

Jan Barcz

EUROPA À LA CARTE: KONSOLIDACJA CZY FRAGMENTACJA UNII EUROPEJSKIEJ?¹

Wprowadzenie

Rozważając problem ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej, należy odnieść się przede wszystkim do trzech problemów: kondycji Unii w świetle jej statusu ustrojowego po wejściu w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.); zakresu legitymacji demokratycznej Unii oraz kwestii najistotniejszej – zachowania przez Unię spójności, zwłaszcza w świetle obecnego kryzysu finansowego w niektórych państwach strefy euro.

Status ustrojowy UE po wejściu w życie traktatu z Lizbony

Zauważyć przede wszystkim należy, że traktat z Lizbony przeprowadził gruntowną reformę ustrojową Unii, likwidując jej uprzednie trzy filary i przekształcając ją w spójną organizację międzynarodową – Unia bowiem zastąpiła i jest następcą Wspólnoty Europejskiej (art. 1 TUE). Nie jest więc już – jak to stwierdzano uprzednio – „niezidentyfikowanym obiektem politycznym”, lecz spójną organizacją międzynarodową, której konstrukcja jest dobrze znana w relacjach międzynarodowych (choć oczywiście, ze względu na zakres powierzonych jej przez pań-

¹ Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją wystąpienia podczas dyskusji pt. „Ewolucja ustrojowa Unii Europejskiej. Idee i realia”, która odbyła się na zaproszenie Prezydenta RP 19 marca 2012 r. w ramach cyklu debat „Przyszłość Europy. Polska perspektywa”.

stwa członkowskie kompetencji, organizacją „szczególną”). Reforma ta ma istotne następstwa dla podniesienia efektywności unijnego procesu decyzyjnego, wprowadzenia do tego procesu większej przejrzystości i elastyczności, sprecyzowania katalogu decyzji (aktów prawnych) przyjmowanych przez Unię oraz zakresu kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie Unii. Stwierdzić więc można, że Unia postlizbońska stała się sprawną organizacją międzynarodową, która efektywnie zarządza tradycyjnymi obszarami integracji europejskiej – przede wszystkim rynkiem wewnętrznym wraz z czterema swobodami i unijnymi politykami.

Nie oznacza to oczywiście, że ustroj Unii Europejskiej nie będzie poddawany dalszym reformom i zmianom. Traktat z Lizbony jest „jedynie” ważnym etapem rozwoju ustrojowego Unii. Po jego wejściu w życie, postanowienia traktatów stanowiących podstawę Unii, tj. traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – już zostały poddane rewizji. Rozpoczęto procedurę ratyfikacyjną traktatu rewizyjnego w sprawie dostosowania alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim do pakietu lizbońskiego już w obecnej legislaturze (tzw. protokół hiszpański), wszczęto prace nad traktatami rewizyjnymi dotyczącymi zastrzeżeń Irlandii z okresu ratyfikacji traktatu z Lizbony (tzw. protokół irlandzki) i w sprawie przystąpienia Czech do Protokołu brytyjsko-polskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych (tzw. protokół czeski). Jak wiadomo, uzupełniono również postanowienia art. 136 TFUE w celu ustanowienia podstawy prawnej dla Europejskiego Funduszu Stabilności².

Reformy wprowadzone na mocy traktatu z Lizbony są również precyzowane w drodze działań implementacyjnych. Bez wątpienia, gdy powstaną odpowiednie warunki dla kolejnej poważnej reformy Unii, obecne dwa traktaty stanowiące podstawę prawną jej działania, zostaną ujednoczone. Do Unii zostanie zapewne włączony również Euratom, formalnie pozostający obecnie poza nią.

Nic jednak nie wskazuje, że proces integracji europejskiej ujęty w ramy Unii Europejskiej jest zagrożony rozpadem czy upadkiem. Z obecnym kryzysem finansowym w strefie euro Unia skonfrontowana została (na szczęście) w dobrej kondycji ustrojowej, dzięki wejściu w życie traktatu z Lizbony. Problem byłby bez porównania poważniejszy, gdyby traktat z Lizbony nie wszedł w życie, a na kryzys ustrojowy Unii nałożył się dodatkowo obecny kryzys finansowy w strefie euro.

