

30 lat temu podpisany został Traktat z Maastricht

1. 7 lutego 1992 r. podpisany został Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht). Wszedł on w życie 1 listopada 1993 r. Słusznie określany jest nie tylko jak „krok milowy” w rozwoju integracji europejskiej, lecz przede wszystkim jako „przełom” w tym procesie. Z finalizacją prac nad Traktatem z Maastricht zbiegły się pierwsze kroki podejmowane przez niepodległą Polskę na rzecz zbliżenia do Wspólnoty Europejskiej: 16 grudnia 1991 r. podpisany został układ stowarzyszeniowy (Układ Europejski), który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. (część liberalizująca handel w marcu 1992 r.), a w połowie czerwca 1993 r. ówczesne państwa członkowskie podjęły decyzję o zasadniczym znaczeniu, otwierającą możliwość uzyskania członkostwa w Unii m.in. przez Polskę. Uzależniły to jednak od spełnienia dwóch zasadniczych warunków: zbudowania państwa praworządowego oraz o sprawnej gospodarce rynkowej, zdolnej sprostać konkurencji na unijnym rynku wewnętrznym. 1 maja 2004 r. Polska przystępowała do Unii Europejskiej ustanowionej na mocy Traktatu z Maastricht.

2. Negocjacje nad Traktatem z Maastricht prowadzone i finalizowane były w okresie wielkich wyzwań, z jakimi konfrontowana była wówczas Europa i proces integracji (zachodnio)europejskiej:

- z jednej strony państwa Europy Środkowej i Wschodniej wybiły się na niepodległość, zjednoczyły się Niemcy, rozpadł się Związek Radziecki, zaostrzała się brutalna wojna domowa na Bałkanach;
- z drugiej strony Wspólnoty Europejskie otrząsnęły się z „eurosklerozy”, stworzyły program ustanowienia rynku wewnętrznego (pełnej liberalizacji czterech swobód), finalizowany był wielki program jednolitej waluty (euro) – ustanowienia Unii Gospodarczej i Walutowej, integracja gospodarcza musiała uzyskać wsparcie w koordynacji polityki zagranicznej państw członkowskich i ich mocniejszej współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych; towarzyszyło temu zapewnienie swobodnego przemieszczenia się obywateli państw członkowskich na terytorium Wspólnot (początki budowania strefy Schengen) oraz konieczność mocniejszego powiązania obywateli z działaniem Wspólnoty (obywatelstwo Unii).

Ówczesna „12” musiała zarazem odpowiedzieć na wnioski akcesyjne państw EFTA: ostatecznie w 1995 r. do Unii przystąpiły – Austria, Finlandia i Szwecja (tym samym liczba państw członkowskich wzrosła do 15), a dla innych państw EFTA ustanowiono (w 1994 r.) Europejski Obszar Gospodarczy, rodzaj zaawansowanego stowarzyszenia. Aktualna stała się również perspektywa rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z „nowymi demokracjami”. Problemem przy tym było nie tylko to, że przyjęcie tych państw oznaczało bez mała podwojenie liczby państw członkowskich („duże” rozszerzenie w 2004 i 2007 roku, objęło 12 państw, nieco później, w 2013 r., członkiem Unii stała się Chorwacja), lecz również słaba kondycja gospodarcza kandydatów oraz niepewność co do trwałości przemian

demokratycznych. Wysuwane były też poważne wątpliwości co do tego, czy państwa te będą obliczalnie i sprawnie współdziałały w ramach unijnego procesu decyzyjnego (zdolność do zawierania kompromisów – tzw. kultura kompromisu).

3. Reformy zapoczątkowane Traktatem z Maastricht miały zasadniczy wpływ na to, że państwa europejskie dobrze poradziły sobie z wyżej wymienionymi wyzwaniami, proces integracji europejskiej wzmocnił się i skonsolidował, a Europa zaczęła odgrywać poważną rolę w globalnym układzie sił:

