

Marek Rewizorski, Beata Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa 2012, ss. 482.

Po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego przez obywateli Holandii i Francji w referendum w 2005 roku, Unia Europejska musiała rozpocząć prace nad nowym aktem prawno-politycznym porządkującym strukturę wspólnoty. Konsekwencją tych przedsięwzięć były cztery najważniejsze etapy negocjacji nad nowym kształtem instytucjonalnym Unii Europejskiej, cztery spotkania, które sprawiły, że rok 2007 stał się w pewnym sensie przełomowy we współczesnej historii Europy. Pierwsze spotkanie to szczyt Rady Europejskiej w Brukseli 21 i 22 czerwca. Kolejne to rozpoczęta 23 czerwca konferencja międzyrządowa w Lizbonie. Trzeci etap to uzgodnienie przez szefów państw i rządów krajów UE ostatecznego kształtu nowego traktatu na szczycie UE w Lizbonie, 18 i 19 października. Negocjacje zostały zakończone podpisaniem 13 grudnia w Lizbonie dokumentu, który powszechnie nazwano „traktatem z Lizbony”. Po wejściu traktatu w życie 1 grudnia 2009 roku Unia Europejska uzyskała podmiotowość prawnomiędzynarodową.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską to niezwykle obszerny dokument, w którym odzwierciedlono nową architekturę instytucjonalną UE. Na rynku wydawniczym niewiele jest książek, które jasno i przejrzysto prezentują informacje na temat systemu instytucjonalnego UE. Brak niezbędnej wiedzy bywa źródłem wielu obaw i nieporozumień, co utrudnia rzeczową debatę publiczną. „Dyskurs europejski” toczy się na wielu poziomach i w licznych środowiskach, ale niemal wszędzie brak merytorycznego rozeznania w niezwykle skomplikowanej problematyce politycznej i prawnej

utrudnia wymianę poglądów i racji. Zadania przystępnej prezentacji niezwykle złożonych kwestii podjęli się Marek Rewizorski oraz Beata Przybylska-Maszner w książce *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, wydanej przez wydawnictwo Difin w 2012 roku.

Autorzy, posługując się metodą systemową, przedstawili sposób działania siedmiu instytucji UE. Ponadto starali się odpowiedzieć na pytania o to, jaki wpływ mają zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony na funkcjonowanie zarówno państw członkowskich UE, jak i samej organizacji międzynarodowej. Zwrócili też uwagę na fakt, że postanowienia traktatowe mają istotny wpływ nie tylko na zachowania zbiorowości i struktury instytucji, ale również na życie jednostek. W związku z tym, przykładowo, w rozdziale 6. poświęconym Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślają, analizując jego działalność, iż *temida europejska z dużym dystansem przez wiele lat podchodziła do spraw komunikacji z obywatelem, przez co nie była znana jak i postrzegana jako instytucja działająca na rzecz interesów obywatelskich. Jednak to Trybunał należałoby uznać za instytucję bliską obywateli, gdyż ma on realny wpływ na ich życie codzienne [...] Traktat lizboński rozszerzył przedmiot orzecznictwa o nowe obszary polityk i zagadnienia prawne* (s. 367, 368).

Książka składa się z ośmiu rozdziałów, wprowadzenia oraz zakończenia. W pierwszym rozdziale Marek Rewizorski opisuje system instytucjonalny Unii Europejskiej, koncentrując się na definicjach, klasyfikacji i zasadach. Autor sprawnie usystematyzował podstawowe kwestie dotyczące systemu in-

stytucjonalnego UE, skupiając się między innymi na wyjaśnieniu takich definicji, jak na przykład „system polityczny” czy „instytucja”. Rewizorski dokonuje również własnej próby sklasyfikowania instytucji i organów Unii Europejskiej, zauważając jednocześnie odmienne stanowiska innych autorów na temat systemu instytucjonalnego UE. Swoje rozważania na ten temat podsumowuje stwierdzeniem, że *po wejściu w życie traktatu z Lizbony struktura instytucjonalna Unii Europejskiej uległa znacznym przeobrażeniom w stosunku do stanu nicejskiego. W postlizbońskiej rzeczywistości instytucje wspólnotowe stały się instytucjami Unii Europejskiej, co znalazło wyraz w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (s. 56).