Zakres legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej

Przekształcając Unię w spójną organizację międzynarodową na mocy traktatu z Lizbony, państwa członkowskie jednoznacznie określiły formę prawną integracji europejskiej. Odniosły się one w ten sposób do debat ostatnich lat, w których przepowiadane były (czy są) procesy państwowotwórcze, kosztem suwerenności państw,

² Szerzej na temat tych zmian: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 136 i nast.

mające zasadzać się na Unii (przekształcenie Unii w „europejskie państwo federalne” czy „stany zjednoczone Europy”), kładąc kres takim rozważaniom: państwa członkowskie jednoznacznie bowiem potwierdziły w Traktacie z Lizbony, że proces integracji europejskiej ma formę organizacji międzynarodowej, konstrukcji – jak wspomniano – dobrze znanej w relacjach międzynarodowych, kreowanej przez państwa na mocy traktatów międzynarodowych, w których państwa decydują o zakresie powierzonych takiej organizacji kompetencji, o jej strukturze, o oddziaływaniu decyzji podejmowanych przez organizację w stosunku do nich samych, z której – ostatecznie – mogą wystąpić (nowy traktat o UE wyraźnie taką możliwość potwierdza w art. 50). Podstawą ustanowienia i działania Unii Europejskiej pozostaje więc wola polityczna państw członkowskich. Traktaty stanowiące Unię wyraźnie zastrzegają również konieczność szanowania tożsamości narodowej państw członkowskich i ich ustroju (art. 4 ust. 2 TUE).

Z formy prawnej UE jako organizacji międzynarodowej wynika istotna konsekwencja: jej legitymacja określona jest przede wszystkim wolą państw członkowskich, a w samej Unii, która nie jest państwem, nie należy doszukiwać się takiej samej legitymacji demokratycznej jak w państwach (w których legitymacja demokratyczna wywodzi się z woli suwerena – narodu). Okoliczności takie, że w ramach Unii Europejskiej działają zasady występujące w państwach federalnych: zasada solidarności, zasady subsydiarności czy zasada proporcjonalności, nie oznaczają, że Unia stanowi zaczątek państwa federalnego. Zasady te wywodzą się bowiem i idei federalizmu, odnoszącej się generalnie do relacji między całością a jej częściami składowymi. Występują one w państwach federalnych oraz w organizacjach międzynarodowych (tu: Unii Europejskiej) w zasadniczo różnych bytach prawnych.

Niemniej ze względu na szczególny charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej, której państwa członkowskie powierzyły wyjątkowo szeroki zakres kompetencji, w Unii występują pewne szczególne elementy dodatkowej legitymacji, stale umacniane (choć być może w niewystarczającym zakresie). Traktat z Lizbony odegrał w tym kontekście istotną rolę, umacniając zdecydowanie pozycję Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym (w którym Parlament stał się równorzędnym partnerem dla Rady UE) oraz nadając szczególnie mocne uprawnienia parlamentom narodowym państw członkowskich, nakierowane na monitorowanie i kontrolę decyzji o zasadniczym znaczeniu dla ustroju Unii oraz wkraczające w dziedziny objęte zasadą pomocniczości (a więc tam, gdzie Unia dzieli swoje kompetencje z państwami członkowskimi).

Należy również przypomnieć, że państwa członkowskie włączone są i stale kontrolują proces decyzyjny w Unii – w procesie tym w zasadzie żadna decyzja nie może być podjęta poza wpływem państw członkowskich.

Państwa członkowskie jako kreatorzy Unii wywierają zasadniczy wpływ na przebieg i treść unijnego procesu decyzyjnego. Ich zakres oddziaływania określony jest stopniem ich „sprawności”. Warto przypomnieć w tym kontekście wywody

F. Fukuyamy, który zauważył (w książce *Budowanie państwa*), że w procesie globalizacji państwa nie tracą na znaczeniu, wręcz przeciwnie – powierzając pewne kompetencje do wspólnego zarządu, muszą stale podnosić swoją sprawność, aby lepiej partycypować w zarządzaniu sprawami wspólnymi oraz sprawami pozostającymi w ich własnej kompetencji. Uwaga taka odnosi się w pełni do działania Unii Europejskiej. W tym przypadku „sprawność” państwa członkowskiego oznacza zwłaszcza wypracowanie spójnej, długofalowej polityki europejskiej (unijnej) oraz rzetelne przygotowanej kadry polityków i urzędników, zajmujących się sprawami UE.

