwach europejskich. Na przykład, od 1990 roku, dewolucja jest charakterystyczna dla Wielkiej Brytanii, występuje także we Włoszech, a jej bardzo podobną formą jest zasada *estado integral i estado de las autonomías* praktykowana w Hiszpanii w latach 30. XX wieku, a także od 1876 roku do chwili obecnej. W pewnych przypadkach dewolucja występuje

2. Federalistyczne idee UE od samego początku

Przez długi czas koncepcja federalistycznej zjednoczonej Europy była jedynie marzeniem w umysłach filozofów i wizjonerów. Victor Hugo⁵², mówił na przykład o zamiarze stworzenia *Stanów Zjednoczonych Europy*, inspirowanych ideałami humanistycznymi.

W latach 1945-1950 pojawiły się wypowiedzi wskazujące na pewne elementy federalistycznego zjednoczenia Europy autorstwa Konrada Adenauera, Winstona Churchilla, Paula-Henriego Spaaka, Alcide de Gasperiego i Roberta Schumana, którzy zachęcali obywateli Europy do odważnego wejścia w nową erę rozwoju.

Według nich, Europa Zachodnia zasługiwała na nowy porządek oparty na wspólnych interesach jej obywateli i narodów, regulowany przez wzajemne porozumienia, które podkreślałyby zasady praworządności i równości wszystkich obywateli.

Jednocześnie popierali oni dwie koncepcje organizacji – związek stanów i państwo federalne. Nie powinniśmy zapominać, że idea federalizmu europejskiego nigdy nie była związana z jedną koncepcją czy modelem politycznym, ale z różnymi przeplatającymi się modelami, które były zarządzane zgodnie z politycznymi i ekonomicznymi interesami państw członkowskich. Ważnym bodźcem do federalnego zjednoczenia państw Europy Zachodniej był *Plan Marshalla* (oficjalnie Program Odbudowy Europy), zaakceptowany przez szesnaście państw Europy Zachodniej⁵³.

w silniejszej formie, w innych – w łagodniejszej. W ramach dewolucji, organy niższego szczebla mają mniejszą władzę przyznaną przez rząd centralny, która w każdej chwili może zostać odebrana. Słabszą formą decentralizacji jest decentralizacja funkcjonalna lub regionalizm obecny w UE. Jest to proces polegający na przypisaniu ograniczonej liczby funkcji z rządu centralnego do samorządu lokalnego/regionalnego, które mogą być podzielone pomiędzy władze centralne i regionalne. Przy tej formie decentralizacji, regiony pełnią bardziej rolę administracyjną niż szerszą, czyli rządową. Poza UE, ten typ decentralizacji istnieje także we Francji, a do niedawna także we Włoszech.

⁵² Patrz: <https://www.taurillon.org/Victor-Hugo-au-Congres-de-la-Paix-de-1849-son-discours,02448?lang=fr>.

⁵³ Kraje Europy Wschodniej i ZSRR nie przyjęły tej pomocy. Plan ówczesnego sekretarza stanu, *George'a Marshalla*, zobowiązywał kraje korzystające z pomocy finansowej do zjednoczenia się, jako warunek otrzymania pomocy. Więcej

Plan ten miał bezpośredni wpływ na powstanie w 1948 roku Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej, której głównym celem było skierowanie pomocy amerykańskiej do państw członkowskich Europy Zachodniej oraz koordynacja ich narodowej polityki gospodarczej. Temu pierwszemu kroкови w kierunku federalnego zjednoczenia towarzyszyły militarne i strategiczne przemiany państw europejskich: w 1947 roku Wielka Brytania i Francja zawarły porozumienie o wspólnej obronie, które później stało się podstawą do utworzenia w Brukseli Unii Zachodnioeuropejskiej.

Rok później, przy bezpośredniej mediacji Stanów Zjednoczonych, które były zainteresowane osiągnięciem większej stabilności w Europie Zachodniej w kontekście zimnej wojny, powstał Pakt Północnoatlantycki (NATO). Szczególnie ważnym etapem federalizacji zachodnioeuropejskiej była konferencja w Hadze zorganizowana w 1948 roku, na której zebrały się istotne ruchy federalistyczne Europy Zachodniej.

Na tej konferencji zresztą ogłoszono pomysł zjednoczenia państw Europy Zachodniej w jeden organizm federalny. Najwybitniejszym przedstawicielem tej koncepcji były Europejska Unia Federalistów oraz francuska *organizacja pozarządowa Federation*. Ta ostatnia założyła Międzynarodowy Komitet Ruchu na rzecz Unii Europejskiej. Komitet ten zorganizował pierwszą konferencję w Hadze, której przewodniczył brytyjski premier Winston Churchill, który stworzył ruch „Zjednoczonej Europy”. Najważniejszym rezultatem konferencji haskiej było powołanie Rady Europy jako organizacji międzynarodowej odpowiedzialnej za umacnianie współpracy politycznej między państwami członkowskimi, a także rozwijanie zasady demokracji parlamentarnej i ochrony praw człowieka⁵⁴.

Oryginalna, rewolucyjna idea zjednoczenia Europy w dzisiejszym rozumieniu tego słowa została po raz pierwszy przedstawiona przez Jeana Monneta (ówczesnego przewodniczącego

szczegółowych informacji można znaleźć [w:] Dr. Gordana Ilić-Gasmi, *Reforme Evropske unije – institucionalni aspekti*, IGP „Prometej”, Beograd, 2004, s. 19-24.

⁵⁴ Więcej szczegółowych informacji na temat pracy, organizacji i składu Komitetu można znaleźć na stronie: http://www.europeanmovement.eu/fileadmin/files_emi/pdf/Brochure_English_20.04.05.pdf. Ponadto, Rada Europy odegrała kluczową rolę w procesie integracji europejskiej. Uważa się, że był to warunek konieczny do powstania Unii Europejskiej.

Komisji Planowania w rządzie francuskim) ówczesnemu premierowi i ministrowi spraw zagranicznych Francji Robertowi Schumanowi 4 maja 1950 roku. Robert Schuman zaakceptował koncepcję Monneta i opracował Deklarację o utworzeniu międzynarodowej organizacji, z elementami ponadnarodowymi i specyficzną strukturą instytucjonalną dla zabezpieczenia i zagwarantowania wspólnego rynku produkcji i wykorzystania węgla i stali na kontynencie europejskim.

W opublikowanej 9 maja 1950 roku Deklaracji Robert Schuman zaproponował utworzenie wspólnego rynku w dwóch ważnych dziedzinach gospodarki, które wcześniej służyły wyłącznie celom wojskowym: wykorzystaniu i utylizacji węgla i stali⁵⁵.

Poprzez kontrolę tych dwóch surowców Schuman proponował gospodarczą i polityczną integrację powojennych Niemiec ze Wspólnotą Węgla i Stali oraz jej sojusz z Francją i innymi partnerami. Deklaracja zakładała przekazanie suwerenności z państw członkowskich Wspólnoty na tzw. Wysoką Władzę, która posiadała odpowiednie kompetencje do wykonywania uprawnień, jakie dotychczas miały w tych dziedzinach państwa członkowskie, oraz do podejmowania obowiązkowych decyzji. Współpraca między państwami członkowskimi, zgodnie z Deklaracją, miała być ściślejsza niż tradycyjna współpraca międzyrządowa.

Niemniej, *Deklaracja* reprezentowała nie tylko interesy gospodarcze, lecz także wskazywała również na szerszy kontekst polityczny, stanowiąc, że Europa powinna być budowana na fundamentach federalizmu, a utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali było jedynie pierwszym krokiem tego procesu.

Poza integracją gospodarczą, która miała objąć indywidualne interesy państw członkowskich, Schuman dostrzegał również potrzebę integracji politycznej. Przewidywał on utworzenie „Federacji Europejskiej”, opartej na wzajemnym zaufaniu państw i konkretnych osiągnięciach wynikających ze wspólnej polityki. Mimo że apel francuskiego ministra spraw zagranicznych był skierowany do wszystkich państw europejskich, tylko pięć z nich – Niemcy, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg – udzieliło pozytywnej odpowiedzi.

⁵⁵ Bardziej szczegółowa treść Deklaracji znajduje się na stronie: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm

W związku z tym tylko sześć państw podpisało Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali w dniu 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu⁵⁶.

Na podstawie powyższego Traktatu Niemcy dokonały restrukturyzacji i reindustrializacji swojego terytorium, natomiast Francja stworzyła ramy dla planowania własnej produkcji węgla i stali. Wspólny proces produkcji i dystrybucji tych krajów był organizowany na spotkaniach ministrów właściwych rządów państw członkowskich. Schuman i Monnet słusznie przewidzieli, że te międzyrządowe rozmowy będą narażone z powodu opóźnień, braku zdecydowania i nieporozumień, ponieważ każdy rząd będzie nadal bronił swoich interesów.

W ich opinii sprawność procesu decyzyjnego można było osiągnąć jedynie poprzez przekazanie odpowiedzialności za realizację politycznych koncepcji codziennego zarządzania polityką na tzw. organ ponadnarodowy. W rzeczywistości połączenie międzyrządowego procesu decyzyjnego oraz inicjatywy politycznej i zarządzania przez organ ponadnarodowy, czyli tzw. *metoda Monneta*⁵⁷ stanowiło wzorzec organizacyjny zawarty we wszystkich przyszłych umowach⁵⁸.

Powstanie idei federalistycznych wynikało ze słabego stanu, w jakim znalazło się wiele państw Europy Zachodniej po zakończeniu II wojny światowej, w porównaniu z silnymi Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim.

Według federalistów⁵⁹ integracja państw Europy Zachodniej w celu stworzenia jednego organizmu federalnego wynika z góry ustalonych decyzji politycznych podejmowanych przez

⁵⁶ Tekst porozumienia dostępny jest na stronie: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_esc_en.htm

⁵⁷ <http://aei.pitt.edu/52373/1/A7287.pdf>

⁵⁸ Profesor P. Gerbet wyjaśnia metodę Monneta dla rozwoju Wspólnoty Europejskiej (en.lu/jean_monnet_method_explained_professor_pierre_gerbet_paris_23_january_2004-02-13717).

⁵⁹ W literaturze nie ma zgodności co do znaczenia i definicji federalizmu. Na przykład, Dosenrode definiuje federalizm jako proces, natomiast Elazar określa go zarówno jako proces, jak i strukturę. Patrz: S. Dosenrode, *Federalism Theory i Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework. Perspectives on Federalism*, 2010, 2(3), s. 11. Poza debatą na temat procesu/struktury, główna debata dotyczy charakteru federalizmu, tj. czy ustrój federalny powinien mieć charakter normatywny/preskrypcyjny, czy też po prostu powinien opisywać powstanie federacji.

polityków i narody, opartych na wspólnych interesach i celach politycznych oraz społeczno-gospodarczych.

Według federalistów powinno powstać wspólne państwo federalne z poziomym i pionowym podziałem władzy i własną konstytucją, któremu rządy narodowe państw członkowskich przekazywałyby uprawnienia⁶⁰.

Niektórzy uczeni uważają, że UE jest już strukturą federalną⁶¹, a przynajmniej *quasi*-federalną.

Istnieje katalog kompetencji, parlament o władzy ustawodawczej wybierany przez obywateli (UE ma izbę obywatelską (Parlament Europejski) i tzw. izbę państwową (Rada UE)).

Jednak, aby właściwie mówić o federalizmie, UE nadal potrzebuje kluczowych elementów, takich jak europejski demos i pierwotna suwerenność, demokratyczna legitymacja wszystkich swoich instytucji, zdolność do podnoszenia podatków

⁶⁰ Na pierwszych stronach swojej książki o konstytucji Europy, J.H. Weiler podsumowuje zmiany konstytucyjne w UE: „Jakie są zatem przełomowe momenty konstytucyjne w historii Unii Europejskiej? Jest kilku oczywistych kandydatów. Deklaracja Schumana z maja 1950 roku? Wejście w życie Traktatu Rzymskiego w styczniu 1958 roku? Głębokie znaczenie miało orzeczenie Trybunału Europejskiego z lipca 1964 roku stwierdzające nadrzędność prawa wspólnotowego? Może kryzys „pustego krzesła” z 1965 roku i późniejsze porozumienie luksemburskie z jego dużym wpływem na wspólnotowy proces decyzyjny? Może, w nowszych czasach, Biała Księga Komisji z 1958 roku, wyznaczająca cel ukończenia budowy jednolitego rynku w 1992 roku, albo, w istocie, Jednolity Akt Europejski z 1986 roku, który zatwierdził ten plan, przywrócił większościowe głosowanie w Radzie Ministrów i wywołał istną «europ Psychozę» na całym kontynencie?”. Zdaniem Weilera, punktem zwrotnym było następstwo Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej, kiedy to w centrum uwagi opinii publicznej znalazła się debata na temat celów i przyszłości Unii. Patr.: J.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, s. 3-4.

⁶¹ Jeśli postrzegać federalizm jako proces, to całkowicie możliwe jest istnienie federalizmu bez federacji. Jednak *odwrotna* sytuacja nie jest już możliwa. „Dlatego zastosowanie teorii federalizmu do integracji europejskiej nie oznacza, że UE jest uważana za federację, nawet jeśli niektórzy mogą twierdzić inaczej. Brugges powoływał się na przykład na Moravcsika, który określił UE jako „wyjątkowo słabą federację”. Z drugiej strony, naukowcy tacy jak Burgess twierdzą, że UE „reprezentuje nowy rodzaj porządku federalnego” i dlatego teoria ta powinna być rozpatrywana w zestawieniu z jej „rywalami”, a nieodłączne błędy powinny zostać zidentyfikowane”. Patr.: M. Burgess, „Federalism”, [w:] Wiener & A. Diez, *European integration theory*. Oxford University Press, 2003, s. 34, a także w <https://www.e-ir.info/2020/09/21/federalism-functionalism-and-the-eu-the-visions-of-mitrany-monnet-and-spinelli/>

w celu finansowania wykonywania swoich kompetencji oraz możliwość skutecznego działania w sferze międzynarodowej.

To, czego brakuje UE w kontekście federalizmu, to prawdziwa suwerenność i europejski demos.

Formalnie rzecz ujmując, jednostki autonomiczne w ramach federacji powinny zrezygnować w większości ze swojej suwerenności i podlegać wspólnej suwerenności instytucji podmiotu federalnego. Federalizm definiuje się jako sposób rozwiązywania tradycyjnych różnic między suwerennymi państwami poprzez przewyższenie dominacji jednych państw nad innymi i przekazanie części ich suwerennych praw wspólnocie ponadnarodowej⁶².

W związku z tym suwerenność nie jest ani niepodzielna, ani rozumiana jako pojęcie wyłącznie zdefiniowane, lecz nacisk jest kładziony na przekazanie suwerenności państwowej i wspólne organy, które wykorzystują tę przekazaną suwerenność dla dobra wspólnoty.

Federalistyczny charakter wspólnoty jest traktowany jako stopniowy proces, w ramach którego członkowie zachowują swoją odrębność i tożsamość. Zgodnie z teorią federalizmu, suwerenność jest podzielona między co najmniej dwa podmioty terytorialne, tj. narodowy i federalny, natomiast obywatele mają obowiązki polityczne wobec władz obu stron.

Według zwolenników tej teorii, federalizm najlepiej określić jako system polityczny z wyraźnym podziałem władzy i obowiązków między rządem centralnym (europejskim) i regionalnym (stanowym) oraz ich organami. Jednym z najwybitniejszych przedstawicieli teorii federalistycznej jest włoski polityk Altiero Spinelli, według którego państwa narodowe tracą prawa własności w ramach systemów federalnych, ponieważ nie mogą zagwarantować bezpieczeństwa politycznego i ekonomicznego swoim obywatelom.

Spinelli poświęcił większość swojego życia sprawie federalistycznej jako członek Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, gdzie najbardziej zagorzale walczył o ustanowienie głębszej integracji między krajami europejskimi. Po II wojnie światowej ruch federalistyczny był bardzo silny. Zwolennicy

⁶² Patrz: S.I. Tzagkarakis. *The role of federalism in European integration in the context of contemporary multifaceted challenges*. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 2021, 8 (8), s. 76-80. <https://doi.org/10.14738/assrj.88.10585>

tego ustroju uważali, że państwo narodowe jest bardzo agresywne, a jego instytucje niestabilne, sugerując ich zastąpienie instytucjami paneuropejskimi lub federacją, której głównym zadaniem byłaby ochrona Europy przed powstawaniem kolejnych konfliktów zbrojnych i rozprzestrzenianiem się nacjonalizmu.

Co ciekawe, nawet uczeni⁶³, którzy postrzegają UE jako samodzielny organizm polityczny⁶⁴, odmawiają analizy UE z perspektywy federalizmu porównawczego, utrzymując, że takie porównanie byłoby nieistotne, ponieważ UE nie posiada pewnych cech niezbędnych do uznania jej za państwo federalne lub po prostu „aby uniknąć sporu o dokładną naturę polityki WE i o to, jak wypada ona w porównaniu z innymi federalnymi organizmami politycznymi”⁶⁵.

Uczeni ci wylali dziecko federalizmu z kąpielą państwowości. Przez to ominęły ich spostrzeżenia, że ramy porównawcze mogłyby wesprzeć badania nad polityką UE oraz możliwości, jakie naukowcy z UE mogliby wnieść do badań nad federalizmem.

Porównanie elementów federalnych USA i UE stanowi interesujące spojrzenie teoretyczne. Oba systemy posiadają cechy suwerenności fragmentarycznej, które zostały określone przez Jamesa Madisonsa w Filadelfii jako „republika złożona”⁶⁶, gdzie segmentacja i podział władzy dotyczy zarówno poziomego, jak i pionowego poziomu systemu. Ponadto, zarówno USA, jak i UE funkcjonowały jako systemy uznanej władzy publicznej bez wsparcia biurokratycznego państwa centralnego.

„Republika złożona to polityka stworzona przez „współbieżne i nakładające się na siebie jednostki władzy” lub „system rządów z wieloma ośrodkami władzy odzwierciedlającymi przeciwne i rywalizujące ze sobą interesy (...), odpowiedzialne

⁶³ Patrz: G. Marks, L. Hooghe, & K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, tom 34, 1996, nr 3, wrzesień. <https://hooghe.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/11492/2016/09/marks.hooghe.blank-european-integration-from-the-1980s.-state-centric-v.-multi-level-governance.pdf>.

⁶⁴ Takich jak neofunkcjoniści, supranacjoniści czy teoretycy wielopoziomego zarządzania.

⁶⁵ Patrz: W. Sandholtz & A. Stone Sweet, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, 1998, s. 9.

⁶⁶ Patrz: V. Ostrom, *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*, 2. wydanie, Lincoln: University of Nebraska Press, 1987.

za egzekwowalne reguły prawa konstytucyjnego” – wielość odrębności instytucjonalnych, których celem jest ostatecznie promowanie i gwarantowanie antyhierarchicznego i antyhegemonicznego charakteru republiki⁶⁷.

W Filadelfii w 1787 roku opracowano teorię polityczną republiki złożonej, która miała pogodzić sprzeczne potrzeby: „utworzyć doskonalszą Unię” (jak głosi preambuła amerykańskiej konstytucji z 1787 roku), bez tworzenia instytucjonalnych warunków dla powstania i zdobycia władzy przez większość polityczną (lub, lepiej, przez frakcję większościową)⁶⁸.

3. Współczesne tendencje w UE – federalizm jak słoń w pokoju

Jeśli zwrócimy uwagę na oficjalne wypowiedzi niemieckich⁶⁹, francuskich i innych europejskich przywódców, zauważymy, że termin „federalizm” jest wciąż w centrum uwagi Europy poprzez współistnienie w Unii dwóch odrębnych wizji federalnych.

Pierwsza wizja sprzyja koncepcji Unii jako wspólnoty politycznej poprzez rozwój federalizmu konstytucyjnego, z drugiej strony pojawia się strategia federalizmu funkcjonalnego, rozwijanego w celu stworzenia bardziej udanej i efektywnej współzależności gospodarczej państw, która będzie stanowić uzasadnienie dalszej integracji Europy.

Podczas gdy pierwsza wizja ma większe tło polityczne i cel, druga kładzie nacisk na wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej i innowacyjności w UE jako siły napędowej, która, jeśli

⁶⁷ *Ibidem*, s. 27.

⁶⁸ http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Democracy%20and%20federalism%20in%20the%20European%20Union%20and%20the%20United%20States.pdf

⁶⁹ „Niemiecka SPD, Zieloni i probiznesowa partia FD przedstawiły porozumienie nowego niemieckiego rządu, w tym program reform europejskich, które powinny doprowadzić do powstania federalnej Europy. Główny nacisk będzie kładziony na przekształcenie konferencji w sprawie przyszłości Europy w konwencję konstytucyjną, popierając jednocześnie „niezbędne zmiany traktatowe”, które „doprowadzą rozwój do europejskiego państwa federalnego”. Na szczycie listy znajduje się nowy system wyborów do Parlamentu Europejskiego, umożliwiający tworzenie ponadnarodowych list do Parlamentu, który powinien również obejmować możliwość podejmowania inicjatywy ustawodawczej – innymi słowy, prawo do proponowania nowych aktów prawnych”. Patrz: <https://euob-server.com/rule-of-law/153624>

zostanie w pełni urzeczywistniona, może zapewnić warunki do głębszej integracji Unii.

Te dwie wizje, choć różne, często się przenikają i spotykają, w środowisku międzyrządowych form współpracy, z naciskiem na rolę państw narodowych jako głównych aktorów napędzających tendencje integracyjne w polityce makroekonomicznej i fiskalnej.

Analiza elementów federalnych w UE to podwójne wyzwanie.

Z jednej strony pojawia się pytanie, ile federalizmu jest w UE, a z drugiej rozważane są federalne cechy UE, która nie jest państwem klasycznym, co z kolei rodzi wątpliwość, czy istniejące teorie i praktyki federalne muszą być dostosowane do Unii, czy też Unia musi się dostosować do nich.

Należy podkreślić, że obie wizje zawierają odmienne interpretacje konstytucyjnej i funkcjonalnej specyfiki federalizmu europejskiego, tzn. inaczej interpretują funkcjonalizm i konstytucjonalizm w hierarchii systemu politycznego UE.

Można odnieść wrażenie, że obecnie federalizm w UE jest coraz częściej postrzegany jako opcja silniejszego zarządzania społeczno-gospodarczego czy też, mówiąc słowami Jürgena Habermasa i Bena Cruma, reakcje na kryzys przywiodły UE w kierunku wykonawczej, postdemokratycznej formy federalizmu.

„Dominujące w kryzysie dyskursy ukształtowały model integracji, w ramach którego kompetencje przekazane na poziom unijny, w imię imperatywu funkcjonalnego, pozostają pod ścisłą kontrolą rządów narodowych, zaś rola instytucji unijnych ogranicza się do roli technokratycznego psa stróżującego. W warunkach upolitycznienia, którego jesteśmy świadkami oraz wzrostu znaczenia partii skrajnie prawicowych i skrajnie lewicowych, wątpliwe jest, aby federalizm wykonawczy mógł wyłonić się jako realny model integracji dla UE”⁷⁰.

Realizację koncepcji federalizmu amerykańskiego w UE najlepiej widać, porównując z jednej strony rolę Sądu Najwyższego w Stanach Zjednoczonych, a z drugiej rolę Trybunału Sprawiedliwości UE⁷¹.

⁷⁰ Zobacz: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/01/19/the-eu-is-at-a-crossroads-between-federalism-and-political-disintegration/>

⁷¹ Patrz: K. Alter & R.D. Kelemen, *Understanding the European Court's Political Power* [w:] H. Zimmermann & A. Dür (red.), *Key Controversies in European Integration*, Palgrave Macmillan, 2. wydanie, 2016, s. 81-90.

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych pełni m.in. funkcję sądu konstytucyjnego, którego kompetencją jest sprawowanie kontroli konstytucyjnej nad prowadzoną przez siebie działalnością i ustawami uchwalanymi przez Kongres, ale także nad działalnością pozostałych organów federalnych w celu skutecznej realizacji norm konstytucyjnych i zachowania równowagi między trzema władzami federalnymi.

Podobną jurysdykcję wykonuje Trybunał Sprawiedliwości, czyli ocenia zgodność aktów prawnych przyjętych w Unii z traktatami założycielskimi, co oznacza, że sprawdza, czy działania podejmowane przez organy unijne są zgodne z traktatami.

Elementy federalistyczne można dostrzec również w funkcjonowaniu Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, mając na uwadze niezależną pozycję dziedzin objętych działaniem Komisji Europejskiej, takich jak: jednolity rynek, wspólny system walutowy, konkurencyjność, transport i energia, komunikacja itp.⁷².

To dominujące podejście sektorowe, według niektórych rozważań, wskazuje na istnienie w UE tzw. „odwróconego federalizmu”. Uważa się, że podejście sektorowe⁷³ może w znacznie większym stopniu prowadzić do federalizmu europejskiego niż odwrotnie.

Wskazuje również na związek federalizmu z procesami integracji europejskiej, które są bardzo złożone i wielowymiarowe. Elementy federacyjne Unii są widoczne w wielu dziedzinach, choć jak dotąd nie osiągnięto konsensusu co do tego, czy Unia jest rodzajem federacji.

Ogólnie rzecz biorąc, w opracowaniach europejskich rozważa się trzy kategorie porównań pod względem elementów federalnych

⁷² UE posiada prawa suwerenności w wielu różnych sektorach polityki, sięgające od wyłącznej jurysdykcji w obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej do daleko idących kompetencji regulacyjnych w sektorach takich jak transport, energia, środowisko, ochrona konsumentów, zdrowie i zabezpieczenie społeczne, a także, w coraz większym stopniu, penetrujących nawet rdzeń tradycyjnych obowiązków państwowych, takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne (Schengen, Europol) oraz, choć w mniejszym stopniu, polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa. https://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/00f0101-04.html#P54_20622

⁷³ Proces ten został zapoczątkowany przez projekt pilotażowy w dwóch podstawowych wówczas sektorach – węglowym i stalowym. Po tym pierwszym kroku, jakim było utworzenie EWWiS, pojawiła się propozycja utworzenia wspólnoty politycznej – EDK i jej naturalnego ramienia – europejskiej wspólnoty politycznej. Ponownie rozpoczęta debata na temat federalizmu europejskiego tylko potwierdza ten punkt.

lub cech Unii: 1. Pierwsza kategoria związana jest ogólnie z systemami politycznymi występującymi w krajach członkowskich UE, 2. Druga kategoria to porównanie państw członkowskich UE i ich polityki oraz 3. Inne rodzaje porównań ukrytych.

Kluczowy przegląd elementów federalnych w UE i USA przedstawia Mauro Cappelletti poprzez zastosowanie znanego podejścia „integracji poprzez prawo” oraz Sergio Fabbrini⁷⁴ w pracy „Demokracje złożone”, gdzie analizuje najważniejsze cechy organizacji demokratycznej UE i USA. W pracy „Federalna wizja” Nicolaïdis i Howse porównują legitymizację wielopostaciowych systemów federalnych, takich jak USA i UE.

Daniel Kelemen⁷⁵, w swojej pracy „Zasady federalizmu”, dokonuje porównania UE i USA patrząc na nie jak na państwa przez pryzmat znanej i innowacyjnej teorii regulacji. Ten sam autor, w swojej innej pracy „Euro-prawnik”, analizuje, w jakim stopniu UE przyjmuje styl amerykański, czyli formę tzw. legalizmu kontradyktoryjnego.

Alberta Sbragia w pracy „Europolityka”⁷⁶ analizuje charakter i status UE jako podmiotu federalnego, natomiast Michael Burgess⁷⁷ i Alain Gagnon, w pracy „Komparatywny federalizm i federacja”, wyjaśniają różnice pomiędzy federalizmem jako zbiorem idei i zasad, a federacją jako strukturą instytucjonalną, przy czym UE określają jako niepełną federację.

4. Dlaczego Parlament Europejski nie jest głównym promotorem federalizmu w UE? Czy mamy do czynienia z kryzysem zasady podziału władzy?

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat demokracje parlamentarne w Europie, ale także sama UE, stanęły przed poważnymi wyzwaniami i trudnościami w zakresie sposobu organizacji i funkcjonowania.

⁷⁴ Patrz: S. Fabbrini, *Compound Democracies: Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, wydanie zmienione Oxford: Oxford University Press, 2010.

⁷⁵ Patrz: R.D. Kelemen, *The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, Cambridge, MA; Londyn: Harvard University Press, 2004.

⁷⁶ Patrz: A.B. Sbragia (red.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Waszyngton: Brookings Institution, 1992.

⁷⁷ Patrz: M. Burgess i A.-G. Gagnon (red.), *Comparative Federalism and Federation*, Nowy Jork: Harvester Wheatsheaf, 1993.

Sprawy dotyczące kontroli i równowagi w systemie władzy, (nie)skuteczność instrumentów kontroli parlamentarnej nad władzą wykonawczą, a także coraz bardziej widoczne problemy związane z brakiem stosowania zasady podziału władzy stanowią kluczowe tematy zainteresowania, zwłaszcza mając na uwadze fakt, że władza parlamentarna (ustawodawcza) jest zasadniczo „wypierana” ze swojego środka ciężkości na rzecz władzy wykonawczej.

Ów „wyparty” podział władzy widać na podstawie czterech kluczowych elementów: rozdział instytucji, rozdział funkcji, rozdział zasobów ludzkich oraz zasada „zachowania równowagi i kontroli”⁷⁸.

Rozdział funkcji zaczyna się od założenia, że wszystkie działania rządu można sklasyfikować według podziału na funkcje ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie, które powinny być powierzone określonym instytucjom: parlamenty powinny tworzyć i uchylać prawa, organy wykonawcze powinny wdrażać ustawy i politykę, natomiast sądy powinny stosować prawo, czyli sądzić zgodnie z prawem.

Składnik personalny, czyli brak kompatybilności funkcji, odnosi się do tego, że jedna osoba nie powinna pełnić wielu funkcji w rządzie, mimo że w systemach parlamentarnych ministrowie są jednocześnie posłami, a zgodnie z niektórymi poglądami, niezależność sądownictwa nie jest zagrożona nawet wtedy, gdy sędziowie stają się członkami wyższej izby parlamentu⁷⁹.

Problem z zasadą „Zachowania równowagi i kontroli” najlepiej można wyjaśnić na przykładzie rozróżnienia dokonanego przez Nicholasa Barbera⁸⁰ pomiędzy *mieczami i tarczami*.

„Miecze” to sankcje lub groźby, które jedna instytucja może zastosować wobec drugiej, aby nakazać jej działanie lub zaniechanie działania w określony sposób. Przykładowo, rząd w systemach parlamentarnych, którego polityka jest wielokrotnie odrzucana przez parlament, ma możliwość złożenia wniosku o rozwiązanie parlamentu i rozpisanie przedterminowych wyborów.

⁷⁸ Patrz: A. Kavanagh, „The Constitutional Separation of Powers”, [w:] D. Dyzenhaus & M. Thorburn (red.), *Philosophical Foundations of Constitutional Law* (Oxford University Press), 2016, s. 221 i 233-234.

⁷⁹ Patrz: J. Waldron, „Separation of Powers in Thought and Practice”, 54 *B.C.L. Rev.*, 2013, s. 433.

⁸⁰ Patrz: N. Barber, *Principles of Constitutionalism* (Oxford University Press), 2018, s. 79-82.

Albo odwrotnie – jeśli parlament uzna, że rząd przekracza swoje kompetencje, ma prawo obciąć finansowanie lub wszcząć procedurę wotum zaufania.

„Miecze” obejmują takie instrumenty, jak prawo weta czy inicjowanie przez parlament postępowania w sprawie unieważnienia mandatu wobec sędziów lub członków rządu.

Wszędzie w Europie, w tym w UE, coraz bardziej widoczna jest dominacja władzy wykonawczej nad ustawodawczą. Dominacja ta podważa siłę demokracji parlamentarnej, a parlament z potężnej instytucji przedstawicielskiej, dzięki bezpośredniej legitymacji uzyskanej od wyborców, przekształca się w zwykłą maszynkę do głosowania i wyznawcę rządu jako „szefa władzy wykonawczej”.

Niestety, można stwierdzić, że kryzys demokracji parlamentarnej zaczyna się od jej epicentrum – parlamentu. Parlamenti w państwach europejskich, w tym Parlament Europejski, przeżywają poważny kryzys tożsamości, który jest bezpośrednio związany m.in. z kryzysem podziału władzy, dysfunkcyjnością lub niedostateczną wagą polityczną mechanizmów kontroli politycznej parlamentu nad pracą członków rządu (Komisji Europejskiej) oraz innych wybieranych i mianowanych urzędników publicznych, zawężeniem przestrzeni działania opozycji parlamentarnej, nadużywaniem mandatu i immunitetu parlamentarnego przez deputowanych, nadużywania pozycji przewodniczącego (marszałka) parlamentu, nadużyciami w ramach procedury legislacyjnej itp.

Dokładniej mówiąc, w UE Parlament Europejski nadal nie ma prawa do inicjatywy ustawodawczej, co jest politycznym i prawnym nonsensem. Niedopuszczalne jest, aby organ ustawodawczy nie miał prawa do inicjatywy ustawodawczej, ale w UE jest to z jakichś powodów możliwe! Prawo to w Unii nadal należy do Komisji Europejskiej, co poważnie narusza zasadę podziału władzy i podważa istotę państwa prawa jako zasady dominującej w Unii.

Praworządność⁸¹ postrzegana jako wyższość norm prawnych w odniesieniu do wykonywania władzy, a ściślej mówiąc wykonywania władzy, która wcześniej była związana z prawem, zostaje zaburzona na skutek takiego zniekształconego podzia-

⁸¹ Patrz: J. Raz, „The Politics of the Rule of Law”, [w:] *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of law and Politics*, Oxford: Clarendon Press, 1994, s. 354.

łu i realizacji funkcji podmiotów tejże władzy. Formalne pojęcie państwa prawa oznacza nie tylko zgodność norm prawnych z określonymi wymogami instytucjonalnymi (np. zasada podziału władzy), lecz także ochronę konstytucjonalizmu (praw i wolności człowieka).

Oprócz podejścia formalnego, państwo prawa było również badane w aspekcie materialnym, który bardziej skupia się na treści i na merytorycznych celach prawa niż na formie. Zgodnie z aspektem materialnym, rządy prawa nie wymagają jedynie spełnienia pewnych wymogów formalnych, ale kładą nacisk na elementy związane z „moralnością polityczną”, takie jak sprawne funkcjonowanie demokracji oraz poszanowanie praw i wolności człowieka (istota systemu).

Według Dworkina, rządy prawa, jako koncepcja oparta na prawach i wolnościach człowieka, wzmocniają moralne i polityczne prawa jednostki, przy czym rządy prawa i sprawiedliwość traktowane są jako odrębne i niezależne ideały⁸².

Kryzys demokracji parlamentarnej z pewnością nie jest sytuacją nie do przeskoczenia. Prawdziwa i precyzyjna diagnoza kluczowych słabości demokracji parlamentarnej jest dużym krokiem naprzód w procesie ich neutralizacji, zmierzającym do rehabilitacji parlamentu i przywrócenia mu roli źródłowej władzy oraz znaczenia, jakie parlament posiada w systemie demokratycznym.

Misja parlamentarnej „reinkarnacji” nie jest niemożliwa. Konkretnie w UE, konieczne jest zlokalizowanie rzeczywistych słabości demokracji parlamentarnej i znalezienie odpowiednich rozwiązań, które neutralizowałyby negatywne skutki tych słabości.

Wielu uważa, że powrót do władzy Parlamentu Europejskiego jest niezbędnym krokiem w procesie odrodzenia prawdziwej

⁸² Patrz: R. Dworkin (1985), *A Matter of Principle*, Rozdział 1, „Political Judges i Rule of Law”, Harvard University Press, s. 11-12. Interesujące jest to, że we współczesnych warunkach nie ma prawie żadnych rozważań na temat praworządności, które uwzględniałyby tylko formalne albo tylko materialne aspekty zasady. Większość autorów staje się bardzo pragmatyczna, gdy z równą uwagą podchodzi do formy i treści. Na przykład, Lord Bingham mówi o ośmiu podzasadach, które składają się na rządy prawa. Większość z nich odnosi się do formalnych walorów systemu prawnego i norm prawnych, czyli ich dostępności i stosowności, choć autor nie pomija merytorycznych elementów państwa prawa w zakresie odpowiedniej ochrony podstawowych praw człowieka.

demokracji w Unii. Zamiast tego, aby kluczowe decyzje, w tym debata nad potrzebą federalizmu/federacji w UE, były podejmowane przez organy i ciała UE, które nie zostały wybrane przez obywateli (takie jak Komisja Europejska, Rada UE, Rada Europejska). Potrzebne są istotne zmiany prawne w kierunku wzmocnienia demokratycznego potencjału Unii i skierowania energii politycznej do Parlamentu Europejskiego jako jedyne go organu posiadającego legitymację wyborczą w Unii.

Choć reformy, które miały miejsce w Parlamencie Europejskim, w części wyrażania zgody na wybór każdego komisarza z osobna i całej Komisji razem, według niektórych autorów nie były wystarczająco demokratyczne, to jednak wprowadziły pewne zmiany w stanowisku Parlamentu.

Niektóre inicjatywy reform przed przyjęciem Traktatu z Lizbony zmierzały w kierunku bardziej radykalnej demokratyzacji z bezpośrednio wybieranym przewodniczącym Komisji, który miałby prawo wybierać całą Komisję. Zgodnie z propozycją, należało zwiększyć bezpośrednią władzę wyborców europejskich.

W dziedzinie reform uważa się, że należy wzmocnić demokratyczne możliwości Parlamentu Europejskiego. Parlament powinien wyrosnąć na jedyne go prawowitego prawodawcę i demokratycznego strażnika systemu. Rada UE powinna przekazać większość swoich kompetencji Parlamentowi, biorąc pod uwagę, że zgodnie z istniejącą architekturą instytucjonalną UE, Rada UE pełni kluczową funkcję w systemie unijnym, tzn. jako instytucja zapewnia zaangażowanie wszystkich państw członkowskich w proces decyzyjny.

Nie należy jednak zapominać, że Rada składa się z ministrów krajowych, którzy nie mają bezpośredniej legitymacji od obywateli swoich krajów, dlatego nie mogą mieć większej wagi niż członkowie Parlamentu Europejskiego. Na poziomie Unii pojawiła się propozycja, aby Rada UE stała się prawdziwą drugą izbą Parlamentu UE, w której reprezentowane byłyby interesy państw członkowskich i ich interesy regionalne w celu osiągnięcia konsensusu w najważniejszych sprawach UE⁸³.

⁸³ Patrz: Opracowanie, „The Council: A second chamber for the European Union?”, EPRS European Parliamentary Research Service, marzec 2022 r., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU\(2022\)729278_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/729278/EPRS_STU(2022)729278_EN.pdf)

Należy sądzić, że propozycja ta nie poprawi znacząco demokratycznych możliwości Parlamentu Europejskiego, ale jeszcze bardziej „zadusi” demokrację i jeszcze bardziej skomplikuje proces debaty nad sprawami ważnymi dla obywateli UE.

Zamiast wprowadzać Radę UE jako drugą izbę w Parlamencie Europejskim, należy znaleźć mechanizmy znacznego wzmocnienia kontroli parlamentarnej przy wdrażaniu zasady subsydiarności, powołaniu specjalnej komisji parlamentarnej doradzającej w bieżących kwestiach konstytucyjnych i realizacji praw podstawowych w Unii, wzmocnieniu mechanizmów parlamentarnych ochrony art. 7 Traktatu UE (wartości UE), a także większej skuteczności narzędzi kontroli zarządzania gospodarczego w systemie unijnym.

Dwuizbowa struktura Parlamentu Europejskiego, jako podejście ogólne, byłaby możliwa do zaakceptowania tylko wtedy, gdyby w skład drugiej izby wchodziłby przedstawiciele wybrani w bezpośrednich wyborach europejskich. W celu zracjonalizowania tej idei, dobrym rozwiązaniem byłoby przygotowanie specjalnego Porozumienia o demokratyzacji UE, na wzór Porozumień o stabilności, koordynacji i zarządzaniu oraz Porozumienia o ustanowieniu mechanizmu stabilności europejskiej⁸⁴.

Problem z zaburzonym podziałem władzy uwydatnia się wraz z Traktatem z Lizbony, gdzie koncentracja uprawnień legislacyjnych, wykonawczych i koordynacyjnych Rady UE nie jest w ogóle kwestionowana⁸⁵.

⁸⁴ Patrz: N. Lupo (2018), „A new parliament assembly for the Eurozone: a wrong answer to a real democratic problem”, *European Papers*, tom 3, s. 83-91.

⁸⁵ „Istnieje kilka inicjatyw mających na celu zwiększenie przejrzystości i większej otwartości, jeśli chodzi o podejmowanie przez Radę decyzji w sprawie inicjatyw legislacyjnych. W skrócie i jako motto: „otwórzcie Radę”. W grudniu 2017 roku, delegacje Konferencji Komisji Parlamentarnych do Spraw Unii (COSAC) wysłały do przewodniczących Komisji, Rady Europejskiej, Rady i Eurogrupy list z szeregiem propozycji dotyczących przejrzystości. W tym samym kierunku zmierza sprawozdanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego Rady (2018), zawierające zalecenia i sugestie dotyczące poprawy. Większość zaleceń odnosi się do stosowania rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów instytucji europejskich”. Patrz: List delegacji COSAC do instytucji europejskich, Haga, 20 grudnia 2017 r., konsultowany pod adresem <https://www.eu.dk/samling/20171/almdel/EUU/bilag/265/1841764.pdf>. Patrz: Sprawozdanie specjalne

Jak już wyżej wspomniano, Traktat z Lizbony nie przewidział prawa do inicjatywy ustawodawczej Parlamentu Europejskiego. W ten sposób Komisja Europejska nadal zachowuje wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w UE.

Z drugiej strony, rola Parlamentu Europejskiego ulega jakościowej transformacji w tzw. procedurze komitologii, choć ta nowość nie jest bezpośrednio związana z Traktatem z Lizbony. Parlament Europejski może zastosować tę procedurę, gdy Komisja postanowi zmienić, unieważnić lub uzupełnić nieistotne elementy niektórych instrumentów przyjętych zgodnie z procedurą współdecyzji. Oznacza to, że zawsze, gdy Komisja, zgodnie z nową procedurą regulacyjną z prawem do nadzoru, będzie zatwierdzać środki, które wcześniej były sugerowane przez organ nadzoru Komisji, będą one musiały być przekazywane Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu. Instytucje te będą miały prawo w okresie trzech miesięcy dokonać przeglądu i wyrazić sprzeciw wobec projektu środków, jeśli uznają, że projekt przekracza uprawnienia przewidziane w akcie podstawowym lub nie jest zgodny z zasadą pomocniczości lub proporcjonalności.

W tym sensie Rada UE jest w stanie działać większością 2/3 głosów, natomiast Parlament większością głosów od ogólnej liczby członków. Jeżeli nie pojawią się opinie przeciwnie, projekt środków zostanie przyjęty przez Komisję. Podobna procedura zostanie wdrożona, jeśli Komisja nie przyjmie środków proponowanych przez jakiś organ roboczy. W takim przypadku, projekt środka zostanie przedłożony Radzie UE, która w ciągu dwóch miesięcy będzie miała prawo wyrazić sprzeciw lub nie, a następnie Parlamentowi, który w ciągu czterech miesięcy będzie mógł pozytywnie lub negatywnie ustosunkować się do projektu⁸⁶.

W przypadku, gdy Rada ani Parlament nie wyrażą sprzeciwu, projekt środków zostanie przedstawiony Komisji z sugestią, aby tym razem został przyjęty.

Procedura ta nie tylko spowalnia proces przyjmowania decyzji w Unii, ale również komplikuje wdrażanie regulacji.

Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w ramach dochodzenia strategicznego OI/2/2017/TE w sprawie przejrzystości procesu legislacyjnego Rady, <https://europa.eu/!vy47tB>

⁸⁶ Zobacz: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IMPRESS&reference=20090506IPR55226>

Parlament jest upoważniony większością głosów z ogólnej liczby członków do wyrażenia sprzeciwu wobec określonego projektu – tekstu rozporządzenia lub środka przedłożonego Komisji, co wygląda jak rodzaj weta lub przeszkody w procesie podejmowania decyzji.

Jednak, patrząc od pozytywnej strony tego procesu, regularne stosowanie procedury nadzoru może doprowadzić do tego, że parlament będzie stale dążył do zachowania dobrej kondycji w zakresie opanowywania własnego aktywizmu, co stanowi znakomitą pracę.

Jeśli chodzi o uprawnienia budżetowe Parlamentu, to według art. 268 i art. 279 b Traktatu reformującego zostały one całkowicie powierzone Parlamentowi zgodnie z procedurą współdecyzji. Parlament będzie miał prawo decydować o wszystkich kategoriach wydatków budżetowych, co stanowi znaczne zwiększenie jego uprawnień. Jako forma kompensacji władzy w stosunku do innych instytucji w Unii Parlament będzie ponosił większą odpowiedzialność za przedstawienie wieloletnich ram finansowych, w których będą ujawniane kwoty rocznych wydatków oraz ocena różnych wydatków i kategorii płatności w Unii.

Co można przewidzieć, to to, że Parlament z pewnością będzie chciał optymalnie wykorzystać nowe postanowienia Traktatu. Należy się spodziewać, że główne partie na szczeblu europejskim wyznaczą swoich kandydatów na przewodniczącego Komisji w trakcie kampanii przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi. Uważa się nawet, że osoba kandydata na przewodniczącego Komisji będzie prawdopodobnie najbardziej znaczącym elementem europejskiej debaty wyborczej i politycznej.

Takie podejście będzie jednak musiało być zharmonizowane z tekstem Traktatu, gdzie ustalono, że Rada Europejska proponuje kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Rozważania będą musiały zmierzać w kierunku konkretnego ustalenia związku prawnego między większościowymi wynikami wyborów do Parlamentu Europejskiego a wyborem przewodniczącego Komisji.

Wiadomo nie od dziś, że taki dylemat nie jest niczym nowym.

W 2004 roku Parlament rozważył potrzebę nominowania kandydatów na przewodniczącego Komisji zgodnie z wolą większości posłów, choć nie zostało to w pełni zaakceptowane przez Radę Europejską. Uważa się, że obecne postanowienia

Traktatu z Lizbony wzmacniają pozycję Parlamentu wobec Rady, a w ostatniej fazie także relację między wybranym przewodniczącym a Komisją. Oczywiście, upolitycznienie procesu powoływania przewodniczącego Komisji stworzy potencjalne problemy w Unii, ponieważ będzie stałe stanowić źródło nieufności wobec tych, którzy są po drugiej stronie politycznego spektrum⁸⁷.

Z drugiej strony, problem będzie dodatkowo podgrzewany w warunkach, gdy Rada będzie miała większość partyjną i ideologiczną odmienną od tej w Parlamencie. To tzw. podwójne upolitycznienie niewątpliwie doprowadzi do prawdziwej debaty politycznej, która może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie Unii. W części dotyczącej wzmocnionej współpracy, przewidzianej w art. 280 Traktatu z Lizbony, zapisano, że każda inicjatywa dotycząca tego rodzaju współpracy będzie musiała być wcześniej zatwierdzona w Parlamencie Europejskim (poza kwestiami z zakresu wzajemnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdzie należy jedynie zasięgnąć opinii parlamentu). Kwestie, które nie zostały przewidziane w Traktacie, dotyczą roli Parlamentu po zatwierdzeniu wzmocnionej współpracy⁸⁸.

W Traktacie z Lizbony nadmieniono, że strony wzmocnionej współpracy będą musiały funkcjonować zgodnie z podstawami prawnymi Traktatu oraz zgodnie z odpowiednimi procedurami, które zostały w nim przewidziane. Kiedy mówimy o procedurach prawnych, oznaczają one interwencję Rady (ograniczoną do państw członkowskich będących stroną wzmocnionej współpracy zgodnie z art. 280e) oraz Parlamentu.

Taki stan może być wystarczająco nieprzyjemny dla Parlamentu, zwłaszcza gdy z jednej strony nie chciałby on być zaangażowany w tworzenie ustawodawstwa, które będzie stosowane tylko w niektórych krajach członkowskich, a z drugiej strony, kraje objęte wzmocnioną współpracą nie chciałyby, aby ich ustawodawstwo zależało od głosów posłów, którzy nie są zaangażowani.

⁸⁷ Zobacz: file:///C:/Users/%D0%A2%D0%B0%D1%9A%D0%B0%20%D0%9A%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%BC%D0%B8%D1%88%D0%B5%D0%B2%D0%B0/Downloads/POLITICAL_PARTIES_AND_INTEREST_GROUPS.pdf

⁸⁸ Patrz: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111652.pdf

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, Parlament Europejski jest włączony w procedurę zmiany traktatów unijnych. Zgodnie z art. 33, Parlament może zainicjować zmianę Traktatu w trybie zwykłym organizując konwent lub konieczna będzie jego zgoda, w którym to przypadku Rada Europejska podejmie decyzję o niezwoływaniu konwentu.

Ostatni przypadek może łatwo przeistoczyć się w dużą zaletę, jeśli – jak wielu sądzi – rządy będą chciały w przyszłości uniknąć procedur konwencyjnych. Traktat z Lizbony zwiększył uprawnienia Parlamentu Europejskiego na kilku frontach.

Po pierwsze, poprzez rozszerzoną procedurę wzmocnionej współpracy, aktywność komisji w Parlamencie będzie większa.

Po drugie, poprzez rozszerzoną kontrolę regulacyjną i nadzór nad działalnością innych instytucji w Unii, Parlament ustabilizuje swoją kontrolowaną władzę.

Po trzecie, dzięki zwiększonej sile budżetowej, Parlament zapewni większy wpływ instytucjonalny na kreowanie polityki w Unii.

Po czwarte, prawdopodobnie głównie dzięki nowym przepisom dotyczącym wzmocnienia roli Parlamentu w procedurze zmiany postanowień traktatów unijnych Parlament po raz pierwszy w swojej historii będzie miał szansę stać się kluczowym czynnikiem w tworzeniu nowej fizjonomii UE. Polityka partyjna, realizowana na poziomie krajowym, na początku nie była pomyślana jako główna rola w projekcie europejskim.

UE wymaga również „konkurencyjnego systemu partyjnego”, na co np. zwrócił uwagę w 1978 roku David Marquand, który uznał, że paneuropejska wspólnota będzie demokratyczna tylko wtedy, gdy jej podstawowa struktura polityczna przestanie opierać się na zasadzie „Europa dla narodów”, gdzie polityka jest organizowana poprzez narodowe tożsamości i rządy, a przyjmie zasadę „Europa dla partii”, gdzie polityka jest organizowana poprzez system partyjny.

Podobnie jak we wszystkich demokratycznych społeczeństwach ów system partyjny powinien być oparty na instytucjach wybieranych bezpośrednio, co oznacza nie tylko Parlament Europejski.

Instytucje wybierane bezpośrednio wymagają bardziej efektywnego i demokratycznego systemu partyjnego.

Grupy partyjne w Sejmie muszą działać w sposób spójny. Głosowanie powinno odbywać się w ramach ponadnarodowych członkostw partyjnych, a nie na podstawie uczuć narodowych. Partie powinny znacznie bardziej konkurować o funkcje polityczne (takie jak stanowisko przewodniczącego w Parlamencie Europejskim), również w procesie politycznym UE, a nie skupiać się na tworzeniu „wielkich koalicji”.

Ponadto, w celu przełożenia preferencji wyborczych na scenie krajowej na działania polityczne na poziomie europejskim, a także na potrzeby budowania większości funkcjonalnych, a nie terytorialnych, konkurs ten, zdaniem Hicksa, powinien być bardziej na linii partyjnej lewica-prawica niż na linii „za” lub „przeciw” stanowiskom europejskim⁸⁹.

Zdaniem Luciana Bardiego, system partyjny UE znajduje się w ciągłym procesie koncentracji i fragmentacji partyjnej. Dzieje się tak, ponieważ niektóre partie współpracują w Parlamencie Europejskim, ale jednocześnie są największymi konkurentami w wyborach krajowych. I odwrotnie – partie w wyborach krajowych były partnerami koalicyjnymi, a na poziomie europejskim były konkurentami. Tak było w przeszłości z zagorzałymi rywalami politycznymi w Wielkiej Brytanii, konserwatystami i laburzystami, którzy w wielu sprawach głosowali wspólnie w Parlamencie Europejskim, a na polu krajowym byli zaciekle przeciwnikami politycznymi.

To samo dzieje się z francuskimi gaullistami i Zjednoczonymi Demokratami Francuskimi, którzy wyrażają większościowe poparcie dla rządu francuskiego w Paryżu, ale w Strasburgu głosują w trzech różnych grupach politycznych.

Potrzeba reformy systemu partyjnego UE wiąże się z pewnością z koniecznością stworzenia odrębnego europejskiego demosu, którego interesy byłyby reprezentowane przez partie europejskie, które będą zajmowały się tylko i wyłącznie sprawami europejskimi i kształtowaniem polityki, a nie jak dotychczas tylko interesami narodowymi.

⁸⁹ Patrz: S. Hix (1995), „Parties at the European Level and the Legitimacy of EU Socio-Economic Policy”. *Journal of Common market Studies*, tom 33, nr 4, s. 527-554, oraz [w:] S. Hix (1999), „Dimensions i Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses”. *European Journal of Political Research*, tom 35, nr 2, s. 69-106.

5. Czego szuka Komisja Europejska – federalizm czy federacja UE?

Jak stwierdzono powyżej, termin federalizm wprowadza pewne zamieszanie w Unii, biorąc pod uwagę fakt, że pojęcie to zawiera w sobie wiele koncepcji, wartości i zasad, które stanowią już integralną część polityki, instytucji i systemu UE.

Jako zasada ogólna federalizm nie powinien być utożsamiany z pojęciem federacji w formie specyficznej konstrukcji konstytucyjnej i instytucjonalnej⁹⁰.

Federacja opiera się na dzielonej władzy, autonomii i solidarności. Federacja to struktura organizacyjna, w której istnieje ścisły podział odpowiedzialności między centralnymi organami władzy (organami państwa/systemu federalnego), a organami jednostek regionalnych (państw narodowych).

Od samego początku, federalna wizja UE opierała się na założeniu istnienia władzy centralnej, która powinna kontrolować ograniczoną liczbę obszarów, wcześniej uzgodnionych z państwami członkowskimi UE. Obszary te zostały przypisane do centralnych instytucji UE, głównie do Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej.

Federaliści uważali, że Komisja Europejska powinna być najważniejszym organem wykonawczym w Unii i siłą napędową procesu integracji europejskiej. Komisja, poprzez wspólny rynek, miała za zadanie wdrażać najważniejsze działania Unii, które przynoszą korzyści gospodarcze wszystkim państwom członkowskim.

Czy jednak takie forsowanie pozycji Komisji w koncepcji federalistycznej nie narusza podstawowych zasad państwa prawa i infrastruktury instytucjonalnej Unii? Odpowiedź jest twierdząca, ale pozostaje pytanie, jak rozwiązać tę sytuację.

Zdaniem niektórych autorów⁹¹ pomysł, aby Europa przekształciła się w federację według tradycji amerykańskiej, nie powinien być uznany za zasadny, mając na uwadze fakt, że do tej pory federalizm europejski był rozpatrywany głównie poprzez

⁹⁰ Patrz: P. King, *Federalism and Federation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press 1982.

⁹¹ Patrz: M. Keating (2017), *Europe as a multilevel federation*, *Journal of European Public Policy*, 24:4, s. 615-632, <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2016.1273374>

koncepcję federalizmu wielopoziomowego, który zasadniczo różni się od federalizmu amerykańskiego.

Względy regionalne, migracja systemów funkcjonalnych i instytucjonalizacja poziomu regionalnego stanowią cechy charakterystyczne UE. Sama UE wykorzystywała poziom regionalny do kształtowania i wdrażania własnej polityki⁹².

Gdyby amerykański model podwójnego federalizmu miał być zastosowany w UE, niewątpliwie stworzyłby słabą federację europejską, która stale miałaby wątpliwości co do skuteczności „centralnego państwa federalnego” i nasilałaby brak zaufania do Francji i Niemiec w ramach UE.

Z tych powodów UE powinna rozważyć stworzenie własnego modelu organizacji rządu oraz regulowania relacji pomiędzy systemami i instytucjami europejskimi, i narodowymi, z naciskiem na wzmocnienie pozycji i statusu Parlamentu Europejskiego z jednej strony i bezpośrednio wybieranego przewodniczącego Komisji Europejskiej (mile widziani byłiby również bezpośrednio wybierani członkowie Komisji) z drugiej.

Być może jednym z rozwiązań byłby federalizm wielonarodowy w kontekście poszanowania zasady suwerenności dzielonej, gdzie państwa narodowe będą miały na straży swoją suwerenność⁹³.

Konieczne są także zmiany w systemie partyjnym UE w kontekście organizowania prawdziwych partii europejskich, które wyłoniłyby się z europejskiego demosu, a nie z „delegowanych przedstawicieli” partii narodowych państw członkowskich.

Wydaje się, że Unia Europejska znajduje się między młotem a kowadłem.

Wprowadzenie głębokich reform instytucjonalnych, o których mowa w dokumencie, jest o wiele bardziej wymagające niż zwykła redystrybucja uprawnień do głosowania w Radzie lub realokacja narodowych przydziałów w Komisji, które są obecnie rozważane na konferencji międzyrządowej.

⁹² Patrz: M. Keating i A. Wilson, *Regions with regionalism? The rescaling of interest groups in six European States*, „European Journal of Political Research” 2014, 53(4), s. 840-857, jak również [w:] M. Keating, L. Hooghe i M. Tatham, *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process*, [w:] J. Richardson & S. Mazey (red.), *European Union: Power and Policy*, 2015, 4. wydanie, Londyn: Routledge, s. 445-66.

⁹³ Patrz: https://aura.abdn.ac.uk/bitstream/handle/2164/8345/Europe_as_a_multilevel_federation.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6. Wnioski

Kwestia wprowadzenia federacji unijnej jest wciąż bardzo aktualna i żywa, biorąc pod uwagę oficjalne wypowiedzi przywódców starszych państw członkowskich UE, ale także śledząc inicjatywy płynące ze środowisk eksperckich i obywatelskich, zwłaszcza po porażce pomysłu stworzenia jednej europejskiej konstytucji.

Podczas gdy federaliści stale podkreślają, że Unia jest zbiorem różnych tożsamości narodowych i politycznych, który przypomina amerykańską federację, pytanie, czy i w jakim stopniu amerykańskie elementy federalne mogą być w pełni zastosowane w UE, jest kluczowe dla jej rozwoju politycznego.

Oprócz porównania federalizmu europejskiego z amerykańskim, kluczową uwagą przy określaniu potrzeby federacji w UE powinien być wniosek, że tam, gdzie sfederowane jednostki reprezentują odrębne narodowości, będą uważać się za suwerenne i samostanowiące, a ich przywódcy będą wykorzystywać instytucje jako sposób na rozszerzenie swoich uprawnień i osłabienie państwa.

Paradoksalnie, wniosek jest taki, że federalizm sprawdza się tylko w społeczeństwach homogenicznych, gdzie moglibyśmy myśleć, iż ustrój ten nie jest wcale potrzebny. Pamiętając o tym, że jednostce federalnej nigdy nie odpowiada tylko jedna grupa narodowościowa, inna konkluzja mogłaby być taka, że ewentualna federacja UE byłaby w stanie tworzyć nowe grupy w ramach nowych jednostek, co prowadziłoby do niekończącego się procesu podziałów na poziomie Unii.

Zasada federalizmu lub proces tworzenia nowych federacji nie mogły być postrzegane jako ostateczny środek umożliwiający rozwiązanie wszelkiego rodzaju konfliktów politycznych w Unii.

Federacja UE może być postrzegana jako wkład w łagodniejsze porozumienie polityczne między państwami członkowskimi, ale tylko pod następującymi warunkami wstępnymi.

Pierwszym warunkiem wstępnym jest zaakceptowanie faktu, że wprowadzenie federacji UE jest kwestią projektu instytucjonalnego.

Rozwiązanie tej kwestii instytucjonalnej będzie możliwe w momencie, gdy instytucje Unii zostaną całkowicie

zdemokratyzowane poprzez powrót do tradycyjnych zasad demokratycznych – rządów prawa, poszanowania praw człowieka i podziału władzy. Póki co, UE nie może pochwalić się ani silnymi rządami prawa, ani konsekwentnym przestrzeganiem praw człowieka czy prawdziwym podziałem władzy.

Te istotne braki w instytucjach unijnych wymagają nowego podejścia strategicznego, którego nie można znaleźć w federacji, a które może się pojawić jedynie w przypadku wzmocnienia zdolności demokratycznych Unii.

Federacja jako nowa konstrukcja instytucjonalna Unii może się wpasować w system tylko wtedy, gdy istniejące instytucje zostaną wzmocnione do tego stopnia, że przezwyciężą wszystkie obecne problemy. Aktualnie, instytucje unijne nie są w stanie sprostać temu zadaniu.

Można odnieść wrażenie, że zamiast rozwiązywać problemy instytucji unijnych, tworzą one nowe. Na przykład, jeśli kluczowym problemem w UE jest niespójne przestrzeganie zasady rządów prawa z powodu oczywistej deformacji podziału władzy, a także selektywność w przestrzeganiu i ochronie praw człowieka, federacja nie może być postrzegana jako rozwiązanie, lecz jako dodatkowe obciążenie dla Unii. Federacja nie będzie w stanie przykryć piętrzących się problemów – zamiecie je pod dywan, ale ich nie rozwiąże.

Istniejące dwa tryby podejmowania decyzji⁹⁴, ponadnarodowy dla kwestii z obszaru polityki jednolitego rynku i międzyrządowy system podejmowania decyzji dla polityki KDS, w bardzo oczywisty sposób spychają Parlament Europejski na margines instytucjonalny poprzez silną i wspólną działalność Rady Europejskiej, Rady UE i Komisji Europejskiej, instytucji, które mają głównie uprawnienia wykonawcze i są pozbawione legitymacji wyborczej.

Współczesne federacje to zazwyczaj w pełni reprezentatywne demokracje. Mogą być tworzone i przekształcane tylko za zgodą ich obywateli – w podwójnej roli jako obywateli poszczególnych państw i jako obywateli obecnej czy też przyszłej federacji. O ile w przeszłości federacje były znane jako struktura służąca interesom elit rządzących, o tyle dziś w proces jej budowania i funkcjonowania zaangażowany jest każdy obywatel.

⁹⁴ Patrz: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12384>

Drugi warunek to z pewnością rozwiązanie znanego już problemu związanego z przyjęciem unijnej konstytucji. Federalizacja UE jest uzależniona od przyjęcia konstytucji UE, która w przeszłości została odrzucona jako nieadekwatny projekt przez kilka starszych państw członkowskich UE (Francja i Holandia).

Skoro w 2004 roku odrzucono konstytucję UE, to dlaczego taki projekt miałby okazać się atrakcyjny teraz? Jakie zasadnicze zmiany zaszły w Unii, które pozwoliłyby zmienić postrzeganie tego wspólnego aktu polityczno-prawnego przez obywateli Francji czy Holandii?

Trzeci warunek wstępny dotyczy dotychczasowych doświadczeń związanych z federalizmem na świecie, które pokazują, że federacje nigdy nie powstawały w wyniku tzw. organicznej ewolucji systemów, ale były wynikiem celowego wyboru elit politycznych, a wybór ten musi być zgodny z wolą obywateli. Stąd też dotychczasowa ewolucja Unii nie może być uznana ani za czynnik, ani za kryterium uzasadniające powstanie federacji UE.