W rozdziale drugim Beata Przybylska-Maszner poddaje analizie funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego, określając tę instytucję mianem *centrum demokratycznego Unii Europejskiej*. Autorka systematyzuje wiedzę o Parlamencie Europejskim podejmując m.in. takie szczegółowe zagadnienia i tematy jak: podstawy funkcjonowania, skład, struktura organizacyjna, siedziba Parlamentu Europejskiego, jego funkcje na płaszczyźnie instytucjonalnej, strategicznej i społecznej. Analizuje również współpracę Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi, podkreślając, iż traktat z Lizbony znacznie wzmocnił rolę parlamentów narodowych, które *mają stanowić ważny element kontroli przestrzegania przez instytucje unijne zasady pomocniczości* (s. 120). Podsumowując, Przybylska-Maszner zwraca uwagę na paradoks parlamentaryzmu europejskiego: *im więcej Unia się demokratyzuje, tym bardziej rośnie stopień jej zbiurokratyzowania i oddalenia od obywateli*, choć zaznacza, że *biorąc pod uwagę badania, cieszy się on [Parlament Europejski – M. M.] pozytywną opinią obywateli* (s. 127).

W rozdziale trzecim Autorka przygląda się Radzie Europejskiej jako *zinstytucjonalizowanemu centrum politycznemu Unii Euro-*

*pejskiej*. Podkreśla, iż na mocy traktatu z Lizbony *Rada Europejska uległa największym modyfikacjom w zakresie składu, formuły działania, organizacji pracy, zakresu kompetencji* (s. 165). Następnie analizuje skład, organizację pracy oraz funkcje Rady Europejskiej, stwierdzając na końcu, iż w Radzie Europejskiej *nadal zauważalna jest interakcja pomiędzy wolą polityczną państw członkowskich a tem agendy prac pozostałego zaplecza instytucjonalnego UE. Międzyrządowy układ, którego podstawą jest siatka interesów narodowych, nakłada się na międzyinstytucjonalny układ sił. [...] Przyszłość Rady Europejskiej zależeć będzie od determinacji politycznej do dalszego rozwoju Unii* (s. 204).

Rozdział czwarty autorstwa Marka Rewizorskiego poświęcony jest funkcjonowaniu Rady jako trzeciej najważniejszej instytucji Unii Europejskiej. Autor analizuje między innymi skład, strukturę wewnętrzną, organizację pracy Rady, jej tryb działania, opisuje również rolę tej instytucji. Podkreśla, iż Rada jest instytucją, w której na mocy traktatu z Lizbony zostały wprowadzone szerokie zmiany dotyczące jej funkcjonowania.

W rozdziale piątym Komisję Europejską Autor ten określa jako *biurokratyczne centrum egzekutywy Unii Europejskiej*, jednocześnie zadając fundamentalne dla tematu rozważań pytania: *czy obecnie Komisja jest na tyle silna, by uniezależnić się od kierowniczej roli państw członkowskich? Czy mechanizmy kontrolne zapisane w traktatach gwarantują, że Komisja działając jako „egzekutywa unijna”, nie będzie występować wbrew interesom państw członkowskich?* (s. 267). Marek Rewizorski zaznacza, że w poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania niezbędna jest analiza funkcjonowania Komisji Europejskiej, co czyni, dokonując przeglądu najważniejszych kwestii formalnych związanych z działalnością tego organu. Rozpoczyna od określenia charakteru i podstaw prawnych Komisji, koncentrując się następnie między innymi na trybie działania tego organu, roli oraz funkcjonowaniu

