

JOANNA RYSZKA
Uniwersytet Opolski

ZASTRZEŻENIA I OKRESY PRZEJŚCIOWE W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Przyznana Unii Europejskiej na mocy traktatu z Lizbony¹ osobowość prawna pozwala na stwierdzenie, że jest ona organizacją międzynarodową o specyficznym, ponadnarodowym charakterze². Jako taka stanowi zatem jeden z najbardziej aktywnych (oprócz państw) podmiotów prawa działających na arenie międzynarodowej. Do podstawowych instrumentów prawnych pozwalających na regulację wzajemnych stosunków pomiędzy różnymi podmiotami prawa międzynarodowego należą niewątpliwie umowy międzynarodowe. Na ich podstawie są często dokonywane procesy integracyjne zmierzające do osiągnięcia celów uznanych za wspólne przez potencjalne strony umowy. Procedura zawierania, sposób stosowania, interpretowania oraz możliwość utraty mocy obowiązującej umów międzynarodowych zostały uregulowane w przepisach Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 roku (dalej jako KWPT)³. Konwencja ta ma jednak zastosowanie do umów międzynarodowych zawieranych między państwami (art. 1 KWPT), na co pośrednio wskazuje także zawarta w jej postanowieniach definicja „traktatu”, stanowiąca, że jest to „międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę” (art. 2 KWPT). Wskazać należy, że nie jest wykluczone zastosowanie postanowień KWPT do wzajemnych

¹ Teksty skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010/C 81/1.

² Świadczą o tym między innymi specyficzne zasady stosowania prawa UE (to jest pierwszeństwo i bezpośredni skutek) czy też przekazanie uprawnień decyzyjnych w zakresie stanowienia prawa odpowiednim instytucjom UE. Szerzej na ten temat zob. na przykład J. Barcz, *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

³ Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

stosunków między państwami opartych na umowach międzynarodowych, których stronami są także inne podmioty prawa międzynarodowego, na przykład organizacje międzynarodowe (art. 3 lit. c KWPT). Postanowienie to ma istotne znaczenie ze względu na to, że problematyka regulacji wzajemnych stosunków między państwami a organizacjami międzynarodowymi oraz między samymi organizacjami międzynarodowymi do chwili obecnej nie ma wiążących podstaw traktatowych⁴. Wskazać należy, iż procesy integracyjne prowadzone na podstawie zawieranych przez zainteresowane podmioty umów międzynarodowych mogą jednocześnie ulegać pewnego rodzaju dezintegracji. Może ona przybrać postać wnoszenia jednostronnych oświadczeń mających na celu modyfikację tych postanowień danej umowy międzynarodowej, które nie do końca odpowiadają założeniom polityki prowadzonej przez daną stronę umowy. Podmiotom prawa międzynarodowego nie jest bowiem obca chęć integrowania się ze wspólnotą międzynarodową w określonych dziedzinach, przy jednoczesnym zachowaniu jak najszerszego poziomu suwerenności w niektórych „wrażliwych” obszarach.

Rozważania poczynione w tym artykule mają na celu przybliżyć tematykę związaną z wnoszeniem zastrzeżeń do umów międzynarodowych i porównanie tej instytucji prawnej z charakterystycznymi dla procesu rozszerzania UE okresami przejściowymi. W pierwszej kolejności zostały przedstawione podstawowe zagadnienia dotyczące pojęcia, dopuszczalności i skutków prawnych owych zastrzeżeń. Dalej poddano analizie problematykę związaną z definicją, rodzajami i zakresem przedmiotowym okresów przejściowych stosowanych w kolejnych fazach rozszerzania UE.

1. ZASTRZEŻENIA DO UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PUBLICZNYM

1.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W prawie międzynarodowym obowiązuje zasada, że postanowienia umów międzynarodowych wiążą ich strony w całości. Wyjątkiem od tej zasady jest funkcjonująca w praktyce już od XVIII wieku instytucja zastrzeżeń⁵, których regulację

⁴ Podpisana 21 marca 1986 roku Konwencja wiedeńska o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi (doc. A/Conf.129/15, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf, dostęp: 12 lutego 2011) do dziś nie weszła w życie. Jako jeden z powodów tak małego zainteresowania państw ratyfikacją postanowień tej konwencji wskazuje się to, że większość z nich stanowi dosłowne powtórzenie KWPT, A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 233.

⁵ Na temat zastrzeżeń i sprzeciwów wobec tych zastrzeżeń w praktyce traktatowej Polski zob. R. Szafarz, *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Warszawa 1990, s. 55–75.

zawierają postanowienia KWPT⁶. Na kształt tej regulacji wpływ miało wiele zdarzeń natury teoretycznej i praktycznej. Zróżnicowana praktyka państw, opierająca się na wykluczających się doktrynach, to jest tradycyjnej i panamerykańskiej⁷, ujawniła wątpliwości, co do których wypowiedział się między innymi Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS). Stanowisko przyjęte przez niego w opinii doradczej z 28 maja 1951 roku w sprawie Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa⁸, chociaż początkowo odrzucone przez Komisję Prawa Międzynarodowego (KPM), zostało ostatecznie uwzględnione w postanowieniach KWPT. Wskutek dużej elastyczności regulacji dotyczących zastrzeżeń pojawiło się jednak wiele problemów praktycznych w tym obszarze. Ich rozwiązaniu mają służyć trwające do chwili obecnej, a rozpoczęte w 1993 roku prace KPM⁹. Celem tych prac jest przygotowanie pewnego rodzaju przewodnika po praktyce korzystania przez strony umów międzynarodowych z instytucji zastrzeżeń. Poza samym pojęciem „zastrzeżenia” badania obejmują także możliwości ich wnoszenia i wycofywania, sprzeciwiania się im przez pozostałe strony umowy oraz skutków prawnych owych zastrzeżeń i sprzeciwów.