Zgodnie z wieloma opiniami unie federalne są bardzo kruchymi projektami politycznymi, które wymagają silnego nastawienia na kompromis, a dokładniej, kompromis pomiędzy przywódcami i obywatelami państw członkowskich Unii oparty na wspólnych wartościach i celach. I te wspólne wartości i cele sprowadzają nas do pierwszego warunku wstępnego, o którym wspomniano już w niniejszym artykule i który musi zostać spełniony bez zastrzeżeń – a mianowicie, chodzi o powrót do rządów prawa oraz praw i wolności człowieka.

W całej historii federacje w Europie nigdy nie odniosły takiego sukcesu jak w Ameryce. Przypadki byłej Socjalistycznej Republiki Jugosławii, Czechosłowacji, ZSRR itd. stanowią uzasadnienie dla tego wniosku. Obecnie wiele krajów wywodzących się z tych federacji jest członkami UE. Zbiorowa pamięć pokoleń, które żyły w czasach tych federacji, może mieć negatywny wpływ na przyszłe tendencje federalistyczne w UE. W związku z tym, wszelkie pomysły i procesy na rzecz klasycznej federacji UE muszą uwzględniać te doświadczenia z przeszłości.

Zamiast podkreślać koncepcję Federacji UE, władze UE muszą skupić się na bezpośrednim wdrażaniu przemyślanej poliarchii. Jest to system oparty na „Uczeniu się z różnorodności...

przekształcaniu przeszkody utrudniającej ściślejszą integrację w atut sprzyjający jej osiągnięciu”⁹⁵.

Dialog stanowi istotę przemysłanej poliarchii, a podejmowanie decyzji w tym systemie jest możliwe tylko poprzez dyskusję i przekazywanie informacji. Dialog musi być stale ukierunkowany nie tylko na architekturę instytucjonalną UE, lecz także na ogólną jakość życia i bezpieczeństwo ekonomiczne obywateli europejskich.

⁹⁵ C. Sabel i J. Zeitlin, *Learning from Differences: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, „European Governance Papers” (EU-ROGOV), 2007 nr C-07-02:9, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-07-02.pdf>

Nebojša Raičević

Federalizacja UE a Europejski Trybunał Sprawiedliwości

1. Wprowadzenie

Unia Europejska (dalej: UE, Unia) i jej główny poprzednik, Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG, Wspólnota), czyli Wspólnota Europejska (WE, Wspólnota) są organizacjami utworzonymi na mocy traktatów międzynarodowych zawartych przez zainteresowane państwa. Różnią się one na fundamentalnym poziomie od innych organizacji międzynarodowych, ale wśród teoretyków nie ma zgodności co do ich charakteru prawno-politycznego. Niektórzy z nich uznają, że WE/UE jest „podmiotem o charakterze częściowo federalnym”⁹⁶, „federalizmem bez federacji”⁹⁷, „federacją *in statu nascendi*”⁹⁸, „porządkiem prawnym *sui generis*”⁹⁹, „konfederacją”¹⁰⁰,

⁹⁶ J.C. Piris, *The European Union: Towards a New Form of Federalism?*, [w:] J. Fedtke, B.S. Markesinis (red.), *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, London, 2006, s. 78.

⁹⁷ A. Stefanovic, *Role of the Judiciary in shaping Federations: Cases of the Supreme Court in the United States and the Court of Justice in the European Union*, „Journal of Liberty and International Affairs”, 2017, Vol. 3, Supp. 1, s. 81.

⁹⁸ M. Hodun, *Doctrine of Implied Powers as a Judicial Tool to Build Federal Polities: Comparative Study on the Doctrine of Implied Powers in the European Union and the United States of America*, PhD dissertation, School of Law, Reykjavik University, 2015, s. 274.

⁹⁹ T. Moorhead, *The Legal Order of the European Union: The Institutional Role of the Court of Justice*, New York-London, 2014, s. 110.

¹⁰⁰ D. Elazar, *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (red.), *The Federal Vision Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, 2001, pp. 38-39.

„szczególnym rodzajem federalizmu”¹⁰¹ czy nawet „federacją”¹⁰².

Nie wchodząc w głębszą analizę natury prawno-politycznej UE/WE, możemy powiedzieć, że organizacje te nie są federacjami, ale zawierają pewne elementy federalizmu. Jednocześnie niektóre z tych elementów są wynikiem konsensusów między państwami członkowskimi, odzwierciedlonych w traktatach założycielskich, zaś inne stanowią rezultat aktywizmu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich/Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: ETS, Trybunał).

Pierwsza grupa cech właściwych federacji obejmuje pionowy podział władzy między instytucjami centralnymi (europejskimi) a państwami członkowskimi, podwójne obywatelstwo, równość państw członkowskich, reprezentację członków w kluczowych organach na szczeblu centralnym, uprawnienia WE/UE w sferze spraw zagranicznych, zgodę części składowych na rewizję traktatów założycielskich pełniących rolę swego rodzaju konstytucji tych organizacji.

Za drugą grupę elementów federalnych odpowiedzialny jest ETS, który wypracował je, stosując przede wszystkim wykładnię rozszerzającą traktatów założycielskich oraz odwołując się do zasady jednolitości i skuteczności prawa WE/UE. W celu posunięcia do przodu integracji europejskiej ETS opracował wiele elementów federalnych, z których najważniejsze to: zasada bezpośredniego stosowania prawa WE/UE, zasada nadrzędności prawa WE/UE, odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie prawa WE/UE, uprawnienia dorozumiane WE/UE oraz ochrona praw człowieka na poziomie WE/UE. W niniejszym artykule poddamy analizie każdą z powyższych metod federalizacji WE/UE. Na początku przedstawimy jednak pokrótce procedurę pytań prejudycjalnych, która stanowi najważniejszy instrument ETS do realizacji celów integracyjnych i federalistycznych.

¹⁰¹ V. Schmidt, *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective*, [w:] K. Nicolaidis, R.T. Howse (red.), *The Federal Vision Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, 2001, s. 338.

¹⁰² J.M. Josselin, A. Marciano, *How the court made a federation of the EU*, *The Review of International Organizations*, 2007, Vol. 2, No. 1, s. 72.

2. Pytanie prejudycjalne jako najważniejszy instrument ETS na drodze do federalizacji WE/UE

Od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich ETS był właściwy do udzielania odpowiedzi na pytanie prejudycjalne. Obecnie właściwość ta jest uregulowana w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dawny art. 234 Traktatu WE) i nie obejmuje istotnych zmian w porównaniu z pierwotnym art. 177 Traktatu EWG. Co do zasady zgodnie z powyższym przepisem sądy państw członkowskich (w trakcie stosowania prawa UE) mogą zwrócić się do ETS o wsparcie w kwestii wykładni prawa UE lub orzekania o ważności aktu przyjętego przez instytucje europejskie.

2.1. Kto i kiedy może skierować pytanie prejudycjalne?

Pytanie prejudycjalne kierowane jest do ETS przez sąd krajowy w sytuacji, kiedy ma on wątpliwości co do sposobów zastosowania prawa unijnego. Co do zasady pojęcie „sądu” na potrzeby art. 267 TFUE określane jest przez przepisy krajowe, przy czym sam ETS przyjął szerokie rozumienie „sądu” według własnych kryteriów, tworząc tym samym autonomiczne pojęcie prawne¹⁰³. Każdy organ sądowy i *quasi-sądowy*, który spełnia kryteria opracowane przez ETS, może zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym i zażądać wyjaśnień dotyczących zastosowania prawa WE/UE w toczącym się przed nim postępowaniu.

Sądy niższej instancji mają prawo, lecz nie obowiązek, zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym. Jeżeli jednak sporna kwestia pojawi się w postępowaniu przed sądem krajowym, od którego orzeczeń nie przysługuje środek odwoławczy, ma on obowiązek skierowania sprawy do ETS. Praktyka sądowa doprowadziła jednak do wypracowania dwóch wyjątków od tego obowiązku. Pierwszy z nich związany jest z teorią aktu rozjaśnionego (*acte éclairé*), zgodnie z którą sądy państw członkowskich mogą powoływać się na wcześniejsze wyroki, które odpowiadały na zasadniczo te same pytania prejudycjalne, i nie są zobowiązane do skierowania ponownego pytania prejudycjalnego. Z drugiej strony, sąd najwyższy nie będzie miał obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego nawet w przypadku, gdy mamy do czynienia z *acte clair*, tj. gdy „prawidłowe stosowanie prawa

¹⁰³ Sprawa C-54/96.

wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości”¹⁰⁴.

Wszczęcie procedury mającej na celu uzyskanie decyzji w sprawie pytania prejudycjalnego należy do wyłącznej właściwości sądu krajowego. Może on skierować to pytanie z urzędu lub na wniosek stron w postępowaniu głównym, lecz wniosek ten nie wiąże sądu¹⁰⁵.

Prawo UE pozostawia sądom krajowym pełną swobodę w ocenie, na jakim etapie postępowania należy skierować pytanie do Trybunału Luksemburskiego. Sąd krajowy musi jednak zadbać o to, aby pytanie prejudycjalne nie zostało skierowane zbyt wcześnie. Zgodnie z wytycznymi ETS pożądane jest, aby pytanie prejudycjalne zostało przekazane na takim etapie postępowania, na którym sąd krajowy określił już faktyczne i prawne ramy problemu¹⁰⁶.

2.2. Rodzaje pytań prejudycjalnych

ETS jest właściwy wyłącznie do rozstrzygania kwestii prawnych, nie zaś faktycznych. W praktyce jednak nie zawsze łatwo odróżnić kwestie natury prawnej od spraw faktycznych, dlatego ETS czasami musi zająć się tłem faktycznym sporu, zwłaszcza w sytuacji, gdy ocenie podlega ważność aktów¹⁰⁷.

Zgodnie z tekstem traktatów założycielskich istnieją dwa rodzaje pytań prejudycjalnych: pytanie o wykładnię lub pytanie o ważność prawa UE. W pierwszym przypadku sąd krajowy kieruje pytanie, żądając, aby ETS ustalił znaczenia przepisu traktatu założycielskiego lub aktów wtórnych. Dzięki wykładni przeprowadzonej przez Trybunał w Luksemburgu sądy krajowe otrzymują niezbędne wyjaśnienia dotyczące stosowania prawa UE, które pomogą im w rozstrzygnięciu toczącego się przed nimi sporu¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Sprawa 283/81, pkt 21.

¹⁰⁵ Z. Radivojević, V. Knežević Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, Niš, 2016, s. 192.

¹⁰⁶ Nota informacyjna dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 160/1, 28.05.2011, pkt 18-19.

¹⁰⁷ H. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague-London-New York, 2001, s. 240.

¹⁰⁸ Z. Radivojević, V. Knežević Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, Niš, 2016, s. 183.

Jeśli zaś chodzi o pytanie dotyczące ważności, sądy krajowe mogą poprosić ETS o ocenę zgodności z prawem aktu przyjętego przez instytucje UE. ETS nie jest uprawniony do oceny ważności traktatów założycielskich, które są najwyższymi aktami prawnymi w Unii, ani swoich wcześniejszych wyroków. Jednak w wyjątkowych okolicznościach nie można w pełni wykluczyć, że ETS uchyli przepis zawarty w traktacie założycielskim jako nieważny, np. jeśli postanowienie traktatu jest wyraźnie sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa UE¹⁰⁹.

Art. 267 TFUE nie upoważnia ETS do przeprowadzenia wykładni prawa państw członkowskich ani do podejmowania decyzji w sprawie ważności krajowych aktów prawnych. Trybunał nie ma również właściwości do dokonywania interpretacji prawa międzynarodowego ani umów prawa prywatnego.

2.3. Skutki orzeczenia prejudycjalnego

Wyrok ETS interpretujący prawo UE jest wiążący dla sądu krajowego, który zadał pytanie prejudycjalne¹¹⁰, ale także dla wszystkich sądów krajowych, które będą orzekać w sprawie środków prawnych w tym sporze¹¹¹. Jeżeli sąd krajowy nie stosuje się do wyroku, w którym ETS dokonał wykładni, może to być powodem uchylenia lub zmiany orzeczenia takiego sądu krajowego w ramach krajowej procedury odwoławczej. Ponadto, niewykonanie wyroku prejudycjalnego stanowi uchybienie prawu UE, co może prowadzić do wniesienia sprawy przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie prawa UE (art. 258-260 TFUE). Jeśli chodzi o skutki wyroku, w którym ETS dokonał wykładni prawa, dla innych sądów krajowych, ETS jak dotąd nie wypowiedział się jednoznacznie w tej kwestii, a uczeni są podzieleni. Wydaje się, że najczęściej przyjmuje się pogląd, zgodnie z którym orzeczenie w przedmiocie wykładni ma skutek w rzeczy samej *erga omnes*¹¹².

¹⁰⁹ M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary Reference to the European Court of Justice*, Oxford, 2014, s. 108.

¹¹⁰ Sprawa 29/68, pkt 3; Sprawa 69/85, pkt 13; Sprawa 52/76, pkt 26.

¹¹¹ K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, London, 2006, s. 193.

¹¹² N. Raičević, *Dejstvo odluke Evropskog suda pravde o prethodnom pitanju*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 2014, br. 68, s. 830.

Wyrok wydany w postępowaniu dotyczącym oceny ważności aktu jest wiążący dla sądu krajowego, który zadał pytanie prejudycjalne. Jeżeli ETS uzna, że żaden z przedstawionych argumentów nie podważa ważności zaskarżonego aktu, sąd krajowy, który skierował pytanie prejudycjalne, obowiązany jest w tym konkretnym przypadku uszanować takie orzeczenie Trybunału i zastosować rzeczony akt. Jeżeli jednak sąd krajowy uzna, że istnieją inne powody nieważności aktu niż te, które zostały wskazane w pytaniu prejudycjalnym, może on wszcząć nową procedurę prejudycjalną i zakwestionować ważność tegoż aktu, opierając się na takich nowych argumentach. W takiej sytuacji sąd krajowy nie zastosuje pierwotnego wyroku ETS, lecz będzie czekał na nową ocenę w przedmiocie ważności. Również wtedy, gdy ETS stwierdzi nieważność aktu, jego wyrok wiąże sąd krajowy, który ma obowiązek powstrzymać się od stosowania zaskarżonego aktu w sporze głównym. Podobnie jak wyrok w przedmiocie wykładni, wyrok ETS w sprawie oceny ważności aktu wiąże wszystkie sądy krajowe, które orzekają w kwestii środków prawnych w tym sporze.

Od wyniku tej oceny zależy wpływ wyroku na ocenę ważności aktów dokonywaną przez inne sądy. Jeżeli ETS uzna zaskarżony akt za ważny, wyrok taki nie wiąże innych sądów krajowych, które mogą ponownie zakwestionować ważność tego aktu. Jeśli zaś chodzi o skutek *erga omnes* wyroku stwierdzającego nieważność aktu, ETS wyraźnie stwierdził, że inne sądy krajowe muszą uznać ten akt za nieważny¹¹³.

W przedmiocie skutku czasowego wyroków odpowiadających na pytanie prejudycjalne zasadą jest, że mają one moc wsteczną. W niektórych jednak przypadkach ETS może ograniczyć wsteczny skutek swoich wyroków, jeżeli ich zastosowanie *ex tunc* byłoby niezgodne z zasadą pewności prawa.

2.4. Cel i znaczenie procedury prejudycjalnej

Procedura prejudycjalna ma podwójny cel: „zapewnić jak największą jednolitość stosowania prawa wspólnotowego oraz zapewnić w tym celu skuteczną współpracę pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi”¹¹⁴. Procedura ta przyczynia

¹¹³ Sprawa C-66/80, pkt 13.

¹¹⁴ Sprawa C-221/88, pkt 13.

się do jednolitej wykładni i jednolitego stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich i do ustanowienia współpracy sądowej oraz bezpośredniej i stałej platformy komunikacji pomiędzy ETS a sądami krajowymi.

Traktaty założycielskie nie przyznały ETS nadrzędnej pozycji w stosunku do sądów krajowych; zamiast tego ich wzajemne relacje opierają się na współpracy. Choć formalnie między ETS a sądami krajowymi nie ma relacji hierarchicznej, wydanie orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego *de facto* stawia Trybunał w Luksemburgu w pozycji głównej instytucji decyzyjnej w kwestiach związanych ze stosowaniem prawa UE¹¹⁵.

Partnerskie relacje ETS i sądów krajowych nie oznaczają jednak, że sądy państw członkowskich mają całkowitą swobodę działania. Jak wskazano powyżej, sądy krajowe mają obowiązek skierować pytanie prejudycjalne zawsze wtedy, gdy zachodzi taka potrzeba, i muszą uszanować odpowiedź, którą otrzymały od ETS. Mimo tej partnerskiej relacji można odnieść wrażenie, że we wzajemnej komunikacji sądy krajowe – świadomie lub nie – często działają „na korzyść” ETS, a „przeciwko” prawu krajowemu¹¹⁶.

Art. 267 uprawnia ETS do oceny wewnętrznej zgodności aktów unijnych (głównie zgodności prawa wtórnego z traktatami założycielskimi), przy czym nie nadaje mu właściwości do oceny ważności krajowych aktów prawnych. Trybunał często jednak potwierdzał (nie)zgodność krajowych aktów prawnych z prawem unijnym, a zatem pośrednio zajmował stanowisko w sprawie ich ważności, przynajmniej w zakresie, w jakim są sprzeczne z wymogami prawa unijnego¹¹⁷.

ETS wykorzystywał procedurę pytań prejudycjalnych jako narzędzie do pogłębiania integracji europejskiej i konstytucjonalizacji traktatów założycielskich. Istnieje powszechna zgoda co do tego, że procedura pytań prejudycjalnych miała podstawowe znaczenie dla rozwoju prawa WE/UE¹¹⁸. W procedurze

¹¹⁵ Radivojević, Knežević-Predić, *op. cit.*, s. 181.

¹¹⁶ N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2007, s. 815.

¹¹⁷ T. Moorhead, *The Legal Order of the European Union: The Institutional Role of the Court of Justice*, New York-London, 2014, s. 95; T. Horsley, *The Court of Justice of the European Union as an Institutional Actor – Judicial Lawmaking and its Limits*, Cambridge, 2018, s. 125.

¹¹⁸ A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, *Evropski sud pravde*, Beograd, 2006, s. 63.

tej rozstrzygane były bowiem najważniejsze sprawy ETS. W ramach procedury pytań prejudycjalnych Trybunał ustanowił niektóre z zasad, na których opiera się dzisiejsze prawo UE, takie jak skutek bezpośredni, pierwszeństwo prawa UE oraz odpowiedzialność państw za szkody wyrządzone jednostce w wyniku naruszenia prawa UE przez to państwo. Z tego właśnie względu niektórzy uważają procedury pytań prejudycjalnych za „perłę w koronie” Trybunału¹¹⁹, *par excellence* instrument integracji¹²⁰, będące najpotężniejszym narzędziem w rękach ETS, dzięki któremu prawo unijne może przenikać do systemu prawnego państw członkowskich¹²¹. Z drugiej strony pytania prejudycjalne spotykały się z krytyką, gdyż, jak twierdzą niektórzy, dopuściły one do nadmiernego aktywizmu sędziowskiego ze strony ETS, co doprowadziło do ustanowienia sędziokracji w systemie prawnym Unii¹²².

Większość spraw przed ETS nadal rozstrzygana jest w procedurze prejudycjalnej. Przykładowo, w pięcioletnim okresie od 2017 do 2021 r. 67,66% spraw wszczęto na podstawie art. 267 TFUE¹²³.

3. Środki służące ETS do budowania federalizmu w ramach WE/UE

Do najważniejszych instrumentów wykorzystywanych przez ETS w celu wzmocnienia władzy centralnej w WE/UE należą: ustanowienie zasad bezpośredniego stosowania (bezpośredniego skutku) i pierwszeństwa prawa WE/UE, opracowanie zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody poniesione przez jednostki w wyniku naruszenia prawa WE/UE przez to państwo, uznanie uprawnień dorozumianych WE/UE oraz instytucjonalizacja praw człowieka w WE/UE.

¹¹⁹ P. Craig, G. Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Fifth edition, Oxford-New York, 2011, s. 442.

¹²⁰ J.P. Jacqué, J. Weiler, *On the Road to European Union – A New Judicial Architecture: An Agenda for Intergovernmental Conference*, Common Market Law Review, 1990, Vol. 27, No. 2, s. 189.

¹²¹ T. Hartley, *Osnovi prava Evropske Zajednice*, Beograd, 1998, s. 58.

¹²² Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo, 2012, s. 446.

¹²³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sprawozdanie roczne za 2021 r. – Działalność sądowa, Luksemburg, 2022, s. 231.

3.1. Ustanowienie zasady bezpośredniego stosowania (bezpośredniego skutku) i zasady pierwszeństwa prawa WE/UE

Traktat Rzymski milczał w sprawie relacji między prawem EWG a prawem wewnętrznym państw członkowskich. Nie miał on zapisów, które rozstrzygałyby, czy podmioty prywatne mogą bezpośrednio powoływać się na prawo wspólnotowe przed organami krajowymi, a jeśli mogą, to jak należy postępować, gdy przepis krajowy jest sprzeczny z bezpośrednio stosowaną wspólnotową normą prawną. Wychodząc od celu i ducha Traktatu EWG, ETS udzielił odpowiedzi na oba te pytania, istotnie odbiegając od uprzednich rozwiązań, opierających się na prawie publicznym międzynarodowym.

3.1.1. Zasada bezpośredniego stosowania

Zasada bezpośredniego stosowania stanowiła istotny instrument wykorzystywany przez ETS, aby wzmocnić proces integracji europejskiej. Jej źródłem jest federalistyczna koncepcja WE/UE, a u jej podstaw leży dążenie ETS do maksymalizacji skuteczności prawa europejskiego i walki z bezkompromisowym podejściem państw członkowskich w tej kwestii¹²⁴.

ETS ustanowił zasadę bezpośredniego stosowania w przełomowej sprawie *Van Gend en Loos*¹²⁵. W sprawie tej holenderska spółka zajmująca się przywozem towarów zakwestionowała podwyższenie przez władze krajowe cła przywozowego na produkt, który importowała z Niemiec. Gdy otrzymała zawiadomienie od holenderskiego urzędu celnego, że musi zapłacić wyższą kwotę cła, spółka *Van Gend en Loos* zwróciła się do holenderskiej Komisji Celnej, wskazując, że podwyższenie cła na przywóz towarów z innego państwa członkowskiego EWG jest sprzeczne z art. 12 Traktatu EWG, który zabraniał podwyższania tego cła.

Ponieważ było to pytanie z dziedziny prawa wspólnotowego, Komisja Celną zwróciła się do ETS, prosząc go o odpowiedź na pytanie: „Czy art. 12 traktatu EWG jest skuteczny w stosunkach

¹²⁴ R. Scarborough, *Directives and the Doctrine of Direct Effect: A Critique of *Mashall v. Southampton Area Health Authority**, University of Chicago Legal Forum, Vol. 1992, No. 1, s. 321.

¹²⁵ Sprawa 26/62.

wewnętrznych, to znaczy czy podmiotom prawa przysługują, na podstawie tego postanowienia, uprawnienia podlegające ochronie sądowej?”. W postępowaniu prejudycjalnym wzięły udział Holandia, Niemcy, Belgia i Komisja EWG, argumentując, że Traktat Rzymski nie różni się w żaden sposób od innych traktatów międzynarodowych i że Trybunał powinien odpowiedzieć na pytanie w tym duchu.

ETS podkreślił, że ocena, czy skutek traktatu założycielskiego wywołują skutki dla poszczególnych podmiotów, wymaga wzięcia pod uwagę ducha, systematyki i brzmienia Traktatu. Ponieważ celem Traktatu Rzymskiego było utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie jest ważne dla wszystkich zainteresowanych stron Wspólnoty, Traktat ten jest czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw. ETS przypomniał ponadto, że preambuła Traktatu odwołuje się nie tylko do rządów państw członkowskich, ale także do narodów tych państw, a ustanowienie organów EWG wpływa nie tylko na państwa członkowskie, ale także na ich obywateli. Wynika z tego, że prawo wspólnotowe stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły swoje prawa suwerenne, a podmiotami tego porządku prawnego są nie tylko państwa, ale także ich obywatele. Prawo wspólnotowe nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień¹²⁶.

Wychodząc z tych przesłanek, ETS skupił się w szczególności na art. 12 Traktatu i stwierdził, że bez wątpienia wywołuje on skutki bezpośrednio w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompetencji podmiotami prawa oraz, że podmioty te mogą odwołać się do sądów krajowych, aby uzyskać ochronę praw gwarantowanych przez ten artykuł¹²⁷. W ten sposób ETS uznał bezpośrednio stosowanie postanowień traktatów założycielskich w stosunkach między jednostkami a organami państwowymi (skutek bezpośredni wertykalny). ETS zatrzymał się jednak w tym miejscu i nie odpowiedział, czy taki bezpośrednio stosowany przepis

¹²⁶ Sprawa 26/62, s. 12.

¹²⁷ Kilka lat później ETS wyraźnie stwierdził, że inne postanowienia traktatów założycielskich również mogą wywoływać skutek bezpośredni wertykalny (Sprawa 57/65).

będzie miał pierwszeństwo przed sprzecznym z nim przepisem krajowym, ponieważ w tym przypadku nie było to konieczne, skoro konstytucja holenderska uznawała już pierwszeństwo norm międzynarodowych.

Z tego powodu, jak stwierdził ETS, jednostki są podmiotami prawa wspólnotowego, a co za tym idzie, przysługują im bezpośrednio uprawnienia wynikające z tego porządku prawnego i mogą liczyć na ochronę tych praw przez sądy krajowe. Tym samym, skuteczność prawa unijnego w państwach członkowskich nie zależy w żaden sposób od ich przepisów rangi konstytucyjnej, czy jakichkolwiek innych, jak to ma miejsce w przypadku zwykłego prawa międzynarodowego. Wręcz przeciwnie, ETS przyznał jednostkom pozycję analogiczną do obywateli państw federalnych – mogą one bowiem powołać się na prawo centralne przed sądami państw członkowskich i uzyskać ochronę bez ingerencji jednostek federalnych.

Na skutek zasady „bezpośredniego stosowania” większość przepisów materialnych Traktatu EWG, które pierwotnie adresowane były do państw członkowskich, przekonwertowano w reguły, na które osoby prawne i fizyczne mogą się powoływać przed sądami krajowymi¹²⁸, decentralizując tym samym stosowanie prawa WE/UE. Zasada ta pozwala bowiem osobom prawnym i fizycznym na bezpośrednie odwołanie się do prawa WE/UE, przez co prawo to staje się prawem krajowym, co z kolei prowadzi do osłabienia suwerenności państw członkowskich i wzmocnienia władzy WE/UE.

Głównym *ratio* omawianej zasady jest wzmocnienie skuteczności i jednolitego stosowania prawa WE/UE oraz stworzenie jednorodnego porządku prawnego, w którym wszyscy uczestnicy rynku mają takie same prawa i obowiązki¹²⁹. Zasada bezpośredniego skutku ma na celu zapewnić, żeby podmioty prywatne mogły być podmiotami prawa wspólnotowego, bez pośredniej roli państw członkowskich¹³⁰. Mimo że wprowadzenie zasady bezpośredniego stosowania miało daleko idące konsekwencje dla krajowych systemów prawnych,

¹²⁸ E. Stein, *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, *American Journal of International Law*, 1981, Vol. 75, No. 1, s. 10.

¹²⁹ A. Reinisch, *Essential Questions in EU Law*, Cambridge, 2009, s. 52.

¹³⁰ *Commission of the European Communities, Thirty years of Community law*, Brussels-Luxembourg, 1981, s. 134.

nie wywołało wtedy większego sprzeciwu ze strony państw członkowskich.

Po tym, jak ETS ustanowił skutek bezpośredni wertykalny w sprawie *Van Gend en Loos*, musiało upłynąć trzynaście lat, aby zasadę bezpośredniego stosowania traktatów założycielskich rozszerzono na relacje między podmiotami prywatnymi (skutek bezpośredni horyzontalny). W sprawie *Defrenne* sąd belgijski zwrócił się do ETS o rozstrzygnięcie, czy art. 119 Traktatu Rzymskiego ma skutek bezpośredni w stosunkach między dwoma podmiotami prywatnymi¹³¹. Tłem dla tego pytania był spór przed sądem brukselskim dotyczący pani *Defrenne*, która otrzymywała niższe wynagrodzenie jako stewardesa w belgijskich prywatnych liniach lotniczych SABENA niż jej koledzy płci męskiej, którzy wykonywali tę samą pracę. Z tego względu sąd belgijski zwrócił się do ETS o rozstrzygnięcie, czy pani *Defrenne* może powołać się na art. 119 Traktatu EWG, który zakazuje dyskryminacji zatrudnionych mężczyzn i kobiet w kwestii wynagrodzeń. ETS stwierdził, że „zakaz dyskryminacji pracowników ze względu na płeć obowiązuje nie tylko wobec władz publicznych, lecz dotyczy także wszelkich układów regulujących w sposób zbiorowy pracę najemną, a także umów między osobami fizycznymi czy prawnymi” (pkt 39), jednoznacznie stwierdzając, że przepis ten stosuje się bezpośrednio również w relacjach między poszczególnymi podmiotami.

W sprawie *Grad* ETS ogólnie zwrócił uwagę, że poza traktatami założycielskimi wszystkie akty wtórne przyjęte przez instytucje EWG mogą mieć skutek bezpośredni wertykalny, *explicite* przyznając, że decyzje skierowane do państw członkowskich stosowane będą bezpośrednio¹³². Niedługo potem Trybunał potwierdził skutek bezpośredni wertykalny rozporządzeń, wyjaśniając, że rozporządzenie ze względu na jego „charakter i cel w ramach systemu źródeł prawa wspólnotowego (...) ma skutek bezpośredni i jako takie jest zdolne do tworzenia praw indywidualnych, które sądy krajowe muszą chronić”¹³³. Horyzontalny skutek bezpośredni rozporządzeń został potwierdzony w sprawie *Muñoz* na początku XXI wieku¹³⁴.

¹³¹ Sprawa 43/75.

¹³² Sprawa 9/70, pkt 5.

¹³³ Sprawa 93/71, pkt 5.

¹³⁴ Sprawa C-253/00, pkt 30.

Kwestia bezpośredniego stosowania dyrektyw była dość kontrowersyjna, przede wszystkim dlatego, że dyrektywy były adresowane do państw członkowskich, a w przeciwieństwie do rozporządzeń, traktaty założycielskie nigdzie nie mówiły, że dyrektywy mają być stosowane bezpośrednio. Jak już wspominałem, ETS po raz pierwszy w sprawie Grad wskazał, że dyrektywy, jako rodzaj aktów prawa wtórnego, mogą mieć skutek bezpośredni, co też powtórzył w sprawie SACE¹³⁵. W sposób wyraźny zasada bezpośredniego stosowania dyrektyw została ustanowiona w sprawie Van Duyn¹³⁶. Pani Van Duyn, obywatelka holenderska, chciała wjechać do Wielkiej Brytanii, aby podjąć pracę w charakterze sekretarki w kolegium Kościoła scjentologicznego. Urzędnicy imigracyjni na lotnisku w Londynie nie zezwolili jej jednak na wjazd, ponieważ władze brytyjskie uznały Kościół scjentologiczny za społecznie szkodliwy i niebezpieczny dla porządku publicznego. Van Duyn uznała, że odmowa wjazdu na terytorium Wielkiej Brytanii w celu podjęcia zatrudnienia stanowiła naruszenie art. 48 Traktatu EWG o swobodnym przepływie pracowników oraz dyrektywy 64/221, która reguluje ograniczenie swobody przepływu pracowników. Stwierdziwszy, że art. 48 Traktatu stosowany jest bezpośrednio, ETS zaczął rozważać, czy dyrektywa również może mieć taki skutek. Wychodząc od zasady skuteczności prawa EWG, Trybunał doszedł do wniosku, że przedmiotowa dyrektywa „stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą się one powoływać przed sądem w państwach członkowskich i które podlegają ochronie tych sądów”, uznając ją tym samym, że ma ona skutek bezpośredni horyzontalny (pkt 15). Na mocy tego orzeczenia ETS ograniczył korzyści, jakie państwa członkowskie mogą czerpać z nieprzestrzegania dyrektyw, wzmacniając tym samym „federalny” zasięg uprawnień prawodawczych WE/UE¹³⁷.

Trybunał nie posunął się jednak tak daleko, żeby uznać prawo osób prawnych i fizycznych w ich wzajemnych relacjach do powoływania się przed sądami krajowymi na przepisy dyrektywy,

¹³⁵ Sprawa 33/70.

¹³⁶ Sprawa 41/74.

¹³⁷ F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*, [w:] R.O. Keohane, S. Hoffmann (red.), *The New European Community Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder–San Francisco–Oxford, 1991, s. 182.

która nie została wdrożona. Żeby zrekompensować brak bezpośredniego skutku horyzontalnego dyrektywy, ETS opracował doktrynę „odpowiedzialności państwa” (doktryna Francovich), zgodnie z którą państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność, jeśli jednostka poniosła szkodę w sytuacji, gdy państwo nie wdrożyło dyrektywy w sposób prawidłowy i w odpowiednim czasie¹³⁸.

Poza wymienionymi aktami ETS uznał również bezpośrednią skuteczność postanowień Karty Praw Podstawowych UE, o ile postanowienia te spełniają powyższe kryteria¹³⁹. Uznał również bezpośrednią skuteczność zasad ogólnych prawa WE/UE¹⁴⁰.

3.1.2. Zasada pierwszeństwa

Bezpośrednie stosowanie nie jest jedyną zasadą ustanowioną przez ETS w zakresie relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym. ETS nie tylko wyjaśnił w pierwszych latach istnienia EWG, w jaki sposób prawo wspólnotowe funkcjonuje w systemach prawnych państw członkowskich, ale udzielił również odpowiedzi na pytanie, które prawo należy stosować, jeśli przepis krajowy i przepis prawa europejskiego odmiennie regulują tę samą kwestię.

Działalność ETS w tym zakresie była niezbędna, jako że Traktat Rzymski nie przewidywał „klauzuli pierwszeństwa”, która jednoznacznie określałaby, które prawo należy stosować w przypadku konfliktu między prawem krajowym a prawem EWG. Nawet późniejsze traktaty założycielskie nie zawierały takiego zapisu, z wyjątkiem Konstytucji UE, która nigdy nie weszła w życie. Milczenie traktatów założycielskich w tym zakresie otworzyło drogę dla ETS do wykorzystania wykładni systemowej i celowościowej, aby na podstawie celu i ducha traktatów wyprowadzić zasadę pierwszeństwa prawa EWG¹⁴¹.

Zaledwie rok po wyroku w sprawie van Gend, ETS w sprawie Costa przeciwko ENEL¹⁴² zajął się pozostałym aspektem relacji

¹³⁸ S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Hampshire, 2011, s. 84.

¹³⁹ Cases C-650/13; C-617/10.

¹⁴⁰ Cases C-144/04; C-555/07; C-441/14.

¹⁴¹ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009, s. 153.

¹⁴² Sprawa 6/64.

między prawem EWG a prawem krajowym. Postępowanie w tej sprawie wszczęte zostało na podstawie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd w Mediolanie, który stał przed dylematem, jak postąpić w sytuacji, gdy między prawem krajowym i prawem wspólnotowym istnieje sprzeczność. Sąd mediolański rozpatrywał sprawę zainicjowaną przez pana Costę, który twierdził, że został pokrzywdzony przez działania władz włoskich. Costa był mianowicie udziałowcem prywatnej spółki Edison Volta, którą rząd włoski znacjonalizował zgodnie z ustawą przyjętą w 1962 r., a także miał dług za energię elektryczną opiewający na zaledwie 3 dolary wobec spółki ENEL, która powstała w wyniku nacjonalizacji produkcji i dystrybucji energii elektrycznej. Costa nie chciał spłacić tego długu, przy czym pozwał spółkę ENEL, twierdząc, że nacjonalizacja została przeprowadzona niezgodnie z licznymi przepisami Traktatu EWG. Ponieważ podniesiony został problem zastosowania prawa EWG, sąd w Mediolanie zawiesił swoje postępowanie i skierował pytanie prejudycjalne do ETS w trybie art. 177 Traktatu EWG. Ponadto sąd w Mediolanie zwrócił się do włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ pan Costa uznał, że wspomniana nacjonalizacja jest sprzeczna również z Konstytucją Włoch.

Rząd włoski twierdził, że wniosek sądu w Mediolanie skierowany do ETS powinien zostać odrzucony, ponieważ zgodnie z tym wnioskiem Trybunał Luksemburski musiałby orzec, czy prawo włoskie jest zgodne z traktatem założycielskim. Rząd uznał, że spór należy wyłącznie do domeny prawa krajowego, nie zaś wspólnotowego, i że tylko włoski sąd konstytucyjny może go rozstrzygnąć. W związku z tym we włoskim systemie prawnym sądy krajowe nie stosują umów międzynarodowych, lecz ustawy krajowe, które wprowadzają te umowy do krajowego porządku prawnego. Biorąc to pod uwagę, kwestia ta dotyczy nie tyle niezgodności między prawem krajowym a umową międzynarodową, lecz sprzeczności między dwoma ustawami krajowymi, w którym to przypadku sprawę tę powinien rozstrzygnąć włoski sąd konstytucyjny.

Włoski Trybunał Konstytucyjny uznał, że pierwszeństwo należy przyznać krajowemu prawu włoskiemu. Trybunał wyszedł z założenia, że Traktat EWG ma we włoskim systemie prawnym status zwykłej ustawy i – opierając się na tradycyjnej zasadzie *lex posterior derogat legi priori* – dał prymat późniejszej ustawie

o nacjonalizacji¹⁴³. Na podstawie tego widać, że Trybunał Konstytucyjny w pełni przyjął dualistyczne podejście i logikę prawa międzynarodowego.

ETS orzekł zupełnie inaczej. Stwierdził przede wszystkim, że to on jest właściwy, a nie włoski Trybunał Konstytucyjny, do rozstrzygnięcia tej sprawy i odmówił tym samym sądom krajowym prawa podejmowania decyzji w kwestii hierarchicznej relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym. Konkluzje co do istoty były diametralnie odmienne, zważywszy, że w opinii ETS we wspomnianym przypadku pierwszeństwo musi mieć prawo EWG, nie zaś prawo krajowe.

Swoją argumentację Trybunał rozpoczął od tego, że Traktat o EWG nie jest zwykłą umową międzynarodową, ale raczej traktatem, który ustanowił „własny system prawny”, „który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich po jego wejściu w życie i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych części systemów prawnych państw członkowskich i który ich sądy są zobowiązane stosować”¹⁴⁴. ETS stwierdził dalej, że ustanawiając Wspólnotę, państwa ograniczyły swoje suwerenne prawa i w ten sposób stworzyły system prawa mający zastosowanie do nich samych oraz do pochodzących z nich jednostek. Prawa wynikające z Traktatu EWG, ze względu na jego szczególną naturę, nie mogą być przeciwstawione wewnętrznemu aktowi prawnemu, gdyż oznaczałoby utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty (s. 594). Ze względu zarówno na brzmienie, jak ducha Traktatu, państwa nie mogą uznawać pierwszeństwa później przyjętych wewnętrznych środków prawnych przed porządkiem prawnym EWG (s. 593-594). Tym samym ETS jednoznacznie stwierdził, że prawo wspólnotowe ma zawsze pierwszeństwo przed prawem krajowym; pośrednio można by wyciągnąć wniosek, że dotyczy to również innych wewnętrznych aktów prawnych, w tym konstytucji¹⁴⁵.

Jak widać, ETS oparł zasadę pierwszeństwa na autonomicznym charakterze prawa EWG, przeniesieniu kompetencji państw członkowskich na poziom EWG oraz trwałym ograniczeniu

¹⁴³ E. Stein, *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*, *American Journal of International Law*, 1981, Vol. 75, No. 1, s. 11.

¹⁴⁴ Sprawa 6/64, s. 593.

¹⁴⁵ E. Stein, *op. cit.*, s. 11.

suwerenności państw w pewnych dziedzinach, a samo istnienie powyższej zasady uzasadniał poprzez odwołanie do spójności, jednolitości stosowania i skuteczności prawa wspólnotowego¹⁴⁶. Wynika z tego, że zasada *effet utile* odegrała kluczową rolę w ustanowieniu nadrzędności prawa EWG.

W późniejszym czasie ETS dalej rozwijał zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. W sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* ETS wyraźnie zajął stanowisko w kwestii relacji między prawem wspólnotowym a konstytucją krajową, stwierdzając, że „prawo wynikające z Traktatu (...) nie może (...) być uchylone przez przepisy prawa krajowego (...) na ważność aktu wspólnotowego lub jego skutek w państwie członkowskim nie mogą wpływać zarzuty, że jest on sprzeczny z prawami podstawowymi sformułowanymi w konstytucji tego państwa lub z zasadami krajowej struktury konstytucyjnej”¹⁴⁷. Trybunał Luksemburski powtórzył swoje stanowisko w przedmiocie relacji między prawem WE/UE a konstytucją krajową w kilku późniejszych orzeczeniach, spośród których na szczególną uwagę zasługuje to w sprawie C-824/18, gdzie stwierdził, że „skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. (...) jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii” (pkt 148).

Prymat nad prawem krajowym mają nie tylko postanowienia traktatów założycielskich, ale także przepisy aktów prawa wtórnego (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji). Zasada pierwszeństwa musi być respektowana przez wszystkie organy państw członkowskich, nawet instytucje, które zgodnie z konstytucją krajową są niezależne od rządu¹⁴⁸. ETS opowiedział się za zasadą nadrzędności absolutnej: „całość prawa wspólnotowego ma pierwszeństwo przed całością prawa krajowego”¹⁴⁹. Jak zauważył

¹⁴⁶ M. Claes, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, [w:] A. Arnulf, D. Chambers (red.), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, s. 181.

¹⁴⁷ Sprawa 11/70, pkt 3.

¹⁴⁸ Sprawa 77/69, pkt 15.

¹⁴⁹ Commission of the European Communities, *op. cit.*, s. 113.

Weatherill, być może ironicznie, „nawet najmniej istotny element technicznego aktu wspólnotowego plasuje się wyżej niż najbardziej poważane normy konstytucyjne”¹⁵⁰.

Tym samym, jeśli chodzi o stosunek między prawem centralnym a prawem podmiotów składowych, EWG została całkowicie zrównana z silnymi federacjami. Sądy państw członkowskich w praktyce akceptowały zasadę absolutnej nadrzędności, w związku z czym nie stosowały krajowych aktów prawnych, które byłyby sprzeczne z prawem WE/UE, w tym aktów o randze konstytucyjnej. Niemniej jednak niektóre państwa kwestionowały i nadal kwestionują zasadę supremacji absolutnej¹⁵¹, dążąc do ustanowienia supremacji względnej, zgodnie z którą pewne segmenty prawa krajowego (przede wszystkim o randze konstytucyjnej) pozostawałyby poza zasięgiem prymatu prawa europejskiego. Ogólnie ujmując, państwa te akceptują prymat prawa WE/UE, ale nalegają na jego ograniczenie w celu ochrony swoich wartości konstytucyjnych.

ETS nigdy jednak nie zaakceptował tej koncepcji i zawsze odmawiał oceny zgodności aktów WE/UE z konstytucjami krajowymi¹⁵². Zajął nawet stanowisko, że państwa członkowskie nie mogą stosować wyższego standardu ochrony praw człowieka niż ten, który wynika z prawa UE, jeśli te wyższe standardy krajowe, nawet jeśli ustanowione zostały na poziomie konstytucyjnym, podważają pierwszeństwo prawa UE¹⁵³.

Zasada pierwszeństwa prawa WE/UE nakłada na organy krajowe obowiązek stosowania przepisu prawa WE/UE

¹⁵⁰ S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, Oxford, 1995, s. 106.

¹⁵¹ Można tu wymienić Polskę, której Trybunał Konstytucyjny w 2021 r. orzekł, że niektóre artykuły Traktatu Lizbońskiego są niezgodne z polską Konstytucją (sprawa P 7/20, 14 lipca 2021 r.; sprawa K 3/21, 7 października 2021 r.).

¹⁵² Połączone sprawy 36, 37, 38-59 i 40/59, s. 438.

¹⁵³ Odpowiadając na pytanie prejudycjalne postawione przez hiszpański Trybunał Konstytucyjny, Wielka Izba stwierdziła, że stosowanie dodatkowych, surowszych warunków przewidzianych przez prawo hiszpańskie dla wykonania wyroku orzeczonego zaocznie, które to warunki nie istnieją w prawie unijnym, jest niedopuszczalne. Zastosowanie tego rodzaju dodatkowych warunków nie może być uzasadnione nawet tym, że sąd krajowy chce się na nie powołać, aby nie ograniczać praw człowieka zagwarantowanych przez hiszpańską konstytucję. Podważałoby to bowiem zasadę pierwszeństwa prawa UE, która jest istotną cechą porządku prawnego Unii, co nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium państw członkowskich (sprawa C-399/11, pkt 56-59).

w przypadku kolizji między przepisem krajowym a przepisem prawa europejskiego, co rodzi pytanie o zakres obowiązywania tej zasady w porządku prawnym państw członkowskich. Prowadzi to do powstania praktycznego problemu, gdyż sądy krajowe stały przed dylematem, jak postąpić w przypadku, gdy ETS stwierdzi niezgodność między przepisem krajowym a europejskim: czy należy natychmiast zaprzestać stosowania przepisu krajowego czy może poczekać na decyzję sądu krajowego (konstytucyjnego) w przedmiocie nieważności, a w międzyczasie stosować rzeczony przepis krajowy. ETS po raz pierwszy udzielił odpowiedzi na to pytanie w sprawie *Simmenthal*, kiedy wskazał, że zgodnie z zasadą skuteczności „każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma obowiązek stosować w całości prawo wspólnotowe (...) i [odmówić] zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak późniejszego od normy wspólnotowej”¹⁵⁴. ETS dodał również, że sąd krajowy zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm prawa europejskiego, „nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym”¹⁵⁵.

Trybunał Luksemburski podał dodatkowe wyjaśnienia w kwestii skutków zasady pierwszeństwa w swoim orzeczeniu z 1998 r. w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne. W rzeczonyj sprawie Komisja dowodziła, że każdy przepis krajowy sprzeczny z prawem UE należy traktować jako nieistniejący i nieważny. ETS nie przyjął jednak aż tak skrajnego stanowiska Komisji, lecz stwierdził, że sądy krajowe mają jedynie obowiązek odmówienia stosowania normy krajowej, która jest sprzeczna z prawem UE¹⁵⁶. Gdy przepis krajowy jest niezgodny z prawem UE, zasada pierwszeństwa nie sprawia, że przepis ten przestaje istnieć lub jest nieważny, lecz jedynie nie ma zastosowania.

ETS ponownie zastosował wykładnię, która doprowadziła do federalizacji stosunków między władzami centralnymi

¹⁵⁴ Sprawa 106/77, pkt 21.

¹⁵⁵ Sprawa 106/77, pkt 24.

¹⁵⁶ Połączone sprawy C-10/97 to C-22/97, pkt 21.

a krajowymi. Trybunał uznał, że jego orzeczenie było wystarczające, aby wyłączyć stosowanie przepisu krajowego, nie wymagając żadnej dodatkowej interwencji ze strony krajowych sądów najwyższych, które oceniają zgodność z konstytucją i prawem na poziomie wewnętrznym. ETS nie poszedł jednak tak daleko, by przywłaszczyć sobie prawo do formalnego unieważniania krajowych aktów prawnych, które są sprzeczne z prawem WE/UE.

3.2. Rozwój doktryny „odpowiedzialności państwa” (doktryna Francovich)

Traktat Rzymski nie regulował w sposób wyraźny i szczegółowy odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone osobom fizycznym; tym samym kwestia ta nadal pozostawała w domenie prawa krajowego. Nawet późniejsze traktaty założycielskie, w tym obecny Traktat Lizboński, nie przyniosły żadnych zmian w tym zakresie. ETS przez długi czas podkreślał, że „celem [traktatów założycielskich] nie było jednak wprowadzanie innych środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa wspólnotowego niż środki przewidziane w prawie krajowym”¹⁵⁷. Z tego względu, aby zapewnić poszanowanie zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, nie wprowadzono żadnych specjalnych, „europejskich” środków prawnych, lecz zamierzano rozszerzyć zakres istniejących krajowych środków prawnych w taki sposób, żeby objęły one również naruszenia prawa wspólnotowego.

Jednak na początku lat 90. XX wieku ETS dokonał w tym zakresie przewrotu kopernikańskiego, wprowadzając „europejski” środek prawny, który nakłada na państwo członkowskie obowiązek zrekompensowania jednostce szkody spowodowanej naruszeniem przez to państwo uprawnień wspólnotowych. Przewrót ten nastąpił w sprawie Francovich, w której Trybunał wydał orzeczenie nakładające nowy rodzaj odpowiedzialności na państwa członkowskie¹⁵⁸. Tłem dla tej sprawy było niewykonanie przez Włochy Dyrektywy Rady 80/987, która zobowiązywała państwa do powołania „instytucji udzielających gwarancji” mających zapewnić, że pracownicy otrzymają zaległe

¹⁵⁷ Sprawa 158/80, pkt 44.

¹⁵⁸ Połączone sprawy C-6/90 i C-9/90.

wynagrodzenie w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Zgodnie z art. 11 dyrektywy należało ją wdrożyć w ciągu trzech lat, czego Włochy nie uczyniły.

Grupa pracowników, którzy nie mogli uzyskać wynagrodzenia od swoich pracodawców, pozwała państwo włoskie, żądając od niego wypłaty zaległych wynagrodzeń lub odpowiedniego odszkodowania za niewdrożenie dyrektywy. Sądy włoskie, przed którymi toczyło się to postępowanie, skierowały pytanie prejudycjalne, prosząc ETS o ustosunkowanie się do kwestii, czy jednostka, która poniosła szkodę w wyniku niewdrożenia przez państwo członkowskie dyrektywy 80/987, ma prawo żądać od państwa członkowskiego wypłaty zaległych wynagrodzeń, których wypłatę państwo to powinno było zapewnić lub żądać odszkodowania za brak takiego wdrożenia.

ETS stwierdził po pierwsze, że zgodnie z dyrektywą państwu członkowskiemu przysługuje szeroki zakres uznania w kwestii organizacji, funkcjonowania i finansowania instytucji udzielających gwarancji, tj. że jej przepisy nie są wystarczająco jasne i precyzyjne, w związku z czym dyrektywa nie ma bezpośredniego zastosowania. Trybunał dodał, że skoro instytucje udzielające gwarancji nie zostały powołane przez dyrektywę, zaś obowiązek ich ustanowienia spoczywał na państwach członkowskich, to sam rząd włoski nie można uznać za instytucję udzielającą gwarancji i zapłacić wynagrodzenie w miejsce tej niepowołanej instytucji (pkt 25-26).

Trybunał uznał jednak dalej, że Traktat EWG zawiera ogólną zasadę, zgodnie z którą państwo członkowskie ma obowiązek wypłaty jednostkom odszkodowań za szkody spowodowane naruszeniem prawa wspólnotowego, za które państwo to ponosi odpowiedzialność. Wyjaśniając to stanowisko, ETS odwołał się do swoich wcześniejszych uwag dotyczących „własnego porządku prawnego” Wspólnoty, skuteczności prawa wspólnotowego, podmiotowości jednostek w tym porządku oraz przyznania jednostkom praw na mocy prawa EWG. Wychodząc z obserwacji, że możliwość dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkody jest szczególnie niezbędna w sytuacji, gdy skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od działania tego państwa, w związku z czym jednostki nie mogą, w braku tego działania, powoływać się przed sądami krajowymi na uprawnienia, jakie przyznaje im prawo wspólnotowe. ETS

stwierdził, że „zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane, jest nieodłączną częścią systemu traktatu”¹⁵⁹. Zdaniem ETS obowiązek wypłaty odszkodowań jednostkom przez państwa członkowskie wynika z art. 5 Traktatu Rzymskiego, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie działania o charakterze ogólnym lub jednostkowym, niezbędne w celu wykonania zobowiązań, jakie ciążyą na nich na mocy prawa wspólnotowego, w tym usunięcia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego (par. 36).

W związku z powyższym, na mocy rozumowania ETS, jednostki otrzymały prawo do dochodzenia odszkodowania bezpośrednio na podstawie prawa WE/UE. Trybunał stwierdził, że brak zasady odpowiedzialności państwa prowadziłby do podważenia skuteczności Wspólnoty i osłabienia ochrony praw jednostki (pkt 33). Jak słusznie podsumował Hartley, zasada odpowiedzialności państwa istnieje, ponieważ jej istnienie leży w interesie Wspólnoty¹⁶⁰.

Wprowadzenie zasady odpowiedzialności państwa zapewniło dyrektywom „pośredni skutek horyzontalny”¹⁶¹. Na mocy rozumowania przeprowadzonego w sprawie Francovich ETS zmienił charakter porządku prawnego WE jako systemu ograniczonych kompetencji przypisanych, w szczególności osłabiając pozycję państw członkowskich jako części składowych tego systemu¹⁶².

Podobnie jak w przypadku innych kluczowych decyzji wzmacniających integrację i federalizację WE/UE, ETS, ustanawiając zasadę odpowiedzialności państwa, pominął tekst Traktatu i przeprowadził wykładnię w kontekście „generalnego systemu traktatu i jego podstawowych zasad”¹⁶³, a także oparł się na kilku innych abstrakcyjnych i szerokich kategoriach: naturze Traktatu EWG, potrzebie zachowania skuteczności prawa WE oraz ogólnym obowiązku podjęcia działań w celu wypełnienia zobowiązań z art. 5.

¹⁵⁹ Połączone sprawy C-6/90 i C-9/90, pkt 34-35.

¹⁶⁰ T. Hartley, *op. cit.*, s. 206.

¹⁶¹ N. Misita, *op. cit.*, s. 398.

¹⁶² T. Horsley, *The Court of Justice of the European Union as an Institutional Actor – Judicial Lawmaking and its Limits*, Cambridge, 2018, s. 140-141.

¹⁶³ Połączone sprawy C-6/90 i C-9/90, pkt 30.

Po ustanowieniu zasady odpowiedzialności państwa ETS określił również warunki istnienia tej odpowiedzialności (pkt 40). Ponieważ pierwotny trzyetapowy test nie miał surowych wymogów, biorąc pod uwagę, że każde naruszenie przez państwo członkowskie możliwe do ustalenia prawa na podstawie dyrektywy pociągało za sobą odpowiedzialność tegoż państwa, ETS w późniejszej sprawie zastrzył ten test i ograniczył odpowiedzialność państw jedynie do „wystarczająco poważnych” naruszeń prawa wspólnotowego¹⁶⁴.

W tej samej sprawie ETS wyraźnie stwierdził, że państwo członkowskie odpowiada za naruszenie prawa wspólnotowego niezależnie od tego, który organ państwowy działał lub zaniechał działania (pkt 32). Oznacza to, że państwo jest odpowiedzialne za naruszenia prawa WE/UE popełnione przez którykolwiek z jego organów (ustawodawczy, sądowniczy lub wykonawczy), potwierdzając tym samym uniwersalność odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa wspólnotowego¹⁶⁵. Powyższe stanowisko utorowało ogólną drogę dla odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa wspólnotowego przez jego sądy – po raz pierwszy ten rodzaj odpowiedzialności skonkretyzowała sprawa Köbler. ETS stwierdził wtedy, że Austria może być pociągnięta do odpowiedzialności, ponieważ jej najwyższy sąd administracyjny (*Verwaltungsgerichtshof*), jako sąd ostatniej instancji, nie skierował pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni prawa WE. Trybunał Luksemburski rozpoczął od konstatacji, że zgodnie z ogólnym prawem międzynarodowym państwa ponoszą odpowiedzialność nie tylko za działania swoich organów ustawodawczych i wykonawczych, ale również sądowych, więc odpowiedzialność ta *a fortiori* musi mieć zastosowanie również w prawie WE¹⁶⁶. Biorąc pod uwagę fundamentalną funkcję, jaką ma sądownictwo krajowe w ochronie praw przyznanych jednostkom przez przepisy WE, pełna skuteczność tych przepisów wspólnotowych zostałaby zakwestionowana, gdyby wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki naprawienia szkody wyrządzonej im w związku z naruszeniem prawa

¹⁶⁴ Połączone sprawy C-46/93 i C-48/93, pkt 51, 55.

¹⁶⁵ T. Tridimas, *Judicial Federalism and the European Court of Justice*, [w:] J. Fedtke, B.S. Markesinis (red.), *Patterns of Regionalism and Federalism: Lessons for the UK*, London, 2006, s. 164.

¹⁶⁶ Sprawa C-224/01, pkt 32.

wspólnotowego przez orzeczenie sądu państwa członkowskiego (pkt 33).

3.3. Uznanie uprawnień dorozumianych WE/UE

Kolejnym ważnym narzędziem wykorzystywanym przez ETS do federalizacji WE/UE, czyli wzmocnienia władzy centralnej w tych organizacjach, jest doktryna uprawnień dorozumianych. Opracowana ona została pierwotnie przez Sąd Najwyższy USA, zaś następnie przyjęły ją z otwartymi rękami sądy innych państw federalnych i organizacji międzynarodowych, aby ograniczyć kompetencje jednostek składowych. W WE/UE rozwój uprawnień dorozumianych przebiegał dwutorowo: a) wewnątrz – gdy instytucje centralne mogły podejmować ponadstandardowe działania, których skutki widoczne były wewnątrz Wspólnoty/Unii oraz b) zewnątrz – gdy te ponadstandardowe działania podejmowane były w celu zawarcia umów międzynarodowych.

ETS po raz pierwszy zajął się wewnętrznymi uprawnieniami dorozumianymi już w 1955 r. w sprawie *Fédéchar*¹⁶⁷. Przy tej okazji ETS doszedł do wniosku, że Wysoka Władza, oprócz działań wyraźnie określonych w Traktacie założycielskim, może stosować pewne inne środki, które są niezbędne do osiągnięcia celów zawartych w Traktacie założycielskim. Dzięki temu Wspólnota mogła realizować wymienione w sposób wyraźny uprawnienia, podejmując działania, które nie zostały *explicite* określone. Kilka lat później ETS rozszerzył znaczenie pojęcia wewnętrznych uprawnień domniemanych, wskazując, że uprawnienia te wynikać mogą nie tylko z konkretnego przepisu lub ogólnych celów traktatu założycielskiego, ale także z „ogólnej struktury” tego traktatu¹⁶⁸.

ETS przyjrzał się problemowi uprawnień w postępowaniu dotyczącemu wprowadzania środków tymczasowych w celu ochrony konkurencji. W ramach tego postępowania Trybunał zbadał, czy Komisja może nakładać środki tymczasowe na podstawie Rozporządzenia Rady nr 17 z 1962 r., mimo że rozporządzenie to w ogóle nie wspomina o takiej możliwości.

¹⁶⁷ Sprawa 8/55.

¹⁶⁸ Sprawa 20/59; sprawa 25/59.

Stwierdziwszy, że w dziedzinie ochrony konkurencji istnieją sytuacje, gdy konieczne jest podjęcie tymczasowych środków ochronnych, aby zapobiec nieodwracalnym szkodom dla państw lub innych przedsiębiorstw, ETS stwierdził, że powierzone Komisji obowiązki kontrolne w zakresie ochrony konkurencji „obejmują uprawnienie do wprowadzania środków tymczasowych, które są niezbędne do skutecznego wykonywania jej funkcji, a w szczególności do zapewnienia skuteczności wszelkich decyzji zobowiązujących przedsiębiorstwa do zaprzestania naruszeń stwierdzonych przez Komisję”¹⁶⁹.

ETS rozważał zasadę uprawnień dorozumianych nie tylko w sferze gospodarki, ale też w innych obszarach działalności EWG. W połowie lat 80. XX w. Trybunał przyjrzał się kwestii uprawnień dorozumianych w kontekście polityki imigracyjnej¹⁷⁰. Kilka państw członkowskich stało na stanowisku, że decyzja Komisji 85/381 dotycząca statusu cudzoziemców jest *ultra vires* i zażądało jej unieważnienia. Rozstrzygając ten problem, ETS ponownie podkreślił, że oprócz wyraźnie wymienionych kompetencji, Komisja może mieć również inne uprawnienia, które są niezbędne do wykonywania tych wyraźnie przypisanych kompetencji (pkt 28).

Kolejna sprawa, w której ETS przeanalizował problem wewnętrznych kompetencji dorozumianych, dotyczyła nie sfery gospodarczej, lecz postępowania z zakresu prawa karnego, które w tamtym czasie nie wchodziło w zakres kompetencji KE, lecz należało do trzeciego filaru UE¹⁷¹. Rdzeniem sprawy był spór między Komisją a Radą dotyczący tego, który akt prawny powinien regulować ochronę środowiska w celu harmonizacji krajowego prawa karnego dotyczącego ochrony środowiska. Zdaniem Komisji kwestia ochrony środowiska należała co do zasady do pierwszego filaru i powinna być regulowana dyrektywą, natomiast Rada stwierdziła, że należy wydać decyzję ramową w zakresie trzeciego filaru, ponieważ była to kwestia karna i tak też Rada postąpiła.

Działając w tej sprawie, Wielka Izba stwierdziła po pierwsze, że przepisy prawa karnego materialnego, tak jak zasady procedury karnej nie należą do kompetencji Wspólnoty. Dodała

¹⁶⁹ Sprawa 792/79 R, Order, pkt 14, 18.

¹⁷⁰ Połączone sprawy 281, 283, 284, 285 i 287/85.

¹⁷¹ Sprawa C-176/03.

wszakże, „że gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji stanowi działanie niezbędne dla zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku, to ostatecznie stwierdzenie nie może jednakże powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od wydania przepisów z zakresu prawa karnego państw członkowskich, jakie uzna za konieczne w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm w dziedzinie ochrony środowiska” (pkt 47, 48). W ocenie ETS środki karne z decyzji ramowej Rady przyjęły za główny cel ochronę środowiska i mogły zostać skutecznie przyjęte na podstawie art. 175 Traktatu WE, w związku z czym stwierdził nieważność powyższej decyzji ramowej.

W ten sposób ETS ponownie uznał uprawnienia dorozumiane WE, pozbawiając państwa w Radzie prawa weta, które przyznane im było w trzecim filarze. Zmierzając do pogłębienia i poszerzenia integracji europejskiej, ETS – dzięki zastosowaniu wykładni rozszerzającej – dodatkowo wzmocnił siłę dośrodkową w ramach WE, osłabiając tym samym pozycję państw jako elementów składowych.

Jeśli chodzi o zewnętrzne uprawnienia dorozumiane, zakres swobody ETS był jeszcze większy, ponieważ Traktat WE skupiał się głównie na środkach wewnętrznych i kompetencjach do ich przyjęcia, natomiast zewnętrzne uprawnienia EWG pozostawały praktycznie nieuregulowane^{172, 173}. Zewnętrzne uprawnienia dorozumiane WE/UE są również znacznie lepiej rozpoznane niż ich wewnętrzny odpowiednik.

