

**dr Agnieszka Bielawska**

**WNPiD UAM**

### ***Polska wobec demokratyzacji i legitymizacji władzy w UE w latach 2007-2010***

Unia Europejska, w dużej mierze, czerpie legitymizację demokratyczną z krajowych porządków politycznych. Można zatem założyć, iż istnienie i sprawne funkcjonowanie władzy o charakterze przedstawicielskim jest jej kluczowym elementem. Przedstawicielstwo to rozumiane jest dwojako. Po pierwsze, w instytucjach Unii reprezentowane są państwa członkowskie za pośrednictwem przedstawicieli państw i rządów, wyłonionych w demokratycznych wyborach. Owo przedstawicielstwo jest zatem kojarzone z posiadaniem reprezentacji w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej. Po drugie, sposobem ujmowania przedstawicielstwa jest wiązanie go z reprezentacją samych narodów. „W Unii Europejskiej taką reprezentację tworzy Parlament Europejski. Nie jest on jednak główną i jedyną instancją legislacyjną. Pozostaje on w szczególnej formule interakcji z Komisją i Radą UE – interakcji nie opartych li tylko na demokratycznym uzupełnianiu się w sprawowaniu władzy w UE, lecz szczególnej formie zależności i podporządkowania” (Czachór, 2010, s. 61).

Niniejszy artykuł ma na celu zbadanie jakie zostały podjęte zmiany w Traktacie z Lizbony w kierunku demokratyzacji i legitymizacji władzy w Unii oraz jakie wobec nich stanowisko zajęła Polska w latach 2007-2010. Uwaga skupiona zostanie na zmianach instytucjonalnych oraz uprawnieniach instytucji przedstawicielskich – Rady Unii Europejskiej, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych.

#### **Prace w trakcie Prezydencji niemieckiej**

Polskie stanowisko wobec traktatu konstytucyjnego zaczęło się konkretyzować w pierwszych miesiącach 2007 r. W tym czasie Angela Merkel wystosowała do stolic wszystkich państw członkowskich list, w którym postulowała by zakończyć rozmowy do czerwcowego szczytu. Sugerowała by w proces reanimacji konstytucji zaangażowali się szefowie rządów, co podniosłoby rangę negocjacji i je przyspieszyło (Koszel, 2007, s. 59-60). Lech Kaczyński zapewniał, że nie zamierzał hamować dyskusji nad dokumentem i bez zwłoki mianował swoich pełnomocników („szerpy”) (Olechowski, 2007). Prezydent podkreślał, iż zarówno on jak i PiS początkowo wychodzili z założenia, że lepiej byłoby „pisać tekst od nowa”, ale w końcu wychodząc naprzeciw oczekiwaniom niemieckiej Prezydencji, zgodzono się, żeby tekst traktatu konstytucyjnego był podstawą do dalszych rozmów (*Prezydent:*

„Zielone światło”, 2007). Celem prezydenta była jednak „istotna zmiana” zapisów traktatu, co podkreślał m.in. podczas wizyty w Dublinie. W Irlandii L. Kaczyński powtórzył wyrażane już wcześniej przez polskie władze obawy, że traktat w ówczesnej formie oznaczałby uszczuplenie suwerenności Polski. Sprawiłby też, że największe państwa – ze względu na podejmowanie decyzji systemem podwójnej większości głosów w RUE – miałyby zbyt duże wpływy. Prezydent nie ukrywał, że jego zdaniem bez konstytucji można by się obejść (*Polska mówi*, 2007). Podobnie wypowiadał się po zakończonym marcowym szczycie, oświadczając, że „Polska uważa, że Unia Europejska mimo braku traktatu konstytucyjnego jest zdolna do działania”. L. Kaczyński zapewnił, że w trwających konsultacjach na temat przyszłego traktatu „będziemy szukali kompromisu”. Zaraz jednak dodał, iż „teraz bierzemy udział w grze o to, czy za kilka lat będzie istniało państwo polskie, czy polska administracja narodowa. Ja nigdy nie kryłem, że jestem za tym, by państwo polskie wraz z innymi państwami Unii Europejskiej pozostało (...). W ramach tej gry musimy uwzględniać różne możliwości, ale to nie oznacza, że zgodziliśmy się na odejście od systemu nicejskiego” (*Lech Kaczyński: szczyt*, 2007).

Podczas exposé minister spraw zagranicznych oficjalnie powtórzyła wątpliwości i obiekcje wyrażane wobec traktatu przez prezydenta i PiS. Anna Fotyga podkreśliła, iż reformy traktatowe są potrzebne dla zapewnienia Unii spójności i skuteczności w działaniu, ale „zdecydowanie odrzucamy tezę, że są one niezbędne z powodu kryzysu”. Według minister traktat „nie jest niezbędny dla usprawnienia procesu decyzyjnego Unii Europejskiej. Jest potrzebny po to, aby uporządkować system prawa. Polska jest zwolennikiem takich działań. Chcemy natomiast, żeby ta dyskusja toczyła się spokojnie i roztropnie, bez przymusu, bo rozmawiamy o najbardziej istotnych elementach. Rozmawiamy o suwerenności każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej (...)”. Polityk w imieniu rządu zadeklarowała aktywny udział w dalszych dyskusjach i pracach nad nowym traktatem. Podkreślała jednak, że „nie ma zagadnień, które mogą zostać z góry wyłączone z dyskusji w trakcie przewidywanej Konferencji Międzyrządowej”. Zgodnie z wypowiedzią minister oznaczało to, że rząd będzie postulował zmiany i opowiadał się za wyraźnym określeniem kompetencji Unii i jej państw członkowskich, podkreśleniem roli KE i jej przewodniczącego oraz w odniesieniu do systemu głosowania, wprowadzeniem „zasady równego wpływu wszystkich obywateli na decyzje podejmowane w Unii” (odwołującej się do pierwiastka kwadratowego formuły opartej na zasadzie Penrose’a<sup>1</sup>) (*Exposé 2007*, 2007).

---

<sup>1</sup> Tzw. pierwiastkowy system zakłada, że głosy każdego kraju są w przybliżeniu proporcjonalne do pierwiastka kwadratowego z liczby jego ludności.

Istotnym krokiem na drodze do stworzenia nowego traktatu było stworzenie deklaracji, którą przyjęto w 50 rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich (25 marca) (*Deklaracja przyjęta*, 2007). Przemawiając podczas uroczystości A. Merkel, po raz kolejny, zobowiązała się do stworzenia „mapy drogowej” do końca niemieckiej Prezydencji oraz podkreślała, iż „jest ważne i konieczne, że dziś w Berlinie (...) jesteśmy zjednoczeni w celu zapewnienia Unii Europejskiej do wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. odnowionego wspólnego fundamentu” (*Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim*, 2007). Po ceremonii L. Kaczyński ostro skrytykował projekt konstytucji europejskiej, mówiąc, że „gdyby przyjęto ten traktat, Polacy przestaliby decydować o sobie”. Wypowiedź polityka była jedyną krytyką pod adresem konstytucji, jaką było słycać w Berlinie. Prezydent, również jako jedyny, publicznie poddał w wątpliwość datę wejścia w życie nowego traktatu (Niklewicz, Wieliński, 2007). Bardziej wyważoną wypowiedź można było usłyszeć z ust głowy państwa w połowie kwietnia w Rydze. Po nieformalnym spotkaniu prezydentów L. Kaczyński zapewnił, że „Polska jest gotowa do pracy nad tekstem traktatu konstytucyjnego, który przygotował unijny Konwent kilka lat temu” zastrzegając, że wymaga on znacznych zmian (*Lech Kaczyński: Polska*, 2007).