Spójność i elastyczność Unii Europejskiej

W tym miejscu dochodzi się do zasadniczego problemu, dotyczącego zachowania przez Unię spójności w obliczu wyzwań ujawnionych przez kryzys finansowy. Składa się on z dwóch głównych aspektów:

– pierwszy odnosi się do „elastyczności” procesu integracji w ramach Unii, tj. zgodnie z postanowieniami traktatów stanowiących Unię i przewidzianymi w nich procedurami. Elastyczność taka istnieje już od lat: jak wiadomo, nie wszystkie państwa należą do obszaru Schengen, zróżnicowany jest status państw w Unii Gospodarczej i Walutowej, przewidziana jest też procedura wzmocnionej współpracy, która ostatnio zaczyna nabierać praktycznego znaczenia. Tego rodzaju „elastyczność” w Unii Europejskiej jest zjawiskiem obiektywnym, i zapewne będzie się pogłębiać wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich. Nie zagraża ona również spójności ustrojowej Unii, choć oczywiście nie bez znaczenia jest przynależność danego państwa członkowskiego do określonych kręgów decyzyjnych;

– drugi aspekt tego problemu dotyczy istoty spójności Unii: chodzi o tzw. metodę schengeńską, wyrażająca się tym, że grupa państw członkowskich reguluje pewne sprawy, istotne dla Wspólnoty (obecnie Unii), ale poza wspólnie ustalonymi procedurami, określonymi w traktatach.

Elastyczność w ramach Unii Europejskiej³

Sam proces różnicowania wewnętrznego wśród państw członkowskich UE nie jest nowy. Towarzyszył on w zasadzie od początku procesowi integracji europejskiej, a uwidocznił się podczas prac nad pogłębieniem liberalizacji w ramach ówczesnego wspólnego rynku w połowie lat 80. oraz przygotowań do ustanowienia Unii Europejskiej, a w jej ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (w toku dyskusji nad

³ Szersze wywody autora na ten temat zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, rozdz. 1 i 2; oraz: *Po szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2011 r. Unia na drodze do konsolidacji czy fragmentacji?*, Warszawa 2012.

późniejszym traktatem z Maastricht). Kolejnymi etapami, mającymi wpływ na ten proces były: gwałtowny wzrost liczby państw członkowskich UE (duże rozszerzenie), ich głęboka dyferencjacja gospodarcza i polityczna, paralelnie przebiegające „rozchwianie instytucjonalne” Unii (kryzys reformy ustrojowej związany z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego), a następnie głęboki kryzys finansowy na początku 2010 r. W następstwie tych okoliczności coraz wyraźniej zaczęła rysować się tendencja do wyłonienia grupy państw członkowskich UE zdeterminowanych, aby realizować wspólne interesy, wykraczające poza wąsko rozumiany (w kategoriach wyłącznie ekonomicznych) proces integracji. Rozpoczął się zatem proces wyłaniania państw członkowskich i państw bliżej powiązanych z Unią kręgów decyzyjnych, które w przyszłości będą w różnym zakresie oddziaływały na relacje w skali globalnej, kontynentalnej lub regionalnej, a tym samym w niejednakowym stopniu będą brały udział w kształtowaniu procesu decyzyjnego w ramach Unii.

Wydaje się, że sam proces zróżnicowania (elastyczności) w ramach integracji europejskiej ma charakter obiektywny. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak to, czy elastyczność będzie prowadziła do wzrostu efektywności procesu integracji europejskiej, czy wręcz przeciwnie – do osłabienia efektywności tego procesu i fragmentacji strukturalnej Unii. Sama bowiem elastyczność procesu integracji, która istnieje już obecnie (i to w tak ważnych dziedzinach, jak obszar Schengen czy Unia Gospodarcza i Walutowa, odnotować też należy pierwsze inicjatywy wykorzystania mechanizmu wzmocnionej współpracy), nie sprzeciwia się realizacji efektywnego wariantu rozwoju Unii. Wręcz przeciwnie, można zakładać, że elastyczność jest konieczną przesłanką realizacji takiego wariantu. Musi on jednak przebiegać w ramach prawnych i strukturalnych Unii Europejskiej, aby nie doszło do osłabienia, a nawet fragmentacji procesu integracji. Elastyczność w ramach procesu integracji europejskiej może być również cennym mechanizmem w kontekście kontynuacji strategii rozszerzenia: przyjęcia w dalszej perspektywie takich państw, jak Turcja, Ukraina, Białoruś, Mołdowa czy państwa kaukaskie. Można zakładać, że elastyczność procesu integracji europejskiej będzie się pogłębiać również w grupie obecnych państw członkowskich, zwłaszcza po przystąpieniu państw z Bałkanów Zachodnich. Ponieważ obecnie tzw. trwałe derogacje nie wchodzą raczej w rachubę, mechanizmy, które w tym celu zostaną zapewne wykorzystane, będą się koncentrować wokół wzmocnionej współpracy, ściślejszej współpracy Eurogrupy (państw mających status pełnego członka w Unii Gospodarczej i Walutowej) oraz – w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – tzw. stałej współpracy strukturalnej (którą wprowadził traktat z Lizbony) i mechanizmu wzmocnionej współpracy, który po wejściu w życie traktatu z Lizbony działa w całym obszarze Unii.