Pierwszą i najbardziej znaną sprawą w tym zakresie jest sprawa AETR, w której ETS zbadał, czy zawarcie Umowy europejskiej w sprawie transportu drogowego należy do kompetencji EWG, czy do kompetencji państw członkowskich¹⁷⁴. Komisja uznała, że w charakterze negocjatora w przedmiocie zawarcia tej umowy występować powinna EWG, natomiast Rada twierdziła, że negocjacje powinny prowadzić państwa członkowskie.

Rozstrzygając co do istoty sprawy w kwestii sporu między Komisją a Radą, ETS wyszedł z założenia, że w celu ustalenia

¹⁷² M. Hodun, *op. cit.*, s. 145.

¹⁷³ Traktat w sposób wyraźny stanowił jedynie, że EWG może zawierać umowy międzynarodowe w dziedzinie handlu zagranicznego (art. 113) oraz umowy tworzące stowarzyszenie (art. 238).

¹⁷⁴ Sprawa 22/70.

kompetencji EWG do zawierania umów międzynarodowych „należy wziąć pod uwagę zarówno postanowienia materialne traktatu, jak jego systematykę” (pkt 15). Taka kompetencja wynika nie tylko z wyraźnego powierzenia jej w traktacie, lecz może wynikać *implicite* z innych postanowień traktatu założycielskiego lub nawet z aktów prawa wtórnego (pkt 16). ETS wskazał, że „w każdym przypadku gdy w celu wdrożenia wspólnej polityki przewidzianej w traktacie Wspólnota podjęła działania zmierzające do ustanowienia, w jakiegokolwiek formie wspólnych zasad, państwa członkowskie nie mają już prawa, ani indywidualnie, ani nawet wspólnie, zaciągając wobec państw trzecich zobowiązań naruszających te zasady”¹⁷⁵ (pkt 17). Dalej w uzasadnieniu wyroku Trybunał dookreślił te przesłanki w toczącym się przed nim sporze, stwierdzając, że „art. 74 i 75 nie przewidują wprawdzie wprost kompetencji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych, jednakże wejście w życie (...) rozporządzenia Rady nr 543/69 (...) skutkuje nieuchronnie powierzeniem Wspólnocie kompetencji do zawierania z państwami trzecimi wszelkich umów dotyczących dziedzin unormowanych w tym rozporządzeniu” (pkt 28). Podsumowując, ETS stwierdził – zważywszy, że umowa AETR dotyczy dziedziny należącej do zakresu zastosowania rozporządzenia nr 543/69 – iż kompetencja do zawarcia tej umowy należy do Wspólnoty i kompetencja ta wyklucza możliwość istnienia jednocześnie kompetencji państw członkowskich, gdyż zagrażałoby to jednoci wspólnego rynku i jednolitego stosowaniu prawa wspólnotowego (pkt 30, 31).

ETS stanął w związku z tym na stanowisku, że w momencie, gdy wspólna polityka wchodzi w zakres kompetencji KE, organizacja ta nabywa również uprawnienia zewnętrzne w tym zakresie¹⁷⁶. Innymi słowy, uprawnienia wewnętrzne przyznane KE implikują możliwość zawierania przez nią umów międzynarodowych w danym obszarze. Jednocześnie, gdy KE wykorzystwała

¹⁷⁵ Ustalając granice jurysdykcji zewnętrznej EWG i państw członkowskich, ETS dał pierwszeństwo zasadzie *effet utile* w stosunku do literalnej interpretacji Traktatu Rzymskiego; C. Hillion, ERTA, ECHR and Open Skies – Laying the Grounds of the EU System of External Relations, [w:] M. Poirares Maduro, L. Azulai (red.), *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, London, 2010, s. 225.

¹⁷⁶ A. Stefanovic, *Role of the Judiciary in shaping Federations: Cases of the Supreme Court in the United States and the Court of Justice in the European Union*, *Journal of Liberty i International Affairs*, 2017, Vol. 3, Supp. 1, s. 85.

swoje wewnętrzne uprawnienia, przyjmując akty prawne w tej sferze, państwa członkowskie utraciły uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych, co daje KE „nieoczekiwaną kontrolę” w zakresie działań zewnętrznych¹⁷⁷. Tym stanowiskiem ETS zainaugurował „uprawnienia dorozumiane” w działaniach zewnętrznych UE, choć samo to pojęcie nie zostało użyte w wyroku w sprawie AETR.

W sprawie AETR ETS przyjął zasadę paralelizmu, która zakłada, że tam, gdzie EWG ma kompetencje do działania na poziomie wewnętrznym, ma również kompetencje do działania na poziomie zewnętrznym. Niektórzy teoretycy prawa wyrażają tę zasadę w formie paremii łacińskiej: *in foro interno, in foro externo*¹⁷⁸.

Biorąc pod uwagę, że stanowisko ETS wyrażone w wyroku w sprawie AETR nie spotkało się z większym sprzeciwem¹⁷⁹, Trybunał potwierdził zasadę zewnętrznych uprawnień dorozumianych EWG w kilku późniejszych decyzjach, wprowadzając do niej pewne nowe elementy. W sprawie Kramer ETS posłużył się znacznie szerszym sformułowaniem niż w sprawie AETR, wskazując, że przy określaniu kompetencji EWG do sporządzania traktatów „należy uwzględnić cały schemat traktatu”¹⁸⁰. W dalszej części tego samego punktu Trybunał dodatkowo wyjaśnił, że kompetencja Wspólnoty do zaciągania zobowiązań międzynarodowych „wynika nie tylko z wyraźnego powierzenia jej w traktacie, lecz może wynikać również w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatu, Aktu Przystąpienia lub z aktów wydawanych na podstawie tych postanowień przez instytucje Wspólnoty”. Jak widać, w dodatku do traktatów założycielskich i prawa wtórnego, tym razem ETS powiązał kompetencję EWG do zawierania umów międzynarodowych z Traktatem Akcesyjnym Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii z 1973 roku.

¹⁷⁷ M. Chamon, *Implied exclusive powers in the ECJ's post-Lisbon jurisprudence: the continued development of the ERTA doctrine*, *Common Market Law Review*, 2018, Vol. 55, No. 4, s. 1101.

¹⁷⁸ M. Hodun, *op. cit.*, s. 151; J. Klabbers, *Sprawa 22/70, Commission v Council (European Road Transport Agreement)*, *Court of Justice of the EC*, [1971] ECR 263, [w:] C. Ryngaert, I.F. Dekker, R.A. Wessel, J. Wouters (red.), *Judicial Decisions on the Law of International Organizations*, Oxford, 2016, s. 25.

¹⁷⁹ Jest to nieco zaskakujące, ponieważ państwa są bardzo wrażliwe na ograniczenia swoich uprawnień w stosunkach zagranicznych, które postrzegane są za kluczowy aspekt suwerenności.

¹⁸⁰ Połączone sprawy 3, 4 i 6/76, pkt 19/20.

Inna interesująca różnica między wyrokami w sprawach AETR i Kramer przejawia się w fakcie, że ten drugi wyrok posługuje się wyrażeniem „w sposób dorozumiany”. W wyroku w sprawie AETR ETS zaznaczył, że kompetencja EWG do zawierania umów międzynarodowych „wynika nie tylko z wyraźnego powierzenia jej w traktacie (...) lecz może wynikać również z innych postanowień”; z drugiej strony, w sprawie Kramer Trybunał stwierdził, że ta kompetencja „może również wynikać w sposób dorozumiany z innych przepisów”. Ta różnica terminologiczna nie musi mieć istotnego znaczenia, przy czym pokazuje ona wyraźnie, że ETS oparł się na zasadzie uprawnień dorozumianych, aby doprowadzić do rozszerzenia kompetencji traktatowych EWG¹⁸¹.

W kilku opiniach doradczych ETS zajął się kwestią uprawnień dorozumianych UE w przedmiocie zawierania umów międzynarodowych. Pierwsza z nich pochodzi z lat 70. XX w., kiedy to Komisja, zgodnie z ówczesnym art. 228, zwróciła się do ETS o opinię, czy projekt porozumienia ustanawiającego europejski fundusz rezerwowy dla żeglugi śródlądowej jest zgodny z Traktatem Rzymskim¹⁸².

Rozważając, czy EWG może zawrzeć rzeczzone porozumienie ze Szwajcarią, ETS w pkt. 3 opinii przypomniał w pierwszej kolejności wnioski, do jakich doszedł w wyroku w sprawie Kramer. Tym, co czyni tę opinię szczególnie istotną, jest pkt 4, w którym ETS znacząco rozszerza zasadę uprawnień dorozumianych. Na początku tego punktu Trybunał wyjaśnił po pierwsze, że zasada ta znajduje zastosowanie przede wszystkim w sytuacjach, gdy instytucje wspólnotowe przyjęły już akty wewnętrzne służące realizacji wspólnej polityki. ETS dodał jednak, że zakres uprawnień dorozumianych nie ogranicza się tylko do tych przypadków, bowiem „uprawnienie do związania Wspólnoty umową z państwami trzecimi wynika mimo wszystko w sposób dorozumiany z postanowień Traktatu dających kompetencje wewnętrzne i to w takim zakresie, w jakim uczestnictwo Wspólnoty w umowie międzynarodowej było, jak w tym przypadku, konieczne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty” (pkt 4).

¹⁸¹ E. Lerman, *The Doctrine of Implied Powers in the Area of Treaty-Making: A Study of Decisions of the European Court of Justice*, LL.M. thesis, European University Institute, Florence, 1985, s. 52.

¹⁸² Opinia 1/76.

W kolejnej opinii doradczej z 1993 r. ETS rozważył, czy EWG może przystąpić do Konwencji nr 170 MOP, chroniącej pracowników przed szkodliwym wpływem substancji chemicznych w miejscu pracy¹⁸³. Na początku opinii ETS krótko powtórzył swoje wnioski ze sprawy Kramer i opinii 1/76 w przedmiocie uprawnień dorozumianych do zawierania traktatów. Opinia ta poddała analizie także podział kompetencji między WE a państwami członkowskimi, gdyż dookreśliła wnioski, do jakich Trybunał doszedł w tym zakresie w sprawie AETR. W pkt. 9 opinii 2/91 ETS stwierdził, że „wyłączny lub niewyłączny charakter kompetencji Wspólnoty nie wynika wyłącznie z postanowień Traktatu, ale może również zależeć od zakresu środków, które zostały przyjęte przez instytucje wspólnotowe w celu stosowania tych postanowień i których istotą jest pozbawienie państw członkowskich pewnej sfery uprawnień, które mogły one wcześniej realizować (...) w przypadku gdy istnieją przepisy wspólnotowe mające na celu osiągnięcie celów traktatowych, Państwa Członkowskie nie mogą przyjmować zobowiązań poza instytucjami wspólnotowymi, które mogłyby wpłynąć na te przepisy lub zmienić ich zakres”.

W opinii doradczej 1/94 w przedmiocie przystąpienia przez WE do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu i jego załączników, przede wszystkim Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (GATS) oraz Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS), ETS ponownie rozważył uprawnienia dorozumiane WE do zawierania umów międzynarodowych (opinia 1/94). Przy tej okazji Trybunał odniósł się do swojej opinii 1/76, na którą powołała się również Komisja. Komisja przypominała, że opinia ta stanowiła, iż w przypadku gdy prawo wspólnotowe nadało instytucjom kompetencje wewnętrzne dla osiągnięcia określonego celu, kompetencja międzynarodowa Wspólnoty wynika *implicite* z tych postanowień, i zwróciła się do ETS o zastosowanie tej zasady również do GATS (pkt 82). Trybunał wyjaśnił jednak, że są to dwie zupełnie różne sytuacje. W pierwszej z nich uzdrowienie sytuacji gospodarczej żeglugi śródlądowej w zlewniach Renu i Mozeli było niemożliwe do osiągnięcia poprzez ustanowienie wspólnotowych niezależnych zasad z powodu tradycyjnego udziału statków szwajcarskich w zakresie tych

¹⁸³ Opinia 2/91.

rzek i nieodzowne było włączenie Szwajcarii do tego reżimu prawnego, co osiągnąć można było jedynie poprzez zawarcie umowy międzynarodowej. Nie jest tak w przypadku GATS, ponieważ „korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług przez jednostki pochodzące z państw członkowskich nie jest nierozdzielnie związane z traktowaniem, jakie należy zastrzec wobec jednostek pochodzących z państw trzecich we Wspólnocie lub wobec jednostek pochodzących z państw członkowskich Wspólnoty w państwie trzecim” (pkt 85). Trybunał uznał dodatkowo, że zasada z opinii 1/76 nie może być stosowana do TRIPS również dlatego, że ujednoczeniu lub harmonizacji przepisów w zakresie własności intelektualnej w ramach Wspólnoty nie muszą koniecznie towarzyszyć porozumienia z państwami trzecimi (pkt 100).

W ten sposób ETS potwierdził, że uprawnienia WE do zawierania umów międzynarodowych nie zależą od uprzedniego przyjęcia wewnętrznych przepisów, zaś umowy te można zawierać, jeśli są one niezbędne do osiągnięcia celów określonych w traktatach założycielskich. Trybunał nie rozszerzył zatem zakresu zastosowania tej zasady, jak domagała się tego Komisja, ale ograniczył ją jedynie do sytuacji, w których Wspólnota „wykaże, że realizacja stosownych kompetencji wewnętrznych jest nierozdzielnie związana z jednoczesnym wykonywaniem dorozumianych kompetencji zewnętrznych”¹⁸⁴.

W opinii doradczej 2/94 ETS ponownie przyjrzał się kwestii uprawnień dorozumianych, tym razem w kontekście przystąpienia WE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przypomniawszy swoje stanowisko w przedmiocie uprawnień dorozumianych, jakie wyrażone zostało w opinii 2/91, Trybunał zauważył, że Traktat WE nie zawiera postanowień, które powierzałyby Wspólnocie w sposób generalny kompetencję do wydawania norm w dziedzinie praw człowieka ani do zawierania umów międzynarodowych w tym zakresie (pkt 27), tak więc „nie ma (...) żadnego zapisu, z którego można by wyciągnąć tego rodzaju uprawnienia zewnętrzne”¹⁸⁵.

¹⁸⁴ M. Hilf, *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?*, *European Journal of International Law*, 1995, Vol. 6, No. 2, s. 254.

¹⁸⁵ M. Cremona, *External Relations and External Competence of the European Union. The Emergence of an Integrated Policy*, [w:] P. Craig, G. Burca (red.), *The Evolution of the EU*, Oxford, 2021, s. 435.

Jeśli chodzi o doktrynę uprawnień dorozumianych, należy wspomnieć jeszcze o licznych sporach dotyczących kompetencji WE i państw członkowskich do zawierania umów o transporcie lotniczym, znanych jako „sprawy o otwartym niebie”. W wyrokach tych ETS nie przedstawił żadnego nowego podejścia do problemu, koncentrując w jednym miejscu swoje najważniejsze wnioski z wcześniejszych wyroków i opinii doradczych; można więc powiedzieć, że wyroki te stanowią swoistą sądową kodyfikację orzecznictwa w tej dziedzinie.

Ostatnią decyzją ETS dotyczącą uprawnień dorozumianych jest opinia doradcza nr 1/03 w sprawie uprawnień WE do zawarcia nowej konwencji z Lugano. W rzeczonyj opinii Trybunał powtórzył swoje stanowisko z poprzednich decyzji, ale uzupełnił je o pewne nowe elementy. Pierwszym z nich jest redefinicja pojęcia wyłączności WE (pkt 126, 128). Zgodnie z tym nowym rozumieniem, przy określaniu wyłącznej kompetencji WE, bierze się pod uwagę nie tylko przedmiot umów międzynarodowych i prawa wspólnotowego, ale również treść, charakter i rozwój prawa wspólnotowego w możliwej do przewidzenia przyszłości, aby ustalić, czy dana umowa międzynarodowa będzie miała wpływ na tak rozumiane prawo wspólnotowe¹⁸⁶. Kolejną nowością jest znacznie szersza wykładnia testu z wyroku w sprawie AETR, zważywszy, że ETS rozszerzył wyłączną kompetencję WE na przypadki, „gdy zawarcie umowy przez państwa członkowskie jest niezgodne z jednością wspólnego rynku i jednolitym stosowaniem prawa wspólnotowego”, co dodatkowo narusza suwerenność państw członkowskich¹⁸⁷.

Zasady przytoczone przez ETS w wymienionych orzeczeniach skodyfikowano w Traktacie Lizbońskim, a dokładnie w art. 216 ust. 1 i art. 3 ust. 2 TFUE. Poprzez wprowadzenie powyższych zasad do traktatu założycielskiego skonstytucjonalizowano orzecznictwo ETS, tzn. doszło do formalizacji uprzednio dokonanej przez Trybunał konstytucjonalizacji zewnętrznych uprawnień dorozumianych.

¹⁸⁶ V.P. Gonzalo, D. Cédric, *The Development of European Union Implied External Competence: The Court of Justice and Opinion 1/03*, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2009, Vol. XXV, s. 504.

¹⁸⁷ M. Hodun, *op. cit.*, s. 98.

3.4. Instytucjonalizacja praw człowieka

Pierwotne traktaty założycielskie w ogóle nie wspominały o prawach człowieka (prawach podstawowych), ponieważ zakładano, że nie są one istotne dla integracji gospodarczej, która była głównym celem wspólnot europejskich. Prawo wtórne – oparte na tym założeniu – przyjmowane przez instytucje WE nie zawierało postanowień dotyczących praw człowieka.

Wraz ze zwiększeniem liczby obszarów integracji europejskiej, okazało się, że instytucje wspólnotowe w niektórych z tych obszarów siłą rzeczy wkraczały w sferę praw człowieka. Powstała więc luka pomiędzy ramami normatywnymi WE a potrzebą ochrony praw poszczególnych podmiotów. W tej sytuacji na scenę wkroczył ETS i wypełnił tę lukę swoją działalnością prawotwórczą. Ochronę praw człowieka w ramach WE/UE wdrażał dwutorowo: najpierw nałożył na instytucje WE/UE obowiązek przestrzegania praw człowieka, a następnie rozszerzył go na państwa członkowskie.

Pierwsza próba ochrony praw człowieka przed ETS miała miejsce w 1960 r., kiedy to niemiecka spółka, dążąc do unieważnienia decyzji Wysokiej Władzy EWWiS, argumentowała, że decyzja ta narusza prawo do własności prywatnej gwarantowane przez art. 14 Konstytucji Niemiec. Stwierdziwszy, że prawo wspólnotowe nie zawiera żadnej wyraźnej ani jakiegokolwiek innej reguły, która gwarantowałaby ochronę praw nabytych, ETS stwierdził, że „zadaniem Trybunału (...) nie jest zapewnienie, żeby przepisy prawa wewnętrznego, nawet z zakresu prawa konstytucyjnego, stosowane w jednym lub drugim państwie członkowskim były przestrzegane”¹⁸⁸. Tym samym ETS potwierdził, że w obowiązującym prawie EWWiS nie znajdują się żadne przepisy chroniące prawa człowieka i że nie będzie stosował prawa krajowego nawet w przypadku luk w prawie wspólnotowym. Ta pierwsza reakcja ETS nie była zbyt obiecująca, gdyż odmówił on uznania jakiegokolwiek znaczenia praw człowieka dla prawa wspólnotowego¹⁸⁹.

Kilka lat później, w sprawie Stauder, ETS odegrał bardzo aktywną rolę w stworzeniu ram ochrony praw człowieka w WE¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Połączone sprawy 36, 37, 38/59 i 40/59, s. 438, 439.

¹⁸⁹ A. Reinisch, *op. cit.*, s. 89.

¹⁹⁰ Sprawa 29/69.

Tym razem nie zadowolili się samym stwierdzeniem, że prawo wspólnotowe nie zawiera przepisów dotyczących praw człowieka, lecz wykonał duży krok naprzód, interpretując, że prawa człowieka stanowią ogólną zasadę prawa wspólnotowego. Rzeczona sprawa została wszczęta wnioskiem Sądu Administracyjnego w Stuttgarcie do ETS o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni przepisu z decyzji Komisji w sprawie obniżonych cen niektórych produktów dla inwalidów wojennych. Problem polegał na tym, że zgodnie z niemiecką wersją językową Decyzji, aby móc kupić produkty po preferencyjnych cenach, kupujący musiał podać sprzedawcy swoje nazwisko. Pan Stauder uznał, że Decyzja jest niezgodna z prawem, ponieważ narusza jego konstytucyjne prawo do prywatności i żądał ochrony prawnej przed sądem niemieckim, który złożył wniosek do ETS o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Odpowiadając na pytanie zadane przez sąd w Stuttgarcie, ETS uznał, że Decyzję należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga ona identyfikacji uprawnionego z imienia i nazwiska. Co znacznie ważniejsze, ETS stwierdził, że „podstawowe prawa człowieka są wpisane w ogólne zasady prawa wspólnotowego i chronione przez Trybunał” (pkt 6, 7). Tym samym Trybunał potwierdził, że prawa człowieka są częścią prawa wspólnotowego i że wyrażone są one w konkretnym źródle – tj. ogólnych zasadach prawa, a ETS jest odpowiedzialny za zapewnienie poszanowania tych praw człowieka.

W wyroku w sprawie Stauder ETS nie podał genezy zasady ochrony praw człowieka. Uczynił to rok później w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁹¹. Podobnie jak w 1960 r., ETS wskazał, że oceny ważności aktów wspólnotowych nie można przeprowadzać w odniesieniu do przepisów prawa krajowego, lecz jedynie w świetle prawa wspólnotowego. Na ważność aktu wspólnotowego nie mogą mieć wpływu nawet zarzuty, że jest on sprzeczny z prawami człowieka gwarantowanymi przez konstytucje krajowe, gdyż zagrażałoby to jednolitości i skuteczności prawa WE. Podobnie jak w poprzedniej sprawie ETS nie chciał ignorować praw człowieka, szukając podstawy ich ochrony w prawie wspólnotowym, a nie w krajowym. ETS powtórzył, że „poszanowanie praw podstawowych stanowi nieodłączną część

¹⁹¹ Sprawa 11/70.

ogólnych zasad prawa chronionych przez Trybunał Sprawiedliwości” i dodał, że ochrona ta wynika z „tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich” (pkt 3, 4). ETS potwierdził więc, że chroni prawa człowieka – nie te, które są gwarantowane przez prawo państw członkowskich, lecz przez prawo WE, chociaż są to w zasadzie te same prawa. Jasne jest, że ETS nalegał na autonomiczny charakter i wspólnotową genezę praw człowieka, aby były one traktowane w WE jako instytucja prawdziwie europejska, nie zaś narodowa¹⁹². ETS stanowczo zaznaczył, że ochronę praw człowieka należy zapewnić w ramach struktury i celów Wspólnoty, zachowując tym samym szczególnie charakter wspólnotowego porządku prawnego¹⁹³.

Jak widać, w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* ETS oparł zasadę poszanowania praw człowieka w ramach WE na tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. Wkrótce potem Trybunał rozszerzył podstawę prawną poszanowania praw człowieka w WE, stwierdzając, że oprócz tradycji konstytucyjnej państw członkowskich zasada ta wynika również z międzynarodowych traktatów praw człowieka, w szczególności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁹⁴. W sprawie tej ETS nadal wiązał jednak ochronę praw człowieka jedynie z instytucjami Wspólnoty.

Jednak już w następnym roku ETS rozszerzył obowiązek ochrony praw człowieka także na państwa członkowskie¹⁹⁵. Trybunał powtórzył to ogólne stanowisko w późniejszej sprawie *Wachauf*, ale w wyroku wydanym w tej sprawie Trybunał wyraźnie stwierdził, że poszanowanie praw człowieka „wiąże również państwa członkowskie”¹⁹⁶. Obowiązek przestrzegania praw człowieka przez państwa członkowskie w porządku prawnym WE/UE nie ma charakteru absolutnego, lecz dotyczy tylko przypadków, gdy państwa stosują prawo wspólnotowe¹⁹⁷. W rzeczonyj sprawie pan *Kremzow* twierdził, że Austria naruszyła jego prawo do swobodnego przemieszczania się, ponieważ – jego

¹⁹² G. Burca, *The Evolution of EU Human Rights Law*, [w:] P. Craig, G. Burca (red.), *The Evolution of the EU*, Oxford, 2021, s. 489.

¹⁹³ Commission of the European Communities, *op. cit.*, s. 116.

¹⁹⁴ Sprawa 4/73, pkt 13.

¹⁹⁵ Sprawa 36/75.

¹⁹⁶ Sprawa 5/88, pkt 19.

¹⁹⁷ Sprawa C-299/95.

zdaniem – niesprawiedliwie skazała go na karę więzienia za morderstwo. Trybunał Luksemburski uznał, że nie ma związku między jego sytuacją a prawem UE dotyczącym swobodnego przepływu osób. W związku z tym ETS oświadczył, że nie jest właściwy do rozpoznania sprawy i nie rozpatrzył, czy pozbawienie wolności pana Kremzowa było zgodne z prawem, ponieważ „prawo krajowe mające zastosowanie w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji, która nie wchodzi w zakres stosowania prawa wspólnotowego” (pkt 18). Pomimo tego ograniczenia, zawartego również w Karcie Praw Podstawowych (art. 51), do ETS spływa coraz więcej spraw dotyczących ochrony praw człowieka, co jest wynikiem ciągłego rozszerzania prawa unijnego na nowe obszary; w efekcie rośnie liczba działań państw wchodzących w zakres praw UE¹⁹⁸.

Aktywizm ETS w sferze ochrony praw człowieka z pewnością wpłynął na to, że ochrona ta została uregulowana w traktatach założycielskich (konstytucjonalizacja praw człowieka). Proces kodyfikacji tego obszaru rozpoczął się w Traktacie z Maastricht, a zakończył się w Traktacie z Lizbony, który nadał Karcie Praw Podstawowych UE moc wiążącą (art. 6 TUE), a tym samym znacznie rozszerzył i wzmocnił ochronę praw człowieka w UE.

4. Wnioski

Niektóre decyzje ETS znacząco przyczyniły się do federalizacji WE/UE. Zdecydowaną większość tego rodzaju istotnych decyzji przyjęto w procedurze pytania prejudycjalnego, będącą podstawą federalizmu sądowego¹⁹⁹. Procedura ta była użyteczna dla ETS, ponieważ zapewniła mu swego rodzaju tarczę przed krytyką ze strony państw członkowskich, gdyż to sądy krajowe podejmowały ostateczną decyzję. Ponadto, aby zmniejszyć niechęć państw członkowskich, ETS przyjął taką taktykę, że niektórych ze swoich najważniejszych ustaleń, które wzmocniały proces integracji europejskiej i federalne uprawnienia WE/UE, podawał w uzasadnieniach wyroków, których motywy były korzystne dla państw członkowskich w tej konkretnej sprawie.

¹⁹⁸ M. Wells, *Judicial Federalism in the European Union*, *Houston Law Review*, 2017, Vol. 54, No. 3, s. 763.

¹⁹⁹ R. Schütze, *An Introduction to European Law*, Cambridge, 2015, s. 177.

Procedura pytań prejudycjalnych pomogła ETS osiągnąć pozycję najpotężniejszego sądu w UE. Wykorzystując ją, ETS ustanowił zasadę bezpośredniego stosowania, zasadę pierwszeństwa, odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie prawa WE/UE, uprawnienia dorozumiane WE/UE oraz ochronę praw człowieka na poziomie WE/UE. W wyniku wprowadzenia tych koncepcji do prawa unijnego utraciło ono cechy charakterystyczne prawa międzynarodowego i w pewnych segmentach zaczęło bardziej przypominać prawo federalne. W rezultacie państwa członkowskie utraciły uprawnienia, które wcześniej posiadały w tych obszarach, co doprowadziło do erozji ich suwerenności w większym stopniu niż wynikałoby to z samych traktatów założycielskich.

Podejmując decyzje sprzyjające integracji i centralizacji, ETS opierał się przede wszystkim na wykładni systemowej, celowościowej i metateleologicznej traktatów założycielskich, często odzęgnywał się od wykładni językowej, odbiegając w ten sposób od zwyczajowej hierarchii metod wykładni traktatów międzynarodowych, która wynikała z Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów. Przyjmując stanowisko pronunijne, ETS stosował wysoce elastyczne podejście interpretacyjne, obstając przy dyrektywach celowościowych i wypełnianiu luk, co prowadziło do maksymalizacji dyskrecjonalności sądowej i często przedkładało cele integracji UE nad odczytanie literalne²⁰⁰. Trybunał nie poprzestał na tym; zasady, które ustanowił w drodze wykładni rozszerzającej, były później ponownie interpretowane w sposób rozszerzający, przez co znacznie rozszerzył się zakres pierwotnych tekstów traktatów założycielskich i prawa wtórnego. Zdarzały się nawet przypadki, że ETS odstępował od swoich wcześniejszych decyzji, jeśli uznał, że to odstępstwo jest przydatne do głębszej integracji.

W dążeniu do wzmocnienia władzy WE/UE ETS podejmował pod pozorem orzeczeń sądowych decyzje ze swej istoty prawodawcze, a nawet polityczne. Wiele orzeczeń, które ugruntowały wspomniane zasady, daleko wykraczało poza ramy klasycznych orzeczeń. Tymi decyzjami ETS przejmował kompetencje ustawodawcy, co było szczególnie widoczne

²⁰⁰ G. Beck, *Judicial Activism in the Court of Justice of the EU*, University of Queensland Law Journal, 2017, Vol. 36, No. 2, s. 333.

w okresach, gdy proces polityczny w WE/UE był zablokowany, a więc narzucał wybory polityczne, na które państwa nie mogły się zgodzić podczas rewizji traktatów założycielskich lub w ramach instytucji europejskich. W ten sposób ETS stał się *de facto* „współwładcą traktatu”, przez co władcy traktatu *de iure* (tj. państwa członkowskie) nie byli jedynymi władcami Unii²⁰¹.

Zaskakuje niewielki opór państw członkowskich wobec wielu orzeczeń Trybunału, którymi ograniczał on suwerenność państwową, zwłaszcza w pierwszych dekadach. Należy zauważyć, że sprzeciw wobec niektórych z tych decyzji miał miejsce, lecz nigdy nie był on powszechny i konsekwentny. Prawdopodobnie taki stan rzeczy wynika stąd, że państwa chciały pozwolić ETS na wypełnienie luk w traktatach założycielskich i wzmocnienie skuteczności prawa WE/UE, aby ułatwić wzajemną współpracę gospodarczą. Do braku sprzeciwu ze strony państw przyczyniło się również stałe wsparcie sądów krajowych, zwłaszcza niższych, które nawiązały dobrą współpracę z ETS i bezkrytycznie wykonywały jego orzeczenia²⁰².

Jednak ostatnimi czasy rośnie opór wobec aktywizmu ETS. Możemy sięgnąć po przykłady Czech, Danii i Niemiec, których sądy najwyższe uznały niektóre decyzje ETS za *ultra vires* i stwierdziły, że nie wywołują one skutków na terytorium ich państw. Trybunał Konstytucyjny RP zdecydowanie sprzeciwił się wyrokom Trybunału Luksemburskiego wobec tego kraju, wskazując, że orzeczenia ETS w przedmiocie wyboru sędziów krajowych i ich odpowiedzialności dyscyplinarnej są niezgodne z polską konstytucją, a nałożenie kar pieniężnych za niezastosowanie środków tymczasowych jest sprzeczne z Traktatem Lizbońskim.

W tych nowych okolicznościach ETS musi być bardziej wrażliwy na interesy państw członkowskich i w znacznie większym stopniu uwzględniać ich stanowiska na przyszłą integrację europejską. Wydanie wyroku o wyraźnym zacięciu profesjonalistycznym, bez silnego oparcia w obowiązującym prawie,

²⁰¹ M. Hodun, *op. cit.*, s. 278.

²⁰² A. Boin, S. Schmidt, *The European Court of Justice: Guardian of European integration*, [w:] A. Boin, F.A. Lauren, P. Hart (red.), *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*, Switzerland, 2021, s. 144.

istotnie naruszającego interesy wielu państw członkowskich, mogłoby doprowadzić do powszechnego sprzeciwu i zagrozić autorytetowi ETS.

W przypadku, gdyby ETS swoimi orzeczeniami dalej zagrażał suwerenności państw członkowskich, niezadowolone państwa miałyby dwie możliwości. Po pierwsze, mogłyby wszcząć procedurę zmiany Traktatu Lizbońskiego i podważyć stanowisko Trybunału poprzez uchwalenie wyraźnego przepisu prawnego. Nie można jednak zaprzeczyć, że opcja ta jest trudna do realizacji, ponieważ zmiana traktatów założycielskich wymaga jednomyślności wszystkich państw członkowskich, co nie jest łatwe do osiągnięcia. Dokładnie ta okoliczność spowodowała, że drogą modyfikacji traktatów założycielskich nie uchylono żadnej z wcześniejszych decyzji federalistycznych ETS. Po drugie, niezadowolone kraje mogą wystąpić z UE, co po Traktacie Lizbońskim i BREXIT jest nie tylko teoretyczną, ale i realną możliwością.

Podsumowując, można stwierdzić, że mimo pewnych zalet federalizacji UE, ETS nie może przeprowadzać tego procesu w sposób okrężny, narzucając pewne rozwiązania, których państwa członkowskie nie chcą. Proces federalizacji powinien odbywać się w drodze publicznej dyskusji i w ramach odpowiednich instytucji. Nasilający się ostatnio sprzeciw państw członkowskich wobec nadmiernego aktywizmu ETS pokazuje, że nie są one gotowe zaakceptować wprowadzania federalizmu tylnymi drzwiami. Zignorowanie tych sygnałów i kontynuowanie „wymuszonej” federalizacji może przynieść UE więcej szkody niż pożytku.

Goran Ilik

Mechanizm wzmocnionej współpracy jako czynnik budowania federacyjnego ustroju UE?: ograniczenia i szanse dla Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Zważywszy na znaczenie mechanizmu wzmocnionej współpracy, o którym mowa w art. 20 TUE, a który został zoperacjonalizowany w Tytule III Części VI TFUE, podstawowym celem niniejszego artykułu jest odniesienie się do tezy, iż mechanizm wzmocnionej współpracy, przy jego cechach normatywnych i konsekwencjach z niego wynikających, pełni funkcję czynnika tworzącego federację (federującego) w ramach UE. Punktem wyjścia podejmowanych badań jest zarysowanie mechanizmu wzmocnionej współpracy jako potencjalnego czynnika federującego, biorąc pod uwagę wszelkie możliwości i ograniczenia, jako że państwa członkowskie UE są egoistyczne i podchodzą z powściągliwością do perspektywy przekazywania coraz większego zakresu swojej suwerenności instytucjom ponadnarodowym UE, uparcie dążąc do ochrony swojej niezależności i interesów narodowych. W związku z tym główną inspirację dla przeprowadzanej analizy znaleźć można w koncepcji „dynamicznego federatora rdzeniowego” (*dynamic core federator*) (którą zaproponował Karl W. Deutsch po raz pierwszy w 1957 roku) działającego jako stabilizator pomiędzy częściami składowymi federacji i chroniącego całość przed dominacją pojedynczego członka lub grupy członków.

Celem badań jest odpowiedź na dylematy dotyczące przyszłego rozwoju UE w kontekście różnych dyskursów eurofederalistycznych, które funkcjonują od zamierzonych czasów po dziś dzień oraz przedstawienie propozycji przepisów normatywnych służących takiemu rozwojowi. Mechanizm wzmocnionej współpracy wydaje się być ważnym tematem, który wymaga

bliższej analizy. W tym kontekście, niniejszy artykuł podejmie próby określenia i zaprezentowania, w jaki sposób traktaty UE regulują mechanizm wzmocnionej współpracy oraz jak przejawia się on w rzeczywistości, próbując jednocześnie przedstawić swego rodzaju wyidealizowaną wersję jego głównych atrybutów i zestawić je z podobnymi praktykami w (typowych) systemach federalnych. W tym zakresie praca ta porówna mechanizm wzmocnionej współpracy w Unii Europejskiej z mechanizmem współpracy międzystanowej w Stanach Zjednoczonych, który stanowić może wartościowy odpowiednik, tym bardziej istotny, że Stany Zjednoczone wydają się być asymetryczną, demokratyczną i najbardziej funkcjonalną federacją na świecie.

2. Charakter Unii Europejskiej

Unia Europejska nie jest tworem ustanowionym przez pojedynczy akt konstytucyjny – ze swej istoty była ona i nadal jest dynamiczna; stanowi raczej wynik procesu, w którym przekazywanie władzy państwowej na poziom ponadnarodowy odbywało się stopniowo i odznaczało się ciągłymi próbami balansowania pomiędzy zachowaniem kompetencji zarezerwowanych dla państw narodowych, a potrzebą skutecznego działania na poziomie wspólnotowym²⁰³. Ponadto, UE nie jest państwem narodowym, a zatem nie można jej postrzegać przez pryzmat teorii modernizmu. Modernizm wynosi państwo narodowe na piedestał i podkreśla jego ontologiczną wyższość. Alternatywnie, jak podkreślił teoretyk Anthony Giddens: „[nowoczesność] wiąże się z określonymi instytucjami politycznymi, w tym z państwem narodowym i demokracją masową”²⁰⁴. Niemniej jednak, pod naporem globalizacji „suwerenność państwa narodowego została poważnie naruszona”²⁰⁵. Z tego względu państwa narodowe rozpoczęły – świadomie lub nie – proces przekazywania swoich

²⁰³ A. Stefanovic, *Role of the Judiciary in Shaping Federations: Cases of the Supreme Court in the United States of America and the Court of Justice in the European Union*, „Journal of Liberty and International Affairs” t. 3, suplement 1, 2020, dostęp: <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/92> [25.08.2022], s. 81.

²⁰⁴ A. Giddens, *Conversations with Anthony Giddens: Making Sense of Modernity*, Stanford, Calif., 1998, s. 94.

²⁰⁵ M.A. Bamyeh, *Postnationalism*, 2001; dostęp: http://www.riifs.org/journal/essay_v3no2_bmyeh.htm [12.05.2019], s. 3.

suwerennych prerogatyw nowo powstałym strukturom regionalnym lub globalnym (np. UE, NATO, ONZ itp.), aby zapewnić swoje przetrwanie i osiągnąć wyższy, transcendentny cel²⁰⁶.

Unia Europejska z kolei „stanowi najlepszy przykład przestrzeni postmodernistycznej”²⁰⁷. Państwo postmodernistyczne jest „bardziej pluralistyczne, bardziej złożone i mniej scentralizowane niż biurokratyczne modernistyczne państwo [narodowe]”²⁰⁸. UE funkcjonuje poza granicami państwa narodowego, jako struktura postnarodowa w ponowoczesnym świecie. Postnacionalizm należy traktować jako proces, który uzupełnia i dopełnia działania państw narodowych; oparty jest na zasadach wzajemnego zrozumienia, otwartości i współpracy, a zorientowany jest na osiągnięcie celów transcendentalnych, tj. wykraczających poza granice państw narodowych. Struktura postnarodowa jest „nowym sposobem integracji [opartym na] solidarności kosmopolitycznej”²⁰⁹, jak stwierdził filozof Jürgen Habermas. Wdrażając postnarodową współpracę, państwa narodowe przekształcają się w państwa członkowskie – zrzekają się części swojej suwerenności w poszczególnych obszarach (poprzez łączenie lub delegowanie) na rzecz struktury postnarodowej. W tym sensie Unię Europejską można uważać za wzorcowy model bezpośredniego postnacionalizmu, jako że powołana została do istnienia bezpośrednio przez państwa narodowe (następnie państwa członkowskie UE) drogą współpracy postnarodowej i podziału suwerenności – czyni to z Unii Europejskiej kwintesencjonalną strukturę postnarodową²¹⁰.

W tym kontekście należy przeanalizować proces integracji zmierzający do wytworzenia Unii Europejskiej – od jej

²⁰⁶ G. Ilik i N. Lj. Iljevski, *Avant-Garde Europe: The Problem of Modernism and the Common Foreign and Security Policy and Enlargement*, „Yearbook of Polish European Studies”, 2017, dostęp: file:///C:/Users/Goran/Desktop/Ilik_YPES_2017.pdf [25.08.2022], s. 70.

²⁰⁷ R. Grajauskas i L. Kasčiūnas, *Modern versus Postmodern Actor of International Relations: Explaining EU–Russia Negotiations on the New Partnership Agreement*, 2009; http://lfpr.lt/wp-content/uploads/2015/08/LFPR-22-Grajauskas_Kasciunas.pdf [25.08.2022], s. 4.

²⁰⁸ *Ibidem*, s. 5.

²⁰⁹ J. Habermas, *The Postnational Constellation*, „Cambridge”, 2001, s. 57.

²¹⁰ G. Ilik i N. Lj. Iljevski, *Avant-Garde Europe: The Problem of Modernism and the Common Foreign and Security Policy and Enlargement*, „Yearbook of Polish European Studies”, 2017, dostęp: file:///C:/Users/Goran/Desktop/Ilik_YPES_2017.pdf [25.08.2022], s. 63.

powstania do wdrożenia Traktatu Lizbońskiego; proces ten można co do zasady podzielić na trzy etapy²¹¹.

Pierwszy etap obejmuje początkową integrację państw członkowskich UE (wówczas Wspólnoty Europejskiej) wynikającą z zainicjowania koordynacji politycznej (począwszy od sprawozdania z Luksemburga aż do Jednolitego Aktu Europejskiego), która niewątpliwie zaowocowała pewnymi postępami w komunikacji politycznej i ściślejszą współpracą polityczną między państwami członkowskimi UE. Doniosłość takiej współpracy politycznej doprowadziła do powstania stosunkowo elastycznego, nieobowiązkowego i dobrowolnego „systemu” podejmowania decyzji na poziomie międzypaństwowym²¹². Etap ten cechuje się zatem miękką i nieformalną międzypaństwową koordynacją zasobów narodowych.

Etap drugi rozpoczął się od ustanowienia instytucjonalnej i politycznej architektury UE – wyznacza go okres od Traktatu z Maastricht do Traktatu z Nicei. Jego konsekwencją jest ustanowienie systemu trzech filarów, daleko idącego łączenia zasobów narodowych między państwami, wynikającej z Traktatów jednomyślności w Radzie, dominującej roli Rady Europejskiej, bardziej ograniczonych uprawnień Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dziś Trybunału Sprawiedliwości UE).

Wreszcie, etap trzeci można zakwalifikować jako *finalité fédérale* – nie został on jeszcze osiągnięty pomimo „starań” ze strony UE, aby ustanowić w sposób ostateczny unię polityczną na poziomie instytucjonalnym i politycznym za pomocą Traktatu Lizbońskiego. Etap ten wyznaczają uwspólnotowione instrumenty (mające doprowadzić do wykorzystania metody wspólnotowej²¹³ we wszystkich dziedzinach), ponadnarodowe procedury

²¹¹ G. Ilik i A. Adamczyk. *Finalité Politique or just a Step Forward: The Lisbon Treaty and the Identity of the European Union As A Global Actor*, „Journal of Liberty and International Affairs” t. 3, suplement 1, 2017; dostęp: <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/89> [25.06.2022], s. 19.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Metoda wspólnotowa, zwana również metodą unijną, określa sposoby podejmowania decyzji przez UE, gdzie duży nacisk kładzie się na funkcje ponadnarodowych organów decyzyjnych, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Więcej na ten temat, zob.: *The Community and Intergovernmental Methods*, „EUR-Lex”; dostęp: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:community_intergovernmental_methods [20.07.2022].

decyzyjne i głosowanie większością kwalifikowaną oraz mocne uprawnienia Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE.

Traktat Lizboński zajmuje szczególne, kluczowe, a jednocześnie początkowe miejsce w procesie integracji. Traktat Lizboński – jako bardzo skomplikowany „potomek” dawnego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy pod względem architektury instytucjonalno-politycznej – otwarcie zaczął odstępować od przekształcenia UE w złożoną unię polityczną (federację) rozumianej jako *finalité fédérale* integracji europejskiej. Na tej podstawie można stwierdzić, że Traktat z Lizbony jest jedynie kolejnym krokiem w procesie integracji europejskiej, ale nie posiada aspiracji do stworzenia Europy federalnej. Ponadto, Traktat Lizboński jest dokumentem prawno-politycznym, który odpowiada tylko za zainicjowanie i wzmocnienie zdolności integracyjnej UE (po upadku Konstytucji Europejskiej), ponieważ pod względem treściowym nie stanowi konstytucji, lecz dokument regulujący i koordynujący stosunki (międzyrządowe) między państwami członkowskimi UE. Można więc z całą pewnością uznać, że Traktat jako dokument nie legitymizuje fazy *finalité fédérale*, a jedynie wyznacza alternatywne ramy prawno-polityczne zmierzające w kierunku integracji europejskiej.

W ostatecznym rozrachunku etap trzeci obejmuje finalną integrację polityczną UE, która powinna zostać przekształcona w unię polityczną typu federalnego (*finalité fédérale*). W jej ramach UE będzie musiała utworzyć architekturę instytucjonalną i polityczną, która zachowa zgodność z koncepcjami ponadnarodowymi i wspólnotowymi (metoda wspólnotowa), a także rozszerzyć i wzmocnić na poziomie politycznym kompetencje i prerogatywy swoich instytucji ponadnarodowych.

3. Refleksje i dyskursy eurofederalistyczne

Łacińskie słowo *foedus*, które oznacza przymierze lub umowę, jest źródłem terminu „federacja”, a w konsekwencji także „federalizm”. Ogólnie ujmując, federalizm odnosi się do systemu rządów, który ustanawia: „określony przez konstytucję podział władz pomiędzy różne szczeble (...), [na podstawie] względnie sztywnej konstytucji wyznaczającej rozkład kompetencji

między różnymi szczeblami władz rządowych i ustanawiającej najwyższy organ sądowy odpowiedzialny za rozstrzyganie sporów między nimi²¹⁴.

Preston King zdefiniował federację jako „umowę instytucjonalną, której rezultatem jest suwerenne państwo, odróżniające się od innych jedynie tym, że jego rząd centralny – na podstawie umocowania konstytucyjnego – uwzględnia jednostki regionalne w swojej procedurze decyzyjnej²¹⁵. W związku z tym w kontekście UE federalizm postrzegać można jako „zastosowanie zasad federalnych do procesu integracji europejskiej²¹⁶”.

Teoretyk Peter Hay podjął analizę wybranych „elementów federalizujących” właściwych dla systemu ustanowionego przez Traktat o Wspólnym Rynku oraz rozszerzył ideę federalizmu na „organizacje ponadnarodowe²¹⁷. Według Haya supranacjonalizm²¹⁸ i federalizm są ze sobą powiązane, ponieważ oba skupiają się na przekazaniu władzy państwowej (tj. władzy dzierżonej przez podmioty federalne, części składowe, jednostki regionalne itd.) na rzecz podmiotu wyższego rzędu. Federacja potrzebuje jednak konstytucji, zaś organizacja ponadnarodowa nie. W państwach federalnych konstytucja określa relacje władzy między poszczególnymi szczeblami władz rządowych i próbuje „koordynować i kontrolować określone dziedziny życia za pomocą organów centralnych²¹⁹. Jednocześnie supranacjonalizm

²¹⁴ E. Bulmer, *Federalism*. International IDEA Constitution-Building Primer, 2015; dostęp: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf> [18.08.2022], s. 21.

²¹⁵ A. Hayrapetyan, *Federalism, Functionalism and the EU: The Visions of Mitran, Monnet and Spinelli*, „E-International Relations” (ISSN 2053-8626); dostęp: <https://www.e-ir.info/2020/09/21/federalism-functionalism-and-the-eu-the-visions-of-mitran-monnet-and-spinelli> [12.08.2022], s. 1.

²¹⁶ *Ibidem*, s. 2

²¹⁷ G. Martinico, *The Federal Language and the European Integration Process: The European Communities viewed from the US*, „Politique européenne”, 2016; dostęp: <https://doi.org/10.3917/poeu.053.0038> [20.08.2022], s. 15.

²¹⁸ Supranacjonalizm „postrzega aktorów i procesy ponad państwem narodowym za główną sprężynę integracji europejskiej”. Więcej na ten temat, zob.: D. Leuffen, B. Rittberger i F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013, s. 38.

²¹⁹ *Is the European Union a federal union or supranational one?* Aktualne informacje i badania poświęcone Europie, zwracające uwagę na polityczny, gospodarczy i filozoficzny wkład Roberta Schumana z niezależnego Projektu Schumana, kierowanego przez Davida H. Price’a, Bron 1999-009; dostęp: <https://schuman.info/fed.htm> [28.08.2022].

„dokonuje doboru sektorów w sposób znacznie bardziej szczegółowy”²²⁰.

Obecnie w Unii Europejskiej umowy międzyrządowe współistnieją z prawem ponadnarodowym, przy czym samo pojęcie prawa ponadnarodowego zaakceptowano tylko w niektórych sektorach. Oferuje ono sposoby na zapewnienie obiektywności środków wspólnotowych w kontekście różnych historii, kultur i wspólnych wartości. Ponadnarodowe instytucje UE są władne do zmiany – a także w razie potrzeby do zatrzymania – inicjatyw legislacyjnych, jeśli nie wydają się one sprawiedliwe i słuszne. Przywodzi to na myśl metodę wspólnotową, implikującą „połączenie suwerenności narodowej w pewnych określonych aspektach i nadanie instytucjom ponadnarodowym uprawnień do promowania i wdrożenia rozwiązań wspólnych problemów”²²¹. Metody tej nie należy mylić z metodą Monneta, która stanowi metodę ukrytej integracji. Teoretyk Giandomenico Majone określił tę metodę mianem „kryptofederalizmu”²²², odnosząc się do szczególnej formy federalistycznego rewizjonizmu, który pośrednio integruje politykę Europy. Podejście to (w którym centralną postacią jest Jean Monnet) istotnie różni się od podejścia ortodoksyjnego, którego głównym przedstawicielem jest wybitny federalista europejski, Altiero Spinelli. Jean Monnet używał określenia „Stany Zjednoczone Europy” bardziej jako hołdu dla USA, kraju, „który dobrze znał i który kochał, niż jako konkretnego zobowiązania ideologicznego”²²³. Według Majone’a metoda ta „polega na dążeniu do integracji politycznej, nie za pomocą środków o ściśle politycznym charakterze, ale pod pozorem integracji gospodarczej” i stanowi przede wszystkim produkt „zasad *quasi*-konstytucyjnych wywodzących się z traktatów założycielskich i neofunkcjonalizmu”²²⁴.

Takie podejście jest przeciwstawne ideom Altiera Spinelliego dotyczącym utworzenia federacji europejskiej. Spinelli

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ A. Duff, *Federal Union Now. Federal Trust for Education and Research*. European Movement, 2011; dostęp: http://www.euromove.org.uk/fileadmin/files_euromove/federal-union-now-book.pdf [15.06.2017], s. 2-16.

²²² G. Majone, *Europe as the would-be world power: The EU at Fifty*, Cambridge University Press, 2009; dostęp: http://www.cambridge.org/gb/knowledge/isbn/item2427975/?site_locale=en_GB [20.07.2021], s. 72.

²²³ *Ibidem*, s. 73.

²²⁴ *Ibidem*, s. 74.

inspirował się federalistami angielskimi, takimi jak William Beveridge i Lionel Robbins. Lionel Robbins uważał na przykład, że „państwa narodowe potrzebowałyby wspólnego rządu, który uregulowałby ich wzajemną zależność zarówno w obszarze gospodarki, jak i bezpieczeństwa, a państwa demokratyczne wymagałyby niczego innego, jak właśnie rządu federalnego”²²⁵. Można by stwierdzić, że ta refleksja była esencją federalistycznych idei Spinello. Także jego koledzy-współzałożyciele „Klubu Krokodyla” powodowani byli podobnymi motywami: „posłowie stopniowo dochodzili do przeświadczenia, że nie da się – zważając na obecnie funkcjonujące struktury – rozwiązać problemów, przed którymi stoi teraz projekt europejski”²²⁶. A zatem strategicznym priorytetem stało się „dążenie do federacji europejskiej, odchodząc tym samym do rekonstrukcji państw narodowych”²²⁷. Dla Spinello federalizm stanowi reakcję na „największe problemy współczesnego społeczeństwa, które zdecydowanie wykraczają poza granicę państw narodowych”²²⁸, a jednocześnie podkreślał, że „podstawową kwestią, jaką należy rozwiązać w pierwszej kolejności, bo w przeciwnym razie postęp będzie niczym więcej jak tylko pozorem, jest ostateczne zniesienie podziału Europy na narodowe, suwerenne państwa”²²⁹. Z tego powodu Spinelli był przekonany, że Konstytucja Europejska i Federacja Europejska „nie mogą powstać za jednym zamachem; muszą być raczej wynikiem wieloetapowego procesu”²³⁰, co stoi w opozycji do neofunkcjonalistycznego (stopniowego) podejścia właściwego dla Jeana Monneta.

W tym kontekście przyznać trzeba, że obecna UE rozpoczęła i rozwinęła się jako proces neofunkcjonalny, będący rezultatem dynamizacji efektów zewnętrznych. Efekty zewnętrzne stanowią rezultat trwającego procesu integracji: w pewnych sektorach, które spontanicznie prowadzą do integracji w innym

²²⁵ L. Levi, R. Corbett, O. Zecchino, R. Bieber, J. Pinder, P. Ponzano, J.L. Quermone, P. de Schoutheete, *Altiero Spinelli – European Federalist*, Parlament Europejski, Bruksela, 2009; s. 24.

²²⁶ *Ibidem*, s. 18.

²²⁷ *Ibidem*, s. 9.

²²⁸ *Ibidem*, s. 10.

²²⁹ *Ibidem*.

²³⁰ *Ibidem*, s. 19.

sektorze. W tym zakresie zapoczątkowanie integracji w jednym sektorze oznaczałoby integrację w innym. Utworzenie wspólnych instytucji regulujących pewne kwestie społeczne pociągnęłoby za sobą rozszerzenie ich kompetencji do podejmowania decyzji w innych sektorach²³¹.

Można zatem stwierdzić, że Spinellowa wizja integracji – w przeciwieństwie do podejścia neofunkcjonalistycznego – promuje dążenie do przyjęcia konstytucji europejskiej jako ostatecznego celu politycznego na rzecz utworzenia Europy federalistycznej (np. projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską z 14 lutego 1984 r. lub tzw. „plan Spinello”). W dzisiejszych czasach zwolennicy federalizmu europejskiego przyjęli, że cel osiągnięcia federacji europejskiej należy realizować etapami, stopniowo reformując i ulepszając istniejące traktaty konstytucyjne (jak np. Traktat Lizboński) w kierunku bardziej federalistycznym, co podkreślił Andrew Duff (2011): „Jest oczywiste, że nowa europejska konstytucja federalna będzie w dużej mierze oparta na istniejących traktatach unijnych”²³².

Ponadto, jak podkreślał teoretyk Roberto Castaldi: „Podstawowy impuls na rzecz procesu zjednoczenia Europy [od zawsze] związany był z historycznym kryzysem państwa narodowego (...), a mianowicie z brakiem możliwości, żeby europejskie państwa narodowe mogły samodzielnie zapewnić sobie rozwój gospodarczy i bezpieczeństwo”²³³, a więc to dzięki utworzeniu federacji europejskiej europejskie państwa narodowe będą w stanie zrealizować swoje preferencje polityczne, społeczne i gospodarcze. Ponadto, były przewodniczący Unii Europejskich Federalistów (UEF) Andrew Duff zwrócił uwagę, iż „Europejska unia federalna przyszłości będzie złożoną, wielopoziomą demokracją parlamentarną. Żadna z legislatur nie będzie podporządkowana innej, ale

²³¹ N. Lj. Ilievski, *The Concept of Political Integration: The Perspectives of Neo-functional Theory*, „Journal of Liberty and International Affairs” 1 (1, 2015); dostęp: <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/13> [20.08.2022], s. 5.

²³² A. Duff, *Federal Union Now. Federal Trust for Education and Research*. European Movement, 2011; dostęp: http://www.euromove.org.uk/fileadmin/files_euromove/federal-union-now-book.pdf [15.06.2017], s. 6.

²³³ R. Castaldi, *Europe needs initiative and leadership to overcome the crisis*. „Perspectives on Federalism”, 2012; dostęp: http://www.on-federalism.eu/attachments/069_download.pdf [20.06.2022], s. 4.

będzie współpracować z partnerami w procesie rządzenia”²³⁴, co stanowi wyraz swego rodzaju federalizmu asymetrycznego²³⁵ i kooperacyjnego²³⁶.

Z drugiej strony, krytycy UE coraz głośniejszy nawiązują do jej redefinicji. Można wskazać kilka paradygmatycznych kierunków przyszłego rozwoju UE: pro- lub antyeuropejskich w zależności od ich konotacji²³⁷:

- Luźny typ Unii, w przeciwieństwie do modelu obecnie funkcjonującego, pociąga za sobą podjęcie takich środków jak wyjście z euro i skupienie się tylko na wspólnym rynku;
- Unia przebudowywana w konkretny sposób, np. UE ma stać się bardziej demokratyczna lub zdecentralizowana – kierunek ten daje wiele możliwości, które częściowo zależą od kontekstu krajowego;
- Strefa wolnego handlu na kształt NAFTA czy ASEAN i nic więcej;
- Państwa (jedno lub kilka) występują z UE, jak Wielka Brytania, w zależności od partykularnych preferencji każdego z nich, bez względu na to, co stanie się z resztą;

²³⁴ A. Duff, *Federal Union Now*. Federal Trust for Education and Research. European Movement, 2011; dostęp: http://www.euromove.org.uk/fileadmin/files_euromove/federal-union-now-book.pdf [15.06.2017], s. 2-16.

²³⁵ Federalizm asymetryczny to „forma federalizmu, w której różne części terytorium państwa mają różny stopień autonomii”. Zob. więcej [w:] E. Bulmer, *Federalism*. International IDEA Constitution-Building Primer, 2015; dostęp: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf> [18.08.2022], s. 21.

²³⁶ W kooperatywnych systemach federalnych „instytucje krajowe i niższego szczebla uważają się za partnerów w rządzeniu, dzieląc się uprawnieniami dla wspólnego dobra; z jednej strony stany lub prowincje mają istotny udział w opracowywaniu polityki federalnej, zaś z drugiej strony rząd federalny polega na stanach w kwestii realizacji swojej polityki. Typowym narzędziem dla federalizmu kooperacyjnego jest np. ustawa ramowa, na mocy której ustawodawca federalny określa podstawowe cele i zasady dla danego obszaru polityki, a następnie pozwala stanom realizować je na swój sposób”. Zob. więcej [w:] E. Bulmer, *Federalism*. International IDEA Constitution-Building Primer, 2015; dostęp: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federalism-primer.pdf> [18.08.2022], s. 20.

²³⁷ G. Ilik, *The Forgotten Ideals: Manifestations of Elitism and Parochialism in the European Union Context*. Konrad Adenauer Foundation, Institute for Democracy „Societas Civilis”, Skopje, rok 14, nr 52, grudzień 2016; dostęp: <https://idscs.org.mk/en/2017/07/24/new-issue-political-thought-political-elites-citizenship-social-changes/> [20.07.2022], s. 77.

- Dokończenie procesu rozwiązania UE i powrót do Europy państw narodowych w jej wcześniejszej formule²³⁸;
- „Europa awangardowa” oznacza, że przyszła UE powinna opierać się na twardym jądrze i orbicie (lub peryferiach). Awangardowe państwa członkowskie (główni członkowie) mają być „decydującym czynnikiem w promowaniu procesu integracji, który ostatecznie doprowadzi do powstania federacji europejskiej”²³⁹.

Jednym z najpopularniejszych podejść jest koncepcja „Europy awangardowej”, propagowana głównie przez Joschkę Fischera, Hansa-Dietricha Genschera, Jacquesa Delorsa itd. Warto również wspomnieć, że koncepcję tę określa się wieloma innymi nazwami. Przykładowo, Funda Tekin i prof. dr Wolfgang Wesseles zwrócili uwagę, że „najbardziej powszechnie stosuje się terminy „twarde jądro Europy”, „awangarda”, „środek ciężkości” i „directoire”, ale to tylko wycinek z szerokiego katalogu takich koncepcji”²⁴⁰. Co do zasady podejście to wywodzi się z koncepcji Kerneuropy (twardego jądra Europy), co oznacza, że UE przyszłości powinna opierać się na schemacie twardego jądra i orbity (peryferii). Twarde jądro stanowiłyby te państwa członkowskie UE, które są najbardziej zainteresowane integracją na poziomie unijnym, zaś orbitę (peryferia) tworzyłyby tylko te państwa członkowskie UE, które nie chcą angażować się w głębszą integrację europejską. Państwa członkowskie należące do twardego jądra opracowywałyby spójną i jednolitą politykę i pełniłyby tym samym funkcję awangardy. Pozostałe dołączyłyby do nich, kiedy zechciałyby lub były w stanie. Jądro stworzy federację, a orbita stowarzyszenie (międzypaństwowe).

Jak stwierdził Joschka Fischer: „jedyną możliwością jest europejska awangarda, grupa państw UE, które chcą i mogą podążać do przodu. Ci, którzy są chętni i mają po temu możliwości, wezmą udział, ale pozostali nie mogą już blokować

²³⁸ A. Giddens, *Turbulent and Mighty Continent: What Future for Europe*, Polity Press, wyd. 1, 11 października 2013 r., s. 41-42.

²³⁹ *A Core, Avant-garde or Centre of Gravity and other ideas to enhance European Union Integration*, dostęp: <http://slideplayer.org/slide/1330772/> [18.07.2022].

²⁴⁰ F. Tekin i W. Wessels, *Flexibility within Lisbon Treaty: Trademark or empty promise*. EIPASCOP 2008/1, 2008, s. 1

postępu²⁴¹. Były minister spraw zagranicznych Niemiec, Hans-Dietrich Genscher, przedstawił podstawową zasadę i warunek wstępny założenia przyszłej UE, podkreślając, że: „nie można zmuszać żadnego państwa członkowskiego, aby poszło dalej, niż jest w stanie lub jest skłonne, lecz te państwa, które nie chcą zmierzać dalej, nie powinny przeszkadzać innym w realizacji tego celu²⁴². Należy również wytłumaczyć, że awangarda państw członkowskich „oznacza nie tyle elitaryzm, co raczej «wzmoczoną współpracę»²⁴³. Ponadto były przewodniczący Komisji Europejskiej, Jacques Delors, idzie dalej niż Joschka Fischer, namawiając do założenia „Wielkiej Europy”, w której europejska awangarda miałaby przybrać postać: federacji państw narodowych z jej dwoma wymiarami: *federalnym*, który wyznacza kompetencje i zakres odpowiedzialności; *narodowym*, który zapewnia trwałość i spójność naszych społeczeństw i naszych narodów. Stanowiłoby to rzecz jasna zastosowanie zdrowej zasady *pomocniczości*. Powiązanie z Wielką Unią wynikałoby z funkcjonowania wspólnej Komisji, która byłaby odpowiedzialna za spójność między tymi dwoma podmiotami i zgodność z regulacjami unijnymi i *acquis communautaire*. Awangarda natomiast miałaby własną Radę Ministrów i własny Parlament²⁴⁴.

Jeśli chodzi o różnorodne teorie i podejścia filozoficzne poruszające kwestię przyszłego rozwoju UE, koncepcja Europy awangardowej jest w pewnym sensie najbliższa algorytmowi mechanizmu wzmocnionej współpracy (EnC) (tabela 1).

²⁴¹ J. Fischer, *Vive l'Avant-Garde!* „Zeit Online”, 2008; dostęp: <http://www.zeit.de/online/2008/27/joschka-fischer-europa> [25.04.2020].