### **Ustalenia do Konferencji Międzyrządowej**

Przed czerwcowym szczytem RE Polska zaczęła walczyć o wzmocnienie roli parlamentów narodowych w traktacie. Konstytucja europejska wprowadzała tzw. system wczesnego ostrzegania legislacyjnego, który stanowił, iż w przypadku sprzeciwu 1/3 członków PE propozycje powinny być ponownie rozważone. Polska, Czechy i Holandia życzyły sobie, aby sprzeciw parlamentów był jednoznaczny z odrzuceniem kontrowersyjnych projektów Unii. Jak podkreślał Konrad Szymański „od początku mówiliśmy, że system wczesnego ostrzegania to fikcja i powinno się go wzmocnić”. Ponadto, według eurodeputowanego PiS, „włączenie do mandatu negocjacyjnego roli parlamentów ułatwiłoby przekonanie innych do rozmów o systemie liczenia głosów” (*Dwa kraje*, 2007).

Choć postulaty Polski na posiedzenie RE koncentrowały się również na innych zagadnieniach, nie ulega wątpliwości, iż główna dyskusja i uwaga rządu skierowana była na zastąpienie systemu podwójnej większości zasadą równego wpływu (Kremer, 2008, s. 28; *Uchwała Senatu*, 2007). Przed zbliżającym się szczytem prezydent i premier wyrażali „gotowość umierania za pierwiastek” i grozili wetem, jeżeli polskie postulaty nie zostaną spełnione (Kamiński, 2007). Polityczne uzasadnienie tej postawy sprowadzić można do dwóch zasadniczych argumentów: z jednej strony, podkreślano, że ówczesnie obowiązujący

pakiet nicejski dawał Polsce mocną pozycję w procesie podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE (Polska miała 27 głosów, Niemcy 29), natomiast system podwójnej większości pozycję tą znacząco osłabiał; z drugiej strony, było widoczne, że PiS chodziło nie tyle o sam status Polski, ile o zapobieżenie umocnienia statusu decyzyjnego Niemiec (system podwójnej większości umacniał pozycję państw największych przy konstruowaniu koalicji) (*Rozmowa z Anną Fotygą na łamach „Rzeczpospolitej”*, 2007; *Jarosław Sellin*, 2007; *Karol Karski*, 2007). By rozwiązać te obawy A. Merkel zadzwoniła do Warszawy i w rozmowie z premierem wyraziła nadzieję na powodzenie szczytu (*Vor dem EU-Gipfel*, 2007). Osiągnięcie kompromisu było jednakże problematyczne, jako że podczas krótkich konsultacji z władzami polskimi (17 czerwca) w Mesebergu, kanclerz nie wyraziła chęci do zrezygnowania czy zmieniania pakietu reform instytucjonalnych ani do zmiany sposobu liczenia głosów w RUE (Koszel, 2008, s. 67; *Büchner, EU-Vertrag entzweit*, 2007; *EU-Verfassung*, 2007).

Postulat ten, poza relatywnym wsparciem ze strony Czech, nie znalazł zrozumienia u pozostałych państw członkowskich (Barcz, 2010, s. VII-219; *Büchner, „Für die Quadratwurzel*, 2007; *Grupa Wyszehradzka*, 2007). Obradujący 18 czerwca w Luksemburgu ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich, których celem było przygotowanie zbliżającego się szczytu, nie doszli do porozumienia. Minister A. Fotyga, skarżąc się na brak odpowiedzi na polskie postulaty ze strony niemieckiej Prezydencji, ucięła wszystkie spekulacje stwierdzeniem, że Polska nie zaakceptuje systemu podwójnej większości, proponuje go zastąpić systemem pierwiastkowym, a w razie ostateczności utrzymać obowiązujący system nicejski (Koszel, 2008, s. 68-69; *Polen wirft*, 2007).

Projekt mandatu dla Konferencji Międzyrządowej został omówiony dzień później podczas spotkania „szerpów” w Brukseli. W nawiązaniu do modyfikacji definicji większości kwalifikowanej w RUE odnotowano nikłe zainteresowanie, co było odległe od polskich oczekiwań. Delegacja jednoznacznie stwierdziła, że Polska będzie domagać się modyfikacji sposobu liczenia głosów oraz wyłączenia tego tematu z kręgu zagadnień przeznaczonych do automatycznego przeniesienia z traktatu konstytucyjnego do nowego traktatu, i włączenia do zagadnień przeznaczonych do przedyskutowania w trakcie posiedzenia RE, a następnie kolejnej Konferencji (Koszel, 2008, s. 25).

Sam przebieg negocjacji podczas spotkania Rady (21-22 czerwca) był pełen dramatyzmu. Podczas pierwszego dnia obrad Angela Merkel i Nicolas Sarkozy starali się w rozmowie skłonić reprezentantów rządu polskiego do poparcia rozwiązań zawartych w traktacie (*Merkel sieht Willen*, 2007). L. Kaczyński się zgodził, ale zaproponował

przedłużenie systemu nicejskiego do 2020 r. Na drugi dzień premier Luksemburga Jean-Claude Juncker zaproponował utrzymanie nicejskiego sposobu głosowania do 2014 r., z możliwością wprowadzenia okresu przejściowego do 2017 r. (Kammholz, Mueller, 2007). Konsultowany w tej sprawie telefonicznie przez prezydenta premier Jarosław Kaczyński zanegował koncepcję, a w wywiadzie dla polskiej telewizji zagroził formalnym wetem. W tej sytuacji kanclerz wyraziła gotowość rozpoczęcia Konferencji Międzyrządowej bez udziału Polaków. Po serii rozmów z polskim prezydentem i telefonicznych konsultacjach z Warszawą nadeszła zgoda premiera na przedstawione propozycje (Koszel, 2008, s. 70). Ostatecznie delegacja polska zrezygnowała z pierwiastka na rzecz zaproponowanego dłuższego obowiązywania systemu nicejskiego, zabiegała także o dłuższy okres blokowania decyzji przez dodatkowy mechanizm zabezpieczający – „kompromis z Joaniny” (*Premier Kaczyński*, 2007).

Prezydent Lech Kaczyński pozytywnie ocenił osiągnięty kompromis w sprawie formuły większości kwalifikowanej oraz stwierdził, że udało mu się osiągnąć więcej, niż się spodziewał. Postawa ta została skrytykowana przez PO, która wskazywała m.in., że prezydent zbyt wcześnie wycofał się z formuły pierwiastka i nie wykazał dostatecznej konsekwencji (*Krzysztof Putra*, 2007). Na te kontrowersje nałożyły się spory co do istoty osiągniętego kompromisu – J. Kaczyński początkowo twierdził, że okres przedłużenia procedury podjęcia decyzji w przypadku odwołania się do formuły z Joaniny ma trwać co najmniej 2 lata, przedstawiciele innych państw członkowskich nie potwierdzali takiego ustalenia, a A. Fotyga nie była w stanie wyjaśnić stanu faktycznego (*Premier Kaczyński*, 2007). W analizach wskazywano, że koncentrując się na propozycji pierwiastkowej, delegacja polska nie wykorzystwała możliwości otrzymania pewnej kompensaty poprzez zagwarantowanie Polsce, co najmniej, takiej liczby miejsc w PE, jaką miała ona w ramach legislatury 2004-2009 (tj. 54) oraz, że znacznie istotniejsze byłoby podniesienie progu liczby państw (względnie demograficznego) w odniesieniu do obszarów szczególnie wrażliwych. Z drugiej strony, zwracano uwagę na to, że nowa alokacja miejsc w PE, a zwłaszcza ustalenie górnego pułapu w liczbie 96 miejsc, jakie mogą przypaść państwu największemu, osłabia pozycję Niemiec, a więc jest pewnym zrównoważeniem rozkładu sił również w ramach formuły większości kwalifikowanej (Barcz, 2010, s. VII-218).

