

*Jacek Mokrosiński\**

## **Reformy instytucji w Unii Europejskiej po „szczytach” w Nicei i Göteborgu**

Budowa jedności na kontynencie europejskim nigdy nie była jedynie spontanicznym działaniem członków tego procesu. Cechowała je zawsze trzeźwa kalkulacja ekonomiczna oraz polityczna, a dodatkowym impulsem była sprzyjająca takim krokom sytuacja międzynarodowa. W całej historii powojennej współpracy europejskiej szansę na realizację miały tylko te projekty, które były zgodne z linią działania przyjętą przez wszystkich jej uczestników. Plany nie spełniające tego wymogu, jak np. utworzenie w latach 50. Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej, musiały zostać zaniechane.

Obszarem podstawowym, zarówno do zapoczątkowania, jak i kontynuacji procesów integracyjnych, zawsze była płaszczyzna ekonomiczna. Dzięki systematycznemu znoszeniu barier w handlu, a przede wszystkim wprowadzeniu unii celnej, państwa członkowskie zdołały zwiększyć obroty towarów i usług, a tym samym spowodowały polepszenie koniunktury w gospodarce, zwiększenie nasycenia rynku produktami oraz poprawę ich jakości. Względy gospodarcze i zapowiedź znacznych zysków odegrały więc rolę głównego argumentu na rzecz przeniesienia niektórych kompetencji władz państwowych na władze Wspólnot. Tym samym rozpoczęło się kształtowanie instytucjonalnej struktury Unii Europejskiej. Była to bardzo oryginalna konstrukcja, która dobrze przysłużyła się Europie. W dużej mierze to właśnie dzięki jej instytucjom stosunki polityczne, społeczne i gospodarcze między państwami i społeczeństwami Europy Zachodniej zostały fundamentalnie przekształcone w sposób wyważony i pokojowy.

Jednak w XXI wieku Unia Europejska staje przed wyjątkowo trudnym zadaniem. Jej dalsze efektywne funkcjonowanie zależy od przeprowadzenia

---

\* Mgr **Jacek Mokrosiński** – absolwent Instytutu Nauk Politycznych oraz Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

głębokich zmian wewnętrznych. Określenie na nowo zasad działania instytucji oraz sposobów formułowania polityki jest jednym z głównych wyzwań dla przyszłości integracji. Bez wątpienia rozszerzenie na Wschód jest czynnikiem, który w największym stopniu decyduje o nieuchronności radykalnych reform. Najważniejszą wśród nich jest kwestia instytucjonalna. W obecnej Unii Europejskiej, złożonej z piętnastu państw członkowskich, system organów nie funkcjonuje prawidłowo. Poszerzenie jej do 25-30, a nawet większej liczby członków, bez wprowadzenia reform instytucjonalnych, pociągnie za sobą szereg negatywnych skutków, w tym także politycznych. Rządzenie w Unii składającej się z 20 lub więcej państw członkowskich nie będzie możliwe w ramach obecnego systemu. Oznaki jego nadwężenia dały o sobie znać już wtedy, gdy Unia zwiększyła się do 15 członków. Szkielet instytucjonalny, zaplanowany w pierwotnej wersji dla sześciu krajów, jedynie w niewielkim stopniu został dostosowany do ich wzrastającej liczby. Wymieniając najbardziej widoczne jego słabości należy zauważyć, że brak reform doprowadził do zaburzeń w rozdziale zadań w Komisji Europejskiej, nieproporcjonalnego rozkładu głosów w Radzie Unii oraz do naruszenia procedur demokratycznych przy podziale miejsc w Parlamencie Europejskim, który to podział winien się odbywać zgodnie z zasadą kwot narodowych. Od lat 50. kolejne traktaty wprowadzały mniejsze lub większe zmiany instytucjonalne, ale nie podejmowano wysiłków na rzecz całościowej reformy. Jednak bliska perspektywa przyjęcia kolejnych 12 państw powoduje, iż jej przeprowadzenie staje się konieczne. W przeciwnym razie unijnemu systemowi instytucji grozi całkowity paraliż.

### **Zmiany instytucjonalne wprowadzone przez Traktat z Nicei**

Przebudowę systemu instytucjonalno-decyzyjnego miała w planach już Konferencja Międzyrządowa z lat 1996-97, jednak z uwagi na kontrowersje dotyczące konkretnych rozwiązań oraz brak zgody politycznej problem ten nie został w pełni rozstrzygnięty.<sup>1</sup> Pomimo nacisków takich państw członkowskich, jak Belgia, Francja i Włochy, jego ostateczne rozwiązanie zostało odłożone na późniejszy etap. Tak zwane pozostałości amsterdamskie (liczba komisarzy, głosowanie w Radzie oraz podział głosów w Radzie UE) znalazły rozwiązanie dopiero w podpisanym 26 lutego 2001 r. Traktacie z Nicei. Jest on efektem prac Konferencji Międzyrządowej w sprawie reformy instytucjonalnej, która została zapoczątkowana 14 lutego 2000 r. Jej zwieńczeniem było spotkanie Rady Europejskiej w Nicei, będące jednocześnie podsumowaniem Prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej. W jego trakcie szefowie państw lub rządów

---

<sup>1</sup> Zob. S.Parzymies, *Reforma instytucji Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 1/2000, s.49-54.

osiągnęli porozumienie dotyczące reformy instytucjonalnej Unii oraz uzgodnili ostateczny tekst Traktatu. Ma to niezwykle istotne znaczenie dla krajów kandydujących,<sup>2</sup> oznacza bowiem spełnienie formalnego warunku koniecznego do kontynuacji procesu rozszerzenia UE oraz w istotny sposób przybliżyła osiągnięcie gotowości Unii do przyjęcia nowych członków, zgodnie z deklaracjami Rady Europejskiej z Kolonii oraz Helsinek.

Traktat z Nicei, podobnie jak Traktat Amsterdamski, jest zbiorem zmian do Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejskie. Jego postanowienia dotyczące poszczególnych instytucji można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej należą postanowienia, które znalazły się w zasadniczym tekście Traktatu. Są to modyfikacje poszczególnych artykułów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dotyczących funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Pierwszej Instancji, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nie są one bezpośrednio uzależnione od perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej i zaczną obowiązywać wraz z wejściem w życie Traktatu z Nicei, czyli po jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.<sup>3</sup> Do tej grupy postanowień można zaliczyć również „Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości”, stanowiący załącznik nr 5 do tekstu Traktatu.

