

dr Jarosław Pietras

# Reforma UE.

**Motywy zmian, paleta  
propozycji i przesłanki  
wyboru opcji.**

BRUKSELA, styczeń 2024

[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl)



CENTRUM  
STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH



## SPIS TREŚCI

---

Wstęp .....	1
Powody dla radykalnej reformy .....	4
Dotychczasowe reformy UE .....	8
Obecne propozycje reform UE zawarte w Rezolucji PE i raportach ekspertów .....	12
Propozycje Parlamentu Europejskiego obszarów reform i konkretne sugestie zmian .....	14
Przesłanki wyboru opcji reform UE .....	27
Bibliografia .....	32

## WSTĘP

Czy obecnie UE potrzebuje reformy i jeśli tak to jakiej. Czy rozszerzenie o Ukrainę, Mołdawię, Gruzję i państwa bałkańskie jest możliwe bez reform wewnątrz UE. Czy debata o reformach, w szczególności dotyczących traktatowych nie jest przypadkiem wynikiem ukrywanych obaw przed naturą zmianą integracji europejskiej po rozszerzeniu? Które z propozycji reform UE pojawiających się w dyskusji mają szansę powodzenia? Jakich wyborów powinna dokonać Polska?

Żeby odpowiedzieć na to pytania trzeba nie tylko ocenić propozycje zmian w kontekście oceny obecnych rozwiązań i kształtu UE, ale przede wszystkim należy popatrzeć na motywy i uzasadnienie proponowanych zmian i wyzwań, które stoją przed UE już obecnie lub rysują się na horyzoncie. Jest to także pytanie o to czy UE powinna podjąć się zasadniczej reformy swego funkcjonowania, włączając w to istotną zmianę Traktatów, czy też może to być osiągnięte metodą małych kroków i zmian dostosowanych do charakteru kwestii wymagających rozwiązania. Patrząc wstecz, można dostrzec, że na przestrzeni lat swego istnienia Unia Europejska przeszła ogromną ewolucję. Aby to osiągnąć wielokrotnie reformowano podstawy traktatowe i instytucjonalne jej funkcjonowania, ale też krok po kroku zmieniano *acquis communautaire* poszerzając możliwości działania UE

dzięki prawodawstwu wtórnemu. Zyskało to nazwę „pełzającej integracji” zmieniającej UE stale choć niekoniecznie w zamierzony sposób<sup>1</sup>. Bardzo ważną rolę w tym procesie odegrał Europejski Trybunał Sprawiedliwości i jego orzecznictwo interpretujące przyjęte rozwiązania legislacyjne i traktatowe.

Jednakże, wraz ze zwiększeniem kompetencji i obszarów działania kolejne reformy, w szczególności włączające zmiany Traktatów wymagają dłuższego procesu i angażują szersze kręgi polityków, specjalistów i grup społecznych. Co więcej, ponieważ materia zmian traktatowych staje się nie tylko bardziej skomplikowana, a ponadto intensywniej narusza relacje między kompetencjami narodowymi państw członkowskich i kompetencjami europejskimi to ich przyjęcie wymaga dłuższego procesu wyjaśniania i aprobaty na poziomie krajowym i wiąże się z niepewnością wyniku ich niezbędnej ratyfikacji. Z tego powodu bezpośrednio po każdej zmianie Traktatów, spadała polityczna motywacja i zainteresowanie podejmowaniem nowych inicjatyw w tym zakresie, mimo nawet istotnych powodów uzasadniających dalszą reformę UE<sup>2</sup>.

Nie inaczej było po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego w 2007 roku. Warto zwrócić uwagę, że był to okres w którym na przestrzeni

<sup>1</sup> Majone wprowadził pojęcie „ukrytej integracji” (stealth integration), aby opisać formę integracji pełzającej przedstawianej jako „fait accompli” bez krytycznej lub systematycznej oceny, w której proces staje się celem. Jest to forma integracji, w której stopniowe podejmowanie decyzji przekształca „Unię w coś bardzo podobnego do pełnoprawnego państwa federalnego”. Innymi słowy, wstępna decyzja w sprawie integracji europejskiej może mieć znacznie szersze (choć zamierzone) konsekwencje federalizacyjne. Giandomenico Majone; *Europe as the Would-be Power. The EU at Fifty*; Cambridge University Press 2009;

<sup>2</sup> Stephan Lehne; *Does the EU Need Treaty Change?* Carnegie Europe; 16/06/2022; <https://carnegieeurope.eu/2022/06/16/does-eu-need-treaty-change-pub-87330>

relatywnie niewielu lat kilkakrotnie zmienia-  
no podstawy traktatowe funkcjonowania EU  
rozpoczynając od Traktatu z Nicei zaakcep-  
towanego w grudniu 2000 roku, Traktatu  
Ateńskiego akceptującego rozszerzenie UE  
o państwa Europy Środkowej i Wschodniej  
podpisanego w Atenach w kwietniu 2003,  
Traktatu ustanawiający Konstytucję dla Eu-  
ropy podpisanego w październiku 2004  
w Rzymie, który nie został przyjęty wskutek  
negatywnych wyników referendum w dwóch  
krajach (Francji i Holandii), oraz wspomniane-  
go wcześniej Traktatu z Lizbony podpisanego  
w grudniu 2007. Apetyt na kolejne reformy  
UE wymagające zmian traktatowych osłabł  
mimo pojawiania się sytuacji kryzysowych  
(takich jak kryzys bankowo-finansowy, kry-  
zys gospodarczy w Grecji, kryzys migracyjny,  
czy wreszcie pandemia), których zażegnanie  
było zdecydowanie trudniejsze bez trakta-  
towych podstaw dla zastosowanych osta-  
tecznie rozwiązań. Niezależnie od widocznej  
wśród europejskich elit politycznych nie-  
chęci do podjęcia wysiłku na rzecz większej  
reformy UE przynajmniej takiej, która wy-  
magala by skomplikowanej ratyfikacji zmian  
traktatowych praktycznie stale toczyła się  
dyskusja o potrzebie zmian w odpowiedzi  
na pojawiające się słabości UE w sytuacjach  
kryzysowych<sup>3</sup>.

Znaczącym wydarzeniem stała się „Konfe-  
rencja ws Przyszłości Europy” (CoFoE), będą-  
ca w istocie procesem debat prowadzonych  
z udziałem licznych grup obywateli po-

święconym dyskusji nad kluczowymi prio-  
rytetami po to by zaproponować zalecenia  
dotyczące tego w jakiej Europie chcieli by  
żyć. Efektem prac Konferencji było 49 pro-  
pozycji i 326 środków których celem było  
wzmocnienie Unii Europejskiej i sposobu  
jej funkcjonowania. Cześć sił politycznych  
w Europie, w szczególności reprezentowa-  
nych w Parlamencie Europejskim<sup>4</sup>, uznała że  
tworzy to już wystarczającą dynamikę deba-  
ty prowadzącej do bardziej formalnej fazy  
debaty o przyszłości UE i niezbędnych zmian  
w Traktatach<sup>5</sup>. Jednak wbrew oczekiwaniom  
reakcje na wyniki CoFoE nie przełożyły się  
na szybkie dalsze działania i podjęcie decy-  
zji o zwołaniu Konwentu jako naturalnego  
i ważnego kroku na tej drodze.

Kwestia zmian traktatowych okazała się kwestią  
budzącą odmienne postawy i w dyskusji eu-  
ropejskiej zyskała zarówno wielu zwolenników  
jak i przeciwników. Przy nie zawsze formalnie  
i publicznie wyartykułowanej jednoznacznej  
postawie 17 krajów z różnych części Europy sy-  
gnalizowało swą niechęć do zwoływania Kon-  
wentu<sup>6</sup>, a 13 podpisało się pod nieformalnym  
dokumentem ws wyników i dalszych kroków  
po Konferencji ws. Przyszłości Europy, w którym  
odrzucają wezwanie szybkiego zajęcia się kwe-  
stią zmian traktatowych<sup>7</sup>. Tym bardziej, że jak  
ocenił Sekretariat Rady UE **95%** z proponowa-  
nych przez CoFoE propozycji i środków można  
zrealizować w obecnych ramach traktatowych  
i w jego ocenie większość z nich została już zre-  
alizowana lub jest w trakcie realizacji<sup>8</sup>.

3 Stephan Lehne; EU Reform: Does Everything Has to Change for Things to Remain the Same? Carnegie Europe; 19/06/2018; <https://carnegieeurope.eu/2018/07/19/eu-reform-does-everything-have-to-change-for-things-to-remain-same-pub-76871>

4 Maria Diaz Crego and Silvia Kotanidis, Reforming the European Union: How the European Parliament is responding to citizens' expectations; European Parliamentary Research Service PE 729.315 – March 2022; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729391/EPRS\\_BRI\(2022\)729391\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729391/EPRS_BRI(2022)729391_EN.pdf)

5 After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen. Four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening; Nicolai von Ondarza and Minna Ålander; SWP Comment No. 49; August 2022. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C49/>

6 Nicole Koenig; Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds; Policy Brief; Hertie School. Jacques Delors Center; <https://www.delorscentre.eu/en/publications/towards-qmv-in-eu-foreign-policy>

7 Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe, zob. Np. [https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non\\_paper\\_9.5.2022.pdf](https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf)

8 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

Parlament Europejski kontynuował debatę na forum Komitetu ds. Konstytucyjnych (AFCO). Jednocześnie inwazja Rosji na Ukrainę nadała całkowicie nową dynamikę w rozwoju tej debaty, w szczególności w kontekście przyspieszonej perspektywy członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej. Komitety Parlamentu Europejskiego ds. Zagranicznych (AFET) i ds. Konstytucyjnych (AFCO) przygotowały Raport o pogłębieniu integracji UE w świetle przyszłego rozszerzenia (2023/2114(INI)). Raport ten stał się podstawą rezolucji przyjętej przez Parlament Europejski w listopadzie 2023<sup>9</sup>.