### **Okres prac Konferencji Międzyrządowej**

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła się 23 lipca. Mimo szczegółowych postanowień Mandatu ze strony rządu polskiego wysunięto szereg dalszych kwestii. Podczas

przemówienia A. Fotyga zgłosiła m.in. postulat włączenia formuły z Joaniny do samego tekstu traktatów. Większość państw członkowskich była temu przeciwna (Barcz, 2010, s. VII-224).

W tle negocjacji pozostawała kwestia nowej alokacji miejsc w PE. Rząd polski w niewielkim stopniu zaangażował się w przebieg tych prac, chyba ze świadomością, że kwestia ta została do pewnego stopnia przeoczona podczas czerwcowego szczytu. Minister spraw zagranicznych dezawuowała nawet znaczenie alokacji miejsc w PE i objaśniała, że „dla procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej wpływ liczby parlamentarzystów ma stosunkowo mniejsze znaczenie”, a domaganie się przez Polskę zwiększenia liczby posłów mogłoby osłabić polskie postulaty w innych ważnych dziedzinach, dotyczących np. umocnienia pozycji Polski w procedurze podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Ostatecznie Polska otrzymała 51 miejsc, a więc o jedno więcej, niż przewidziano na mocy Traktatu z Nicei (Barcz, 2010, s. VII-227; Słojewska, *Mniej Polaków*, 2007).

Podczas obrad Konferencji Międzyrządowej dodano zapis o roli parlamentów narodowych w funkcjonowaniu Unii. Stanowił on prawną kwintesencję szczegółowych postanowień traktatowych dotyczących roli, jaką parlamenty narodowe powinny odgrywać w procesie integracyjnym (Mik, 2008, s. 99-101).

Ponadto tytuł VI „Życie demokratyczne Unii” części I traktatu konstytucyjnego, który nawiązywał m.in. do demokracji przedstawicielskiej i podkreślał potrzebę pogłębienia demokratycznego charakteru UE, został włączony do tytułu II zrewidowanego Traktatu o Unii Europejskiej (*Traktat ustanawiający Konstytucję*, 2004; Mik, 2008, s. 99-101).

Ostateczna wersja traktatu reformującego Unię ustalana była na spotkaniu Rady Europejskiej 18-19 października w Lizbonie. Choć liczone się z niełatwymi negocjacjami podczas szczytu, spodziewano się porozumienia w sprawie traktatu (*Merkels schwieriger*, 2007). Polski prezydent zapowiedział jednakże, że jeśli polskie żądania nie zostaną spełnione, dyskusja „będzie musiała zostać przełożona” (*EU-Gipfel*, 2007; *Premier: prezydent*, 2007). Oznaczałoby to konieczność dalszych negocjacji i zwołania kolejnego szczytu. Główny nacisk położony został na postulat przeniesienia do prawa pierwotnego UE mechanizmu z Joaniny (Kremer, 2008, s. 39).

Podpisany traktat rewizyjny, z jednej strony, wychodził naprzeciw najważniejszym postulatom państw członkowskich, które miały pewne problemy z zaakceptowaniem pakietu reform uzgodnionych w konstytucji. Z drugiej natomiast, utrzymane zostały, co do zasady, propozycje zawarte w traktacie konstytucyjnym.

Postanowienia dotyczące demokracji przedstawicielskiej zostały przejęte w całości, ale w specyficzny sposób „zdekonstytucjonalizowane” poprzez rezygnację z tytułu artykułu,

czyli z określenia postanowień jako „nazwanych” zasad (Barcz, 2008, s. 53-98). Zgodnie z art. 12 (8a) „1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. 2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. 3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela. 4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii” (*Traktat z Lizbony*, 2007, s. 15-16).

Dodano nowe mechanizmy i ustalenia, dzięki którym proces podejmowania decyzji przez UE miał być jeszcze bardziej przejrzysty i demokratyczny. Utrzymano formułę podwójnej większości przewidzianą w traktacie konstytucyjnym. Ale ze względu na postawę polskiej delegacji przez kolejne 10 lat miano się posługiwać zasadami ustalonymi w Traktacie z Nicei. Zachowano zapisy o nadaniu Radzie Europejskiej statusu instytucji Unii oraz sprecyzowano zasady jej działania, o wprowadzeniu stanowiska Przewodniczącego RE, o zredukowaniu do 18 liczby członków Komisji Europejskiej od 2014 r. (przy czym powiązano nominację przewodniczącego KE z wynikiem wyborów do PE), a także o utworzeniu stanowiska wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Barcz, 2008, s. 88-93).

Ustalono, że mechanizm umożliwiający krajom UE odwołanie podejmowania decyzji w Unii przez „rozsądny czas” nawet, jeśli nie będą miały one wystarczającej mniejszości blokującej, zostanie zdefiniowany w deklaracji (*Deklaracja odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 Traktatu*, 2007). Do traktatu dołączony zaś został dodatkowy protokół, w którym zostało zagwarantowane, iż decyzja RE ustalająca formułę z Joaniny będzie mogła zostać zmieniona jedynie przez Radę działającą jednomyślnie (*Protokół*, 2007). Istota osiągniętego kompromisu wyrażała się w tym, że, z jednej strony, wychodząc naprzeciw postulatowi strony polskiej zagwarantowano, że bez zgody Polski decyzji nie będzie można zmienić, a także, z drugiej strony, ewentualna zmiana decyzji nie będzie wymagała przeprowadzenia skomplikowanej procedury rewizji traktatów (Barcz, 2010, s. VII-224-225; *Fotyga*, 2007; *Rozmowa z Anną Fotyga na łamach „Naszego Dziennika”*, 2007).

Przyznając Włochom dodatkowe miejsce w Parlamencie Europejskim ustalono, iż do liczby 750 deputowanych nie będzie się wliczać Przewodniczący PE. Choć L. Kaczyński

podkreślał, że problem alokacji miejsc nie jest jeszcze ostatecznie zamknięty i można będzie do niego powrócić podczas grudniowego spotkania RE do kwestii tej nikt już później nie wracał. Pozostały więc ustalenia, iż minimalna liczba posłów wynosić będzie 6 (państwo najmniejsze demograficznie) a maksymalna 96 (państwo największe) (Barcz, 2010, s. VII-228).

Do bardziej znaczących reform ustrojowych Unii na mocy Traktatu z Lizbony należy umocnienie pozycji parlamentów narodowych. Odnosi się do nich wiele postanowień traktatu oraz dwa protokoły do niego dołączone: „Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” oraz „Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. Zgodnie z traktatem (art. 12) „Parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty europejskich aktów prawodawczych Unii (...), b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości (...), d) uczestnicząc w procedurach zmiany traktatów (...), e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii (...), f) uczestnicząc w międzyparlamentarnej współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim (...)” (*Traktat z Lizbony*, 2007).