²⁴² J. Fischer, *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*. 2000; dostęp: <http://www.federalunion.org.uk/joschka-fischer-from-confederacy-to-federation-thoughts-on-the-finality-of-european-integration/> [25.04.2020].

²⁴³ J. Delors, *An 'Avant-garde' driving the European unification process forward*. Jacques Delors Institute, 2001; dostęp: <http://www.delorsinstitute.eu/011-681-An-Avant-garde-driving-the-European-unification-process-forward.html> [12.12.2021], s. 3.

²⁴⁴ A. Pusca, *European Union: Challenges and Promises of a New Enlargement*. IDEA, 2004; s. 131.

Tabela 1. Mechanizm wzmocnionej współpracy a Europa awangardowa (ujęcie własne, oparte na analizie postanowień EnC i koncepcji Europy awangardowej)

MECHANIZM WZMOCNIONEJ WSPÓLPRACY	KONCEPCJA AWANGARDY EUROPEJSKIEJ
EnC jest otwarta w każdej chwili dla wszystkich państw członkowskich.	Jądro nie powinno opierać się na zasadzie wyłączności, ale powinno zachować otwartość.
Mechanizm EnC stanowi część systemu prawnego UE, a nie znajduje się poza nim.	Powinny istnieć mechanizmy współpracy z „państwami spoza centrum” oraz środki na rzecz integrowania chętnych państw.
EnC to procedura, w ramach której minimum 9 państw członkowskich UE może wszcząć zaawansowaną integrację lub współpracę w określonej dziedzinie w ramach UE, kiedy okaże się, że UE jako całość nie może w rozsądnym terminie osiągnąć celów takiej współpracy.	Ci, którzy są skłonni pójść dalej, powinni mieć taką możliwość.
EnC ustanowiono w celu przezwyciężenia impasu, w którym dany wniosek był blokowany przez jedno państwo członkowskie, które nie chce w nim uczestniczyć, lub większą ich liczbę.	Ci, którzy nie chcą iść dalej, nie mogą uniemożliwiać tego innym.
Akty przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy wiążą jedynie uczestniczące państwa członkowskie. Nie są one traktowane jako część <i>acquis</i> , które MUSZĄ być przyjęte przez państwa kandydujące, aby uzyskać dostęp do UE.	Państwa członkowskie należące do centrum lub jądra zawarłyby nowy europejski traktat ramowy, stanowiący załączek konstytucji federacji.
Mechanizm EnC uregulowany jest w art. 20 TUE i został zoperacjonalizowany w części VI, tytuł III TFUE.	

Z kolei Federico Fabrini uznał, że mechanizm wzmocnionej współpracy został przewidziany w celu pobudzenia integracji wielu prędkości, co jest co do zasady zgodne z koncepcją Europy awangardowej, i stwierdził, co następuje:

Funkcją wzmocnionej współpracy jest umożliwienie integracji wielu prędkości w ramach UE; urzędy polityczne i organy sądowe UE powinny czuwać nad tym, aby instrument ten nie został zawłaszczony do innych, nieakceptowalnych celów (...);

wzmocniona współpraca zmierza do utworzenia Europy wielu prędkości, poprzez faworyzowanie w ramach prawa UE prointegracyjnych inicjatyw grup państw należących do awangardy²⁴⁵.

Integracja wielu prędkości oznacza „możliwość, aby określona grupa państw członkowskich należących do jądra mogła podjąć decyzję o dążeniu do integracji z większą szybkością”²⁴⁶. F. Fabbrini dodał również, że wzmocniona współpraca nie wchodzi w grę, gdy państwa członkowskie różnią się co do opcji politycznych, a zgadzają się jedynie w kwestii konieczności kolektywnego działania w ramach UE, czyli „przedstawiają sprzeczne lub alternatywne propozycje merytoryczne w sprawie sposobu regulowania określonej dziedziny lub danego sektora”²⁴⁷, z czego wynika wniosek, iż polega ona na wzmocnionej współpracy sektorowej, nie zaś na współpracy w całej rozciągłości (totalnej), która odnosi się do UE jako takiej. Alternatywnie, jak podkreślił Daniel Thym:

W obecnych czasach takie dziedziny polityki jak sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, polityka zagraniczna i obronna lub polityka gospodarcza i społeczna są ściśle związane z koncepcją unii politycznej i z tego względu zajmują istotne miejsce w dyskusjach o zróżnicowanej integracji. W tych obszarach polityki integracja o różnym natężeniu może pogodzić prointegracyjną dynamikę jednych państw z polityczną zachowawczością innych. Jej podstawą jest decyzja polityczna podjęta przez państwa o (nie-)uczestniczeniu w pewnych projektach²⁴⁸.

²⁴⁵ F. Fabbrini, *The Enhanced cooperation procedure: A study in multispeed integration*, Centro Studi Sul Federalismo, 2012; dostęp: http://www.csfederalismo.it/attachments/2433_CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf [10.07.2022], s. 19.

²⁴⁶ G. Grevi, *Flexible Means to Further Integration*. In Franklin Dehousse [w:] W. Coussens i G. Grevi (red.), *Integrating Europe: Multiple Speeds – One Direction?* EPC Working Paper, nr 9, kwiecień 2004; dostęp: https://www.files.ethz.ch/isn/10837/doc_10868_290_en.pdf [25.04.2022], s. 46.

²⁴⁷ F. Fabbrini, *The Enhanced cooperation procedure: A study in multispeed integration*, Centro Studi Sul Federalismo, 2012; dostęp: http://www.csfederalismo.it/attachments/2433_CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf [10.07.2022], s. 13.

²⁴⁸ D. Thym, *Supranational Differentiation and Enhanced Cooperation*, [w:] Prof. R. Schütze i Prof. T. Tridimas (red.), „Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order”, t. I, Wielka Brytania, wydanie internetowe, Oxford Academic, 2018; dostęp: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199533770.003.0030> [20.08.2022], s. 879.

Biorąc pod uwagę kondycję, w jakim UE znajduje się obecnie, można dojść do wniosku, że państwa członkowskie nie są jeszcze gotowe, żeby wykroczyć poza swoje interesy narodowe w stronę UE i zainwestować swoją energię na rzecz ponadnarodowych lub postnarodowych interesów w ramach Unii. Z tego względu, odnosząc się do kwestii mieszanego/hybrydowego charakteru (modernistycznego i postmodernistycznego) UE, możemy wskazać dwa ogólne wymiary współpracy międzyrządowej. Oba z nich istnieją w ramach UE. Pierwszy wymiar można określić jako nierówną międzyrządowość²⁴⁹ lub etatocentryzm, drugi zaś jako twórczy i elastyczny.

Nierówną międzyrządowość (etatocentryzm) można zlokalizować w działalności Rady Europejskiej, która w przeważającej mierze opiera się na paradygmacie państwa narodowego, a jednocześnie istotnie zapobiega wszelkim próbom głębszej integracji lub większej supranacjonalizacji UE pod pretekstem ochrony suwerenności i interesów narodowych państw członkowskich UE.

Jeden z największych proeuropejskich filozofów i intelektualistów, Jürgen Habermas, wypowiedział poniższe stanowcze słowa dla wybitnego magazynu „Der Spiegel”: „Projekt europejski nie może dłużej funkcjonować na modłę elitarystyczną”²⁵⁰. W swoim dziele „O konstytucji Europy – esej” apeluje on do polityków, że „muszą przestać prowadzić projekt europejski za zamkniętymi drzwiami, jak to czynili do tej pory, i zejść na najniższy poziom, aby zapewnić głośną i rozumną wymianę poglądów w sferze publicznej”²⁵¹.

²⁴⁹ Międzyrządowość „odróżnia się od supranacjonalizmu przede wszystkim założeniami dotyczącymi aktorów grających pierwszorzędne role i podziału władzy między rządami z jednej strony, a aktorami transnarodowymi i ponadnarodowymi z drugiej. Jak wskazuje sama nazwa teorii, uznaje ona rządy narodowe za głównych aktorów integracji europejskiej”. Więcej na ten temat, zob.: D. Leuffen, B. Rittberger i F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration Explaining Variation in the European Union*. Palgrave Macmillan, 2013; s. 38.

²⁵⁰ G. Diez, *Habermas, the Last European: A Philosopher's Mission to Save the EU*. „Spiegel Online”, 25.11.2011; dostęp: <http://www.spiegel.de/international/europe/habermas-the-last-european-a-philosopher-s-mission-to-save-the-eu-a-799237.html> [15.07.2022].

²⁵¹ G. Ilik, *The Forgotten Ideals: Manifestations of Elitism and Parochialism in the European Union Context*. Konrad Adenauer Foundation, Institute for Democracy „Societas Civilis”, Skopje, rok 14, nr 52, grudzień 2016; dostęp: <https://idscs.org.mk/en/2017/07/24/new-issue-political-thought-political-elites-citizenship-social-changes/> [20.07.2022], s. 68.

W odróżnieniu do innych instytucji UE Rada Europejska jest organem (rodzajem prezydium) złożonym z przywódców, którzy nie są wybierani w wyborach ogólnoeuropejskich, lecz w wyborach krajowych w państwach członkowskich. Co jeszcze bardziej ironiczne, art. 15 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, że: „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne”²⁵². Decyzje podejmowane przez Radę są z reguły przyjmowane w drodze konsensusu (jednomyślności) w głosowaniu tajnym (*in camera*), co implikuje istotny brak legitymacji demokratycznej. A zatem zamiast tej instytucji, która po raz pierwszy została zinstytucjonalizowana przez Traktat Lizboński i wdrożona jako motor rozwoju dla UE, otrzymaliśmy jej mutację, swego rodzaju „międzyrządowego lewiatana”²⁵³, który po cichu zawłaszczył istotę UE, w tym jej wartości, ideały i instytucje. Właśnie z tego powodu J. Habermas uznał, że instytucjonalizacja Rady Europejskiej i jej pozycja jako jednej z centralnych instytucji politycznych UE jest „anomalią” lizbońskiego systemu UE²⁵⁴. Istotą tej anomalii jest to, że Unia Europejska – zamiast zmierzać w kierunku ponadnarodowym, postmodernistycznym i postpaństwowym – stała się zakładnikiem w rękach potężnych państw członkowskich (państw narodowych), a ich narodowe (zaściankowe) interesy przeważają nad interesami samej Unii. Teoretycznie oznacza to intronizację modernizmu jako koncepcji politycznej, która wywyższa interesy państw narodowych (*raison d'état*) zamiast interesów wartości UE (*raison de valeur*)²⁵⁵. Potwierdza to również teoretyk Ulrik Beck:

²⁵² *Consolidated version of the Treaty on European Union*. „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M015:EN:HTML> [10.05.2022].

²⁵³ G. Ilik, *The Forgotten Ideals: Manifestations of Elitism and Parochialism in the European Union Context*. Konrad Adenauer Foundation, Institute for Democracy „Societas Civilis”, Skopje, rok 14, nr 52, grudzień 2016; dostęp: <https://idscs.org.mk/en/2017/07/24/new-issue-political-thought-political-elites-citizenship-social-changes/> [20.07.2022], s. 73.

²⁵⁴ G. Diez, *Habermas, the Last European: A Philosopher's Mission to Save the EU*, „Spiegel Online”, 25.11.2011; dostęp: <http://www.spiegel.de/international/europe/habermas-the-last-european-a-philosopher-s-mission-to-save-the-eu-a-799237.html> [15.07.2022].

²⁵⁵ W przeciwieństwie do współczesnej (westfalskiej) koncepcji interesów narodowych (*raison d'état*), interesy postnarodowe UE można zakwalifikować jako interesy wartości (*raison de valeur*) – wywodzą się one z wartości przewidzianych

Dopóki pozostawiamy integrację europejską w rękach państw, Europa nie będzie w stanie wysunąć się na pierwszy plan (...) A dokładniej – nadanie Radzie Europejskiej przewodniej roli w systemie zarządzania Unią to wada systemu, który ma odpowiadać za wskazania rozwiązań na miarę Europy (...) Rozwiązania te jednak nie działają, ponieważ odwołują się one do „interesów narodowych”²⁵⁶.

Biorąc pod uwagę, jak zachowują się potężne państwa członkowskie UE nie tylko w Radzie Europejskiej, ale także poza nią, podporządkowanie UE interesom narodowym i ciągle podważanie wartości unijnych utoroowało drogę dla destrukcyjnych zachowań i populizmu, zarówno z lewej, jak i z prawej strony sceny politycznej²⁵⁷.

UE musi powrócić do swoich podstawowych wartości i przywrócić oparte na nich instytucje, aby zapewnić, że będą przestrzegać ideałów demokracji, transparentności i odpowiedzialności. Dotyczy to zwłaszcza Rady Europejskiej, instytucji dotkniętej licznymi sprzecznościami w kwestiach wartości UE. Rada Europejska wyewoluowała w kierunku elitaryzmu (potężnych państw członkowskich), zaściankowości (lub ochrony interesów narodowych zamiast unijnych) i międzyrządowej supremacji w Unii Europejskiej, przez co Unia musi wejść w proces

w traktatach konstytucyjnych UE, takich jak demokracja, rządy prawa, uniwersalność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej, zasady równości i solidarności oraz poszanowanie zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego. Więcej na ten temat, zob. G. Ilik i N. Lj. Iljevski, *Avant-Garde Europe: The Problem of Modernism and the Common Foreign and Security Policy and Enlargement*, „Yearbook of Polish European Studies”, 2017, dostęp: file:///C:/Users/Goran/Desktop/Ilik_YPES_2017.pdf [25.08.2022], s. 64.

²⁵⁶ U. Guerot, *Europe as a republic: the story of Europe in the twenty first century*, „OpenDemocracy”; dostęp: <https://www.opendemocracy.net/caneurope-make-it/ulrike-guerot/europe-as-republic-story-of-europe-in-twenty-first-century> [25.07.2022].

²⁵⁷ Najlepsze podsumowanie cech właściwych dla populizmu i ruchów populistycznych w dzisiejszych czasach (zwłaszcza w Europie) daje Paul Taggart, proponując następujące sześć atrybutów: 1) brak tolerancji wobec demokracji przedstawicielskiej, 2) „naród” jako jądro – centrum ideologii populistycznej, 3) brak podstawowych wartości, 4) skłonności kameleonowe, 5) działanie w odpowiedzi na poczucie skrajnego kryzysu i wreszcie 6) samoograniczające się cechy populizmu. Zob. więcej [w:] T. Bryder, *Xenophobia, Politics and Right Wing Populism in Europe*, University of Copenhagen, Faculty of Social Science/Department of Political Science, 2009, s. 6-7.

całkowitej redefinicji, aby przekształcić się w unię polityczną (federację)²⁵⁸.

Niniejsze badanie skieruje szczególną uwagę temu drugiemu wymiarowi. Wymiar twórczy lub elastyczny opiera się w przeważającej mierze na klauzulach i mechanizmach elastyczności, jakie zostały przewidziane w traktatach unijnych. Unia Europejska antycypuje wiele elastycznych i asymetrycznych metod współpracy, jak np. mechanizm optedout (wyłączenia), „który jest środkiem zapewniającym, że gdy dane państwo członkowskie nie chce brać udziału w określonej dziedzinie polityki UE, może z niej zrezygnować, dzięki czemu można uniknąć ogólnego impasu”²⁵⁹. Jako przykłady zastosowania tej metody w praktyce można wymienić Układ z Schengen (Irlandia zrezygnowała), Unię gospodarczą i walutową (EMU) (Dania zrezygnowała), Obronność (Dania zrezygnowała), Kartę Praw Podstawowych UE (Polska zrezygnowała), Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zrezygnowały Dania i Irlandia, która jednak może wziąć udział w pewnych inicjatywach, jeśli wyrazi taką wolę), natomiast Wielka Brytania przed opuszczeniem UE skorzystała z klauzuli „opt-out” cztery razy.

Inny elastyczny mechanizm na rzecz integracji można określić jako otwartą metodę koordynacji (OMK). OMK „powstał w latach dziewięćdziesiątych XX wieku (...). Był to czas, kiedy integracja gospodarcza UE postępowała szybko, ale kraje UE były niechętne, żeby przyznać szersze uprawnienia instytucjom europejskim (...) OMK znajduje zastosowanie w tych obszarach, które są zastrzeżone dla krajów UE, takich jak zatrudnienie, ochrona społeczna, edukacja, młodzież i szkolenia zawodowe”²⁶⁰.

Należy również wspomnieć o „klauzuli elastyczności” przewidzianej w art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), która stosuje się „Jeżeli działanie Unii okaże

²⁵⁸ G. Ilik, *The Forgotten Ideals: Manifestations of Elitism and Parochialism in the European Union Context*. Konrad Adenauer Foundation, Institute for Democracy „Societas Civilis”, Skopje, rok 14, nr 52, grudzień 2016; dostęp: <https://idscs.org.mk/en/2017/07/24/new-issue-political-thought-political-elites-citizenship-social-changes/> [20.07.2022], s. 78.

²⁵⁹ *Opting out*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/opting-out.html> [15.07.2022].

²⁶⁰ *Open method of coordination*. „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/open-method-of-coordination.html> [20.07.2022].

się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy”²⁶¹.

Biorąc pod uwagę główny przedmiot niniejszej analizy, niezmiernie istotne jest, aby mechanizm wzmocnionej współpracy (EnC) wraz z jego cechami normatywnymi i implikacjami jawił się jako jeden z dostępnych mechanizmów prawnych o istotnym potencjale wzmocnienia procesu integracji europejskiej. Aby udowodnić, że EnC stanowi czynnik federujący UE, w niniejszej pracy poruszone zostaną poniższe pytania badawcze (PB):

PB1) Jak definiowany i regulowany jest mechanizm EnC?

PB2) Jak objawia się mechanizm EnC?

PB3) Jakie są główne cechy odróżniające doświadczenia wzmocnionej współpracy w UE i w USA?

PB4) W jaki sposób mechanizm EnC może odgrywać rolę czynnika federującego UE?

Główną inspiracją dla podejmowanych badań jest koncepcja „dynamicznego federatora rdzeniowego”, opracowana przez Karla W. Deutscha w 1957 roku. Prof. Dusan Sidjanski ostrożnie przyznał, że:

Podział w ramach UE przeprowadzić można wzdłuż dwóch przeciwstawnych tendencji, które rosną w jej sercu: dynamikę wspólnotową, która dąży do ustanowienia unii na wskroś federalnej, oraz współpracę międzyrządową w zakresie polityki zagranicznej i wewnętrznej (...). Obawy te znajdują odzwierciedlenie w debacie europejskiej, która skupia się na pilnej potrzebie opracowania federatora rdzeniowego, a w dalszej perspektywie – konstytucji (...). Istnienie dynamicznego federatora rdzeniowego implikuje równowagę pomiędzy członkami federacji. Względna równowaga pomiędzy dużymi państwami federacyjnymi a małymi i średnimi podgrupami chroni całość przed hegemonią jednego członka lub grupy członków²⁶².

²⁶¹ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E352:EN:HTML> [19.08.2022].

²⁶² D. Sidjanski, *The Federal Approach to the European Union or the Quest for an Unprecedented European Federalism*. „Notre Europe”, July 2001; dostęp: <https://>

W kontekście UE wyróżnić można trzy elementy definiujące dynamicznego federatora rdzeniowego. Wiąże się to z istnieniem, który pozwala:

1. Powiązać ze sobą wszystkie części całości;
2. Utrzymywać równowagę – w formie określonej w traktatach UE – między organami ponadnarodowymi (UE) a państwami członkowskimi;
3. Ochronić całość przed dominacją jednego członka, grupy członków lub organów ponadnarodowych.

Celem badań jest zlokalizowanie sposobności i ograniczeń zawartych w traktatach unijnych, których zastosowanie daje szansę na „cichą supranacjonalizację” w obecnych okolicznościach, gdy pojęcia takie jak „federalizacja” czy „federacja” wywołują wrogość i strach wśród państw członkowskich UE – czy też, mówiąc prościej, zlokalizowanie mechanizmów umożliwiających praktykowanie „federalizmu bez federacji”²⁶³.

W tym celu w niniejszym artykule porównano również mechanizm EnC w UE z praktykami wzmocnionej współpracy w Stanach Zjednoczonych (US), które stanowią asymetryczną, demokratyczną i najbardziej funkcjonalną federację na świecie. Analiza komparatywna powinna dać nam informacje, które pomogą zlokalizować ograniczenia i sposobności charakterystyczne dla mechanizmu EnC jako dynamicznego federatora rdzeniowego, ponieważ każde państwo członkowskie – niezależnie od swojej wielkości czy siły – może go zainicjować, przestrzegając określonej procedury i *acquis* unijnego.

Biorąc pod uwagę fakt, że UE stanowi wspólnotę 27 suwerennych państw członkowskich, które trudno jest przekonać lub zmusić do otwartego wdrożenia procesu federalizacji (tj. poprzez uchwalenie konstytucji), należy przyjąć metodę przyrostową, która będzie w stanie zapewnić faktyczne (i normatywne) warunki wstępne dla ustanowienia relacji federalnych, a w dłuższej perspektywie – federacji jako takiej. Termin „relacje federalne”

institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/etud14-en-1.pdf [10.09.2022], s. 7-25.

²⁶³ A. Stefanovic, *Role of the Judiciary in Shaping Federations: Cases of the Supreme Court in the United States of America and the Court of Justice in the European Union*, „Journal of Liberty and International Affairs” 3 (suplement 1, 2020); dostęp: <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/92> [25.08.2022], s. 81.

zdaje się uzasadniony, gdyż pociąga on za sobą elastyczne zasady i procedury, które nie będą stanowiły obciążenia ani przeszkody dla państw członkowskich w nawiązaniu bliższej współpracy między sobą, a także z czasem w rozszerzeniu zakresu tejże współpracy na jak największą liczbę sektorów (obszarów). Dotychczas dzięki mechanizmowi EnC udało się osiągnąć kilka form wzmocnionej współpracy w zakresie prawa rozwodowego (rozporządzenie Rzym III), patentów i podatku od transakcji finansowych, majątkowego ustroju małżeństw międzynarodowych oraz Prokuratury Europejskiej (EPPO). Te formy wzmocnionej współpracy powinny zachęcić do dyskusji i aktywności w ramach UE w celu rozszerzenia zakresu dziedzin (sektorów), w których należy dążyć do wzmocnionej współpracy. Mianowicie, należy znaleźć sposób na pobudzenie efektów zewnętrznych w innych obszarach (sektorach) w ramach UE, aby państwa członkowskie UE nawiązały jak najściślejszą współpracę przy jednoczesnym poszanowaniu *acquis communautaire*. Efekty zewnętrzne wzmocnionej współpracy powinny wzmacniać integrację w jak największej liczbie obszarów. Alternatywnie, jak podkreślił prof. Paul Craig: „Przesłanie płynące z Traktatu Lizbońskiego jest w dużej mierze takie, że wzmocnioną współpracę należy stosować w tych sferach, w których działanie UE jako całości okazało się niemożliwe, w nadziei, że będzie ona wówczas katalizatorem zachęcającym pozostałe państwa członkowskie do podpisania się pod takimi inicjatywami”²⁶⁴.

3. Podstawy wzmocnionej współpracy

Mechanizm EnC uregulowany jest w art. 20 TUE, a zoperacjonalizowany został w części VI, tytuł III TFUE. Mechanizm ten można traktować jako metodę współpracy międzyrządowej pozwalającej określonej liczbie państw członkowskich UE na realizację ściślejszej współpracy w niektórych sektorach, zwłaszcza jako ostatnią deskę ratunku w sytuacji, gdy Rada wskazała, że cele, do których dążą państwa członkowskie, nie mogą być osiągnięte przez UE jako całość. Bardzo istotna jest konstatacja,

²⁶⁴ C.M. Cantore, *We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU*. „Perspectives on Federalism”, t. 3, nr 3, 2011; dostęp: http://webarchive-2009-2021.on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf [12.08.2022], s. 10.

że wszelkie akty prawne uchwalone w ramach EnC są wiążące wyłącznie dla uczestniczących państw członkowskich i nie stanowią części istniejącego *acquis communautaire* ani nie są równoległe w stosunku do UE.

Cechą mechanizmu EnC jest zastosowanie tzw. klauzuli pomostowej, która stanowi środek mający zapewnić elastyczny proces decyzyjny. Klauzula ta „dostosowuje zasady podejmowania decyzji odnoszące się do aktów Rady, jako że umożliwia przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną lub od specjalnej procedury ustawodawczej do zwykłej procedury ustawodawczej”²⁶⁵. Silvia Kotanidis podkreśla, że „klauzule pomostowe nie prowadzą do fragmentaryzacji jednolitego stosowania przepisów i polityk UE z perspektywy terytorialnej i w żaden sposób nie zwiększają ani nie modyfikują kompetencji lub uprawnień Unii”²⁶⁶.

Patrząc na całokształt, Federico Fabbrini stwierdził, że zasady proceduralne dotyczące EnC można podzielić na trzy grupy: „pierwsza grupa przepisów reguluje procedurę inicjowania mechanizmu wzmocnionej współpracy. Druga grupa przepisów wyjaśnia sposób funkcjonowania mechanizm wzmocnionej współpracy po tym, jak został on ustanowiony. Wreszcie trzecia grupa przepisów wyjaśnia, w jaki sposób państwa, które nie były pierwotnymi stronami wzmocnionej współpracy, mogą do niej przystąpić w późniejszym momencie”²⁶⁷. Podobnym torem idą Daniela A. Kroll i Dirk Leuffen, którzy podzielili tę procedurę na trzy etapy: „rozpoczęcie, upoważnienie i realizację”²⁶⁸. Należy także wspomnieć, że mechanizmu EnC nie można ustanowić w odniesieniu do kwestii należących do wyłącznej kompetencji

²⁶⁵ S. Kotanidis, *Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making*. EPRS | European Parliamentary Research Service, 2020; dostęp: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_EN.pdf) [12.07.2022], s. 3.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ F. Fabbrini, *The Enhanced cooperation procedure: A study in multispeed integration*, Centro Studi Sul Federalismo, 2012; dostęp: http://www.csfederalismo.it/attachments/2433_CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf [10.07.2022], s. 5.

²⁶⁸ D.A. Kroll i D. Leuffen, *Enhanced cooperation in practice. An analysis of differentiated integration in EU secondary law*. „Journal of European Public Policy”. 22 (2015), dostęp: <https://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.956781> [12.08.2022], s. 354.

UE; jak stwierdził Robert Böttner: „Zakres wzmocnionej współpracy może obejmować te sprawy, co do których Unia posiada kompetencje niewyłączne (...) [zgodnie z] zasadą przyznania kompetencji”²⁶⁹.

Jeśli chodzi o charakter tego mechanizmu, można stwierdzić, że pojawia się on jako instytucjonalna forma (lub jako stan pośredni) kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi, które wyrażają chęć i gotowość do posunięcia do przodu procesów eurointegracyjnych, a tymi państwami członkowskimi, które są bardziej sceptyczne lub nieufne wobec procesów eurointegracyjnych bądź nie są nimi zainteresowane. EnC jest mechanizmem równoważącym tendencje ponadnarodowe i międzyrządowe (narodowe, międzypaństwowe) w UE. Jako stan pośredni (tj. nad państwami, lecz w ramach UE), ta szczególna forma wzmocnionej współpracy (np. Rzym III, EPPO itp.) stanowi rozszerzenie współpracy międzyrządowej, wynosząc ją na wyższy poziom w ramach unijnego *acquis*, a tym samym wzmacniając eurointegrację (ryc. 1)



Ryc. 1. Mechanizm wzmocnionej współpracy jako przedłużenie współpracy międzyrządowej (źródło: opracowanie własne w oparciu o analizę mechanizmu wzmocnionej współpracy)

²⁶⁹ R. Böttner, *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*, „Nijhoff Studies in European Union Law”, t. 17, E-Book ISBN: 9789004459151; DOI: https://doi.org/10.1163/9789004459151_010 [23.08.2022], s. 328.

Wzmocniona współpraca jako mechanizm wyłoniła się z koncepcji „bliższej współpracy”²⁷⁰, która została wcześniej wprowadzona przez Traktat Amsterdamski. Koncepcja ta powstała jako „ostatnia deska ratunku” – jej uruchomienie wymagało działania pewnej grupy państw członkowskich, przy czym współpraca tego rodzaju nie mogła być w żaden sposób sprzeczna z *acquis communautaire*, tj. nie mogła naruszać praw, obowiązków i interesów państw członkowskich, które nie uczestniczą we współpracy. Wraz z Traktatem Nicejskim²⁷¹ pojęcie „bliższej współpracy” ostatecznie zastąpiono terminem „wzmocniona współpraca”, a koniec końców zostało ono ustanowione w Traktacie Lizbońskim (TUE i TFUE).

Carlo Maria Cantore definiuje mechanizm wzmocnionej współpracy jako proces, dzięki któremu grupa państw członkowskich może „zintegrować – pod pewnymi warunkami prawnymi – swoje polityki w ramach UE, bez konieczności angażowania w to wszystkich pozostałych członków, przynajmniej na początkowych etapach”²⁷². Z tej definicji można wyciągnąć wniosek, iż współpraca tego rodzaju stanowi proces (zróżnicowanej integracji²⁷³) mający na celu wzmocnienie integracji (jest „wyrazem różnorodności”²⁷⁴) niektórych państw członkowskich. Natomiast pozostałe nie są zo-

²⁷⁰ C.M. Cantore, *We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU*, „Perspectives on Federalism”, t. 3, nr 3, 2011; dostęp: http://webarchive-2009-2021.on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf [12.08.2022], s. 1-21.

²⁷¹ *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12001C%2F-TXT> [10.07.2022].

²⁷² C.M. Cantore, *We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU*, „Perspectives on Federalism”, t. 3, nr 3, 2011; dostęp: http://webarchive-2009-2021.on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf [12.08.2022], s. 1-21.

²⁷³ Zróżnicowana integracja oznacza, że „dane państwa członkowskie UE mogą zrezygnować z udziału w określonych politykach UE lub zostać z nich wyłączone, aż spełnią określone warunki minimalne. Została ona przyjęta z zadowoleniem jako sposób na zapewnienie postępu integracji europejskiej, przy jednoczesnym uwzględnieniu rosnącej heterogeniczności i upolitycznienia procesu integracji”. Zob. S. Kröger i T. Loughran, *The benefits and risks for the EU of 'differentiated integration'*, „The Loop”; dostęp: <https://theloop.ecpr.eu/the-benefits-and-risks-for-the-eu-of-differentiated-integration/> [15.08.2022].

²⁷⁴ C.M. Cantore, *We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU*, „Perspectives on

bowiązane do podążania za dynamiką integracyjną pierwszych (idea ta przypomina koncepcję Europy awangardowej, która została opisana powyżej). Zdaniem Pei-Fei Changa ten mechanizm prawny można interpretować z dwóch punktów widzenia:

1. Rozpatrywana w kategoriach jakości wzmocniona współpraca pokazuje ewolucję koncepcji „różnorodności” od ideologii do mechanizmu na podstawie traktatu. Najlepszą ilustracją jest zaawansowany model struktury trzech filarów, jaki znaleźć możemy w Traktacie z Maastricht oraz klauzula elastyczności w Traktacie Amsterdamskim. Schengen i EMU są możliwymi przejawami elastycznej integracji;
2. Z perspektywy ilościowej wzmocniona współpraca ma być realizowana tylko przez państwa członkowskie awangardy²⁷⁵.

Mechanizm EnC jest ucieleśnieniem zróżnicowania UE w sensie praktycznym i instytucjonalnym, uwzględniając różne potrzeby (tj. różnorodność preferencji) państw członkowskich i umożliwiając określonej grupie państw członkowskich (awangarda, jądro itp.) na wzmożenie integracji w pewnych obszarach. Należy także podkreślić, że mechanizm ten nie ustanawia federalnego jądra, a jedynie wzmacnia współpracę międzyrządową. Wszelkie próby federalizacji lub supranacjonalizacji poza zakresem prawa UE są wyraźnie zabronione. Z tego powodu uczestniczące państwa członkowskie nie mogą zmieniać, modyfikować ani wdrażać nowego traktatu (lub konstytucji) poza procedurami przewidzianymi w traktatach UE. Wejście tego mechanizmu w życie zależy bezpośrednio od wstępnej decyzji Komisji Europejskiej będącej strażnikiem traktatów UE, a której zadaniem jest „egzekwować prawo unijne poprzez monitorowanie stosowania unijnego prawa pierwotnego i prawa wtórnego, a także dopilnowanie jego jednolitego stosowania w całej UE” zgodnie z art. 17 TUE²⁷⁶. Traktaty UE zachowują więc

Federalism”, t. 3, nr 3, 2011; dostęp: http://webarchive-2009-2021.on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf [12.08.2022], s. 1-21.

²⁷⁵ P.-F. (V) Chang, *Enhanced Cooperation in the EU and ASEAN? Provision of Enhanced Cooperation in the European Union in Comparison to Similar Institutional Developments in the Association of Southeast Asian Nations*, „Political Perspectives”, t. 2, 2008; dostęp: <http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/Vol2-2-2008-5.pdf> [10.12.2021], s. 8-9.

²⁷⁶ *Consolidated version of the Treaty on European Union*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12016M020> [10.05.2022].

ducha modernizmu (lub paradygmat państwa narodowego), ale jednocześnie pozwalają na pewnego rodzaju (instytucjonalnie monitorowaną) elastyczność w zacieśnianiu współpracy w sektorach, w których UE ma niewyłączne kompetencje.

Wychodząc z intuicji Pei-Fei Changa, elementy jakościowe w kontekście wzmocnionej współpracy widzimy w aspekcie różnorodności, zaś elementy ilościowe w elastyczności – działalność prointegracyjna może być podejmowana przez określoną grupę (min. 9) państw członkowskich, które są potrzebne do uruchomienia tego mechanizmu. Przewiduje się, że EnC pozwoli osiągnąć dalszą współpracę międzyrządową w ramach poszczególnych sektorów UE, tworząc jednocześnie dwie grupy państw członkowskich (co przypomina koncepcję Europy awangardowej) – jedna wykorzystuje ten mechanizm do osiągnięcia dalszej współpracy międzyrządowej (awangarda, jądro, centrum itp.), a druga grupa (orbita, peryferia itp.), choć nie bierze w niej udziału, zachowuje swoje relacje i pozycję w UE.

Artykuł 20 TUE wskazuje, że „Celem wzmocnionej współpracy jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji”²⁷⁷, a więc wzmocnienie procesu eurointegracji, co prowadzi do logicznego wniosku, że instrument ten ma na celu ściślejszą integrację UE, „umożliwiając głównej grupie [jako dynamicznemu federatorowi] podobnie myślących państw integracyjnych pójście naprzód”²⁷⁸ w procesie eurointegracji.

Inną cechą charakterystyczną mechanizmu EnC jest jego inkluzywność, co oznacza, że inne państwa członkowskie UE mogą do niego przystąpić bez jakichkolwiek ograniczeń. Zostało to wprost uregulowane w art. 20 TUE, gdzie zaznaczono, że współpraca będzie otwarta dla wszystkich państw członkowskich w równym stopniu i w dowolnym czasie, oraz w art. 328 TFUE, który stanowi:

Od chwili jej ustanowienia, wzmocniona współpraca pozostaje otwarta dla wszystkich Państw Członkowskich, pod warunkiem spełnienia ewentualnych warunków uczestnictwa określonych w decyzji upoważniającej. Państwa Członkowskie mogą przystąpić do współpracy także w dowolnym innym

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ A. Duff, *On governing Europe*. Policy Network, London 2012, s. 10.

momencie, o ile, poza spełnieniem wyżej wymienionych warunków, będą również przestrzegać aktów już przyjętych w ramach tej współpracy²⁷⁹.

Ponadto Komisja i państwa członkowskie uczestniczące w EnC są zobowiązane na mocy traktatów UE, żeby zapewnić, iż wzmocniona współpraca będzie otwarta i dostępna w każdej chwili dla jak największej liczby państw członkowskich. Obowiązek ten jest konieczny, aby zagwarantować inkluzywność i dynamiczny charakter mechanizmu EnC jako takiego. Oczywiście EnC może zostać ustanowiona jedynie w ograniczonym zakresie, który został dokładnie określony w art. 326 TFUE: „Współpraca ta nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może ona stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między Państwami Członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi”²⁸⁰. Art. 329 TFUE stanowi, że państwa członkowskie, które pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w jednej z dziedzin, o których mowa w Traktatach, „kierują wniosek do Komisji, określając zakres zastosowania i cele przewidywanej wzmocnionej współpracy. Komisja może przedłożyć Radzie odpowiedni wniosek. Jeżeli Komisja nie przedłoży takiego wniosku, zawiadamia o tym zainteresowane Państwa Członkowskie, podając uzasadnienie”²⁸¹. Jeśli Komisja nie przedłoży takiego wniosku, informuje zainteresowane państwa członkowskie powyższego. Procedura obejmuje cztery etapy:

1. Co najmniej 9 państw członkowskich powinno złożyć do Komisji formalny wniosek, określając obszar i cele wzmocnionej współpracy;
2. Komisja ocenia wniosek pod kątem warunków i ograniczeń ustanowienia mechanizmu wzmocnionej współpracy, a następnie może przedłożyć Radzie UE wniosek o upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy. Komisja nie jest zobowiązana do przedłożenia wniosku Radzie, jeżeli stwierdzi, że jest on sprzeczny z prawem UE, o czym jest zobowiązana poinformować państwa członkowskie, które złożyły wniosek;

²⁷⁹ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E326&from=EN> [14.07.2022].

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ *Ibidem*.

3. Poza Komisją Parlament Europejski pełni funkcję instytucjonalnego arbitra w procesie uruchamiania mechanizmu wzmocnionej współpracy, jako że wyraża zgodę na ustanowienie mechanizmu EnC;
4. Ostateczne upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy (tj. zatwierdzenie wniosku) jest udzielane przez Radę, która kwalifikowaną większością głosów podejmuje formalną decyzję o ustanowieniu wzmocnionej współpracy w drodze zwykłej procedury decyzyjnej²⁸² (ryc. 2).

INITIATION	
AUTHORIZATION („GATEKEEPERS”)	
IMPLEMENTATION	
Group of min. 9 EU Member States requests to initiate EnC mechanism on proposal	
European Commission approves request	
Council approves request	
European Parliament approves request	
Group of Member States negotiate on the proposal	
Group of Member States adopts the proposal	
European Commission decline request i notify the applicants why it did not approve it	
Council decline request	
European Parliament decline request	
Group of Member States failed to adopt the proposal	

Ryc. 2. Procedura mechanizmu wzmocnionej współpracy
(Źródło: opracowanie własne w oparciu o diagram wzmocnionej współpracy stworzony przez EU Monitor²⁸³ i rozważania prof. dr. Wolfganga Wesselsa oraz Carstena Gerardsa²⁸⁴)

²⁸² F. Fabbrini, *The Enhanced cooperation procedure: A study in multispeed integration*, Centro Studi Sul Federalismo, 2012; dostęp: http://www.csfederalismo.it/attachments/2433_CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf [10.07.2022], s. 5.

²⁸³ *Enhanced cooperation*. EU Monitor; dostęp: <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vh7dow6rirz> [19.08.2022].

²⁸⁴ W. Wessels i C. Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional

Komisja jest pierwszą instytucją, która otrzymuje wniosek dotyczący propozycji EnC, a zatem występuje w roli „pierwszego ważnego strażnika”²⁸⁵, jak stwierdzili prof. dr Wolfgang Wessels i Carsten Gerards. Rola ta implikuje, że Komisja występuje jako „(instytucjonalny) podmiot mający uprawnienie do wstrzymywania, zahamowania ustanowienia lub przebiegu procedury”²⁸⁶, bowiem posiada kompetencje do oceny wniosku pod kątem celów i zakresu EnC. Jak wynika z art. 329 TFUE, Komisja może nie przesłać wniosku do Rady, lecz w takim wypadku poda uzasadnienie państwu członkowskim, które ten wniosek przesłały, jeżeli stwierdzi, że wniosek o EnC nie odpowiada postanowieniom traktatów UE pod względem zakresu i celów proponowanej współpracy. Art. 329 ust. 2 TFUE przewiduje z kolei, że: „Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy, o której mowa w akapicie pierwszym, jest udzielane przez Radę na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”²⁸⁷.

Wraz z Traktatem Lizbońskim Parlament Europejski uzyskał więcej uprawnień w procesie decyzyjnym i zaczął występować jako „strażnik” w procedurze EnC – zatwierdza wniosek zwykłą większością głosów, wraz z Radą, która pełni funkcję ostatniego „strażnika” aprobowanego wniosku, zanim procedura EnC zostanie rozpoczęta. Działalność Rady podlega istotnej zasadzie, którą musi się ona kierować:

W obradach mogą uczestniczyć wszyscy członkowie Rady, ale w głosowaniu biorą udział jedynie ci z jej członków, którzy reprezentują państwa uczestniczące we wzmocnionej współpracy. W związku z tym jednomyślność jest osiągnięta wyłącznie głosami przedstawicieli uczestniczących państw

Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union, październik 2018; dostęp: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604987/IPOL_STU\(2018\)604987_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604987/IPOL_STU(2018)604987_EN.pdf) [14.08.2022], s. 20.

²⁸⁵ W. Wessels i C. Gerards, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union, October 2018; dostęp: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604987/IPOL_STU\(2018\)604987_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604987/IPOL_STU(2018)604987_EN.pdf) [14.08.2022], s. 20.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E352:EN:HTML> [19.08.2022].

członkowskich, a większość kwalifikowana przeliczana jest odpowiednio²⁸⁸.

Ponadto, w ślad za art. 330 TFUE: „Jednomyślność jest osiągnięta wyłącznie głosami przedstawicieli uczestniczących Państw Członkowskich”²⁸⁹. W ramach EnC uczestniczące państwa członkowskie mogą stosować klauzulę pomostową w procesie decyzyjnym Rady. Dokładnie rzecz ujmując, „klauzule pomostowe pozwalają na odstępstwo od procedur legislacyjnych przewidzianych pierwotnie w traktatach”²⁹⁰, a zatem, na podstawie art. 333 TFUE oraz art. 40 i 48 TUE, państwa członkowskie UE uczestniczące w EnC mogą przyjmować decyzje dotyczące:

- Zmiany zasady jednomyślności na zasadę większości kwalifikowanej w danym obszarze polityki, przy czym w Radzie decyzję podejmują jednomyślnie uczestniczące państwa członkowskie. Większość kwalifikowana została zdefiniowana w art. 238 ust. 3 TFUE.
- Zmiany specjalnej procedury legislacyjnej na zwykłą procedurę legislacyjną w danym obszarze polityki w ramach EnC (należy zasięgnąć opinii Parlamentu Europejskiego).

W ramach EnC decyzje podejmowane są przez przedstawicieli uczestniczących państw członkowskich. Natomiast pozostałe państwa członkowskie, tj. ich przedstawiciele, nie odgrywają żadnej roli w procedurze decyzyjnej, poza konsultacyjną. Artykuł 20 ust. 4 TUE stanowi, że: „Akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące Państwa Członkowskie. Nie są one uważane za dorobek, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do przystąpienia do Unii”²⁹¹. Można zatem uznać, że tylko

²⁸⁸ F. Fabbrini, *The Enhanced cooperation procedure: A study in multispeed integration*, Centro Studi Sul Federalismo, 2012; dostęp: http://www.csfederalismo.it/attachments/2433_CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf [10.07.2022], s. 6.

²⁸⁹ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E352:EN:HTML> [19.08.2022].

²⁹⁰ *Flexibility in EU decision-making: passerelle clauses, brake clauses and accelerator clauses*, „EUR-Lex”; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ai0019> [18.07.2022].

²⁹¹ *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E352:EN:HTML> [19.08.2022].

państwa członkowskie uczestniczące w EnC są uprawnione do podejmowania decyzji w sektorach EnC. Decyzje tego rodzaju będą dotyczyć wyłącznie państw partycypujących i nie oddziałują na inne państwa członkowskie UE ani na państwa kandydujące do UE. Ta sama logika dotyczy wydatków (kosztów) z mechanizmu EnC, co reguluje art. 332 TFUE: „Wydatki wynikające z realizacji wzmocnionej współpracy, inne niż koszty administracyjne ponoszone przez instytucje, obciążają uczestniczące we współpracy Państwa Członkowskie, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie głosami wszystkich swoich członków, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zadecyduje inaczej”²⁹².

Jeśli chodzi o proces decyzyjny, Rada podejmuje decyzje w zakresie wzmocnionej współpracy na zasadzie jednomyślności. W pewnych okolicznościach może jednak stanowić również kwalifikowaną większością głosów, ale musi to być wcześniej zatwierdzone jednomyślnie. Zgodnie z art. 333 TFUE: „Jeżeli postanowienie Traktatów, które może być zastosowane w ramach wzmocnionej współpracy przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie. Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie z zasadami zawartymi w artykule 330, może podjąć decyzję o stanowieniu większością kwalifikowaną”²⁹³. W niektórych kwestiach Rada może podjąć jednomyślną decyzję o stanowieniu większością kwalifikowaną. W tym zakresie w ust. 2 art. 333 TFUE, zaznaczono, że:

Jeżeli postanowienie Traktatów, które może być zastosowane w ramach wzmocnionej współpracy przewiduje, że Rada przyjmuje akty zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie z zasadami zawartymi w artykule 330, może przyjąć decyzję o stanowieniu zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim²⁹⁴.

Rada może jednomyślnie postanowić, że w dalszym procesie decyzyjnym będzie stanowić zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, co oznacza, że decyzje podejmowane będą kwalifikowaną większością głosów, nie zaś jednomyślnie

²⁹² *Ibidem.*

²⁹³ *Ibidem.*

²⁹⁴ *Ibidem.*

– zasada jednomyślności nie znajduje zastosowania do „decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne”²⁹⁵.

Traktat Lizboński dodał możliwość, by „państwa członkowskie, których potencjał wojskowy spełnia wyższe wymogi i które przyjęły wobec siebie bardziej wiążące zobowiązania w tej kwestii, w celu realizacji najbardziej wymagających misji, mogły podjąć stałą współpracę strukturalną w ramach Unii”²⁹⁶. Państwa te muszą powiadomić o swoim zamiarze Radę i Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Następnie Rada zatwierdza kwalifikowaną większością głosów decyzję o rozpoczęciu stałej współpracy strukturalnej (PESCO) i określeniu listy uczestniczących państw członkowskich²⁹⁷. Każde inne państwo członkowskie, które spełnia wymogi i wyraziło wolę uczestnictwa, może dołączyć do PESCO przy wykorzystaniu tej samej procedury, ale tylko państwa członkowskie już uczestniczące w tym mechanizmie EnC będą głosować nad decyzją. Również w Protokole w sprawie stałej współpracy strukturalnej przewidziano specjalne kryteria przystąpienia do PESCO, takie jak wymogi współpracy i harmonizacji oraz łączenia środków w dziedzinach związanych z zakupami, badaniami, finansowaniem i wykorzystaniem sprzętu obronnego, możliwościami zapewnienia wyspecjalizowanych jednostek zbrojnych przeznaczonych do udziału w planowanych misjach, których strukturę określono na poziomie planu taktycznego jako zgrupowanie taktyczne, a także zdolność do realizacji zadań w zakresie wspólnych operacji rozbrojenio- wych, zadań humanitarnych i ratowniczych, zadań w zakresie doradztwa i pomocy wojskowej, zadań w zakresie zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, zadań sił bojowych w zakresie zarządzania kryzysowego, w tym przywracania pokoju i stabilizacji pokonfliktowej²⁹⁸.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ *Protocol 10 of the amended Treaty on European Union* (Article 42(6), Article 43(1), Article 46). Consilium; dostęp: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-INIT/en/pdf> [19.08.2022].

²⁹⁷ *Ibidem*.

²⁹⁸ *Ibidem*.

5. Wzmocniona współpraca: podejście porównawcze

5.1. Doświadczenia UE

Żeby zobrazować, czy EnC może posłużyć jako dynamiczny federator rdzeniowy, praktyki stosowane w UE zestawimy z praktykami obowiązującymi w Stanach Zjednoczonych (USA). Na gruncie unijnym ustanowiono szereg form wzmocnionej współpracy w zakresie prawa rozwodowego, patentów i podatku od transakcji finansowych, ustrojów majątkowych małżeństw międzynarodowych oraz ochrony interesów finansowych UE poprzez ustanowienie Prokuratury Europejskiej (EPPO) (tabela 2).

Tabela 2. Uczestnicy wzmocnionej współpracy

WZMOCNIONA WSPÓLPRACA W UNII EUROPEJSKIEJ *					
Państwa członkowskie	Rozporządzenie Rzym III	Jednolity system ochrony patentowej	Ustroje majątkowe małżeństw międzynarodowych	Prokuratura Europejska	Podatek od transakcji finansowych **
Austria	+	+	+	+	+
Belgia	+	+	+	+	+
Bułgaria	+	+	+	+	-
Cypr	-	+	+	+	-
Chorwacja	-	-	+	+	-
Czechy	-	+	+	+	-
Dania	-	+	-	-	-
Estonia	+	+	-	+	-
Finlandia	-	+	+	+	-
Francja	+	+	+	+	+
Niemcy	+	+	+	+	+

Państwa członkowskie	Rozporządzenie Rzym III	Jednolity system ochrony patentowej	Ustroje majątkowe małżeństw międzynarodowych	Prokuratura Europejska	Podatek od transakcji finansowych **
Grecja	+	+	+	+	+
Węgry	+	+	-	-	-
Irlandia	-	+	-	-	-
Włochy	+	+	+	+	+
Łotwa	+	+	-	+	-
Litwa	+	+	-	+	-
Luksemburg	+	+	+	+	-
Malta	+	+	+	+	-
Holandia	-	+	+	+	-
Polska	-	+	-	-	-
Portugalia	+	+	+	+	+
Rumunia	+	+	-	+	-
Słowacja	-	+	-	+	+
Słowenia	+	+	+	+	+
Hiszpania	+	-	+	+	+
Szwecja	-	+	+	-	-
Zjednoczone Królestwo (przed Brexitem)	-	+	-	-	-

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie stosownych decyzji Rady UE.
 *Uwaga: (+) Uczestniczy; (-) Nie uczestniczy.
 ** Biorąc pod uwagę, że nie da się przewidzieć, kiedy inicjatywa dotycząca podatku od transakcji finansowych zostanie zrealizowana, nie będzie ona przedmiotem dalszych badań. Jako ciekawostkę można wskazać, że już 10 państw członkowskich zacieśnia swoją współpracę po rezygnacji Estonii. Ponadto żadne państwo członkowskie nie dołączyło na późniejszym etapie.

Rozporządzenie Rzym III jest pierwszym przypadkiem skutecznie wdrożonego mechanizmu EnC w UE – począwszy od 2012 r. zostało ono zastosowane przez 17 uczestniczących państw członkowskich. Oficjalna nazwa rozporządzenia Rzym III to „Prawo właściwe dla rozwodów i separacji prawnej”. Podstawą prawną tego mechanizmu EnC jest rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodu i separacji prawnej (Dz.U. L 343, 29.12.2010)²⁹⁹ wraz z innymi powiązаныmi dokumentami. Rozporządzenie to ma na celu stworzenie jednolitego zestawu przepisów określających, które prawo krajowe powinno znajdować zastosowanie do postępowania w sprawie rozwodu lub separacji prawnej z udziałem małżonków mających różne obywatelstwa, mieszkających w państwie innym niż ich państwo obywatelstwa lub niemieszkających już w tym samym państwie członkowskim UE, a także stanowi uzupełnienie Rozporządzenia (WE) nr 2201/2003 określającego zasady ustalania, w którym sądzie należy złożyć pozew o rozwód lub separację prawną. Rozporządzenie to stosuje się w przypadku kolizji przepisów krajowych w sprawach dotyczących rozwodów i separacji prawnej, tj. gdy do danego rozwodu lub danej separacji prawnej może mieć zastosowanie więcej niż jedno prawo krajowe (art. 1). Art. 2 wylicza sprawy, w których Rozporządzenie nie znajduje zastosowania, takie jak: zdolność do czynności prawnych osób fizycznych; istnienie, ważność lub uznanie małżeństwa; unieważnienie małżeństwa; nazwisko małżonków; wpływ małżeństwa na kwestie majątkowe; odpowiedzialność rodzicielska; obowiązki alimentacyjne; majątek powierniczy lub dziedziczenie³⁰⁰. Rozporządzenie Rzym III obowiązuje w 17 państwach członkowskich UE: Belgii, Bułgarii, Niemczech, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Francji, Włochach, Łotwie, Litwie, Luksemburgu, Węgrzech, Malcie, Austrii, Portugalii, Rumunii i Słowenii, przy czym pozostałe państwa członkowskie mogą w każdej chwili do niego przystąpić³⁰¹.

²⁹⁹ *Council Regulation (EU) No 1259/2010*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010R1259&from=EN> [12.07.2022].

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ *Law applicable to divorce and legal separation*. „EUR-Lex”; dostęp: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:230205_2 [10.06.2022].

Innym mechanizmem EnC jest „Wzmocniona współpraca dotycząca spraw majątkowych w małżeństwach i zarejestrowanych związkach partnerskich”. Forma ta została ustanowiona przez 2 główne rozporządzenia UE i jedną decyzję Rady:

1. Rozporządzenie (UE) 2016/1103 wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących małżeńskich ustrojów majątkowych;
2. Rozporządzenie (UE) 2016/1104 wdrażające wzmocnioną współpracę w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach dotyczących skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich.
3. Decyzję Rady (UE) 2016/954 z dnia 9 czerwca 2016 r. upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie jurysdykcji, prawa właściwego oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w zakresie ustrojów majątkowych par międzynarodowych, obejmującej zarówno sprawy dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych, jak i skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich (Dz.U. L 159, 16.06.2016, s. 16-18)³⁰².

„W obu rozporządzeniach określono zasady mające zastosowanie do majątku małżonków lub zarejestrowanych partnerów w przypadku, gdy każdy z małżonków lub zarejestrowanych partnerów ma obywatelstwo innego państwa UE lub gdy składniki ich majątku znajdują się w innym państwie UE”³⁰³. Główne rozporządzenia – Rozporządzenie (UE) 2016/1103 i Rozporządzenie (UE) 2016/1104 – ustanawiają zasady dotyczące uznawania, wykonalności i wykonywania orzeczeń, które są podobne do innych obowiązujących w UE zasad w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Wśród podstaw nieuznania orzeczenia można wymienić okoliczności, w których takie uznanie byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z porządkiem publicznym państwa UE, w którym wystąpiono o uznanie. Zakres stosowania tego mechanizmu EnC ograniczony jest do kwestii dotyczących zdolności prawnej małżonków, uznania lub ważności

³⁰² *Enhanced cooperation on matrimonial and registered partnership property issues*. „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:4353120> [10.06.2022].

³⁰³ *Ibidem*.

małżeństwa, zobowiązań alimentacyjnych oraz dziedziczenia prawnego małżonków. Rozporządzenia nie zmieniają przepisów krajowych dotyczących małżeństwa lub zarejestrowanych związków partnerskich. Wskazano w nich, że prawo właściwe ma zastosowanie do wszystkich składników majątku, niezależnie od tego, gdzie się one znajdują, i bez względu na to, czy takie prawo jest prawem państwa UE³⁰⁴. Niniejszy mechanizm EnC znajduje zastosowanie do 18 państw członkowskich: Belgii, Bułgarii, Cypru, Czech, Niemiec, Grecji, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, Włoch, Luksemburga, Malty, Holandii, Austrii, Portugalii, Słowenii, Finlandii i Szwecji, zgodnie z upoważnieniem zawartym w decyzji Rady (UE) 2016/954. Pozostałe państwa członkowskie UE mogą dołączyć po przyjęciu Rozporządzenia.

W 2012 roku Rada UE i Parlament Europejski przyjęły dwa rozporządzenia – 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 oraz Rozporządzenie Rady (UE) nr 1260/2012 wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń – kładąc podwaliny pod unijny jednolity system ochrony patentowej. Niedługo potem, w lutym 2013 r., 25 państw członkowskich UE podpisało Porozumienie w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego (UPC). „Dzięki nowemu patentowi europejskiemu (jednolitemu systemowi ochrony patentowej) wynalazcom wystarczy jedno zgłoszenie, aby uzyskać ochronę swojego wynalazku w 25 państwach członkowskich”³⁰⁵, lub ujmując bardziej precyzyjnie:

Po przyznaniu patentu europejskiego właściciel będzie miał możliwość złożenia wniosku o rejestrację jednolitego skutku. Jeśli wymogi formalne zostaną spełnione, patent europejski będzie miał jednolity skutek – tj. jednolitą ochronę i takie same rezultaty – we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich. W związku z tym składając wyłącznie jeden wniosek, właściciel patentu europejskiego będzie mógł

³⁰⁴ *Ibidem*.

³⁰⁵ *Single EU patent boosts intellectual property protection and cuts related costs*, „EUR-Lex”; dostęp: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:2406030201_1 [10.07.2022].

uzyskać ochronę patentową w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej³⁰⁶.

Pojęcie „patent europejski o jednolitym skutku”, w ślad za art. 2 lit. a) Rozporządzenia Rady (UE) nr 1260/2012 oznacza „patent europejski mający jednolity skutek w uczestniczących państwach członkowskich na mocy Rozporządzenia (UE) nr 1257/2012”. Jak wskazano w rozporządzeniu założycielskim, „patent unijny ma wyeliminować złożoność obecnego europejskiego systemu patentowego i związane z nim koszty”³⁰⁷. Opisywany mechanizm EnC „ułatwia także dostęp do ochrony patentowej, obniża jego koszty i zapewnia bezpieczeństwo pod względem prawnym”³⁰⁸. Podsumowując, główne atrybuty zaawansowanego europejskiego systemu patentowego to:

- Patent europejski w 25 państwach członkowskich UE w rezultacie złożenia jednego wniosku.
- Jednolity skutek patentu europejskiego obejmie terytoria tych umawiających się państw członkowskich, które ratyfikowały porozumienie o Jednolitym Sądzie Patentowym.
- Właściciel patentu europejskiego o jednolitym skutku będzie płacił tylko jedną roczną opłatę za przedłużenie.
- Sąd Pierwszej Instancji przy Jednolitym Sądzie Patentowym będzie jednym sądem z kilkoma wydziałami.
- Językiem postępowania w wydziale centralnym będzie język, w którym udzielono patentu.
- Jednolity Sąd Patentowy będzie sądem wspólnym dla umawiających się państw członkowskich.
- Przewodniczącymi w sądzie będą zarówno sędziowie posiadający kwalifikacje prawnicze, jak i sędziowie posiadający kwalifikacje techniczne.
- Sąd Apelacyjny przy Jednolitym Sądzie Patentowym będzie gwarantem jednolitego orzecznictwa³⁰⁹.

³⁰⁶ *An Enhanced European Patent System*, The Select Committee. The Preparatory Committee; dostęp: <https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/enhanced-european-patent-system.pdf> [11.07.2022], s. 4.

³⁰⁷ *Single EU patent boosts intellectual property protection and cuts related costs*, „EUR-Lex”; dostęp: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:2406030201_1 [10.07.2022].

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ *An Enhanced European Patent System*, The Select Committee. The Preparatory Committee; dostęp: <https://www.unified-patent-court.org/sites/default/files/enhanced-european-patent-system.pdf> [11.07.2022], s. 4.

Z tego należy podkreślić, że jednolity system patentowy jest „nierozzerwalnie związany z utworzeniem Jednolitego Sądu Patentowego, który będzie miał jurysdykcję nad patentami jednolitymi i «klasycznymi»”³¹⁰. Opisany mechanizm EnC 25 państw członkowskich UE: Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Niemiec, Grecji, Węgier, Irlandii, Włoch, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Holandii, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Szwecji. 17 państw członkowskich UE uczestniczących w mechanizmie EnC, które już ratyfikowały porozumienia i będą uczestniczyć w jednolitym systemie patentowym w momencie jego uruchomienia, to Austria, Belgia, Bułgaria, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowenia i Szwecja³¹¹. W oparciu o powyższe warto wspomnieć, że jednolity system patentowy może nie obejmować wszystkich uczestniczących państw członkowskich, „zważywszy że niektóre z nich jeszcze nie ratyfikowały Porozumienia w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego w momencie, kiedy weszło ono w życie. Pozostałe państwa będą najpewniej ratyfikować je sukcesywnie, w związku z tym mogą istnieć różne generacje jednolitych patentów o różnym zasięgu terytorialnym”³¹².

Jako ciekawostkę należy nadmienić, że decyzje dotyczące wzmocnionej współpracy zostały zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) przez państwa członkowskie nieuczestniczące w jednolitym systemie patentowym (Hiszpanię i Włochy). Analizując skargę o stwierdzenie nieważności złożoną przez wspomniane państwa członkowskie, TSUE uznał wszystkie argumenty Hiszpanii i Włoch za nieuzasadnione i w związku z tym oddalił ich skargi (sprawy połączone C-274/11 i C-295/11). W swoim wyroku TSUE stwierdził między innymi, że:

Rada nie była zobowiązana dostarczyć w zaskarżonej decyzji dodatkowych informacji dotyczących szczegółów systemu przyjętego przez uczestników omawianej wzmocnionej współpracy. Przedmiotem tej decyzji było bowiem jedynie upoważnienie

³¹⁰ *Unitary Patent*. EPO; dostęp: <https://www.epo.org/applying/european/unitary/unitary-patent.html> [11.07.2022].

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² *Ibidem*.

państw członkowskich występujących z wnioskiem o nawiązanie wzmocnionej współpracy do jej podjęcia. A zatem to do tych ostatnich należy stworzenie, za pośrednictwem instytucji Unii w trybie przewidzianym w art. 20 TUE i art. 326-334 TFUE, jednolitego patentu i ustanowienie rządzących nim reguł, w tym ewentualnie szczególnych reguł dotyczących sądowej ochrony prawnej³¹³.

W marcu 2013 roku Hiszpania wniosła o stwierdzenie nieważności Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 (17 grudnia 2012 r.) wprowadzającego wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (Dz.U. L 361, s. 1). W obu sprawach TSUE oddalił w całości roszczenia hiszpańskie (Case-146/13).

Kolejną formą wzmocnionej współpracy jest Prokuratura Europejska (EPPO) powołana Rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939. Koniecznie trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia EPPO jest organem posiadającym osobowość prawną. EPPO jest niezależną prokuraturą UE (niepodatną na wpływ UE czy państw członkowskich), upoważnioną do działania w interesie UE jako całości, zorganizowaną niezależnie na poziomie centralnym i pozacentralnym, z kompetencjami do „dochodzenia, ścigania i sądenia (przed sądami krajowymi) w sprawach dotyczących przestępstw wpływających na budżet UE, do których należą m.in. nadużycia finansowe (powyżej 10 000 EUR), korupcja, pranie pieniędzy, sprzeniewierzenie lub transgraniczne wyłudzenia VAT w kwocie powyżej 10 mln EUR”³¹⁴. W tym sensie, jeżeli EPPO zdecyduje się na wykonywanie swojej właściwości, właściwe organy krajowe odstępują od wykonywania swojej właściwości w zakresie tego samego czynu zabronionego (art. 25 Rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939). Jest to sformułowanie o podstawowym znaczeniu, gdyż sprzyja podejściu ponadnarodowemu – nie zaś wyłącznie krajowe – w danym sektorze współpracy. Jeśli to

³¹³ *Judgment of the Court (Grand Chamber), 16 April 2013. Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union.* CJEU, sprawy połączone C274/11 i C295/11; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62011CJ0274> [24.08.2022].