1.2. POJĘCIE „ZASTRZEŻENIA” ORAZ DOPUSZCZALNOŚĆ JEGO SKŁADANIA, WYCOFYWANIA ORAZ TOWARZYSZĄCE TEMU PROCESOWI SKUTKI PRAWNE

Zgodnie z KWPT zastrzeżeniem jest „jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa” (art. 2 ust. 1 lit. d KWPT). Z tak sformułowanej definicji wynikają pewne ważne kwestie¹⁰. Nie jest bowiem istotna nazwa, jaką opatrzymy dane oświadczenie, ale to, że spełnia ono określone w tym przepisie wymogi. Zatem stwierdzenie, że „coś” jest zastrzeżeniem, bę-

⁶ Ponieważ na chwilę obecną moc obowiązującą mają postanowienia KWPT oraz ze względu na to, że jej postanowienia dotyczące zastrzeżeń w zasadzie pokrywają się ze stosownymi postanowieniami konwencji z 1986 roku, dla zachowania większej przejrzystości w tekście będą cytowane jedynie stosowne artykuły KWPT.

⁷ Szerzej na ten temat zob. punkt 1.2.

⁸ ICJ Rep. 1951, s. 15.

⁹ *First report on the law and practice relating to reservations to treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur* (doc. A/CN.4/470), oraz przyjęty 31 marca 2010 roku, ostatni do chwili obecnej (luty 2011 roku) *Fifteenth report on reservations to treaties by Mr. Alain Pellet, Special Rapporteur* (doc. A/CN.4/624).

¹⁰ J. King Gamble, *Reservations to multilateral treaties: a macroscopic view of state practice*, „The American Journal of International Law” 74, 1980, nr 2, s. 374; D.W. Bowett, *Reservations to non-restricted multilateral treaties*, „The British Year Book of International Law” 48, 1978, s. 68–70.

dzie zależało od tego, czy modyfikuje skutki prawne danej umowy¹¹. Zastrzeżenie jest więc środkiem umożliwiającym zapewnienie równowagi między państwami, których systemy polityczne, ekonomiczne i społeczne poważnie się od siebie różnią¹². Zatem zgadzając się na zawarcie umowy międzynarodowej, mogą one wyłączyć wobec siebie zastosowanie tych jej postanowień, które nie dają się pogodzić z prowadzoną przez nie polityką czy też systemem ekonomiczno-społecznym. Zastrzeżenia w takim rozumieniu są składane do umów wielostronnych, ponieważ w odniesieniu do umów dwustronnych są odbierane raczej jako zaproszenie do nowych rokowań¹³.

Problematyce dotyczącej możliwości wnoszenia, przyjmowania i wycofywania zastrzeżeń oraz kwestii skutków prawnych owych zastrzeżeń zostały poświęcone art. 19–23 KWPT. Dla dokładnego zobrazowania, jak skomplikowana jest to materia, przed analizą konkretnych postanowień KWPT zostanie w sposób zwięzły przedstawiona ewolucja teorii i praktyki w tym obszarze.

Zgodnie z tradycyjną doktryną, broniącą integralności umowy międzynarodowej, zasadniczo żadne państwo, które dobrowolnie stało się jej stroną, nie mogło zaakceptować jedynie części jej postanowień. Tego rodzaju zastrzeżenia były dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy zezwalała na to sama umowa lub gdy wyraziły na to zgodę wszystkie jej strony. W wypadku zgłoszenia sprzeciwu przez którąkolwiek ze stron zastrzeżenie musiało zostać wycofane. W przeciwnym razie państwo zgłaszające zastrzeżenie przedstawiało być traktowane jako strona tej umowy¹⁴. Zatem integralność umowy była zapewniona, jakkolwiek liczba państw pragnących stać się stroną takiej umowy była niewątpliwie ograniczona. Na tym tle w latach 20. i 30. XX wieku pojawiła się tak zwana koncepcja panamerykańska, postulująca jak najszersze uczestnictwo w umowie. Państwo zgłaszające zastrzeżenie zachowywało bowiem możliwość pozostania stroną umowy także w wypadku braku uzyskania zgody pozostałych jej stron. Umowa ta nie wywoływała skutków prawnych jedynie w stosunkach między stroną składającą zastrzeżenie oraz stroną jemu się sprzeciwiającą¹⁵. Praktyka państw uległa więc zasadniczej zmianie, szczególnie po wydaniu przez MTS opinii doradczej

¹¹ W odniesieniu do istoty rozróżnienia między „deklaracją interpretacyjną” a „zastrzeżeniem” wypowiedział się między innymi Trybunał Arbitrażowy w sprawie *Szelfu kontynentalnego między Wielką Brytanią a Francją*, Cmnd. 7438 (1979), 54 ILR, s. 6, oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Belios v. Switzerland*, (1988) 10 EHRR 466. Por. także S. Marks, *Reservations unhinged: The Belios case before the European Court of Human Rights*, „International and Comparative Law Quarterly” 39, 1990, s. 300–327.

¹² M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 528.

¹³ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 235.

¹⁴ G.G. Fitzmaurice, *Reservations to multilateral conventions*, „The International and Comparative Law Quarterly” 2, 1953, nr 1, s. 2.

¹⁵ M. Fitzmaurice, *On the protection of human rights, the Rome Statute and reservations to multilateral treaties*, „Singapore Year Book of International Law and Contributors” 2006, nr 10, s. 135.