- Ustanowiona na mocy Traktatu z Maastricht trójfilarowa Unia Europejska (obszar integracji gospodarczej został uzupełniony filarem współpracy w polityce zagranicznej oraz filarem współpracy w dziedzinie sądowniczej i spraw wewnętrznych) przekształcona została ostatecznie (na mocy Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) w spójną organizację międzynarodową;
- Na mocy Traktatu z Maastricht ustanowiono Unię Gospodarczą i Walutową, w ramach której od 2002 r. euro stało się jednolitą walutą (obecnie 19 państw członkowskich UE). W swoim zamierzeniu - stosownie do strategii tzw. wspólnej ścieżki - strefa euro ma objąć wszystkie państwa członkowskie UE, stając się jądrem integracji europejskiej;
- Ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej powiązane było z procesem zjednoczenia Niemiec. Włączenie (głównie za sprawą Francji) zjednoczonych Niemiec do sfery jednolitej waluty jest równoznaczne z mocnym powiązaniem Niemiec więzami integracyjnymi, co gwarantuje, że „Niemcy pozostaną europejskie” (a nie „Europa niemiecka”);
- Wprowadzone na mocy Traktatu z Maastricht reformy do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (która zastąpiła uprzednią Europejską Wspólnotę Gospodarczą) zapewniały pogłębienie liberalizacji czterech swobód rynku wewnętrznego (swobody przepływu towarów, przemieszczania się osób, przedsiębiorczości, świadczenia usług i przepływu kapitału). Jest to istotną przesłanką wzrostu gospodarczego i dobrobytu państw członkowskich UE;
- Umocnieniu unijnego rynku wewnętrznego służyła przede wszystkim zasadnicza zmiana w sposobie podejmowania decyzji. Polegała ona na przejściu od jednomyślności do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Umożliwiło to sprawne i efektywne podejmowanie decyzji (przyjmowanie aktów prawnych), zarazem jednak wymaga od państw członkowskich umiejętności prowadzenia dialogu i gotowości do kompromisów, uwzględniających również interesy całej Unii. W procedurach podejmowania decyzji większością kwalifikowaną istotną rolę ogrywa Parlament Europejski, który stał się (obok państw członkowskich) rzeczywistym współlegislatorem prawa unijnego. Jest to istotne dla zagwarantowania legitymacji demokratycznej tych procedur a tym samym Unii Europejskiej;

- W centrum procesu integracji Traktat z Maastricht umieścił ochronę praw podstawowych jednostek zwłaszcza praw obywateli Unii (którymi są wszyscy obywatele państw członkowskich). Wyrazem tego stało się - z jednej strony - prawo do przemieszczania się obywatela Unii, co w optymalnym zakresie gwarantowane jest regulacjami strefy Schengen, z drugiej zaś strony ochrona praw podstawowych. Dla umocnienia praw podstawowych Traktat z Maastricht dał ważny impuls, co zaowocowało przyjęciem Karty Praw Podstawowych (mającej na mocy Traktatu z Lizbony taką samą moc prawną jak Traktaty stanowiące UE) - aktu o fundamentalnym znaczeniu dla obywateli Unii.
- *Last but not least*, sfinalizowane zostało „duże” rozszerzenie Unii Europejskiej. Objęło ono przede wszystkim państwa, które odzyskały niepodległość w toku przełomu 1989/1990. Realna perspektywa rozszerzenia Unii na państwa Bałkanów Zachodnich jest optymalnym programem zapewnienia również w tym regionie trwałego bezpieczeństwa.

4. Nowy etap rozwoju ustroju procesu integracji europejskiej, zapoczątkowany Traktatem z Maastricht, przyczynił się zarazem do konkretyzacji szeregu wyzwań. Mają one kluczowe znaczenie również w obecnej debacie nad przyszłością Unii Europejskiej i są rozważane w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

- Na mocy Traktatu z Maastricht, ustanawiającego Unię Europejską, państwa członkowskie powierzyły ówczesnej Unii nowe kompetencje, których zakres był poszerzany na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych – Traktatu z Amsterdamu (1999), Traktatu z Nicei (2003) i Traktatu z Lizbony (2009). Doprowadziło to do napięć dwojakiego rodzaju (unaoczniał je znany wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r. zwany wyrokiem w sprawie Traktatu z Maastricht).