Z punktu widzenia poszczególnych państw członkowskich otwarte pozostaje jednak pytanie zasadnicze, do jakiego kręgu decyzyjnego dane państwo będzie należeć. Narastający po roku 2009 kryzys finansowy w państwach członkowskich UE i kierunki w określaniu mechanizmów zarządzania tym kryzysem w Unii,

w pełnym wymiarze ukazały powyższy problem. Znajduje on wyraz zwłaszcza w coraz wyraźniejszym usamodzielnianiu się tzw. Eurogrupy, oderwaniu jej od rotacyjnej prezydencji w Radzie UE (na progu prezydencji czeskiej) i skoncentrowaniu zarządzania kryzysem finansowym jedynie w jej ramach. Szczególnej dynamiki proces ten nabral na przełomie lat 2010 i 2011. Z jednej strony był Europejski Mechanizm Stabilności (którego zasady zostały określone Rady Europejskiej 16–17 grudnia 2010 r.⁴, sprecyzowane podczas spotkania szefów państw lub rządów państw strefy euro 11 marca 2011 r. oraz potwierdzone podczas spotkania 24–25 marca 2011 r.): wyraz formalny znalazły one w Traktacie ustanawiającym ten Mechanizm, podpisanym 11 lipca 2011 r. EMS obejmować ma jedynie państwa grupy euro i przez nią ma być w praktyce zarządzany (z możliwością udziału *ad hoc* pozostałych państw członkowskich w działaniach podejmowanych w ramach EMS). Z drugiej zaś – podczas spotkania Rady Europejskiej 4 lutego 2011 r. państwa grupy euro postanowiły umocnić swoją współpracę proponując tzw. pakt na rzecz umocnienia konkurencyjności oraz zapowiadając ekskluzywne spotkania szefów państw lub rządów państw grupy euro (czyli Rady Europejskiej w ograniczonym składzie)⁵. Odbłyło się ono po raz pierwszy 11 marca 2011 r. Podczas tego spotkania przyjęto tzw. pakt Europlus, przedłożony następnie pozostałym państwom członkowskim UE podczas spotkania Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r. Obecnie proces konsolidacji państw strefy euro – w ramach Unii Europejskiej – przede wszystkim w tzw. sześciopak, pakiecie aktów prawa pochodnego, nakierowanych na umocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu. Również traktat u unii fiskalnej, mimo że zawarty w formule międzyrządowej poza Unię Europejską, zawiera szereg klauzul wiążących jego postanowienia z Unię (ta sprawa jeszcze będzie omawiana).

Elastyczność występująca w ramach Unii Europejskiej jest więc zjawiskiem obiektywnym – państwa członkowskie należą i będą należały do różnych kręgów decyzyjnych. Z tego punktu widzenia szczególnie istotna jest przynależność do strefy euro. W tym kontekście przypomnieć należy, że od początku uprzedniej dekady zwracano uwagę, iż proces decyzyjny w ważnych dla Unii sprawach zaczyna koncentrować się w strefie euro (w Eurogrupie). Państwa rozważające włączenie się do strefy euro (takie jak Polska) powinny więc brać pod uwagę nie tylko spełnienie ekonomicznych kryteriów konwergencyjnych (co jest zasadniczą przesłanką), lecz również powyższy aspekt polityczny: bez przynależności do strefy euro trudno obecnie budować mocną pozycję państwa w unijnym procesie decyzyjnym.