Raport ten nie zyskał natychmiastowego odzewu ze strony innych instytucji europejskich i rządów państw członkowskich. Wynika to z kilku czynników wiążących się z innymi priorytetowymi kwestiami zajmującymi uwagę polityczną polityków w EU. Po pierwsze fakt, że PE przyjął tę rezolucję niewielką większością głosów wpłynął na jej polityczny odbiór. Sprawy podjętych w tej rezolucji wymagają fundamentalnych zmian w sposobie funkcjonowania UE. Aby wprowadzenie takich zmian miało szansę powodzenia powinno panować w Europie jak najszersze przekonanie i do pilności ich podjęcia, jak i oczekiwanego kształtu zmian. Parlament w tej sprawie okazał się być mocno podzielony, a to już nie rokuje łatwego dalszego ciągu dysku-

sji. Tym bardziej, że proponowane zmiany będą wymagały procesów akceptacji przez wiele instytucji i formalnej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Po drugie kontrast pomiędzy minimalną większością posłów do PE głosujących za tymi zmianami, a potrzebą ratyfikacji przez każdy kraj nie mógł być większy. PE przyjął tę rezolucję większością zwykłą, podczas gdy proponowane w rezolucji zmiany sposobu głosowania np. ws. zagranicznych mówią o przejściu do głosowania większością kwalifikowaną. Po trzecie rezolucja została przyjęta na kilka miesięcy przed nowymi wyborami do PE. Wychođenje z radykalnymi propozycjami przez odchodzący parlament, który nie będzie w tym składzie mógł odnieść się do reakcji innych instytucji, i rządów państw członkowskich zmniejsza wagę polityczną tych propozycji. Nie ma przecież zasady ciągłości w odniesieniu do podejmowanych rezolucji. Tym bardziej, że wektory zmian politycznych w poszczególnych krajach członkowskich i coraz wyraźniej dostrzegalna zmieniona narracja europejska<sup>10</sup>, wskazują, na prawdopodobne, nawet jeśli nie zasadnicze, to jednak znaczące przetasowania w układzie sił politycznych w nowo wybranym Parlamencie. Ten sam tekst rezolucji poddany pod debatę i głosowanie w przyszłym Parlamencie prawdopodobnie zyskałby nieco inny poziom aprobaty. ●

<sup>9</sup> Benjamin Fox and Eleonora Vasques The little-noticed vote to change the EU Treaties; Editor's take. Euroactive, 23/11/ 2023; <https://www.euractiv.com/section/eu-reforms/news/the-little-noticed-vote-to-change-the-eu-treaties/>

<sup>10</sup> Adriaan Schout; Deepening EU integration and the Netherlands' EU narrative, Clingendael Netherlands Institute for International Relations; March 2018; [https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-03/Paper\\_Deepening\\_EU\\_integration.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-03/Paper_Deepening_EU_integration.pdf)

## POWODY DLA RADYKALNEJ REFORMY

Jak w każdym przypadku tak i obecnie splot okoliczności, doświadczenia z poprzednich lat funkcjonowania UE, jak i nowe wydarzenia, takie jak wojna na Ukrainie, są czynnikami zachęcającymi do rozważenia reformy Unii Europejskiej. Obowiązujące ustalenia i rozwiązania ustanowione w traktacie lizbońskim z 2007 r., zdaniem wielu uczestników tych dyskusji wymagają aktualizacji<sup>11</sup>. (DUFF)

Jak zwykle, tak i tym razem czynnikiem nadającym nową dynamikę tej dyskusji jest perspektywa przyjęcia nowych członków. Związek pomiędzy rozszerzeniem, a reformą wewnętrzną, często określany terminem „zdolność absorpcyjna”, obejmuje powtarzające się wyzwania wewnętrzne, przed którymi stoi UE podczas każdego rozszerzenia<sup>12</sup>. Skala tych wyzwań wzrastała wraz z pojawieniem się większej grupy nowych członków, w szczególności charakteryzujących się niższym PKB na mieszkańca i większą populacją. To z kolei przynosi perspektywę większego obciążenia budżetu UE i funkcjonowania jej instytucji.

Każdy z czynników zachęcających do wznowienia intensywnej debaty w tym zakresie wiąże się z różną wagą dla poszczególnych propozycji zmian. Na przykład:

- Zmiany w geopolitycznym otoczeniu UE a w szczególności inwazja Rosji na Ukrainę ujawnia potrzebę rozbudowy komponentu współpracy wojskowej w polityce i instytucjach europejskich. Zmienność w polityce USA wobec Europy wymaga reakcji w postaci usamodzielnienia od niepewności co do możliwości polegania na ścisłej współpracy z Amerykanami. Napięcia w relacjach gospodarczych z Chinami, a przede wszystkim konieczność strategicznej autonomii, wymaga zwiększenia zdolności UE do monitorowania handlu i inwestycji i wspierania przedsięwzięć zwiększających niezależność dostaw od politycznie niepewnych partnerów.
- Przewycięzenie możliwości blokowania działań UE w sprawach polityki zewnętrznej, tak wyraźnie ujawniające się przy dyskusjach w sprawie sankcji wobec Rosji w związku z jej agresją na Ukrainę nadaje nowy impuls do dyskusji o zdolności UE do działania w skali międzynarodowej.
- Postulat wzmocnienia stanu przestrzegania praworządności przez poszczególne państwa członkowskie wywołany sytuacją w niektórych krajach członkowskich, w tym w Polsce i na Węgrzech stawia pytania o możliwości oddziaływania

<sup>11</sup> Andrew Duff, *Towards common accord? The European Union contemplates treaty change*; EPC; Discussion Paper 13/11/2023 [https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Treaty\\_change\\_Andrew\\_Duff.pdf](https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Treaty_change_Andrew_Duff.pdf)

<sup>12</sup> Stefan Lehne; *A Reluctant Magnet: Navigating the EU's Absorption Capacity*; Carnegie Europe; September 21, 2023; <https://carnegieeurope.eu/2023/09/21/reliant-magnet-navigating-eu-s-absorption-capacity-pub-90601>

na wewnętrzną sytuację w tym zakresie i skuteczność instrumentów wywierania nacisku na rządy państw członkowskich w takiej sytuacji.,

- Perspektywa rozszerzenia o przynajmniej kilka nowych krajów, powoduje przywołanie stale stawianych przy takiej okazji pytań o sprawność działania UE, skuteczność zasad podejmowania decyzji w poszerzonej EU (ta kwestia pojawiała się konsekwentnie przy każdym powiększeniu liczby członków poczynając od pierwotnego składu członkowskiego zaledwie 6 krajów)<sup>13</sup>. W praktycznie w każdym przypadku zanim dochodzi do rozszerzenia, podejmowane są inicjatywy dotyczące „pogłębienia” to jest przyjęcia nowych reguł i organizacji procesu integracji tak, aby przystępujące państwa negocjując swoje członkostwo miały jasność co do przyszłego kształtu projektu integracji<sup>14</sup>. Obejmuje to propozycje ustalenia relacji siły oddziaływania poszczególnych członków w nowym układzie i mechanizmy zabezpieczające ten proces (ale też i interesy poszczególnych krajów) przed zbyt daleko idącą erozją siły państw uważających się za główną siłę napędową procesu integracji.
- Ułatwienie i wzmocnienie procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do kwestii trudnych i konfliktowych, zawsze wzbudza rozważania o obszarach, gdzie takie decyzje powinny być przyjmowane przy pominięciu oporu i obaw niewielkiej mniejszości przy zachowaniu większej ostrożności,
- Uregulowanie i zmiana relacji instytucjonalnych jest stałym elementem wszystkich dotychczasowych dyskusji o reformach UE. Czasami można mieć wrażenie, że jest to najistotniejszy wątek reformy i że wzmocnienie niektórych instytucji europejskich jest głównym motywem podjęcia tej debaty. Wynika to z faktu, że w gronie najbardziej zainteresowanych procesem integracji europejskiej jest to kwestia znacząca dla efektywności funkcjonowania całej UE. Stąd pojawia się wrażenie, że w „brukselskim bąblu” dyskusja o reformie UE dotyczy kwestii zasadniczych nie dla całej UE, lecz spraw leżących w obszarze widzenia w środku tego „bąbla”. Niewątpliwie zmiany instytucjonalne mają zasadnicze znaczenie dla sposobu w jaki funkcjonuje UE, dla tempa dochodzenia do kompromisu, dla relacji wpływu na ten proces ze strony państw członkowskich czy z poziomu europejskiego. Ma to oczywisty związek z ideami konstytuującymi wizję przyszłości projektu jakim jest integracja europejska. Nie można jednak nie dostrzegać też bardziej przyziemnego aspektu, jakim jest argumentacja, niekiedy starannie ukryta, uzasadniająca dążenie do uzyskania nowych kompetencji, prerogatyw i środków dla poszczególnych instytucji europejskich i ich rangi w relacjach z innymi.