Uroczyste podpisanie traktatu odbyło się 13 grudnia w Lizbonie (*Prezydent gratuluje*, 2007). Kilka dni później L. Kaczyński skonstratował, iż „ci, którzy chcieli w istocie superpaństwa, na pewno osiągnęli tyle, że mechanizmy Unii Europejskiej (...) będą działać (...) w sposób sprawniejszy. Ale ci, którzy chcieli państw narodowych, utrzymali to, co jest najistotniejsze – zachowanie tych państw (...). Zachowaliśmy na wiele lat nicejski system głosowania, wywalczyliśmy Joaninę, wywalczyliśmy wiele bardzo konkretnych zmian w traktacie, które właśnie umacniają zasadę państwa narodowego i Unii jako związku, bardzo silnego wprawdzie, ale związku państw o charakterze narodowym. I to jest (...) Polsce potrzebne, (...) w naszym interesie. A więc umocniliśmy swoją pozycję (...)” (*Rozmowa z Lechem Kaczyńskim w „Polskim Radiu”*, 2007). Zadowolenie z ostatecznej wersji traktatu okazał także Sejm. W uchwale wyrażono przekonanie, że nowy traktat „uczyni Unię Europejską bardziej demokratyczną i skuteczną” (*Uchwała Sejmu RP z dnia 20 grudnia 2007 r.*, 2007).

### **Ratyfikacja Traktatu z Lizbony**

W toku dyskusji okołoratyfikacyjnej za sprawą PiS pojawił się nowy problem – uzyskania gwarancji, że rząd polski po ratyfikacji i wejściu w życie traktatu nie zgodzi się na zmianę decyzji RUE w sprawie formuły z Joaniny. PiS chodziło o dodatkowe

zagwarantowanie „osiągnięć negocjacyjnych” partii w sferze polskiego prawa krajowego (Wywiad z *Joachimem Brudzińskim*, 2008; *Rozmowa z Lechem Kaczyńskim w „Dzienniku”*, 2008). 12 marca partia przedłożyła projekt dołączenia do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie przez prezydenta RP Traktatu z Lizbony obszernej preambuły. W zmodyfikowanym tekście ustawy (art. 2 projektu) miały zostać umieszczone postanowienia, w myśl których stanowisko Polski w RUE – dotyczące zmiany formuły z Joany – wymagałoby zgody prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz rządu (*PiS chce*, 2008; *Szacki, Załuska*, 2008; *Komorowski o PiS*, 2008). Kilka dni później idący w podobnym kierunku projekt został przedłożony przez prezydenta (*Prezydencki*, 2008).

Po ostrej dyskusji politycznej oraz po dwukrotnych rozmowach D. Tuska z L. Kaczyńskim (27 i 29 marca) Sejm i Senat (1 i 2 kwietnia 2008 r.) uchwaliły ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikowanie przez prezydenta Traktatu z Lizbony w wersji zaproponowanej przez rząd (*Ustawa*, 2008). Jednocześnie sprecyzowano kompromis dotyczący wewnątrz krajowego mechanizmu określania decyzji. Jego istotę oddawała uchwała Sejmu z 1 kwietnia 2008 r. (*Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, 2008). Zgodzono się przy tym, że stosowne regulacje zostaną wprowadzone w drodze nowelizacji obowiązujących aktów prawnych (Barcz, 2010, s. VII-230).

Rząd liczył, iż „po decyzji Sejmu i Senatu, podpis Pana Prezydenta Lecha Kaczyńskiego uwieńczy proces i sprawi, że Polska jak najszybciej dołączy do grupy krajów, które ratyfikowały traktat lizboński”. Przedstawiając informację na temat polityki zagranicznej w 2008 r. Radosław Sikorski podkreślał, iż pierwszoplanowe znaczenie ma „umocnienie i usprawnienie podstaw prawno-instytucjonalnych Unii Europejskiej” (*Exposé 2008*, 2008).

Wkrótce okazało się, iż przyjęcie Traktatu z Lizbony jest zagrożone – obywatele Irlandii odrzucili dokument w referendum. W tej sytuacji niemiecka kanclerz wspólnie z N. Sarkozy wydadli oświadczenie, w którym zaapelowali o kontynuację procesu w pozostałych państwach (Pszczółkowska, 2008; *Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum*, 2008). Kilka dni później podczas spotkania RE (19-20 czerwca) zdecydowano, że proces ratyfikacji dokumentu będzie kontynuowany (*Rada Europejska*). Polska delegacja nie poparła niemiecko-francuskiego postulatu by zmusić Irlandię do ratyfikowania traktatu najpóźniej do marca 2009 r. Przywódcy państw UE dali Dublinowi czas do października na zaproponowanie możliwych rozwiązań wyjścia z impasu (*Szczyt UE*, 2008; *Słojewska, Francja i Niemcy*, 2008). Mimo tych ustaleń L. Kaczyński podważył sens sygnowania traktatu (Greszta, 2008; *Wywiad z Lechem Kaczyńskim*, 2008; *Rozmowa z Lechem*

*Kaczyńskim na łamach „Dziennika”, 2008).* Presję na prezydenta, aby zmienił zdanie, próbowały wspólnie wywierać SLD, PO i PSL (Olczyk, Lorenz, 2008). Problemy z ratyfikacją wystąpiły także w Wielkiej Brytanii, Czechach oraz w RFN (*Traktat Lizboński, 2008; Irlandia, 2008*).

Na początku 2009 r. PO zaczęło intensywnie zabiegać o stanowisko przewodniczącego Parlamentu Europejskiego dla Jerzego Buzka. W tym celu próbowano porozumieć się z Grupą Europejskich Socjalistów oferując, iż polski polityk w drugiej połowie kadencji ustąpi miejsca liderowi tejże grupy – Martinowi Schultzowi (*Buzek, 2009*). Konkurentem Buzka był wiceprzewodniczący PE Mario Mauro (*Włoch, 2009*). Starając się o poparcie dla polskiego kandydata premier D. Tusk odbył rozmowy z Berlusconiem oraz Josephem Daulem (przewodniczącym Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów) (*Tusk spotkał, 2009; Rozmowy, 2009*). Początkowo politycy SLD oraz PiSu sugerowali, że rząd polski może ponieść porażkę w tej kwestii (Olczyk, Kołakowska, 2009). Później prezes PiS deklaratywnie poparł „z całą mocą” kandydaturę byłego premiera. J. Kaczyński zapewnił też, że będzie namawiał do poparcia polskiego kandydata brytyjskich konserwatystów i czeski ODS, z którymi PiS stworzył nową frakcję w PE (Słojewska, *Buzek, 2009; Bielan, 2009*). Polskie starania zostały uwieńczone sukcesem – w lipcu Jerzy Buzek został wybrany na przewodniczącego PE (Bielecki, *Europa, 2009*).

Same wybory do Parlamentu Europejskiego pokazały, że realizacja zasad demokracji partycypacyjnej jest problematyczna. Obywatele nie zaangażowali się aktywnie w wybory, a tym samym w proces legitymizacji systemu UE. Frekwencja w Polsce wyniosła tylko 24,53%. Połowa polskich miejsc, czyli 25, przypadła Platformie, PiS otrzymał 15, SLD 7, natomiast PSL 3 (*Obwieszczenie, 2009; Obywatele, 2009*).