Podzielić tu należy ocenę prof. Witolda Orłowskiego, wyrażoną podczas poprzedniej debaty⁶, że spośród różnych, rozważanych opcji dotyczących losu

⁴ Na ten temat zob. szerzej: J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1.

⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., Bruksela, 4 lutego 2011 r. (zwłaszcza załącznik nr 1).

⁶ Debata z 15 lutego 2012 r., pierwsza ze wspomnianego wyżej cyklu „Przyszłość Europy. Polska perspektywa”, dotyczyła diagnozy przyczyn kryzysu finansowego w strefie euro oraz przyszłości wspólnej waluty.

strefy euro – od wieszczenia jej upadku, poprzez przetrwanie w niezmienionym kształcie, najbardziej realistyczny jest wariant dalszego istnienia strefy euro, ale w zmienionym kształcie. Zmiana taka dotyczyć będzie (dodać należy) zarówno mechanizmów funkcjonowania tej strefy, tj. umocnienia nadzoru nad dyscypliną budżetową (*vide* regulacje tzw. szczęciopaku), jak i jej zakresu podmiotowego (tj. przyjęcia nowych państw i – wszystko na to wskazuje – ustanowienia mechanizmu pozbycia się państw trwale niespełniających kryteriów przynależności do strefy euro).

Metoda schengenśka: droga do fragmentacji Unii?

Drugi aspekt tego problemu dotyczy istoty spójności Unii: chodzi – jak wspomniano wyżej – o tzw. metodę schengenśką, wyrażająca się w tym, że grupa państwa członkowskich reguluje pewne sprawy, istotne dla Wspólnoty (obecnie Unii), ale poza wspólnie ustalonymi procedurami, określonymi w traktatach⁷. Metoda ta towarzyszy procesowi integracji europejskiej od dawna, zwłaszcza w okresie kolejnych przesileń, gdy trudno jest wypracować kompromis: pojawiła się ona w toku przyjmowania programu liberalizacji wspólnego rynku w połowie lat 80. (umowa z Schengen), towarzyszyła kryzysowi ustrojowemu związanemu z odrzuceniem traktatu konstytucyjnego (konwencja z Prüm), sięgnięto do niej również obecnie, w toku kryzysu finansowego, przyjmując instrumenty międzyrządowe (poza Unią), mające stabilizować finanse publiczne w państwach strefy euro. Metoda taka ma dwie strony: może ona zmienić się w „trampolinę” w procesie decyzyjnym i poprzez włączenie tak przyjętych regulacji do unijnego *acquis*, przyczynić się do rozwoju Unii. Może ona jednak być również prostą drogą do fragmentacji Unii, a w każdym razie prowadzić do wyodrębnienia z niej obszarów ważnych w świetle unijnych kompetencji i interesów Unii jako całości. Nawet jednak wówczas, gdy – jak dotychczas – zmieniała się ona w „trampolinę”, pozostawiała po sobie nie-dobre następstwa: pominięcie w procesie decyzyjnym pozostałych państw członkowskich i unijnych instytucji, które zmuszane były do zaakceptowania przyjętego jedynie przez grupę państw rozwiązania.

Z formalnego punktu widzenia rozważane są dwie zasadnicze drogi różnicowania statusu państw w ramach Unii Europejskiej. Pierwsza z tych koncepcji pojawiła się w początkowej fazie prac Konwentu UE (w 2002 r.), który przygotował projekt traktatu konstytucyjnego⁸. Zakładała ona – jak można obecnie domniemywać – że trudności z jego ratyfikacją wystąpią w „nowych” państwach członkowskich. Według tej koncepcji państwa, które traktat ratyfikują, należałyby do „nowej” Unii Europejskiej, pozostałe zaś albo byłyby nadal związane traktatami w dawnym brzmieniu, albo też musiałyby wystąpić z Unii, zachowując z nią zwią-

⁷ Zob. szerzej pozycje wskazane w przyp. 3.

⁸ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 26 i nast.

zek w postaci jakiegoś uprzywilejowanego stowarzyszenia. Ponieważ trudności z ratyfikacją traktatu konstytucyjnego wystąpiły po stronie „starych” i do tego założycielskich państw członkowskich (we Francji i Holandii), koncepcja taka stała się politycznie bezprzedmiotowa. Niemniej opisane podejście mogłoby nabrać nowej dynamiki politycznej, gdyby traktat z Lizbony podzielił los traktatu konstytucyjnego. W przypadku odrzucenia traktatu z Lizbony, kolejny traktat rewizyjny zapewne zawierałby jakąś formułę klauzuli wyłączającej państwa, które nie będą chciały się nim związać. Wariant powyższy byłby jednak trudny do zrealizowania, musiałby bowiem zakładać uprzednie uzgodnienie pomiędzy państwami członkowskimi w sprawie następstw nieratyfikowania przez niektóre z nich nowego traktatu rewizyjnego. Jest wątpliwe, czy państwa członkowskie przystąpiłyby na takie rozwiązanie.