Grupa druga to postanowienia, które są bezpośrednio związane z perspektywą przyjęcia nowych członków i dotyczą wielkości, procedur głosowania oraz podziału wpływów w poszczególnych instytucjach w rozszerzonej Unii Europejskiej. Termin wejścia ich w życie nie jest powiązany z terminem wejścia w życie Traktatu z Nicei, lecz w każdym przypadku odrębnie ustalony, bądź uzależniony od przystąpienia określonej liczby nowych państw członkowskich. Postanowienia te znajdują się w pierwszych trzech załącznikach do Traktatu, to znaczy w „Protokole w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej”, „Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej” oraz „Deklaracji w sprawie prognozy większości kwalifikowanej oraz liczby głosów wymaganej dla mniejszości blokującej w kontekście rozszerzenia”.

### ***Komisja Europejska***

Reformy Komisji Europejskiej obejmują kwestię jej wielkości, wewnętrznej organizacji, wotum nieufności wobec Komisji i wobec jej poszczególnych członków oraz kwestię uregulowań traktatowych dotyczących dymisji członków Komisji. Kompromisowy charakter przyjętych uzgodnień jest wynikiem potrzeby

---

<sup>2</sup> Patrz „Traktat z Nicei – polski punkt widzenia”, MSZ, 15.02.2001.

<sup>3</sup> Do końca czerwca 2001 r. uczyniły to jedynie Dania i Francja.

zachowania kolegialnego i demokratycznego charakteru tej instytucji, przy jednoczesnej konieczności zwiększenia efektywności jej działania.

Zmiany dotyczące wielkości Komisji Europejskiej zostaną wprowadzone w dwóch etapach. Od 1 stycznia 2005 r. każdy kraj członkowski będzie miał tylko jednego przedstawiciela w Komisji, przy czym liczba jej członków będzie mogła być zmieniona przez Radę jednomyślną decyzją. Natomiast od momentu osiągnięcia przez Unię Europejską 27 państw, liczba członków Komisji Europejskiej będzie „niższa od liczby państw członkowskich”<sup>4</sup> i również zostanie ustalona przez Radę jednomyślną decyzją. Członkowie Komisji będą wybierani na zasadzie rotacji równościowej, której reguły ustali Rada,<sup>5</sup> także decyzją jednomyślną. Zmiana ta będzie mogła być wprowadzona wraz z datą objęcia funkcji przez pierwszą Komisję, jaka powstanie po dacie przyjęcia do Unii Europejskiej dwudziestego siódmego członka. Jednocześnie każde państwo przystępujące do Unii będzie miało prawo do nominacji jednego członka Komisji, aż do czasu zastosowania przepisów o rotacji.<sup>6</sup> Rezygnacja przez duże państwa członkowskie z dwóch komisarzy w składzie Komisji Europejskiej na rzecz jednego nie musi spowodować osłabienia ich wpływu na proces decyzyjny w tej instytucji. Ich pozycja może nawet zostać wzmocniona w związku z wprowadzeniem rotacji komisarzy oraz powoływaniem przewodniczącego Komisji większością kwalifikowaną i przyznaniem mu większych niż dotychczas prerogatyw.<sup>7</sup>

Czas trwania mandatu członków Komisji Europejskiej, określony w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej na 5 lat, pozostaje bez zmian. Wprowadzone zostają natomiast nowe zasady ich wyboru. Przewodniczącego Komisji wyznacza większością kwalifikowaną i z aprobatą Parlamentu Europejskiego Rada UE, działająca na szczeblu szefów państw i rządów. Następnie, również większością kwalifikowaną i w porozumieniu z wyznaczonym przewodniczącym, przyjmuje

---

<sup>4</sup> „Protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej”, art. 4.

<sup>5</sup> Na gruncie zasady ścisłej równości wszystkich państw w kwestii określania porządku przechodzenia i czasu pozostawiania ich przedstawicieli w Komisji tak, by różnica między całkowitą liczbą mandatów sprawowanych przez obywateli dwóch państw członkowskich nigdy nie była większa niż jeden mandat. Każdy kolejny skład Komisji będzie zestawiany w taki sposób, aby odzwierciedlał różnorodność demograficzną i geograficzną wszystkich państw członkowskich Unii.

<sup>6</sup> Przejściowy wzrost liczby członków Komisji Europejskiej do 27 nie musi spowodować spadku efektywności jej prac. Jednak wraz z akcesją nowych państw zwiększać się będzie wewnętrzne zróżnicowanie stanowisk i interesów, co może wydłużać i komplikować proces podejmowania decyzji.

<sup>7</sup> Dotychczasowa praktyka nie wykazuje istnienia generalnego konfliktu interesów między dużymi i małymi krajami. Jednak wzrost znaczenia tych pierwszych i zwiększenie liczby drugich może spowodować pewną polaryzację w łonie Komisji Europejskiej, z negatywnymi skutkami dla efektywności procesu podejmowania decyzji.

ona listę pozostałych członków Komisji, ustaloną na podstawie propozycji każdego z państw członkowskich. Wyznaczony w ten sposób skład Komisji zostaje poddany głosowaniu w Parlamencie Europejskim. Po zatwierdzeniu przez Parlament przewodniczący i pozostali członkowie Komisji mianowani są przez Radę UE większością kwalifikowaną. W razie śmierci lub dymisji członka Komisji Europejskiej, jego miejsce zajmuje, do momentu wygaśnięcia mandatu, nowy członek mianowany większością kwalifikowaną przez Radę. W przypadku gdy dotyczy to przewodniczącego Komisji, procedura zastosowana przy jego wyborze obowiązuje również przy wyborze jego następcy.

Polityczne kierunki działań Komisji ustala jej przewodniczący, który decyduje również o wewnętrznej organizacji pracy tej instytucji w celu zapewnienia jej spójności, skuteczności i kolegialności. Przewodniczący ustala również strukturę Komisji i zakres odpowiedzialności poszczególnych jej członków; pod jego kierownictwem wykonują oni określone przez niego funkcje. Spośród członków Komisji, za zgodą całego jej składu, przewodniczący wyznacza wiceprzewodniczących. Członek Komisji składa dymisję, jeśli zwróci się o to do niego przewodniczący i przy jednoczesnej zgodzie całego składu Komisji.