komisarzy, na strukturze wewnętrznej, a także funkcjach Komisji. Podsumowując swoje rozważania, a jednocześnie odpowiadając na zadane na początku rozdziału pytania, Rewizorski stwierdza, iż w *Komisji pracuje ponad 30 tys. osób, z których zapewne wiele silnie identyfikuje się ze swoim państwem*. Na podstawie badań, którymi posługuje się w rozdziale piątym Autor, można się przekonać, iż „*ponadnarodowy dryf*” widoczny zwłaszcza wśród wyższych rangą eurokratów współwystępuje z silnym zainteresowaniem skierowanym przez nich ku sprawom krajowym (s. 323).

Marek Rewizorski oraz Beata Przybylska-Maszner skoncentrowali się w rozdziale szóstym na przeanalizowaniu funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości, określając go jako „centrum sądownicze”. Autorzy zastanawiają się nad rolą tej instytucji w procesie integracji europejskiej, podkreślając we wnioskach, iż jej rola była fundamentalna, bo Trybunał zyskał sobie wielki autorytet i społeczne zaufanie. Ponadto oprócz określenia funkcji Trybunału, dokonali dość wnikliwej analizy procedur postępowania przed wymienioną instytucją. W podsumowaniu swoich rozważań dotyczących funkcjonowania Trybunału autorzy podkreślają, że jest to instytucja, która „nie lubi” gwałtownych zmian i w związku z tym *jak do tej pory powoli będzie podlegał ewolucji strukturalnej i funkcjonalnej* (s. 369).

Szczególnie ważną rolę w czasach gospodarczej niepewności odgrywa Europejski Bank Centralny. Najważniejszą cechą jego funkcjonowania jest niezależność oraz przejrzystość podejmowanych działań. Marek Rewizorski opisuje rzetelnie owe zasady w rozdziale siódmym, określając EBC jako *centrum stabilizacji gospodarczo-walutowej Unii Europejskiej*. W swoich analizach podejmuje też kwestie związane ze strukturą wewnętrzną i organizacją pracy EBC, a także cele i zadania EBC. Podsumowując, Autor zazna-

cza, że *dla EBC trudności gospodarcze w strefie euro są szansą na zwiększenie swoich uprawnień i przez to znaczenia w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*. Będzie to możliwe wszakże tylko w razie utrzymania wspólnej waluty – euro [...] (s. 406).

W ostatnim, ósmym rozdziale, Beata Przybylska-Maszner prezentuje najmniej znaną instytucję – Trybunał Obrachunkowy, określając ją jako *centrum kontroli zewnętrznej finansów Unii Europejskiej*. Po wskazaniu na istotną rolę kontrolną TO, Autorka koncentruje się między innymi na szczegółowym określeniu jego funkcji oraz systematyzuje wiedzę na temat składu, struktury i organizacji pracy TO. We wnioskach Przybylska-Maszner stwierdza, że *traktat lizboński nie wprowadza istotnych zmian w zakresie składu, bądź kompetencji Trybunału Obrachunkowego*. To nie oznacza stagnacji jego struktur (s. 432).

Należy stwierdzić, że książka *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne* ma niewątpliwie walory poznawcze i będąc adresowana do szerokiego kręgu czytelników może służyć zarówno jako podręcznik, jak i dobre wprowadzenie do zagadnień, które interesują nie tylko akademików, bo instytucje opisywane przez autorów wywierają coraz większy wpływ na nasze życie. Beata Przybylska-Maszner i Marek Rewizorski dołożyli starań, by wyjątkowo skomplikowaną problematykę polityczną i prawną przedstawić w sposób, który umożliwiłby dotarcie do odbiorców spoza kręgów prawników i politologów. Tym samym wzbogacili naszą wiedzę o Unii Europejskiej i przyczynili się zapewne do podniesienia poziomu debaty publicznej na temat miejsca Polski w Unii i przyszłości Europy.

**Maja MEGIER**  
Koszalin