1) **Pierwsze z tych „napięć” ma charakter „krajowy”**. Dotyczy ono bowiem ważnego problemu konstytucyjnego – jaki zakres kompetencji państwo może powierzyć Unii zgodnie ze swoją konstytucją. Wynikające stąd problemy wyjaśniane są przede wszystkim w orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych. W orzecznictwie tym sprecyzowano tzw. klauzule imitacyjne. Na przykład według orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego powierzenie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej nie może powodować, że Polska przestałaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne (wyrok z 2005 r.), że naruszona zostałaby „tożsamość konstytucyjna” Polski (wyrok z 2010 r.), wyrażająca się m.in. w poszanowaniu zasad polskiej państwowości, demokracji, zasady państwa prawnego. Do istoty „tożsamości konstytucyjnej” Polski należy zachowanie demokracji i przestrzeganie zasady państwa prawnego. Z tego punktu widzenia może być oczywiście badana zgodność z konstytucją traktatu akcesyjnego czy kolejnych

traktatów rewizyjnych. Ewentualne „napięcia” rozstrzygane są w toku „wzajemnie przyjaznej interpretacji”, przy przestrzeganiu zasady lojalnej współpracy. W obu wspomnianych wyżej wyrokach ówczesny Trybunał Konstytucyjny potwierdził przestrzeganie Konstytucji RP tak w przypadku Traktatu akcesyjnego, na mocy którego Polska stała się członkiem UE, jak i Traktatu z Lizbony, określającego obecny ustrój Unii.

- 2) **Drugie z tych „napięć” ma natomiast charakter „unijny”.** Dotyczy ono problemu - czy instytucje unijne, stanowiąc akty unijnego prawa pochodnego, nie przekraczają zakresu kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie na mocy Traktatów. Takie sytuacje mogą wystąpić w Unii. Ich zapobieganiu czy eliminacji wynikających z ich następstw służą przewidziane w Traktatach procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości – przede wszystkim procedura prejudycjalna oraz procedura w sprawie zbadania legalności aktu prawnego. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał naruszenia podstawy prawnej wydania aktu prawa pochodnego (przekroczenia zakresu posiadanych przez UE kompetencji), akt taki będzie uznany za nieważny. Państwa członkowskie zobowiązane są do kierowania się procedurami przewidzianymi w Traktatach. Nie mogą „na własną rękę” sięgać do opinii organów krajowych (tym bardziej gdy w warunkach państwa niepraworządnego organ taki nie spełnia kryteriów niezależnego sądu), aby ogłosić, że nie wiąże tego państwa w danej dziedzinie prawo unijne. Postępowanie takie stanowi rażące naruszenie fundamentów prawnych Unii Europejskiej.
- Traktat z Maastricht „wyostrzył” napięcie między „międzyrządowością” a „ponadnarodowością” (metodą wspólnotową) – uzgadnianiem stanowiska w drodze kompromisu (większością kwalifikowaną) z uwzględnieniem interesów wspólnoty. Co prawda na mocy Traktatu z Lizbony uprzedni reżim wspólnotowy (Wspólnoty Europejskiej) rozszerzony został na całą Unię Europejską, niemniej wyjątkiem (rządzonym jednomyślnością) pozostała Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Poza tym w ramach Unii lizbońskiej (głównie w obliczu konieczności szybkiego i skutecznego reagowania na kryzys finansowy) szczególnego znaczenia nabrała Rada Europejska (zarządzanie *top down*), co wzmocniło nieproporcjonalnie rolę dużych państw w unijnym procesie decyzyjnym. Na możliwość rozwiązania tego problemu wskazuje główny kierunek obecnej reformy strefy euro. Reforma to sięga bowiem do tzw. wzmocnionej metody wspólnotowej (efektywne zarządzanie), której istota polega na rozszerzeniu procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, umocnionej porządną legitymacją demokratyczną (rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych). Trzymanie się natomiast międzyrządowości, to prosta droga powrotu do europejskiego „koncertu mocarstw”, z którą Europa miała w przeszłości niedobre doświadczenia.