Postanowienia dotyczące liczebności i organizacji Komisji Europejskiej służą zwiększeniu wydajności i skuteczności tej instytucji. Jest ona podstawowym elementem jednolitych ram instytucjonalnych Unii Europejskiej, naszkicowanych jeszcze przez Roberta Schumana. Jako „strażniczka traktatów” uosabia również wspólnotową metodę integracji europejskiej. Przejawia się to w wyłącznym prawie inicjatywy ustawodawczej Komisji we wszystkich obszarach I filaru. Jest więc to instytucja kluczowa dla działania Unii Europejskiej. Efektywność jej działań zależeć będzie przede wszystkim od woli politycznej państw członkowskich do pełnego wykorzystania mechanizmów i metod wspólnotowych, od sprawności i kompetencji przewodniczącego oraz członków kolegium, jak też od stosownego podziału zadań w łonie Komisji. Problemem pozostaje brak precyzyjnego rozdzielenia kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, co wobec nasilającej się tendencji do podejmowania kluczowych decyzji na płaszczyźnie międzyrządowej może prowadzić do marginalizacji i obniżenia znaczenia Komisji Europejskiej. Dlatego potrzebne są kolejne jej reformy, tak by stała się ona jeszcze bardziej wydajna i elastyczna, a jej członkowie ponosili pełną polityczną odpowiedzialność za swoje działania.

Krokiem w tym kierunku jest ogłoszony 28 lutego 2001 r. projekt zmian systemu naboru, wynagrodzeń oraz promocji 20 tys. urzędników Komisji Europejskiej. Jego twórca, brytyjski komisarz Neil Kinnock, istotę swego pomysłu streścił w słowach „*jakość, odpowiedzialność i dobre zarządzanie*”. Według planu, przyjętego przez kolegium 20 komisarzy z Romano Prodim na czele, ograniczenia wiekowe kandydatów do pracy w Komisji zostaną zniesione

jako dyskryminujące, niezgodne z prawem unijnym i wykluczające wielu doświadczonych fachowców. Nowy urzędnik będzie pozostawał na pierwszym stanowisku przez trzy lata. Następnie powinien zmieniać funkcję przynajmniej co 5 lat, choć od tej reguły będą wyjątki.

Podstawą awansu ma być doroczna ocena pracownika; ma się ona opierać na jednolitych kryteriach, z których część będzie jednak zależała od funkcji i specjalności. Nowy system oceny punktowanej ma sprzyjać planowaniu kariery i większej ruchliwości urzędników według zmiennego zapotrzebowania różnych wydziałów Komisji. Staż pracy przestanie być podstawowym kryterium awansu; większego znaczenia nabiorą natomiast osiągnięte wyniki, które będą decydować także o podwyżkach płac. Porządkowanie systemu wynagrodzeń zacznie się od stopniowego znoszenia przywileju przesyłania 1/3 otrzymywanej pensji do kraju, z którego się pochodzi, po korzystnym kursie, uwzględniającym różnice kosztów utrzymania. Dodatki rodzinne nie będą już proporcjonalne do zarobków, lecz jednakowe dla wszystkich. Zostanie też zracjonalizowany system zwrotu kosztów podróży do kraju pochodzenia, by zminimalizować możliwość nadużyć w tej dziedzinie. Będzie natomiast utrzymany „dodatek rozłąkowy”.

Powstaną struktury kontrolujące wyniki osiągnięte w pracy przez urzędników Komisji, wychwytyjące ich niedociągnięcia, absencje i brak dyscypliny, a także służące pomocą osobom przeżywającym kryzys w pracy.<sup>8</sup> Organy te będą mogły podejmować decyzje dyscyplinarne. Będą też zalecać pracownikom zmianę stanowiska, skorzystanie z urlopu w celu uregulowania spraw osobistych lub doksztalcenie się. Chodzi przede wszystkim o naukę języków, ale także o socjologię pracy i inne szkolenia specjalistyczne, w których Komisja potrzebuje ekspertów. Zostanie również uporządkowany system umów terminowych ze specjalistami z zewnątrz tak, aby kontrakty takie nie przekraczały 6 lat. Reforma, przewidująca ponadto utworzenie funduszu emerytalnego, ma kosztować 50 mln euro w ciągu 5 lat, po czym powinna zacząć przynosić oszczędności.

### ***Rada Unii Europejskiej***

Kompromis w sprawie rozszerzenia zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej jest skromniejszy niż to powszechnie oczekiwano. Nie udało się podnieść tego typu głosowania do rangi zasady, od której obowiązywałyby jedynie jasno określone wyjątki. Traktat z Nicei wprowadził głosowanie większością kwalifikowaną (258 głosów) do 28 artykułów Traktatu WE i Traktatu UE. W przypadku czterech z nich (np. art. 24 Traktatu UE, dotyczącego zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) zasada ta obowiązywać będzie jedynie w niektórych dziedzinach regulowanego danym artykułem

---

<sup>8</sup> W unijnych instytucjach jest to częste zjawisko.

obszaru. W kilku innych przypadkach zmianę procedury głosowania odłożono w czasie, np. do roku 2004 w odniesieniu do niektórych aspektów polityki migracyjnej i wizowej oraz do roku 2007 w odniesieniu do funkcjonowania Funduszy Strukturalnych i Spójności.

Postęp osiągnięty w obszarze I filaru ma dość ograniczony charakter. Nie udało się objąć w całości zasadą głosowania większością kwalifikowaną Wspólnej Polityki Handlowej w sferze usług i własności intelektualnej. Usługi z zakresu kultury i technik audiowizualnych, edukacyjne, socjalne oraz zdrowotne pozostają w domenie odpowiedzialności Wspólnoty i państw członkowskich. W szczególnych przypadkach dotyczy to także usług w transporcie morskim. Problematyka socjalna pozostaje domeną współpracy międzyrządowej. Stworzono traktatowe podstawy do powołania Komitetu Ochrony Socjalnej, który ma promować koordynację działań podejmowanych przez rządy w tej sferze.