w sprawie zastrzeżeń do Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa, w której to Trybunał zasadniczo przychylił się do koncepcji panamerykańskiej. Zastrzeżenia do tej konwencji, złożone przez wiele państw, zostały bowiem oprotestowane przez pozostałe strony konwencji, a jej postanowienia milczały na temat możliwości składania do niej zastrzeżeń. Pojawiło się zatem pytanie, czy w wypadku sprzeciwu wyrażonego przez niektóre strony konwencji państwo zgłaszające zastrzeżenie i podtrzymujące je pomimo sprzeciwu innych stron będzie nadal traktowane jako strona tej umowy. Jeżeli odpowiedź byłaby pozytywna, to jak z kolei miałyby się kształtować wzajemne stosunki między państwem zgłaszającym zastrzeżenie a stronami zgłaszającymi wobec niego sprzeciw oraz tymi, które owo zastrzeżenie zaakceptowały?¹⁶ Według MTS tego rodzaju zastrzeżenie jest dopuszczalne, pod warunkiem że jest zgodne z przedmiotem i celem umowy. Jeżeli strona zgłaszająca sprzeciw stwierdzi, że owo zastrzeżenie jest niezgodne z przedmiotem i celem umowy, może traktować państwo zgłaszające owo zastrzeżenie jako niebędące stroną umowy. Jeżeli jednak owo zastrzeżenie jest zgodne z przedmiotem i celem umowy, a inna strona umowy nadal mu się sprzeciwia, to taka umowa wchodzi w życie między tymi państwami, z wyjątkiem postanowień objętych zastrzeżeniem¹⁷. W ślad za tą opinią MTS poszły regulacje KWPT dotyczące możliwości zgłaszania zastrzeżeń. Jeśli umowa milczy na temat możliwości zgłaszania zastrzeżeń, a to zgłoszone jest niezgodne z przedmiotem i celem umowy, takie zastrzeżenie będzie niedopuszczalne (art. 19 lit. c KWPT). Wskazać należy, że w odróżnieniu od dwu pozostałych sytuacji ograniczających możliwość zgłaszania zastrzeżeń przepis ten wywołał wiele pytań i wątpliwości¹⁸. Aby uniknąć problemów tego rodzaju, jest niezmiernie istotne umożliwienie sprawnego zidentyfikowania przedmiotu i celu umowy

¹⁶ G.G. Fitzmaurice, *op. cit.*, s. 7.

¹⁷ C. Redgwell, *Universality or integrity? Some reflections on reservations to general multilateral treaties*, „The British Year Book of International Law” 1993, nr 64, s. 251.

¹⁸ Wśród tego rodzaju problemów można wymienić na przykład ewentualną możliwość zaakceptowania zastrzeżenia, które jest niezgodne z przedmiotem i celem umowy, w sytuacji gdy umowa milczy na temat zastrzeżeń, czy też możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec zastrzeżenia niezgodnego z przedmiotem i celem umowy, ale bez żądania utraty mocy obowiązującej umowy między tym państwem a państwem zgłaszającym zastrzeżenie. Prace KPM wskazują, że w celu wyjaśnienia tego rodzaju wątpliwości należy wziąć pod uwagę przepisy zarówno art. 19, jak i 20 KWPT. Jeżeli zgłoszone zastrzeżenie jest niezgodne z postanowieniami art. 19 KWPT, jest wówczas niedopuszczalne i w żadnym wypadku nie wchodzi w grę możliwość jego zaakceptowania lub odrzucenia w oparciu o art. 20 KWPT. Natomiast zastrzeżenie dopuszczalne na podstawie art. 19 KWPT może zawsze stanowić przedmiot sprzeciwu z art. 20 KWPT w oparciu o inne powody (na przykład polityczne). Na tle wskazanych kontrowersji wykształciły się dwie szkoły: dopuszczalności i sprzeciwu. Pierwsza zakładała nieważność zastrzeżeń niezgodnych z art. 19 lit. c, według drugiej zaś ważność zastrzeżenia zależy od jego zaakceptowania przez pozostałe strony, *ibidem*, s. 257–258, 263. W literaturze polskiej szerzej na temat zagadnienia dopuszczalności zgłaszania zastrzeżeń do umów międzynarodowych zob. między innymi R. Szafarz, *Zastrzeżenia do umów wielostronnych*, Warszawa 1974, s. 77–112, oraz A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 235–238.

oraz wyraźne formułowanie zastrzeżeń. Niejasne lub zbyt „szerokie” zastrzeżenia są bowiem często postrzegane jako niezgodne z przedmiotem i celem umowy¹⁹. Przeprowadzanie tego rodzaju testu, a więc zgodności z przedmiotem i celem umowy, ma bowiem za zadanie wprowadzenie pewnego rodzaju obiektywnych i skutecznych standardów chroniących integralność umów międzynarodowych przed zbyt daleko idącymi zastrzeżeniami²⁰. Wątpliwości takich nie wzbudza sytuacja, w której sama umowa zakazuje zgłaszania zastrzeżeń (art. 19 lit. a KWPT) oraz gdy umowa dopuszcza tylko określone zastrzeżenia, a to zgłoszone do nich nie należy (art. 19 lit. b KWPT).

W odniesieniu do kwestii przyjmowania zastrzeżeń art. 20 KWPT wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą państwo zgłaszające zastrzeżenie staje się stroną traktatu, gdy zastrzeżenie to zostanie zaakceptowane przez co najmniej jedną z pozostałych stron umowy²¹. Zgoda ta może zostać wyrażona w sposób wyraźny lub milczący, który to polega na braku sprzeciwu wobec zastrzeżenia w ciągu dwunastu miesięcy od notyfikowania zastrzeżenia albo od dnia wyrażenia zgody na związanie się umową (art. 20 ust. 5 KWPT). Od tej generalnej zasady przyjmowania zastrzeżeń istnieją jednak trzy wyjątki. Pierwszy dotyczy sytuacji, w której zastrzeżenie jest wyraźnie dopuszczone przez umowę. Nie wymaga ono żadnego późniejszego przyjęcia przez pozostałe strony, chyba że sama umowa tak stanowi (art. 20 ust. 1 KWPT). Drugi wyjątek to sytuacja, że zastrzeżenie będzie wymagało przyjęcia przez wszystkie pozostałe strony. Będzie tak wtedy, gdy z ograniczonej liczby państw negocjujących oraz z przedmiotu i celu umowy wynika, że stosowanie jej postanowień w całości między wszystkimi stronami jest istotnym warunkiem zgody każdego z tych państw na związanie się umową (art. 20 ust. 2 KWPT). Trzecim z kolei wyjątkiem jest sytuacja, w której zastrzeżenie składa się do umowy będącej aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej. Zastrzeżenie wymaga wówczas przyjęcia przez kompetentny organ tej organizacji, chyba że sama umowa stanowi inaczej.