<sup>13</sup> Andreas Eisl; France's questionable arguments against European Union enlargement; Notre Europe. Jacques Delors Institute; 12/12/2019; <https://institutdelors.eu/en/publications/frances-questionable-arguments-against-eu-enlargement-2/>

<sup>14</sup> André Sapir Ukraine and the EU: Enlargement at a New Crossroads; *Intereconomics*, 2022, 57(4), 213-217; FORUM; DOI: 10.1007/s10272-022-1065-2

- zwiększenie efektywności działania UE tj. umożliwienie robienia lepiej i więcej przy mniejszych zasobach jest częstym komponentem dyskusji. Z jednej strony jest pełna świadomość, że zwiększanie kompetencji unijnych i inicjowanie nowych programów wymaga zwiększenia funduszy niezbędnych dla ich realizacji. Z drugiej strony dyskusja na temat zasobów to zawsze konieczność ustalenia, kto będzie wpłacał i w jakiej wysokości do wspólnego budżetu, oraz kto i z jakich źródeł unijnych będzie uzyskiwał dodatkowe zasoby. Kwestia czy dany kraj będzie płatnikiem netto czy beneficjentem netto (i w jakim stopniu) zawsze była jednym z najbardziej kluczowych czynników determinujących jego postawę na szczeblu europejskim.
- Postulaty radykalnego zwiększenia zasobów będących do dyspozycji UE i uniezależnienie wpływów do budżetu UE od obiektywności narodowych jest stałym elementem dyskusji o reformach EU. Od dłuższego czasu maksymalny uzgodniony pułap środków w dyspozycji UE oscyluje wokół 1% PKB wszystkich państw członkowskich łącznie, przy czym faktycznie wydatkowane środki z poziomu europejskiego nie sięgają nawet tego poziomu. Coraz obszerniejsze *acquis communautaire*, coraz większe związane z nowo przyjmowaną legislacją kompetencje i programy wymagają zapewnienia odpowiednich możliwości implementacyjnych. To nie jest możliwe bez zwiększenia wpłat ze strony państw członkowskich, które (w szczególności płatnicy netto) aktywnie się temu sprzeciwiają. Stąd stałe propozycje, aby budżet UE nie był oparty na wpłatach państw członkowskich, lecz na instrumentach bezpośredniego pozyskiwania środków (prawdziwe środki własne, jak np. wpływy celne, czy opłaty od naruszeń prawa konkurencji). Ostatnio dyskusja wyraźnie odżyła ze względu na decyzje odnośnie do instrumentu na rzecz Odbudowy i zwiększenia odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF) i zaciągnięciu przez UE wspólnego długu. Nawet jeśli w innych aspektach dyskusja nie przyniesie konkretnych rozwiązań, to i tak pozostaje pytanie przy użyciu jakich źródeł ten dług zostanie spłacony.
- zwiększenie możliwości działania UE w obszarze niektórych polityk wspólnotowych lub objęcia bardziej rozbudowanymi instrumentami takich polityk zawsze prowadzi do pytania o repartycję kompetencji i sposób podejmowania decyzji. Przy obecnym skomplikowaniu materii objętej *acquis communautaire*, zwiększonym zakresie oddziaływania instytucji UE, niezwykle szybkim tempem pojawiania się sytuacji kryzysowych i konieczności równie szybkiej europejskiej reakcji na wydarzenia (bo może się okazać, że państwa członkowskie same wcześniej zareagują w sposób nieskoordynowany, sprzeczny z krokami podjętymi przez innych i de facto mniej skutecznych) pytanie o zdolność do szybkiej i skutecznej reakcji na poziomie europejskim jest jak najbardziej zasadne.



Powyższe motywy reformy UE można pogrupować według następujących przewodnich idei. Po pierwsze chodzi o zwiększenie efektywności działania EU, po drugie sprostanie wyzwaniom, które właśnie przyniosła sytuacja międzynarodowa i zdolność UE do reakcji na te wyzwania, po trzecie zmniejszenie deficytu demokracji i w końcu pogłębienie integracji by lepiej sprostać oczekiwaniom społeczeństw UE.

Ten ostatni powód ma obecnie szczególne znaczenie. Nie chodzi bowiem wy-

łącznie o postrzeganie Unii Europejskiej i jej zdolności do skutecznego działania w interesie państw członkowskich i ich obywateli. Perspektywa rozszerzenia o duży i biedny kraj jakim jest Ukraina i szereg innych mniejszych o zbliżonym poziomie rozwoju budzi szereg obaw wśród społeczeństw obecnych państw członkowskich. Potrzebne są argumenty w debacie politycznej, że obecne słabości UE nie zostaną pogłębione przez rozszerzenie i obecność w UE kolejnych członków<sup>15</sup>.



<sup>15</sup> Charles Grant; EU Enlargement is not a forgone conclusion, Center for European Reform, Financial Times 14/12/2023; <https://www.ft.com/content/0cf64d76-6513-4b20-9401-3bef3d663c17>

## DOTYCHCZASOWE REFORMY UE

Unia Europejska na przestrzeni swego rozwoju była w stanie zaproponować i wdrożyć nawet bardzo trudne reformy jak na przykład wiążące się z zastąpieniem walut narodowych przez Euro. Jednakże po nieudanych referendum w sprawie Traktatu konstytucyjnego i przyjęciu Traktatu Lizbońskiego wydawało, że w przynajmniej w najbliższej przyszłości reformy UE nie będą mogły polegać na inicjowaniu dalszych zmian traktatów. Zresztą część argumentacji dotyczącej konieczności przyjęcia Traktatu Lizbońskiego wiązała się z oceną, że wprowadza on trwałe mechanizmy (future proof), które są na tyle uniwersalne, elastyczne i pojemne, że ich zmiana przez długi okres nie będzie potrzebna. Od momentu przyjęcia Traktatu Lizbońskiego UE rozszerzyła się o jeden kraj tj. Chorwację i nie wymagało to większych traktatowych dostosowań, poza ujętymi w ograniczonym do praktycznych konsekwencji chorwackiego Traktatu o Rozszerzeniu. Również obecnie można spotkać opinię, że zmiana traktatu jest niepotrzebna niezależnie od planów kolejnego rozszerzenia. Inni natomiast wskazują, że zawartych w Traktacie Lizbońskim elastyczności i innych rozwiązań nie daje się w pełni użyć. Na przykład kwestia ograniczenia liczby komisarzy mimo dość precyzyjnych zapisów rozwiązań nie została wprowadzona

w życie. UE mając Traktat Lizboński jako podstawę objawia niezdolność do pełnego wykorzystania jego potencjału, unikając krytycznych decyzji w sprawie unii fiskalnej, wykazując słabość w utrzymaniu praworządności w sytuacji jej ewidentnego łamania i często dokonywała chaotycznych wyborów w polityce zagranicznej. Jednak na tej podstawie wyciągana są zgoła odmienne wnioski. Można interpretować, że skoro niektóre z rozwiązań nie są wykorzystywane i brak jest możliwości do podjęcia kroków już obecnie, to może to oznaczać, iż nie ma zgody wśród państw członkowskich aby takie kroki podjąć. Zatem wprowadzenie dalej idących rozwiązań na poziomie traktatowym przez te same państwa nie jest możliwe, ponieważ nie wykorzystują tego co już obecnie można zrobić. Z drugiej strony pojawiają się argumenty, że bez wzmocnienia instrumentów unijnych nie jest możliwe bardziej zdecydowane działanie i zatem dopiero po zmianach podstaw traktatowych, można będzie oczekiwać skuteczniejszego działania. Spór w tej sprawie prowadzi do inercji na poziomie Unii Europejskiej, a być może dodatkowe okoliczności jak perspektywa przystąpienia Ukrainy i innych krajów z Europy Wschodniej i rejonu Bałkanów może być czynnikiem prowadzącym do zgody na postęp w reformowaniu UE.

Proces uzgadniania propozycji zmian jest zawsze długotrwały i często dokonywany wśród elit mających generalnie pozytywny stosunek do EU. Szerokie grupy społeczne są zaangażowane dopiero w trakcie przygotowań do ratyfikacji i to w największym stopniu do referendum, jeśli w danym kraju referendum jest konieczne. Brak zrozumienia co wnosi poddany pod ratyfikację tekst może poskutkować negatywnym odbiorem społecznym. Odrzucenie Traktatu Konstytucyjnego we Francji i Holandii było tego bolesnym przejawem. Również Traktat Lizboński nie miał łatwej ratyfikacji. Mimo, że zmieniono terminy i zrezygnowano z ewidentnych cech konstytucyjnych Traktat Lizboński zachował wiele elementów uprzednio uzgodnionych na potrzeby Traktatu Konstytucyjnego. Zgodnie z wynegocjowanym w Brukseli mandatem dla Konferencji Międzyrządowej Traktat Lizboński nie uchylił istniejących traktatów, ale wprowadził odpowiednie zmiany. Większość postanowień Części I TWE została włączona do Traktatu o Unii Europejskiej, natomiast Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską będzie zawierał szczegółowe zasady polityk Unii (Część III TWE). Zgodnie z postanowieniami traktatu konstytucyjnego Unia Europejska uzyskała osobowość prawną; zniesiono Wspólnotę Europejską, której następcą prawnym została Unia. W konsekwencji nazwę TEC zmieniono na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zniesiono system filarowy, zachowano jednak pewne różnice w stosunku do dotychczasowego drugiego i trzeciego filaru. Rozszerzono kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bez-

pieczeństwa, choć Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w tym obszarze. Traktat doprowadził do podziału kompetencji na trzy obszary: zastrzeżone wyłącznie dla Unii (unia celna, reguły konkurencji, polityka pieniężna w strefie euro, ochrona żywych zasobów morza, wspólna polityka handlowa, umowy międzynarodowe zawarte przez Unię), obszary wspólne, w których prawo Unii w dalszym ciągu ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, ale obszary nieuregulowane przez prawo Unii oraz obszary, z których Unia się wycofała, np. wycofując dyrektywy, pozostają pod kontrolą prawa krajowego, oraz obszary, w których wyłączna władza należy do państwa członkowskiego. Do traktatu dodano liczne wyłączenia i specyfikacje kompetencji we wspólnych obszarach polityki, w tym w Kartie Praw Podstawowych. Usunięto wszelkie zapisy sugerujące państwowość Unii Europejskiej, takie jak określenie „konstytucja” czy artykuły dotyczące symboli unijnych (flaga, hymn, motto). Przy nazewnictwie aktów prawnych (rozporządzenie, dyrektywa) nie wprowadzono proponowanych nowych (ustawa, ustawa ramowa).

Traktat zniósł rotacyjne, półroczne przewodnictwo Rady Europejskiej przez głowy państw i rządów krajów UE, ustanawiając stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej wybranego na 2,5-letnią kadencję. Wzmocniono rolę Parlamentu Europejskiego, nadając mu nowe uprawnienia w legislacji UE, budżecie i umowach międzynarodowych. Parlamente narodowe zyskały większy udział w pracach UE, szczególnie dzięki nowemu mechani-

zmowi zapewniającemu, że UE będzie działać tylko wtedy, gdy możliwe będzie osiągnięcie lepszych wyników na poziomie Unii (zasada pomocniczości). Po raz pierwszy obywatele zyskali prawo do (pośredniej) inicjatywy w sprawie przyjęcia nowego prawa UE. Traktat stanowi, że jeśli milionowi obywatele z znacznej liczby państw członkowskich uda się zebrać podpisy, mogą oni zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedstawienie propozycji legislacyjnych w konkretnej kwestii.