10 października Traktat z Lizbony został podpisany przez prezydenta RP. W związku z bliskim zakończeniem procedury ratyfikacji<sup>2</sup> Antoni Macierewicz podjął inicjatywę opracowania wniosku kierującego traktat do Trybunału Konstytucyjnego. Podpisali się pod nim członkowie PiS. Planowano, iż zostanie złożony zaraz po opublikowaniu traktatu w Dzienniku Ustaw. Posłowie podkreślali, iż „w Unii Europejskiej kompetencje ustawodawcze posiadają organa, którym brak dostatecznej legitymacji demokratycznej i z pewnością nie można ich nazwać przedstawicielami Narodu”. Podniesiono argument, iż władza zwierzchnia nie należy do Narodu, co jest sprzeczne z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. „Nawet jeżeli uznałoby się polskiego przedstawiciela w Radzie Europy [prawdopodobnie chodziło o RUE] za

---

<sup>2</sup> 2 października odbyło się powtórne referendum w Irlandii, w wyniku którego traktat został przyjęty. Jako ostatni swój podpis złożył prezydent Czech – Václav Klaus.

przedstawiciela Narodu, to po zmianach zasad głosowania w Radzie wprowadzonych Traktatem z Lizbony istnieje możliwość podjęcia decyzji przez Radę bez jego zgody. W ten sposób Naród straci zagwarantowaną mu w art. 4 Konstytucji [RP] władzę zwierzchnią, nawet jeżeli nie całkowicie, to przynajmniej w wielu istotnych kwestiach, które nie należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich”. A. Macierewicz liczył, iż wyrok Trybunału zapewni, iż parlament będzie każdorazowo i wiążąco wyrażał zgodę lub sprzeciw odnośnie podejmowanych na arenie europejskiej kwestii (*Złożymy*, 2009; *Komunikat*, 2009).

Na początku następnego miesiąca, podczas rozmów z francuskim ministrem spraw zagranicznych Bernardem Kouchnerem, R. Sikorski przedstawił propozycję sposobu wyboru przewodniczącego RE oraz wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Minister spraw zagranicznych życzył sobie, by kandydaci na nowe stanowiska wyłaniani byli w wewnętrznym procesie głosowania, w którym „wygrają najlepsi”. Polityk podkreślał, iż niezwykle ważne jest w jakim trybie osoby te zostaną wybrane. Donald Tusk określił tą propozycję jako interesującą, dodając, że „Polska jest jednym z tych krajów, które chciałyby ożywić demokrację wewnątrzunijną” (*Tusk: pomysł*, 2009). Następnie Warszawa wysłała do unijnych partnerów dokument, w którym domagano się, by „procedura wyboru była jak najbardziej demokratyczna i transparentna”. Premier przewodniczącej pracom RE Szwecji – Frederik Reinfeldt – odniósł się jednakże do pomysłu z rezerwą oświadczając, iż wymagałoby to od kilku potencjalnych kandydatów formalnego potwierdzenia, że ubiegają się o stanowisko, a nie jest to możliwe w przypadku urzędujących polityków, gdyż mogłoby podważyć ich pozycję w kraju, jeśli nie zostaliby wybrani. Nie wykluczył, że jeśli nie uda się uzyskać konsensusu w sprawie kandydatur, nominacje nastąpią w głosowaniu większością kwalifikowaną (*Stasiak*, 2009).

W związku z brakiem jednoznacznego poparcia przebywający w Brukseli kilka dni później R. Sikorski przedstawił pomysł rządu polskiego trzyetapowej procedury wyboru wyłącznie wysokiego przedstawiciela. Postulowano by na zbliżającym się szczycie po dwustronnych konsultacjach z państwami członkowskimi przewodnictwo ujawniło listę kandydatów; następnie każdy z nich miał zaprezentować siebie i swoją wizję sprawowania urzędu; na koniec, po dyskusji, miało nastąpić głosowanie większością kwalifikowaną. Uzasadniając propozycję Sikorski podkreślał, że Polska uważa, że Europa powinna prowadzić ambitną politykę zagraniczną. „To oznacza przywództwo ambitnych ludzi takich, którzy zapanują nad biurokracją, będą egzekwować decyzje oraz działać tak, że nasze, wspólne interesy będą dobrze reprezentowane” (*Rząd*, 2009; Bielecki, *Polska*, 2009). Procedura zyskała poparcie wśród nowych państw członkowskich Unii. Nie było ono jednakże

wystarczające, by ją przeforsować. Ze strony PiS pojawiły się zarzuty, iż rząd polski niedostatecznie zaangażował się w wybory (Szkoda, 2009).

Traktat z Lizbony wszedł w życie w grudniu 2009 r.

## **Podsumowanie**

Przyjęte w Traktacie z Lizbony zapisy są niewątpliwie wyrazem dążenia do demokratyzacji i legitymizacji władzy w UE. Świadczą o tym zmiany dotyczące funkcjonowania i uprawnień RE, RUE, KE, PE oraz parlamentów narodowych.

Zgodnie z traktatem Radzie Europejskiej nadano status unijnej instytucji oraz sprecyzowano zasady jej działania. Zadbano również o zapewnienie jak największej reprezentatywności stałego przewodniczącego tejże instytucji – przy wyborze należy uwzględniać „w należyty sposób konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej państw członkowskich”. Te same zasady obowiązują przy wyborze na stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (*Deklaracje*, 2010)<sup>3</sup>.

Mimo, iż Polska wyrażała zastrzeżenia w stosunku do ustanowienia obu stanowisk wpierw R. Sikorski przedstawił propozycję dotyczącą wyboru przewodniczącego oraz wysokiego przedstawiciela, a następnie Warszawa domagała się, by „procedura wyboru była jak najbardziej demokratyczna i transparentna”. W związku z brakiem dostatecznego wsparcia zrezygnowano z otwartej procedury przy obsadzaniu stanowiska przewodniczącego RE i przedstawiono pomysł trzyetapowej procedury wyboru wysokiego przedstawiciela. Zyskała ona poparcie wśród nowych państw członkowskich Unii. Nie było ono jednakże dostateczne, by ją przeforsować.

Traktat wprowadza także zmiany w funkcjonowaniu oraz zasadach głosowania Rady Unii Europejskiej. Dzięki regule kwalifikowanej większości głosów proces podejmowania decyzji przez RUE stanie się bardziej przejrzysty i demokratyczny. Znaczenie będzie miała liczba członków Rady w powiązaniu z liczbą ludności państw członkowskich. Ponadto głosowanie większością kwalifikowaną rozszerzono na nowe obszary polityki.

Strona polska od początku prac nad nowym traktatem przeciwna była przyjęciu systemu podwójnej większości. Wpierw opowiadano się za systemem głosów ważonych, później postulowano przyjęcie zasady równego wpływu. Podkreślano, iż działania te podejmowane są w interesie całej Unii, państw średnich i małych; że ówczesnie obowiązujący

---

<sup>3</sup> Jest on mianowany przez RE, która wybiera go kwalifikowaną większością głosów za zgodą przewodniczącego KE. Wybór musi zostać zatwierdzony przez PE.

system nicejski dawał Polsce mocną pozycję w procesie podejmowania decyzji w RUE, natomiast system podwójnej większości pozycję tą znacząco osłabiał; było także widoczne, że chodziło nie tyle o sam status Polski, ile o zapobieżenie umocnienia statusu decyzyjnego Niemiec. Wyrażano również dużą wstrzeźliwość w stosunku do poszerzenia liczby obszarów, w których – zamiast jednomyślnie – decyzje miałyby być podejmowane większością kwalifikowaną.