Kwestią kontrowersyjną pozostaje określenie długości trwania następnej tzw. perspektywy finansowej. Grecja, Hiszpania i Portugalia domagały się ustalenia jej na 7 lat, jak to miało miejsce w przeszłości (m. in. w przypadku „Agendy 2000”). Ostateczna wersja Traktatu nie przesądza o długości nowej perspektywy finansowej, stwierdzając jedynie, że rozpocznie się ona w 2007 roku. Poważne różnice stanowisk uniemożliwiły objęcie kwalifikowaną większością głosów problematyki podatkowej oraz aspektów fiskalnych polityki ochrony środowiska. Niejako w zamian państwa członkowskie przyjęły deklarację w sprawie ochrony środowiska wewnątrz UE i w wymiarze globalnym. Rozbudowaniu uległy postanowienia Traktatu WE dotyczące współpracy na rzecz rozwoju. Nowy wymiar zyskały inicjatywy w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej. Jedynie zawieranie umów o stowarzyszeniu oraz umów zawieranych z państwami stowarzyszonymi wymagać będzie jednomyślności.

W obszarze II filaru modyfikacje dotyczą przede wszystkim rezygnacji z zasady jednomyślności przy powoływaniu sekretarza generalnego Rady UE i jego zastępcy oraz Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. W III filarze nastąpił postęp w zakresie objęcia głosowaniem większością kwalifikowaną problematyki współpracy sądowniczej oraz wybranych aspektów statusu uchodźcy. Nie zdołano jednak osiągnąć porozumienia w sprawie włączenia w zakres głosowania większością kwalifikowaną polityki migracyjnej i azylowej oraz kwestii koordynacji działań pionów spraw wewnętrznych państw członkowskich. Przyczynił się do tego brak gotowości części krajów do ograniczenia prerogatyw rządów w tym obszarze oraz brak zaufania do funkcjonujących obecnie mechanizmów wspólnotowych. Jest to także wyrazem obawy o pogorszenie warunków bezpieczeństwa wewnętrznego w związku z poszerzeniem Unii i chęci zachowania możliwości bezpośredniego wpływu na rozwój sytuacji.

Brak zgody na znaczące rozszerzenie zastosowania głosowania większościowego oraz ilościowy raczej niż jakościowy charakter dokonanych zmian wynikają ze stanowiska krajów obawiających się dalszego rozwoju wspólnotowej metody podejmowania decyzji. Nie powinno być ku temu powodów, ponieważ traktatowe kompetencje instytucji Unii Europejskiej nakazują im kierowanie się interesem wszystkich jej członków. Metoda wspólnotowa jest gwarancją postępu integracji, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości wyznaczania jej granic przez rządy państw członkowskich. Nadal posiadają one całą paletę środków umożliwiających im ochronę interesów narodowych, np. prawo weta w sprawach natury konstytucyjnej. Należy się spodziewać, że w miarę pogłębiania się procesów integracyjnych coraz częściej stosowana będzie wypadkowa metody wspólnotowej i metody międzyrządowej, na wzór mechanizmu bliższej współpracy w obrębie I filaru. W przeciwnym wypadku może nastąpić narastanie napięć wewnętrznych oraz hamowanie procesu integracji, z uszczerbkiem dla długofalowych interesów Wspólnoty. Takie niebezpieczeństwo jest tym bardziej realne, że przystąpienie nowych państw, które z pewnością będą chciały w pełni egzekwować zagwarantowany wpływ na funkcjonowanie Unii, najprawdopodobniej skłoni dotychczasowych jej członków do jeszcze bardziej nieustępliwego stanowiska w kwestii głosowania większościowego. Zaś jedynie nieznaczne poszerzenie uprawnień współdecyzyjnych Parlamentu Europejskiego wobec rozstrzygnięć dokonywanych większością kwalifikowaną może osłabiać poczucie demokratycznej legitymizacji procesu decyzyjnego oraz powodować wzrost napięć pomiędzy samymi instytucjami europejskimi, a zwłaszcza Radą Unii i Parlamentem.

Reforma systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE polega na ponownym podziale głosów ważonych oraz na wprowadzeniu wariantu systemu większości podwójnej, w formie tzw. klauzuli weryfikacji demograficznej.<sup>9</sup> Zgodnie z „Deklaracją w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej”, system ważenia głosów w Radzie UE liczącej 27 państw członkowskich prezentuje tabela 1.

Decyzje, których projekt został zgłoszony przez Komisję Europejską, będzie się uważać za przyjęte, jeśli zgromadzą co najmniej 258 głosów oddanych przez ponad 50% państw członkowskich. Do przyjęcia uchwał nie zgłaszanych przez Komisję niezbędnych będzie 258 głosów poparcia ze strony 2/3 członków Unii Europejskiej. Ponadto od 1 stycznia 2005 r. każdy kraj będzie miał prawo zażądać, by podczas podejmowania decyzji przez Radę UE większością kwalifikowaną sprawdzono, czy obejmuje ona co najmniej 62% ludności całej

---

<sup>9</sup> Umożliwia ona blokowanie decyzji przez trzy duże państwa ze względu na ich potencjał ludnościowy; wśród nich muszą jednak znaleźć się Niemcy.



Unii. Jeśli okaże się, że warunek ten nie został spełniony, dana decyzja nie zostanie podjęta.

**Tabela 1. Nowy podział głosów w Radzie Unii Europejskiej**

<b>Państwo członkowskie</b>	<b>Liczba głosów</b>	<b>Udział w liczbie głosów ogółem (w %)</b>
Niemcy	29	8,41
Wielka Brytania	29	8,41
Francja	29	8,41
Włochy	29	8,41
Hiszpania	27	7,83
Polska	27	7,83
Rumunia	14	4,06
Holandia	13	3,77
Grecja	12	3,48
Czechy	12	3,48
Belgia	12	3,48
Węgry	12	3,48
Portugalia	12	3,48
Szwecja	10	2,90
Bułgaria	10	2,90
Austria	10	2,90
Słowacja	7	2,03
Dania	7	2,03
Finlandia	7	2,03
Irlandia	7	2,03
Litwa	7	2,03
Łotwa	4	1,16
Słowenia	4	1,16
Estonia	4	1,16
Cypr	4	1,16
Luksemburg	4	1,16
Malta	3	0,87

<b>Łącznie</b>	<b>345</b>	<b>100</b>
----------------	------------	------------

Źródło: „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 5, styczeń 2001.