Jeżeli chodzi o skutek prawny zastrzeżenia, to modyfikuje ono te postanowienia umowy, do których się odnosi w relacjach między stroną zgłaszającą zastrzeżenie a stroną je akceptującą (art. 21 ust. 1 KWPT). Zatem obowiązująca tu zasada wzajemności oznacza, że jeżeli państwo pragnie się wyłączyć z niektórych zobowiązań wynikających z traktatu (państwo zgłaszające zastrzeżenie), musi jednocześnie liczyć się z tym, iż z takiego samego wyłączenia będą korzystać inne państwa. Jeżeli inna strona umowy nie wnosi sprzeciwu w ciągu

¹⁹ E.T. Swaine, *Reserving*, „The Yale Journal of International Law” 31, 2006, s. 349; D.W. Greig, *Reservations: Equity as a balancing factor?*, „Australian Year Book of International Law” 16, 1995, s. 67.

²⁰ P. Devidal, *Reservations, human rights treaties in the 21st century: From universality to integrity*, „LLM. Theses and Essays” 2003, z. 10, http://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/10, s. 31.

²¹ M. Fitzmaurice, *op. cit.*, s. 140; A. Gillespie, *Iceland’s reservation at the International Whaling Commission*, „European Journal of International Law” 2003, nr 14, s. 993–996.

dwunastu miesięcy od zgłoszenia zastrzeżenia, ich wzajemne stosunki zostaną zmodyfikowane zgodnie z zakresem zgłoszonego zastrzeżenia²². Zastrzeżenie nie modyfikuje zaś postanowień umowy dla pozostałych stron w ich stosunkach wzajemnych (art. 21 ust. 2 KWPT)²³. Jeżeli jednak państwo sprzeciwiło się zastrzeżeniu, ale nie wejściu umowy w życie, postanowienia, do których zastrzeżenie się odnosi, nie mają zastosowania między tymi dwoma państwami (art. 21 ust. 3 KWPT). Wynika z tego, że bez względu na to, czy zastrzeżenie zostało przyjęte, czy też został do niego zgłoszony sprzeciw zwykły, a więc niewymagający utraty mocy wiążącej całej umowy, państwo zgłaszające sprzeciw uzyskuje to, co zamierzało, to jest stosowną modyfikację określonych jej postanowień²⁴. Zatem postanowienia art. 21 KWPT precyzują trzy możliwości zachowań państw niezgłaszających zastrzeżenia do postanowień danej umowy: akceptacja zastrzeżenia zgłoszonego przez inną stronę, sprzeciw zwykły (umowa wchodzi w życie między państwem zgłaszającym zastrzeżenie a wnoszącym sprzeciw wobec tego zastrzeżenia — nie obowiązują jedynie postanowienia objęte zastrzeżeniem) oraz sprzeciw kwalifikowany (umowa nie wchodzi w życie między państwem zgłaszającym zastrzeżenie a wnoszącym sprzeciw wobec tego zastrzeżenia). Praktyka jednakże wskazuje także na inne „rodzaje sprzeciwów”, na przykład sprzeciw z tak zwanym przejściowym efektem, zakładający prawo do określenia, które postanowienia umowy pozostają w mocy, lub sprzeciw z tak zwanym supermaksymalnym skutkiem, zakładający utrzymanie mocy wiążącej wszystkich postanowień umowy między stroną zgłaszającą zastrzeżenie a stroną wnoszącą sprzeciw wobec tego zastrzeżenia²⁵.

W odróżnieniu od obowiązku dotrzymania stosownego terminu złożenia zastrzeżenia — nie później niż w momencie wyrażenia ostatecznej zgody na związa-

²² E.T. Swaine, *op. cit.*, s. 317–319; F. Parisi, C. Ševcenko, *Treaty reservations and the economics of article 21(1) of the Vienna Convention*, „Berkeley Journal of International Law” 21, 2003, nr 1, s. 14. Autorzy szczegółowo analizują mocne i słabe strony mechanizmu wzajemności przewidzianego w art. 21 ust. 1 KWPT oraz jego znaczenie w zależności od podobnych lub rozbieżnych interesów państw negocjujących daną umowę (w szczególności s. 16–30).

²³ W odniesieniu do sprzeciwów wobec zastrzeżeń sprzecznych z przedmiotem i celem umowy (a więc zastrzeżeń niedopuszczalnych) należy wskazać, że art. 19 lit. c KWPT stwarza możliwość zgłaszania ich *inter se*, a więc wywołując określone skutki także między nimi samymi. Zatem jeżeli państwo A składa niedopuszczalne zastrzeżenie, państwo B może zgłosić do niego zastrzeżenie, przywołując treść art. 19 lit. c KWPT, i jeżeli jest ono uzasadnione, zastrzeżenie staje się nieważne między wszystkimi stronami umowy, D.S. Jonas, T.N. Saunders, *The object and purpose of a treaty: Three interpretative methods*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 43, 2010, nr 3, s. 586.

²⁴ Państwa nordyckie zaproponowały przyjęcie nowej interpretacji art. 21 KWPT, zgodnie z którą pomimo wniesienia sprzeciwu zwykłego wobec zastrzeżenia państwo zgłaszające to zastrzeżenie nie może z tego tytułu uzyskać zamierzonych korzyści. Szerzej na ten temat zob. J. Klabbers, *Accepting the unacceptable? A new Nordic approach to reservations to multilateral treaties*, „Nordic Journal of International Law” 2000, nr 69, s. 179, 186.

²⁵ E.T. Swaine, *op. cit.*, s. 357.

nie się umową²⁶ — jego wycofanie może nastąpić w każdym czasie i nie wymaga zgody tej strony umowy, która to zastrzeżenie przyjęła (art. 22 ust. 1 KWPT)²⁷. Podobną zasadę stosuje się w odniesieniu do możliwości wycofywania sprzeciwów do zastrzeżeń. Jest to jednakże norma o charakterze dyspozytywnym, co oznacza, że państwa mogą tę kwestię uregulować inaczej w umowie międzynarodowej kształtującej wzajemne stosunki między nimi.