Obecnie każdy kraj ma w Komisji Europejskiej jednego komisarza. Traktat Lizboński przewiduje, że począwszy od 2014 r. (kiedy liczba państw członkowskich osiągnie 28) w Komisji powinni zasiadać przedstawiciele dwóch trzecich państw członkowskich Unii, a sprawiedliwa reprezentacja zapewniona będzie w systemie rotacyjnym.

Sumując, choć Traktat Konstytucyjny nie został przyjęty, to jednak wiele z zawartych w nim propozycji zostało ostatecznie uwzględnionych w Traktacie Lizbońskim. Niewątpliwie w największym stopniu usunięto wszelkie elementy wiążące się z pierwotnym celem nadania zmianom traktatowym cech sugerujących przyjęcie Konstytucji dla Europy. Od tego okresu zmieniła się istotnie scena polityczna w Europie i wiele wydarzeń i sytuacji kryzysowych zmieniło postrzeganie integracji europejskiej, nie zawsze sprzyjających głębszej integracji. Co więcej okazało się, że właśnie wprowadzane nowe podstawy traktatowe okazały się mało adekwatne w zderzeniu z problemami z jakimi przyszło borykać się UE.

Kryzys finansowy i konieczność pogłębienia unii gospodarczo walutowej, stworzenia unii bankowej itp. nie były rozstrzygane podczas prac nad Traktatem Lizbońskim. Rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia Grecji też nie znajdowało dobrych, nowych podstaw w świeżo przyjętym Traktacie. Kryzys migracyjny również nie był przewidywany i nie miał dobrego odniesienia w Traktacie Lizbońskim i próby jego rozwiązywania wymagały poszukiwania nowych sposobów. Pandemia ujawniła z kolei, że w warunkach kryzysowych, państwa członkowskie są w stanie celem zmniejszenia zagrożenia dla wyłącznie własnych obywateli wprowadzić rozwiązania zaprzeczające dotychczasowe osiągnięcia jednolitego rynku. Jednocześnie pandemia sprzyjała stworzeniu nowych mechanizmów współpracy np. w sprawie wspólnego zakupu szczepionek. Zapobieżenie możliwej recesji z powodu restrykcji pandemicznych poskutkowało przyjęciem zupełnie nowych rozwiązań celem zaciągnięcia wspólnego długu by sfinansować wydatki Funduszu Odbudowy i Rozwoju (RRF). Agresja Rosji na Ukrainę podobnie stała się podstawą do współpracy w obszarach co do których Traktat Lizboński nie wprowadzał istotnych podstaw. Zmiana nastawienia do kwestii współpracy w kwestiach obronnych była zatem bezpośrednią reakcją na wydarzenia na Ukrainie. Kryzys energetyczny wynikający z ograniczenia dostaw gazu i ropy z Rosji, również zachęcił państwa członkowskie do rozważenia głębszej współpracy, choć podczas negocjowania Traktatu Lizbońskiego, zdecydowana

większość państw członkowskich oponowała wprowadzeniu proponowanej przez Polskę solidarności energetycznej.

W tym okresie miał również miejsce Brexit, stawiający pytanie czy w każdej sytuacji członkostwo w UE jest postrzegane jako korzystne, lub przynajmniej pożądane. W tym kontekście należy również dostrzec narastanie znaczenia eurosceptyków i ich wpływu na politykę w wielu krajach, oraz mające równie duże znaczenie przejawy odchodzenia od zasad państwa prawa i ewidentnego ignorowania prawa UE włączając w to kontestowanie bezstronności i kompetencji instytucji europejskich, w tym nawet Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Można na tej podstawie wyciągnąć wniosek, że lepiej sformułowane zapisy traktatowe

pozwołybyby skuteczniej zadziałać Unii Europejskiej i jej instytucjom i lepiej zareagować na nieprzewidywane sytuacje kryzysowe. Ale z drugiej strony właśnie dlatego, że te kryzysy nie były przewidywane, nie można było uzyskać zgody na wprowadzenie do traktatów rozwiązań, potencjalnie przydatnych w takich okolicznościach. Osobnej refleksji wymagają coraz częściej widoczne przejawy niewdrażania w krajach członkowskich niektórych przepisów unijnych, nawet mających rangę traktatową. Nie jest to, jak często było wcześniej, wynikiem inercji administracyjnej. Można dostrzec narastające incydenty swoistej intencjonalnej niesubordynacji, lub przynajmniej lekceważenia rozwiązań przyjętych na forum UE. Świadczy to o słabości procesu egzekwowania europejskiego prawa i obniżenia rangi zasad lojalnej współpracy. ●

## OBECNE PROPOZYCJE REFORM UE ZAWARTE W REZOLUCJI PE I RAPORTACH EKSPERTÓW

W ostatnim okresie pojawiło się szereg raportów pokazujących potrzebne i zdaniem autorów możliwe do podjęcia reformy UE<sup>16</sup>. Bezpośrednim powodem dla wysypu opracowań jest perspektywa przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej. Również samo zwołanie i przebieg Konferencji ws. Przyszłości Europy zintensyfikował debatę w tej sprawie. Niewątpliwie najbardziej znanym i dyskutowanym raportem jest opracowanie przygotowane przez grupę 12 ekspertów działającą pod auspicjami rządów Francji i Niemiec, ale nie będącym formalnym rządowym dokumentem. Raport ten jest jednak szeroko prezentowany i stanowi podstawę dla wielu eksperckich dyskusji. Zawarte w nim sugestie można odnaleźć w wielu innych opracowaniach, a także widać ich wpływ w dyskusji politycznej w Parlamencie Europejskim. Innym ciekawym opracowaniem jest raport „Gotowi na 35” przygotowany przez szwedzki instytut SIEPS, którego głównym punktem odniesienia są zmiany, które w przekonaniu autorów tego raportu są niezbędne by Unia Europejska mogła rozszerzyć się nawet do 35 krajów. Praktycznie w każdym kraju można znaleźć

węższe czy szersze analizy dotyczące przyszłości UE i ewentualnych dalszych reform, ale nie są to jeszcze opracowania których wnioski znajdują potwierdzenie w publicznie prezentowanych opiniach rządowych.

Choć każdy kraj członkowski podjął wewnętrzne analizy to jednak na forum Rady w Brukseli jest relatywnie niewiele dyskusji w tej sprawie, jeśli nie liczyć zaprezentowanego w sesji nieformalnej raportu grupy francusko-niemieckiej. Wśród państw członkowskich opinie co do treści i harmonogramu jakiegokolwiek potencjalnej reformy są wysoce podzielone<sup>17</sup>. Z tego też powodu podczas grudniowej Rady Europejskiej nie odpowiedziano pogłębioną debatą na formalne żądanie zajęcia się tą sprawą zgłoszone przez Parlament Europejski. W obliczu zbliżających się wyborów powszechnych do Parlamentu w czerwcu następnego roku można dostrzec intensyfikację dyskusji w tej sprawie, choć niekoniecznie oznacza to większą determinację by przejść do fazy dyskusji bardziej szczegółowej i wiodącej do bardziej konkretnych konkluzji.

<sup>16</sup> Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform; Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century Paris-Berlin – 18 September 2023; <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>  
Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union; Göran von Sydow & Valentin Kreilinger (eds); Sieps 2023:2op; Stockholm, September 2023; [https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023\\_2op-eng-webb.pdf](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023_2op-eng-webb.pdf)  
Enlargement: Creating opportunity for a stronger EU; Discussion Report July 2023; Vilnius University; Institute for International Relations and Political Science; [https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform\\_0711.pdf](https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf)  
Andrew Duff; Towards common accord? The European Union contemplates treaty change; European Policy Centre; Discussion Paper; European Politics and Institutions Programme; 31 October 2023; [https://epc.eu/content/PDF/2023/Treaty\\_change\\_Andrew\\_Duff.pdf](https://epc.eu/content/PDF/2023/Treaty_change_Andrew_Duff.pdf)  
Dimitris Triantafyllou; Revision of the Treaties: is Europe ready for a qualitative leap forward?; Fondation Robert Schuman, Schuman Paper n°725 07th November 2023; <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qs-725-en.pdf>  
Andrew Duff; Five Surgical Strikes on the Treaties of the European Union; EPC European Papers; Vol. 8, 2023, No. ; <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/five-surgical-strikes-on-treaties-of-european-union>

<sup>17</sup> Na przykład Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia, and Szwecja zareagowały negatywnie na propozycje rewizji traktatu i zwołania w tym celu konwentu. [https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non\\_paper\\_9.5.2022.pdf](https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf)  
Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

Natomiast Parlament Europejski prowadził od dłuższego czasu intensywne, których efektem była przegłosowana pod koniec 2023 roku rezolucja<sup>18</sup>. Podobnie Komisja Europejska rozpoczęła prace dotyczące przyszłości EU. Komisja, początkowo mniej aktywna w kwestiach zmian traktatowych, przyjęła obecnie bardziej zdecydowane stanowisko, być może pod wpływem perspektywy kandydatury Ursuli von der Leyen na drugą kadencję na stanowisku przewodniczącej Komisji. W swoim przemówieniu o stanie Unii wygłoszonym 13 września von der Leyen ogłosiła serię „przeглядów polityki

przed rozszerzeniem”, aby ocenić niezbędne dostosowania dla większej Unii. Von der Leyen podkreśliła potrzebę ponownego przemyślenia funkcjonowania instytucji, w tym Parlamentu i Komisji, a także omówienia kwestii budżetowych i wiarygodnych zobowiązań w zakresie bezpieczeństwa w zmieniającym się krajobrazie globalnym. Badanie Komisji, którego ukończenie zaplanowano na pierwszą połowę 2024 r., ma na celu dostarczenie informacji do debat toczących się podczas wyborów europejskich. Von der Leyen stwierdziła, że Komisja jest gotowa aktywnie zaangażować się w konwent. ●

<sup>18</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)) Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów; P9\_TA(2023)0427; PE 2019-2024

# PROPOZYCJE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO OBSZARÓW REFORM I KONKRETNE SUGESTIE ZMIAN

Komisja Spraw Konstytucyjnych (AFCO), pod przewodnictwem Guya Verhofstadta, przy wsparciu różnych grup politycznych, przygotowała pod koniec 2023 roku kompleksowy raport na temat rewizji traktatu. Parlament Europejski przegłosował rezolucję zawierającą propozycje reformy UE i zaproponował zwołanie konwentu celem omówienia propozycji przedstawionych w tej rezolucji<sup>19</sup>. PE przede wszystkim zaapelował o dokładne przejrzenie obszarów, w których można by zwiększyć skuteczność Unii w ramach jej dotychczasowych struktur. Jednocześnie Parlament zaproponował, aby tam gdzie istniejące rozwiązania uniemożliwiają usprawnienie działania UE, aby podjąć się wysiłku zmiany traktatów. W swojej argumentacji PE posiłkuje się wynikami konferencji dotyczącej przyszłości Europy i głosami obywateli wyrażonymi podczas prac tej konferencji.