Nowy układ sił w łonie Rady UE przyniesie wzrost znaczenia państw dużych, osiągnięty kosztem rezygnacji z jednego fotela w składzie Komisji Europejskiej. Zyskają one proporcjonalnie po 25% dotychczasowej mocy swoich głosów; w przypadku Hiszpanii, a także Polski jest to nawet 30%. Tym samym osłabiona zostanie pozycja państw mniejszych, mimo iż w zamian utrzymają one fotel w składzie Komisji do momentu osiągnięcia przez Unię Europejską liczby 27 członków. Nie musi to automatycznie prowadzić do polaryzacji pomiędzy dużymi i małymi krajami członkowskimi. Bardziej prawdopodobna jest raczej kontynuacja dotychczasowych tendencji, to znaczy budowanie koalicji interesów w procesie decyzyjnym na zasadzie *ad hoc* oraz na bazie tradycji i związków kulturowych.

Jednak zwiększenie liczby członków Rady UE z pewnością zmieni charakter i sposób jej pracy. Wzrost różnorodności stanowisk, liczby wypowiedzi i konsultacji dwustronnych oraz wydłużone procedury lingwistyczne i prawne mogą przyczynić się do obniżenia efektywności procesu decyzyjnego. Wprowadzenie zaś w niektórych przypadkach nawet trzystopniowego trybu głosowania większością kwalifikowaną niewątpliwie dodatkowo skomplikuje system podejmowania decyzji przez Radę. Może też mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie układu międzyinstytucjonalnego Unii, czyniąc go jeszcze bardziej nieprzejrzystym i mniej zrozumiałym dla obywateli.

### ***Parlament Europejski***

Traktat z Nicei nieznacznie zwiększa liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego. Ogólna liczba mandatów dla obecnych państw członkowskich została zmniejszona z 626 do 535, natomiast po uwzględnieniu 12 państw kandydujących liczba członków Parlamentu wyniesie 732. Zgodnie z „Deklaracją w sprawie rozszerzenia UE” podział mandatów pomiędzy 27 państwami członkowskimi przedstawia tabela 2.

Jeżeli chodzi o obecne państwa członkowskie, zachowano dotychczasowy podział na grupy państw dysponujących identyczną liczbą mandatów, odpowiednio zmniejszając ich liczbę. Jedyne Niemcy i Luksemburg, mimo znacznej redukcji ogólnej liczby mandatów, zachowały ich dotychczasową liczbę. Najwięcej straciła Hiszpania (prawie 22% swoich mandatów) oraz Irlandia i Holandia (odpowiednio 20% i 19,35%). W przypadku pozostałych państw redukcja waha się od 17,24% do 19,05% mandatów.

Faktyczna liczba mandatów przysługujących poszczególnym państwom członkowskim w Parlamencie Europejskim następnej kadencji (2004-2009) będzie jednak różna od przedstawionej w tabeli 2. Wariant, w którym wszystkie

państwa obecnie kandydujące wstąpią do Unii Europejskiej przed 1 stycznia 2004 r., jest bowiem czysto teoretyczny. Do liczby członków Parlamentu przewidzianej dla obecnych państw członkowskich należy więc dodać mandaty przewidziane dla tych nowych państw członkowskich, z którymi traktaty akcesyjne podpisane zostaną przed tym terminem. Jeżeli otrzymana w ten sposób ogólna liczba członków Parlamentu będzie mniejsza niż 732, zastosowana zostanie korekta, polegająca na proporcjonalnym zwiększeniu liczby mandatów dla każdego państwa członkowskiego<sup>10</sup> tak, aby ogólna ich liczba była jak najbliższa 732.

**Tabela 2. Nowy podział mandatów w Parlamencie Europejskim**

Państwo członkowskie	Liczba mandatów	Udział w liczbie mandatów ogółem (w %)
Niemcy	99	13,52
Wielka Brytania	72	9,84
Francja	72	9,84
Włochy	72	9,84
Hiszpania	50	6,83
Polska	50	6,83
Rumunia	33	4,51
Holandia	25	3,42
Grecja	22	3,01
Belgia	22	3,01
Portugalia	22	3,01
Czechy	20	2,73
Węgry	20	2,73
Szwecja	18	2,46
Bułgaria	17	2,32
Austria	17	2,32
Słowacja	13	1,78
Dania	13	1,78
Finlandia	13	1,78
Irlandia	12	1,64
Litwa	12	1,64
Łotwa	8	1,09
Słowenia	7	0,96

<sup>10</sup> W tym celu procentowy udział danego państwa w ogólnej liczbie członków PE należy pomnożyć przez 732.

Estonia	6	0,82
Cypr	6	0,82
Luksemburg	6	0,82
Malta	5	0,68
<b>Łącznie</b>	<b>732</b>	<b>100</b>

Źródło: „*Biuletyn Analiz UKIE*”, nr 5, styczeń 2001.

Podpisanie traktatu akcesyjnego do 1 stycznia 2004 r. ma istotne znaczenie. Państwo kandydujące bierze wtedy udział w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tymże roku, niezależnie od daty wejścia traktatu w życie. Wybrani w ten sposób deputowani mają status obserwatorów. Status pełnoprawnych parlamentarzystów uzyskują oni wraz z dniem wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Jednocześnie wprowadzono istotny warunek ograniczający – w wyniku korekty liczba członków Parlamentu Europejskiego wybieranych w danym państwie członkowskim nie może być większa od obowiązującej w obecnej kadencji (1999-2004). Tym samym żadne z obecnych państw członkowskich nie może mieć w następnej kadencji Parlamentu więcej mandatów niż dotychczas. Skala faktycznej redukcji liczby mandatów przynależnych aktualnym członkom Unii Europejskiej jest więc bezpośrednio uzależniona od liczby kandydatów objętych pierwszą falą jej rozszerzenia.<sup>11</sup>

Inne zmiany dotyczące Parlamentu Europejskiego obejmują rozszerzenie zakresu umów, o których powinien być on informowany oraz przyznanie mu prawa jurysdykcji czynnej w sprawach o stwierdzenie nieważności aktów wspólnotowych. Ma on także możliwość wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z prośbą o opinie w sprawie zgodności umów z postanowieniami Traktatu WE. W przypadku opinii negatywnej umowa może wejść w życie jedynie po dokonaniu zmian w tym Traktacie przez państwa członkowskie. Parlament zyskał też prawo regulowania statusu deputowanego większością kwalifikowaną. Z kolei Rada UE uzyskała kompetencje w kwestii uregulowania statusu frakcji politycznych na poziomie europejskim w procedurze współdecyzji. Zamiast obecnych federacji partii istniałyby europejskie frakcje partii, co ma znaczenie dla sposobu ich finansowania.