³¹⁴ *The establishment of the European Public Prosecutor's Office*, „EUR-Lex”; dostęp: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:4319113> [20.08.2022].

podejście zostanie odzwierciedlone w innych (istniejących lub przyszłych) sektorach współpracy, mechanizm EnC może posunąć integrację w bardziej ponadnarodowym kierunku (i potencjalnie stworzyć podstawy dla długookresowych stosunków federalnych między państwami członkowskimi). Na poziomie organizacyjnym EPPO opiera się na dwóch filarach:

1. Szczebel centralny, na który składa się prokuratura centralna w siedzibie EPPO w Luksemburgu.
2. Szczebel pozacentralny stanowią delegowani prokuratorzy europejscy, którzy działają w uczestniczących państwach członkowskich³¹⁵.

Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do 22 uczestniczących państw członkowskich UE: Belgia, Bułgaria, Czechy, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Finlandia. Irlandia, Węgry, Polska i Szwecja mogą dołączyć w dowolnym momencie. Dania na stałe odstąpiła, na mocy klauzuli opt-out, od udziału w działaniach UE dotyczących sądownictwa karnego³¹⁶.

5.2. Doświadczenia USA

W dalszej części artykułu doświadczenia UE z mechanizmem EnC zestawimy z amerykańską współpracą międzystanową w oparciu o tzw. *compact clause* przewidzianą w Konstytucji USA. Doświadczenia USA w kwestii umów są najstarszym przykładem współpracy międzystanowej w ramach systemu federalnego i stanowią wzór dla klauzuli elastyczności. Artykuł I § 10 akapit trzeci Konstytucji USA stanowi, że:

Żaden stan nie może bez zgody Kongresu wprowadzać ceł od tonażu, utrzymywać w czasie pokoju wojska lub okrętów wojennych, zawierać porozumień lub układów z innym stanem albo z państwem obcym ani też przystępować do wojny, chyba że zostanie faktycznie napadnięty albo znajdzie się w niebezpieczeństwie tak bezpośrednim, że jakakolwiek zwłoka jest niemożliwa³¹⁷.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ *Constitution of the United States*, US Senate; dostęp: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1 [10.04.2022].

W kwestii tego rodzaju umów międzystanowych Konstytucja USA posługuje się terminami „umowa”, „porozumienie”, „układ” czy „traktat” itp. Umowny charakter właściwy dla układów (*compacts*) jest wynikiem faktu, że suwerenne ustawodawstwa stanowe uchwalały i przyjmowały prawa co do zasady bardzo podobne. Procedura wygląda w tym przypadku następująco:

1. Oferta (przedstawienie wzajemnej ustawy co najmniej ustawodawstwu stanowym);
2. Akceptacja (faktyczne uchwalenie ustawy przez co najmniej dwa ustawodawstwa stanowe);
3. Rozpatrzenie (rozstrzygnięcie sporu lub stworzenie wspólnego systemu regulacyjnego)³¹⁸.

Wyjąwszy sytuacje, kiedy stany zachowują prawo do jednostronnej zmiany umowy wzajemnej, takie umowy często nie kwalifikują się jako układy, gdyż te mogą być egzekwowane jako umowy między stanami (*Ne. Bancorp v. Bd. of Governors of Fed. Reserve Sys.* (1985)).

Układ międzystanowy jest jedynym formalnie uznanym narzędziem (poza ustawodawstwem federalnym i prawem regulacyjnym), które pozwala poszczególnym stanom wyjść poza swoje granice i wspólnie zarządzać działaniami podejmowanymi przez inne stany i ich obywateli. W skrócie, układy to umowy zawierane długoterminowo umożliwiające rozwiązywanie problemów regionalnych (międzystanowych). Buenger i inni zdefiniowali układy międzystanowe jako „formalnie wiążącą umowę, zatwierdzoną lub uchwaloną przez legislaturę dwóch lub więcej stanów działających w charakterze Stanów”³¹⁹. Rada Rządów Stanowych (*Council of State Governments*) podsumowała istotę układów międzystanowych w następujący sposób:

Układy są umowami między dwoma stanami lub większą ich liczbą, za pomocą których wiążą się one postanowieniami układów, podobnie jak umowa wiąże co najmniej dwie strony w transakcji handlowej. Jako takie, układy podlegają materialnym zasadom prawa umów i ochronie z tytułu konstytucyjnego

³¹⁸ M.L. Buenger, J.B. Litwak, M.H. McCabe i R.L. Masters, *The Evolving Law and Use Of Interstate Compacts*, „ABA Publ”, wyd. 2, 2016; s. 42-48.

³¹⁹ G.R. Shaikhutdinova, *Enhanced Cooperation in Federal States: Democracy through Asymmetry*, „Public Administration Issues”, wydanie specjalne (wersja elektroniczna 2017); doi: 10.17323/1999-5431-2017-0-5-72-82; s. 74-75.

zakazu ustanawiania prawa, które naruszałoby wynikające z umów³²⁰.

Na tej podstawie można stwierdzić, układy, paktów są porozumieniami umownymi zawartymi między dwoma stanami lub większą ich liczbą, w których wyznaczone strony wyrażają analogiczne stanowisko w danej kwestii politycznej i albo akceptują zbiór norm, albo współpracują w określonej kwestii krajowej lub regionalnej.

W sprawie *Petty v. Tennessee-Missouri Bridge Commission* (1959) Sąd Najwyższy USA uznał, że „Układ to w końcu forma umowy”³²¹.

Compact clause, jak zauważył Sąd Najwyższy USA, „dostosowuje do potrzeb naszej Unii suwerennych Stanów odwieczne prawo niezależnych suwerennych narodów do zawierania traktatów”³²². Możemy prześledzić historię tej idei na przykładzie sporów pomiędzy amerykańskimi granicami kolonialnymi. Nieporozumienia w tym zakresie były rozstrzygane w drodze dyskusji i negocjacji, przy czym ostateczne porozumienie musiało zostać zatwierdzone przez Koronę Brytyjską. W czasach przypadających po separacji politycznej z Koroną Artykuły Konfederacji przewidywały, że należy odwołać się do Kongresu we wszystkich sporach pomiędzy dwoma stanami lub większą ich liczbą o granice lub „w jakichkolwiek innych sprawach” i nakładały obowiązek uzyskania zgody Kongresu na wszelkiego rodzaju „konfederację lub sojusz traktatowy”, którego stroną miałby być dany stan³²³.

Gdybyśmy mieli użyć tych samych terminów, jakimi posługuje się UE w kontekście procedury EnC, moglibyśmy powiedzieć, że Kongres USA jawi się jako główny „strażnik” procedury układowej. Z tego względu to właśnie Kongres zatwierdza układy między stanami, wydając zgodę lub zezwolenie, co można poczytywać jako wzmocnioną współpracę na

³²⁰ *Background on Interstate Compacts*. Every Vote Equal; dostęp: <https://www.every-vote-equal.com/sites/default/files/eve-4th-ed-ch5-web-v1.pdf> [12.07.2022], s. 207.

³²¹ *Petty v. Tennessee-Missouri Bridge Comm'n*, 359 U.S. 275 (1959); dostęp: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/359/275/> [11.07.2022].

³²² Cong. Rsch. Serv., *ArtI.S10.C3.3.1 Overview of the Compact Clause*, Constitution Annotated; dostęp: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artI-S10-C3-3-1/ALDE_00001106/ [16.08.2022].

³²³ *Ibidem*.

poziomie horyzontalnym, bardzo podobną do procedury EnC w UE, w której Komisja Europejska odgrywa kluczową rolę, jako że otrzymuje i przekazuje wnioski do Rady i Parlamentu. Zasadnicza różnica między unijną a amerykańską procedurą wzmocnionej współpracy polega jednak na tym, że z chwilą wyrażenia zgody przez Kongres na zawarcie układu, układ taki staje się prawem federalnym, a zatem zastępuje prawa stanowe ze skutkiem *erga omnes*, w przeciwieństwie do unijnego mechanizmu EnC, który ma jedynie skutek *inter partes* (ważny tylko dla uczestników EnC), ponieważ nie może wpływać na prawo wspólnotowe (*acquis communautaire*).

Z tego powodu, „gdy pakt uzyska aprobatę Kongresu, Konstytucja USA – na zasadzie *compact clause* – zapewnia, że będzie on egzekwowany w przypadku wszelkich naruszeń dobrej wiary przez co najmniej jedną ze stron”³²⁴. O efekcie tym pisano w sprawie *Cuyler v. Adams* (1981), która dotyczyła międzystanowej umowy o osobach zatrzymanych (*Interstate Agreement on Detainers*):

W przypadku, gdy Kongres upoważnił Stany do zawarcia umowy o współpracy, a przedmiot tej umowy podpada pod właściwy zakres ustawodawstwa kongresowego, zgoda Kongresu przekształca umowę Stanów w prawo federalne na mocy *compact clause*, a wykładnia tej umowy stanowi sprawę federalną. W tym przypadku Kongres już wcześniej wyraził zgodę na zawarcie międzystanowej umowy o osobach zatrzymanych, bowiem uchwalił ustawę o zgodzie na kontrolę przestępczości z 1934 roku (*Crime Control Consent Act*). Ustawa ta miała stanowić wyrażenie zgody na podstawie *compact clause*, a przedmiot tej ustawy jest właściwym przedmiotem ustawodawstwa kongresowego³²⁵.

Ponadto, układ międzystanowy może przewidywać, że jego wejście w życie zależy od przyjęcia ustawy federalnej w momencie zatwierdzenia go przez Kongres. Na przykład układ dotyczący rzeki Belle Fourche pomiędzy Dakotą Południową a Wyoming wskazywał, że nie będzie obowiązywać, jeśli Kongres nie wyrazi zgody i nie zostanie uchwalona ustawa,

³²⁴ *Interstate Compacts*. Center for the Study of Federalism; dostęp: Interstate Compacts – Federalism in America [10.08.2022].

³²⁵ *Cuyler v. Adams*, 449 U.S. 433 (1981), „US Supreme Court Opinions”; dostęp: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/449/433/> [09.08.2022].

która spełni trzy nakreślone warunki, jakich zażądały strony porozumienia³²⁶.

Wcześniej, w przełomowej sprawie *Virginia v. Tennessee* (1893 r.), Sąd Najwyższy USA stwierdził, że „zastosowanie klauzuli o układach międzystanowych (*Interstate Compact Clause*) ograniczone jest do umów, których celem jest utworzenie jakiegokolwiek połączenia zmierzającego do zwiększenia władzy politycznej w stanach, co może naruszyć lub zakłócić sprawiedliwe zwierzchnictwo Stanów Zjednoczonych”.

Również Sąd Najwyższy USA rozszerzył definicję układu, dodając następujące słowa: „Deklaracja legislacyjna przyjmuje formę umowy lub układu, gdy obejmuje pewne wzajemne świadczenie od jednej strony umowy na rzecz drugiej”³²⁷. Termin „układ” obejmuje „wszelkie formy przyrzeczeń, wyrażone w formie pisemnej lub ustnej, dotyczące kwestii wszelakiego rodzaju; te, wobec których Stany Zjednoczone nie mogą mieć żadnych możliwych zastrzeżeń (...), jak również te, które mogą przyczynić się do zwiększania i kreowania wpływów politycznych umawiających się stanów”³²⁸.

Ograniczenia nałożone na stany w zakresie zawierania układów i umów bez zgody Kongresu nie odnosiły się do drobnych spraw, takich jak zmiany granic, które nie mogły wpłynąć na rozszerzenie władzy politycznej umawiających się stanów ani zagrozić konstytucyjnej supremacji USA. Zgodnie ze sprawą *Virginia v. Tennessee* porozumienie w sprawie granic między dwoma stanami, jako że nie może mieć żadnego z powyższych skutków, nie wymaga bezpośredniej aprobaty Kongresu USA; w gruncie rzeczy układ został zatwierdzony w sposób dorozumiany przez rząd federalny. Patrząc na postanowienie, w którym widnieją terminy „układ” lub „umowa”, okazuje się oczywiste, że zakaz dotyczy tworzenia wszelakich związków zmierzających do zwiększenia władzy politycznej w Stanach, które mogą wkraczać w dziedziny zastrzeżone dla

³²⁶ *Background on Interstate Compacts*. Every Vote Equal; dostęp: <https://www.every-vote-equal.com/sites/default/files/eve-4th-ed-ch5-web-v1.pdf> [10.08.2022], s. 230.

³²⁷ M. Reilly, *Constitutionality of Interstate Compacts*, „OLR Research Report”, 2008-R-0221; dostęp: <https://www.cga.ct.gov/2008/rpt/2008-R-0221.htm> [09.08.2022].

³²⁸ *Ibidem*.

USA lub podważyć supremację USA. W powyższej sprawie podkreślono, że: Pojęcia „umowy” lub „układu” same w sobie są dostatecznie szerokie, aby objąć wszelkie formy przyrzeczeń, wyrażone w formie pisemnej lub ustnej, dotyczące kwestii wszelakiego rodzaju; te, wobec których Stany Zjednoczone nie mogą mieć żadnych możliwych zastrzeżeń lub, w które nie mają interesu ingerować, jak również te, które mogą przyczynić się do zwiększania i kreowania wpływów politycznych umawiających się Stanów, tak aby wkraczać w dziedziny zastrzeżone dla Stanów Zjednoczonych lub podważyć supremację Stanów Zjednoczonych bądź ingerować w prawowity zarząd pewnych spraw oddanych pod ich całkowitą kontrolę (...). Skoro zatem pojęcia „umowy” lub „układu” w Konstytucji nie odnoszą się do każdej umowy ani każdego układu między jednym stanem a drugim, do których ważności potrzebna jest zgoda Kongresu, o jakich konkretnie umowach i układach mówi Konstytucja?³²⁹

W omawianej sprawie Sąd Najwyższy USA potwierdził, że układ nie wymagał zgody Kongresu, ponieważ nie prowadził on do zwiększenia siły politycznej ani wpływów stanów będących stroną tegoż układu i nie uzurpował pełnego i swobodnego wykonywania prerogatyw zastrzeżonych dla władzy federalnej³³⁰.

Później, w sprawie *New Hampshire v. Maine* (1976), Sąd Najwyższy USA podtrzymał wniosek ze sprawy *Virginia v. Tennessee* i stwierdził, że umowa międzystanowa określająca umiejscowienie dawnej granicy nie wymaga zgody Kongresu³³¹. Sprawy *Virginia v. Tennessee* (1893) oraz *Rhode Island v. Massachusetts* (1838) można traktować jako pierwsze umowy (układy) międzystanowe, jakie zostały zawarte w Stanach Zjednoczonych, w celu rozstrzygnięcia granic Stanów.

Układ może uzyskać potwierdzenie w postaci zgody na trzy główne sposoby:

³²⁹ *Virginia v. Tennessee*, „Opinion of the Court”, 1892; dostęp: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep148/usrep148503/usrep148503.pdf> [06.08.2022], s. 518.

³³⁰ *Background on Interstate Compacts*, Every Vote Equal; dostęp: <https://www.every-vote-equal.com/sites/default/files/eve-4th-ed-ch5-web-v1.pdf> [10.08.2022], s. 237.

³³¹ *Ibidem*.

1. Wyrażna zgoda: układ lub umowa została opracowana i przyjęta przez określoną liczbę stanów, a następnie przedłożono ją Kongresowi do zatwierdzenia;
2. Dorozumiana zgoda: ten rodzaj zgody ma miejsce, gdy Kongres podejmuje działania, które co do zasady zgadzają się z warunkami układu;
3. Zgoda wyprzedzająca: ten rodzaj zgody podobny jest do dorozumianej zgody, ale to Kongres jest grupą, która wszczyna proces³³².

Konstytucja USA „nie wskazuje, kiedy Kongres powinien udzielić zgody, czy powinna ona poprzedzać układ lub następować po jego zawarciu, czy powinna być wyrażna, a może dorozumiana”³³³, ale znamienne jest to, że zgoda Kongresu jest wymagana wyłącznie w przypadku dwóch rodzajów umów lub układów:

1. Tych, które naruszają polityczną i konstytucyjną równowagę między stanami a władzami federalnymi;
2. Tych, które ingerują w uprawnienia Kongresu.

Ostatnimi czasy Sąd Najwyższy USA w sprawie *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission* (1978) przyznał, że podstawowym warunkiem wskazującym, czy układ wymaga zgody Kongresu, jest to, „czy układ ten wzmacnia władzę stanów kosztem rządu federalnego”. W 1921 r. układ jako narzędzie osiągnął punkt zwrotny w momencie, kiedy stany Nowy Jork i New Jersey utworzyły Port of New York Authority. Stany wykorzystywały formułę układu międzystanowego w celu utworzenia agencji administracyjnej odpowiedzialnej za obsługę różnych środków transportu związanych ze wspólnym portem oraz za kierowanie rozwojem portu i jego produkcji. Drogą układu międzystanowego Stany powołały organizację administracyjną, która miała nadzorować rozwój portu i jego produkcję oraz prowadzić inną infrastrukturę transportową związaną ze wspólnym portem. Argumentowały, że dzięki „pomysłowej adaptacji idei układu Stany mogą połączyć swoje siły, aby rozwiązać

³³² *Congressional consent and the permission for states to enter into interstate compacts*, „Council of State Governments Knowledge Center”; dostęp: <https://www.csg.org/work/publications/> [15.02.2021].

³³³ *Virginia v. Tennessee*, „Opinion of the Court”, 1892; dostęp: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep148/usrep148503/usrep148503.pdf> [15.08.2022], s. 521.

rozliczne problemy mające swoje źródło w coraz dalej współzależności³³⁴ między stanami. Większość układów tworzyła różnego rodzaju agencje regulacyjne. Około 200 układów międzystanowych zajmowało się wieloma zagadnieniami, od energii i utylizacji niskoaktywnych odpadów promieniotwórczych do przydziału i oszczędzania wody³³⁵. Liczne układy dotyczą także kontroli przestępczości, edukacji i opieki nad dziećmi³³⁶. W skrócie, można by stwierdzić, że dzisiejsze układy obejmują kilka obszarów polityki: układy dotyczące rozwiązywania sporów granicznych, układy dotyczące dorzeczy, układy dotyczące usług metropolitalnych, układy przemysłowe oraz układy dotyczące usług publicznych, np. przestępczości, edukacji czy opieki społecznej. Głównym problemem jest przyjęcie zobowiązania, gdyż jeden stan nakłada na siebie obowiązek realizacji warunków umowy, co z czasem może osłabić jego zdolność do samodzielnego działania. Rada Rządów Stanowych dzieli układy na trzy szerokie kategorie:

1. Układy graniczne, tj. umowy między Stanami dotyczące ustalenia granic Stanów;
2. Układy doradcze, tj. umowy o utworzeniu komisji do zbadania jakiegoś problemu lub zagadnienia istotnego dla obu Stanów;
3. Układy regulacyjne, tj. umowy o utworzeniu agencji do opracowania zasad i przepisów obowiązujących w Stanach³³⁷.

Ostatnim analizowanym układem jest National Popular Vote Interstate Compact (NPVIC lub NPV). Jest to umowa między wieloma Stanami USA i Dystryktem Kolumbia, mająca zapewnić głosy elektorskie każdego Stanu temu kandydatowi na prezydenta, który uzyska największe poparcie wyborców we wszystkich 50 Stanach i Dystrykcie Kolumbia. Propozycja ta, oparta na ideach Roberta W. Bennetta, a także Akhila Reeda Amara i Vikrama Davida Amara, w sposób wyraźny miała stanowić

³³⁴ M. Pincus, *When Should Interstate Compacts Require Congressional Consent?*, „Columbia Journal of Law and Social Problems” (42, 2009); dostęp: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/42-Pincus.pdf> [20.08.2022], s. 518.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ *Understanding Interstate Compacts*. „Council of State Governments”; dostęp: <https://www.csg.org/work/publications/> [19.08.2022].

alternatywę dla zmiany konstytucji zgodnie z procedurą, o której mowa w artykule V³³⁸. Matthew Pincus podkreślił, że systemu tego nie da się zmienić drogą legislacyjną, a „zważywszy na istotną trudność związaną z uchwaleniem poprawki do konstytucji, układ stanowi realny sposób na osiągnięcie niemożliwego w innym przypadku rezultatu. Zwolennicy NPV podkreślają, że zgoda Kongresu nie jest wymagana, aby pakt został uznany przez sądy za ważny”³³⁹.

Natomiast przeciwnicy NPV uznają, że *compact clause* jest przeszkodą dla propozycji, ponieważ: Jeśli uznamy National Popular Vote za „układ polityczny” w rozumieniu *Compact Clause*, to Konstytucja nakłada obowiązek uzyskania zgody Kongresu, a układ musiałby uzyskać aprobatę federalną. Uprawnienie do wyznaczania elektorów przyznane jest wyłącznie stanom, ale niezależnie od tego podlega innym postanowieniom Konstytucji. W związku z tym sąd musi zinterpretować powoływanie elektorów w świetle innych przepisów Konstytucji, w tym *Compact Clause* (*McPherson v. Blacker* (1892))³⁴⁰.

Chcąc sprawić, by układ międzystanowy przekształcił się z narzędzia rozwiązywania problemów regionalnych w alternatywę lub obejście dla ustawodawstwa federalnego, zwolennicy NPV wykorzystują elastyczną interpretację przyjętą w sprawie *United States Steel Corp. v. Multistate Tax Commission* (1978) (*US Steel*), a także koncepcję „interesu stanu siostrzanego”³⁴¹. Sąd Najwyższy USA zajął stanowisko, że liczba Stanów przystępujących do układu jest „bez znaczenia, jeśli układ nie wzmacnia w sposób niedopuszczalny władzy Stanów kosztem supremacji federalnej, a uprawnienia przekazane organowi administracyjnemu należy ocenić pod tym kątem, czy nie prowadzą one do takiego wzmocnienia”³⁴². Rzecz jasna, test ze sprawy *US Steel* ma swoich krytyków i przeciwników. Jednym z nich

³³⁸ M. Pincus, *When Should Interstate Compacts Require Congressional Consent?*, „Columbia Journal of Law and Social Problems” (42, 2009); dostęp: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/42-Pincus.pdf> [20.08.2022], s. 521.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ M. Reilly, *Constitutionality of Interstate Compacts*, „OLR Research Report”, 2008-R-0221; dostęp: <https://www.cga.ct.gov/2008/rpt/2008-R-0221.htm> [09.08.2022].

³⁴¹ *Ibidem*.

³⁴² *Ibidem*.

jest sędzia White, który dowodził, że test ten sprowadza pytanie o to, czy układ wymaga zgody Kongresu, do pytania, czy daje on umawiającym się stanom możliwość korzystania z jakichkolwiek uprawnień, z których w przeciwnym razie nie mogłyby korzystać³⁴³. Fakt, że układ międzystanowy ma potencjał zmiany równowagi sił między rządem federalnym a rządami stanowymi, jest większym problemem w obecnej sytuacji pod rządami US Steel.

Poza tym w USA wzmożone zaangażowanie rządu federalnego w układy międzystanowe doprowadziło do opracowania (wertykalizacji) mechanizmu wzmocnionej współpracy. Jako przykład można podać, że rząd federalny jest stroną międzystanowej umowy o osobach zatrzymanych (*Interstate Agreement on Detainers*) (1971). Stronami tej umowy są: 47 Stanów, Dystrykt Kolumbii i rząd federalny. Na potrzeby tej umowy USA występuje jako „Stan”, tj. zajmuje pozycję równą Stanom. W 1925 r. Felix Frankfurter i James Landis przewidzieli układy federalno-międzystanowe i uznali:

Połączone uprawnienia legislacyjne Kongresu i paru Stanów pozwalają na wiele różnych wariacji i kombinacji działań ze strony rządu. Do bardzo niedawna możliwości te pozostawały w dużej mierze niezbadane. (...) Potrzebna jest kreatywność, aby stworzyć wiele różnych alternatyw prawnych, dzięki którym będziemy mogli sprostać różnorodnym formom interesów międzystanowych³⁴⁴.

Unikalnym aspektem amerykańskiego systemu (wzmocnionej) współpracy międzystanowej jest współistnienie współpracy horyzontalnej i wertykalnej oraz to, że w modelach wertykalnych federacja i Stany mają równą pozycję. Potwierdza to możliwość współpracy pionowej, co oznacza, że centrum federalne może być stroną układu międzystanowego, co prowadzi do powstania układu federalno-międzystanowego. Ze względu jednak na charakter układu, udział rządu federalnego konieczny

³⁴³ M. Pincus, *When Should Interstate Compacts Require Congressional Consent?*, „Columbia Journal of Law and Social Problems” (42, 2009); dostęp: <http://jlsplaw.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/8/2017/03/42-Pincus.pdf> [20.08.2022], s. 525.

³⁴⁴ F. Frankfurter i J. Landis, *The compact clause of the constitution: A study in interstate adjustments*, „The Yale Law Journal” 34, nr 7 (1925); DOI: <https://doi.org/10.2307/789345> [19.08.2022], s. 688.

jest jedynie w nielicznych przypadkach. Natomiast w systemie unijnym sytuacja tego rodzaju nie została w ogóle przewidziana.

Analiza porównawcza pozwala pokazać pewne podobieństwa i różnice pomiędzy unijnym mechanizmem wzmocnionej współpracy a amerykańskim systemem układów międzystanowych (tabela 3). Wyniki analizy są bardzo istotne, ponieważ pokazują one cechy unijnego mechanizmu wzmocnionej współpracy w porównaniu do amerykańskiego systemu współpracy międzystanowej w ramach (asymetrycznego) państwa federalnego, co pozwala odnieść się do hipotezy, że wzmocniona współpraca w UE pełni rolę czynnika federującego.

Tabela 3. Modele wzmocnionej współpracy w UE i USA (opracowanie własne, na podstawie analizy porównawczej doświadczeń UE i USA)

PORÓWNANIE MODELI WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY		
	UNIA EUROPEJSKA	STANY ZJEDNOCZONE
PODSTAWY PRAW	TUE i TFUE	Konstytucja USA
TERMIN	Wzmocniona współpraca	Układ międzystanowy, umowa, kontrakt, traktat
MOTYWACJA	Chęć posunięcia integracji do przodu i tym samym połączenia suwerennych uprawnień w nowych obszarach (sektorach) współpracy	Zobowiązanie do przestrzegania umowy międzystanowej (układ)
INICJATORZY	Min. 9 państw członkowskich	Min. 2 Stany USA
DŁUGOŚĆ	Brak ograniczeń (Nie istnieją żadne ograniczenia prawne dotyczące okresu, jakiego potencjalne strony mogą potrzebować na podjęcie decyzji o przystąpieniu do EnC)	Brak ograniczeń (Nie ma konstytucyjnych ani ustawowych ograniczeń dotyczących okresu, jakiego potencjalne strony układu międzystanowego mogą potrzebować na podjęcie decyzji o przystąpieniu do układu)
REŻIM PRAWNY	Traktaty UE	Zasady materialne prawa umów

	UNIA EUROPEJSKA	STANY ZJEDNOCZONE
FUNKCJA	Wzmocnienie procesu eurointegracji (nie pozwala jednak na rozszerzenie uprawnień poza te, na które pozwalają traktaty UE)	Nieokreślony (Stan przystępuje do układu międzystanowego, aby uzyskać pewne korzyści, których osiągnięcie możliwe jest jedynie drogą wzajemnie uzgodnionych skoordynowanych działań z innymi Stanami)
CEL	Wspieranie celów UE	Uregulowanie i rozwiązywanie kwestii międzystanowych
SPECJALNY SOJUSZ LUB KONFEDERACJA/FEDERACJA MIĘDZY UCZESTNIKAMI	Zakazany	Zakazany
CZĘSTOŚĆ	Art. 20 TUE stanowi, że EnC jest środkiem stosowanym w ostateczności	Nieokreślona
ZAKRES	Konkretny obszar w UE (sektor)	Różny (brak konstytucyjnych ograniczeń zakresu obowiązywania układu międzystanowego poza dorozumianym ograniczeniem, że przedmiot układu musi należeć do uprawnień zastrzeżonych dla Stanów)
PRAWO DO UDZIELANIA ZGODY	Rada UE daje upoważnienie do wdrożenia EnC na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego	Kongres USA
WPLYW NA PRAWO WSPÓLNOTOWE	Zakazany	Jeśli Kongres USA zatwierdzi układ, staje się on prawem federalnym, w przeciwnym razie brak

	UNIA EUROPEJSKA	STANY ZJEDNOCZONE
SKUTEK PRAWNY	<i>Inter partes</i>	<i>Erga omnes</i> , jeśli Kongres Stanów Zjednoczonych zatwierdził umowę, w przeciwnym razie <i>inter partes</i>
RODZAJ INTEGRACJI	Asymetryczny	Asymetryczny
RODZAJ ASYMETRII	Horyzontalny (między państwami członkowskimi UE)	Horyzontalny (układ międzystanowy) i wertykalny (układ federalno-międzystanowy)
KONTROLA SĄDOWA	TSUE	Sądy federalne i stanowe
PRZEDMIOT KONTROLI SĄDOWEJ	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające wzmocnioną współpracę	Układ międzystanowy

6. Wnioski

Odnosząc się do pierwszego pytania badawczego (PB1: Jak definiowany i regulowany jest mechanizm EnC?), uznać można, że EnC jest elastyczną metodą współpracy międzyrządowej, która umożliwia określonej liczbie państw członkowskich UE zacieśnienie współpracy w konkretnych sektorach, zwłaszcza jako ostateczność, gdy Rada ustaliła, że UE jako całość nie może zrealizować celów, do których dążą państwa członkowskie. Należy pamiętać jednak, że wszelkie akty prawne uchwalone w ramach EnC są wiążące wyłącznie dla uczestniczących państw członkowskich i nie stanowią części istniejącego *acquis communautaire* ani nie są równoległe do UE.

Ze swej istoty mechanizm ten jawi się jako stan pośredni będący wyrazem kompromisu między tymi państwami członkowskimi, które chcą wzmocnienia procesów eurointegracji, a tymi, które postrzegają procesy eurointegracyjne ze sceptycyzmem, nieufnością lub brakiem zainteresowania.

W odpowiedzi na drugie pytanie badawcze (PB2: Jak objawia się mechanizm EnC?) przyjrzelśmy się dotychczasowym

formom wzmocnionej współpracy, z których wyróżnić można ustanowienie instytucjonalnych warunków dla europejskiego jednolitego patentu, Sądu Pierwszej Instancji przy Jednolitym Sądzie Patentowym oraz Sądu Apelacyjnego przy Jednolitym Sądzie Patentowym, który odpowiedzialny jest za ujednoczenie orzecznictwa. Ten rodzaj supranacjonalizacji sektorowej w ramach traktatów UE widoczny jest również na przykładzie wzmocnionej współpracy w ramach EPPO, co zapewnia, że – w sytuacji gdy EPPO zdecyduje się na wykonywanie swojej właściwości – właściwe organy krajowe nie będą wykonywać swojej właściwości w zakresie tego samego czynu zabronionego; stanowi to typowy przypadek zastosowania elementów ponadnarodowych, ograniczony do danego sektora, bez wpływu na UE jako całość.

W odpowiedzi na trzecie pytanie badawcze (PB3: Jakie są główne cechy odróżniające doświadczenia wzmocnionej współpracy w UE i w USA?), przeprowadzona analiza doszła do wniosku, że zauważyć można wiele istotnych podobieństw i różnic między mechanizmem EnC w UE i w USA. Funkcją unijnego mechanizmu EnC jest wzmocnienie procesu euro-integracji (bez wychodzenia poza prawnie ustanowione ramy traktatów UE) przez te państwa członkowskie, które chcą procedować z integracją i w ten sposób połączyć swoje suwerenne uprawnienia w nowych sektorach, przy czym mechanizm EnC stosowany jest wyłącznie jako ostateczność. Natomiast współpraca międzypaństwowa w Stanach Zjednoczonych wynika z tego, że Stany amerykańskie wyraziły wolę przystąpienia do układu międzypaństwowego w celu uzyskania pewnych korzyści, które bez wzajemnie uzgodnionych i skoordynowanych działań z siostrzanymi Stanami byłyby niemożliwe do osiągnięcia. Z kolei w kwestii wpływu mechanizmu EnC na prawo wspólnotowe i jego skutków prawnych w UE i USA można stwierdzić, że skutki prawne mechanizmu unijnego są ściśle ograniczone, bo odnosi się on wyłącznie do uczestniczących w nim państw członkowskich (*inter partes*). Zakazane są wszelkie naruszenia czy paralelizmy z opracowanym unijnym *acquis*. Z drugiej strony, w Stanach Zjednoczonych skutek prawny układu może mieć zakres federalny (*erga omnes*) i może wpływać na prawo całej wspólnoty, lecz tylko w sytuacji, gdy Kongres USA zatwierdzi układ.

Interesujące jest również to, że oba mechanizmy EnC umożliwiają integrację asymetryczną. Mechanizm unijny w ramach traktatów UE dopuszcza jednak jedynie asymetrię horyzontalną (państwo członkowskie – państwo członkowskie), tzn. wyklucza się prawo UE jako ciała ponadnarodowego do przystąpienia do mechanizmu EnC. Oprócz asymetrii horyzontalnej (w przypadku układów międzystanowych), w USA rząd federalny ma prawo przystąpić do paktów jako strona i w ten sposób ustanowić układ federalno-międzystanowy, co przekłada się na asymetrię wertykalną – pozwala to centrum federalnemu, dążącemu do realizacji celów federacji jako całości, uzyskać niekiedy rolę lidera lub stymulatora w zakresie określonej dziedziny współpracy.

Wreszcie odpowiedzieć należy na ostatnie pytanie badawcze (W jaki sposób mechanizm EnC może odgrywać rolę czynnika federującego UE?). Kwestia ta wydaje się prosta do przedstawienia w przypadku państw federalnych ze względu na dość ścisłą konstytucję, która zarysowuje podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy oraz sąd najwyższy, który rozstrzyga konflikty pomiędzy nimi. UE nie jest jednak państwem narodowym ani federacją (co wyjaśniliśmy powyżej), ale ponadnarodową wspólnotą 27 suwerennych państw członkowskich.

Z tego względu mechanizm EnC może odgrywać rolę faktycznego czynnika federującego w UE, przy czym jedynie o ograniczonym zakresie, ponieważ:

- UE nie posiada konstytucji z wyraźnym podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy;
- zakres współpracy jest ograniczony do określonego sektora;
- prawo tworzone w ramach mechanizmu EnC nie wpływa na dorobek prawny UE;
- wzmocniona współpraca musi być włączona w ramy istniejącego systemu instytucjonalnego UE bez prawa i możliwości jego zmiany lub modyfikacji.

Jako czynnik federujący *de facto*, mechanizm EnC gwarantuje ustaloną w traktatach UE równowagę między ponadnarodowymi instytucjami UE a suwerennymi państwami członkowskimi, zapewniając jednocześnie, że państwa nie będą czuć się zagrożone nadmiernym wzrostem władzy UE lub władzy jednego państwa członkowskiego lub ich grupy. Ponadto mechanizm ten w rzeczy samej prowadzi do „ponadnarodowego

zróźnicowania”³⁴⁵, zachęcając pozostałe państwa członkowskie do zaangażowania się w istniejące formy wzmocnionej współpracy i tym samym przeniesienia współpracy na poziom wyższy niż narodowy. Poziom ten będzie pośredni – ponadpaństwowy i wewnątrzunijny, lecz nie federalny. Wynika z tego, że mechanizm EnC nie ma mocy ustanowienia struktury federalnej (ze wszystkimi jej cechami), ale może tworzyć sieci wzmocnionej współpracy sektorowej, które będą mieć pewne aspekty ponadnarodowe (jak w przypadku EPPO czy UPP) w ramach systemu UE, obejmujące kwestie, w których UE ma niewyłączne kompetencje, co bardzo przypomina ideę budowania „federalnej Europy poprzez wspólnoty sektorowe”³⁴⁶ zaproponowaną przez Jeana Monneta.

³⁴⁵ R. Böttner, *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*, „Nijhoff Studies in European Union Law”, t. 17, E-Book ISBN: 9789004459151; DOI: https://doi.org/10.1163/9789004459151_010 [23.08.2022], s. 327.

³⁴⁶ L. Levi, R. Corbett, O. Zecchino, R. Bieber, J. Pinder, P. Ponzano, J.L. Quermonne, P. de Schoutheete, *Altiero Spinelli – European Federalist*, Parlament Europejski, Bruksela, 2009, s. 27.

Wpływ tendencji federalizujących Unię Europejską na konstrukcję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie trendów federalizacyjnych w UE i ich wpływu na Parlament Europejski (PE), jego pozycję i kompetencje. Obserwując ewolucję Parlamentu Europejskiego od czasu jego powstania w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS) do dzisiaj, postaramy się zidentyfikować trendy federalizacyjne w jego funkcjonowaniu. Analizujemy teoretyczne i doktrynalne korzenie federalizacji z punktu widzenia Parlamentu Europejskiego, a także historyczne i doktrynalne źródła tendencji federalizacyjnych w UE. Postaramy się odpowiedzieć na niektóre z poniższych kluczowych pytań: Jakie prawne i polityczne instrumenty wykorzystuje Parlament Europejski w procesie federalizacji UE i jakie są ich ograniczenia? Jak przebiegała ewolucja PE i w jaki sposób zmiany wpłynęły na instytucjonalną strukturę UE? Jaka, patrząc z perspektywy federalnej, jest zdolność PE do podejmowania najważniejszych decyzji politycznych? Czy PE sprzyja tendencjom federalnym, czy też wywiera za ich pomocą wpływ?

Zakładamy, że idea federalnego charakteru i federalnej przyszłości UE nie jest nowa i można się jej doszukać już u początków powstania Wspólnoty Europejskiej. Rzeczywiście, pamiętamy rezolucję sześciu ministrów spraw zagranicznych z 1952³⁴⁸. Dyskusja między innymi koncentrowała się na Zgromadzeniu Wspólnoty, któremu powierzono zbadanie możli-

³⁴⁷ ORCID ID 0000-0002-5545-6318 Full Professor, Faculty of Law University of Niš e-mail: maja @prafak.ni.ac.rs

³⁴⁸ Rezolucja przyjęta 10 września 1952 roku w Luksemburgu przez sześciu ministrów spraw zagranicznych.

wości utworzenia nowego Zgromadzenia. To demokratycznie wybrane Zgromadzenie stanowi jeden z elementów przyszłej struktury federalnej lub konfederacyjnej, która opiera się na zasadzie podziału władzy i posiada dwuizbowy system reprezentacji. Struktura federalna, do której odwoływali się ministrowie w rezolucji, dotyczyła sposobu kształtowania i kierowania europejską wspólnotą polityczną. Ten ambitny projekt miał za zadanie odzwierciedlić, na poziomie politycznym, wstępny sukces umiarkowanej integracji gospodarczej państw europejskich w obszarach przemysłów: stalowego i węglowego. Nie udało się to jednak, gdyż francuskie Zgromadzenie Narodowe odmówiło uznania Europejskiej Wspólnoty Obronnej za jej prekursora³⁴⁹.

Takie terminy jak „federalizm”, „konstytucja” i „Stany Zjednoczone Europy” nie zostały wymienione w deklaracji Schumana. Niemniej jednak, stworzenie europejskiej federacji było niewątpliwie ostatecznym celem tej deklaracji, jak wyjaśnił w swoich Pamiętnikach Jean Monnet³⁵⁰. Książka „Unfinished Federal State” (Niedokończone państwo federalne), napisana przez Waltera Hallsteina, pierwszego przewodniczącego Komisji Europejskiej, jest kolejnym źródłem wspierającym pogląd, że założyciele wspólnoty byli federalistami³⁵¹. Jednak, ze względu na niepowodzenie realizacji znacznie bardziej ambitnego zamiaru, jakim była Europejska Wspólnota Obronna, zwrócili się oni ku stworzeniu zastępczego projektu, czyli Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, jako wstępu do stworzenia federalnej Europy.

Podstawowe cele wielu wizjonerów europejskiej federalizacji były ograniczone do roli państw, eliminacji nacjonalizmów i dominacji silnych państw nad słabymi. Powinno to doprowadzić do powstania silnego państwa federalnego na poziomie europejskim. „Ojcowie założyciele” regionalnej integracji w Europie wspierali dwie główne metody tworzenia federacji (metoda Jeana Monneta zakładała stopniowe rozszerzanie integracji na różnych frontach, rozpoczynając w szczególności od integracji w sferze gospodarczej i przechodząc dalej w kierunku

³⁴⁹ D. Čepo, *Federalizam kao koncept razvoja Europske unije*, „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu”. 2014. 64. No. 4. s. 634.

³⁵⁰ J. Ziller, *The constitutionalisation of the European Union: comparative perspective*, „Loyola Law Review” 2009, No. 55, s. 416-417.

³⁵¹ V. Beširević, *Ustav bez demosa: zašto Evropska unija (ipak) ima Ustav*. „Pravni zapisi” 2013, No. 1, s. 31.

współpracy politycznej³⁵². Końcowym efektem miało być powstanie federacji. Z drugiej strony, Alterio Spinelli opowiadał się za powołaniem zgromadzenia konstytucyjnego i przyjęciem traktatu ustanawiającego federację, który następnie byłby potwierdzony w referendum lub przez parlamenty poszczególnych krajów³⁵³. Mario Albertini łączył te dwie koncepcje, przedstawiając ideę konstytucyjnego gradualizmu. Albertini proponował, jako jeden ze środków, wprowadzenie wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego. Taka instytucjonalna zmiana prowadziła do wzrostu uprawnień parlamentu, aż do osiągnięcia ich poziomu zbliżonego do parlamentów federalnych.

Nie ulega zatem wątpliwości, że dla wielu zorientowanych na federację myślicieli i polityków, idea stworzenia silnego Parlamentu Europejskiego, jako instytucji reprezentującej obywateli Europy, odgrywała znaczącą rolę od samego początku procesu integracji. Powstaje wobec tego fundamentalne pytanie, w jakim stopniu ta idea została zrealizowana w obecnej UE?

Aby odpowiedzieć na te pytania, przyjrzymy się ewolucji Parlamentu Europejskiego w trakcie powstawania UE z historycznego punktu widzenia. Kompetencje i *modus operandi* PE zostaną przeanalizowane pod kątem ich porównania do parlamentów narodowych oraz z uwzględnieniem tendencji federalnych. Podstawowe pytanie brzmi, czy PE powinien mieć te same uprawnienia co parlamenty narodowe? Odpowiedź zależy od tego, czy uważamy Unię za *sui generis* organizację międzynarodową z uprawnieniami ponadnarodowymi, czy też za wspólnotę polityczną z elementami organizacji państwowej.

2. Rozwój Parlamentu Europejskiego

Pierwsze posiedzenie Wspólnego Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali poprzedzające utworzenie Parlamentu Europejskiego, odbyło się 10 września 1952 roku. Zgromadzenie liczyło 78 członków, którzy byli przedstawicielami parlamentów narodowych. Jego ostatnie posiedzenie odbyło się 28 lutego 1958 roku w Maison d l'Europe w Strasburgu. Kilka tygodni

³⁵² T. Grosse, *Is Europe moving towards a Europe Democratic Federation*, „Yearbook of Polish European Studies” 2017, no. 20, s. 11-30.

³⁵³ A. Spinelli, „European Union in the Resistance” *Government and Opposition*, 1967, Vol. 2, No 3., s. 321-329. Cytowane przez: Grosse, *op. cit.*, s. 12.

później, 19 marca, odbyła się sesja inauguracyjna Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Było ono odzwierciedleniem roli Wspólnego Zgromadzenia w dwóch nowych instytucjach – Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej (EUROATOM), których umowy (Traktaty Rzymskie) weszły w życie 1 stycznia 1958 roku. Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne (EZP) określało się początkowo jako następca Wspólnego Zgromadzenia, szybko jednak jego rola się rozszerzyła ze względu na współpracę z innymi instytucjami i uprawnienia budżetowe.

Decyzją z dnia 30 marca 1962 zmieniło ono nazwę na Parlament Europejski. Została ona w dużej mierze zaakceptowana przez państwa członkowskie i Wspólnotę, w tym Trybunał Sprawiedliwości. Formalnie jednak, zmiana nazwy została potwierdzona w momencie wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (1967). Członkowie Parlamentu uważali, że nazwa „Parlament” w zbyt dużym stopniu odwołuje się do organizacji międzynarodowej, natomiast nazwa Parlament Europejski nadaje Wspólnotom Europejskim wymiar federalny. Ojcowie założyciele nie wiązali większych nadziei z instytucjami parlamentarnymi; byli przekonani, że Zgromadzenie może być jedynie „pułdem rezonansowym dla nacjonalizmu” i uważali, że Wspólnota, w ramach której Zgromadzenie działa, ma charakter czysto ekonomiczny³⁵⁴. Jednak historia Zgromadzenia miała być zupełnie inna. Z jednej strony, wzmocniłoby to jego legitymizację i reprezentatywność, czyniąc z niego pierwsze międzynarodowe ciało ustawodawcze wybrane przez obywateli państw członkowskich. Jednocześnie, Zgromadzenie rozpoczęło uzyskiwać coraz większe uprawnienia w stosunku do tradycyjnej legislatury.

Parlament Europejski jest obecnie uważany za jedną z podstawowych instytucji politycznych Wspólnoty Europejskiej. Należy do grupy młodych instytucji parlamentarnych i wraz z rozwojem własnej struktury, rozwija również określoną strukturę instytucjonalną Unii Europejskiej. Parlament Europejski jest zjawiskiem wyjątkowym w obszarze organizacji międzynarodowej pod względem składu i sposobu funkcjonowania. Od 1979

³⁵⁴ Kapteyn, P.J.G. *L'Assemblée commune de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Leyde A.W. Synthoff. 1962, s. 8-10.

jego członkowie są wybierani bezpośrednio przez obywateli. Jak stwierdził Mario Albertini, wprowadzenie bezpośrednich wyborów do PE, było jednym z kroków niezbędnych do utworzenia federacji. Albertini uważał, że można to osiągnąć poprzez stopniowe reformy instytucjonalne, co w końcu doprowadzi do utworzenia pełnej federacji³⁵⁵. Taka instytucjonalna zmiana spowodowałaby zwiększenie kompetencji parlamentu aż do osiągnięcia poziomu parlamentu państwa federalnego.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego będące próbą stworzenia wizerunku PE jako odzwierciedlającego wolę obywateli UE, było ważnym aspektem budowania federacji w Europie. Utworzenie PE na zasadach demokratycznych, podobnych do tych, na jakich powstały parlamenty narodowe, zapowiadało możliwość ustanowienia klasycznej federalnej struktury zarządzania w EWG/UE. Idea stworzenia silnego Parlamentu Europejskiego, jako reprezentatywnej izby obywateli Europy, odegrała ważną rolę w świadomości wielu akademików nastawionych na federalizację. Jednocześnie PE otrzymał nowy zestaw uprawnień.

Wspólne Zgromadzenie miało symboliczną rolę doradczą w procesie uchwalania aktów prawnych. Parlament Europejski nie zaakceptował jednak swojej marginalnej roli. W ciągu pięciu dekad istnienia PE walczył o rozszerzenie wpływów i o przekształcenie się z ciała doradczego w organ ustawodawczy w ścisłym tego słowa znaczeniu. Rozumiejąc pozycję PE w układzie instytucjonalnym UE, dokonamy jego analizy w odniesieniu do dwóch obszarów: procedury wyboru i pozycji jego członków oraz ewolucji jego uprawnień.

2.1. Wybory do Parlamentu Europejskiego

Parlament Europejski składa się z przedstawicieli obywateli UE. Członkowie PE są wybierani na pięcioletnią kadencję w bezpośrednich wyborach powszechnych w wolnym i tajnym głosowaniu³⁵⁶. Jednak do 1976 roku Parlament Europejski składał się z przedstawicieli mianowanych przez parlamenty narodowe. Przyjmując akt z 20 września 1976 r. gwarantujący wybór posłów do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach

³⁵⁵ T. Grosse, *op. cit.*, s. 11-30.

³⁵⁶ Art. 14 Traktatu Rzymskiego.

bezpośrednich, wprowadzono mechanizm bezpośredniego wyboru. Pierwsze takie wybory odbyły się w dniach od 7 do 10 czerwca 1979 roku. Obywatele Unii wybrali 410 posłów. Udział w wyborach wyniósł około 63% (185 mln wyborców), co było uważane za wysoki wynik w przypadku tak młodej instytucji, a jednocześnie dość niski w porównaniu z wyborami do parlamentów krajowych. Jednak dzięki temu europejska demokracja otrzymała w tych pierwszych bezpośrednich wyborach „powiew świeżości”³⁵⁷.

W 1999 roku w Parlamencie Europejskim doszło do drugiej poważnej zmiany, kiedy we wszystkich Państwach Członkowskich przeprowadzono wybory według zasady proporcjonalności. Objęło to również Zjednoczone Królestwo, gdzie po raz pierwszy w długiej historii parlamentaryzmu wprowadzono w 1998 roku nowy system wyborczy oparty na decyzji parlamentu krajowego³⁵⁸.

Zgodnie z art. 22 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa”. Obywatele UE mieszkający w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, mają prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa. Jednak definicja pojęcia miejsca zamieszkania nadal różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich. W niektórych krajach, aby móc głosować, dana osoba musi mieć miejsce zamieszkania lub stałego pobytu na terytorium wyborczym (np. Estonia, Francja, Niemcy, Polska, Rumunia i Słowenia), przebywać na tym terytorium (np. Grecja, Luksemburg, Irlandia) lub być wpisana do rejestru ludności (np. Belgia i Czechy). W niektórych krajach, aby móc głosować, obywatele UE muszą również spełnić minimalny wymóg miejsca zamieszkania.

³⁵⁷ *Building Parliament: 50 years of European Parliament History 1958-2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. s. 37.

³⁵⁸ I. Pejić, *Parlamentarno pravo-francuski, nemački, britanski, srbski i primer Evropskog parlamenta*. Niš: Pravni fakultet, 2006, s. 262.

W każdym Państwie Członkowskim, obywatele innych krajów UE, aby móc głosować, muszą się zarejestrować przed dniem wyborów. Prawo do kandydowania do PE w każdym innym Państwie Członkowskim, w którym się mieszka, jest również następstwem swobody przemieszczania się i pobytu w UE oraz stosowania zasady niedyskryminacji między obywatelami a nie-obywatelami. Każda osoba, która jest obywatelem Unii, ale nie jest obywatelem Państwa Członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, ma prawo do kandydowania w wyborach do PE w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, chyba że została tego prawa pozbawiona³⁵⁹. Taka osoba musi spełnić te same wymagania związane z prawem do kandydowania, jakie prawo danego kraju nakłada na własnych obywateli. Poza spełnieniem wymogu bycia obywatelem Państwa Członkowskiego, który jest wspólny dla wszystkich Państw Członkowskich, warunki różnią się w zależności od kraju. Nikt nie może być uprawniony do kandydowania w wyborach w więcej niż jednym państwie członkowskim³⁶⁰.

Wiek uprawniający do głosowania to 18 lat we wszystkich Państwach Członkowskich, z wyjątkiem Austrii i Malty, gdzie wynosi on 16 lat, oraz Grecji, gdzie wynosi on 17 lat. W pięciu państwach członkowskich głosowanie jest obowiązkowe. Należą do nich Belgia, Bułgaria, Luksemburg, Cypr i Grecja. Obowiązek głosowania dotyczy zarówno obywateli krajowych, jak i zarejestrowanych w Unii Europejskiej³⁶¹. Minimalny wiek w większości Państw Członkowskich wynosi 18 lat, z wyjątkiem Belgii, Cypru, Czech, Estonii, Irlandii, Łotwy, Litwy, Polski i Słowacji (21), Rumunii (23) oraz Włoch i Grecji (25).

Wybory odbywają się co 5 lat. Zgodnie z art. 10 i 11 ordynacji wyborczej z 1976 r. z późniejszymi zmianami, wybory do PE odbywają się w tych samych ramach czasowych; rozpoczynają się w czwartek rano i kończą w niedzielę; dokładny dzień i godzinę ustala każde Państwo Członkowskie. Nie istnieje jednak jednolita ordynacja wyborcza; posłowie do Parlamentu Europejskiego są wybierani na podstawie ordynacji krajowych. Każde państwo określa własną procedurę wyborczą, musi jednak ona zapewniać

³⁵⁹ Art. 3 Dyrektywa Rady 93/109/WE.

³⁶⁰ Art. 4 Dyrektywa Rady 93/109/WE.

³⁶¹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/21/the-european-parliament-electoral-procedures>

równe traktowanie płci i tajne głosowanie. Ustawa o wyborze członków PE w powszechnych wyborach bezpośrednich stanowi, iż posłowie są wybierani na zasadzie reprezentacji proporcjonalnej, przy zastosowaniu systemu list lub pojedynczego głosu przechodniego (art. 1). Państwa Członkowskie w ramach wyborów do PE mogą tworzyć okręgi wyborcze lub podzielić obszar wyborczy inaczej, jednak tak, aby nie wpływało to na proporcjonalny charakter systemu wyborczego. Państwa Członkowskie mogą ustalić minimalny próg, ale nie może on przekroczyć 5% wszystkich głosów oddanych na szczeblu krajowym.

W latach, które nastąpiły po pierwszych bezpośrednich wyborach, podjęto kilka prób stworzenia jednolitej ordynacji wyborczej. Brak prawdziwie jednolitej procedury wyborów do Parlamentu Europejskiego pokazuje, jak trudno jest pogodzić różne krajowe tradycje. Możliwość przyjęcia wspólnych zasad, jaką daje Traktat z Amsterdamu, tylko częściowo umożliwiła przezwycięzenie tych trudności. Cele przedstawione w art. 223 TFUE, by wprowadzić jednolitą procedurę wymagającą zgody PE, nie zostały jeszcze zrealizowane. Stałe wysiłki Parlamentu na rzecz modernizacji i europeizacji wspólnej procedury wyborczej zaowocowały w 1997 r. wnioskiem dotyczącym takiej procedury; jego treść została włączona do decyzji Rady z 2002 roku³⁶².

Inicjatywy dotyczące praw wyborczych i reformy systemu wyborczego zostały podjęte przez Komisję Spraw Konstytucyjnych PE bezpośrednio po przyjęciu Traktatu z Lizbony. W 2015 roku agenda Rady Europejskiej rozpoczęła inicjatywę mającą na celu zmiany europejskiego prawa wyborczego. Celem reformy było zachęcenie do udziału w ponadnarodowych wyborach, zwiększenie świadomości europejskiej natury wyborów i przyczynienie się do większej widoczności partii politycznych. Poprawki zaproponowane przez Parlament zostały częściowo zaakceptowane i włączone do Decyzji Rady z dnia 13 lipca 2018 r.³⁶³. Jednak Rada nie mogła dojść do porozumienia w kwestii propozycji Parlamentu dotyczącej utworzenia wspólnego okręgu wyborczego i wyznaczania kandydatów na prezydencję Komisji.

³⁶² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/21/the-european-parliament-electoral-procedures>

³⁶³ Decyzja 2018/994.

Jednocześnie pojawiły się dwie dodatkowe kwestie. Jedną z nich było utworzenie ponadnarodowych okręgów wyborczych, co miałyby zapewnić bardziej zrównoważoną strukturę UE. Była ona inspirowana ideą federalizacji, lecz nigdy nie została oficjalnie przedstawiona. Druga kwestia obejmowała proporcjonalną alokację określonego odsetka miejsc w jednym wspólnym okręgu wyborczym obejmującym wszystkie Państwa Członkowskie. Koncepcja ta uzyskała poparcie PE, który w lipcu 1998 roku przyjął sprawozdanie Anastassopoulou. Jednak niektórzy przywódcy narodowi czuli się nią urażeni i kolejne rewizje traktatów nic w tej kwestii nie zmieniły. Parlament Europejski ponownie zajął się tą sprawą w 2008 roku. Sprawozdawca Andrew Duff proponował, by liczba wybieranych z takiej ponadnarodowej listy członków była równa liczbie państw. W założeniu ponadnarodowe listy byłyby zrównoważone pod względem płci i obejmowałyby kandydatów przynajmniej z jednej czwartej państw. Oprócz głosowania na listy narodowe lub regionalne każdy uprawniony miałby prawo do głosowania na listę europejską. Mandaty byłyby przydzielane metodą Sainte-Laguë, a głosowanie byłoby preferencyjne w systemie „półotwartym”.

Kolejna szansa na europeizację wyborów została zaprzeczona wraz z opuszczeniem UE przez Zjednoczone Królestwo. Na posiedzeniu w lutym 2018 roku PE odrzucił propozycję, by obsadzić miejsca, które były zajmowane przez posłów ze Zjednoczonego Królestwa przez sporządzenie ponadnarodowych list, na które mogliby głosować wszyscy obywatele. Idea list ponadnarodowych jest radykalnie federalistyczna, gdyż przewiduje zupełnie inny typ reprezentacji, a mianowicie europejski okręg wyborczy³⁶⁴. Jednym z założeń reformy, która była w szczególności wspierana przez federalistów i liberałów, było to, że na czele ponadnarodowych list powinni się znaleźć tzw. kandydaci wiodący, co miało zapewnić ich wybór bezpośredni; chodziło o uwzględnienie na listach ponadnarodowych z tzw. *spitzenkandidaten*.

W rezolucji z 26 listopada 2020 r. w sprawie przygotowania wyborów europejskich Parlament zarekomendował, by podczas konferencji w sprawie przyszłości Europy, omówić w szczególności konkretne kwestie mające na celu poprawę europejskiego

³⁶⁴ Ž. Novičić, *Evroskepticizam i Evropski parlament: paradoks uzajamne legitimizacije*, „Međunarodni problemi”, 2019. s. 175.

procesu wyborczego. Można do nich zaliczyć: nowe metody zdalnego głosowania dla obywateli podczas wyborów europejskich w szczególnych lub wyjątkowych okolicznościach; wspólne zasady dopuszczania kandydatów do wyborów oraz wspólne zasady prowadzenia kampanii i jej finansowania; ujednolicone normy dotyczące biernego i czynnego prawa wyborczego w Państwach Członkowskich; przepisy dotyczące okresów nieobecności posłów. Stanowiskiem z dnia 3 maja 2002 r. dotyczącym projektu rozporządzenia Rady w sprawie wyboru posłów, Parlament rozpoczął reformę Europejskiego Aktu Wyborczego. Celem aktu jest przekształcenie 27 oddzielnych wyborów i ich rozbieżnych zasad w jedne europejskie wybory ze wspólnym minimum. W ramach proponowanego przez Parlament systemu, każdy wyborca miałby prawo do oddania dwóch głosów: jednego na wybór posłów do PE w krajowych okręgach wyborczych i jednego na europejski okręg wyborczy liczący kolejne 28 mandatów. Aby zapewnić zrównoważoną reprezentację geograficzną na listach, Państwa Członkowskie byłyby podzielone na trzy grupy w zależności od wielkości populacji. Listy byłyby tworzone proporcjonalnie w zależności od liczby kandydatów z tych grup i byłyby przekazywane przez europejskie podmioty wyborcze, takie jak: koalicja krajowych partii politycznych i/lub krajowe stowarzyszenie wyborców lub europejskie partie polityczne.

Począwszy od 1979 roku odbyło się dziewięć cykli wyborczych; ostatnie wybory, podczas których zdecydowano o obecnym składzie Parlamentu, miały miejsce w 2019 roku. Odbyły się one w dniach 23-26 maja 2019 roku. Frekwencja wyniosła 50,62%. Najwyższą frekwencję odnotowano w Belgii (88,47%) i na Malcie (72,70%); najniższą – na Słowacji (22,74%), w Czechach (28,72%), Słowenii (28,89%) i Chorwacji (29,86%)³⁶⁵. Warto zauważyć, że w Zjednoczonym Królestwie frekwencja wyniosła 36,90%, czyli kształtowała się na poziomie poprzednich wyborów. Jest to frekwencja najwyższa od 20 lat, spowalniająca trend spadkowy. Powyższa frekwencja jednocześnie pokazuje, że instytucja ta cieszy się poparciem obywateli UE i zyskuje na znaczeniu politycznym. W złożonej sytuacji spowodowanej przez kryzys strefy euro, a następnie przez kryzysy migracyjne i Brexit, większość obywateli wzięła udział

³⁶⁵ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>

w wyborach do PE. W ten sposób, po 20 latach, PE uzyskał pełną legitymację. Ma to szczególne znaczenie w relacjach między PE a innymi organami.

Parlament Europejski składa się z 705 posłów wybieranych z 27 państw członkowskich. Traktat UE stanowi, że reprezentacja obywateli ma charakter degresywnie proporcjonalny, z minimalnym progiem sześciu posłów na Państwo Członkowskie. Żadnemu Państwu Członkowskiemu nie można przyznać więcej niż dziewięćdziesiąt sześć miejsc (art. 142. Traktatu o UE).

Całkowita liczba miejsc oraz ich podział w Parlamencie Europejskim jest wynikiem kompromisu opartego na dwóch zasadach: demokratycznej i federalnej³⁶⁶. Zasada demokratyczna wymaga, aby wszyscy obywatele UE mieli to samo prawo głosu zgodnie z założeniem „jeden człowiek, jeden głos”. Z drugiej strony, zasada federalna opiera się na politycznym istnieniu Państw Członkowskich i ich roli doradczej. Połączenie tych dwóch zasad nie umożliwiło ustalenia klasycznej zasady proporcjonalności. W konsekwencji wdrożono zasadę, zgodnie z którą podział mandatów powinien być zgodny z regułą proporcjonalności określaną jako degresywna. Była ona znana od dawna, ale szczegółowo została sformułowana dopiero w Traktacie z Lizbony.

Proporcjonalność degresywna jest jedną z głównych zasad federalnych, która zakłada pewien rodzaj pozytywnej dyskryminacji małych Państw Członkowskich w stosunku do dużych³⁶⁷. Zasada ta bierze pod uwagę liczbę ludności Państw Członkowskich i ich sytuację demograficzną. Oznacza to, że liczba posłów do PE rośnie wraz z wielkością i liczbą ludności danego kraju, jednak proporcja ta ma charakter degresywny i nie jest kompletna. Takie rozwiązanie prowadzi do nadreprezentacji w PE, ponieważ stosunek największych i najmniejszych grup posłów wynosi 1:16, natomiast proporcja zaludnienia największego kraju (Niemcy) do najmniejszego (Malta), to 175:1. Przykładem może być to, że poseł z Luksemburga reprezentuje około 80 tys. mieszkańców, zaś poseł niemiecki dziesięciokrotnie więcej, czyli 800 tys. Oznacza to, że zasada „jeden człowiek, jeden głos” nie jest stosowana przy wyborze posłów do PE.

³⁶⁶ B. Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*. Beograd: Pravni fakultet, 2009. p. 138.

³⁶⁷ Ž. Novičić, *op. cit.*, s. 165.

Gdyba była ona stosowana w wyborach, PE byłby organem podobnym do rady obywatelskiej w federacjach. Taka druga rada istnieje w klasycznych federacjach, ale nie w UE. Dlatego, jeśli nawet jej członkowie są wybierani bezpośrednio, PE reprezentuje obywatele Państw Członkowskich, w których mandaty są rozdzielane między te państwa za pomocą krajowych list wyborczych. Jest to szczególnie istotne, ponieważ tylko obywatele UE mieliby prawo do jej demokratycznej legitymizacji. Jest to również związane z kwestią istnienia (lub nie) europejskiego demosu³⁶⁸.