W swojej rezolucji Parlament Europejski bazując na większości wyżej wymienionych przesłanek zainicjowania reformy UE formułuje dość szeroki zakres zmian. Ten raport posłów Parlamentu Europejskiego zawiera propozycje, które rozwinęłyby UE nieco wyraźniej w kierunku systemu federalnego z nieco wzmocnionymi europejskimi instytucjami i poszerzonymi źródłami legitymacji ich działania i ich decyzji.

Wymienione w tej rezolucji propozycje zmian są dobrym punktem odniesienia dla analizy potencjalnego zakresu przyszłej reformy UE, prezentowanej przez różne ośrodki w Europie.

W swojej rezolucji Parlament Europejski koncentruje się na reformach instytucjonalnych, ale także mechanizmów funkcjonowania, obszarów podlegających kompetencji UE, zakresu głosowania większościowego czy skali środków wykorzystywanych na poziomie unijnym. Podkreśla znaczenie zreformowania procesu decyzyjnego, aby lepiej odzwierciedlał system dwuizbowy poprzez wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego. Proponowane reformy obejmują zwiększenie zdolności Unii do działania poprzez znaczne rozszerzenie obszarów, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną oraz w drodze zwykłych procedur legislacyjnych. Kolejne sugestie dotyczą przyznania Parlamentowi Europejskiemu prawa do inicjatywy ustawodawczej, w szczególności w zakresie wprowadzania, zmiany lub uchylania prawa Unii, oraz przypisania mu roli współprawodawcy w przyjmowaniu wieloletnich ram finansowych. Parlament wzywa do odwrócenia ról Rady i Parlamentu w zakresie powoływania i zatwierdzania przewodniczącego Komisji,

<sup>19</sup> Andrew Duff; Raising the stakes on constitutional reform: The European Parliament triggers treaty change; European Policy Center, European Politics and Institutions Programme; Discussion Paper; 6/03/2023 <https://www.epc.eu/en/Publications/Raising-the-stakes-on-constitutional-reform-The-European-Parliament-t-4ee350>



aby wybrana osoba na przewodniczącego Komisji odzwierciedlała wyniki wyborów europejskich.

Ponadto posłowie w tej rezolucji posuwają się dalej i zalecają umożliwienie przewodniczącemu Komisji wyboru członków na podstawie preferencji politycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu równowagi geograficznej i demograficznej.

PE proponuje również zmianę, która nie jest bynajmniej zmianą semantyczną, nazwy Komisji Europejskiej na Europejski Organ Wykonawczy. Podtrzymuje wprowadzony w Traktacie Lizbońskim ograniczenie składu Komisji (Organu Wykonawczego) do maksymalnie 15 członków wybieranych spośród obywateli państw członkowskich w systemie absolutnej rotacji, wraz z zastępcami Komisarzy z państw członkowskich niemającymi reprezentacji w kolegium.

W tekście rezolucji zaproponowano, aby Rada Unii Europejskiej publikowała swoje stanowiska stanowiące część zwykłego procesu legislacyjnego oraz organizowała debaty publiczne na temat tych stanowisk. Sugeruje utworzenie podstawy prawnej upoważniającej współprawodawców do zwiększania przejrzystości w procesie decyzyjnym.

Dokument przyjęty przez PE wzywa do zwołania konwencji, która byłaby następnym w procesie reformy UE i wzywa do pełnego omówienia w pracach konwencji propozycji przedstawionych w rezolucji PE. Ponadto

proponuje aby dokonać bardziej klarownego podziału problematyki podejmowanej przez TUE i TFUE, gdyż w ten sposób można by ułatwić zmiany podstaw traktatowych Unii.

Proponuje dalej aby przeanalizować poszczególne obszary polityki Unii Europejskiej, pod kątem rozważenia, w których z nich można zwiększyć skuteczność działania UE.

Inne propozycje obejmują uczynienie składu Parlamentu Europejskiego kompetencją samego Parlamentu, wymagającą jedynie zgody Rady. Zaleca się wzmocnienie roli partnerów społecznych w przygotowywaniu inicjatyw w obszarach polityki społecznej, zatrudnienia i gospodarczej. Wreszcie w tekście wzywa się do wzmocnienia instrumentów udziału obywateli w procesie decyzyjnym Unii w ramach demokracji przedstawicielskiej.

Dokonanie reform instytucjonalnych i procesu decyzyjnego w UE jest osią przewodnią wielu raportów odnoszących się do przyszłości UE. Instytucje i proces decyzyjny definiują w zasadniczym stopniu charakter UE. Głównym uzasadnieniem jest przekonanie, że aby sprawnie zarządzać powiększoną Unią, trzeba usprawnić sposób podejmowania decyzji poprzez m.in. zastąpienie zasady jednomyślności w głosowaniach kwalifikowaną większością głosów (QMV). To unie możliwiłoby pojedynczym państwom blokowanie decyzji całej UE.

Parlament Europejski podkreśla istotę reformy procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej

w celu bardziej precyzyjnego odzwierciedlenia systemu dwuizbowego poprzez wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego. PE postuluje zwiększenie zdolności Unii do działania, obejmujące znaczne rozszerzenie obszarów, na których decyzje dotyczące działań podejmowane są większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

U podstaw swojej misji Parlament opowiada się za jak najszerzym rozszerzeniem zwykłej procedury ustawodawczej poprzez włączenie głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w Radzie wraz ze współdecyzją z Parlamentem. Jest to zgodne z głównym wnioskiem niedawnej Konferencji w sprawie przyszłości Europy, która zakłada udział obywateli.

Zaproponowane przez Parlament działania miałyby znaczący wpływ na zakres i głębokość integracji europejskiej. Zastosowanie większości kwalifikowanej do obszarów wcześniej spornych, w tym podatków bezpośrednich i pośrednich, mogłoby ułatwiać realizację unii fiskalnej, kluczowej dla przyszłości strefy euro. Ponadto wpływ mógłby mieć sposób przyjmowania decyzji w sprawie wytycznych polityki gospodarczej i procedury nadmiernego deficytu jeśli podlegałyby zwykłej procedurze ustawodawczej.

Parlament Europejski apeluje o przyznanie sobie prawa inicjatywy ustawodawczej, zwłaszcza w kontekście wprowadzania, modyfikowania lub uchylania przepisów prawa Unii. Dodatkowo postuluje nadanie Parla-

mentowi roli współprawodawcy w procesie przyjmowania wieloletnich ram finansowych. PE wzywa do zmiany ról Rady i Parlamentu w procesie mianowania i zatwierdzania przewodniczącego Komisji, aby bardziej precyzyjnie odzwierciedlić wyniki wyborów europejskich. Proponuje również, aby przewodniczący Komisji miał możliwość wyboru członków na podstawie preferencji politycznych, zachowując równowagę geograficzną i demograficzną. PE sugeruje zmianę nazwy Komisji Europejskiej na Europejski Organ Wykonawczy. Propozycja zmiany nazw ujawnia intencje odnośnie kierunku zmian i przyszłej roli głównych instytucji europejskich i chęci wyraźniejszego rozróżnienia ich znaczenia jako władzy wykonawczej, od władzy ustawodawczej i sądowniczej na podobieństwo relacji pomiędzy głównymi organami władzy w każdym kraju członkowskim.

Parlament Europejski proponuje, aby skład Organu Wykonawczego (czyli obecnej Komisji) liczył nie więcej niż 15 członków, pochodzących spośród obywateli państw członkowskich w systemie bezwzględnie równej rotacji. Dodatkowo proponuje powołanie podsekretarzy spośród obywateli państw członkowskich, które nie mają przedstawiciela w kolegium. PE sugeruje zwiększenie przejrzystości Rady Unii Europejskiej poprzez publikację jej stanowisk będących częścią zwykłego procesu legislacyjnego oraz zorganizowanie publicznej debaty nad tymi stanowiskami. Proponuje również stworzenie podstawy prawnej umożliwiającej współprawodawcom zwiększenie przejrzystości i integralności ich procesu decyzyjnego.

Celem Parlamentu Europejskiego jest wzmocnienie roli Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako federalnego sądu najwyższego. To akurat może to spotkać się z reakcją ze strony krajowych sądów konstytucyjnych i aktywizację głosów kwestionujących podstawową koncepcję pierwszeństwa prawa UE. Francusko-niemiecka grupa w swoim raporcie sugeruje sformalizowanie konsultacji między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami krajowymi, choć to może nie przynieść znaczącej zmiany w stosunku do istniejących nieformalnych ustaleń. Parlament Europejski postuluje wzmocnienie roli partnerów społecznych w przygotowywaniu wszelkich inicjatyw w obszarach polityki społecznej, polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej. Wzywa również do wzmocnienia instrumentów uczestnictwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym Unii, zgodnie z zasadami demokracji przedstawicielskiej.