### ***Organy wymiaru sprawiedliwości oraz Trybunał Obrachunkowy***

Traktat z Nicei przeprowadza także gruntowną reformę wspólnotowego systemu wymiaru sprawiedliwości, uzupełniając ją ustanowieniem elastycznych mechanizmów umożliwiających przeprowadzanie dalszych zmian, o ile okażą się one konieczne w toku procesu rozszerzania. W nowej strukturze organów

<sup>11</sup> Zob. szerzej „*Biuletyn Analiz UKIE*”, nr 5, styczeń 2001.

wymiaru sprawiedliwości Trybunał Sprawiedliwości skoncentruje się na czuwaniu nad jednolitością i spójnością prawa wspólnotowego, zaś Sąd Pierwszej Instancji umocni swą dotychczasową pozycję. Uzyska on status instytucji Wspólnot oraz generalną właściwość we wszystkich sprawach. Przewiduje się także powołanie specjalistycznych „zespołów sędziowskich”. W celu podniesienia efektywności pracy dokonano zmian w strukturze poszczególnych sądów i izb. Powołano Wielkie Izby, działania rzeczników generalnych skoncentrowano na najważniejszych zadaniach oraz usprawniono system apelacyjny. Wprowadzono też jasny podział jurysdykcji poszczególnych sądów.

**Tabela 3. Nowy podział głosów w Komitecie Regionów i Komitecie Ekonomiczno-Społecznym**

Państwo członkowskie	Liczba przedstawicieli	Udział w liczbie członków ogółem (w %)
Niemcy	24	6,98
Wielka Brytania	24	6,98
Francja	24	6,98
Włochy	24	6,98
Hiszpania	21	6,10
Polska	21	6,10
Rumunia	15	4,36
Holandia	12	3,49
Grecja	12	3,49
Czechy	12	3,49
Belgia	12	3,49
Węgry	12	3,49
Portugalia	12	3,49
Szwecja	12	3,49
Bułgaria	12	3,49
Austria	12	3,49
Słowacja	9	2,62
Dania	9	2,62
Finlandia	9	2,62
Irlandia	9	2,62
Litwa	9	2,62
Łotwa	7	2,03

Słowenia	7	2,03
Estonia	7	2,03
Cypr	6	1,74
Luksemburg	6	1,74
Malta	5	1,45
<b>Łącznie</b>	<b>344</b>	<b>100</b>

Źródło: „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 5, styczeń 2001.

Przeprowadzona została również reforma Trybunału Obrachunkowego, w wyniku której każde państwo członkowskie będzie miało w nim swojego przedstawiciela. Zapowiedziano także stworzenie specjalnego komitetu kontaktowego w celu intensyfikacji współpracy między Trybunałem a krajowymi instytucjami kontrolnymi.

### ***Komitet Regionów oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny***

Istotnym aspektem wprowadzonych przez Traktat z Nicei reform jest umocnienie „regionalnego mandatu” reprezentantów poszczególnych państw członkowskich w Komitecie Regionów. Muszą oni mieć stosowną legitymację, potwierdzoną mandatem uzyskanym w drodze wyboru do organu lokalnego/regionalnego albo też stanowiskiem podlegającym politycznie organowi lokalnemu/regionalnemu. Z kolei nowelizacje zapisów dotyczących Komitetu Ekonomiczno-Społecznego rozszerzają krąg partnerów społecznych, którzy muszą być brani pod uwagę przy obsadzaniu w nim miejsc. Wyraźnie wymienia się wśród nich przedstawicieli: społeczeństwa obywatelskiego, konsumentów oraz organizacji powszechnych. Zgodnie z „Deklaracją w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej”, podział miejsc w Komitecie Regionów oraz Komitecie Ekonomiczno-Społecznym prezentuje tabela 3.

### **Perspektywy dalszych reform instytucji unijnych**

Już na etapie przygotowań do Konferencji Międzyrządowej 2000 było wiadome, że nie będzie ona w stanie rozwiązać wszystkich problemów stojących przed Unią Europejską. Obawa przed fiaskiem reform, potęgowana negatywnymi doświadczeniami z czasu prac nad Traktatem Amsterdamskim, skłoniła państwa członkowskie do maksymalnego ograniczenia agendy. Objęła więc ona jedynie kwestie najistotniejsze z punktu widzenia poszerzenia. Przebieg konferencji potwierdził słuszność takiego minimalistycznego podejścia. W toku prac okazało się, że nawet część spraw o znaczeniu fundamentalnym trzeba odłożyć na przyszłość. Mając pełną świadomość niewystarczającego charakteru przyjętych w Nicei zmian, szefowie państw lub rządów uzgodnili, że po zakończeniu fazy przygotowawczej, w 2004 r. zwołana zostanie kolejna

Konferencja Międzyrządowa. Powinna się ona zająć przede wszystkim bardziej precyzyjnym podziałem kompetencji pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi, uwzględniającym zasadę subsydiarności. Inne wymienione w Deklaracji w sprawie przyszłości UE zagadnienia to: przyszły status Karty Praw Podstawowych, uproszczenie Traktatów oraz rola parlamentów narodowych w Unii.