Coraz bardziej realistyczny staje się natomiast inny wariant, polegający na osiągnięciu – jak wspomniano wyżej – do tzw. metody szengenńskiej, polegającej na zawieraniu przez pewną grupę państw członkowskich Unii porozumień politycznych, względnie umów międzynarodowych w sprawie ściślejszej współpracy w dziedzinach szczególnie te państwa interesujących, objętych kompetencją Unii, ale na którą to współpracę inne państwa członkowskie nie wyrażają zgody, bądź w której nie chcą uczestniczyć. Metoda schengenńska może co prawda przyczynić się do rozwoju procesu integracji europejskiej, jest jednak niezmiernie niebezpieczna dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii, a w każdym razie wyobcowania z niej „twardego jądra”; w najlepszym razie skutkuje pominięciem w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych (poza zainteresowaną grupą) państw członkowskich.

Nazwa tej metody pochodzi od znanego układu z Schengen z 1985 r. (i konwencji wykonawczej z 1990 r. do tego układu), które – wobec różnic stanowisk ówczesnych państw członkowskich Wspólnot – zostały zawarte początkowo przez grupę pięciu państw poza ramami prawnymi integracji europejskiej. Dotyczyły natomiast ważnego dopełnienia ustanawianego wówczas rynku wewnętrznego – zniesienia fizycznych kontroli na granicach wewnętrznych państw objętych tą grupą. W miarę szybko zidentyfikowano tkwiące w tej metodzie niebezpieczeństwo fragmentacji procesu integracji: *acquis* Schengen zostało objęte ramami prawnymi Unii poprzez włączenie początkowo do jej III filara, a następnie – na mocy traktatu z Amsterdamu – „uwspólnotowione”, tj. włączone do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (jako jego Tytuł IV). Niedawnym przykładem zastosowania tej metody było podpisanie przez grupę siedmiu państw członkowskich 27 maja 2005 r., podczas głębokiego kryzysu ustrojowego Unii, tzw. konwencji z Prüm (której postanowienia następnie zostały po części włączone do unijnego *acquis*)⁹.

Metoda schengenńska pozostaje ostatnio stale w tle dyskusji nad przezwyciężeniem kryzysu finansowego w Unii. Zwrócić należy uwagę, że już działania państw Eurogrupy w 2010 r. nakierowane na przezwyciężenie tzw. kryzysu greckiego odbywały się w znacznej mierze w formule międzyrządowej, a dopiero *post*

⁹ Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej. Materiały z konferencji, „Kozłowski Law School Papers” 2007, No. 3.

factum legitymowano je ustanawiając na podstawie rozporządzenia nr 407/2010 Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej¹⁰.

Nie ma również jasności co do tego, czy formuła prawna ustanowienia stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności będzie gwarantować spójność procesu integracji i stanowić barierę dla pokusy fragmentacji Unii. Problem nabrałby szczególnej ostrości, gdyby decyzja Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r., na mocy której ma być uzupełniony art. 136 TFUE i tym samym ustanowiony łącznik między prawem UE a umową ustanawiającą Mechanizm, nie została zatwierdzona przez jedno z państw członkowskich UE. Czy wówczas państwa strefy euro odstąpią od umowy ustanawiającej Mechanizm? Zawarcie samodzielnie (w oderwaniu od *acquis* unijnego) takiej umowy byłoby wątpliwe z punktu widzenia zasady lojalnej współpracy w znacznie większym stopniu niż miało to miejsce w przypadku konwencji z Prüm, a groźba uruchomienia reakcji łańcuchowej prowadzącej do fragmentacji politycznej Unii będzie nieporównywalna.