Wybory do PE to bez wątpienia jedno z najbardziej widocznych wydarzeń w życiu UE. Odbywają się one od 40 lat co pięć lat. Jednak, pomimo coraz bardziej zwiększających się uprawnień Parlamentu, obywatele nie są w wystarczającym stopniu zainteresowani europejskim organem przedstawicielskim. Być może powodem jest to, że wybory do PE nie są rezultatem politycznego zapotrzebowania obywateli i wywieranej przez nich presji, a raczej efektem decyzji politycznej podejmowanej przez Radę Ministrów KE³⁶⁹.

Wybory do PE traktowane są jako wybory drugorzędne, które pozostają w cieniu wyborów krajowych. Teoria wyborów europejskich jako wyborów drugorzędnych została sformułowana na początku lat osiemdziesiątych przez Reifa i Schmitta. Jest to najbardziej wpływowa teoria dotycząca zachowań wyborców w trakcie elekcji. Zdaniem jego autorów, determinanty głosowania w wyborach europejskich są takie same jak w wyborach krajowych. Wybierając posłów do PE głosujący kierują się takimi samymi kryteriami jak podczas wyborów krajowych. To jeszcze bardziej podkreśla ich narodowy charakter i odsuwa od rzeczywistych wyborów europejskich. Dopóki o tym, co powinno być rozstrzygane politycznie i o tym, co jest naprawdę istotne, decyzje są podejmowane na szczeblu krajowym, wybory europejskie pozostaną „dodatkowymi krajowymi wyborami drugiego rzędu”³⁷⁰. Największy wpływ wywierają w nich wewnętrzne podziały, a nie rozwiązania alternatywne, których źród-

³⁶⁸ Ž. Novičić, *op. cit.*, s. 166.

³⁶⁹ S. Samardžić, *Nemoćni parlament u vremenu krize*, „Godišnjak”, 2015, No. 13, s. 12.

³⁷⁰ K. Reif, H. Schmitt, *Nine second-order national elections- a conceptual framework for analysis of European election result*, „European Journal of Political Research”, 1980, No. 1. s. 3.

dłem jest WE. Jednym z powodów, z których wybory do PE nie różnią się od wyborów krajowych jest to, że partie polityczne, które biorą w nich udział, koncentrują się w trakcie kampanii na kwestiach wewnętrznych. Nie zwracają większej uwagi na zagadnienia związane z integracją europejską. Oczekiwania dotyczące działalności europejskich partii politycznych, którym Traktat z Maastricht³⁷¹ przyznaje status kategorii kontraktowej, były (niesłusznie) wysokie. Partie europejskie były postrzegane jako mechanizm, który wzmocni więzi między WE i jej obywatelami. Wprowadzenie partii politycznych do systemu UE zostało przyjęte z aprobatą, zwłaszcza przez społeczeństwa o nastawieniu federalistycznym. W każdym razie było jasne, że jest to przetasowanie sił reprezentujące w delikatny sposób rodzaj kompromisu pomiędzy federalistycznymi i międzyrządowymi tendencjami integracji europejskiej. Zależy od tego, od samego początku, cały projekt europejskiej integracji³⁷². Niemniej jednak partie europejskie są krytykowane za brak aktywności, w związku z czym nie są wystarczająco rozpoznawalne przez obywateli UE.

Z drugiej strony, najnowsze badania wskazują, że zachowania obserwowane w trakcie wyborów europejskich, mogą być przynajmniej częściowo wyjaśnione indywidualnymi postawami w stosunku do konkretnych kwestii, a także rzeczywistym wpływem instytucji europejskich. Wyborcy w krajach korzystających z unijnych dotacji głosują aktywniej niż wyborcy w krajach, które te dotacje płacą³⁷³.

1.2. Sytuacja prawna posłów do PE

Głównymi podmiotami procedury parlamentarnej, organizacji wewnętrznej i funkcjonowania PE są jego członkowie. Posłowie PE mają prawa i obowiązki zbliżone do tych, jakie mają posłowie parlamentów krajowych. Jak już wcześniej wspomniano,

³⁷¹ Art. 138a: Partie polityczne działające na poziomie europejskim są ważnym czynnikiem integracji w ramach Unii. Przyczyniają się do tworzenia europejskiej świadomości i do wyrażania politycznej woli obywateli Unii.

³⁷² Z. Čupić, *Evrostranke u sistemu predstavnike demokratije Evropske unije-u traganju za identitetom*, „Sociološki Pregled” 2022, No. 2, s. 425-452.

³⁷³ M. Mattila, *Why bother? Determinants of turnout in the European elections*, *Electoral Studies*, 2003, Vol. 22, No. 3, s. 449.

kadencja posła trwa pięć lat. Należy podkreślić, że przedmiotowy mandat ma charakter przedstawicielski, a nie imperatywny. Posłowie wykonują swój mandat w sposób wolny i niezależny; nie są związani żadnymi instrukcjami ani nie są zobowiązani do ich stosowania. Wydaje się, że rolą mandatu jest zwiększenie tożsamości wspólnoty. Zasada mandatu parlamentarnego jest realizowana w ramach funkcjonowania grup politycznych w Parlamencie Europejskim.

Po wyborach i w trakcie nowej kadencji, Parlament Europejski wybiera przewodniczącego, 14 wiceprzewodniczących i 5 kwestorów jako organy zarządzające. Przewodniczący wybierany jest na dwa i pół roku, czyli na połowę czasu trwania kadencji. Do 1979 roku przewodniczący PE byli wybierani co roku lub co dwa lata. Od czasu pierwszych wyborów do PE w wyborach powszechnych w 1979 r. przewodniczący jest wybierany na odnawialną kadencję trwającą dwa i pół roku. Zgodnie z art. 14(4) Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Parlament Europejski wybiera przewodniczącego spośród swoich członków. Kandydaci na stanowisko przewodniczącego są proponowani przez grupy polityczne, jednak mogą być również powoływani przez określoną liczbę członków osiągających co najmniej „niski próg”, czyli jedną dwudziestą (36) wszystkich posłów. Głosowanie jest tajne (Zasada 15). Przewodniczący jest wybierany bezwzględną większością głosów. Należy zauważyć, że podczas wybierania przewodniczącego, wiceprzewodniczących i kwestorów niezbędne jest wzięcie pod uwagę sprawiedliwej reprezentacji poglądów politycznych, równowagi geograficznej i równowagi płci.

Przewodniczący reprezentuje PE w odniesieniu do świata zewnętrznego i w relacjach z innymi instytucjami UE. Nadzoruje prace Parlamentu i jego organów, jak również debaty podczas posiedzeń plenarnych i zapewnia przestrzeganie Regulaminu Parlamentu. Na początku każdego posiedzenia Rady Europejskiej przewodniczący PE przedstawia poglądy Parlamentu i jego zastrzeżenia dotyczące punktów porządku obrad oraz innych tematów. Po zatwierdzeniu budżetu Unii Europejskiej przez Parlament przewodniczący podpisuje go, umożliwiając jego wykonanie. Zarówno przewodniczący Parlamentu Europejskiego, jak i przewodniczący Rady podpisują wszystkie akty ustawodawcze przyjęte zgodnie ze zwykłą procedurą.

Po wyborze przewodniczącego deputowani wybierają następnie pozostałych głównych urzędników parlamentu, którzy są niezbędni do jego prawidłowego funkcjonowania. Najpierw podczas sesji plenarnej wybieranych jest 14 wiceprzewodniczących, a następnie 5 kwestorów.

W tym samym czasie tworzyły się ugrupowania polityczne. Podczas pierwszego ważnego głosowania we Wspólnym Zgromadzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, dotyczącego wyboru jej przewodniczących, członkowie zostali podzieleni na grupy zamiast głosować w blokach narodowych. Było to pierwsze ciało o charakterze międzynarodowym, którego członkowie mogli być zorganizowani według sympatii politycznych. W efekcie posłowie są pogrupowani zgodnie z preferencjami politycznymi, a nie przynależnością narodową. Organizacja partii posłów odbywa się poprzez tworzenie i działanie różnych grup w Parlamencie. Poseł może być członkiem dowolnej grupy lub być posłem niezrzeszonym. W odniesieniu do funkcjonowania i roli grup politycznych, podobne zasady obowiązują w przypadku parlamentów krajowych. Choć te ugrupowania mają charakter ogólnoeuropejski, ze względu na sposób wyboru (w oparciu na listach narodowych) są w rzeczywistości swoistą konfederacją partii narodowych³⁷⁴.

Posłowie mogą tworzyć grupy na podstawie preferencji politycznych. Zgodnie z ogólną zasadą Parlament nie jest zobowiązany do oceny przekonań politycznych członków grupy. Regulamin PE określa liczbowe kryteria tworzenia się grup. Tworząc grupę w oparciu o ten Regulamin, zainteresowani posłowie z definicji uznają, że łączą ich podobne poglądy polityczne. Jedynie w przypadkach sprzeciwu ze strony posłów Parlament musi ocenić, czy grupa została utworzona zgodnie z Regulaminem. Każda grupa polityczna składa się z posłów wybranych w co najmniej jednej czwartej Państw Członkowskich. Minimalna liczba członków grupy politycznej to 23 osoby. Jeżeli grupa nie osiągnie jednego z wymaganych progów minimalnych, przewodniczący, za zgodą Konferencji Przewodniczących, może zezwolić na jej istnienie do następnego posiedzenia inauguracyjnego Parlamentu, jeżeli spełnione są warunki, że jej członkowie nadal reprezentują co najmniej jedną piątą Państw Członkowskich oraz, że grupa istnieje

³⁷⁴ Ž. Novičić, *op. cit.*, s. 163.

od ponad roku. Przewodniczący nie korzysta z tego przepisu, gdy istnieją wystarczające dowody, by podejrzewać, że jest on nadużywany. Informację o utworzeniu grupy politycznej przekazuje się przewodniczącemu w formie deklaracji. Zawiera ona nazwę grupy, oświadczenie polityczne określające jej cel oraz nazwiska jej członków i członków Prezydium. Oświadczenie określa wartości, których grupa przestrzega, jak również główne cele polityczne, do których jej członkowie zamierzają wspólnie dążyć w ramach wykonywania mandatu. Deklaracja opisuje w sposób merytoryczny, wyraźny i przekonujący wspólną orientację polityczną członków grupy. Wszyscy członkowie grupy składają pisemne oświadczenie, że łączą ich te same poglądy polityczne³⁷⁵.

Grupy polityczne odgrywają kluczową rolę w wyborze przewodniczącego i wiceprzewodniczącego PE oraz komisji parlamentarnych. Działają na zasadach podobnych do obowiązujących w zgromadzeniach narodowych. Grupy starają się jednoczyć swoich członków i stosują wybrany rodzaj dyscypliny głosowania. Jednak w osiągnięciu jedności politycznej odnoszą one mniejsze sukcesy niż w przypadku zgromadzeń narodowych. W PE nie ma potrzeby utrzymywania stabilnej i zdyscyplinowanej większości, która wspierałaby rząd. Ponadto, grupy polityczne nie dysponują tak silnymi mechanizmami dyscypliny frakcyjnej, jak ma to miejsce w przypadku parlamentów narodowych. Grupy te nie mają wpływu na polityczną przyszłość swoich członków. Otrzymują oni poparcie w obrębie swojego kraju, a zatem nie są związani nakazami grupy, lecz krajowej partii politycznej³⁷⁶.

Regulamin PE pozwala na powoływanie zespołów międzypartyjnych lub innych nieoficjalnych grup posłów w celu prowadzenia nieformalnej wymiany poglądów na temat konkretnych zagadnień między różnymi grupami politycznymi, z udziałem członków różnych komisji parlamentarnych, a także w celu promowania kontaktów między posłami a społeczeństwem obywatelskim. Zarówno zespoły międzypartyjne, jak i inne nieoficjalne grupy, powinny być w pełni przejrzyste w swoich działaniach i nie powinny angażować się w żadne działania, które mogłyby prowadzić do pomylenia ich z oficjalną działalnością Parlamentu lub jego organów³⁷⁷.

³⁷⁵ Artykuł 33, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

³⁷⁶ I. Pejić, *op. cit.*, s. 274.

³⁷⁷ Artykuł 35, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

W literaturze dotyczącej PE udokumentowano, że parlamentarzyści zazwyczaj głosują zgodnie z liniami europejskich grup partyjnych (EGP), a nie liniami krajowymi³⁷⁸. Zostało to zinterpretowane jako wskazówka, że PE działa jak „normalny” parlament. Przyczynia się do tego fakt, że europejskie grupy partyjne wzmocniły kontrolę nad deputowanymi, a jednocześnie także wzrosła spójność partii politycznych tworzących EGP. Profil PE jako organu ustawodawczego również przyczynił się do większej lojalności w stosunku do EGP. Gdy jednak w grę wchodzi interesy narodowe, posłowie są poddawani presji, by wspierali linię partii krajowej. W przypadku szczególnie istotnych kwestii wszyscy posłowie wspierają raczej swoje rządy, a nie EGP. Jest to szczególnie widoczne w przypadku posłów z partii rządzącej. Woleliby oni raczej dostosować postępowanie do postępowania swoich ministrów w Radzie³⁷⁹.

Posłowie mogą być postrzegani jako agenci służący kilku państwom: wyborcom, partiom narodowym i grupom partyjnym Parlamentu Europejskiego³⁸⁰. Partie narodowe dysponują największą siłą nacisku, gdyż to one kontrolują wybór kandydatów, zwłaszcza w krajach, które stosują zamknięte listy³⁸¹.

Podstawowy demokratyczny standard otwartości i odpowiedzialności osób sprawujących urząd publiczny obowiązuje nie tylko w systemach krajowych, lecz także w UE i jej instytucjach. Posłowie w Parlamencie Europejskim, podobnie jak deputowani w systemach krajowych, podlegają zakazowi kumulowania funkcji; wymaga się od nich zapobiegania konfliktom interesów przy pełnieniu funkcji, przejrzystości interesów materialnych i innych oraz obowiązuje ich zakaz korupcji. W przypadku regulacji prawnych rozwiązania UE wykraczają poza sumę rozwiązań krajowych. Od 1976 r. opierają się one na zakazie łączenia funkcji posła PE i urzędu ministra w rządzie Państwa Członkowskiego, członka Komisji, członka Europejskiego Trybunału

³⁷⁸ A. Buzogány, S. Četković, *Fractionalized but ambitious? Voting on energy and climate policy in the European Parliament*, „Journal of European Public Policy”, 2021, Vol. 28, No. 7, 2021, s. 1043.

³⁷⁹ A. Buzogány, S. Četković, *op. cit.*, s. 1041.

³⁸⁰ J. Thiem, *Nationale Parteien im Europäischen Parlament: Delegation, Kontrolle und Politischer Einfluss*, Wiesbaden, Germany VS Verlag 2009.

³⁸¹ T. Raunio, *European Parliament*, Routledge Handbook of European Politics. Routledge, 2015, s. 633.

Sprawiedliwości lub bycia czynnym pracownikiem jednej z instytucji UE. Istnieją również niezgodności natury parlamentarnej, które Państwa Członkowskie regulują w swoich ustawodawstwach krajowych.

Parlament ustala zasady przejrzystości interesów finansowych swoich członków w formie Kodeksu Postępowania. Posłowie powinni stosować się do zasady odbywania spotkań wyłącznie z przedstawicielami grup interesu, którzy zarejestrowali się w rejestrze służącym przejrzystości ustanowionym na mocy porozumienia między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską. Od posłów oczekuje się publikowania w Internecie harmonogramu wszystkich spotkań z przedstawicielami grup interesu zaplanowanymi w ramach rejestru przejrzystości.

Członkowie PE mają przywileje i immunitety przewidziane w Protokole nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów UE. Korzystając ze swoich uprawnień, przywilejów i immunitetów, PE powinien działać w celu zachowania integralności jako demokratycznego zgromadzenia ustawodawczego oraz w celu zagwarantowania niezależności swoich członków w wypełnianiu ich obowiązków. Immunitet parlamentarny nie jest przywilejem o charakterze prywatnym, ale gwarancją niezależności całego Parlamentu i jego posłów. W celu realizowania funkcji Parlamentu wszyscy posłowie są upoważnieni do brania czynnego udziału w pracach jego komisji i delegacji³⁸².

Komisje parlamentarne w Parlamencie Europejskim są forami negocjacji i uzgadniania poglądów między różnymi grupami. Regulamin Parlamentu obejmuje komisje stałe, specjalne i śledcze. Ich członków wyznaczają grupy polityczne i posłowie niezrzeszeni. Skład komisji powinien być, w miarę możliwości, odzwierciedleniem składu Parlamentu. Podział miejsc w komisji między grupy polityczne jest albo najbliższą liczbą całkowitą powyżej albo najbliższą liczbą całkowitą poniżej reprezentacji proporcjonalnej. W przypadku braku porozumienia między grupami politycznymi co do ich proporcjonalnego udziału w określonej komisji lub komisjach, decyzję podejmuje Konferencja Przewodniczących³⁸³.

³⁸² Artykuł 5, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

³⁸³ Artykuł 209, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

Podczas spotkań rady przedstawiciele grup politycznych ułatwiają dyskusję, modyfikują opinie i uzgadniają stanowiska, aby w negocjacjach z Komisją i Radą działać w sposób jednolity. Komisje parlamentarne odgrywają niezwykle istotną rolę w zbieraniu informacji, dyskutowaniu, analizowaniu i w ostatecznym określaniu stanowiska politycznego PE. Wraz ze zwiększeniem uprawnień PE nastąpiło przewartościowanie roli stałych komisji PE, które zostały określone jako „kręgosłup ustawodawczy”³⁸⁴. Po podpisaniu Traktu z Maastricht i wprowadzeniu procedury współdecydowania przewodniczący komisji parlamentarnych i sprawozdawcy stanowią bardzo ważny czynnik w procedurze ustawodawczej, w szczególności w nieformalnych negocjacjach z przedstawicielami Rady i Komisji.

Komisje Parlamentu zajmują się wnioskami legislacyjnymi UE poprzez przyjmowanie sprawozdań, które są następnie przedkładane na posiedzeniu plenarnym pod głosowanie przez wszystkich posłów; powołują one także zespoły do prowadzenia negocjacji z Radą. Przyjmują one sprawozdania o charakterze nielegislacyjnym, organizują przesłuchania ekspertów oraz umożliwiają współdziałanie innych organów i instytucji UE. Komisje parlamentarne umożliwiają prowadzenie bardziej szczegółowych prac przez PE i promują rolę parlamentarzystów w przygotowywaniu określonych punktów do porządku obrad. Komisje parlamentarne odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu i pracach PE od czasu ustanowienia pierwszego Wspólnego Zgromadzenia. Po raz pierwszy siedem komitetów powstało w 1953 roku w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali. Obecnie poseł do Parlamentu Europejskiego pracuje w 20 stałych komisjach³⁸⁵. PE powołuje także specjalne komisje, które zajmują się poszczególnymi zagadnieniami. W 2021 roku powołano trzy

³⁸⁴ Ch. Neuhold, *Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy*, Research Paper, Maastricht European Institute of Public Administration 2000, s. 7.

³⁸⁵ Są to: Komisja Spraw Zagranicznych, Komisja Rozwoju, Komisja Handlu Międzynarodowego, Komisja Budżetowa, Komisja Kontroli Budżetowej, Komisja Gospodarcza i Monetarna, Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Komisja Transportu i Turystyki, Komisja Rozwoju Regionalnego, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Komisja Rybołówstwa, Komisja Kultury i Edukacji, Komisja Prawna, Komisja Wolności

specjalne komisje: ds. walki z rakiem, ds. zapobiegania ingerencji w procesy demokratyczne w UE, w tym dezinformacji oraz ds. sztucznej inteligencji w erze cyfryzacji³⁸⁶.

Sposób pracy PE regulują traktaty i regulamin. Zgodnie z art. 229(1) Traktatu o funkcjonowaniu UE Parlament zbiera się w drugi wtorek marca każdego roku bez konieczności zwoływania posiedzenia. Ponadto Parlament zbiera się, bez konieczności zwoływania, w pierwszy wtorek po upływie jednego miesiąca od zakończenia okresu, o którym mowa w art. 10(1) ustawy z dnia 20 września 1976 r. Na wniosek większości posłów lub na wniosek Komisji, lub Rady, przewodniczący, po konsultacji z Konferencją Przewodniczących, zwołuje posiedzenie Parlamentu w trybie nadzwyczajnym.

Parlament zbiera się w Strasburgu co miesiąc na sesji plenarnej; taka „comiesięczna sesja” trwa cztery dni (od poniedziałku do czwartku). Dodatkowa comiesięczna sesja odbywa się w Brukseli. Siedziba Sekretariatu i wszystkich jego służb znajduje się w Luksemburgu. Oznacza to, że praca Parlamentu Europejskiego odbywa się w trzech miastach. Taki „wędrowny” tryb organizacji posiedzeń sprawia, że praca tego organu jest bardzo skomplikowana. W szczytowym momencie działalności politycznej PE sesje plenarne są zwieńczeniem prac legislacyjnych prowadzonych w komisji i w grupach politycznych. Sesje te są również okazją dla posłów do wzięcia udziału w procesie decyzyjnym UE i wyrażenia opinii wobec Komisji i Rady.

Wewnętrzna organizacja Parlamentu Europejskiego w dużym stopniu przypomina organizację parlamentów narodowych. Jednak w przeciwieństwie do tych parlamentów, które w mniejszym lub większym stopniu zależą od rządu, jeśli chodzi o ustalenie porządku obrad, PE ma pełną swobodę zarówno w tym zakresie, jak i w określaniu priorytetów i podejmowaniu decyzji w określonych sprawach³⁸⁷. Traktaty UE pozwalają Parlamentowi na określenie własnego wewnętrznego regulaminu. Parlament przeszedł restrukturyzację i tak zreformował swoją

Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Komisja Spraw Konstytucyjnych, Komisja Praw Kobiet i Równouprawnienia, Komisja Petycji.

³⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/parliamentary-committees.html>

³⁸⁷ I. Pejić, *Parlamentarne pravo-francuski, nemački, britanski, srbski i primer Evropskog parlamenta*, Niš, Pravni Fakultet 2006, s. 286.

organizację wewnętrzną, aby w pełni wykorzystać uprawnienia, z trudem zdobyte w systemie politycznym UE³⁸⁸.

2. Uprawnienia Parlamentu Europejskiego

Obecna struktura instytucjonalna i zarządcza UE ma istotne cechy klasycznych państw federalnych. Porównanie UE z tradycyjnymi państwami federacyjnymi pod względem aspektów instytucjonalnych i procesu podejmowania decyzji politycznych można przeprowadzić dopiero od momentu przyjęcia JAE i Traktatu z Maastricht. Innymi słowy, struktura decyzyjna EWG w latach 70. i 80. nie była nawet zbliżona do systemu federalnego. Zamiar europejskich elit politycznych, aby stworzyć rodzaj federalnej wspólnoty politycznej, jest wyraźnie widoczny w Traktacie z Maastricht. Potwierdzeniem tego jest przekazanie Unii istotnych funkcji makroekonomicznych, wprowadzenie pojęcia obywatelstwa europejskiego oraz zmiana nazwy Wspólnoty Europejskiej na Unię Europejską³⁸⁹.

Wychodząc od struktury zarządzania UE, celem tej części jest dokonanie przeglądu roli Parlamentu Europejskiego w aspekcie dostępnych mu kompetencji. Biorąc pod uwagę fakt, że UE opiera się na zasadzie podziału władzy, a jej podstawowymi instytucjami są: Komisja Europejska, Rada Ministrów i Parlament Europejski, ich kompetencje należy postrzegać właśnie w tym świetle.

Komisja Europejska jest organem kolegialnym, który odzwierciedla wspólny interes i posiada znaczące uprawnienia w zakresie proponowania ustawodawstwa i wdrażania polityki europejskiej. Komisja Europejska jest zwykle uważana za instytucję o silnej orientacji federalnej, która pozostaje w stanie ciągłego napięcia z międzyrządowymi instytucjami Unii, takimi jak Rada i Rada Europejska. Obecnie jest to scentralizowany organ wykonawczy o szerokich uprawnieniach, jeśli chodzi o prowadzenie polityki wewnętrznej i spraw zagranicznych. W kontekście omawianego przez nas tematu szczególnie ważne jest

³⁸⁸ T. Raunio, *European Parliament*. Routledge Handbook of European Politics. Routledge, 2015, s. 635.

³⁸⁹ D. McKay, *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press 2002, s. 130.

określenie roli Parlamentu Europejskiego w wyborze Komisji Europejskiej.

Rada Ministrów stanowi centrum procesu decyzyjnego europejskiego systemu politycznego. Rada dzieli obowiązki ustawodawcze i budżetowe z Parlamentem Europejskim. W przeciwieństwie do Komisji, która chroni interesy całej Unii, oraz Parlamentu Europejskiego, który jest głosem obywateli UE, Rada jest reprezentantem Państw Członkowskich. Do jej podstawowych kompetencji należy podejmowanie decyzji ustawodawczych i decyzji dotyczących wspólnej polityki. Rada przyjmuje ustawy na wniosek Komisji i z udziałem PE. W tym zakresie uwzględnione są kompetencje ustawodawcze PE. W kontekście modelu federalnego Rada Ministrów mogłaby stać się wyższą izbą federalnego parlamentu. PE, jako organ przedstawicielski, powinien w takiej sytuacji pełnić funkcję klasycznej izby niższej o silnych funkcjach ustawodawczych i nadzorczych.

Zrozumienie znaczenia PE w ramach instytucjonalnych UE zaczyna się od uznania jego roli jako organu przedstawicielskiego i ustawodawczego. Określając charakter i pozycję PE, przeanalizujemy jednak również jego funkcje kontrolne i wyborcze. Rozpocniemy od art. 14 Traktatu z Lizbony, zgodnie z którym Parlament Europejski wraz z Radą realizuje funkcje ustawodawcze i budżetowe. Zgodnie z Traktatami, pełni on także funkcje nadzoru politycznego i funkcje doradcze. Parlament Europejski wybiera przewodniczącego Komisji.

2.1. Funkcja przedstawicielska

Wraz z pierwszymi bezpośrednimi wyborami w 1979 r., oprócz władzy ustawodawczej i kontroli nad władzą wykonawczą, PE otrzymał dodatkowo jedną z trzech tradycyjnych cech parlamentu, czyli funkcję przedstawicielską. Została ona szczególnie wzmocniona po wprowadzonych w 1999 roku wyborach proporcjonalnych. Jak jednak wcześniej stwierdzono, reprezentatywność opiera się na zasadzie degresywnej proporcjonalności i zasada „jeden człowiek, jeden głos” nie ma zastosowania. Pokazuje to, że choć obywatele wybierają członków PE w wyborach bezpośrednich, to nadal istnieje reprezentacja obywateli Państw Członkowskich. W porównaniu z parlamentami narodowymi PE nigdy nie był upoważniony przez tych,

ktorzy go wybrali, gdyż nie uważali się oni za obywateli UE, ale raczej za obywateli swoich państw narodowych. Należy jednak zauważyć, że fakt wprowadzenia obywatelstwa europejskiego był w procesie europejskiej integracji dużym krokiem naprzód. Podobnie jak w przypadku obywatelstwa narodowego, obywatelstwo europejskie odnosi się do relacji między obywatelem a Unią Europejską, która jest określona przez prawa, obowiązki i uczestnictwo polityczne. Celem jest wypełnienie luki między rosnącym wpływem działań UE na obywateli UE a faktem, że korzystanie z praw (podstawowych), wypełnianie obowiązków i uczestnictwo w postępie demokratycznym są niemal wyłącznie kwestiami krajowymi³⁹⁰. Zostało to włączone do praw podstawowych przez Traktat z Maastricht (1993). Traktat z Amsterdamu (1999), również zawiera postanowienia dotyczące obywatelstwa europejskiego, które nie różnią się od postanowień Traktatu z Maastricht. *Istnieją dwie koncepcje, które są jednocześnie nierozzerwalnie związane i niezależne. Obywatelstwo Unii zakłada, że jest się obywatelem Państwa Członkowskiego, ale jest też to pojęcie prawne i polityczne niezależne od narodowości. Obywatelstwo Państwa Członkowskiego nie tylko umożliwia korzystanie z praw przyznanych przez prawo wspólnotowe, lecz również czyni nas obywatelami Unii. Obywatelstwo europejskie to coś więcej niż zbiór praw, które same w sobie mogą być przyznane nawet tym, którzy go nie posiadają. Zakłada ono istnienie relacji politycznej między obywatelami Europy, choć nie jest to relacja przynależności do narodu. Nie wymaga ono istnienia narodu, lecz opiera się na istnieniu europejskiej przestrzeni politycznej, z której wynikają prawa i obowiązki. W zakresie, w jakim nie oznacza ono istnienia narodu europejskiego, obywatelstwo jest koncepcyjnie produktem oddzielenia się od narodowości. Jak zauważył jeden z autorów, radykalnie innowacyjny charakter koncepcji obywatelstwa europejskiego polega na tym, że Unia należy i składa się z obywateli, którzy nie są tej samej narodowości. Przeciwnie, czyniąc przynależność do jednego z narodów Państw Członkowskich warunkiem posiadania obywatelstwa europejskiego, Państwa Członkowskie chciały pokazać, że ta nowa forma obywatelstwa nie podważa lojalności wobec polityk*

³⁹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/145/the-citizens-of-the-union-and-their-rights>

*narodowych. Dzięki temu związek z obywatelstwem poszczególnych Państw Członkowskich jest uznaniem faktu, że może istnieć obywatelstwo, które nie jest określone przez narodowość*³⁹¹.

Parlament zawsze chciał, by instytucja obywatelstwa europejskiego korzystała z praw ogólnych. Zaleca on określanie obywatelstwa na zasadzie autonomii w ramach Unii, aby jej obywatele mogli cieszyć się statusem niezależności. Ponadto, PE od początku opowiadał się za tym, aby włączeni obywatele mieli niezależny status³⁹².

2.2. Funkcja ustawodawcza

Rola Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym wzrosła z każdym nowym traktatem założycielskim. W tym obszarze postęp prawny i polityczny Parlamentu Europejskiego jest szczególnie widoczny. Przekształcił się z organu doradczego, o marginalnym znaczeniu, w organ równorzędny. Jednak dzisiejszy Parlament Europejski nie jest ani niezależnym, ani dominującym prawodawcą w UE. W początkowych etapach procesu integracji decyzje PE nie były wiążące i miał on rolę wyłącznie konsultacyjną. Przez wiele lat PE był zaangażowany jedynie w podstawowe procesy decyzyjne, w ramach których prawo do konsultacji gwarantowały mu traktaty założycielskie. Rada mogła jednak podejmować decyzje bez względu na stanowisko PE. Możemy mówić o PE jako organie posiadającym funkcję ustawodawczą dopiero po przyjęciu JAE. Kolejnym krokiem było włączenie się PE w proces legislacyjny w ramach tzw. procedur współpracy. Wraz z ustanowieniem procedury współpracy przez JAE, rola PE została wzmocniona. Traktat z Maastricht wprowadził procedurę współdecydowania mającą zastosowanie do ograniczonej liczby obszarów legislacyjnych (głównie do rynku wewnętrznego). Wraz z wprowadzeniem w 1993 r. procedury współdecydowania określona została dwuizbowa struktura organu legislacyjnego UE. Obie izby zostały włączone do Parlamentu Europejskiego i Rady mających równą rolę w przyjmowaniu aktów normatywnych. Traktat z Amsterdamu (1999) upro-

³⁹¹ C-135/08 Janko Rottmann v. Freistaat Bayern, wyjaśnienie różnic przez Poiaresa Maduro, rzecznika generalnego TSUE (ust. 23 Opinii).

³⁹² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/145/the-citizens-of-the-union-and-their-rights>

cił procedurę współdecydowania, co umożliwiło zawieranie porozumienia w pierwszym czytaniu. Rozszerzony zakres objął ponad czterdzieści podstaw prawnych (m.in. transport, środowisko, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, zatrudnienie i sprawy społeczne). Traktat z Nicei (2003) rozszerzył zakres stosowania procedury współdecydowania na kolejne dziedziny. Traktat z Lizbony potwierdził równy status PE i Rady w procesie ustawodawczym. W zwykłej procedurze ustawodawczej PE i Rada działają jako współprawodawcy, mając symetryczne uprawnienia proceduralne. Zgodnie z Traktatem z Lizbony akty prawne UE mogą być przyjmowane na podstawie wniosku Komisji. Komisja ma uprawnienia do ich proponowania. Tak więc, z instytucjonalnego punktu widzenia, funkcja legislacyjna UE pokrywa się i dotyczy trzech organów centralnych.

W przeciwieństwie do praktyki legislacyjnej parlamentów narodowych Parlament Europejski pozbawiony jest prawa do inicjatywy ustawodawczej. Możemy więc mówić jedynie o tzw. pośredniej inicjatywie ustawodawczej. Jest to prawo PE do zwrócenia się do Komisji o przedłożenie odpowiedniego wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii, chociaż Komisja nie jest zobowiązana do działania na podstawie tego wniosku. Parlament Europejski, większością głosów swoich członków, może zażądać od Komisji przedstawienia odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których uważa, że akt Unii jest niezbędny do realizacji postanowień Traktatu (art. 225 TFUE). Pełne rozszerzenie kompetencji PE w ramach wykonywania funkcji ustawodawczej rozpoczyna się po przedstawieniu wniosku przez Komisję.

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony do przyjęcia aktów ustawodawczych (tj. rozporządzeń, dyrektyw lub decyzji) mogą prowadzić dwa rodzaje procedur: zwykła procedura ustawodawcza oraz w szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach, specjalna procedura ustawodawcza. Zwykła procedura ustawodawcza jest ogólną zasadą przy przyjmowaniu aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej. Procedura rozpoczyna się od wniosku legislacyjnego Komisji i składa się z maksymalnie trzech czytań.

W pierwszym czytaniu PE przyjmuje stanowisko w sprawie wniosku legislacyjnego większością głosów i przedkłada go Radzie. PE może odrzucić wniosek, przyjmując go bez poprawek lub zaakceptować poprawki do wniosku Komisji. Parlament podejmuje decyzję większością oddanych głosów (art. 231 TFUE).

Rada ogłasza stanowisko PE większością kwalifikowaną, a jeśli nie ma sprzeciwu, akt może zostać przyjęty w pierwszym czytaniu. Jeżeli Rada nie jest w stanie w pełni zaakceptować wyniku pierwszego czytania w Parlamencie, przyjmuje swoje stanowisko w pierwszym czytaniu³⁹³ i przekazuje je Parlamentowi w celu przeprowadzenia drugiego czytania. W przypadku drugiego czytania obaj współprawodawcy mają w Traktacie ściśle określone terminy: każdy ze współprawodawców ma do dyspozycji okres trzymiesięczny, który może przedłużyć o jeden miesiąc. Termin ten zaczyna biec dla Parlamentu jako jeden z elementów ogłoszenia stanowiska Rady w pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym. W drugim czytaniu Parlament może zatwierdzić, odrzucić lub zmienić stanowisko Rady z pierwszego czytania³⁹⁴.

Zwykła procedura ustawodawcza opiera się na zasadzie parytetu między PE, reprezentującym obywateli Unii, a Radą, reprezentującą rządy Państw Członkowskich. Rola, jaką odgrywa Parlament Europejski w zwykłej procedurze ustawodawczej, jest klasycznym przykładem egalitarnej dwuizbowości zdominowanej przez zasadę równości obu izb. Obaj współprawodawcy wspólnie uchwalają ustawę. Żaden z nich nie może jej uchwalić bez zgody drugiego, a obaj muszą zatwierdzić identyczny tekst. Takie porozumienie może zostać osiągnięte w każdym z trzech możliwych czytań zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podczas drugiego czytania Rada może zatwierdzić poprawki Parlamentu większością kwalifikowaną lub jednogłośnie, jeżeli Komisja sprzeciwia się poprawce Parlamentu. W kolejnym kroku przepis zostaje uchwalony. W przypadku gdy Rada nie przyjmie wszystkich poprawek Parlamentu, zgodnie z postanowieniami Traktatu, zwołuje się Komitet Pojednawczy. Postępowanie pojednawcze polega na negocjacjach między Parlamentem a Radą w ramach Komitetu Pojednawczego w celu osiągnięcia porozumienia w formie „wspólnego tekstu”. Komitet Pojednawczy składa się z dwóch delegacji: delegacji Rady, w skład której wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego Państwa Członkowskiego

³⁹³ Poprzednio: wspólne stanowisko Rady.

³⁹⁴ Jeżeli Parlament nie podejmie decyzji przed upływem tego terminu, akt uważa się za przyjęty zgodnie ze stanowiskiem Rady w pierwszym czytaniu. Nie miało to jednak nigdy w praktyce miejsca.

(ministrowie lub ich przedstawiciele) oraz delegacji Parlamentu składającej się z takiej samej liczby członków, której przewodniczy jeden z trzech wiceprzewodniczących odpowiedzialnych za postępowanie pojednawcze. Komitet Pojednawczy musi zebrać się w ciągu sześciu tygodni od zakończenia przez Radę drugiego czytania i formalnie powiadomić Parlament, że nie jest w stanie przyjąć wszystkich poprawek przedstawionych w drugim czytaniu. Komitet jest tworzony oddzielnie dla każdego wniosku legislacyjnego, który ma być przedmiotem uzgodnień i ma jeszcze sześć tygodni na każde kompleksowe porozumienie, które musi jeszcze zostać formalnie zatwierdzone przez Parlament i Radę. W praktyce biorąc pod uwagę stosunkowo krótkie terminy na osiągnięcie porozumienia, nieformalne negocjacje międzyinstytucjonalne rozpoczynają się zwykle przed formalnym powołaniem Komitetu Pojednawczego. Jeżeli Komitet nie osiągnie porozumienia lub jeżeli Parlament (stanowiący zwykłą większością głosów), lub Rada (stanowiąca większością kwalifikowaną) nie zatwierdzą „wspólnego tekstu”, w trzecim czytaniu – w terminie sześciu tygodni, uważa się, że akt nie został przyjęty³⁹⁵.

Analiza procedury legislacyjnej jasno pokazuje, że Komitet Pojednawczy odgrywa ważną rolę, ponieważ uzgadnia stanowiska PE i Rady, jako dwóch równorzędnych instytucji. Bez ich obopólnej zgody nie jest możliwe przyjęcie aktów w zwykłej procedurze ustawodawczej. Komitet Pojednawczy jest organem powołanym na podstawie analizy porównawczej prawa parlamentarnego w krajach o parlamentach dwuizbowych. O równości obu izb organu legislacyjnego decyduje w największej mierze obszar ustawodawczy, w którym pojawiają się najważniejsze i najpoważniejsze konflikty między Izbami. Równość PE i Rady w procedurze ustawodawczej oznacza, że obie izby mają takie same uprawnienia w zakresie wniosków

³⁹⁵ *Handbook on the Ordinary Legislative Procedure* (Podręcznik do zwykłej procedury ustawodawczej); W kadencji 2014-2019 po raz pierwszy od wprowadzenia współdecydowania na mocy Traktatu z Maastricht, nie wykorzystano procedury pojednawczej. Odnotowano zaledwie cztery pełne procedury drugiego czytania (1%) i żadnej od końca 2015 roku. Udział porozumień osiągniętych na wczesnym etapie drugiego czytania wzrósł. Wynika to niemal wyłącznie z dużej liczby stanowisk przedstawionych przez PE w pierwszym czytaniu (82) przeniesionych z siódmej kadencji.

dotyczących aktów Komisji, przedkładania poprawek i przyjmowania aktów prawnych. Rola, jaką odgrywa Parlament Europejski w zwykłej procedurze ustawodawczej, jest klasycznym przykładem egalitarnej dwuizbowości charakterystycznej dla federacji, w których występuje równość dwóch izb³⁹⁶.

Jak wskazano w rozdziale 3., w Traktacie z Lizbony jest mowa zarówno o zwykłej, jak i o specjalnej procedurze ustawodawczej (art. 289(2) TFUE). Specjalne procedury ustawodawcze zastępują poprzednie procedury konsultacji, współpracy i zgody, aby uprościć proces decyzyjny UE. Należy rozróżnić dwie szczególne procedury ustawodawcze: konsultacje i zgodę. W trakcie procedury konsultacji Parlament może zatwierdzić, odrzucić lub zaproponować poprawki do projektu aktu ustawodawczego. Rada nie jest prawnie zobowiązana do uwzględnienia opinii Parlamentu, ale nie może podjąć decyzji, dopóki nie otrzyma jego opinii. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony procedura konsultacji była najczęściej stosowaną. Konsultacje jako szczególnie proces ustawodawczy nadal mają zastosowanie w niektórych obszarach polityki (takich jak konkurencja, polityka pieniężna, zatrudnienie i polityka społeczna), jak również w przypadku zagadnień związanych ze środowiskiem i energią oraz polityką fiskalną.

W przypadku, gdy specjalny proces legislacyjny wymaga zatwierdzenia projektu aktu ustawodawczego przez Parlament lub Radę, dana instytucja może zatwierdzić lub odrzucić wniosek (większością kwalifikowaną), ale nie może wносить do niego poprawek. Specjalna procedura ustawodawcza ma zastosowanie do ustanowienia urzędu prokuratora (art. 86 ust. 1 TFUE), przyjęcia wieloletnich ram finansowych (art. 312 TFUE) lub przepisów przyjętych na podstawie „prawnej zasady pomocniczości” (art. 352 TFUE).

Od czasu wprowadzenia w 1993 roku procedury współdecydowania na mocy Traktatu z Maastricht, względne znaczenie procedury konsultacyjnej wzrastało wraz z każdym przyjętym aktem ustawodawczym. Z biegiem lat mechanizm ten z nadwyżką zrekompensował stopniowe rozszerzanie zakresu stosowania procedury ustawodawczej, która stała się „zwykłą”;

³⁹⁶ Balić, L., *Redovni zakonodavni postupak i demokratizacija Evropske unije*, Sui generis, No. 6, 2019, s. 80.

podczas gdy zmiany rozpoczęły się stopniowo na mocy Traktatu z Amsterdamu, a następnie Traktatu z Nicei, Traktat z Lizbony stanowił pionową transformację ram prawnych UE i wyznaczył początek nowej ery³⁹⁷.

Władza ustawodawcza PE uzupełnia jego aktywność w dziedzinie działalności politycznej. PE ma możliwość prowadzenia debat i określania stanowiska politycznego w sprawach, w których Rada podejmuje decyzje na poziomie UE. W znaczący sposób wpływa na procedurę podejmowania decyzji w Radzie, która zazwyczaj bierze pod uwagę opinię Parlamentu. Debaty i oświadczenia PE, w formie niewiążących rezolucji, w sprawach należących do kompetencji innej organizacji międzynarodowej, mogą pomóc w formowaniu i kształtowaniu świadomości europejskiej opinii publicznej. Taka sytuacja ma wpływ na przyjmowanie w UE niektórych decyzji. Innymi słowy, przenikanie dobrze uzasadnionych poglądów i opinii PE do opinii publicznej może stanowić potężną siłę „nacisku politycznego” na kształtowanie stanowisk w Radzie w celu narzucenia konkretnego rozwiązania.

2.3. Uprawnienia budżetowe

Parlament Europejski realizuje uprawnienia budżetowe we współpracy z Radą. W rozwoju integracji europejskiej funkcja budżetowa odgrywała ważną rolę w zbliżaniu europejskich państw. Formalne obowiązki PE w tym zakresie rozpoczęły się w 1970 roku, kiedy podjęto decyzję o utworzeniu funduszy własnych Wspólnoty. Wzmocnienie funkcji budżetowej PE szło w parze ze wzmocnieniem ogólnych kompetencji przy przyjmowaniu budżetu. Na mocy Traktatu z Lizbony, PE i Rada ustalają roczny budżet Unii zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą (art. 314 TFUE). PE wcześniej podejmował ostateczne decyzje dotyczące tzw. kosztów nieobowiązkowych, natomiast Rada miała decydujące słowo w dziedzinie tzw. kosztów obowiązkowych. Traktat z Lizbony zlikwidował rozróżnienie między wydatkami obowiązkowymi i nieobowiązkowymi oraz zrównał Parlament z Radą w zakresie rocznej procedury budżetowej. Parlament pozostaje jednym z dwóch organów władzy budżetowej (art. 314 TFUE). Umożliwienie Parlamentowi

³⁹⁷ Podręcznik zwykłej procedury ustawodawczej.

decydowania o wszystkich wydatkach, odzwierciedla również poszerzanie jego kompetencji w obszarze budżetowym. PE uczestniczy w procesie budżetowym od etapu przygotowawczego, a w szczególności w określaniu ogólnej przejrzystości i rodzaju wydatków (art. 318 TFUE) oraz udziela absolutorium z wykonania budżetu (art. 319 TFUE). Ponadto, Parlament musi udzielić zgody na wieloletnie ramy finansowe (art. 312 TFUE).

2.4. Nadzór nad władzą wykonawczą

Postępująca ewolucja PE widoczna jest również w dziedzinie kompetencji kontrolnych. Biorąc pod uwagę obecny zakres uprawnień, PE bardzo się upodobnił do parlamentów narodowych. Funkcja nadzoru parlamentarnego stanowi ważny aspekt podnoszenia poziomu przejrzystości i odpowiedzialności w ramach struktury instytucjonalnej Unii. Zgodnie z art. 14 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), Parlament jest powołany do sprawowania kontroli politycznej nad władzą wykonawczą UE. Posiada tę zdolność od 1981 roku, choć prawo zostało formalnie uznane dopiero w Traktacie z Maastricht³⁹⁸.

Ogólnie rzecz biorąc, PE dysponuje klasycznymi instrumentami kontrolowania władzy wykonawczej. Instrumenty nadzoru mogą być stosowane przez Parlament wobec Komisji i Rady. Oprócz tych dwóch instytucji, nadzorowi parlamentarnemu podlega wiele agencji władzy wykonawczej, w tym Europejski Bank Centralny. Podczas procedury kontroli parlamentarnej stosowane są zarówno tradycyjne, jak i nowe instrumenty, które są dostosowane do struktury instytucjonalnej UE. Parlament Europejski stosuje następujące instrumenty: pytania i sprawozdania parlamentarne, komisje śledcze i wotum zaufania. Jak wspomniano powyżej, PE sprawował kontrolę nad wykonaniem budżetu, co należy do kompetencji Komisji Europejskiej. Jednym z ważnych aspektów kontroli parlamentarnej są sprawozdania, które Komisja przedkłada Parlamentowi co najmniej raz w roku. Roczne sprawozdania Komisji służą jako podstawa do debaty wśród posłów i powinny one zapewnić skuteczne monitorowanie prowadzonych działań. PE rozpatruje przedstawione sprawozdanie na sesji otwartej (art. 233 TFUE). Traktat nakłada

³⁹⁸ Zasady wykonywania uprawnień śledczych Parlamentu Europejskiego, 2020:7.

na przewodniczącego Rady Europejskiej obowiązek przedstawienia PE sprawozdania po każdym szczycie (art. 233 TFUE).

Pytania parlamentarne to pytania zadawane innym organom Unii Europejskiej przez posłów Parlamentu Europejskiego. Są one bezpośrednią formą nadzoru parlamentarnego nad innymi instytucjami i organami UE. Istnieją trzy kategorie pytań parlamentarnych: pytania do odpowiedzi ustnej z debatą, pytania do tury pytań oraz pytania pisemne. Pytania wymagające odpowiedzi ustnej z debatą mogą być zadawane przez komisję, grupę polityczną lub posłów, którzy osiągnęli minimalny próg (5%), pod warunkiem złożenia wniosku o wpisanie ich do porządku dziennego Parlamentu. Pytania są kierowane do Rady, Komisji lub Wiceprzewodniczącego Komisji/Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (art. 136 Regulaminu). Pytania są przekazywane w formie pisemnej przewodniczącemu, który przedkłada je następnie Konferencji Przewodniczących. Zgodnie z art. 157 Konferencja Przewodniczących decyduje o wpisaniu lub niewpisaniu tych pytań do projektu porządku dziennego.

Mechanizm tury pytań został wprowadzony w 1973 roku, na wzór brytyjskiej praktyki parlamentarnej³⁹⁹. Tura pytań do Komisji może odbywać się podczas każdej sesji comiesięcznej i trwać maksymalnie 90 minut oraz dotyczyć jednego lub kilku szczególnych tematów horyzontalnych, o których decyduje Konferencja Przewodniczących na miesiąc przed rozpoczęciem sesji miesięcznej (art. 137 Regulaminu). Każda tura pytań ma określony temat horyzontalny i opiera się wyłącznie na procedurze pytań z sali, w której pytania posła przeplatają się z odpowiedziami komisarza. Posłowie mają jedną minutę na sformułowanie pytania, a komisarz dwie minuty na odpowiedź. Poseł może zadać pytanie dodatkowe, trwające maksymalnie trzydzieści sekund, które ma bezpośredni związek z pytaniem głównym. Komisarz ma w takim przypadku również dwie minuty na udzielenie odpowiedzi (art. 137 Regulaminu).

Pytania wymagające odpowiedzi pisemnej może zadać przewodniczącemu Rady Europejskiej, Radzie, Komisji lub wiceprzewodniczącemu Komisji/Wysokiemu Przedstawicielowi

³⁹⁹ I. Pejić, *Parlamentarno pravo-francuski, nemački, britanski, srbski i primer Evropskog parlamenta*. Niš: Pravni fakultet, 2006, s. 303.

Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa każdy poseł, grupa polityczna lub komisja. Pytania takie należy przekazywać przewodniczącemu w formie elektronicznej. Każdy poseł, grupa polityczna lub komisja może zadać do dwudziestu pytań w okresie następujących po sobie trzech miesięcy. Obowiązuje ogólna zasada, że adresat pytania udziela na nie odpowiedzi w ciągu sześciu tygodni od jego otrzymania. Jednak, każdy poseł, grupa polityczna lub komisja może co miesiąc oznaczyć jedno ze swoich pytań jako „pytanie priorytetowe”, na które adresat musi odpowiedzieć w ciągu trzech tygodni od daty jego przekazania (art. 139 Regulaminu).

Regulamin Parlamentu uznaje interpelacje dotyczące kwestii pierwszorzędnych za wymagające odpowiedzi na piśmie. Mogą one zostać złożone przez każdą grupę polityczną Rady, Komisji lub Wiceprzewodniczącemu Komisji/Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Interpelacja dotycząca kwestii pierwszorzędnych powinna odnosić się do interesu ogólnego i być złożona na piśmie przewodniczącemu, który sprawdza, czy jest dopuszczalna. Po otrzymaniu odpowiedzi na piśmie, na wniosek posłów, grupy politycznej lub grup politycznych stanowiących co najmniej 10% posłów do Parlamentu, interpelacja dotycząca kwestii pierwszorzędnych zostaje wpisana do ostatecznego projektu porządku dziennego obrad Parlamentu i wymaga zatwierdzenia przez Konferencję Przewodniczących.

Jednym ze sposobów realizacji funkcji kontrolnej PE jest powołanie komisji śledczej. Wprowadzenie wykonywania uprawnień śledczych Parlamentu zbiegło się z pierwszymi wyborami bezpośrednimi. Słaba podstawa tego do sprawowania tej funkcji, a mianowicie art. 137 Traktatu EWG ustanawiający funkcje nadzorcze Parlamentu, nie pozwoliła na rozwinięcie silnych uprawnień śledczych. Zamiast tego Zgromadzenie, do nadania sobie uprawnień śledczych, wykorzystało możliwość ustanowienia własnego regulaminu. Ponadto, powołanie komisji śledczej było stosunkowo proste. Wymagało to poparcia jednej czwartej posłów, gdyż potrzebny był wniosek jednej czwartej z nich, a nie było wcześniejszego odwołania do komisji i w związku z tym nie było konieczne zatwierdzenie na posiedzeniu plenarnym. Po utworzeniu komisje śledcze przestrzegały zasad obowiązujących wszystkie inne komisje parlamentarne. Chociaż Jednolity

Akt Europejski nie nadał konstytucyjnego charakteru prawu Parlamentu do prowadzenia śledztw w sprawie traktatów, to jednak ogólnie wzmocnił jego uprawnienia, zachęcając do ponownej interpretacji jego kompetencji w tym nowym kontekście. Prawo Parlamentu do prowadzenia dochodzeń zostało zapisane w traktacie z Maastricht. Artykuł 138c TUE przewidywał, że w ramach wykonywania zadań Parlament Europejski może, na żądanie jednej czwartej swoich członków, ustanowić tymczasową komisję śledczą do zbadania, bez uszczerbku dla uprawnień przyznanych niniejszym Traktatem innym instytucjom lub organom, zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa wspólnotowego⁴⁰⁰.

Prawo Parlamentu do prowadzenia dochodzeń jest obecnie uznawane na mocy art. 226 TFUE. Komisje śledcze mogły badać tylko sprawy związane z dawnym pierwszym filarem, co uniemożliwiało im badanie spraw związanych, np. ze wspólną polityką zagraniczną i polityką bezpieczeństwa UE. Z drugiej strony, komisja śledcza może obecnie przeprowadzić dochodzenie w każdej sprawie objętej prawem UE.

Na wniosek jednej czwartej całkowitej liczby posłów Parlament może powołać komisję śledczą do zbadania zarzutów naruszenia lub niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Unii przez instytucje lub organy Unii, administrację publiczną jednego z państw członkowskich albo osoby upoważnione przez prawo Unii do jego stosowania⁴⁰¹. Członkowie komisji śledczych, jak również innych komisji są nominowani przez grupy polityczne i niezrzeszonych posłów Parlamentu. Komisja śledcza kończy swoje prace wraz z przedstawieniem Parlamentowi sprawozdania z wynikami prac w terminie nieprzekraczającym dwunastu miesięcy. Komisja śledcza może również przedłożyć Parlamentowi projekt zalecenia dla instytucji lub organów Unii Europejskiej albo Państw Członkowskich.

Powołanie komisji śledczej, która bada fakty w zakresie stosowania prawa wspólnotowego, jest również sposobem na zbliżenie UE do jej obywateli. Dzięki pracy tego organu następuje odpowiednia weryfikacja zasadności działań członków i instytucji UE.

⁴⁰⁰ Z wyjątkiem sytuacji, że podnoszone fakty są rozpatrywane przez sąd i postępowanie sądowe nie jest zakończone.

⁴⁰¹ Art. 208, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

Wniosek o wotum nieufności wobec Komisji jest kolejnym instrumentem, którym dysponuje PE. Mechanizm ten znany jest już od czasów Traktatu Rzymskiego. Obecnie ogólne postanowienia dotyczące prawa Parlamentu do głosowania nad wotum nieufności wobec Komisji zawarte są w art. 17 ust. 8 TUE i art. 234 TFUE. Może go zgłosić jedna dziesiąta członków jej składu. Debata nad wnioskiem o wotum nieufności może odbyć się co najmniej 24 godziny po przekazaniu zawiadomienia posłom⁴⁰². Zgodnie z art. 234 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wniosek o wotum nieufności zostaje przyjęty większością dwóch trzecich oddanych głosów, reprezentującą większość członków Parlamentu Europejskiego. Wynik głosowania przekazywany jest Przewodniczącemu Rady i Przewodniczącemu Komisji⁴⁰³. Jeżeli wniosek o wotum nieufności zostanie przyjęty, Komisja składa rezygnację jako organ, w tym wiceprzewodniczący Komisji/wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w odniesieniu do ich pozycji w Komisji.

Podczas głosowania nad wotum zaufania ustalano jedynie odpowiedzialność zbiorową Komisji. PE nie może głosować nad odpowiedzialnością poszczególnych ministrów indywidualnie, bo nie ma bezpośredniego wpływu na ich wybór. Do tej pory Parlament bezskutecznie próbował kilkakrotnie wykorzystać odpowiednie postanowienia Traktatu i jego poprzedników do odwołania kolegium Komisji. Dotychczas żaden z ośmiu wniosków o wotum nieufności zgłoszonych w Parlamencie nie został przyjęty.

Wyżej wymienione instrumenty kontroli koncentrują się głównie na Komisji, a w mniejszym stopniu na Radzie. Jest to zrozumiałe, ponieważ Rada ponosi główną odpowiedzialność wobec parlamentów narodowych, gdyż składa się z przedstawicieli Państw Członkowskich szczebla ministerialnego.

2.5. Kompetencje wyborcze

Parlament Europejski ma jasno określone uprawnienia w zakresie wyboru lub mianowania niektórych urzędników wysokiego szczebla, a także organów kolegialnych Unii. Od 1993 roku PE posiada silny mandat do nominowania przewodniczącego

⁴⁰² Art. 127, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

⁴⁰³ Art. 127, Regulamin Parlamentu Europejskiego.

i członków Komisji. Ponadto PE wybiera w drodze specjalnej procedury Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, prezesa Europejskiego Funduszu Walutowego oraz organ wykonawczy Europejskiego Banku Centralnego. Jest zrozumiałe, że nasze szczególne zainteresowanie dotyczy roli Parlamentu w wyborze Komisji. Proces powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej, jak również rola Parlamentu Europejskiego w tym zakresie, uległy z czasem znacznym zmianom. W ramach ustaleń Traktatu Rzymskiego z 1957 roku zaproponowano kandydatów na komisarzy, a przewodniczący został wybrany spośród nich za „wspólnym porozumieniem” Państw Członkowskich. PE nie był pierwotnie zaangażowany w ten proces. Traktat z Maastricht (1992) przede wszystkim wymagał, aby przed mianowaniem osoby na stanowisko przewodniczącego Komisji, przeprowadzono konsultacje z PE. Wraz z Traktatem z Maastricht PE uzyskał również uprawnienia do zatwierdzania (a tym samym odrzucania) Komisji jako organu, przed objęciem przez nią urzędu. Od 1994 roku kandydaci na komisarzy mają obowiązek stawiania się przed PE. Traktat z Amsterdamu (1997) wymagał od Parlamentu zatwierdzenia nazwy Państwa Członkowskiego jako przewodniczącego Komisji. Tymczasem uprawnienie do mianowania przewodniczącego Komisji pozostało w rękach rządów krajowych. Początkowo, przewodniczący Komisji mieli być mianowani za „wspólnym porozumieniem” rządów Państw Członkowskich, ale od czasu Traktatu z Nicei (2001) wymagana jest jedynie większość kwalifikowana⁴⁰⁴. W ramach Traktatu z Lizbony szefowie państw UE proponują kandydata na przewodniczącego Komisji, biorąc pod uwagę wynik wyborów europejskich. PE ma prawo do zatwierdzania Komisji Europejskiej. Rada Europejska przedstawia kandydata większością kwalifikowaną, biorąc pod uwagę wyniki wyborów do PE i po przeprowadzeniu konsultacji. Jeżeli PE podejmie negatywną decyzję w sprawie propozycji kandydata na przewodniczącego, Rada Europejska, stanowiąc większość kwalifikowaną, przedstawia w ciągu miesiąca nowego kandydata. Parlament Europejski przeprowadza swoje wybory zgodnie z tą samą procedurą.

⁴⁰⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI\(2018\)630264_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf)

PE chciał wykorzystać reklamę, aby zachęcić do europeizacji kampanii wyborczej, przekonać obywateli, że ich głos ma wpływ na wybór przywódców UE i w ten sposób motywować ich do udziału w głosowaniu. W nawiązaniu do zapisów rezolucji z dnia 12 czerwca 2013 roku, Parlament wezwał partie europejskie do nominowania w trakcie kampanii wyborczej kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji. W ten sposób PE postawił Radę (Europejską) w sytuacji nie do pozazdroszczenia, w której przyjmuje ona lub odrzuca głównego kandydata partii europejskiej, który zdobył największą liczbę głosów, ograniczając tym samym jej swobodę w proponowaniu kandydata na szefa Komisji⁴⁰⁵. PE przeprowadził tę procedurę z powodzeniem, wybierając Jean-Claude’a Junckera na przewodniczącego Komisji.

Traktat z Lizbony nie wspomina wyraźnie o procesie, w ramach którego europejskie partie polityczne wyznaczają swoich „wiodących kandydatów” (*Spitzenkandidaten* w języku niemieckim), a prezydencja jest następnie przydzielana partii politycznej, która uzyska największą liczbę mandatów lub przynajmniej jest w stanie zmobilizować odpowiednie poparcie parlamentarne – proces ten stał się znany jako *Spitzenkandidaten*. Wyraźne powiązanie wyborów europejskich z wyborem przewodniczącego Komisji otworzyło drogę do tego, co wielu nazwało „kreatywną” lub „ekspansywną” interpretacją Traktatu przez PE⁴⁰⁶.

Ten rodzaj „eksperymentu” torował drogę do demokratycznej federacji. Głównym argumentem, który za tym przemawia, są wybory do PE, które wygrały partie narodowe, walczące w nim o pozycję lidera (europejskie partie ludowe). Zwiększyło to kompetencje Parlamentu w zakresie wyboru przewodniczącego Komisji, a jednocześnie to te partie powołują nowego lidera. Była to próba stworzenia nowej *quasi*-federalnej instytucji, czyli bezpośredniego wyboru szefa europejskiej egzekutywy, w ramach procedury *Spitzenkandidaten*. Byłoby to raczej posunięcie marketingowe, a nie wyraz rzeczywistej siły demokratycznej legitymacji na poziomie UE⁴⁰⁷. Przyczyną nieufności wobec

⁴⁰⁵ I. Radić Milosavljević, I. Milovanović, *Izbori za Evropski parlament: od nacionalnih izbora drugog reda do evropeizovanog drugorazrednog takmičenja*, „Godišnjak FPN”. No, 13, 2019, s. 66.

⁴⁰⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI\(2018\)630264_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/630264/EPRS_BRI(2018)630264_EN.pdf)

⁴⁰⁷ Grosse, *op. cit.*, s. 24.

wyboru przewodniczącego Komisji przez czołowych kandydatów jest to, że procedura ta zmienia równowagę instytucjonalną między Radą Europejską a Parlamentem Europejskim w odniesieniu do wyborów do Komisji⁴⁰⁸.

3. Podsumowanie

Idea federalnej przyszłości obecnej UE nie jest nowa, a jej początki sięgają wczesnych etapów europejskiej integracji. U jej podstaw leży utworzenie silnego Parlamentu Europejskiego wspartego na demokratycznych fundamentach w ramach federalnej lub konfederacyjnej struktury. W kolejnych dekadach idea ta była tłumiona, a następnie się odradzała, co sprzyjało dalszej integracji europejskiej. Nie ulega wątpliwości, że porównanie UE z tradycyjnymi federacjami nabrało sensu dopiero po przyjęciu JAE i Traktatu z Maastricht. Jest to okres, w którym rozpoczynają się główne zmiany w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego, jako pierwszej reprezentacji ponadnarodowej.

Wizja Parlamentu, która powstała w początkach integracji europejskiej, była stopniowo realizowana przez dziesięciolecia istnienia UE. Wspólne Zgromadzenie miało rolę symboliczną i konsultacyjną w procesie uchwalania aktów prawnych. Jednocześnie Parlament Europejski nie godził się na taką marginalizację. Przez pięć dekad swojego istnienia walczył o zdobycie większych uprawnień i stał się prawdziwie ustawodawczym organem.

Parlament Europejski jest obecnie uważany za jeden z podstawowych organów politycznych Unii Europejskiej. Należy do grupy młodych instytucji parlamentarnych i wraz z rozwojem własnej struktury, rozwija również określoną strukturę instytucjonalną UE. Parlament Europejski jest zjawiskiem wyjątkowym w obszarze organizacji międzynarodowych pod względem składu i sposobu funkcjonowania. Ustanowił wybory bezpośrednie uchwalając ustawę z dnia 20 września 1976 r. o wyborze posłów w powszechnych wyborach bezpośrednich. Wybory do PE odbywają się co pięć lat. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich stanowiło krok w kierunku federalizacji. Z drugiej jednak strony nie istnieje jednolite prawo wyborcze, co nie sprzyja tendencjom federalnym. Ponadto wybory do Parlamentu

⁴⁰⁸ Ž. Novičić, *op. cit.*, s. 177.