Choć stanowisko Ursuli von der Leyen w sprawie wielkości Komisji pozostaje nieznane, jej poprzednik Jean-Claude Juncker skłaniał się ku przekonaniu, że kolegium będzie działać skuteczniej przy mniejszej liczbie członków niż liczba państw członkowskich. Traktat lizboński przewiduje kolegium składające się z 2/3 ogólnej liczby państw. Parlament opowiada się obecnie za utworzeniem mniejszego kolegium, powołując się zarówno na względy oszczędnościowe, jak i efektywności działania. Raport grupy 12 również zawiera pomysł zmniejszenia liczebności Komisji. Jednakże autorzy tego raportu przedstawili złożoną propozycję obejmującą dwie klasy

komisarzy, z podziałem na komisarzy posiadających i nieposiadających prawo głosu.

Parlament Europejski mimo nieukrywanej frustracji nie proponuje bardziej znaczących kroków dotyczących reformy Rady. Z kolei francusko-niemieccy eksperci otwarcie krytykują zmienną jakość sześciomiesięcznych rotacyjnych prezydencji i wynikający z niej brak ciągłości i spójności w sprawach politycznych i legislacyjnych Unii. Sugerują rozszerzenie obecnego eksperymentu „trio prezydencji” na kwintety pod przewodnictwem większego państwa członkowskiego i rozciągnięte na dwa i pół roku. Zaprezentowano alternatywną, bardziej radykalną propozycję, opowiadającą się za całkowitym zniesieniem systemu rotacyjnego i nałożeniem bardziej bezpośredniej odpowiedzialności na Radę Europejską na szczeblu szefów państw i rządów za rezultaty prac organu jakim jest Rada Ministrów.

Parlament Europejski, niczym parlamenty na całym świecie, stoi przed wyzwaniem związanym z regułami stosowanego systemu wyborczego. W UE można dostrzec problemy z ustanowieniem sprawiedliwego, trwałego i przejrzystego systemu podziału mandatów między państwami członkowskimi. Parlament wyraził nieśmiało poparcie dla wprowadzenia paneuropejskiego okręgu wyborczego z posłami do Parlamentu Europejskiego wybieranymi z ponadnarodowych list partyjnych, Parlament nie nalegał jeszcze na jego wdrożenie w prawie pierwotnym. Proponuje także wyeliminowanie roli parlamentów narodowych w zatwierdzaniu

zmian w europejskim systemie wyborczym. Parlament opowiada się za przyjęciem przez Radę propozycji dotyczących procedur wyborczych w drodze głosowania większością kwalifikowaną (QMV), a nie jednomyślności.

Obecnie przewodniczący Komisji jest nominowany przez Radę Europejską za pośrednictwem większości kwalifikowanej, przy czym Parlament ma prawo wybrać lub odrzucić kandydata bezwzględną większością głosów. Parlament stara się obecnie odwrócić tę procedurę, przyznając sobie prawo do dokonania nominacji. Jest to propozycja zmiany konsekwentnie przybliżająca rolę PE do roli parlamentów narodowych, i wzmacniająca komponent polityczny w tych wyborach. Może to również oznaczać, że proces wiodący do wyłonienia kandydata na Przewodniczącego Komisji wydłuży się znacznie i przy braku wyraźnej zgody pomiędzy głównymi siłami politycznymi reprezentowanymi w PE może być trudny do rozwiązania. Nie uwzględniono na przykład sposobu rozwiązania możliwego scenariusza, w którym żaden kandydat nie zdobędzie bezwzględnej większości.

Parlament Europejski poszukuje pełniejszej legitymizacji poprzez umożliwienie przedstawiania list ponadnarodowych w wyborach do PE co mogłoby sprzyjać rozwojowi federalnych partii politycznych. W tym kontekście należy postrzegać dążenie ujednoczonej procedury wyborczej, by powstał europejski system partyjny, który może uzasadnić mianowanie przez zwycięską europejską partię czołowego kandydata

(Spitzenkandidat) na stanowisko w przewodniczącego Komisji Europejskiej. Inna propozycja Parlamentu, sugerująca ogólnounijnne referenda w ważnych sprawach, bez zaangażowania na rzecz rozstrzygnięcia w te kwestie europejskich partii politycznych działających we wszystkich państwach członkowskich.

Parlament Europejski (PE) proponuje ustanowienie wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej w obszarze środowiska i różnorodności biologicznej, a także w zakresie negocjacji dotyczących zmian klimatu. PE proponuje również wprowadzenie kompetencji dzielonych w obszarze zdrowia publicznego oraz ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego. W szczególności dotyczy to mogących przekroczyć granice narodowe zagrożeń dla zdrowia, konieczności ochrony ludności, przemysłu i edukacji, zwłaszcza kwestii transgranicznych, takich jak wzajemne uznanie stopni naukowych, oceny, kompetencji i kwalifikacji. PE sugeruje dalszy rozwój kompetencji dzielonych Unii Europejskiej w obszarach związanych z energią, sprawami zagranicznymi, bezpieczeństwem zewnętrznym i obronnością, polityką dotyczącą granic zewnętrznych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz infrastrukturą łączącą różne kraje.

Parlament Europejski proponuje wzmocnienie oceny zgodności z zasadą pomocniczości przeprowadzanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wzywa również do uwzględniania opinii parlamentów regionalnych, które posiadają kompetencje

ustawodawcze, oraz do brania pod uwagę uzasadnionych opinii parlamentów narodowych dotyczących projektów ustawodawczych. PE proponuje także wydłużenie terminu procedury żółtej kartki do 12 tygodni. Dodatkowo, PE sugeruje wprowadzenie mechanizmu „zielonej kartki” w odniesieniu do wniosków ustawodawczych składanych przez parlamenty krajowe lub regionalne posiadające kompetencje ustawodawcze, aby prawo Unii Europejskiej bardziej odpowiadało lokalnym potrzebom.

Wydaje się, że w Unii Europejskiej panuje obecnie przekonanie o wadze koncepcji praworządności, jako naczelnej zasady umacniającej integrację europejską i spajającą wszystkie kraje członkowskie i instytucje UE. Praworządność odgrywa rolę praktyczną, wymagając spójnego stosowania prawodawstwa i przepisów UE we wszystkich państwach członkowskich. Co więcej, praworządność uosabia wartości liberalne i demokratyczne określone w art. 2 TUE. Komisja, przy wsparciu Parlamentu ma zadanie nadzorowania i egzekwowania praworządności, a Europejski Trybunał Sprawiedliwości powinien wkraczać w przypadku wykrycia błędów lub regresji.

Jednak w ostatnich latach zdarzały się przypadki, gdy niektóre rządy, zwłaszcza na Węgrzech i w Polsce, otwarcie kwestionowały odwoływanie się do kwestii praworządności przez organy UE. Zgodnie z art. 7 ust. 2 TUE Rada Europejska, której powierzono zadanie zaradzenia takim naruszeniom, może działać jedynie jednomyślnie (z wyłączeniem pań-

stwa, które dopuściło się naruszenia), w celu ustalenia istnienia poważnego i trwałego naruszenia praworządności. Węgry i Polska chroniły się nawzajem w ramach tej procedury, co skłoniło Parlament do zaproponowania wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną (QMV) i współdecyzji. Umożliwiłoby to skierowanie sprawy do rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości. W raporcie Grupy francusko-niemieckiej podkreślono nienegocjowalny charakter praworządności jako konstytucyjnej zasady funkcjonowania UE. Zalecenia obejmują wzmocnienie warunkowości budżetowej, doprecyzowanie art. 7 TUE w drodze rewizji traktatu oraz zajęcie się naruszeniami praworządności i wartości europejskich.

Aby lepiej chronić przestrzeganie zasad praworządności proponuje się przede wszystkim wzmocnienie warunkowości budżetowej (w odniesieniu do wszystkich środków UE), udoskonalenie procedury przewidzianej w art. 7 TUE i rozszerzenie zakresu warunkowości budżetowej na inne przejawy braku respektu dla reguł europejskich. Parlament Europejski (PE) proponuje wzmocnienie i zreformowanie procedury przewidzianej w art. 7 TUE poprzez zniesienie jednomyślności, wprowadzenie jasnych ram czasowych oraz uczynienie Trybunału Sprawiedliwości arbitrem w przypadku naruszeń.

Grupa ekspertów francusko-niemieckich sugeruje, aby Rada Europejska stanowiła większością 4/5 i zaleca ustalenia ram czasowych dla przeprowadzenia i zakończenia procedury. Parlament popiera szersze stosowanie kar

finansowych stosowanych już przez Komisję w celu reakcji na wyraźne przejawy łamania tych zasad. Grupa 12 idzie dalej, proponując automatyczne nałożenie sankcji z określonym horyzontem czasowym.

PE sugeruje także ustanowienie jurysdykcji dla sporów międzyinstytucjonalnych w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dodatkowo proponuje wprowadzenie kontroli wstępnej norm w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej (tzw. „abstrakcyjna kontrola norm”), wzorowanej na prawie mniejszości w Parlamencie. PE sugeruje również przyznanie Parlamentowi uprawnień do wnoszenia spraw dotyczących uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Mimo, że rozszerzenie EU jest jednym z głównych motywów podjęcia w ogóle debaty o reformach Traktatu Parlament przedstawia tylko jedną propozycję modyfikacji procesu rozszerzenia. Wiąże się to z określeniem, zgodnie zresztą z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, że państwo członkowskie po przystąpieniu musi w dalszym ciągu przestrzegać kryteriów członkostwa. PE nie przedstawia innych sugestii dotyczących procesu rozszerzenia w tym nie formułuje nawet najmniejszych sugestii dotyczących stopniowego przystępowania do UE lub zróżnicowanego statusu członkostwa.