W Traktacie ustanawiającym EMS wybrany został bowiem wariant ustanowienia EMS, zapewniający Mechanizmowi maksymalną autonomię w stosunku do Unii. Ma on mieć formę prawną odrębnej organizacji międzynarodowej, ustanowionej na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej (która nie jest wymieniona *expressis verbis* w postanowieniach mających uzupełnić art. 136 TFUE oraz w decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE). W konsekwencji udział instytucji unijnych w procesie decyzyjnym Mechanizmu określony jest wyłącznie w Traktacie ustanawiającym EMS, a nie w prawie unijnym – postanowieniach (uzupełniających) art. 136 TFUE. Podczas negocjacji szereg istotnych problemów pozostawało niejasnych. Dotyczyło to zwłaszcza kręgu państw, które miałyby uczestniczyć w Mechanizmie. Nie ulegało wątpliwości, że muszą to być państwa strefy euro, natomiast niejasna była relacja do Mechanizmu pozostałych państw członkowskich UE. Wskazywano raczej, że będą one mogły na zasadzie *ad hoc* uczestniczyć „w działaniach prowadzonych” w ramach Mechanizmu. Pozytywną stroną takiego podejścia było to, że uwzględniało ono zarówno państwa objęte derogacją, jak i państwa objęte stałą derogacją (Wielką Brytanię i Danię). Postulowano natomiast doprecyzowanie postanowień umowy (łącznie z rozważeniem modyfikacji postanowień proponowanego ust. 3 art. 136 TFUE) w taki sposób, aby państwa spoza strefy euro, o ile naturalnie wyraziłyby taką chęć, mogły w pełni włączyć się do EMS (nie powinno to wykluczać klauzuli dopuszczającej udział w poszczególnych „działaniach” Mechanizmu dla pozostałych państw). Byłoby to zwłaszcza ważne dla państw objętych derogacją, które wejdą w perspektywie do strefy euro.

Finalne decyzje poszły jednak w innym kierunku. Państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro będą miały jedynie możliwość „doraźnego” dołączenia się do „akcji pomocy finansowej” Mechanizmu, co jednak nie będzie pociągało za sobą włączenia do procesu decyzyjnego EMS (jedynie dostęp do informacji

¹⁰ D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2.

i konsultacje). Pozostałe „instrumenty” przyjęte w celu umocnienia konsolidacji w strefie euro również skłaniają do głębszej refleksji. Chodzi o:

– pakt Europlus, który ma on charakter porozumienia *stricto* politycznego, nakierowanego na usprawnienie i zidentyfikowanie zakresu reform wewnętrznych w państwach członkowskich UE (przede wszystkim strefy euro), nakierowanych na wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, przyczynianie się do stabilności finansów publicznych¹¹. Pakt ten został przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania na szczycie 11 marca 2011 r., natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2011 r. został przedłożony w celu zapoznania się z nim przez państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro oraz złożenia ewentualnej deklaracji przystąpienia przez nie do paktu. Pakt został zamieszczony jako Załącznik 1 do konkluzji z tego spotkania Rady Europejskiej z niewielkimi zmianami redakcyjnymi w stosunku do treści tekstu przyjętego 11 marca 2011 r. Warto zauważyć, że we wskazanym niżej traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (uzgodnionym podczas spotkania Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r.) podkreślono wagę realizacji paktu¹²;

– Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (traktat o unii fiskalnej), którego celem jest umocnienie przestrzegania przez państwa członkowskie UE, zwłaszcza strefy euro, zasad warunkujących stabilność finansów publicznych, w szczególności reguły nieprzekraczania przez deficyt budżetowy pułapu 3% PKB i aby dług publiczny pozostawał poniżej poziomu, 60% PKB¹³. Projekt tego traktatu został przedłożony w połowie grudnia 2011 r. i po trudnych negocjacjach, wynikających głównie z negatywnego stanowiska Wielkiej Brytanii, przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej 30 stycznia 2012 r.. Ma on wejść w życie 1 stycznia 2013 r. (na warunkach określonych w art. 14 ust. 2 traktatu).

W przypadku paktu Europlus jest charakterystyczne, że jest to porozumienie polityczne wkraczające głęboko w dziedzinę kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich. Stroną tego porozumienia muszą być państwa strefy euro, pozostałe państwa członkowskie UE mogą natomiast do niego przystąpić¹⁴. Nie ulega wątpliwości, że spełnienie parametrów określonych w pakcie Europlus będzie istotnym kryterium mierzenia wydolności państw strefy euro oraz rodzajem „zbiorczego” kryterium konwergencyjnego, którego spełnienie warunkować będzie przyjęcie nowego państwa do strefy euro. Natomiast traktat o unii fiskalnej zawiera szereg stosunkowo mocnych powiązań z *acquis* unijnym. Zauważyć jednak

¹¹ Załącznik 1 do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24–25 marca 2011 r., s. 15.