Europejskiego traktowane są jako wybory drugorzędne, które pozostają w cieniu wyborów krajowych.

Wewnętrzna organizacja Parlamentu Europejskiego w dużym stopniu przypomina organizację parlamentów narodowych. W ramach PE posłowie są pogrupowani według orientacji politycznych, a nie narodowych, i mają wolny mandat. PE wykorzystał wszelkie uprawnienia, aby jasno pokazać, że powinien posiadać znacznie szersze kompetencje niż przynależne mu do tej pory. Posłowie wykorzystywali każdą korzystną dla nich decyzję sądową, zachęcali do nieformalnej współpracy z Komisją Europejską i wyprzedzali działania Rady. Stosowali również lobbing w parlamentach krajowych lub samodzielnie interpretowali pewne uprawnienia, które zostały im niedawno przyznane. W tym sensie, jeśli chodzi o relację między tendencjami federalnymi a PE, to można ją określić jako wzajemną; PE zachęca do federalizacji, ale też wykorzystuje ją do wzmocnienia swoich kompetencji w strukturze instytucjonalnej UE.

Parlament Europejski pełni obecnie następujące funkcje: reprezentacyjną, ustawodawczą, kontrolną, budżetową i wyborczą. Tendencje federalne potwierdzają wzmocnienie politycznej roli PE, w szczególności wzmocnienie jego kompetencji w zakresie ustawodawstwa i kontroli nad innymi organami. Pomimo silnego wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego, możliwości polityczne tego organu przedstawicielskiego, w stosunku do parlamentów narodowych tradycyjnych państw federacyjnych, są nadal niewielkie. Demokratyczna legitymacja PE jest zagrożona tak długo, jak długo nie będzie istniał europejski demos, a europejskie partie i wyborcy nie będą brali pod uwagę europejskiej polityki podczas głosowania⁴⁰⁹ (Bence, 2021:7). Mimo że posłowie są wybierani bezpośrednio, Parlament jest nadal przedstawicielem Państw Członkowskich.

Podstawowa funkcja ustawodawcza jest powierzona Radzie Ministrów, a Parlament Europejski pełni funkcję współprawodawcy. PE nie ma jednak pełnej zdolności legislacyjnej, gdyż jego członkowie nie mają prawa do inicjatywy ustawodawczej. Parlament Europejski nadal jest najsłabszym ogniwem w trójkącie, na który składają się Rada, Komisja i Parlament.

⁴⁰⁹ A. Bence, *Federal democracy, distributive justice and the future of Europe*, „European Law Journal”, 2021, s. 7.

Andrzej Pogłódek

Erozja zasady jednomyślności w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Obszar materii, w których decyzje w ramach organizacji międzynarodowej podejmowane są jednomyślnie, istotnie wpływa na poszanowanie równości jej poszczególnych państw członkowskich. Każde rozszerzenie zakresu spraw, w których decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną, powoduje zmniejszenie zdolności państwa członkowskiego do zablokowania niekorzystnej dla siebie decyzji, poprzez zmianę możliwości jej zawetowania, czy też samej groźby jego użycia, na potrzebę poszukiwania mniejszości blokującej, a więc uzyskania minimalnej liczby głosów koniecznych do odrzucenia decyzji, w przypadku, gdy jest ona podejmowana kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów. Zagadnienie to nabiera znaczenie tym większe im większy jest zakres kompetencji przekazanych przez państwo danej organizacji międzynarodowej.

1. Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa (podstawy prawne, kompetencje)

Unia Europejska stanowi organizację międzynarodową, która otrzymała osobowość prawną na mocy Traktatu Lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r.⁴¹⁰, jako organizacja międzynarodowa UE posiada m.in. zdolność do zawierania umów międzynarodowych oraz do występowania z roszczeniami międzynarodowymi i ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej. Obecnie podstawą prawną działania UE są: Traktat o Unii Europejskiej⁴¹¹

⁴¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL>, dostęp: 30.08.2022 r.

⁴¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>, dostęp: 30.08.2022 r.

oraz Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴¹². Cele tej organizacji międzynarodowej określa art. 3 TUE. Zwrócić należy uwagę, na kilka zasad wyznaczających relacje między Unią Europejską a państwami członkowskimi, są to:

Zasada pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym, zgodnie z którą prawo pierwotne oraz prawo pochodne stanowiące przez UE mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. Nie obejmuje to jednak konstytucji państw członkowskich, jak to zostało stwierdzone w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji. Pierwszeństwo stosowania umów o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach» – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania⁴¹³.

Zwrócić należy również uwagę na tzw. zasadę lojalnej współpracy, zgodnie z którą „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii” (art. 4 ust. 3 TUE). Zasada lojalnej współpracy odnosi się jednak również do samej Unii, wyrażona jest we wcześniej przywołanym art. 4 ust. 2 TUE oraz szeregu innych przywoływanych powyżej przepisów Traktatowych stawiających wyraźne granice kompetencjom Unii. Celem wszystkich tych przepisów jest zapobieżenie poszerzaniu kompetencji

⁴¹² <https://eur-lex.europa.eu/summary/PL/legisum:4301854>; dostęp: 30.08.2022 r.

⁴¹³ Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt 32/09.

UE w drodze prawodawstwa unijnego wykonującego postanowienia TUE czy TFUE, czy tzw. pełzaniu kompetencji na rzecz Unii w rezultacie aktywnej sądowej reinterpretacji przepisów prawa unijnego przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Zasada poszanowania tożsamości narodowej, oznacza, że: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (art. 4 ust. 2 TUE).

Zasada przyznania, stanowi, że: „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 5 ust. 2 TUE).

Zasada pomocniczości przesądza, iż: „w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte przez Państwa Członkowskie w sposób wystarczający, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamente narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole. (art. 5 ust. 3 TUE).

Wreszcie zgodnie z zasadą proporcjonalności: „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” (art. 5 ust. 4 TUE)

Kompetencje organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska są ściśle oznaczone. Wynika to zarówno z art. 90

polskiej Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, jak też Traktatów stanowiących podstawę Unii. W przypadku prawa krajowego wyraźnie wskazano, że przekazane mogą być kompetencje jedynie w „niektórych sprawach” z pewnością nie może to dotyczyć materii ustrojowych. W przypadku samej Unii Europejskiej zgodnie z tzw. zasadą przyznania: „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów” (art. 5 ust. 2 TUE). Stąd musi istnieć wyraźna podstawa traktatowa do uznania, że Unia przyznaje wyraźnie taką kompetencję, nie zaś przepisy wyznaczające tylko cele lub zadania. Oprócz tego „wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności” (art. 5 ust. 1 zd. 2 TUE). Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, kompetencje wyłączne powierza się UE dla efektywnej realizacji celów określonych w traktatach (TUE i TFUE). W przypadku dziedzin, które nie należą do wyłącznej kompetencji, Unia zgodnie z zasadą pomocniczości podejmuje działania „tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5 ust. 3 akapit pierwszy TUE).

Kompetencje wyłącznie obejmują dziedziny, w których jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, zaś państwa mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Zostały one określone w art. 3 ust. 1 TFUE i są nimi następujące dziedziny: a) unia celna; b) ustanowienie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; c) polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa. Zgodnie z ust. 2 „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne

do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

Kompetencje współdzielone obejmują dziedziny, w których Unia i państwa mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, przy czym państwa mają realizować swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub zaprzestała wykonywania swoich uprawnień. Zakres kompetencji współdzielonych został określony w art. 4 ust. 2 TFUE, są nimi następujące główne dziedziny: a) rynek wewnętrzny; b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE; c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna; d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych; e) środowisko; f) ochrona konsumentów; g) transport; h) sieci transeuropejskie; i) energia; j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE. Oprócz tego w ust. 3 i 4 tegoż artykułu stwierdzono, że w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego, przestrzeni kosmicznej oraz współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej Unia ma pewne kompetencje, jednakże ich wykonywanie nie może prowadzić do uniemożliwienia Państwom Członkowskim wykonywania ich kompetencji.

Zwrócić należy uwagę, że TFUE wskazuje, że w przypadku, w którym traktaty „przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii” (art. 2 ust. 1 TFUE). Odmiennie w przypadku kompetencji dzielonych, zarówno Unia jak i Państwa Członkowskie „mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji” (art. 2 ust. 2 TFUE). Należy także podkreślić, że Protokół w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych stwierdza, że jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, to „zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane

przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”.

Odrębnie od kompetencji wyłącznych oraz kompetencji dzielonych wskazano uprawnienia Unii związane z koordynacją polityk gospodarczych, zatrudnienia i społecznych (art. 5 TFUE) oraz przewidziano, że Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich. Do dziedzin takich działań o wymiarze europejskim należą: a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego; b) przemysł; c) kultura; d) turystyka; e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport; f) ochrona ludności; g) współpraca administracyjna (art. 6 TFUE). W przypadku tych ostatnich Unia co prawda ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach. Prawnie wiążące akty Unii przyjęte na podstawie postanowień Traktatów odnoszących się do tych dziedzin nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich (art. 2 ust. 5 TFUE). Przewidziano również, że zgodnie z postanowieniami TUE, Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej.

Zwrócić również trzeba uwagę, na art. 352 TFUE, który stanowi, że: „1. Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”.

Należy też podnieść, że w każdym przypadku zakres i warunki wykonywania przez Unię swoich kompetencji w każdej dziedzinie określają przepisy szczegółowe Traktatów. Poza obszarem kompetencji przyznanych Unii (zarówno jako wyłączne jak i dzielone), których wykonywanie zgodnie z TUE jest ograniczone zasadą pomocniczości oraz proporcjonalności,

wyraźnie stwierdzono, że „wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 4 ust. 1 TUE). Zagwarantowano również, że „Unia szanuje (...) ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (...)” (art. 4 ust. 2 TUE). Nie ulega też wątpliwości, że w przedstawionym powyżej zakresie kompetencji Unii Europejskiej trudno odnaleźć zagadnienia odnoszące się do kwestii stanowiących materię ustrojową. Wskazać trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie „a zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, pogląd, że przekazanie kompetencji «w niektórych sprawach» rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom w tej dziedzinie właściwym.

2. Ewolucja zakresu stosowania zasady jednomyślności w Unii Europejskiej

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS)⁴¹⁴ został podpisany 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu. Później w dniu 25 marca 1957 r. podpisano dwa traktaty – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG)⁴¹⁵ oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę

⁴¹⁴ <http://www.sgiipw.wlkip.pl/dokumenty/ewwis.pdf>, dostęp: 30.08.2022 r.

⁴¹⁵ https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf, dostęp: 30.08.2022 r.

Energii Atomowej (EWEA lub Euratom)⁴¹⁶. Wymienione traktaty ustanawiały procedury głosowania nad aktami prawnymi w różnych obszarach działalności wspólnot europejskich. Od 1958 do końca 1965 r. większość decyzji Rady podejmowana była jednomyślnie, od stycznia 1966 roku nastąpiło znaczne rozszerzenie większości kwalifikowanej. Tym niemniej do czasu wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, decyzje w najważniejszych obszarach funkcjonowania EWG podejmowano głównie jednomyślnie.

Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1987 r.⁴¹⁷ rozszerzył zakres stosowania większości kwalifikowanej, głównie na obszary dotyczące wspólnego rynku i uczynił większością kwalifikowaną metodę głosowania w nowych obszarach działalności Wspólnoty, a mianowicie w sieciach transeuropejskich, edukacji i zdrowiu publicznym. Rozszerzył również stosowanie większości kwalifikowanej w obszarach środowiska i unii gospodarczej, i walutowej (UGW). Zgodnie z JAE ogółem w dwunastu artykułach pojawił się wymóg większości kwalifikowanej, dotyczyło to zarówno w przypadku tych, których uprzednio wymagana była jednomyślność jak też nowych obszarów działalności EWG. Usunięto wymóg jednomyślności w Traktacie Rzymskim w przypadku: zmiany ceł i środków podobnych we wspólnej taryfie celnej o więcej niż 20 procent (art. 28), podejmowania i prowadzenia działalności przez niektóre osoby prowadzące działalność na własny rachunek (art. 57 ust. 2), rozszerzenia swobodnego przepływu usług na obywatela państwa trzeciego (art. 59 ust. 2), przepływu kapitału między państwami członkowskimi a krajami trzecimi (art. 70 ust. 1), transportu morskiego i lotniczego (art. 84 ust. 2), harmonizacji przepisów mających wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku (art. 100A), wzajemnego uznawania środków krajowych mających wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (art. 100B). Nowe obszary, w których obowiązywać miała większość kwalifikowana wprowadzone na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego to: wytyczne zawarte w art. 8B i następnym, dotyczące zrównoważonego postępu na

⁴¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=PL>, dostęp: 30.08.2022 r.

⁴¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PL>, dostęp: 30.08.2022 r.

rynku wewnętrznym; przyjęcie minimalnych wymogów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa pracowników (art. 118A), decyzje wykonawcze dotyczącego Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (art. 130E); przyjęcie niektórych przepisów wdrażających program ramowy w obszarze badań i rozwoju technologicznego (art. 130Q ust. 2); decyzje w sprawach dotyczących środowiska, w przypadku których Rada jednomyślnie zdecyduje o podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną (art. 130S).

Na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r.⁴¹⁸ ogółem w przypadku trzydziestu nowych lub starych artykułów pojawił się wymóg osiągnięcia większości kwalifikowanej w miejsce jednomyślności. Oprócz tego większość kwalifikowana pojawiła się w niektórych kwestiach w ramach drugiego i trzeciego filaru Unii, tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W obu tych filarach początkowa decyzja o działaniu byłaby podejmowana jednomyślnie, ale Rada mogłaby również jednomyślnie zdecydować, że o wdrażaniu środków we „wspólnych działaniach” może decydować większość kwalifikowana. Tym niemniej w okresie obowiązywania tego traktatu w wersji pierwotnej nie było przypadku, w którym zrezygnowano z jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną.

Kolejne ograniczenie zakresu stosowania zasady jednomyślności przyniósł Traktat Amsterdamski z 1997 r.⁴¹⁹, na jego podstawie w kolejnych 24 artykułach zmienianych lub wprowadzanych jako nowe, przyjęto głosowanie większością kwalifikowaną. Tym niemniej wciąż zachowany był wymóg jednomyślności dla ogółem 73 artykułów lub ustępów poszczególnych artykułów. Były to następujące sprawy: klauzula sankcyjna (art. 7 ust. 1 TUE); zawieszenia prawa głosu państwa członkowskiego (art. 309); ustalenia dotyczące elastyczności (art. 11); większość kwalifikowana z hamulcem bezpieczeństwa (art. 40 TUE); decyzja o zmianie zasady dotyczącej wydatków w ramach ściślejszej współpracy (art. 44 ust. 2 TUE); postępowanie

⁴¹⁸ https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf, dostęp: 30.08.2022 r.

⁴¹⁹ https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf, dostęp: 30.08.2022 r.

antydiskryminacyjne (art. 13 TWE); decyzje Rady Europejskiej dotyczące „wspólnej obrony” oraz integracji UE/UZE (art. 17 ust. 1 TUE); prawo obywateli UE do przemieszczania się i pobytu (art. 18 ust. 2 TWE); uzgodnienia dotyczące możliwości głosowania cudzoziemców w wyborach do PE i wyborach lokalnych (art. 19); dodatkowe prawa wynikające z obywatelstwa UE (art. 22); polityka zagraniczna i decyzje w sprawie obrony (art. 23 ust. 1 TUE); wydatki operacyjne w ramach WPZiB (art. 28 ust. 3 TUE); zawieranie umów międzynarodowych (art. 24 TUE); umowy z państwami trzecimi o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 38 TUE); postanowienia dotyczące współpracy politycznej i sądowej w sprawach karnych, tytuł VI (art. 34 ust. 2 TUE); wydatki operacyjne z tytułu VI (art. 41 ust. 3 TUE); decyzje o przeniesieniu współpracy na mocy tytułu IV Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 42 TUE); zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących (art. 42 i art. 144 TWE); zasady dotyczące swobodnego przepływu specjalistów (art. 47 ust. 2 TWE); zmiana Traktatu (art. 48 TUE); przystąpienie nowych państw członkowskich (art. 49 TUE); odstępstwo od liberalizacji przepływu kapitału (art. 57 ust. 2 TWE); działanie na podstawie tytułu IV (wizy, azyl, migracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) (art. 67 ust. 1 TWE); art. 67 ust. 2 przewidywał przejście na głosowanie większością kwalifikowaną w tym obszarze po pięciu latach (jeżeli Rada zdecyduje tak jednomyślnie); polityka transportowa (art. 71 ust. 2 TWE); zatwierdzenie odstępstwa od przepisów transportowych na rzecz krajowych przewoźników państwa członkowskiego (art. 72 TWE); uchylenia zasad ogólnych w sprawie pomocy państwa w „wyjątkowych okolicznościach” (art. 88 ust. 2 TWE); podatki pośrednie (art. 93); harmonizacja przepisów mających wpływ na rynek wewnętrzny (art. 94 TWE); pomoc gospodarcza w przypadku poważnych trudności (art. 100 TWE); protokół w sprawie nadmiernego deficytu (art. 104 ust. 14 TWE); zadania Europejskiego Banku Centralnego (EBC) (art. 105 ust. 6 TWE); zmiany w Statucie EBC (art. 107 ust. 5 TWE); decyzje dotyczące Mechanizmu kursów walutowych (ERM) (art. 111 ust. 1-4 TWE); powołanie Zarządu EBC (art. 112 ust. 2 lit. b TWE); postanowienia dotyczącego Europejski Instytut Walutowy (EMI) (art. 117 ust. 1-7 TWE); postanowienia instytucjonalne

dotyczące Unii gospodarczej i walutowej (EMU) (art. 123 ust. 4-5 TWE); rozszerzenie polityki handlowej na usługi i własność intelektualną (art. 133 ust. 5 TWE); obszary rozdziału społecznego rozstrzygną jednomyślnie, wskazane w art. 139 ust. 2 i art. 137 ust. 3 TWE) (art. 137 ust. 3 TWE); polityka kulturalna (art. 151 ust. 5 TWE); polityka przemysłowa (art. 157 ust. 3 TWE); zasady regulujące zadania, cele i cele funduszy strukturalnych (art. 159 TWE); organizacja i działania uzupełniające poza funduszami (art. 161 TWE); wyjątki od zasady większości kwalifikowanej w kwestiach środowiskowych (art. 175 ust. 2 TWE); zasady i procedury stowarzyszenia krajów i terytoriów ze Wspólnotą (art. 186, art. 187 TWE); jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego oraz Statut posła do PE (art. 190 ust. 4 i 5 TWE); zasada komitologii (art. 202 TWE); porządek prezydencji (art. 203 TWE); mianowanie Sekretarza Generalnego oraz Zastępcy Sekretarza Generalnego Rady (art. 207 ust. 2 TWE); zmiana liczby komisarzy (art. 213 ust. 1 TWE); nominacja na zastępcę Przewodniczącego KE (art. 215 TWE); mianowanie przewodniczącego i członków KE (art. 214 TWE); zmiana liczby sędziów i rzeczników generalnych TSUE; postanowienia ogólne (art. 222 TWE); powoływanie sędziów i rzeczników generalnych TSUE (art. 223 TWE); właściwość Sądu Pierwszej Instancji, powoływanie członków Sądu Pierwszej Instancji oraz Regulamin Sądu Pierwszej Instancji (art. 225 ust. 2-4 TWE); zmiany w Statucie TSUE oraz Regulaminie Wewnętrznym TSUE (Rules of Procedure) (art. 245 TWE); powoływanie członków Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (art. 247 ust. 3 TWE); Komitet Ekonomiczno-Społeczny (art. 258 TWE); Komitet Regionów (art. 263 TWE); zmiana na wnioski KE (art. 250 ust. 1 TWE); przyjęcie poprawek PE odrzuconych przez KE (art. 251 ust. 3 TWE); drugie czytanie w ramach procedury współpracy: c, d i e (art. 25 TWE 2); finanse wspólnoty – zasoby własne (art. 269 TWE); regulacje finansowe (art. 279 TWE); siedziby instytucji (art. 289 TWE); używanie języków (art. 290 TWE); odstępstwa dotyczące handlu bronią (art. 296 ust. 2 TWE); umowy międzynarodowe obejmujące obszary, w których wymagana jest jednomyślność/umowy stowarzyszeniowe (zob. art. 310 TWE) (art. 300 ust. 2, 5 i 6 TWE); współpraca z OECD (art. 304 TWE); stary artykuł 235 (pozostała podstawa prawna) (art. 308 TWE).

Traktat Nicejski z 2001 r.⁴²⁰ w przypadku kolejnych 46 artykułów zmienianych lub wprowadzanych jako nowe, przyjmował głosowanie większością kwalifikowaną. Spośród obszarów, które przed jego przyjęciem należały do kompetencji Unii, trzy znajdowały się w wyłącznej kompetencji EWG, były to art. 111 ust. 4 i art. 123 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczące polityki pieniężnej, oraz art. 133 ust. 5 tegoż Traktatu, który rozszerzył Wspólną Politykę Handlową o handel usługami i handlowe aspekty własności intelektualnej, z zastrzeżeniem jednomyślności w pewnych okolicznościach. Wszystkie pozostałe obszary, w których usunięto wymóg jednomyślności należały do kompetencji współdzielonych między EWG a Państwami Członkowskimi, albo do drugiego i trzeciego filaru, w których rozróżnienie na kompetencje wyłączne i współdzielone nie istniało. Przy czym Traktat Nicejski wciąż zachowywał wymóg jednomyślności w przypadku spraw ujętych ogółem w sześćdziesięciu sześciu artykułach lub ustępach artykułów, były to: klauzula sankcyjna (art. 7 ust. 1 TUE); decyzje Rady Europejskiej dotyczące „wspólnej obrony” oraz integracji UE/UZE (art. 17 ust. 1 TUE); polityka zagraniczna i decyzje w sprawie obrony, tj. tytuł V TUE (art. 23 ust. 1 TUE); wydatki operacyjne w ramach WPZiB (art. 28 ust. 3 oraz art. 24 TUE); zawarcie umów międzynarodowych obejmujących kwestie, w których do przyjęcia decyzji wewnętrznych wymagana jest jednomyślność (z wyjątkiem realizacji wspólnych działań lub wspólnych stanowisk) (art. 38 TUE); postanowienia dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, tytuł VI (art. 34 ust. 2 TUE); wydatki operacyjne z tytułu VI (art. 41 ust. 3 TUE); decyzja o przeniesieniu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych do tytułu IV TUE (art. 42); wzmocniona współpraca w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, większość kwalifikowana z hamulcem bezpieczeństwa (jednomyślnie) (art. 44 ust. 2 TUE); zmiana Traktatu (art. 48 TUE); przystąpienie nowych państw członkowskich (art. 49 TUE); przeciwdziałanie dyskryminacji (z wyjątkiem środków wyrównawczych) (art. 13 TWE); Postanowienia dotyczące paszportów, dowodów osobistych, zezwoleń na pobyt; przepisy dotyczące zabezpieczenia

⁴²⁰ https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Nicei_PL_1.pdf, dostęp: 30.08.2022 r.

społecznego lub ochrony socjalnej (art. 18 ust. 3 TWE); uzgodnienia dotyczące możliwości głosowania cudzoziemców w wyborach do PE i wyborach lokalnych (art. 19 TWE); dodatkowe prawa wynikające z obywatelstwa UE (art. 22 TWE); zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących (art. 42 TWE); zasady dotyczące swobodnego przepływu specjalistów (art. 47 ust. 2 TWE); odstępstwo od liberalizacji przepływu kapitału (art. 57 ust. 2 TWE); działanie na podstawie tytułu IV TWE (wizy, azyl, migracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) (art. 67 ust. 1 TWE); art. 67 ust. 2 TWE przewidywał przejście na głosowanie większością kwalifikowaną w tym obszarze po pięciu latach (jeżeli Rada zdecyduje tak jednomyślnie), art. 67 ust. 5 oraz Protokół i Deklaracja dotycząca art. 67 TWE przesądziły, że niektóre sprawy będą rozstrzygane większością kwalifikowaną wcześniej, tj. po wejściu w życie Traktatu Nicejskiego (art. 65 TWE z wyjątkiem obszarów dotyczących prawa rodzinnego), od maja 2004 r. z mocy prawa (art. 66 TWE), a po jednomyślnym uzgodnieniu przepisów ramowych, określających wspólne reguły i podstawowe zasady (art. 63 ust. 1 lit. a, b, c, d oraz art. 63 ust. 2 lit. a TWE), jak też w następstwie decyzji Rady po maju 2004 r. (art. 62 ust. 2 lit. a, art. 62 ust. 3 i art. 63 ust. 3 lit. b TWE); polityka transportowa (art. 71 ust. 2 TWE); zatwierdzenie odstępstwa od przepisów transportowych na rzecz krajowych przewoźników państwa członkowskiego (art. 72 TWE); uchylene zasad ogólnych w sprawie pomocy państwa w „wyjątkowych okolicznościach” (art. 88 ust. 2 TWE); podatki pośrednie (art. 93 TWE); harmonizacja przepisów mających wpływ na rynek wewnętrzny (art. 94 TWE); protokół w sprawie nadmiernego deficytu (art. 104 ust. 14 TWE); zadania Europejskiego Banku Centralnego (EBC) (art. 105 ust. 6 TWE); zmiany (na wniosek KE) w Statucie EBC (art. 107 ust. 5 TWE); decyzje dotyczące mechanizmu kursów walutowych (ERM) (art. 111 ust. 1 TWE); powołanie Zarządu EBC (art. 112 ust. 2 lit. b TWE); postanowienia przejściowe dotyczące Europejskiego Instytutu Walutowego (EMI) (art. 117 ust. 1 i 7 TWE); postanowienia instytucjonalne dotyczące Unii gospodarczej i walutowej (EMU) (art. 123 ust. 5 TWE); wyjątki o zasady większości kwalifikowanej dotyczące negocjowania i zawierania międzynarodowych umów gospodarczych dotyczących niektórych usług oraz handlowych aspektów własności intelektualnej (art. 133 ust. 5 i 6 TWE); Rozszerzenie

Wspólnej Polityki Handlowej na inne aspekty międzynarodowych negocjacji i porozumień dotyczących własności intelektualnej (art. 133 ust. 7 TWE); obszary rozdziału społecznego rozstrzygną jednomyślnie, wskazane w art. 139 ust. 2 i art. 137 ust. 3) (art. 137 ust. 3 TWE); polityka kulturalna (art. 151 ust. 5 TWE); Zasady regulujące zadania, cele i organizację funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (do 2007 r. lub do uzgodnienia kolejnej perspektywy finansowej, w zależności od tego, co nastąpi później) (art. 161 TWE); wyjątki od zasady większości kwalifikowanej w kwestiach środowiskowych (art. 175 ust. 2 TWE); Współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi w zakresie układów o stowarzyszeniu (zob. art. 310) oraz umów z kandydatami do przystąpienia (art. 181a TWE); zasady i procedury stowarzyszenia krajów i terytoriów ze Wspólnotą (art. 186, art. 187); jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego (art. 190 ust. 4 TWE); przepisy podatkowe Statutu posła do Parlamentu Europejskiego (art. 190 ust. 5 TWE); zasada komitologii (art. 202); porządek prezydencji (art. 203); Zmiana liczby komisarzy (art. 213 ust. 1); decyzja Rady o nieobsadzaniu wakatu w Kolegium KE (art. 215 TWE); zwiększenie liczby rzeczników generalnych TSUE (art. 222); powoływanie sędziów TSUE, rzeczników generalnych TSUE oraz sędziów Sądu Pierwszej Instancji (art. 223, art. 224 TWE); tworzenie paneli sędziowskich oraz powoływanie członków paneli (art. 225a TWE); nadanie właściwości TSUE w sporach dotyczących wspólnotowego prawa własności przemysłowej (art. 229a TWE); zmiany w Statucie TSUE (art. 245 TWE); zmiana na wnioski KE (art. 250 ust. 1 TWE); przyjęcie poprawek PE odrzuconych przez KE w procedurze współdecydowania (art. 251 ust. 3 TWE); drugie czytanie w ramach procedury współpracy: c, d i e (art. 252 TWE); finanse wspólnoty – zasoby własne (art. 269 TWE); regulacje finansowe oraz wspólnotowe zasoby własne (do 1 stycznia 2007 r.) (art. 279 ust. 1 oraz ust. 2 TWE); siedziby instytucji (art. 289 TWE); używanie języków (art. 290 TWE); odstępstwa dotyczące handlu bronią (art. 296 ust. 2 TWE); umowy międzynarodowe obejmujące obszary, w których wymagana jest jednomyślność/umowy stowarzyszeniowe (zob. art. 310) (art. 300 ust. 2, 5 i 6 TWE); współpraca z OECD (art. 304 TWE); stary artykuł 235 (pozostała podstawa prawna) (art. 308 TWE); klauzula sankcyjna (art. 309 TWE).

3. Zakres stosowania zasady jednomyślności w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim

Traktat Lizboński rozszerzył stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej oraz głosowanie większością kwalifikowaną na wiele dziedzin politycznych. Bowiem w zwykłej procedurze ustawodawczej kraje UE nie mają prawa weta i jest więcej możliwości znalezienia porozumienia. Na mocy Traktatu z Lizbony łącznie czterdzieści cztery nowe dziedziny lub poszczególne aspekty tych dziedzin zostaną objęte formułą większości kwalifikowanej. Dziedziny te można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Pierwsza grupa obejmuje takie dziedziny, w których na mocy Traktatu z Lizbony następuje przejście z jednomyślności do większości kwalifikowanej (czyli dziedzin, w których uprzednio obowiązywała jednomyślność w Radzie). Dotyczy to łącznie dwudziestu trzech dziedzin. Druga grupa obejmuje natomiast łącznie dwadzieścia jeden dziedzin, w których na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiona zostaje nowa podstawa prawna dla podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Są to więc dziedziny zupełnie lub częściowo nowe, w których wprowadzono wraz z ich włączeniem do traktatów procedurę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Traktat Lizboński zwiększył więc istotnie liczbę obszarów, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, ograniczając liczbę obszarów, w których wymagana jest jednomyślność.

Możliwość zablokowania lub też zawetowania decyzji, jest zależna od zakresu oraz sposobu głosowania większościowego w Radzie. Decyzje w Radzie Unii Europejskiej podejmowane są zwykłą większością, jednomyślnie lub większością kwalifikowaną, w przypadku Rady Europejskiej decyzje podejmowane są w drodze konsensusu. O ile podejmowanie uchwał większości członków Rady Unii Europejskiej miało zawsze „nizowy” charakter, to jednomyślność oraz głosowanie większością kwalifikowaną stanowią główny sposób podejmowania decyzji na jej forum. Pierwsza z nich gwarantuje każdemu z państw prawo weta, gdyż do przyjęcia uchwały konieczny jest brak sprzeciwu, któregośkolwiek z krajów członkowskich. W przypadku większości kwalifikowanej zablokowanie decyzji wymaga stworzenia mniejszości blokującej, w przeciwnym przypadku możliwe jest podjęcie decyzji wbrew jednemu lub kilku

państwom członkowskim Unii Europejskiej. Stąd też poniżej zostaną rozpatrzone wszystkie trzy tryby podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej.

3.1. Zwykła większość głosów

W TUE przewidziano, że „[j]eżeli przyjęcie aktu wymaga zwykłej większości, Rada stanowi większością członków wchodzących w jej skład” (art. 238 ust. 1 TUE). Oznacza to, że decyzję uznaje się za podjętą, jeśli głosów za jest więcej niż głosów przeciw. Każde państwo członkowskie dysponuje jednym głosem. Głosowanie zwykłą większością głosów stosuje się, o ile postanowienia Traktatu nie stanowią inaczej (art. 238 ust. 1 TFUE). Przyjmowanie uchwał większością głosów przesądza, że w rzeczywistości wymagana jest większość absolutna, gdyż wstrzymanie się od głosu lub nieuczestniczenie w głosowaniu, traktowane jest jako sprzeciw. Dla Rady składającej się z przedstawicieli 27 krajów członkowskich, oznaczać to będzie konieczność poparcia decyzji przez co najmniej 14 państw. Ten sposób podejmowania decyzji ma stosunkowo ograniczone znaczenie, gdyż ten sposób podejmowania decyzji w Radzie stosowany jest w niewielkim zakresie i ogranicza się do spraw technicznych i proceduralnych, np.:

- przy przyjmowaniu regulaminu wewnętrznego, organizowaniu Sekretariatu Generalnego, przyjmowaniu zasad pracy komitetów przewidzianych w traktatach;
- zwróceniu się do Komisji, by ta przeprowadziła analizę lub przedstawiła wniosek ustawodawczy;
- zwołaniu konferencji międzyrządowej;
- uchwaleniu przez Radę aktu zgodnie ze wspólnym stanowiskiem w procedurze współpracy.

Jednakże w niektórych przypadkach stosowanie zwykłej większości w kwestiach proceduralnych może mieć spore znaczenie.

3.2. Większość kwalifikowana

3.2.1. Mechanizm

W wielu przypadkach Traktat wymaga, aby decyzje zapadały kwalifikowaną większością głosów, co oznacza większą liczbę głosów za niż w głosowaniu zwykłą większością. W takim

przypadku nie obowiązuje jednak równość głosów. Każde państwo dysponuje określoną liczbą głosów w zależności od wielkości populacji (art. 205 ust. 2 TWE, a od 1 listopada 2014 r. art. 238 TFUE). Istotne tu jest – w jaki sposób określana jest większość kwalifikowana, przy czym w ramach poszczególnych kryteriów (głosów ważnych, liczby państw, kryterium demograficznego) ważne jest określenie progów (kwot), które są potrzebne do podjęcia decyzji względnie do jej zablokowania (tzw. mniejszość blokująca). Po drugie – istotne jest, w jakim zakresie Traktat przewiduje podejmowanie decyzji w tym trybie.

W tym względzie należy przypomnieć, że do 31 października 2014 r. stosowano system nicejski, tj. co najmniej 260 głosów, oddanych przez większość bądź dwie trzecie państw członkowskich, klauzula weryfikacji demograficznej. Pomiędzy 1 listopada 2014 a 31 marca 2017 r. każde z państw członkowskich mogło zażądać zastosowania reguł nicejskich w określonym głosowaniu. Od 1 kwietnia 2017 r. zastosowanie ma wyłącznie system lizboński. Traktat z Lizbony zniósł system ważenia głosów i wprowadził prostą zasadę podwójnej większości: 55% państw członkowskich głosuje „za” – w praktyce oznacza to 15 z 27 państw oraz wnioski popierają państwa członkowskie reprezentujące co najmniej 65% ogółu ludności UE – jeżeli Rada głosuje nad wnioskiem ustawodawczym Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Mniejszość blokującą muszą stanowić co najmniej czterej członkowie Rady reprezentujący ponad 35% ludności UE, w przeciwnym razie uznaje się, że większość kwalifikowana została osiągnięta. Mechanizm tworzenia mniejszości blokującej daje możliwość zablokowania decyzji zarówno dużym państwom, jak też państwom mniejszym, jeżeli będą one działać *en bloc*.

Odrębnym przypadkiem jest sytuacja, w której nie wszyscy członkowie Rady uczestniczą w głosowaniu (np. niektórzy nie angażują się w pewne dziedziny polityki), decyzja zostaje wówczas podjęta, jeśli „za” głosuje 55% uczestniczących członków Rady reprezentujących co najmniej 65% ludności uczestniczących państw członkowskich.

Jeżeli Rada głosuje nad wnioskiem nie pochodzącym od Komisji ani Wysokiego Przedstawiciela, decyzja zostaje podjęta, jeśli zagłosuje za nią tzw. wzmocniona większość kwalifikowana,

czyli: co najmniej 72% członków Rady zgłaszuje „za”, którzy reprezentują co najmniej 65% ludności UE.

Wstrzymanie się od głosu podczas głosowania większością kwalifikowaną liczone jest jako głos „przeciwko”. Wstrzymanie się od głosu nie jest tym samym co nieuczestniczenie w głosowaniu. Wstrzymać się od głosu może każdy w dowolnej chwili.

Obecny rozkład głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej przedstawia się następująco po: 29 głosów (Niemcy, Francja, Włochy), 27 (Hiszpania, Polska), 14 (Rumunia), 13 (Holandia), 12 (Grecja, Czechy, Belgia, Węgry), 10 (Portugalia, Szwecja, Austria, Bułgaria), 7 (Słowacja, Dania, Finlandia, Litwa, Irlandia), 4 (Łotwa, Słowenia, Estonia, Cypr, Luksemburg), 3 (Malta).

3.2.2. Zakres stosowania

W Traktacie z Lizbony ponownie rozszerzono zakres procedury podejmowania decyzji w głosowaniu większością kwalifikowaną. W odniesieniu do 68 podstaw prawnych wprowadzono lub rozszerzono głosowanie większością kwalifikowaną, w większości przypadków wraz z wprowadzeniem zwykłej procedury ustawodawczej (obejmując nią wiele dawnych obszarów trzeciego filaru). Większość kwalifikowana wymagana jest także od czasu Traktatu Nicejskiego przy powoływaniu przewodniczącego KE. Podobnie Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, mianuje wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 TUE). Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje: listę pozostałych osób, które proponuje mianować członkami Komisji, za wspólnym porozumieniem z wybranym przewodniczącym (art. 17 ust. 7 TUE). Przewodniczący, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz członkowie zatwierdzani są kolegialnie przez Parlament Europejski; kadencja trwa 5 lat (obecnie do 2024 r.). Tak samo z użyciem większości kwalifikowanej powoływani są członkowie Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

3.3. Jednomyślność

Traktat wymaga jednomyślności jedynie w przypadku decyzji dotyczących niewielu dziedzin, które są jednak najbardziej

istotne dla Państw Członkowskich. Obszary polityk, w których przypadku Rada stanowi jednomyślnie, zostały wyczerpująco określone w traktatach, są to: harmonizacja krajowych przepisów w dziedzinie podatków pośrednich; pomoc społeczna lub opieka społeczna; przystępowanie do UE nowych państw członkowskich; wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB), w tym wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO); (z wyjątkiem jasno określonych spraw wymagających większości kwalifikowanej, np. mianowanie specjalnego przedstawiciela) operacyjna współpraca policyjna pomiędzy państwami członkowskimi, obywatelstwo (przyznanie nowych praw obywatelom UE) finanse UE (zasoby własne, wieloletnie ramy finansowe), niektóre przepisy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (prokurator europejski, prawo rodzinne, operacyjna współpraca policyjna itd.), harmonizacja krajowych przepisów w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, zasady wyborów do PE. Ponadto Rada głosuje jednomyślnie w sprawie zmian we wniosku Komisji, jeżeli Komisja nie jest w stanie zaaprobować tych zmian. Zasada ta nie dotyczy aktów, które Rada przyjmuje na zlecenie Komisji, np. aktów w dziedzinie koordynacji gospodarczej.

Według metody jednomyślnego głosowania, decyzja jest przyjęta, gdy nie sprzeciwiło się jej żadne państwo, czyli głos wstrzymujący nie utrudniał podjęcia decyzji, jak to miało miejsce w przypadku głosowania większością kwalifikowaną. Jak stwierdza artykuł 238 ust. 4 TFUE „wstrzymanie się od głosu przez członków obecnych lub reprezentowanych nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały, która wymaga jednomyślności”. Głosowanie odbywa się na zasadzie jedno państwo jeden głos, a każdemu członkowi Rady przyznano tu prawo weta.

Należy zauważyć, że Rada zwykle dąży do zachowania jednomyślności nawet wtedy, gdy nie jest ona wymagana. Praktyka ta wywodzi się z kompromisu luksemburskiego z 1966 r., kończącego spór między Francją, a pozostałymi państwami członkowskimi, w którym Francja odmówiła rezygnacji z jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w odniesieniu do pewnej liczby zagadnień. W tekście kompromisu napisano: „Jeżeli – w przypadku decyzji, które mogą być podejmowane większością głosów na wniosek Komisji – w grę wchodzi bardzo ważne interesy co najmniej jednego z partnerów, członkowie

Rady dążą do wypracowania w rozsądnym terminie rozwiązań, które mogą zostać przyjęte przez wszystkich członków Rady przy uwzględnieniu ich wzajemnych interesów oraz interesów Wspólnoty”. Podobne rozwiązanie wypracowano w 1994 r. „Kompromis z Joanniny”, który przewiduje, że Rada będzie musiała ponownie zająć się sprawą i poszukać satysfakcjonującego rozwiązania w rozsądnym terminie, jeżeli państwa sprzeciwiające się podjęciu danej decyzji zgromadzą 3/4 (75%) jednego z testów mniejszości blokującej (ludność lub liczba państw w latach 2014-2017). Odwołanie się do formuły z Joanniny po 2017 r. nadal jest możliwe pod warunkiem zgromadzenia 55% jednego z testów mniejszości blokującej.

Jednocześnie jednak w Traktacie Lizbońskim przewidziano trzy rodzaje klauzul, które mogą istotnie zmieniać przedstawiony powyżej tryb podejmowania decyzji w tym ograniczyć w praktyce stosowanie głosowania jednomyślnego, są to klauzule: pomostowe, „hamulca bezpieczeństwa” oraz przyspieszenia.

Klauzule pomostowe umożliwiają odstępstwa od pierwotnie przewidzianej w traktatach procedury ustawodawczej. Ścisłej mówiąc, pod pewnymi warunkami, umożliwiają: a) zmianę specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą w celu przyjęcia aktu w danej dziedzinie, b) zmianę głosowania jednogłośniego na głosowanie większością kwalifikowaną w celu przyjęcia aktu w danej dziedzinie. Stosowanie klauzuli pomostowej jest zawsze uzależnione od decyzji przyjętej jednogłośnie przez Radę lub Radę Europejską. W każdym razie wszystkie kraje UE muszą wyrazić zgodę na zastosowanie takiej klauzuli. Ponadto art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej wprowadza ogólną klauzulę pomostową stosowaną do wszystkich polityk europejskich. Ponadto istnieje jeszcze sześć innych szczególnych klauzul pomostowych dotyczących pewnych polityk i różniących się innymi cechami proceduralnymi.

W przypadku klauzuli pomostowej z art. 48 ust. 7 TUE, jeżeli TFUE lub tytuł V TUE przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Niniejszego akapitu nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty

ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Wszelkie tego typu inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W celu przyjęcia decyzji, o których mowa w zdaniu pierwszym lub trzecim, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład.

Oprócz tego wyróżnić można klauzule pomostowe zawierające oprócz wymogu jednomyślności również zastrzeżenie ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, są to: art. 42 ust. 2 akapit 1 TUE (ustanowienie wspólnej obrony); art. 25 akapit 2 TFUE (rozszerzenie praw obywateli Unii); art. 218 ust. 8 akapit 2 TFUE (przystąpienie Unii do EKPCz); art. 223 ust. 1 akapit 2 TFUE (jednolita procedura wyborcza do Parlamentu Europejskiego); art. 262 TFUE (kompetencje Trybunału Sprawiedliwości w zakresie rozstrzygania sporów w sprawie tytułów prawnych w dziedzinie własności intelektualnej); art. 311 akapit 3 TFUE (zasoby własne).

Drugą grupę słabiej chronionej jednomyślności stanowią klauzule pomostowe nie zawierające zastrzeżenia ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, na ich podstawie Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną, dotyczy to: art. 31 ust. 3 TUE (rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa); art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE (wieloletnie ramy finansowe). Co więcej w oparciu o klauzule pomostowe Rada Unii Europejskiej może, jednomyślnie i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, przyjąć decyzję o zastosowaniu zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do konkretnych spraw, na przykład: art. 81 ust. 3 TFUE (aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne); art. 153 ust. 2 akapit 4 TFUE (polityka społeczna); art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE (ochrona

środowiska). Ponadto w oparciu o klauzule pomostowe Rada może jednomyślnie przyjąć decyzję o stanowieniu większością kwalifikowaną (art. 333 ust. 1-2 TFUE – wzmocniona współpraca). Dodatkowo, zgodnie z art. 293 ust. 1 TFUE, jeśli Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w artykule 294 ustępy 10 i 13, w artykułach 310, 312, 314 oraz w artykule 315 akapit drugi TFUE, zmienić ten wniosek, stanowiąc jednomyślnie.

Klauzule „hamulca bezpieczeństwa” dotyczą trzech dziedzin: a) środków koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (art. 48 TFUE), b) współpracy sądowej w sprawach karnych (art. 82 TFUE), c) ustanawiania wspólnych zasad dla niektórych przestępstw (art. 83 TFUE). Klauzule te zostały utworzone, by umożliwić stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w tych trzech dziedzinach politycznych. Zwykła procedura ustawodawcza jest łagodzona dzięki mechanizmowi hamulca: kraj UE może odwołać się do Rady Europejskiej, jeśli stwierdza, że podstawowe zasady bezpieczeństwa społecznego lub systemu sprawiedliwości są zagrożone przez dyskutowany projekt ustawodawczy. W takim przypadku procedura zostaje zawieszona, a Rada Europejska może: albo odesłać projekt do Rady, która kontynuuje procedurę, uwzględniając przedstawione uwagi, albo zakończyć procedurę i prosić o nowy wniosek Komisji Europejskiej.

Klauzule przyspieszenia przyspieszają integrację między niektórymi krajami UE, ułatwiając nawiązanie wzmocnionej współpracy w niektórych dziedzinach. Klauzule te faktycznie pozwalają na odstępstwa od procedury uruchomienia wzmocnionej współpracy. Dzięki tym klauzulom wzmocniona współpraca jest zaakceptowana w momencie, gdy połączy przynajmniej dziewięć krajów UE. Rada, Parlament i Komisja są jedynie informowane o woli państw uczestniczących o utworzeniu wzmocnionej współpracy. Klauzule te dotyczą czterech dziedzin: a) współpracy sądowej w sprawach karnych (art. 82 TFUE), b) ustanawiania wspólnych zasad dla niektórych przestępstw (art. 83 TFUE), c) utworzenia Prokuratury Europejskiej (art. 86 TFUE), d) współpracy policyjnej (art. 87 TFUE). Klauzule przyspieszenia dotyczące współpracy i przestępstw w sprawach karnych wynikają bezpośrednio z zastosowania klauzul hamulca istniejących w obu dziedzinach. W takim przypadku

zatrzymana zostaje procedura ustawodawcza, zaś kraje mogą skorzystać z klauzuli przyspieszenia oraz kontynuować i sfinalizować procedurę ustawodawczą między sobą w ramach wzmocnionej współpracy.

Odrębnie zwrócić należy uwagę na zmiany w Traktatach, zgodnie z art. 48 TUE, Traktaty mogą być zmieniane zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany. Mogą być też zmieniane zgodnie z uproszczonymi procedurami zmiany. W zwykłej procedurze zmiany, Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów. Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, którą zwołuje przewodniczący Rady w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w Traktatach. Jednakże Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich. Zmiany wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego Traktaty, został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

W uproszczonej procedurze zmiany, Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym, w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja ta, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach.

4. Proponowane kierunki reform systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej – koniec zasady jednomyślności?

Dotychczasowy kierunek zmian w prawie pierwotnym Unii Europejskiej zmierzał do ograniczania liczby obszarów, w których formalnie wymagana jest jednomyślność na rzecz głosowania większością kwalifikowaną. Wydaje się, że kręgi rządzące Unią Europejską chcą podtrzymać taki kierunek. Przykładem tego są rekomendacje zawarte w Raporcie Konferencji w sprawie przyszłości Europy z 9 maja 2022 r.⁴²¹, stwierdzono w nim, że „w celu zapewnienia zdolności UE do działania, przy jednoczesnym uwzględnieniu interesów wszystkich państw członkowskich i zagwarantowaniu obywatelom przejrzystego i zrozumiałego procesu podejmowania decyzji, niezbędna jest w szczególności ponowna ocena zasad podejmowania decyzji i głosowania w instytucjach UE, skupiając się na kwestii jednomyślności głosowania, co bardzo utrudnia osiągnięcie porozumienia, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego obliczania «wag» głosów, tak aby

⁴²¹ Raport Konferencji w sprawie przyszłości Europy z dnia 9 maja 2022 r., https://cor.europa.eu/en/Documents/CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf, dostęp: 30.08.2022 r.

chronić interesy małych krajów⁴²², po czym stwierdzono, że „[w]szystkie obecnie rozstrzygane jednomyślnie sprawy powinny być rozstrzygane większością kwalifikowaną. Jedynymi wyjątkami powinny być przyjęcie nowego członkostwa do UE oraz zmiany podstawowych zasad UE, o których mowa w art. 2 TUE i Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴²³. W innym miejscu podkreślono, że „[h]armonizacja i koordynacja polityki podatkowej w państwach członkowskich UE w celu zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania i unikania opodatkowania, unikania rajów podatkowych w UE oraz zwalczania *offshoringu* w Europie” wymaga zapewnienia, że decyzje w sprawach podatkowych będą podejmowane kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE⁴²⁴. Zwracano też uwagę, że alternatywą dla jednomyślności w głosowaniu, oprócz większości kwalifikowanej, jest również zmienna geometria (ang. *variable geometry*), klauzule *opt-out* oraz wzmocniona współpraca⁴²⁵, których rozwój prowadziłyby do powstania Unii wielu prędkości.

Podobnie w rezolucji PE z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów⁴²⁶ przedłożył Radzie, w ramach zwykłej procedury zmiany określonej w art. 48 TUE, między wnioski dotyczące zmiany traktatów:

„– zwiększenie zdolności Unii do działania przez reformę procedur głosowania, w tym umożliwienie Radzie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną zamiast jednomyślności w niektórych dziedzinach, takich jak przyjmowanie sankcji i tzw. klauzule pomostowe oraz w sytuacjach nadzwyczajnych;

– dostosowanie kompetencji przyznanych Unii w traktatach, zwłaszcza w zakresie zdrowia i transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, realizacji unii energetycznej w oparciu o efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii opracowanej zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami w sprawie łagodzenia

⁴²² *Ibidem*, s. 81.

⁴²³ *Ibidem*.

⁴²⁴ *Ibidem*, s. 60.

⁴²⁵ *Ibidem*, s. 67.

⁴²⁶ Rezolucja PE z dnia 9 czerwca 2022 w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_PL.html, dostęp: 30.08.2022 r.). Rezolucja została przyjęta 355 głosami za, przy 154 głosach przeciw i 48 wstrzymujących się.

zmiany klimatu, a także w zakresie obronności oraz unijnej polityki społecznej i gospodarczej, zapewnienie pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych oraz włączenie do Traktatów postępu społecznego z art. 9 TFUE powiązanego z protokołem w sprawie postępu społecznego; wspieranie wzmocnienia konkurencyjności i odporności gospodarki UE, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw oraz kontroli konkurencyjności, a także propagowanie przyszłościowych inwestycji ukierunkowanych na sprawiedliwą, ekologiczną i cyfrową transformację;

– zapewnienie Parlamentowi pełnych praw do współdecydowania w sprawie budżetu UE oraz prawo do inicjatywy ustawodawczej oraz zmieniania lub uchylania prawodawstwa;

– umocnienie procedury ochrony wartości, na których opiera się Unia oraz wyjaśnienie sposobu określania i konsekwencji naruszeń podstawowych wartości (art. 7 TUE i Karta praw podstawowych Unii Europejskiej)⁴²⁷.

Szczegółowo PE zaproponował następujące zmiany w traktatach:

- 1) art. 29 TUE: „Rada przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. W przypadku decyzji dotyczących zerwania lub ograniczenia, w części lub w całości, stosunków gospodarczych i finansowych z jednym państwem trzecim lub większą liczbą państw, Rada stanowi większością kwalifikowaną głosów. Państwa Członkowskie zapewniają zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii”;
- 2) art. 48 ust. 7 akapit czwarty TUE: „W celu przyjęcia tych decyzji Rada Europejska stanowi większością kwalifikowaną określoną w artykule 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów wchodzących w jego skład członków”⁴²⁸.

Należy odnotować, że idea ograniczenia zasady jednomyślności w procesie decyzyjnym w ramach Unii Europejskiej spotkała się z pozytywnym przyjęciem, ze strony Przewodniczącej KE Urszuli von der Leyen, która stwierdziła, że „zasada

⁴²⁷ *Ibidem.*

⁴²⁸ *Ibidem.*

jednomyślności w głosowaniach dotyczących niektórych kluczowych obszarów po prostu nie ma już sensu”. Opowiedziała się też za reformą Unii, w tym «w razie potrzeby» za zmianą traktatów. Również prezydent Francji Emmanuel Macron i premier Włoch Mario Draghi przekazali, że poprą zmiany traktatów zmierzające ku ograniczeniu stosowania zasady jednomyślności. Jeszcze bardziej zdecydowanie wypowiedział się Kanclerz Niemiec Olaf Scholtz, który w wywiadzie dla „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, stwierdził. „Nigdy więcej samolubnych blokad decyzji europejskich przez poszczególne państwa członkowskie. Koniec z tym, to szkodzi Europie jako całości”⁴²⁹. Z drugiej strony co najmniej 13 państw UE uznało, że zmiana traktatów byłaby przedwczesna (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia i Szwecja)⁴³⁰.

Tym niemniej wspomniana powyżej rezolucja PE z 9 czerwca bieżącego roku oznacza, że rozpoczną się formalne prace w tym kierunku, których na wczesnym etapie państwa niechętnie zmianom nie będą mogły zablokować, bowiem decyzja w sprawie rozpatrzenia proponowanych przez PE zmian podjęta będzie przez Radę Europejską, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością. Oznacza to, że najpewniej przewodniczący Rady Europejskiej zwoła konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji, który wypracuje swoje propozycje w drodze konsensusu co pozwala przyjąć, że będą one albo istotnie skromniejsze niż zamierzone, albo – co ze względów politycznych jest mniej prawdopodobne – w wyniku konsekwentnego sprzeciwu co najmniej jednego państwa, utkwią w martwym punkcie. Jeżeli jednak konsensus zostanie osiągnięty to rozpocznie się dalszy etap prac nad zmianami

⁴²⁹ Niebezpieczne tezy Scholza w „FAZ”! Tak kanclerz Niemiec chce zmienić Unię. „Po prostu nie stać nas już na krajowe weta”, „wPolityce” 18.07.2022 r., (<https://wpolityce.pl/swiat/607137-niebezpieczne-tezy-scholza-w-faz-kanclerz-chce-zmian-w-ue>, dostęp: 30.08.2022 r.).

⁴³⁰ M. Gąsiorowski, *Wraca idea Europy kilku prędkości. Padły poważne deklaracje*, „money.pl” 15.05.2022, (<https://www.money.pl/gospodarka/wraca-idea-europy-kilku-predkosci-padly-powazne-deklaracje-6768845353802656a.html>, dostęp: 30.08.2022 r.).

w Traktatach, w którym mimo obowiązywania zasady jednomyślności oraz wymogu ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie wiemy, że najsilniejsze kraje UE będą się uciekać do nacisków różnymi sposobami by sfinalizować te zmiany, w tym w razie potrzeby powtarzając referendum w kraju „drugiej kategorii”.

Ostatecznie należy zauważyć, że obszar materii, w których Państwo Członkowskie posiada prawo weta istotnie wpływa na poszanowanie równości poszczególnych państw członkowskich, z czym organy i instytucje UE, jak dowodzi praktyka, mają poważny problem. Uwzględniając istniejącą tendencję do pozatraktatowego rozszerzania kompetencji UE na obszary nimi nie objęte, każde rozszerzenie zakresu spraw, w których decyzje byłyby podejmowane większością kwalifikowaną należy uznać za niepożądane. Bowiern mające miejsce wraz z każdą zmianą traktatu rozszerzanie zakresu głosowania większością kwalifikowaną istotnie wpływa na zdolność państwa członkowskiego do zablokowania niekorzystnej dla siebie decyzji poprzez zmianę możliwości jej zawetowania, czy też samej groźby jego użycia, na potrzebę poszukiwania mniejszości blokującej, a więc uzyskania minimalnej liczby głosów koniecznych do odrzucenia decyzji, w przypadku, gdy jest ona podejmowana kwalifikowaną większością głosów. Owszem zwykle – nawet przy decyzjach podejmowanych większością kwalifikowaną – już sama możliwość powstania koalicji posiadającej zdolność do zablokowania podjęcia decyzji, zmuszała do poszukiwania kompromisu. Uwzględniając jednak rosnącą polaryzację w ramach Unii Europejskiej, związaną z polityczną emancypacją, czy może lepiej to ujmując, jej próbami ze strony nowych państw członkowskich, nie musi tak zawsze być. Oprócz tego UE obecnie zaczęła korzystać lub została wyposażona w narzędzia odwetowe wobec państw niepokornych (procedura ochrony praworządności z art. 7 TUE, rozporządzenie o warunkowości) co zdecydowanie może zmniejszać chęć do osiągnięcia kompromisu, który był przynajmniej formalnie do niedawna podstawą procesów integracyjnych w UE.

Stąd też obrona obszarów, w których decyzje podejmowane są jednomyślnie jest niezwykle ważna, po pierwsze daje możliwość ostatecznego odrzucenia propozycji niezgodnej z interesem danego państwa, po drugie, może umacniać

przyszłą pozycję negocjacyjną takiego państwa, skłaniając innych graczy unijnych do istotnych ustępstw by odblokować proces decyzyjny. Oprócz tego należy zauważyć, że obecnie obowiązujące rozwiązania pozwalają w wielu przypadkach na odstępianie od zasady jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną – do czego należy podchodzić z wyjątkową ostrożnością – bowiem ich znaczenie ma nie tylko liczba obszarów kompetencji Unii, w której decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną, ale również częstość stosowania tej formy głosowania w praktyce w bieżących pracach Rady, w wyniku odstępiania od głosowania jednomyślnego. Nie powinno się zgadzać na podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w miejsce jednomyślności w tych obszarach, w których w interesie Polski jest zachowanie możliwie szerokiej swobody decyzyjnej lub po prostu obrona *status quo*. W mojej ocenie trudno znaleźć obszary, w których w rzeczywistym interesie Polski byłoby wyrażanie zgodny na odstępowanie od zasady głosowania jednomyślnego. Należy zauważyć, że w przy głosowaniu z wykorzystaniem większości kwalifikowanej istnieje niebezpieczeństwo podkupienia przez duże państwa, mniejszych krajów lub stosowanie wobec nich gróźb.

Jednoznacznym jest więc w mojej ocenie, że dotychczasowa ewolucja Unii Europejskiej pokazuje postępującą w niej erozję zasady jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej, a w praktyce coraz bardziej jawnego dyktatu już nie tylko niektórych dużych państw UE, ale jej organów i instytucji. Erozja ta była dokonywana wraz z każdym nowym traktatem, które konsekwentnie ograniczyły liczbę obszarów podlegających głosowaniu w trybie jednomyślności, jak też przez rozbudowywanie narzędzi umożliwiających odstępianie od niej w wielu obszarach, w których została ona zachowana, co też należy traktować jako pewne przygotowanie pod usunięcie jednomyślności w tych obszarach przy okazji kolejnej zmiany w Traktatach, być może pod szantażem wobec opornych państw członkowskich powstania „Unii wielu prędkości”. Stąd też, by temu zapobiec, nie można wyrażać zgody na odstępstwa od zasady jednomyślności tam, gdzie jest ona przewidziana obecnie oraz jednoznacznie sprzeciwiać się wszelkim próbom jej ograniczenia w przyszłości.

5. Podsumowanie

Dotychczasowy kierunek zmian w prawie pierwotnym Unii Europejskiej zmierzał do ograniczania liczby obszarów, w których formalnie wymagana jest jednomyślność na rzecz głosowania większością kwalifikowaną. Wydaje się, że kręgi rządzące Unią Europejską chcą podtrzymać takie kierunki, przykładem tego są rekomendacje zawarte w Raporcie Konferencji w sprawie przyszłości Europy z 9 maja 2022 r, oraz rezolucja PE z 9 czerwca 2022 r., w której opowiedziano się za umożliwieniem Radzie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną zamiast jednomyślności w niektórych dziedzinach, takich jak przyjmowanie sankcji i tzw. klauzule pomostowe oraz w sytuacjach nadzwyczajnych.

Traktat Lizboński usunął wymóg głosowania jednomyślnego łącznie w dwudziestu trzech dziedzinach, w których uprzednio obowiązywała jednomyślność oraz dodał dwadzieścia jeden dziedzin, w których na mocy Traktatu z Lizbony ustanowiona zostaje nowa podstawa prawna dla podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Są to dziedziny zupełnie lub częściowo nowe, w których wprowadzono wraz z ich włączeniem do traktatów procedurę podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Ograniczono więc istotnie, w porównaniu z Traktatem Nicejskim, stosowanie zasady jednomyślności. Obszary, w których zachowano jednomyślność, zostały wyczerpująco określone w traktatach. Jednocześnie w Traktacie Lizbońskim przewidziano trzy rodzaje klauzul, które mogą istotnie zmniejszyć przedstawiony powyżej tryb podejmowania decyzji w tym ograniczyć w praktyce stosowanie głosowania jednomyślnego, są to klauzule: pomostowe, „hamulca bezpieczeństwa” oraz przyspieszenia. Tego typu narzędzia należy traktować jako pewne przygotowanie pod usunięcie jednomyślności w obszarach, w których możliwe jest zastosowanie klauzul pomostowych przy kolejnej zmianie traktatów, być może pod szantażem wobec opornych państw członkowskich powstania „Unii wielu prędkości”. Stąd też by temu zapobiec nie można wyrażać zgody na odstępstwa od zasady jednomyślności tam, gdzie jest ona przewidziana obecnie.

Obszar materii, w których Państwo Członkowskie posiada prawo weta istotnie wpływa na poszanowanie równości

poszczególnych państw członkowskich, z czym organy i instytucje UE, jak dowodzi praktyka mają poważny problem. Uwzględniając istniejącą tendencję do pozatraktatowego rozszerzania kompetencji UE na obszary nimi nie objęte, każde rozszerzenie zakresu spraw, w których decyzje byłyby podejmowane większością kwalifikowaną należy uznać za niepożądane. Powoduje to bowiem istotne zmniejszenie zdolności państwa członkowskiego do zablokowania niekorzystnej dla siebie decyzji poprzez zmianę możliwości jej zawetowania, czy też samej groźby jego użycia, na potrzebę poszukiwania mniejszości blokującej, a więc uzyskania minimalnej liczby głosów koniecznych do odrzucenia decyzji, w przypadku, gdy jest ona podejmowana kwalifikowaną większością głosów. Owszem zwykle – nawet przy decyzjach podejmowanych większością kwalifikowaną – już sama możliwość powstania koalicji posiadającej zdolność do zablokowania podjęcia decyzji, zmuszała do poszukiwania kompromisu. Uwzględniając jednak rosnącą polaryzację w ramach Unii Europejskiej, związaną z polityczną emancypacją, czy może lepiej to ujmując jej próbami ze strony nowych państw członkowskich nie musi być tak zawsze. Oprócz tego UE obecnie zaczęła korzystać lub została wyposażona w narzędzia odwetowe wobec państw niepokornych (procedura ochrony praworządności z art. 7 TUE, rozporządzenie o warunkowości) co zdecydowanie może zmniejszać chęć do osiągnięcia kompromisu, który był przynajmniej formalnie do niedawna podstawą procesów integracyjnych w UE

Mladen Karadzovski⁴³¹

Wpływ agencji i organów administracyjnych Unii Europejskiej na proces federalizacji Unii: rzeczywistość czy fikcja?