Natomiast Raport Grupy francusko niemieckiej wydobywa na czoło zarówno sprawę stopniowego uznawania wyników negocja-

cji i kwestię bardziej formalnego zdefiniowania kręgów integracji. Na przykład grupa 12 sugeruje zamknięcie każdego rozdziału w formalnym katalogu akcesyjnym w drodze głosowania większością kwalifikowaną (QMV), a nie jednomyślności (choć przy podejmowaniu ostatecznej decyzji powinna być zachowana jednomyślność). Grupa zaleca także zapobieganie zawetowaniu państw członkowskich ubiegających się o członkostwo, co jest kwestią kluczową dla Bałkanów Zachodnich.

Eksperti grupy francusko-niemieckiej proponują wizję czterech koncentrycznych kręgów w UE: rdzeń federalny (strefa euro), wszystkie 27 państw członkowskich, kraje stowarzyszone (takie jak Norwegia, oparte na członkostwie w jednolitym rynku) oraz czwarty poziom obejmujący kraje takie jak Azerbejdżan i Wielka Brytania, reprezentowany na konferencji Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Grupę 12 zachęca idea bardziej zorganizowanej Europejskiej Wspólnoty Politycznej, koordynowanej przez Komisję.

Pojawiają się także dalej idące propozycje<sup>20</sup> polegające na wprowadzeniu nowej formalnej kategorii członkostwa afiliacyjnego lub częściowego w Unii. Miałyby on służyć jako etap przejściowy do pełnego członkostwa lub stałego statusu dla krajów, które nie chcą lub nie mogą zostać pełnoprawnymi państwami członkowskimi w rozwijającej się unii federalnej. Europejska Wspólnota Polityczna może przekształcić się w prekursora Europejskiej Rady Bezpieczeństwa.

20 Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform; Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century Paris-Berlin - 18 September 2023; <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>

Propozycje te wynikają z frustracji części środowisk dążących do wyodrębnienia w procesie integracji czołówki krajów skłonnych do zaawansowania więzi pomiędzy krajami gotowymi do ściślejszych struktur federalistycznych, a innymi opierającymi się tego typu posunięciom. Postanowienia traktatu lizbońskiego dotyczące wzmocnionej współpracy już teraz umożliwiają dowolnej grupie państw osiągnięcie szybszych postępów integracyjnych niż te, które przyjmują ostrożne podejście.

Należy zauważyć, że toczący się dyskurs na temat zróżnicowanej integracji, czy to w Unii, czy poza nią, ma nieco surrealistyczny charakter. Kiedy nawet pomiędzy Francją i Republiką Federalną Niemiec nadal nie ma porozumienia w różnych, niekiedy podstawowych kwestiach, w tym na przykład w zakresie polityki imigracyjnej, fiskalnej i energetycznej, rozpoznanie jądra federalnej grupy centralnej staje się wyzwaniem. Naturalnym odniesieniem jest Strefa Euro, ale i ona stała się wewnątrznie bardzo zróżnicowana i niezbyt skłonna do przechodzenia do nowych obszarów współpracy odbiegających od potrzeb utrzymania wspólnej waluty.

Jedną z motywacji zmian traktatów jest wyposażenie Unii w większe możliwości w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. W tym obszarze występują poważne ograniczenia wynikające z jednomyślności przy podejmowaniu decyzji Rady dotyczących stosunków zewnętrznych. Parlament Europejski proponuje komplek-

sowe przejście na głosowanie większością kwalifikowaną (QMV), obejmujące politykę dotyczącą sankcji, i stara się znieść istniejące ograniczenia dotyczące nadzoru Trybunału Sprawiedliwości w tej dziedzinie. Celem eurodeputowanych jest usprawnienie złożonej struktury kształtowania polityki wprowadzonej Traktatem z Lizbony w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony, poszerzając kompetencje UE w takich obszarach jak zaopatrzenie w broń i operacje wojskowe. Sugeruje się utworzenie Unii Obrony przy założeniu gwarancji wzajemnej obronności, czemu towarzyszą uprawnienia Parlamentu do współdecyzji z Radą, kierowaną przez większość kwalifikowaną. Parlament Europejski (PE) ponawia wezwanie do podejmowania decyzji w sprawie sankcji, etapów pośrednich w procesie rozszerzenia i innych decyzji dotyczących polityki zagranicznej w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Podkreśla, że we wnioskach przewidziano wyjątek od tej zasady w odniesieniu do decyzji zezwalających na misje wojskowe lub operacje z mandatem wykonawczym.

Legitymizacji Parlamentu Europejskiego nie podważa jego brak możliwości bezpośredniego inicjowania działań legislacyjnych. Głównym wyzwaniem dla UE jest brak skuteczności w procesie wdrożenia podejmowanych decyzji, a nie uprawnienia parlamentu.

Parlament domaga się pełnych uprawnień w zakresie współdecyzji z Radą w sprawie dochodów UE („zasobów własnych”) i ustalania wieloletnich ram finansowych (WRF).

Istnieje nacisk na odnawianie WRF co pięć lat, co stanowi kolejny krok w kierunku konsolidacji parlamentarnego charakteru Unii. Propozycje obejmują przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną (QMV) przy podejmowaniu decyzji na mocy art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Parlament zamierza także wzmocnić swoją rolę w przekazywaniu Komisji uprawnień w sytuacjach nadzwyczajnych. Proponuje współdecydowanie w przypadku stosowania „klauzuli solidarności” w sytuacjach, gdy państwo członkowskie jest atakowane lub stoi w obliczu klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Chociaż Komisja może preferować istniejący system postępowania w sytuacjach kryzysowych, Parlament sugeruje dostosowanie procedury do współdecyzji, zgodnie z zaleceniami Grupy 12.

Propozycje rozszerzenia głosowania większością kwalifikowaną (QMV) w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) na mocy obowiązujących obecnych traktatów obejmują kilka kluczowych mechanizmów<sup>21</sup>:

„Konstruktywne wstrzymanie się od głosu”: Zgodnie z art. 31 ust. 1 TUE państwo członkowskie decydujące się na wstrzymanie się od głosu może formalnie ogłosić swoją decyzję. Państwo wstrzymujące się od głosu nie jest zobowiązane do wdrożenia uchwały, ale przyznaje, że wiąże ona Unię. Ponadto ze względu na zasadę lojalnej współpracy kraj

wstrzymujący się musi powstrzymać się od wszelkich działań sprzecznych z decyzjami Unii wydanymi na podstawie tej uchwały lub je utrudniających.

„Klauzula pomostowa w WPZiB”: Artykuł 31 ust. 3 TUE upoważnia Radę UE do stosowania większościowego głosowania w sprawach polityki zagranicznej po przyjęciu przez Radę Europejską odpowiedniej decyzji. Przepis ten wyłącza jednak z tej procedury decyzje o skutkach wojskowych lub obronnych.

„Elastyczne wdrażanie” Artykuł 31 ust. 2 TUE przedstawia scenariusze, w których Rada UE może zastosować większość kwalifikowaną w polityce zagranicznej. Obejmuje to przyjmowanie decyzji określających działania lub stanowiska Unii dotyczące strategicznych interesów i celów w oparciu o decyzje Rady Europejskiej. W przypadku braku porozumienia Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w porozumieniu z państwem członkowskim poszukuje możliwego do przyjęcia rozwiązania. Jeżeli nie zostanie osiągnięty żaden wynik, Rada UE może większością kwalifikowaną skierować sprawę do Rady Europejskiej w celu podjęcia jednomyślnej decyzji.

„Wprowadzenie mechanizmu ‘sieci bezpieczeństwa’” Mechanizm ten, proponowany jako dodatkowe zabezpieczenie obok istniejącego hamulca awaryjnego w przepisach UE, określony w art. 31 ust. 2 TUE, przewiduje, że głosowanie większością kwalifikowaną nie nastąpi, jeżeli państwo członkowskie

21 Cytowane za: The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement; OSW Team; OSW Commentary NUMBER 545 z dnia 12.10.2023; [https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW\\_Commentary\\_545.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW_Commentary_545.pdf)



deklaruje zamiar sprzeciwienia się decyzji ze względu na „istotne i uzasadnione powody polityki krajowej”

Nie należy zapominać, że w tej debacie najwyraźniej słychać radykalne propozycje zwolenników daleko idących zmian w UE. Dlatego w różnych formach wraca pomysł „Europy wielu prędkości”, lub radykalnego przetasowania znaczenia Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Chociaż mechanizmy integracji europejskiej podlegają stałej ewolucji i z biegiem czasu uczyniły EU bardziej zróżnicowaną strukturą, zdecydowane zwiększenie kompetencji europejskich mogło by uczynić UE silniejszą w reakcjach na zaburzenia w otoczeniu globalnym. Stąd pomysły zdecydowanych kroków, potencjalnie zmieniających zastaną równowagę pomiędzy krajami członkowskimi i instytucjami europejskimi, wzmocnienie roli instytucji centralnych, umożliwienie wewnętrznego zróżnicowania, a nawet utworzenie zupełnie nowe instytucji odpowiedzialnych za nowe kompetencje. Tego typu propozycje wywołują zgoła odmienne reakcje zwolenników i przeciwników głębszej integracji UE. Jest to zatem potencjalne wyzwanie dla jedności UE i przykład głosowania nad rezolucją w PE pokazuje niejednoznaczne linie podziału jakie tego typu propozycje przynoszą. Wydaje się zatem, że w ten sposób trudno by było zniwelować istniejące różnice w postawach poszczególnych sił politycznych w Europie. Również, ze względu na zasadnicze różnice w podejściu sił politycznych w głównych, założycielskich państwach UE nie jest jasne czy w jakikolwiek sposób tego typu rady-

kalizm mógłby prowadzić do wzmocnienie geopolitycznego „rdzenia Europy”.

Te uproszczone perspektywy podkreślają różnorodne podejścia do przygotowania UE do rozszerzenia, mające na celu zreformowanie jej polityki i instytucji na rzecz Unii składającej się z 35 członków.