Ze względu na postawę polskiej delegacji system głosowania podwójną większością będzie miał zastosowanie dopiero od listopada 2014 r., a do tego czasu utrzymany zostanie dotychczasowy system głosów ważonych. Ponadto do 31 marca 2017 r., w przypadku gdy decyzja będzie wymagała większości kwalifikowanej, każdy członek Rady może zażądać, aby została ona podjęta zgodnie z zasadami obowiązującymi przed 2014 r. Wydłużenie okresu stosowania nicejskiego systemu głosowania jest, z jednej strony, poważnym osiągnięciem polskiej dyplomacji, a z drugiej, kompromisem służącym lepszemu przygotowaniu do przejścia do wzmacniającego demokrację przedstawicielską systemu podwójnej większości.

W Traktacie w Lizbonie zapewnione zostało także poszanowanie praw mniejszości, co w prawie i w praktyce unijnej powiązane jest z pojęciem mniejszości blokującej. Traktat nie tylko zachowuje jeden z ważniejszych elementów demokracji, ale go rozwija i umacnia. Od kwietnia 2017 r. obowiązywać będzie tzw. nowa Joanina, na mocy której zebranie głosów w RUE reprezentujących odpowiednią proporcję liczby ludności i liczby państw członkowskich niezbędnych do stworzenia mniejszości blokującej uprawniać będzie do wstrzymania biegu procesu legislacyjnego w celu umożliwienia znalezienia kompromisu w „rozsądnym czasie” i z uwzględnieniem terminów określonych przez prawo unijne.

Choć mechanizm z Joaniny nie jest instrumentem ważnym wyłącznie dla Polski, rząd wykazywał w tej kwestii niezwykle aktywność, szczególnie pod koniec prac nad traktatem. W trakcie otwarcia Konferencji Międzyrządowej A. Fotyga zgłosiła postulat włączenia formuły do tekstu traktatów. Ostatecznie ustalono, że mechanizm zostanie zdefiniowany w deklaracji. Do traktatu dołączony został dodatkowy protokół. Istota osiągniętego kompromisu wyrażała się w tym, że, z jednej strony, wychodząc naprzeciw postulatowi strony polskiej zagwarantowano stabilność prawną formuły, z drugiej strony, ewentualna zmiana tej decyzji nie będzie wymagała przeprowadzenia skomplikowanej procedury rewizji traktatów.

Demokratyzacji, a przede wszystkim, legitymizacji władzy w UE sprzyja wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego. Traktat wyposaża ten organ, jako jedyny wybierany w wyborach bezpośrednich przez obywateli Unii, w istotne nowe kompetencje w dziedzinie prawodawstwa unijnego, budżetu i umów międzynarodowych. Rozszerzenie

zakresu stosowania procedury współdecyzji zapewnia PE pozycję równorzędną z RUE przy przyjmowaniu zdecydowanej większości unijnych aktów prawnych.

Choć jest to niezwykle ważna zmiana rząd polski w niewielkim stopniu zaangażował się w przebieg prac dotyczących PE. A. Fotyga dezawuowała nawet znaczenie alokacji miejsc i objaśniała, że „dla procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej wpływ liczby parlamentarzystów ma stosunkowo mniejsze znaczenie”. W analizach wskazywano, że delegacja polska nie wykorzystwała możliwości otrzymania kompensaty poprzez zagwarantowanie Polsce, co najmniej, takiej liczby miejsc w PE, jaką miała ona w ramach legislatury 2004-2009 oraz, że znacznie istotniejsze byłoby podniesienie progu liczby państw w odniesieniu do obszarów szczególnie wrażliwych. Z drugiej strony, zwracano uwagę na to, że nowa alokacja miejsc, a zwłaszcza ustalenie górnego pułapu miejsc, jakie mogą przypaść państwu demograficznie największemu, osłabia pozycję Niemiec, a więc jest pewnym zrównoważeniem rozkładu sił również w ramach formuły większości kwalifikowanej.

Aczkolwiek strona polska nie doceniła znaczenia ilości miejsc w PE Platforma Obywatelska intensywnie zabiegała o stanowisko przewodniczącego tejże instytucji dla J. Buzka. Ostatecznie, również ze względu na czynniki niezależne od tych zabiegów, polskie starania zostały uwieńczone sukcesem. Należy jednakże podkreślić, iż obywatele nie zaangażowali się aktywnie w wybory do PE, a tym samym w proces legitymizacji systemu UE. Wybory te jednoznacznie pokazały, że realizacja zasad demokracji partycypacyjnej, w przeciwieństwie do zasad demokracji proceduralnej, jest problematyczna.

Demokratyzacji i większej legitymizacji władzy UE sprzyja także wprowadzenie przez traktat bezpośredniego związku między wyborem przewodniczącego Komisji Europejskiej a wynikami wyborów do PE. Jest on wybierany większością kwalifikowaną głosów uwzględniając „w należyty sposób konieczność poszanowania geograficznej i demograficznej różnorodności Unii oraz jej państw członkowskich”. Zadbano również o legitymację demokratyczną samej KE, która od listopada 2014 r. nie będzie odzwierciedlać pełnej liczby członków UE. Komisarze mają się zmieniać na zasadzie równej rotacji. Oznacza to, iż państwa członkowskie muszą być traktowane na zasadzie równości przy ustalaniu kolejności i długości mandatu oraz należy w jak największym stopniu uwzględnić różnorodność demograficzną i geograficzną tychże państw. Komisarze mają być wybierani ze względu na ogólne kwalifikacje i zaangażowanie w sprawy europejskie spośród osób, których niezależność jest niekwestionowana.

Strona polska nie bardzo była zaangażowana w dyskusję nad nowym składem i kompetencjami KE oraz jej przewodniczącego. Jedynie w exposé minister A. Fotygi pojawiła

się wzmianka o podkreśleniu ich roli. Kwestia ta nie była jednakże później oficjalnie rozwijana.

Z punktu widzenia umocnienia demokratyzacji i liberalizacji władzy w UE na uwagę zasługuje również zmiana pozycji parlamentów narodowych, czyli jedna z najbardziej znaczących reform ustrojowych. Do organów tych odnosi się wiele postanowień Traktatu z Lizbony oraz dwa protokoły do niego dołączone. Zgodnie z traktatem przyczyniają się one aktywnie do prawidłowego funkcjonowania Unii zostając bezpośrednio włączone w proces legislacyjny. Zapisy dotyczące parlamentów są niewątpliwie symbolicznym przejawem dążenia do minimalizowania deficytu demokratycznego w UE, a zatem umocnienia legitymacji demokratycznej przez wzmocnienie statusu demokratycznych organów państw członkowskich zarówno w ich aktywności na poziomie Unii, jak i w stosunkach wzajemnych.

Można jedynie wyrazić zdziwienie, że proponowane reformy dotyczące umocnienia parlamentów narodowych nie wzbudzały w Polsce odpowiedniego zainteresowania. Mówiono, co prawda, o zwiększeniu ich wpływu na proces decyzyjny w Unii, (wspólnie z Czechami i Holandią) dążono do wprowadzenia zapisów, aby sprzeciw parlamentów narodowych był jednoznaczny z odrzuceniem kontrowersyjnych projektów Unii, ale starania te nie były traktowane priorytetowo. Również niezbędne zmiany regulacji krajowych, aby Sejmowi i Senatowi umożliwić wykorzystanie pojawiających się możliwości, znalazły się na marginesie debaty. Wniosek posłów PiS do TK nie zmienił tego nastawienia.