2. POJĘCIE I ZNACZENIE OKRESU PRZEJŚCIOWEGO W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

2.1. DEFINICJA I RODZAJE OKRESÓW PRZEJŚCIOWYCH

Pojęcie „okres przejściowy” nie ma definicji legalnej, w literaturze zaś jest rozumiane jako „czas, w którym nowy członek UE jest tymczasowo wyłączony spod obowiązywania określonych regulacji prawa unijnego”²⁸. Rozpoczyna się on w momencie przystąpienia nowego państwa członkowskiego do UE, a kończy w zależności od przypadku w momencie ustalonym w traktacie akcesyjnym²⁹. Państwo kandydujące przygotowuje się bowiem do członkostwa, opracowując stanowiska negocjacyjne odpowiadające poszczególnym obszarom, w których należy dostosować prawo krajowe do prawa UE. Ze względów zarówno politycznych, jak i z uwagi na nierzadko wysokie koszty społeczno-ekonomiczne wdrożenia niezbędnych zmian państwo to może w określonym stanowisku negocjacyjnym wnioskować o odpowiedni „okres przejściowy”. Po stronie UE o uwzględnieniu wniosku dotyczącego tego rodzaju środków przejściowych decyduje Komisja Europejska. Założyła ona zatem, że okres przejściowy powinien być przyznawany w wyjątkowych wypadkach oraz mieć ściśle określony czasowy i przedmiotowy zakres obowiązywania.

Państwo kandydujące, które występuje o przyznanie okresu przejściowego, musi jednocześnie wskazać konkretne etapy wdrażania dorobku prawnego UE

²⁶ Praktyka wskazuje jednakowoż na to, że spóźnione zastrzeżenia lub zmiana zastrzeżenia mogą zostać przyjęte za zgodą wszystkich stron umowy, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 240.

²⁷ Postanowienia art. 22 KWPT nie odnoszą się jednak do możliwości tak zwanego częściowego wycofania zastrzeżenia, które KPM definiuje jako wprowadzenie zmian do zastrzeżenia lub też inaczej ograniczenie jego zakresu, E.T. Swaine, *op. cit.*, s. 356.

²⁸ *Encyklopedia Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2004, s. 262. Podobnie także J. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 178.

²⁹ Traktat akcesyjny *sensu stricto* oznacza traktat dotyczący przystąpienia, a traktat akcesyjny *sensu largo* oznacza traktat dotyczący przystąpienia i akt dotyczący warunków przystąpienia do UE oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii. Do dokumentów akcesyjnych należy także zaliczyć akt końcowy zawierający deklaracje składane przez państwa członkowskie, *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 28–49.

w danej dziedzinie. Biorąc pod uwagę przygotowany w tym celu harmonogram, KE rozważa także to, czy przyznanie owego okresu przejściowego nie spowoduje zmian zasad funkcjonowania UE oraz jej polityk. W związku z tym można wymienić trzy rodzaje okresów przejściowych³⁰. Do pierwszej grupy zaliczane są okresy przejściowe akceptowalne, to znaczy dotyczące zmian natury technicznej, niestwarzające poważnych problemów w trakcie negocjowania. W drugiej grupie znajdują się okresy do negocjowania, czyli takie, które mogą istotnie wpłynąć na konkurencję i funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego, oraz te, które mają długi czasowy i szeroki przedmiotowy zakres obowiązywania. Trzecia grupa obejmuje tak zwane okresy nieakceptowane, czyli stwarzające duże problemy zarówno prawne, jak i praktyczne. Wskazać należy, że pozytywna decyzja Komisji Europejskiej o przyznaniu okresu przejściowego w danym stanowisku negocjacyjnym nie stanowi precedensu. Stosowne wnioski rozpatrywane są bowiem indywidualnie.

W prawie UE pojęcie okresu przejściowego (ang. *transition* lub *transitional period*) oprócz wspomnianego znaczenia jest także używane do określenia sytuacji dotyczących przypadków wprowadzania w życie nowych uregulowań prawnych³¹. Skorzystanie z tej instytucji ma pomóc państwom członkowskim UE w przygotowaniu się do jak najsprawniejszego i jak najskuteczniejszego wdrożenia zamierzonego celu legislacyjnego. Prawo do skorzystania z owego okresu przejściowego dotyczy więc wszystkich państw członkowskich niejako „z urzędu”, a nie „na wniosek”, jak w przypadku okresów przejściowych negocjowanych w trakcie przystępowania do UE. Warto wskazać, że pojęciem „okres przejściowy” Komisja Europejska określała także czas, który co prawda miał prowadzić do sprawnego wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, ale w okresie przedakcesyjnym³². Na określenie sytuacji, w której „nowe” państwo członkowskie nie byłoby w stanie z poważnych powodów uczestniczyć od samego początku w pełnej implementacji nowej polityki, Komisja Europejska używała sformułowania *derogations* obowiązujących w ściśle określonym czasie. Rozważania w tym artykule skupiają się jednak wyłącznie na „okresach przejściowych” uzgadnianych podczas negocjacji akcesyjnych i zamieszczanych w stosownych postanowieniach traktatów akcesyjnych oraz relacji tych „tymczasowych wyłączeń” do instytucji zastrzeżeń do umów międzynarodowych.

³⁰ *Encyklopedia*, s. 262. Podobnie także J. Kienzler, *op. cit.*, s. 178.

³¹ Na przykład *GMS implementation: on the optimal length of the transition period*, European Commission Enterprise and Industry Directorate-General, Brussels, 20 July 2006, ENTR/G1/A/OLD (2006); *Report to the Council on the duration of the transitional period related to the introduction of the Euro*, Brussels, 13 April 1999, COM (1999) 174 final.

³² *The transitional period and the institutional implications of enlargement*, Commission Communication to the Council, „Bulletin of the European Communities” 1978, nr 2, s. 8.