Kolejna kontrowersyjna kwestia dotyczy zmian sposobu finansowania unijnego budżetu, reformy polityki rolnej oraz polityki strukturalnej, a więc pakietu przewidzianego jeszcze w „Agendzie 2000”. Propozycje reform dotyczą tu kwestii bardzo delikatnych i zarazem spornych, gdzie wszystkie państwa Unii są zajęte obroną własnych interesów. Tymczasem zmiany te są konieczne zarówno ze względu na wewnętrzne potrzeby Unii, jak i perspektywę jej rozszerzenia, którego finansowanie – bez ich wprowadzania – może okazać się problematyczne. Ponadto musi nastąpić zwiększenie efektywności polityk unijnych oraz odbudowanie zachwianej wiarygodności euro.<sup>12</sup> Inne bardzo ważne cele stojące przed Unią Europejską to: wprowadzenie wspólnej waluty, stworzenie konstytucji europejskiej oraz rozwiązanie problemów migracji, telekomunikacji i bezpieczeństwa żywności.<sup>13</sup>

Tzw. proces postnicejski (czyli dalsza debata na tematy instytucjonalne) formalnie miał się rozpocząć na spotkaniu Rady Europejskiej w Göteborgu w połowie czerwca 2001 r., przedstawieniem raportu na ten temat. Dwudniowy „szczyt” zdominowała jednak kwestia odrzucenia przez społeczeństwo Republiki Irlandii Traktatu z Nicei.<sup>14</sup> Jak powiedział premier tego kraju Bertie Ahern, fakt ten wynika z „powszechnego odczucia obywateli Unii, że nie ma związku między nimi a unijnymi instytucjami”.<sup>15</sup> W trakcie spotkania omawiano także stan negocjacji z kandydatami do UE, politykę w zakresie ochrony środowiska oraz transatlantyczne stosunki Unii. W grudniu 2001 r. na kolejnym „szczyście” w Laeken Rada ma uzgodnić deklarację zawierającą inicjatywę niezbędne do kontynuowania debaty o przyszłości Unii Europejskiej. Zgodnie z ustaleniami, mają w niej wziąć udział jak najszersze kręgi opinii publicznej oraz państwa kandydujące, które otrzymają status obserwatorów.

Już wkrótce po zakończeniu „szczytu” w Nicei wielu polityków zaczęło się ponownie wypowiadać w sprawie przyszłości integracji. Jako pierwszy projekt

---

<sup>12</sup> W referendum z 28 września 2000 r. Duńczycy odrzucili większością 53,1% głosów przyjęcie wspólnej europejskiej waluty.

<sup>13</sup> Program pracy Komisji Europejskiej na 2001 r.

<sup>14</sup> 53,8% uczestników referendum z 7 czerwca 2001 r. opowiedziało się przeciwko ratyfikacji Traktatu z Nicei. Irlandia jest jedynym państwem członkowskim, w którym obowiązuje taka procedura.

<sup>15</sup> Wypowiedź z 15 czerwca 2001 r.

kolejnych reform przedstawił belgijski premier Guy Verhofstadt.<sup>16</sup> Oświadczył on, że ambicją Belgii, która z początkiem lipca br. objęła przewodnictwo w Unii Europejskiej, będzie rozpoczęcie debaty nad „ostatecznymi strukturami Europy”, zaś jego rząd przygotowuje grunt pod dyskusję, przedstawiając „metodę i program pracy”. Plan reform zakłada skonfederowanie Unii na wzór USA. Jej prezydent – szef Komisji Europejskiej zarazem – byłby wyłaniany w powszechnych, bezpośrednich wyborach. Sama Komisja zostałaby wzmocniona i odgrywałaby rolę europejskiego rządu. Parlament Europejski zyskałby większe uprawnienia do współdecydowania wraz z Radą Unii o prawie, budżecie i politykach wspólnotowych. Zasady działania Rady zostałyby zrjonalizowane i podejmowałaby ona decyzje kwalifikowaną większością głosów. Powstałaby wspólna armia europejska, stworzono by też faktycznie wspólną politykę w sprawach zagranicznych, obronnych, socjalnych i azylu. Budżet UE byłby finansowany bezpośrednio z podatków obywateli, zaś unijne traktaty zostałyby zebrane w konstytucję. Dokładnie określałaby ona podział kompetencji pomiędzy Unię, państwa i regiony.

Również kanclerz Niemiec Gerhard Schroeder mówi o potrzebie „przyjęcia jakiejś ustawy zasadniczej lub konstytucji, być może na konferencji międzyrządowej w 2004 roku”,<sup>17</sup> a także o konieczności radykalnej reformy Unii Europejskiej. Ma ona polegać na wzmocnieniu władzy wykonawczej, rozszerzeniu kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz utworzeniu parlamentarnej izby przedstawicielskiej krajów członkowskich.<sup>18</sup> Stanowisko to poparł minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fisher, jako zgodne z własną wizją sfederalizowanej Europy (wygłoszoną podczas słynnego wykładu wygłoszonego 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie). Jego zdaniem jest to „jedyny sposób, gwarantujący sprawne funkcjonowanie wspólnoty europejskiej, szczególnie po przyjęciu do Unii nowych państw”.<sup>19</sup>

Ideę stworzenia w ciągu kilku najbliższych lat konstytucji dla przyszłej Europy poparł też prezydent Czech Vaclav Havel.<sup>20</sup> Również przewodniczący Komisji Europejskiej Romano Prodi zarzucił rządowi państw członkowskich Unii brak wspólnej wizji europejskiej.<sup>21</sup> Jego zdaniem porozumienie z Nicei jest „niedoskonałe i niewystarczające”, zaś w Unii musi się odbyć „szeroka i zasadnicza dyskusja” o przyszłości Europy. Opowiada się on za metodą

<sup>16</sup> Por. wystąpienie telewizyjne z 14 stycznia 2001 r. oraz wystąpienie na „Forum Europejskim” w Austrii 24 czerwca 2001 r.

<sup>17</sup> Wystąpienie na Forum Politycznym Fundacji Bertelsmanna, odbywającego się w Berlinie w dniach 19-20 stycznia 2001 r.

<sup>18</sup> Wystąpienie na zjeździe Partii Europejskich Socjaldemokratów w Berlinie 7 maja 2001 r.

<sup>19</sup> „Financial Times”, 17.05.2000.

<sup>20</sup> „Die Zeit”, 31.01.2000.