¹² W preambule tego traktatu stwierdzono; „RECALLING also the endorsement by the Heads of State or Government of the euro area Member States and of other Member States of the European Union on 25 March 2011 of the Euro Plus Pact which identifies the issues that are essential to fostering competitiveness in the euro area”.

¹³ Zob. art. 1 ust. 1 traktatu.

¹⁴ Na temat członkostwa w pakcie Europlus i Traktacie o unii fiskalnej – zob. szczegółowe wywody: J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii. Możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony. Wybrane zagadnienia*, red. M. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012.

należy, że nie ograniczają one możliwości autonomicznego jego działania (jako instrumentu międzyrządowego – odrębnej umowy międzynarodowej), zwłaszcza gdyby włączenie postanowień traktatu do prawa UE się przeciągało lub zostało zablokowane. Zwrócić również należy uwagę na to, że nie wszystkie państwa strefy euro muszą związać się tym traktatem, aby wszedł on w życie, a jednocześnie wymóg związania się traktatem uzależnia możliwość korzystania z pomocy finansowej Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Traktat o unii fiskalnej zawiera więc mocny sygnał wskazujący na możliwość różnicowania wśród państw członkowskich strefy euro, chyba nawet z możliwością wykluczenia tych spośród nich, które nie zamierzałyby związać się traktatem, a tym samym byłyby wykluczone w możliwości korzystania z EMS (i popadły w tarapaty finansowe zagrażające stabilności strefy euro jako całości).

Środki przyjęte obecnie w formule międzyrządowej (traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilizacji, pakt Europlus, traktat o unii fiskalnej) ukazują w pełni ten dylemat: mogą one, w wyniku włączenia do unijnego *acquis*, przyczynić się do konsolidacji Unii i umocnienia jej pozycji, mogą jednak również (a od strony formalnej „zdolne są” do działania „autonomicznego”) zapoczątkować proces fragmentacji Unii. Wyrażna jest co prawda wola umocnienia tzw. metody wspólnotowej, tj. szukania głównego mechanizmu przezwyciężenia kryzysu i ustabilizowania strefy euro w umocnieniu spójności Unii, możliwy jest jednak również inny wariant.

Niezależnie jednak od tego głównego dylematu, sytuacja obecna przypomina nieco dawną koncepcję Europy *à la carte*¹⁵, według której każde z państw członkowskich miałoby wybierać z europejskiego menu takie dziedziny, które mu najbardziej odpowiadają. Różnica może jednak polegać na tym, że obecnie – w zależności od zestawu wybranych z menu dań (zakresu związania się wyżej wymienionymi paktami i traktatami), państwa zasiądą przy różnych stołach – jedne przy stole głównym, a inne przy mniej istotnych podstolikach.

Abstract

Europe à la carte: Consolidation or fragmentation of the European Union

On principle, the member countries of the European Union belong to different decision circles. Nowadays, belonging to the euro zone is becoming of a great importance, due to the fact that over the last few months the decision-making process in the issues most vital for the Union has moved to this group. The countries considering joining this group (e.g. Poland) should take into consideration not only the fulfilment of the economic convergent criteria the basic premise), but also the political aspect: it will be difficult for a country not belonging to the euro zone to build a strong position in the European Union decision-making process.

Among various discussed options considering the euro zone in connection with the current economic crisis, the most realistic is the alternative of further existence of the zone but in a different form: the change will consider both the mechanisms of the zone functioning and its scope.

¹⁵ Aspekty historyczne tej koncepcji zob.: K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. I-211, I-245.

The mechanisms accepted by the European Union within the framework of combating the euro zone crisis (the Treaty on the European Stability Mechanism, the Europlus Pact, the Treaty on Fiscal Union) indicate the basic dilemma which the European integration is confronted with: these actions may contribute to the consolidation of the Union and the strengthening of its position, but they may also initiate the process of its fragmentation. Irrespectively of this problem, the current situation resembles the old concept of Europe *à la carte*, according to which each member state would be able to choose from the European menu the areas which suit them most. However, the difference might be that the status of countries in the European decision-making process will be unlike.