2.2. ZAKRES PRZEDMIOTOWY OKRESÓW PRZEJŚCIOWYCH W KOLEJNYCH FAZACH ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ

Jak wcześniej wspomniano, okresy przejściowe dotyczą poszczególnych stanowisk negocjacyjnych odpowiadających obszarom, w których UE ma kompetencje do działania albo na zasadzie wyłączności — kompetencje wyłączne UE, albo na zasadzie współpracy — kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, czy też pomocy — kompetencje uzupełniające, koordynujące i wspierające działania państw członkowskich (art. 2–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — TFUE). Regulacje prawne dotyczące tych obszarów mają być bowiem efektywnie stosowane w prawodawstwie państw członkowskich UE. W tym artykule skupiono się jedynie na wybranych obszarach, w których dzisiejsze państwa członkowskie UE wniosowały o przyznanie okresów przejściowych. Ów wybór został zasadniczo podyktowany częstotliwością, z jaką konkretne obszary regulacji prawa UE były obejmowane wnioskami o przyznanie okresów przejściowych w poszczególnych fazach rozszerzenia UE. W odniesieniu do największego rozszerzenia UE, 1 maja 2004 roku, stosowne uwagi zostały poczynione wyłącznie o Polsce, ponieważ w wyniku negocjacji z UE uzyskała ona zgodę na największą liczbę okresów przejściowych — w 43 sprawach zawartych w 12 z 31 obszarów negocjacyjnych. Kompleksowe omówienie tej tematyki przekroczyłoby bowiem zakres przedmiotowy artykułu.

Obszarem negocjacyjnym, w którym najczęściej występowało o przedłużenie okresu dostosowania się do *acquis communautaire*, był niewątpliwie swobodny przepływ pracowników, czyli dopuszczenie do unijnego rynku pracy obywateli „nowych” państw członkowskich. W tym wypadku o ów okres występowała sama UE, to znaczy „stare” państwa członkowskie, z obawy przed napływem taniej siły roboczej³³. Można tu wymienić siedmioletni okres przejściowy przyjęty wobec Grecji podczas drugiego rozszerzenia ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)³⁴, siedmioletni okres przejściowy zastosowany

³³ Okresy przejściowe wynegocjowane podczas pierwszego rozszerzenia ówczesnej EWG, to jest o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię w 1973 roku, służyły głównie nowym państwom członkowskim. Umożliwiały im bowiem przyjęcie krajowych przepisów w niektórych sektorach ówczesnego prawa wspólnotowego, U. Becker, *EU-Enlargements and Limits to Amendments of the E.C. Treaty*, „Jean Monnet Working Papers” 2001, nr 15, s. 4. Zob także H. Werner-Sinn, *EU enlargement and the future of the welfare state*, „Scottish Journal of Political Economy” 49, 2002, nr 1, s. 107.

³⁴ Traktat pomiędzy Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Holandii, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich) a Republiką Grecką dotyczący przystąpienia Republiki Greckiej do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11979H/word/11979H.doc> (dostęp: 26 lutego 2011).

wobec Hiszpanii i Portugalii w trzeciej fazie rozszerzenia³⁵ czy też siedmioletni okres przejściowy wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej przystępujących do UE w 2004³⁶ i 2007 roku³⁷. Traktat akcesyjny z 13 kwietnia 2003 roku zawierał w tym obszarze dwa rodzaje przepisów przejściowych³⁸. Pierwsze z nich zakładały „opóźnienie” swobodnego przepływu osób między „nowymi” a „starymi” państwami członkowskimi, ze względu na utrzymanie kontroli granicznych (pomimo obowiązku przyjęcia całości *acquis* Schengen z dniem akcesji), do momentu, w którym „nowe” państwa członkowskie będą w stanie zagwarantować skuteczną kontrolę na zewnętrznych granicach UE. W drugim przypadku chodziło o umożliwienie „starym” państwom członkowskim ograniczenia dostępu do ich rynku pracy obywateli „nowych” państw członkowskich w okresie do siedmiu lat od daty akcesji.

Innym obszarem negocjacyjnym, w ramach którego często wnoszono o zgodę na objęcie okresem przejściowym, był swobodny przepływ kapitału, a dokład-

³⁵ Traktat pomiędzy Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Wspólnot Europejskich) a Królestwem Hiszpanii i Republiką Portugalską dotyczący przystąpienia Królestwa Hiszpanii i Republiki Portugalskiej do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11985I/word/11985I.doc> (dostęp: 26 lutego 2011).

³⁶ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2003/L 236/17.

³⁷ Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2005/L 157/11.

³⁸ A. Adinolfi, *Free movement and access to work of citizens of the new member states: the transitional measures*, „Common Market Law Review” 42, 2005, s. 470 nn. Na temat ograniczeń w dostępie do rynku pracy UE w następstwie jej rozszerzenia w 2004 roku zob. także K. Gajewska, *Restrictions in labor free movement after the EU-enlargement 2004: Explaining variation among countries in the context of elites' strategies towards the radical right*, „Comparative European Politics” 4, 2006, s. 379–398.

nie zakup nieruchomości przez cudzoziemców³⁹. Dla przykładu, Grecja uzyskała czteroletni okres przejściowy na liberalizację inwestycji w nieruchomości. Wobec Hiszpanii uzgodniono pięcioletni okres przejściowy, a w odniesieniu do Portugalii postanowiono, że w ciągu czterech lat od dnia akcesji będzie mogła utrzymać w mocy przepisy ograniczające zakup na jej terytorium niektórych rodzajów nieruchomości (w tym rolnych). Austria, Finlandia i Szwecja uzyskały pięcioletni okres przejściowy odnośnie do przepisów dotyczących drugiego miejsca zamieszkania⁴⁰. Polska utrzymała prawo stosowania wobec obywateli UE oraz państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przez okres dwunastu lat od daty uzyskania członkostwa. W przypadku Bułgarii i Rumunii okres ten był krótszy i wynosił siedem lat na zakup nieruchomości rolnych oraz pięć lat na zakup tak zwanych drugich domów.