<sup>21</sup> Wystąpienie w Parlamencie Europejskim w Strasburgu 13 lutego 2001 r.



wspólnotową i jest przeciwny modelowi międzyrządowemu, apeluje zaś o konstytucję europejską, która określiłaby naturę Unii. Jedynie szef francuskiej dyplomacji Hubert Védrine twierdzi, że „trzeba się trochę uspokoić”,<sup>22</sup> co jest świadectwem obaw Francji o spadek wpływów w tak zmienionej Unii. Również premier tego kraju Lionel Jospin sprzeciwił się koncepcji Europy bardziej sfederalizowanej i opowiedział się za konstrukcją Unii Europejskiej jako „federacji państw narodowych”.<sup>23</sup> Do takiej koncepcji przychylnie odniósł się premier Szwecji Goeran Persson, który oświadczył, że „nie widzi przed sobą Europy federalnej”.<sup>24</sup>

Także polskie MSZ stwierdziło iż „stanowisko Polski z pewnością jest bliższe koncepcji federacji państw narodowych, wpisanej w dotychczasowe ramy instytucjonalno-prawne UE”.<sup>25</sup> Kolejnym polskim głosem w dyskusji nad przyszłością Europy było wystąpienie pełnomocnika rządu ds. negocjacji o członkostwo Polski w UE Jana Kułakowskiego, który sądzi, że „ramy instytucjonalne Unii powinny tak jak do tej pory opierać się na równowadze między Komisją, Parlamentem i Radą”.<sup>26</sup>

\* \* \*

W perspektywie dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej należy przyjąć założenie, że im większa będzie liczba państw członkowskich, tym większe będzie jej zróżnicowanie wewnętrzne. Odnosić się to może do tak różnych aspektów, jak stopień zamożności i rozwoju gospodarczego, struktura społeczna, mentalność i zwyczaje kulturowe czy rozkład akcentów w polityce zagranicznej. To większe zróżnicowanie będzie z kolei oznaczać zwiększoną odmienność stanowisk i interesów państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach działalności Unii. Wzrosnąć także wielość sposobów pojmowania procesów integracyjnych. W tej sytuacji, przy zachowaniu obecnego systemu instytucjonalno-decyzyjnego, w którym nadal w wielu dziedzinach obowiązuje zasada jednomyślności oraz praktyka poszukiwania konsensu, coraz trudniej będzie osiągać kompromisy, podejmować decyzje i rozwiązywać problemy. Już dziś, zarówno Komisja Europejska, jak i Rada (która składa się z przedstawicieli rządów państw członkowskich i jest najwyższą instancją decyzyjną), odczuwają niemałe trudności proceduralne. Wzrosną one znacznie w przypadku dalszego powiększania tych ciał.

---

<sup>22</sup> „Le Figaro”, 23.01.2001.

<sup>23</sup> Wystąpienie w Ośrodku Prasy Zagranicznej w Paryżu 28 maja 2001 r.

<sup>24</sup> Wypowiedź dla Agencji Reuters z 28 maja 2001 r.

<sup>25</sup> Komunikat MSZ RP z 28 maja 2001 r.

<sup>26</sup> Wystąpienie z 25 czerwca 2001 r. na konferencji „Od rozszerzonej Europy do Europy politycznej – potęga czy osłabienie” w Paryżu.

Zmniejszy się tym samym sprawność i skuteczność Unii Europejskiej, co z kolei może doprowadzić do spadku zainteresowania dalszą integracją w jej państwach członkowskich. W takiej sytuacji nie tylko pogłębianie wspólnoty nie byłoby możliwe, ale mogłoby się nawet pojawić realne niebezpieczeństwo dezintegracji samej Unii.<sup>27</sup> Aby temu zapobiec, a także mając na celu ochronę wspólnych wartości, zachowanie pokoju, popieranie współpracy międzynarodowej oraz rozwijanie demokracji i rządów prawa, należy intensyfikować integrację polityczną. Powinna się ona odbywać poprzez stopniowe scalanie polityki zagranicznej i obronnej państw członkowskich oraz zacieśnianie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Jeżeli twórcy polityki europejskiej chcą uniknąć ryzyka kryzysu instytucjonalnego, muszą znaleźć sposoby usunięcia obecnych niedociągnięć jeszcze przed najbliższym rozszerzeniem Unii. Z uwagi na to, że w przyszłości z pewnością będą miały miejsce kolejne etapy powiększania liczby jej członków, obecny moment jest najodpowiedniejszy do położenia szerokich instytucjonalnych podwalin dla całej Europy. Dlatego też prawdziwym wyzwaniem jest znalezienie rozwiązań o charakterze systemowym, które nie wymagają skomplikowanych renegecji wraz z każdą kolejną rundą rozszerzenia.

W poszukiwaniach tych oczywiste stanie się zadanie „dopełnienia Europy”. Ramy instytucjonalne zaplanowane dla spełnienia potrzeb Unii Europejskiej liczącej około 30 członków staną się najprawdopodobniej systemem politycznym szerszej Europy – otwartym na ulepszenia i udoskonalenia, w miarę jak Unia osiągać będzie swój ostateczny kształt, ale opartym na pewnych cechach fundamentalnych. Jednolity rynek oraz wspólnota prawna, która nim rządzi, pojęcie obywatelstwa europejskiego oraz prawa obywatelskie z nim związane, system dzielenia się władzą oraz układ instytucji na zasadzie „*checks and balances*”, wszystko to składa się na swoiste ramy konstytucyjne Unii Europejskiej. W tym sensie obecny zbiór traktatów nie stanowi co prawda konstytucji, jednak zawiera uregulowania *quasi*-konstytucyjne.

Reforma systemu instytucjonalnego mogłaby więc zostać wykorzystana do uczynienia specyficznego charakteru ram prawnych Unii bardziej jednoznacznym. Wymagałoby to połączenia udoskonalonych podstawowych praw i norm UE, katalogu uprawnień oraz związanych z tym zasad elastycznego dostosowania, jak również norm dotyczących instytucji oraz podejmowania decyzji, w jedno prawo zasadnicze. Pozostałe kwestie obecnych traktatów stanowiłyby wówczas treść drugorzędneho prawa konstytucyjnego, uzupełniającego prawo zasadnicze. Podejście to nie tylko w sposób zdecydowany zwiększyłoby przejrzystość i czytelność systemu politycznego Unii Europejskiej, ale stworzyłoby także

---

<sup>27</sup> W tym kontekście należy nadmienić, iż w referendum, które odbyło się w Szwajcarii 4 marca 2001 r., 76,7% głosujących opowiedziało się przeciw rozpoczęciu negocjacji w sprawie członkostwa w UE.

dogodne warunki dla określonych korekt instytucjonalnych, które zostałyby wprowadzone w obliczu następnego rozszerzenia. Udane przeprowadzenie tych reform stanowi warunek dalszego rozwoju integracji europejskiej, gdyż bez gruntownej przebudowy Unia Europejska nie będzie w stanie sprostać wymogom przyszłości.