Przyglądając się polskiemu stanowisku wobec prac nad traktatem reformującym dotyczących demokratyzacji i zwiększenia legitymizacji RE, RUE i PE w latach 2007-2010 nie można oprzeć się wrażeniu, iż zarówno rząd J. Kaczyńskiego jak i D. Tuska nie podjął dostatecznego wysiłku zastanowienia się nad całokształtem i efektem reform instytucjonalnych. Działania podejmowane były dość chaotycznie, a zmiany, na które kładziono nacisk, proponowano bez wyraźnego nawiązania do politycznych realiów. W oficjalnym stanowisku uwidaczniały się interesy i zapatrywania partyjne, a nie chęć demokratyzacji, czy większej legitymizacji władzy w UE. Postawa ta wpisuje się jednakże w ogólną tendencję skupiania się na interesach narodowych i odzwierciedla jak problematyczna jest realizacja zasad demokracji partycypacyjnej na arenie europejskiej.

#### **Bibliografia**

Barcz J. (2010), *9. Polska wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.

Barcz J. (2008), *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. nauk. J. Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa.

Czachór Z. (2010), *Demokratyzacja i legitymizacja władzy w UE*, [w:] *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, red. I.A. Szyszko, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa, [http://ec.europa.eu/polska/news/documents/100322\\_publicacjawww.pdf](http://ec.europa.eu/polska/news/documents/100322_publicacjawww.pdf), 01.03.2012.

*Deklaracje dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku, 6. Deklaracja odnosząca się do artykułu 15 ustępy 5 i 6, artykułu 17 ustępy 6 i 7 oraz artykułu 18 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C83, 30 marca 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0335:0360:PL:PDF>, 01.03.2012.

*Deklaracja odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Lizbona, 19 października 2007 r.*, DS 871/07, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ds00871.pl07.pdf>, 01.03.2012.

*Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich, Bruksela, 25 marca 2007 r.*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/PL/misc/93316.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/misc/93316.pdf), 01.03.2012.

*Exposé 2007. Informacja Rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2007 roku*, <http://www.msz.gov.pl/Expose,2007,23170.html>, 01.03.2012.

*Exposé 2008. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, <http://www.msz.gov.pl/Expose,2008,27479.html>, 01.03.2012.

*Komunikat prasowy po ogłoszeniu wyroku dotyczącego Traktatu z Lizbony*, K 32/09, [http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2010/k\\_32\\_09.htm](http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2010/k_32_09.htm), 01.03.2012.

Koszel B. (2008), *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Instytut Zachodni, Poznań.

Koszel B. (2007), *Traktat reformujący w stosunkach polsko-niemieckich*, „Rocznik Integracji Europejskiej” nr 1, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

Kremer A. (2008), *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. nauk. J. Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa.

Mik C. (2008), *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. nauk. J. Barcz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa.

*Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 2009 r. O wynikach wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w dniu 7 czerwca 2009 r.*, <http://pkw.gov.pl/g2/i/17/00/29/170029/obwieszczenie.pdf>, 01.03.2012.

*Obywatele o wyborach do Parlamentu europejskiego 2009, Wyniki dla Polski*, [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/EB69.2\\_Europeans\\_elections2009/EB69.2\\_fichePL\\_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/EB69.2_Europeans_elections2009/EB69.2_fichePL_PL.pdf), 01.03.2012.

*Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 .11. 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C306, tom 159, 17 grudnia 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0159:0159:PL:PDF>, 01.03.2011.

*Rada Europejska w Brukseli 19-20 czerwca 2008 r., Konkluzje Prezydencji, 11018/1/08 Rev 1, CONCL 2, Bruksela 17 lipca 2008 r.*, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/101368.pdf), 01.03.2012.

*Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Festakt zur Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“*, 25.03.2007, <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2007/03/2007-03-25-rede-bk-berliner-erklaerung.html?nn=273438>, 01.03.2012.

*Rede von Bundeskanzlerin Merkel zum EU-Reformvertrag im Bundestag*, 24.04.2008, <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2008/04/2008-04-24-merkel-bt-lissabonvertrag.html?nn=273438>, 01.03.2012.

*Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, tom 47, 16 grudnia 2004, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:pl:HTML>, 01.03.2012.

*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C306, tom 50, 17 grudnia 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:0010:PL:PDF>, 01.03.2012.

*Uchwała Sejmu RP z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie traktatu reformującego UE podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.*, [http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Uchwały\\_Sejmu\\_RP/86\\_u.pdf](http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Uchwały_Sejmu_RP/86_u.pdf), 01.03.2012.

*Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 kwietnia 2008 r. w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 roku,* [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/83D26E1325C2C222C125749700456873/\\$file/ME\\_48\(121\)02.pdf?Op en](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/moint.nsf/0/83D26E1325C2C222C125749700456873/$file/ME_48(121)02.pdf?Op en), 01.03.2012.

*Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie stanowiska Senatu dotyczącego reformy traktatowej Unii Europejskiej,* [http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Uchwały\\_Sejmu\\_RP/M20070440.pdf](http://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Uchwały_Sejmu_RP/M20070440.pdf), 01.03.2012.

*Ustawa z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., „Dziennik Ustaw” 2008, nr 62, poz. 388,* <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20080620388>, 01.03.2012.

## **Prasa**

Bielecki T. (2009), *Europa jest tylko jedna*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 16.09.2009 r.

Bielecki T. (2009), *Polska częściowo wycofuje się z castingu*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 17.11.2009 r.

Büchner G. (2007), *EU-Vertrag entzweit Deutschland und Polen. Merkel empfängt Staatspräsident Kaczyński in Meseberg*, „Berliner Zeitung” z dnia 16.06.2007 r.

Büchner G. (2007), *„Für die Quadratwurzel sterben”. Polens Regierungschef Jarosław Kaczyński droht mit seinem Veto zur EU-Verfassung*, „Berliner Zeitung” z dnia 13.06.2007 r.

Greszta M. (2008), *Deszcz krytyki pod adresem Kaczyńskiego w związku z odmową podpisania Traktatu Lizbońskiego*, „Gazeta.pl” z dnia 01.08.2008 r.

*Irlandia znów zagłasuje w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 11.12.2008 r.

Kamiński A.Z. (2007), *Nie umierajmy za pierwiastek*, „Rzeczpospolita” z dnia 13.06.2007 r.

Kammholz K., Mueller P. (2007), *Die Europa-Gipfel. Was in der Nacht von Brüssel wirklich geschah*, „Die Welt” z dnia 14.07.2007 r.

Niklewicz K., Wieliński B.T. (2007), *Lech Kaczyński nie wierzy w eurokonstytucję*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 26.03.2007 r.

Olczyk E., Kołakowska D. (2009), *Stanowiska nie dla Polaków?*, „Rzeczpospolita” z dnia 25.03.2009 r.

Olczyk E., Lorenz W. (2008), *Unia zmiękcza prezydenta*, „Rzeczpospolita” z dnia 03.07.2008 r.

Olechowski J., *Już nie musimy umierać za Niceę*, „Rzeczpospolita” z dnia 16.01.2007 r.

Pszczółkowska D. (2008), *Irlandia odrzuciła Traktat Lizboński*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 14.06.2008 r.

Słojewska A. (2009), *Buzek za wszelką cenę?*, „Rzeczpospolita” z dnia 09.06.2009 r.

Słojewska A. (2008), *Francja i Niemcy nie chcą nowych państw w Unii*, „Rzeczpospolita” z dnia 21.06.2008 r.

Słojewska A. (2007), *Mniej Polaków w europarlamentcie*, „Rzeczpospolita” z dnia 12.10.2007 r.