Specyficznym obszarem negocjacyjnym dla niektórych państw członkowskich okazała się ochrona środowiska. Należy tu przede wszystkim wskazać przypadek Austrii, ponieważ standardy austriackie w tej dziedzinie okazały się znacznie ostrzejsze od standardów UE. Austria osiągnęła tak zwane horyzontalne rozwiązanie⁴¹, polegające na tym, że oprócz czteroletniego okresu przejściowego, który otrzymała w odniesieniu do odpowiednich regulacji unijnych, instytucje UE zostały zobowiązane do przejrzania dorobku prawnego UE w tym obszarze w celu dokonania ewentualnych udoskonaleń. Jeżeli chodzi o Polskę, to wynegocjowała ona okres przejściowy trwający do końca 2017 roku zezwalający na emisję pyłów dużych obiektów energetycznego spalania paliw oraz tlenków azotu dla wszystkich polskich elektrowni i elektrociepłowni, które znalazły się na liście załączonej do polskiego stanowiska negocjacyjnego. Warto wskazać, że ochrona środowiska stanowiła największą część wynegocjowanych okresów przejściowych dla Rumunii i Bułgarii. Dostosowania do odpowiednich instrumentów prawnych UE mają nastąpić maksymalnie w okresie odpowiednio dziesięciu i siedmiu lat⁴².

³⁹ S. Kmorowski, *The Accession of Poland to the European Union*, „European Foreign Affairs Review” 5, 2000, s. 135. Zob. także J.F.M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession*, Brussels 2009.

⁴⁰ Traktat z dnia 24 czerwca 1994 roku między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Portugalską, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Królestwem Norwegii, Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji dotyczący przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11994N/word/11994N.doc> (dostęp: 26 lutego 2011).

⁴¹ J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001, s. 57.

⁴² A. Michoński, *Okresy derogacyjne w Traktacie dotyczącym przystąpienia Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej*, [w:] *Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 147–164.

Obszarem podlegającym szczególnym negocjacjom w sprawie objęcia okresem przejściowym okazało się także rolnictwo. Polegały zasadniczo na umożliwieniu stopniowego dostosowywania cen na rynku krajowym do cen obowiązujących w ówczesnej Wspólnocie Europejskiej (na przykład dziesięć lat w przypadku Hiszpanii oraz dziewięć lat w przypadku Portugalii). W odniesieniu do Austrii, Finlandii i Szwecji ustalono, że w okresie pięciu lat od chwili akcesji uzyskają one możliwość udzielania przez państwo takich form pomocy dla rolnictwa, których stosowanie po przyjęciu całości *acquis* będzie obostrzone albo niedozwolone⁴³. Polska uzyskała dziesięcioletni okres przejściowy, podczas którego w Polsce będzie możliwa wyłącznie uprawa odmian ziemniaka odpornych na raka ziemniaczanego. Bułgaria i Rumunia uzyskały możliwość stopniowego podnoszenia jakości surowców do produkcji wyrobów mleczarskich do końca 2009 roku.

Z przytoczonych przykładów wynika, że najwięcej potencjalnych problemów wiązało się z obszarami ważnymi dla realizacji rynku wewnętrznego. Wynegocjowane tu rozwiązania miały jednak wspomagać (czy też uspokajać) całkowicie odmiennych odbiorców. W przypadku swobodnego przepływu osób były to bowiem państwa członkowskie UE — te, które zdecydowały się na wprowadzenie stosownych restrykcji, z kolei w ramach swobodnego przepływu kapitału państwa kandydujące — te, które wynegocjowały stosowne środki przejściowe w tym obszarze. Swego rodzaju pośredni przypadek stanowi obszar negocjacyjny dotyczący środowiska. Okresami przejściowymi w tej dziedzinie były bowiem zainteresowane nie tylko państwa kandydujące, ale — jak w przypadku Austrii — także sama UE.

2.3. ZASTRZEŻENIA A OKRESY PRZEJŚCIOWE — INSTYTUCJE TOŻSAME CZY ROZBIĘŻNE

Na podstawie poczynionych do tej pory rozważań można zadać pytanie, czy do traktatów stanowiących prawo pierwotne UE można zgłaszać zastrzeżenia modyfikujące zakres jego postanowień. Biorąc pod uwagę to, że zarówno traktaty założycielskie (na przykład Traktat o Unii Europejskiej czy TFUE), traktaty rewizyjne (na przykład traktat z Lizbony), jak i traktaty akcesyjne (na przykład w sprawie przystąpienia do UE Rumunii i Bułgarii) są umowami międzynarodowymi wielostronnymi, można by rozważyć zastosowanie w tych przypadkach postanowień art. 19 KWPT. Możliwości tej nie można wykluczyć, uwzględniając sformułowanie, którego użył ówczesny Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Costa v. E.N.E.L.*⁴⁴, rozstrzygając kwestię pierwszeństwa ówczesnego prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Wskazał w nim bowiem na dawny

⁴³ *Okresy przejściowe w Traktatach o przystąpieniu do Unii Europejskiej (wybrane przykłady: Hiszpania, Portugalia, Austria, Finlandia, Szwecja)*, Zespół Integracji Europejskiej (opracowanie zbiorowe), Raport nr 145, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-145/htm> (dostęp: 1 grudnia 2010).