- Bezpośrednio powiązany jest z tym problem legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej. Należy przy tym mieć na względzie, że Unia jest organizacją międzynarodową. Zakres oczekiwań co do legitymacji demokratycznej organizacji międzynarodowej (nawet jeśli państwa wyposażyły ją w obszerny zakres kompetencji) jest więc zasadniczo inny, niż w przypadku państwa. Trzy aspekty tego problemu wychodzą na plan pierwszy:
 - 1) **Po pierwsze:** ważną rolę w zapewnieniu legitymacji demokratycznej Unii odgrywa Parlament Europejski, który – w ramach wspólnotowego systemu zarządzania – stał się równorzędnym dla państw członkowskich współlegislatorem. Umacnianie metody wspólnotowej niesie ze sobą zarazem umacnianie roli Parlamentu Europejskiego.
 - 2) **Po drugie:** coraz większego znaczenia zaczynają nabierać w kontekście „spraw unijnych” parlamenty narodowe. Cenne są zwłaszcza doświadczenia związane z procedurami umocnienia roli parlamentów narodowych wprowadzonymi na mocy Traktatu z Lizbony oraz związane z działalnością Europejskiego Mechanizmu Stabilności (organizacji finansowej gwarantującej stabilność strefy euro w przypadku kryzysu finansowego). Doświadczenia te wskazują bowiem na to, że rosnąca rola parlamentów narodowych będzie koncentrować się nie tyle na bezpośredniej ingerencji w unijny proces decyzyjny, ile na coraz mocniejszym udziale w kreowaniu (na szczeblu krajowym) stanowiska danego państwa w „sprawach unijnych”.
 - 3) **Po trzecie:** Unia Europejska jest wspólnotą wartości i prawa (art. 2 TUE), jej legitymacja demokratyczna wywodzi się z woli politycznej państw członkowskich. Muszą one być państwami demokratycznymi (art. 10 ust. 1 TUE), przestrzegającymi zwłaszcza zasady państwa prawa. Podkreślał to w ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości UE w swoim orzecznictwie dotyczącym zwłaszcza sytuacji w Polsce i na Węgrzech). Państwa niepraworządne, autorytarne nie są w stanie budować wiarygodnych struktur integracyjnych.
- Zwolennicy procesu integracji widzą w Unii Europejskiej zaczątek dla budowy „europejskiego państwa federalnego”, wykorzystują to eurosceptycy i przeciwnicy procesu integracji, kreując na tej podstawie „wymagowanego” chochoła, który staje się wdzięcznym przedmiotem ataku w imię (w zależności od profilu) obrony państw narodowych, suwerenności, tożsamości narodowej, zwalczania „beznarodowego państwa europejskiego”, etc. Pogląd o przekształceniu Unii w „europejskie państwo federalne” wymaga z tego względu ostrożnej oceny, tym bardziej że obecnie przynosi (wbrew intencji zwolenników) więcej szkody niż pożytku (czego dowodem jest odrzucenie w przeszłości Traktatu konstytucyjnego). Nawet jeżeli w poważnym dyskursie naukowym Unia Europejska określana bywa jako „nowa forma ustroju” (*a new form of polity*) czy „podmiot przejściowy” (*transitional entity*), trudny do kwalifikacji w tradycyjnych kategoriach prawa międzynarodowego, to pozostaje ona

organizacją międzynarodową, kreowaną przez państwa na mocy umów międzynarodowych (Traktatów stanowiących Unię Europejską). Zmiana tych traktatów możliwa jest tylko w drodze traktatu rewizyjnego (wymagającego dla wejścia w życie również akceptacji ze strony wszystkich państw członkowskich). Nie zmienia takiego charakteru prawnego Unii Europejskiej to, że obowiązują w niej (od początku Wspólnot) zasady wywodzące się z koncepcji federalizmu (takie jak zasada lojalności, pierwszeństwa prawa wspólnego wobec prawa części składowych, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności), na których budowane są również państwa federalne. Zasady te działają jednak w zupełnie odmiennych reżimach prawnych – w pierwszym przypadku (Unii Europejskiej) w ramach organizacji międzynarodowej, kreowanej z woli politycznej państw, w drugim – w ramach państwa federalnego kreowanego wolą suwerenna, narodu. Zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby zgody wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej, co najważniejsze jednak – wymagały by wykształcenia się *demosu* (narodu) europejskiego, przynajmniej na tyle spójnego, aby był w stanie dać legitymację demokratyczną dla europejskiego państwa federalnego. Perspektywa stworzenia warunków dla takiej decyzji, nawet jeśli uważa się ją za pożądaną i leżącą w interesie Europy, jest odległa.

5. Zapoczątkowane Traktatem z Maastricht reformy Unii Europejskiej nie zdołały jednak przyczynić się do zapobiegnięcia eksplozji nacjonalizmu, populizmu, ksenofobii, narracji eurosceptycznych. O skali problemu świadczy to, że w 2020 r. z Unii wystąpiło Zjednoczone Królestwo (*Brexit*), a dwa państwa członkowskie – Węgry i w Polska – popadły w niepraworządność. W przypadku Polski perspektywa *Exitu* - za własną sprawą - staje się coraz bardziej realna. Niemniej Unia Europejska zawiera w sobie bez wątpienia potencjał, aby zahamować taki proces, ułatwić powrót tych państw do praworządności i umożliwić zajęcie przez nie ponownie odpowiedniego miejsca w gronie państw członkowskich.