Szacki W., Załuska W. (2008), *Kaczyński musi grać Lizboną*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 08.03.2008 r.

*Bielan: będziemy namawiać do głosowania na Buzka*, „PAP” z dnia 09.06.2009 r.

*Buzek kontra Saryusz-Wolski?*, „Rzeczpospolita” z dnia 24.02.2009 r.

*EU-Gipfel in Lissabon. Kaczyński droht schon wieder*, „Süddeutsche Zeitung” z dnia 18.10.2007 r.

*EU-Verfassung keinen Schritt vorwärts*, „Frankfurter Rundschau” z dnia 18.06.2007 r.

*Grupa Wyszehradzka podzielona ws. traktatu UE*, „PAP” z dnia 18.06.2007 r.

*Irlandia znów zagłasuje w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 11.12.2008 r.

*Komorowski o PiS ws. ratyfikacji: teatr pozorów*, „PAP” z dnia 11.03.2008 r.

*Lech Kaczyński: Polska gotowa do pracy nad tekstem konstytucji europejskiej (opis)*, „PAP” z dnia 11.04.2007 r.

*Merkel fordert Kaczyński zum Einlenken auf*, „Die Welt” z dnia 18.06.2007 r.

*Merkel sieht Willen zur Einigung. Reform-Gipfel der EU zunächst ohne Annäherung/EU-Kommissar Verheugen nimmt Polen in Schutz: Deutschland geht zu unsensibel mit Warschau um*, „Berliner Zeitung” z dnia 22.06.2007 r.

*Merkels schwieriger Gipfel*, „Frankfurter Rundschau” z dnia 17.10.2007 r.

*PiS chce dodania preambuły do ustawy ws. ratyfikacji traktatu UE*, „PAP” z dnia 11.03.2008 r.

*Polen wirft Deutschland Ignoranz vor*, „Der Spiegel” z dnia 18.06.2007 r.

*Polska mówi „tak” traktatowi konstytucyjnemu UE ze zmianami*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 21.02.2007 r.

*Premier Kaczyński nie odpuszcza Joaniny*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 30.06.2007 r.

*Premier: prezydent nie wyjedzie z Lizbony bez sukcesu*, „PAP” z dnia 18.10.2007 r.

*Premier: w Lizbonie odnieśliśmy ogromny sukces*, „PAP” z dnia 19.10.2007 r.

*Prezydencki projekt ustawy ratyfikacyjnej - czym różni się od rządowego?*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 18.03.2008 r.

*Prezydent gratuluje Portugalii dokończenia prac na traktatem UE*, „PAP” z dnia 05.12.2007 r.

*Rozmowy o kandydaturze Buzka odłożone*, „PAP” z dnia 09.06.2009 r.

*Rząd za demokratycznym wyborem szefa dyplomacji UE*, „PAP” z dnia 17.11.2009 r.  
*Sejm za ratyfikacją Traktatu Lizbońskiego*, „Rzeczpospolita” z dnia 01.04.2008 r.  
*Senat wyraził zgodę na ratyfikację Traktatu Lizbońskiego*, „PAP” z dnia 02.04.2008 r.  
*Stasiak: prezydent pojedzie na szczyt UE*, „PAP” z dnia 13.11.2009 r.  
*Szczyt UE: konieczna ratyfikacja Traktatu z Lizbony*, „PAP” z dnia 20.06.2008 r.;  
*Tusk: pomysł demokratyzacji wewnątrz UE interesujący*, „PAP” z dnia 06.11.2009 r.  
*Tusk spotkał się z Berlusconiem*, „PAP” z dnia 28.04.2009 r.  
*Vor dem EU-Gipfel in Brüssel: Merkel fordert Kompromissbereitschaft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z dnia 18.06.2007 r.  
*Włoch konkurentem Buzka na przewodniczącego PE*, „PAP” z dnia 10.03.2009 r.

### **Strony internetowe**

*Dwa kraje w sojuszu z nami*, 09.05.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=7374>, 15.03.2012.  
*Fotyga: jesteśmy bardzo blisko porozumienia w sprawie traktatu*, 15.10.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=10279>, 15.03.2012.  
*Jarosław Sellin w „Sygnałach dnia”*, 19.04.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=7058>, 15.03.2012.  
*Karol Karski gościem „Kwadranu po ósmej”*, 22.06.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=8267>, 15.03.2012.  
*Krzysztof Putra gościem „Kwadranu po ósmej”*, 25.06.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=8293>, 15.03.2012.  
*Lech Kaczyński: szczyt zakończył się sukcesem, UE zdolna do działania bez konstytucji*, 09.03.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=6556>, 15.03.2012.  
*Prezydent: „zielone światło” dla eurokonstytucji najważniejszym efektem wizyty Merkel*, 18.03.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=6625>, 15.03.2012.  
*Rozmowa z Anną Fotygą na łamach „Naszego Dziennika”*, 31.10.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=10633>, 15.03.2012.  
*Rozmowa z Anną Fotygą na łamach „Rzeczpospolitej”*, 18.05.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=7525>, 15.03.2012.  
*Rozmowa z Lechem Kaczyńskim na łamach „Dziennika”*, 01.07.2008, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=12925>, 15.03.2012.  
*Rozmowa z Lechem Kaczyńskim w „Dzienniku”*, 20.03.2008, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=12026>, 15.03.2011. *Rozmowa z Lechem Kaczyńskim w „Polskim Radiu”*, 25.12.2007, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=11198>, 15.03.2012.  
*„Szkoda, że polski rząd stał z boku”*, 20.11.2009, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=16246>, 15.03.2011.  
*Traktat Lizboński*, 15.08.2008, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/news/index\\_pl.htm?Page=2](http://europa.eu/lisbon_treaty/news/index_pl.htm?Page=2)  
*Wywiad z Lechem Kaczyńskim dla agencji Reuters*, 09.04.2008, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=12299>, 15.03.2012.  
*Wywiad z Joachimem Brudzińskim na łamach „Naszego Dziennika”*, 11.03.2008, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=11883>, 15.03.2012.  
*„Złożymy wniosek zaraz po opublikowaniu traktatu w Dzienniku Ustaw”*, 12.10.2009, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=16000>, 15.03.2012.

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł ma na celu zbadanie jakie zostały podjęte zmiany w Traktacie z Lizbony w kierunku demokratyzacji i legitymizacji władzy w Unii Europejskiej oraz jakie wobec nich stanowisko zajęła Polska w latach 2007-2010. Uwaga skupiona zostanie na zmianach instytucjonalnych oraz uprawnieniach instytucji przedstawicielskich – Rady Unii Europejskiej, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych.

**Abstract:** Paper aim is to examine the changes that have been made in the Treaty of Lisbon towards democracy and legitimacy of the European Union. It also presents the Polish position towards those changes in the years 2007-2010. The focus is on institutional changes and the powers of representative institutions such as the Council of the European Union, the European Council, the European Commission, the European Parliament and the national parliaments.

**Key words:** demokratyzacja, legitymizacja, władza, Traktat z Lizbony

**Agnieszka Bielawska**, doktor nauk politycznych, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Zajmuje się Niemcami, stosunkami polsko-niemieckimi, jak również religiami w Europie i na Bliskim Wschodzie. Autorka licznych artykułów dotyczących tej problematyki oraz

monografii „Kościoły rzymskokatolicki i ewangelicki w RFN wobec pojednania polsko-niemieckiego oraz integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi i Unią Europejską” (Toruń 2009).