⁴⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flamino Costa przeciwko E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964, s. 1141.

art. 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecny art. 288 TFUE) jako postanowienie, do którego „nie zgłoszono zastrzeżeń”. Nie wykluczył zatem możliwości ich składania do traktatów założycielskich ówczesnej Wspólnoty. W związku z tym, że traktaty te milczą na temat możliwości składania zastrzeżeń, można by wziąć pod uwagę rozwiązanie zaproponowane w art. 19 ust. c KWPT. Zatem zastrzeżenia do owych traktatów byłyby dopuszczalne, jeżeli nie stałyby w sprzeczności z ich przedmiotem i celem. Potencjalne modyfikacje traktatowe czy też wyłączenia spod jednolitego stosowania regulacji traktatowych przy okazji przystępowania nowych państw członkowskich nie mogłyby więc naruszać fundamentalnych zasad prawa UE⁴⁵. Istotne jest tu jednak stanowisko wyrażone przez jedną z instytucji unijnych. Już przy okazji pierwszego rozszerzenia ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej Komisja Europejska wyraziła pogląd, że zasadniczo postanowienia i cele traktatowe muszą być przyjęte przez nowe państwa członkowskie bez jakichkolwiek zastrzeżeń⁴⁶. W literaturze wskazuje się także na niepisaną zasadę nieskładania jednostronnych zastrzeżeń do traktatów rewizyjnych⁴⁷. Jest zatem zrozumiałe, że możliwe do wynegocjowania środki przejściowe mogą mieć wyłącznie tymczasowy charakter. Ów tymczasowy charakter jest jednocześnie podstawową cechą odróżniającą instytucję okresu przejściowego oraz instytucji zastrzeżenia. Okres przejściowy jest także jednostronnym oświadczeniem, złożonym przez państwo przy przystąpieniu do traktatów stanowiących podstawę działania UE (w definicji zastrzeżenia także przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu), mocą którego państwo to zmierza do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa. Owe modyfikacja lub wyłączenie spod obowiązywania danych regulacji prawa unijnego mają jednak ściśle określony w stosownym stanowisku negocjacyjnym czas obowiązywania. Wydawałoby się, że drugą cechą odróżniającą okres przejściowy od zastrzeżenia jest sposób jego przyjęcia przez pozostałe strony umowy, to jest pozostałe państwa członkowskie UE. W przypadku zastrzeżenia do jego skuteczności jest wymagany brak sprzeciwu w ciągu dwunastu miesięcy od notyfikowania zastrzeżenia albo od dnia wyrażenia zgody na związanie się umową. Z kolei wynegocjowane w traktatach akcesyjnych przez państwo lub państwa kandydujące do UE okresy przejściowe wymagają zgody wszystkich stron umowy. Zgodnie bowiem z akapitem drugim art. 49 TUE „warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się Państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Należy jednak podkreślić, że KWPT używa w tym obszarze normy o charak-

⁴⁵ U. Becker, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁴⁷ J. Barcz, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 59.

terze dyspozytywnym w postaci „chyba że traktat stanowi inaczej”, a w przypadku TUE tak właśnie jest. Dlatego też trafniejsze wydaje się porównanie z zastrzeżeniem nie samych okresów przejściowych, lecz protokołów załączanych do traktatów unijnych. Mają one bowiem charakter trwały, a niektóre z nich modyfikują w istotny sposób regulacje traktatowe wobec tej strony TUE lub TFUE, której dotyczą. Można tu wymienić między innymi Unię Gospodarczą i Walutową oraz przyznaną Wielkiej Brytanii i Danii klauzulę *opt-out*, regulacje dotyczące azylu, imigracji i współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz przyznaną Wielkiej Brytanii i Irlandii klauzulę *opt-in*, a Danii klauzulę *opt-out*, system Schengen oraz brak uczestnictwa Wielkiej Brytanii i Irlandii, a ograniczone uczestnictwo Danii, jak również regulacje dotyczące Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony i przyznaną Danii klauzulę *opt-out* w zakresie współpracy wojskowej⁴⁸.

WNIOSKI

Procesy globalizacyjne, które obecnie nasilają się, powodują, że podmioty prawa międzynarodowego coraz częściej podejmują współpracę ułatwiającą funkcjonowanie w społeczności międzynarodowej. Podpisując nowe czy też przystępując do już obowiązujących umów międzynarodowych, decydują o integrowaniu się w realizacji określonych celów. Potrzeba zachowania odpowiedniego marginesu suwerenności może jednak czasem wpływać dezintegrująco na współpracę między nimi. Owa dezintegracja może polegać na przykład na wyłączeniu wobec siebie zastosowania określonych postanowień danej umowy międzynarodowej.

Zmiana sposobu przyjmowania zastrzeżeń — z jednomyślnej zgody pozostałych stron umowy na brak sprzeciwu w określonym czasie — wskazuje, jaką (r)ewolucję przyniosło pojawianie się na arenie międzynarodowej coraz większej liczby aktywnych podmiotów międzynarodowych. Bardziej istotna okazała się bowiem szeroka partycypacja w umowie międzynarodowej niż zachowanie integralności jej postanowień. Wydaje się jednak, że UE pozostała w nurcie zachowania wspomnianej integralności traktatowej.

Dopuszczalna w UE możliwość modyfikacji postanowień traktatów stanowiących jej podstawy prawne polega zasadniczo na prawie zamieszczenia wynegocjowanych zmian w stosownych protokołach lub uzgodnienia w postanowieniach traktatu akcesyjnego okresów przejściowych w stosowaniu niektórych regulacji unijnych. W odróżnieniu od trwałej modyfikacji traktatowej mającej miejsce w przypadku protokołów, ta dotycząca okresów przejściowych ma ściśle ograniczony zakres czasowy. Warto wskazać, że w obu przypadkach modyfikacje wymagają akceptacji wszystkich państw-stron umowy (traktatu rewizyjnego lub

⁴⁸ R. Adler-Nissen, *Behind the scenes of differentiated integration: Circumventing national opt-outs in justice and home affairs*, „Journal of European Public Policy” 2009, nr 16, s. 63.

akcesyjnego), wyrażonej zgodnie z wymogami konstytucyjnymi zarówno państw członkowskich UE, jak i państw kandydujących do członkostwa w UE.

Instytucja okresu przejściowego w UE, podobnie jak instytucja zastrzeżenia w prawie międzynarodowym publicznym, może być rozumiana jako jednostronne oświadczenie, złożone przez państwo przy przystępowaniu do UE na podstawie stosownego traktatu akcesyjnego, mocą którego państwo to zmierza do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych regulacji prawnych UE wobec siebie. W odróżnieniu od zastrzeżenia owe wykluczenie lub modyfikacja mają jednak wyłącznie charakter tymczasowy, ściśle określony w stosownym stanowisku negocjacyjnym, a następnie traktacie akcesyjnym.