Wprowadzenie

Struktura instytucjonalno-administracyjna w każdym państwie, organizacji czy jednostce *sui generis* stanowi jedną z głównych kariatyd nie tylko pod względem jej właściwości, lecz także funkcjonalności, skuteczności, wydajności i efektywności.

Unia Europejska, pomimo swojej specyfiki, złożoności i ekskluzywności, nadal kieruje się „algorytmem oddziaływania instytucjonalno-administracyjnego”. Instytucje, organy, urzędy, agencje i wszystkie inne segmenty administracyjno-organizacyjne w Unii Europejskiej mają określony wpływ na politykę, gospodarkę, bezpieczeństwo, życie kulturalne i ogólne warunki życia społecznego Europejskiej Wspólnoty Państw i Narodów.

Idee i tendencje federalistyczne w Unii Europejskiej istnieją od dawna i w szerokim zakresie przejawiają się na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej oraz w obszarze bezpieczeństwa. W niniejszym opracowaniu uwzględniona zostanie inna forma ukrytej manifestacji idei „federalizacji Unii Europejskiej”, jaką jest „tzw. federalizacja instytucjonalno-administracyjna”. Choć nie można z całą pewnością stwierdzić poziomu i intensywności tego typu „federalizacji”, można jednak odnotować kluczowe sposoby, za pomocą których jest realizowana.

Za pomocą odpowiednich narzędzi metodologicznych zbadane zostaną główne tezy i idee, tj. poprzez wykorzystanie przede wszystkim opisowej, porównawczej, indukcyjnej oraz dedukcyjnej metody analizy treści dokumentów, a także określonych

⁴³¹ ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1942-1804>, Full Professor, Faculty of Law, University of „St. Kliment Ohridski” – Bitola, North Macedonia, E-mail: mladen.karadzovski@uklo.edu.mk

technik badawczych zostanie udzielona odpowiedź na kluczowe pytanie: czy agencje i organy administracyjne Unii Europejskiej mają wpływ na proces jej federalizacji? Jeśli tak, to jaki jest kształt i gradient tego wpływu i jak się on objawia.

Mamy nadzieję, że wnioski, jakie wynikną z przeprowadzonych w opracowaniu analiz, przyczynią się do podniesienia świadomości korzyści płynących z „federalizacji Unii Europejskiej”, widzianej przez pryzmat oddziaływania instytucjonalno-administracyjnego.

1. Agencje i organy administracyjne w Unii Europejskiej

Agencje Unii Europejskiej są organami publicznymi utworzonymi zgodnie z prawem europejskim i posiadają własną podmiotowość prawną. W przeciwieństwie do instytucji UE (Rady, Parlamentu, Komisji itp.), które zostały utworzone na mocy traktatów, agencje są powoływane do życia na mocy prawa wtórnego w celu wykonania zadania o charakterze technicznym, naukowym lub działania zarządczego, określonego w odpowiedniej ustawie⁴³².

Oczywiście fakt ten nie umniejsza znaczenia agencji i innych organów administracyjnych Unii Europejskiej, ale podkreśla ich subsydiarną i operacyjną rolę we wdrażaniu *acquis communautaire*. To znaczy, pełniąc funkcję „przedłużonego ramienia” instytucji centralnych, te segmenty organizacyjne w Unii Europejskiej przyczyniają się do jej większej funkcjonalności, wydajności i skuteczności.

Agencje UE są istotnymi elementami struktury instytucjonalnej UE. Wykonują wielorakie zadania, od dostarczania informacji po podejmowanie decyzji w różnych dziedzinach polityki, takich jak: żywność i bezpieczeństwo przestrzeni powietrznej, medycyna, środowisko, telekomunikacja, zapobieganie chorobom, kontrola granic, znaki towarowe i bankowość. Są one częścią procesu decentralizacji funkcjonalnej w ramach władzy wykonawczej Unii Europejskiej i w dużym stopniu opierają się na sieciach utworzonych wewnątrz i na zewnątrz ich formalnej

⁴³² *Agencies and Decentralised Bodies of the European Union*, Information Guide, European Sources Online, Cardiff University, 2013, s. 2.

struktury instytucjonalnej, tj. z udziałem władz krajowych, ekspertów i/lub zainteresowanych stron⁴³³.

Heterogeniczność zadań i obowiązków agencji w Unii Europejskiej widziana z perspektywy horyzontalnej, to główne argumenty przemawiające za zwiększeniem ich ilości w ostatnim okresie, to znaczy potrzeba rozproszenia obciążeń administracyjnych, ale także odpowiedzialności administracyjnej, doprowadziła do powstania znacznie bardziej rozgałęzionej sieci urzędowej agencji i innych organów o zbliżonym charakterze.

Trend „agencyfikacji”, polegający na tworzeniu nowych podmiotów (agencji) w sektorze publicznym lub przyznanie istniejącym agencjom większej autonomii w wykonywaniu określonych zadań jest starym zjawiskiem w demokratycznie sprofilowanych państwach Europy⁴³⁴. Delegowanie zadań i odpowiedzialności z instytucji centralnych na regionalne i lokalne (poprzez tworzenie jednostek regionalnych lub oddziałów) jest jedną z form zmniejszania obciążeń administracyjnych instytucji głównych i zwiększania efektywności świadczenia usług publicznych.

„Agencyjna gorączka” na szczuble Unii Europejskiej to nowsza sprawa. Dzisiaj „agencyfikacja” jest charakterystyczna dla władzy wykonawczej UE w ramach systemu zintegrowanej administracji i charakteryzuje się intensywną współpracą różnych szczebli wykonawczych⁴³⁵.

Sam wieloszczeblowy układ jednostek administracji publicznej w ramach Unii Europejskiej narzuca konieczność ich współdziałania, podziału odpowiedzialności i zadań, wspólnego systemu zarządzania w układzie horyzontalnym, a to wszystko oznacza wzrost liczby agencji i innych organów w samej strukturze administracyjnej UE.

W ostatnich dziesięcioleciach liczba i znaczenie tak zwanych agencji zdecentralizowanych zwielokrotniły się i zyskały one na wartości. Agencje te można ogólnie zdefiniować jako podmioty

⁴³³ E. Vos, *European agencies and the composite EU executive*, [w:] M. Everson, C. Monda i E. Vos (red.), *European agencies in between Institutions and Member States* (Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2014), s. 11-47.

⁴³⁴ M. Egeberg, J. Trondal, *Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*, TARN working paper no 1/2016, 2016, s. 1.

⁴³⁵ D. Curtin, *Executive Power of the European Union. Law, Practices and the Living Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

podlegające europejskiemu prawu publicznemu, które są instytucjonalnie odrębne od instytucji UE, posiadają własną osobowość prawną i pewien stopień autonomii administracyjnej i finansowej oraz mają jasno określone zadania⁴³⁶.

Obecny całkowity budżet tych agencji wynosi ponad dwa miliardy euro rocznie i zatrudniają one ponad 9000 pracowników. Pomagają we wdrażaniu prawa i polityki UE, pełnią centralne funkcje w koordynacji organów krajowych, zapewniają doradztwo naukowe zarówno w zakresie tworzenia, jak i wdrażania prawodawstwa, gromadzą informacje i świadczą określone usługi⁴³⁷.

Agencje mogą przyjmować akty prawnie wiążące i niewiążące. Coraz częściej działają w sytuacjach pilnych i wcześniej nieuregulowanych, ale także aktywnie przyczyniają się do ustalania pewnych standardów w granicach Unii Europejskiej, a nawet poza nią⁴³⁸. Ich wielofunkcyjność i struktura organizacyjna oraz odpowiednie zasoby kadrowe zrewidowały potrzebę ich ilościowego i jakościowego wzrostu.

Niektórzy uczeni wyjaśniali popularność agencji UE w kategoriach tego, co politolodzy nazywają „podejściem racjonalnego wyboru”, a dokładniej „podejściem głównego agenta”. Idąc za modelem amerykańskim, chodzi o to, że regulacje sektorowe często wymagają znacznego stopnia złożoności technicznej, którym nie może i nie powinna się zajmować organizacja kierowana przez polityków⁴³⁹.

W zamian za to agencje mogą zajmować się złożonymi zagadnieniami technicznymi i naukowymi, zapewniając fachową wiedzę i kompetencje. Utworzenie agencji w ramach Unii Europejskiej dało zatem Komisji Europejskiej więcej miejsca na skoncentrowanie się na jej podstawowych zadaniach

⁴³⁶ E. Vos, *EEU Agencies, Common Approach and Parliamentary Scrutiny European Implementation Assessment*, STUDY EPRS European Parliamentary Research Service Editor: Ron Korver Ex-Post Evaluation Unit PE 627.131 – November 2018 EN, 2018, s. 17.

⁴³⁷ TARN Policy Brief, no. 1/2018, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3105894, 2018, s. 46.

⁴³⁸ H.C.H. Hofmann, *European regulatory Union? The role of agencies and standards*, [w:] P. Koutrakos i J. Snell (red.), *Research handbook on the EU's internal market*. Cheltenham: Edward Elgar publishing, 2017, s. 460-479.

⁴³⁹ G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, *West European Politics* 17, no. 3, 1994, s. 77-101.

i priorytetach politycznych, tj. podstawowych i zasadniczych obowiązkach, a z drugiej strony agencjom powierzono bardziej szczegółowe zadania techniczne, administracyjne i operacyjne.

Agencje wprowadzają coraz bardziej elastyczne możliwości administracyjne, skuteczność i ułatwienia, koordynację i wzmocnienie współpracy między obywatelami. Utworzenie agencji było odpowiedzią na potrzebę większej jednolitości w realizacji polityki UE, gdzie model harmonizacji wydaje się mniej atrakcyjny w stosunku do unijnego systemu zdecentralizowanego wdrażania⁴⁴⁰. Oczywiście, dobrze jest tu apostrofować zasadę subsydiarności, czyli założenie, że zobowiązania najlepiej wypełniać na najniższym poziomie, co w pełni odpowiada procesom decentralizacji instytucjonalnej.

Powstanie i działanie agencji w ramach struktury instytucjonalnej UE dobrze wpisuje się w akademickie myślenie o naturze władzy wykonawczej w Unii Europejskiej. Agencje wspólnotowe jako bufor między państwami członkowskimi są częścią władzy wykonawczej UE i wzmacniają jej złożony charakter. Agencje UE w dużym stopniu polegają na sieciach, zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz ich formalnej struktury instytucjonalnej, z władzami krajowymi, ekspertami i/lub zainteresowanymi stronami.

Wspólne Podejście to niewiążący dokument przyjęty przez Parlament Europejski, Radę i Komisję⁴⁴¹. Ma ono na celu przyjęcie szerszej wizji agencji UE niż stosowane wcześniej podejście fragmentaryczne oraz podkreślenie spójności, skuteczności, odpowiedzialności i przejrzystości tych agencji, a także poprawę ich wyników. *Wspólne Podejście* zajmuje się tworzeniem i instytucjonalną pozycją agencji, strukturą zarządczą nad agencjami, sprawami operacyjnymi, a dokładniej wsparciem administracyjnym agencji, ochroną danych, stosunkami międzynarodowymi i działaniami związanymi z komunikacją, programami pracy agencji, polityką kadrową, a także źródłami finansowania i zarządzaniem budżetem, relacjami między agencjami i innymi instytucjami UE oraz współpracą z zainteresowanymi stronami. Chociaż *Wspólne Podejście* z pewnością pomogło ustrukturyzować i przyjrzeć się

⁴⁴⁰ R. Dehousse, *Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies*, *Journal of European Public Policy* 4, no. 2, 1997, s. 246-261.

⁴⁴¹ Zobacz więcej na https://european-union.europa.eu/system/files/2022_06/joint_statement_on_decentralised_agencies_en.pdf

dokładniej agencjom UE w krajobrazie instytucjonalnym wspólnoty europejskiej, analiza rozporządzeń założycielskich przyjętych po zatwierdzeniu *Wspólnego Podejścia* ujawnia, że obecnie nie zawsze jest ono stosowane w praktyce.

Przyczyn niekonsekwentnego stosowania *Wspólnego Podejścia* należy szukać w niespójności stanowisk i działań na poziomie strategicznym i operacyjnym, ale także w zastrzeżeniach „instytucji głównych” co do gotowości i zdolności „instytucji podrzędnych” do pełnego i odpowiedniego wdrożenia *acquis communautaire*.

Agencje UE można podzielić na kategorie według taksonomii funkcjonalnej, numerycznej i prawnej. Z funkcjonalnego punktu widzenia zdecentralizowane agencje UE można sklasyfikować według pięciu głównych zadań przypisanych agencjom: (1) wiedza fachowa, (2) informacja i współpraca, (3) świadczenie usług (rejestracja i certyfikacja), (4) ułatwianie i wsparcie, (5) nadzór, inspekcja i egzekwowanie. Z ilościowego punktu widzenia agencje są zróżnicowane i znacznie się różniące pod względem wielkości (w zakresie personelu, a co za tym idzie, budżetu). Z prawnego punktu widzenia agencje mogą się różnić w zależności od podstawy prawnej, charakteru swoich uprawnień, instrumentów, które mogą stosować oraz autonomii w podejmowaniu decyzji.

Obecnie nie ma ogólnej podstawy prawnej do tworzenia agencji UE. Aktualnie przeważa pogląd w literaturze prawniczej i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, że agencje UE mogą być tworzone na podstawie odpowiedniego artykułu Traktatu stanowiącego podstawę prawną w określonym obszarze polityki.

Większość agencji ma własny budżet. Mogą być w całości finansowane przez Unię Europejską, samofinansujące się lub częściowo wspierane, czyli dotowane przez Unię. Nie oznacza to automatycznie, że agencje te mają inny status i rolę, to znaczy tryb finansowania nie wpływa na wykonywanie ich codziennych zadań i działań.

Morten Egeberg i Jarle Trondal podsumowali istniejącą literaturę na temat „agencyzacji” władzy wykonawczej UE w trzech szerokich obszarach pojęciowych: międzyrządowym, transnarodowym i ponadnarodowym. Obszar międzyrządowy zakłada, że agencje UE są tworzone w celu implementacji lub

monitorowania wdrażania polityki uzgodnionej przez państwa członkowskie. Zakres transnarodowy zakłada, że agencje UE są „luźno powiązane” z instytucjami krajowymi i unijnymi oraz postrzega agencje jako sieci regulacyjne. W ujęciu ponadnarodowym agencje UE postrzegane są jako integralne elementy administracji Unii Europejskiej, a w szczególności Komisji. Według Egeberga i Trondala obszary te podkreślają „nakładającą się, komplementarną, współistniejącą i trwałą dynamikę” zarządzania w agencjach UE oraz między nimi i te trzy formy prawdopodobnie współistnieją, a różne ich elementy mogą zmieniać się w czasie i w stosunku do każdej konkretnej agencji. W rzeczywistości stwierdzają, że badania nad agencjami UE znajdują odzwierciedlenie we wszystkich trzech obszarach⁴⁴².

Teoretycznie w ramach tych trzech ram pojęciowych może istnieć wiele międzyobrazów i między modeli, to znaczy każda z agencji może w mniejszym lub większym stopniu stworzyć własny model „agencyfikacji”, który jest zbliżony do jednego z wcześniej wspomnianych głównych wizerunków.

Traktat Lizboński formalnie uznał agencyjność władzy wykonawczej UE, wprowadzając agencje UE do umów. Agencje są więc zrównane znaczeniowo z instytucjami UE w różnych postanowieniach traktatowych, związanych między innymi z bezpieczeństwem wewnętrznym, skargami na przypadki nadużyć kierowanymi do Rzecznika Praw Obywatelskich (Rzecznika), audytami, oszustwami i sprawami obywatelskimi. Ponadto od agencji wymaga się posiadania otwartej, wydajnej i niezależnej administracji. Co ważne, Traktat sformalizował jurysdykcję Trybunału nad aktami agencyjnymi. W ten sposób Trybunał może kontrolować zgodność z prawem czynności agencji zmierzających do wywołania skutków prawnych w stosunku do osób trzecich lub zaniechania działań, a także dokonywać wykładni legalności czynności agencji w orzeczeniach prejudycjalnych. Należy jednak zauważyć, że autorzy Traktatu Lizbońskiego zaniedbali agencje w przepisach, w których można by się ich spodziewać; ustanowiony w Traktacie system delegowania nie uwzględnia w swoich paragrafach umiejscowienia agencji jako organów, którym można powierzyć uprawnienia.

⁴⁴² M. Egeberg, J. Trondal, *Agencification of the European Union administration: Connecting the dots*, TARN working paper no 1, 2016, s. 2-3.

Dzięki pragmatycznemu podejściu Trybunał usuwa lukę ustawową w stanowieniu przepisów wykonawczych w UE i uznaje agencje za podmioty posiadające uprawnienia wykonawcze.

Tu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej po raz kolejny potwierdza rolę głównego protagonisty integracji europejskiej, ponadnarodowości, a w tym konkretnym przypadku „subtelnej federalizacji instytucjonalnej”.

Agencje UE są wyraźnie zaprojektowane tak, aby były zależne od różnych instytucji, głównie Komisji Europejskiej i działały w ramach sieci, które w dużym stopniu polegają na swoich krajowych odpowiednikach. Pokazuje to delikatną naturę relacji agencji UE z instytucjami UE i państwami członkowskimi. Stąd hybrydowy charakter agencji UE wyraża się zarówno w ich strukturze organizacyjnej, jak również w ich wielorakich zadaniach. Relacje agencji UE z instytucjami UE i państwami członkowskimi charakteryzują się niezależnością i kontrolą. *Wspólne Podejście* przewiduje, że w zarządach agencji zasiadają przedstawiciele państw członkowskich. Praktyka prawna jest zgodna z tym przepisem. Reprezentacja państw członkowskich w zarządach agencji jest zgodna z pojęciowym rozumieniem władzy wykonawczej UE jako zintegrowanej administracji i jest wyrazem złożonego lub dzielonego charakteru władzy wykonawczej UE. Niezależność agencji od wpływów politycznych i narodowych jest jednak kwestią niezwykle delikatną. Materia ta ma szczególne znaczenie w odniesieniu do agencji nadzorczych w sektorze finansowym. W związku z tym przepisy prawa kładą duży nacisk na niezależność członków ich rad nadzorczych, zarządów, prezesów i dyrektorów wykonawczych. Dlatego *Wspólne Podejście* nie jest właściwe dla owych agencji nadzoru finansowego.

Biorąc pod uwagę fakt, że istnieje potrzeba większej spójności i konsekwencji, wskazane jest ustanowienie ogólnych przepisów i procedur, przy jednoczesnym uznaniu heterogeniczności agencji UE, np. powołanie przepisów mających zastosowanie do grup lub klastrów agencji. Można to osiągnąć dzięki porozumieniu międzyinstytucjonalnemu. W związku z tym pozycja agencji UE w strukturze instytucjonalnej UE w połączeniu z odpowiednimi mechanizmami rozliczalności musi być dokładnie przeanalizowana⁴⁴³.

⁴⁴³ E. Vos, *European agencies and the composite EU executive*, [w:] M. Everson, C. Monda i E. Vos (red.), *European agencies in between Institutions and Member States* Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2014, s. 11-46.

Istnieje szereg ogólnych celów, które leżą u podstaw pracy agencji jako całości, wprowadzają one pewien stopień decentralizacji i rozproszenia działań Wspólnoty: nadawanie większego znaczenia powierzonym im zadaniom, odpowiadanie na potrzebę rozwoju wiedzy naukowej lub technicznej w określonych, dobrze zdefiniowanych obszarach; mają one za zadanie integrować różne grupy interesu, a tym samym ułatwiać dialog na szczeblu europejskim lub międzynarodowym.

Potencjalne korzyści wynikające z wyznaczenia „agencji” do wykonywania niektórych zadań administracyjnych związanych z polityką i działaniami wspólnotowymi zostały zawarte w dokumencie *The Development of Agencies at EU i National Levels: Conceptual Analysis i Proposals for Reform*⁴⁴⁴:

Po pierwsze, odciążą one inne instytucje, pozwalając im skoncentrować się na swoich podstawowych funkcjach strategicznych.

Po drugie, oddzieliłyby rozwiązywanie kwestii technicznych od nacisków politycznych, zapewniając w ten sposób spójność polityki.

Po trzecie, obowiązek rozwiązywania problemów technicznych byłby pozostawiony specjalistom, co przyczyniłoby się do zmniejszenia asymetrii informacyjnej pomiędzy operatorami a administracją.

Po czwarte, agencje obniżyłyby koszty transakcyjne i zapewniłyby neutralność wobec interesów narodowych. Wreszcie doprecyzowanie kompetencji, wynikających z utworzenia agencji (polityczne i strategiczne powinności Komisji – zadania techniczne agencji) przyczyniłoby się do lepszego zrozumienia WE przez jej obywateli.

We wstępie do komunikatu „Agencje europejskie – dalsze działania” (COM(2008)135)⁴⁴⁵, opublikowanego dnia 11 marca 2008 r., Komisja Europejska stwierdziła, że:

„W ostatnich latach wykorzystywanie agencji do wykonywania kluczowych zadań stało się stałym elementem sposobu działania Unii Europejskiej. Mają one na celu wpisanie się w krajobraz instytucjonalny Unii, a większość państw członkowskich

⁴⁴⁴ D. Geradin, N. Petit, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, Yearbook of European Law, 23(1): 2004, s. 137-197.

⁴⁴⁵ Commission of the European Communities, 2008. Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, *European agencies – The way forward*, SEC(2008) 323, Brussels, 2008.

obrała tę samą ścieżkę wykorzystywania agencji, aby wprowadzić inne podejście do precyzyjnie określonych zadań”.

Istnieją różne powody zwiększonego korzystania z agencji. Pomagają one Komisji skoncentrować się na podstawowych zadaniach, umożliwiając przekazanie niektórych funkcji operacyjnych podmiotom zewnętrznym. Wspierają proces decyzyjny, łącząc wiedzę techniczną lub specjalistyczną dostępną na poziomie europejskim i krajowym. Również rozmieszczenie agencji poza Brukselą i Luksemburgiem przyczynia się do widoczności Unii, to znaczy do bardziej równomiernego rozmieszczenia geograficznego „władzy instytucjonalnej Unii Europejskiej”.

2. Instytucjonalno-administracyjna federalizacja Unii Europejskiej?

Unię Europejską można opisać jako wielopoziomowy system sprawowania rządów, w którym suwerenne prawa są dzielone i rozdysponowywane pomiędzy instytucje ponadnarodowe, krajowe i niższe. Mozaika instytucjonalna Unii Europejskiej sukcesywnie wzbogacała się w ostatnich latach i dziesięcioleciach, stąd pośrednio, choć w całkowicie ograniczonym znaczeniu, obserwuje się pewną instytucjonalno-administracyjną tendencję do federalizacji.

Ogólnie rzecz biorąc, federalizm odnosi się do przestrzennego lub terytorialnego podziału władzy między dwoma (lub większą liczbą) szczeblami władzy w danym systemie politycznym. Oba poziomy powinny posiadać pewne autonomiczne uprawnienia decyzyjne, które mogą wykonywać niezależnie od siebie. Oznacza to wykluczenie jakiegokolwiek formy ingerencji w wyłączną kompetencję każdej z jednostek federalnych. Krótko mówiąc, system federalny charakteryzuje się tym, że suwerenność jest podzielona między różne szczeble władzy, a nie tylko na jednym poziomie, co pozwala uniknąć koncentracji władzy, która czasami może prowadzić do autokracji i praktykowania niedemokratycznych metod rządzenia, co z pewnością nie jest i nie powinno być charakterystyczne dla Unii Europejskiej.

Podczas gdy dyskusje na temat europejskiego federalizmu często implikują, a nawet opowiadają się za przekształceniem UE w państwo federalne, federalizm jako zasada organizowania władzy politycznej i rządów nie musi być powiązany

z państwowością⁴⁴⁶. To, co podkreśla Elazar, odnosi się do życzliwości, czyli chęci politycznego zjednoczenia wszystkich zaangażowanych aktorów, znacznie bardziej niż do formy formalno-prawnej organizacji podmiotu prawnego.

Powszechnie uważa się, że Unia Europejska przekształciła się bardziej w organizację międzynarodową lub konfederację państw, nie stając się jednak jednostką federalną. Niewielu oczekuje, że UE rozwinie się w pełnoprawną federację w sensie państwa federalnego. Ale federalizm analizuje szeroki zakres porozumień federalnych między konfederacją a federacją jako dwoma przeciwległymi końcami „federalnego kontinuum”⁴⁴⁷. Chociaż były momenty w politycznej historii Unii Europejskiej (to znaczy podczas przygotowywania Konstytucji Europejskiej), które wskazywały na federację europejską lub coś podobnego, jednak niedojrzałość idei federacji politycznej w Europie, objawiająca się francuskim i holenderskim „NIE” dla Europejskiej Konstytucji, została pokazana bardzo szybko.

Zdaniem Kosłowskiego, federalizm zapewnia lepszy sposób rozumienia stosunków politycznych, które nie są ani czysto wewnętrzne, ani czysto międzynarodowe, jak to zostało wypracowane przez większość teorii stosunków międzynarodowych, czy integrację europejską, i właśnie z tego powodu federalizm nie opiera się na ontologii państwowcentrycznej⁴⁴⁸.

Założyciele Wspólnoty Europejskiej nie przewidzieli prawdziwej struktury federalnej. Początkowo Wspólnota Europejska była tworzona i konceptualizowana przede wszystkim jako funkcjonalnie ograniczona organizacja integracji gospodarczej, nieoparta na sztywnych granicach terytorialnych ani na bezpośrednich relacjach między jej obywatelami, lecz na jej instytucjach⁴⁴⁹. Oznacza to, że intencją założycieli Unii Europejskiej była unia gospodarcza i zawodowa, a nie wspólnota polityczna, która miałaby odbierać państwom członkowskim część suwerenności.

⁴⁴⁶ D. Elazar, *Contrasting Unitary and Federal Systems*, International Political Science Review, London: Sage 1997.

⁴⁴⁷ Zobacz więcej [w:] M. Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge, 2000.

⁴⁴⁸ R. Kosłowski, *Understanding the European Union as a Federal Policy*, [w:] *The Social Construction of Europe*, edited by T. Christiansen, K. Jørgensen and A. Wiener. London: Sage, 2001, s. 32-49.

⁴⁴⁹ H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Mohr, 1972.

Instytucje europejskie zawsze jednak zawierały elementy federalne. Na przykład organ zarządczy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali nie był międzyrządowym organem wykonawczym, lecz posiadał autonomiczne uprawnienia i odpowiadał przed Wspólnym Zgromadzeniem EWWiS. Kiedy na mocy traktatów rzymskich przekształcił się w Komisję Europejską, nadal posiadał szerokie uprawnienia w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Podczas gdy kompetencje ponadnarodowe pozostały pod kontrolą (międzyrządowej) Rady Ministrów, *Jednolity Akt Europejski* uczynił standardową praktykę podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną i zwiększył uprawnienia Parlamentu Europejskiego (PE). Wraz z kolejnymi rewizjami Traktatu Unia Europejska uzyskała prawo do suwerenności w wielu obszarach polityki. Rozciągają się one od wyłącznej jurysdykcji nad Europejską Unią Gospodarczą i Walutową (UGW) dla uczestników z krajów UE, po daleko idące kompetencje regulacyjne w sektorach takich jak: przemysł, handel, transport, energia oraz ochrona środowiska i konsumentów. Co więcej, unijne regulacje w coraz większym stopniu przenikają nawet do rdzenia tradycyjnych zobowiązań państwowych – w tym bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach Układów z Schengen i Europolu, ale w mniejszym stopniu w politykę zagraniczną i obszary powiązane z bezpieczeństwem⁴⁵⁰.

W większości obszarów polityki, prawo wspólnotowe nie tylko ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, lecz także ma „bezpośredni skutek”, umożliwiając obywatelom podjęcie działań prawnych przeciwko własnym państwom w przypadku naruszenia praw przyznanych im przez prawo wspólnotowe. Dzięki umowom z Maastricht i Amsterdamu rynek wewnętrzny i unia gospodarczo-walutowa zostały osadzone w trójfilarowej strukturze Unii Europejskiej.

Federalizm był potężnym ideałem normatywnym, który motywował wielu założycieli ruchu europejskiego i większość wczesnych badaczy Unii Europejskiej. Co więcej, do lat 80. instytucje i procesy polityczne Wspólnot Europejskich rozwinęły silne analityczne podobieństwa z tymi istniejącymi federacjami, w związku z tym teorie federalizmu zyskały na znaczeniu nie

⁴⁵⁰ A.V. Bogdandy, *The Legal Sprawa for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System*, *Common Market Law Review*, Vol. 36, Issue 5, 1999, s. 887-910.

tylko jako ideał normatywny, który motywuje integrację europejską, lecz także jako pozytywne ramy teoretyczne zdolne do wyjaśnienia i przewidywania funkcjonowania UE jako systemu politycznego. W ten sposób przygotowany został podatny grunt dla teoretycznego i empirycznego połączenia elementów federalizmu i włączenia ich w ramy instytucjonalne ówczesnych Wspólnot Europejskich.

Termin federalizm podlega licznym nakładającym się na siebie definicjom, ale większość z tych sformułowań opiera się na trzech elementach, na które zwraca uwagę R. Daniel Kelemen, który opisał federalizm jako „układ instytucjonalny, w którym (a) władza publiczna jest podzielona między rządy stanowe i rząd centralny, (b) każdy poziom rządu ma pewne kwestie, w których podejmuje ostateczne decyzje oraz (c) federalny sąd najwyższy rozstrzyga spory dotyczące federalizmu⁴⁵¹.

W większości systemów federalnych struktura reprezentacji jest dwójaka, z interesami ludowymi lub funkcjonalnymi reprezentowanymi przez wybieraną bezpośrednio izbę niższą, podczas gdy jednostki terytorialne są zwykle reprezentowane w izbie wyższej, której członkowie mogą być wybierani bezpośrednio (jak w Senacie USA) lub mianowani przez rządy stanowe (jak w niemieckim Bundesracie). W obu przypadkach UE stanowi już system federalny z konstytucyjnie gwarantowanym rozdziałem władzy między szczeblem UE a państwami członkowskimi oraz dualnym systemem reprezentacji poprzez Parlament Europejski i Radę Ministrów – stąd literatura porównawcza federalizmu dostarcza przydatny zestaw narzędzi do teoretyzowania na temat działania UE⁴⁵².

Jednakże, choć analogia ta dostarcza solidnych teoretycznych założeń i podstaw funkcjonalnego federalizmu, to w rzeczywistości tym, co czyni rozróżnienie, jest poziom koncentracji władzy w poszczególnych instytucjach Unii Europejskiej, czyli zwierzchnictwo Rady Europejskiej i Rady Ministrów (Rada UE) w stosunku do Parlamentu Europejskiego.

⁴⁵¹ D.R. Kelemen, *The structure and dynamics of EU federalism*. Comp. Polit. Stud. 36:2003, s. 184-208.

⁴⁵² M.A. Pollack (red.), *Theorizing The European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?* Annu. Rev. Polit. Sci. 2005. 8:357-98 doi: 10.1146/annurev.polisci.8.082103.104858, Department of Political Science, Temple University, Philadelphia, Pennsylvania, 2005.

Być może najtrudniejszą kwestią w UE, podobnie jak w innych systemach federalnych, jest kwestia podziału uprawnień między federalnym i stanowym szczeblem władzy. Ekonomiczne modele federalizmu fiskalnego od dawna sugerowały, że funkcje stabilizacji makroekonomicznej i dystrybucji najlepiej wykonywać na poziomie federalnym, ponieważ funkcje te prawdopodobnie pozostaną niezapewnione lub niedostatecznie zapewnione, jeśli pozostawi się je poszczególnym krajom; i rzeczywiście, większość dojrzałych federacji odgrywa silną rolę fiskalną dla rządu, łagodząc asymetryczne wstrząsy między krajami i zapewniając redystrybucję funduszy z bogatszych do biedniejszych państw⁴⁵³.

Helen Wallace zwróciła uwagę, że wybór danego szczebla władzy – federalny/unijny kontra narodowy/państwowy – można rozpatrywać teoretycznie za pomocą metafory wahadła, gdzie wybór pola polityki różni się w zależności od wielu kontekstowych, funkcjonalnych, motywacyjnych i instytucjonalnych czynników⁴⁵⁴. Jeśli dodamy do tego odmienną sytuację w różnych obszarach funkcjonowania Unii Europejskiej, tj. z jednej strony w gospodarce i handlu, z drugiej w polityce zagranicznej, a z trzeciej w kwestiach bezpieczeństwa, dojdziemy do wniosku, że heterogeniczność UE w każdym znaczeniu tego słowa uniemożliwia konkretne i stanowcze określenie, i zdefiniowanie formy organizacji jej struktury, a także jej statusu.

Unia Europejska posiada niewątpliwie wiele elementów federalnych, które przejawiają się w różnych obszarach i w różnych politycznych sferach. Przeciwnie sam rozwój Unii Europejskiej i procesy integracji europejskiej opierają się na postulatach federalnych. Jednak mimo to, zdaniem Borzela, UE brakuje obecnie dwóch istotnych cech polityki federalnej.

Po pierwsze, państwa członkowskie UE pozostają „właścicielami” umów, w zakresie zachowania wyłączności w kompetencjach do zmiany lub modyfikacji traktatów założycielskich UE na zasadzie jednomyślności (a ratyfikacja krajowa jest obowiązkowa). Po drugie, UE nie ma rzeczywistej zdolności

⁴⁵³ T. Borzel, M. Hosli, *Brussels between Bern and Berlin. Comparative federalism meets the European Union*. Governance 16, 2003, s. 179-202.

⁴⁵⁴ H. Wallace, *The policy process: A moving pendulum*. [W:] Policy-Making in the European Union, red. H. Wallace, W. Wallace. New York: Oxford University Press, 2000, s. 39-64.

do demokratycznej kontroli: skład Komisji Europejskiej jako „władzy wykonawczej UE” nie jest określany przez obywateli Europy ani bezpośrednio, poprzez wybór przewodniczącego, ani pośrednio (np. Parlament Europejski)⁴⁵⁵.

Debata na temat instytucjonalnego charakteru i funkcjonalnej logiki Unii Europejskiej narasta. Chociaż może istnieć konsensus w definiowaniu UE jako państwa ponadnarodowego, która realizuje projekt demokracji postnarodowej, nadal istnieją różnice zdań co do tego, jak interpretować demokrację postnarodową. W ponadnarodowej UE „zbiorowość członków jako osobliwość, oprócz centralnego aparatu instytucjonalnego UE, stała się także przedmiotem międzypaństwowej interakcji strategicznej”⁴⁵⁶.

Instytucje narodowe i instytucje wspólnotowe raczej łączą niż wykluczają. Ale zrozumienie, w jaki sposób się łączą, jest nadal dyskusyjne. UE ma cechy wielopoziomowego systemu sprawowania rządów, czyli systemu zorganizowanego terytorialnie wokół wielu ośrodków władzy. Chociaż dystrybucja zasobów i uprawnień między nimi i dalej pozostaje niepewna, każdy może wykorzystać swoją pozycję do zgłoszenia weta w celu zachowania lub promowania własnych interesów i poglądów. Jednak postęp w kierunku ponadnarodowej lub pionowej federalizacji UE nie obejmuje w pełni struktury i logiki, które ukształtowały się w ramach UE. W rzeczywistości federalizacja pionowa jest połączona z poziomym podziałem kompetencji między instytucjami wspólnotowymi, co sprawia, że organizacja UE różni się pod względem analitycznym od organizacji systemu czysto federalnego⁴⁵⁷.

Federalizm od dawna zajmuje miejsce w historii integracji europejskiej, a miejsce to jest coraz bardziej jakościowo ulepszone, ponieważ proces integracji skutkowało niemal nieustannym rozszerzaniem portfela polityki UE i uprawnień instytucji na poziomie wspólnotowym. Słowo „federalny” może nie jest zbyt często używane przez polityków w UE, ale faktem jest, że

⁴⁵⁵ T. Borzel, *What Can Federalism Teach Us About the European Union?*, Royal Institute of International Affairs, London, 2003.

⁴⁵⁶ J.G. Ruggie, *Constructing the World Polity*. Essays on International Institutionalization. London: Routledge, 1998.

⁴⁵⁷ S. Fabbrini (red.), *Democracy and Federalism in the European Union and the United States – Exploring Post-national Governance*, Routledge, 2005.

choć UE nie jest czystą federacją, to posiada kilka kluczowych cech federalnych: władza jest podzielona między szczebel krajowy i niższy, przy czym każdy poziom odpowiada za ważne i znaczące obszary polityki; istnieje znaczny stopień politycznej i prawnej niezależności między tymi dwoma poziomami oraz ustanowiony zostaje system prawny, w którym prawo centralne ma pierwszeństwo w przypadku kolizji między nim a prawem krajowym, w orzecznictwie Unii Europejskiej⁴⁵⁸.

Administracja UE rozwijała się równoległe z budową Zjednoczonej Europy jako odrębnego obszaru pokrywającego się z obszarem UE na różnych etapach jej rozszerzania. Z perspektywy regulacyjnej administracja UE skorzystała z umów założycielskich, na bazie kontekstowej, która zawiera stosunkowo niewiele bezpośrednich i wyraźnych twierdzeń, ale która docenia europejskie tradycje i kulturę, głównie w państwach członkowskich, twórczo integrując międzynarodowe rozwiązania w zakresie zarządzania publicznego⁴⁵⁹. Pomimo że zgodnie z prawodawstwem Unii Europejskiej regulacja administracyjna należy do kompetencji państw członkowskich, a nie całej Unii. Jednak wraz z rozwojem Unii powstał wspólny Europejski Obszar Administracyjny – EAP, który włączył reguły i zasady, w oparciu na których powinny funkcjonować administracje wszystkich państw członkowskich, ale także UE jako podmiotu *sui generis*. Tymi zasadami są: praworządność, otwartość i przejrzystość, odpowiedzialność, efektywność, skuteczność, oszczędność, uczciwość, etyka itp.

Administracja europejska jest systemem posiadającym wiele cech, które można ująć w kilku punktach: brak uzgodnionego podziału kompetencji i uprawnień pomiędzy Unią Europejską a administracjami krajowymi; płynność – w wielu badaniach Unii została opisana jako „płynna, niejednoznaczna i hybrydowa”, ponieważ „nie ma wspólnej wizji, projektu ani wspólnego zrozumienia uzasadnionych podstaw przyszłej Europy”; fragmentacja

⁴⁵⁸ L. Buonanno, N. Nugent, *Explaining the EU's Policy Portfolio: Applying a Federal Integration Approach to EU Cohesion Policy*, College of Europe, Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges No. 20, 2011, s. 26.

⁴⁵⁹ L. Matei, A. Matei, *The Administrative System of the European Union – from Concept to Reality*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, June 2011, s. 3.

instytucjonalna, w wyniku której władza na poziomie europejskim jest podzielona między kilka instytucji i nie ma jednego wyłącznego ustawodawcy, tj. władza ustawodawcza jest dzielona między dwie instytucje, Radę Europy i Parlament Europejski, które tworzą „klasyczne ustawodawstwo dwuizbowe” i władza wykonawcza jest dzielona między państwa członkowskie (indywidualnie i zbiorowo) oraz Komisję; złożoność procesu politycznego UE wynika z faktu, że proces decyzyjny UE obejmuje wiele podmiotów, w tym, oprócz państw członkowskich, instytucje UE oraz inne organy i agencje europejskie, przedstawiciele władz regionalnych i lokalnych oraz grupy lobbingowe; sektorowość, która wykazuje specyficzną logikę konstrukcji UE, tj. należy dokonać szerokiego rozróżnienia między sprawami konstytucyjnymi, takimi jak negocjacje traktatowe, reformy instytucjonalne i rozszerzanie, w które angażują się szefowie państw i rządów oraz ministerstwa spraw zagranicznych, a polityką rutynową o charakterze regulacyjnym, redystrybucyjnym lub dystrybucyjnym. Przy wszystkich tych cechach administracja europejska jest wyjątkowa i tworzy złożony system, nie w pełni rozwinięty⁴⁶⁰.

Administracja europejska jako system ma trzy ważne cechy: jest złożona, otwarta i cybernetyczna (transnarodowa). Kassim przedstawia trzy argumenty, które mogą pomóc lepiej zrozumieć te funkcje: istnienie kilku wzajemnych powiązań między administracją UE a systemem politycznym, tj. administracja jest zdeterminowana charakterem systemu politycznego UE i *vice versa*, istnieje znaczący wpływ systemu politycznego UE na administrację europejską; konsolidacja administracji krajowych w systemie biurokratycznym UE prowadzi do istotnych konsekwencji dla jego funkcjonowania; administracje krajowe znajdowały się pod wpływem Unii Europejskiej, ale nie zostały przekształcone przez rozwój samego systemu unijnego⁴⁶¹.

Istnieją względnie spójne opinie, postawy i stanowiska dotyczące wyliczania i opracowywania cech europejskiej administracji publicznej jako całości. Cechy te są następujące:

⁴⁶⁰ M. Karadzovski, *Јавно - административна соработка во Европа*, Универзитет „Св. Климент Охридски” – Битола, Правен Факултет, 2020, s. 169-200.

⁴⁶¹ H. Kassim, *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, [w:] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, U.K., 2002.

Pierwszą, charakterystyczną cechą jest stabilność polityczna i wdrażanie demokratycznych rządów prawa. Mianowicie, konieczne jest ustanowienie i utrzymanie takiego systemu prawnego, który gwarantuje rozdział różnych form rządów, demokratyczny system instytucjonalny i jego funkcjonowanie, realizację podstawowych praw i wolności, wreszcie poszanowanie praw mniejszości. Należy zauważyć, że jedno z postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności jednostek ludzkich, wolności, demokracji, równości, praworządności oraz respektowaniu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Te wartości są powszechną praktyką dla państw członkowskich, w których panuje pluralizm, brak dyskryminacji, tolerancja, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn⁴⁶².

Drugą, charakterystyczną cechą jest zrównoważony rozwój ekologiczny i ekonomiczny, w którym dominuje zasada solidarności. Artykuł 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że Unia będzie działać na rzecz zrównoważonego rozwoju Europy, opartego na zbalansowanym wzroście gospodarczym i stabilności cen, wysoce konkurencyjnym rynku i gospodarce społecznej, z celem pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska. Jednocześnie będzie promować postęp naukowy i technologiczny. Z drugiej strony zasada solidarności będzie realizowana przede wszystkim poprzez spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w oparciu o art. 174-178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W praktyce oznacza to, że w celu wspierania swojego ogólnego harmonijnego rozwoju UE koordynuje swoje aktywności polityczne i działania w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju oraz poprawy i zwiększenia poziomu konwergencji. UE podejmuje szczególne wysiłki w celu zmniejszenia różnic w rozwoju między różnymi regionami w całej UE, podkreślając przy tym rolę Funduszu Strukturalnego i Funduszu Spójności Unii Europejskiej. Ponadto zwraca szczególną uwagę na obszary wiejskie, obszary dotknięte transformacją przemysłową, regiony o bardzo niskiej gęstości

⁴⁶² Treaty on European Union, 1993, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN> art 2 (b).

zaludnienia, a także wyspy. Aby osiągnąć te cele, UE oprócz źródeł Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności korzysta również ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych funduszy. Na podstawie art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stwierdza się, że państwa członkowskie zarządzają swoją gospodarką i koordynują działania w obszarze swojej polityki w taki sposób, aby te cele osiągnąć.

Trzecią, charakterystyczną cechą jest zmniejszenie roli parlamentów narodowych i zwiększenie roli administracji krajowych. Z instytucjonalnego punktu widzenia zwycięzcami integracji europejskiej są organy administracyjne państw członkowskich, zwłaszcza władze centralne i ministerstwa. Należy pamiętać, że Rada Ministrów, w której skład wchodzi ministrowie państw członkowskich, przez długi czas była wyłącznym ustawodawcą, a obecnie jest współprawodawcą wraz z Parlamentem Europejskim. W rezultacie, z punktu widzenia wykonywania prawa Unii, parlamenty narodowe państw członkowskich nie są ustawodawcami, lecz wykonawcami. Ta tendencja do biurokratyzacji nie jest sama w sobie tak bardzo negatywna, ponieważ aktywny udział i wkład wszystkich instytucji krajowych i europejskich na wielu poziomach może jedynie przyczynić się do pluralizacji procesu kształtowania polityki i podejmowania decyzji, potencjalne niebezpieczeństwo tkwi jednak w koncentracji ogromnej władzy i kompetencji w zaledwie kilku instytucjach, a w takiej sytuacji wiele instytucji i agencji w Unii Europejskiej i państwach członkowskich zostałyby całkowicie zmarginalizowanych, wyłączonych z procesów i działań *policy – making* i *decision – making*, co pogłębiłoby deficyt demokracji w samej Unii.

Czwartą, charakterystyczną cechą jest utrzymanie i działanie rzetelnej, przejrzystej i demokratycznej administracji. UE jest generalnie obojętna na organizacyjne rozwiązania i metody pracy stosowane przez administracje krajowe oraz na to, jak traktują one urzędników państwowych, jedyną kwestią jest to, że administracje publiczne mają obowiązek funkcjonować w taki sposób, aby zadania określone w aktach UE były w pełni i właściwie wdrażane, aby zrealizować cele społeczne, gospodarcze i polityczne Unii. Dlatego nacisk kładzie się na zadania UE, na ich realizację i koniec końców, na skuteczne stosowanie przepisów prawnych UE i ich egzekwowanie. W tym celu UE wymaga przede wszystkim uporządkowania strukturalnego

i funkcjonalnego systemów administracyjnych, które powinny zapewniać: terminową implementację przepisów prawa unijnego do krajowych porządków prawnych, stały monitoring różnych organów na szczeblu unijnym, ale także zagwarantować odpowiednie fundusze na rozstrzygnięcie sporów. Wiarygodność obejmuje różne elementy skuteczności: dokładność, szybkość, dynamiczną zdolność adaptacji, ponadto realizację głównych celów UE, celów unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej. UE oczekuje, że administracje państw członkowskich powinny być przejrzyste: szczeble decyzyjne i kompetencje powinny być precyzyjnie określone i odpowiednio oznaczone, a ponadto kompetencje różnych instytucji krajowych powinny organicznie do siebie pasować, nie posiadać „pustej przestrzeni” lub nakładających się jurysdykcji. Wreszcie UE oczekuje, że administracje krajowe powinny działać w sposób demokratyczny i służyć obywatelom.

Piątą, charakterystyczną cechą jest wdrażanie „europejskich zasad dobrego rządzenia” w całej UE: zarówno na poziomie Unii Europejskiej jako całości i podmiotu, jak i na poziomie państw członkowskich, ale także na poziomie władz lokalnych. Zasadniczo w tej części powinniśmy wspomnieć o Białej Księdze dotyczącej sprawowania rządów w Europie od 2001 roku⁴⁶³. Kluczową kwestią w niej jest to, że aby instytucje UE zbliżyły się do obywateli UE, należy wdrożyć pięć zasad „dobrego rządzenia”. Są to: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i spójność.

Administracja europejska obejmuje elementy europejskie i krajowe, które tworzą wielobiegunowy system o złożonej architekturze, którego ideową i prawną reprezentacją jest EAP. Z tej perspektywy administracja europejska staje się w coraz większym stopniu rzeczywistością, w miarę jak proces integracji europejskiej pogłębia się i dynamizuje. Jednak powyższa charakterystyka nie jest wystarczająca, ponieważ administracja europejska nie posiada kompletnego kształtu i jest w ciągłym procesie jakościowego rozszerzania⁴⁶⁴.

⁴⁶³ Zobacz więcej w European Governance. 2001. *European Governance: a White Paper*, Brussels, 2001.

⁴⁶⁴ J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2002.

Administracja europejska ma charakter wielobiegunowy, a wiele europejskich praktyk i standardów nie jest narzuconych specjalnymi przepisami, lecz są akceptowane przez same państwa członkowskie. Proces samoregulacji, który charakteryzuje administrację europejską jako taką, obejmuje między innymi inne mechanizmy, zarówno formalne, jak i nieformalne. Jako mechanizm regulacyjny europeizacja jest syntezą powiązań istniejących między administracją krajową a administracją europejską. Z tej perspektywy możemy podkreślić, że administracje krajowe mają istotny i złożony wpływ na unijny proces decyzyjny, są ważnymi uczestnikami na wszystkich poziomach podejmowania decyzji i są zaangażowane we wszystkie etapy cyklu politycznego. Wpływ w zakresie obecności instytucjonalnej widoczny jest poprzez stałych przedstawicieli lub grupy lobbystyczne obecne na poziomie Komisji Europejskiej, na poziomie Parlamentu Europejskiego, ale także na poziomie innych instytucji. Należy wspomnieć, że administracje krajowe są niezwykle ważne dla zwiększenia widoczności europejskiego procesu budowania i rozszerzania oraz dla europejskiej tożsamości. Istnieją co najmniej trzy sposoby, jak UE wpływała na administracje krajowe, tworząc w ten sposób nową postać procesu europeizacji: a) Administracje krajowe, obok swojej narodowej misji, przyjęły nową rolę organów egzekwowania norm unijnych. W ramach administracji europejskiej wdrażanie i obowiązek respektowania prawodawstwa unijnego może prowadzić do dalszych działań, wykorzystywania nowych instrumentów oraz rekrutacji i szkolenia personelu; b) W wyniku decyzji ustawodawczych lub sądowych UE administracje krajowe decydują się zmodyfikować lub porzucić istniejące polityki, zmodyfikować lub zignorować tradycyjne instrumenty lub zreorganizować struktury i procedury. Fakt ten może prowadzić do zmniejszenia lub zwiększenia zdolności administracyjnych lub zmiany relacji z podmiotami publicznymi i prywatnymi; c) Dostosowanie administracji krajowych do standardów europejskich jako konsekwencja praktycznego wpływu rządu na procesy decyzyjne w Unii Europejskiej.

Zachęca się administracje krajowe do rozwijania mechanizmów wspierania udziału i koordynacji działań ich przedstawicieli na poziomie UE. Niewątpliwie te samoregulacyjne aspekty można znaleźć w całym procesie kształtowania polityki UE.

W ogólnym kontekście dynamiki administracyjnej, konieczna jest ocena procesu autoregulacji i jego dynamiki. Na tę dynamikę wpływa również wiele czynników, w tym charakter systemu politycznego, stopień centralizacji lub fragmentacji administracji krajowych zajmujących się procesem integracji itp. Wnioski dotyczące administracji europejskiej wynikają z jej wyjątkowego charakteru, co jest bezpośrednią konsekwencją unikalnego systemu politycznego UE. Ze względu na swój wyjątkowy charakter, administracja europejska przedstawia kompleksowy wizerunek, naznaczony krajowymi i europejskimi interpretacjami oraz powiązaniem.

4. Wnioski

Teza pierwsza – Wpływ instytucji, agencji i organów Unii Europejskiej na procesy federalizacji Unii jest minimalny, ale oczywisty. Stopniowy rozwój struktury instytucjonalno-administracyjnej UE w ostatnich latach i dziesięcioleciach przyczynił się do wzmocnienia ponadnarodowych kontra międzyrządowych protagonistów w rozwoju Unii Europejskiej. W ten sposób, pośrednio wpłynęło to na umocnienie tendencji federacyjnych w Unii Europejskiej, przejawiające się w subtelny sposób.

Teza druga – Należy stwierdzić, że wpływ instytucjonalno-administracyjny na procesy federalizacyjne Unii Europejskiej jest minimalny i niezauważalny. Mianowicie, pomimo wzrostu liczby agencji, organów i ciał w ramach Unii Europejskiej oraz ich jakościowego doskonalenia, tj. wzrostu kompetencji i działań, wpływ, jaki wywierają, jest związany ze specjalizacją i horyzontalnym układem rządu, a nie z wpływem pionowym. Ale z drugiej strony urzędnicy administracyjni w Unii Europejskiej mogą pośrednio wpływać na procesy federalizacji Unii, poprzez zgłaszanie inicjatyw, proponowanie strategii, tworzenie aktów prawnych, a także w inny sposób, poprzez co wspierają tendencje federalizacyjne UE. W rzeczywistości ich „cichy wpływ” może być bardzo ważny i produktywny.

Teza trzecia – Urzędnicy administracyjni wywodzący się z różnych państw członkowskich, w znacznym stopniu przeżyli wpływy płynące z ich krajów pochodzenia, ale biorąc jednak pod uwagę fakt, że ich obowiązki mają charakter czysto administracyjno-techniczny i operacyjny, czyli bardzo rzadko

występują jako kreatorzy konkretnych działań politycznych, można zauważyć, że ich wpływ na „instytucjonalną federalizację” Unii Europejskiej jest również marginalny. Jednak sam stosunek europejskich urzędników administracyjnych do agencji i organów Unii jako podmiotu, czyli całości, a nie jako mozaiki różnych państw, jest wielkim docenieniem integracyjnej roli drugorzędnych jednostek instytucjonalnych Unii, czyli agencji, organów i innych jednostek administracyjno-organizacyjnych.

Główny wniosek jest więc taki, że wpływ agencji i innych jednostek administracyjnych na procesy federalizacji Unii Europejskiej jest jedynie symboliczny i figuratywny, czyli nie ma istotnego wpływu na głównych interesariuszy, czyli decydentów strategicznych rozstrzygających w zakresie formy, kształtu Unii i jej porządku. Tym stwierdzeniem nie chcemy marginalizować roli tych instytucjonalnych aktorów, ale podkreślimy, że kluczowe decyzje w sferze politycznej w ramach Unii Europejskiej podejmują przedstawiciele państw członkowskich, a nie pierwszorzędne i drugorzędne instytucje Unii.

Zakończenie

Prezentowane w niniejszej monografii poglądy pokazują jednoznacznie, że idea federalizacji stanowi od wielu lat wyznacznik rozwoju Unii Europejskiej i jest konsekwentnie wdrażana w życie. Jej polityczni promotorzy podejmują działania na wielu polach i sięgają po różne dostępne instrumenty. W ramach powolnego, wieloetapowego procesu dążą oni do budowania coraz mocniejszych instytucjonalnych więzi i jednocześnie osłabiają konstrukcję państwa narodowego. Jest to działanie zamierzone, które w założeniu ma stworzyć nową federalną Unię. W tym względzie zwraca jednak uwagę fakt, że nie ma jasności co do kierunków, koncepcji oraz dynamiki realizowanych przemian. Śmiało można zaryzykować twierdzenie, że w chwili obecnej tak naprawdę nikt, nawet najwięksi zwolennicy tej koncepcji, nie wiedzą, do jakiego punktu ma doprowadzić trwający dziś proces i co właściwie kryje się pod pojęciem europejskiej federacji. Istniejące w tej sferze rozbieżności dobrze pokazują, że nie da się wskazać ani konkretnych form ustrojowych nowego państwa, ani nawet zarysować jego ogólnej charakterystyki. Jest to ciągle zagadnienie dalece nieokreślone, które z naukowego punktu widzenia pociąga za sobą szereg pytań.

Ten właśnie problem jest jednym z dwóch zasadniczych nurtów badawczych niniejszej monografii. Zwracają na niego uwagę niektórzy autorzy. Sceptyczny obraz, gdy idzie o przyszłość Euro federacji, rysuje się w tekstach Anne-Marie Le Pourhiet „Instrumentalizacja koncepcji państwa prawa przez instytucje europejskie”, a także Tanji Karakamishevej-Jovanovskiej pt. „Śladem historii amerykańskiego federalizmu w UE – czy idee Konwencji Filadelfijskiej, Manifestu z Ventotene, Grupa 55+ zostaną ostatecznie zrealizowane w UE?”. Pierwsza z autorek podkreśla, że obserwowane w Unii tendencje federalizacyjne stoją w sprzeczności z narodową ideą państwa i ustroju demokratycznego, druga zaś podnosi, iż tendencje te są nie do pogodzenia z zasadą trójpodziału władzy. W przypadku tej ostatniej

szczególnie ciekawie brzmią rozważania poświęcone porównaniu federalizmu europejskiego i amerykańskiego, ukazujące wyraźne różnice między obiema koncepcjami ustrojowymi. Na antypodach pod tym względem sytuuje się natomiast analiza przedstawiona przez Gorana Ilika pt. „Mechanizm wzmocnionej współpracy jako czynnik budowania federacyjnego ustroju UE?: ograniczenia i szanse dla Unii Europejskiej”. Autor zdaje się mieć więcej wiary w powodzenie projektu Europejskiego, jednak i on, rozważając istniejące dziś koncepcje federalizacji Unii Europejskiej, zachowuje wyraźny dystans w określaniu kierunku zmian, jakie mogą się ewentualnie dokonać w przyszłości. Trudno w oparciu o tekst autora wskazać jednoznacznie, czym ma być federalna Unia *in concreto*.

Wskazany tu sceptycyzm zachęca jeszcze silniej do obserwacji rysujących się w życiu wspólnotowym politycznych i ustrojowych zjawisk. Te – jak wiadomo – od wielu lat generują mniej lub bardziej istotne zmiany, przyczyniając się do stopniowego modyfikowania unijnej architektury instytucjonalnej i nadawania poszczególnym unijnym instytucjom nowej charakterystyki prawnej. W ten sposób tworzy się system ustrojowy Unii, który w coraz większym wymiarze staje się systemem ustrojowym państwa. Jak wiadomo, nie zawsze następuje to w drodze konsensusu zawieranego przez państwa członkowskie, lecz niekiedy jest też wynikiem pozatraktatowego „rozpychania” się organów Unii poprzez nadużywanie przynależnej im władzy. To zagadnienie stanowi drugi nurt badawczy w prezentowanej monografii.

W tym względzie naszą uwagę przykuwa rozdział Maji Nastić pt. „Wpływ tendencji federalistycznych na Unię Europejską na konstrukcję instytucjonalną Parlamentu Europejskiego”, w którym odnajdujemy interesujący opis procesu ewolucji Parlamentu Europejskiego i wpływu związanych z tym przeobrażeń na wzmacnianie więzi wspólnotowych. Dzięki niemu jak dłoni widać, że walkę o rozszerzenie parlamentarnego „imperium” i o przekształcenie się Parlamentu z ciała doradczego w organ ustawodawczy w ścisłym tego słowa znaczeniu już w pierwszym okresie istnienia tego organu determinowało dążenie do realizacji idei federacyjnej. Było to możliwe poprzez dokonywanie zmian w obszarze procedur wyboru Parlamentu, a także statusu prawnego jego członków oraz przekształcania uprawnień.

Równie interesujące spojrzenie prezentuje Nebojša Raičević, który w swoim tekście pt. „Federalizacja UE a Europejski Trybunał Sprawiedliwości” ukazuje silne zaangażowanie na polu federalizacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autor eksponuje w szczególności rolę, jaką odegrała wykorzystywana wielokrotnie w tym zakresie procedura pytań prejudycjalnych. Wyraża on przy tym negatywną ocenę wskazanej praktyki, uznając, że federalizacja wprowadzana „tylnymi drzwiami” musi prowadzić do napięć i zgrzytów wewnątrz Unii Europejskiej. Jego zdaniem taki kierunek przemian, jeśli w ogóle uznać go za właściwy, powinien się odbywać w drodze publicznej debaty i przy zaangażowaniu uprawnionych w tej mierze instytucji. Ciekawa jest także analiza Andrzeja Pogłódka pt. „Erozja zasady jednomyślności w Unii Europejskiej”, ukazująca kolejne etapy ograniczania zasady jednomyślności i tym samym ewolucyjny proces osłabiania głosu państw europejskich w głównym organie decyzyjnym Unii – Radzie Unii Europejskiej. Główną tezę autora jest twierdzenie, że dokonane tutaj zmiany zmierzały od samego początku do budowy państwa federalnego. Wreszcie, problem umacniania więzi instytucjonalnych i tym samym federalizacji Unii Europejskiej pojawia się w tekstach Mladena Karadjoskiego, a także – częściowo – przywoływanego już Gorana Ilika. Ten pierwszy w swoim opracowaniu pt. „Wpływ agencji i organów administracyjnych Unii Europejskiej na proces federalizacji Unii: rzeczywistość czy fikcja” jasno pokazuje, jakie znaczenie w nadawaniu Unii Europejskiej struktury federalnej mają agencje i organy administracyjne. Drugi natomiast w pracy pt. „Mechanizm wzmocnionej współpracy jako czynnik budowania federacyjnego ustroju UE?: ograniczenia i szanse dla Unii Europejskiej” unaocznia wpływ traktatowego mechanizmu wzmocnionej współpracy w Unii dla dokonującego się profederacyjnego procesu przemian. Eksponując w tym kontekście szanse i zagrożenia, autor podkreśla, że dotychczas dzięki przedmiotowemu mechanizmowi udało się osiągnąć kilka form wzmocnionej współpracy w zakresie prawa rozwodowego, patentów i podatku od transakcji finansowych, majątkowego ustroju małżeństw międzynarodowych oraz Prokuratury Europejskiej.

Uświadomienie sobie warunków, w jakich dokonuje się proces federalizacji Unii Europejskiej, z całą pewnością musi wpływać deprymująco na entuzjastów tego kierunku przemian. Nie ulega wątpliwości, że utworzenie zarządzanego na poziomie Brukseli państwa nie będzie zadaniem łatwym, i że nawet gdyby do tego doszło, to jego funkcjonowanie będzie narażone na działanie groźnych dla każdego organizmu państwowego sił odśrodkowych. *Nolens volens* Europa nadal funkcjonuje w paradygmacie post westfalskiej rywalizacji państw i choćby z tego powodu europejskim decydentom trudno będzie znaleźć dobrze wyważony środek ciężkości, tak aby wszystkie te państwa mogły widzieć, w świeżo ukonstytuowanej federacji, korzyść dla siebie. A bez przekonania o istnieniu wspólnych interesów i braku interesów sprzecznych sfederalizowana Europa będzie pozostawała narażona na ciągle pęknięcia, łącznie z ryzykiem całkowitego rozpadu jej ustrojowych i politycznych struktur. Aż nadto pouczająca jest w tym względzie historia, która pokazuje, że w wielowiekowym procesie dziejów podejmowane niejednokrotnie przecież próby wykreowania na Starym Kontynencie paneuropejskiego imperium zawsze kończyły się niepowodzeniem. Nie pozwalało na to zróżnicowanie kulturowe Europy i jej podział na mniejsze ośrodki decyzyjne. Słuszny wydaje się być w tym względzie sceptycyzm Jana Baszkiewicza, który podnosił (...), że Europa „zawsze była politycznie podzielona na wiele państw o własnym podkładzie etnicznym, państw coraz bardziej zazdrośnych o swą suwerenność. Ostatnia trwalsza próba odtworzenia europejskiej jedności politycznej, w formule odnowionego cesarstwa rzymskiego, miała miejsce na przełomie VIII i IX w.: ten karoliński zamysł nie mógł się jednak ostać. W mijającym tysiącleciu podobne wysiłki nie przyniosły sukcesu średniowiecznym cesarzom i papieżom, domowi Habsburgów, Napoleonowi, XX-wiecznym totalitaryzmem... Wolno sądzić, że także Unia Europejska nie przekreśli europejskich granic państwowych i narodowych tożsamości; Europa była w ostatnim tysiącleciu i najpewniej pozostanie nadal systemem pluripolarnym, to znaczy wielością suwerennych państw, choć z suwerennością po części ograniczoną wymogami korzystnej dla wszystkich, pogłębionej kooperacji”.

Grzegorz Pastuszko