PE wzywa do ustanowienia Unii Obronnej obejmującej jednostki wojskowe i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia, pod dowództwem operacyjnym Unii. Proponuje, aby wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia były finansowane przez Unię ze specjalnego budżetu podlegającego współdecyzji i kontroli parlamentarnej. PE proponuje również odpowiednie dostosowanie kompetencji Europejskiej Agencji Obrony. Zaznacza, że zmiany te nie miałyby wpływu na klauzule dotyczące krajowych tradycji neutralności ani na członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO).

Raport Grupy francusko-niemieckiej popiera przekazywanie decyzji w sprawie inicjatyw obronnych, takich jak Instrument na rzecz Pokoju czy Fundusz Obronny, większości kwalifikowanej. Kładą jednak nacisk na ochronę suwerenności narodowej w zakresie udziału w operacjach wojskowych. Chociaż propozycje te mogą budzić obawy wśród państw członkowskich, to ich celem jest ułatwienie podejmowania decyzji przez Radę w polityce zagranicznej. Złożoność budowania wspólnych polityk w zakresie spraw zagranicznych oraz polityki bezpieczeństwa i obrony wymaga poziomu zaufania, którego

obecnie brakuje UE, a nadmierne uproszczenie grozi niezamierzonymi konsekwencjami.

Większość raportów i publikacji zdaje się popierać wprowadzenie większości kwalifikowanej w Radzie ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dopuszczając jednocześnie możliwość odwołania się do Rady Europejskiej w ostateczności i promując stosowanie konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Wskazuje się że potrzebne są elastyczne przepisy dotyczące sankcji, a Trybunał Sprawiedliwości powinien objąć konsekwencje pogłębienia WPZiB. Parlament domaga się współdecyzji w odniesieniu do postanowień traktatów dotyczących negocjacji handlowych i innych traktatów międzynarodowych, w tym układów o stowarzyszeniu. Dodatkowo PE proponuje, aby konwent zbadał sposoby zapobieżenia zakłóceniom konkurencji na jednolitym rynku powodowanym przez raje podatkowe.

Parlament Europejski wzywa do przyjęcia środków mających zagwarantować, że państwa członkowskie inwestują w osiągnięcie europejskich celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także celów w zakresie bezpieczeństwa. Proponuje uchylenie artykułu 122 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i zastąpienie go przedredagowaną klauzulą nadzwyczajną, która będzie przewidywała pełną kontrolę parlamentarną, uwzględnioną w artykule 222 TFUE. PE nalega, aby cztery swobody rynku wewnętrznego były stosowane jednakowo przez wszystkie państwa członkowskie i instytucje Unii. PE ponawia apel o wprowa-

dzenie do traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego;

Parlament Europejski wzywa Unię do opracowywania wspólnych celów i norm edukacji promujących wartości demokratyczne, praworządność, umiejętności cyfrowe i wiedzę ekonomiczną. Ponadto PE apeluje o promowanie współpracy i spójności między systemami placówek edukacyjnych, jednocześnie zapewniając zachowanie tradycji kulturowych i różnorodności regionalnej. PE zachęca Unię do ustanowienia wspólnych norm w obszarze szkolenia zawodowego, mających na celu zwiększenie mobilności pracowników. Proponuje, aby Unia aktywnie dążyła do ochrony i propagowania dostępu do bezpłatnej i powszechnej edukacji szkolnej, instytucjonalnej oraz indywidualnej wolności akademickiej, a także praw człowieka, zgodnie z definicją zawartą w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Parlament Europejski sugeruje, aby wspieranie wartości demokratycznych, dobrych rządów, praw człowieka oraz zrównoważonego rozwoju, a także kwestie inwestycji zagranicznych, ochrony inwestycji i bezpieczeństwa gospodarczego, zostały objęte zakresem wspólnej polityki handlowej. PE proponuje, aby to Parlament Europejski i Rada przystępowały do negocjacji handlowych na zalecenie Komisji. Dodatkowo, proponuje ustanowienie stałego mechanizmu monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Parlament Europejski proponuje rozszerzenie zakresu ochrony przed dyskryminacją

ze względu na płeć, pochodzenie społeczne, język, poglądy polityczne i przynależność do mniejszości narodowej. Dodatkowo, PE sugeruje wprowadzenie zwykłej procedury ustawodawczej w odniesieniu do prawodawstwa dotyczącego niedyskryminacji. PE proponuje zastąpienie wyrażenia „równość kobiet i mężczyzn” zwrotem „równouprawnienie płci” w całym tekście traktatów. Podkreśla również, że skład instytucji Unii, ich organów zarządzających i konsultacyjnych musi być niedyskryminacyjny i odzwierciedlać równouprawnienie płci oraz różnorodność społeczeństwa. PE wzywa również do uwzględnienia w traktatach dodatkowej ochrony mniejszości narodowych oraz języków regionalnych i języków mniejszości w Unii.

Parlament Europejski proponuje, aby ograniczenie globalnego ocieplenia i ochrona różnorodności biologicznej zostały zaliczone do celów Unii. Sugeruje dodanie ochrony klimatu i różnorodności biologicznej do unijnych celów zrównoważonego rozwoju. Proponuje uwzględnienie „zrównoważoności” w postanowieniach Traktatu dotyczących rybołówstwa. PE wzywa Unię do objęcia ochroną naturalnych podstaw życia i naturalnych podstaw egzystencji zwierząt zgodnie z podejściem „Jedno zdrowie” oraz do uwzględnienia ryzyka przekroczenia granic możliwości naszej planety. Ponadto, PE wzywa do włączenia do traktatów międzynarodowych zobowiązań Unii dotyczących działania na rzecz ograniczenia globalnego wzrostu temperatury. PE wzywa także do utworzenia zintegrowanej europejskiej unii energetycznej; sugeruje, że system ener-

tyczny Unii musi być przystępny cenowo, oparty na efektywności energetycznej i na energii ze źródeł odnawialnych a także musi być zgodny z porozumieniami międzynarodowymi na rzecz łagodzenia zmiany klimatu;

Parlament Europejski (PE) wzywa do wprowadzenia wspólnych norm dotyczących wydawania wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt, aby zapobiec sprzedaży obywatelstwa i prawa pobytu oraz związanych z tym nadużyciom. PE proponuje wzmocnienie wspólnej polityki imigracyjnej Unii poprzez podjęcie odpowiednich i niezbędnych środków służących zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii. Ponadto, PE zaleca uwzględnienie w polityce migracyjnej Unii stabilności gospodarczej i społecznej państw członkowskich, zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku, jak również skutecznego zarządzania migracją z uwzględnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich.

PE proponuje, aby Europol otrzymał dodatkowe kompetencje podlegające kontroli parlamentarnej; sugeruje dodanie przemycy ze względu na płeć i przestępstw przeciwko środowisku do kategorii przestępczości, które spełniają kryteria art. 83 ust. 1 TFUE (przestępstwa unijne); wzywa do zarządzania działalnością Prokuratury Europejskiej za pomocą zwykłej procedury ustawodawczej;

Rezolucja zawiera sugestię, aby Unia ustanowiła wspólne wskaźniki dotyczące sys-

temów opieki zdrowotnej; proponuje, aby Unia wprowadziła środki wczesnego powiadamiania i monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz ich kontroli, w szczególności w razie pandemii, lecz aby jednocześnie nie uniemożliwiła państwom członkowskim utrzymywania w mocy lub przyjmowania wzmocnionych środków ochronnych, jeżeli są one konieczne. PE wzywa Unię do wprowadzenia środków monitorowania i koordynowania dostępu do wspólnej diagnostyki, informacji i leczenia chorób zakaźnych i niezakaźnych, w tym chorób rzadkich;

PE wzywa Unię do poszanowania i wspierania wolności nauki, wolności prowadzenia badań naukowych oraz nauczania, proponuje, aby Unia opracowała wspólną strategię dotyczącą przestrzeni kosmicznej i dążyła do stworzenia wspólnych ram działań w przestrzeni kosmicznej.

W kwestii sposobu procedowania nad reformami Traktatów Parlament proponuje daleko idącą zmianę, opowiadając się za tym, aby Konferencja Międzyrządowa (IGC) uzgodniła przyszłe poprawki do traktatu większością 4/5 głosów. Nalega na prawo Parlamentu Europejskiego do zgody na te poprawki, które powinny wejść w życie po ratyfikacji przez 4/5 państw członkowskich. W przypadku gdyby nowy traktat nie został ratyfikowany w ciągu dwóch lat, Parlament sugeruje zorganizowanie ogólnounijnego referendum.

Państwa członkowskie są raczej niechętne by umożliwić Konferencji Międzyrządowej na działanie inne niż za „wspólnym porozumieniem”, a zmiany zaproponowane przez Parlament prowadzą do ułatwienia przełamania oporu przed przyjęciem trudnych decyzji. W szczególności elastyczna metoda ratyfikacji ma na celu zapobiec opóźnieniom obserwowanym w przypadku traktatów z Maastricht, Nicei i Lizbony. Propozycja Parlamentu zmienia obecne postanowienie traktatu, wywodzące się z Traktatu Konstytucyjnego z 2004 r., które stanowi, że jeśli 4/5 państw ratyfikowało, a inne nie, „sprawa zostanie przekazana Radzie Europejskiej”.

Nieco inne podejście można znaleźć w raporcie francusko-niemieckiej grupy 12 ekspertów. Również ten raport odnosi się do wyzwań wynikających z oparcia się o zasadę jednomyślności przy rewizji traktatu. Ich propozycja wyciągnięcia większej liczby reform z traktatów akcesyjnych może okazać się niewykonalna. Sugerowanie, że państwa niechętne do współpracy dążą do formalnych wyłączeń w odniesieniu do całych sektorów polityki, ma pewne odzwierciedlenie w praktyce w przeszłości. W obliczu całkiem prawdopodobnego impasu dotyczącego reformy obecnej a w szczególności poszerzonej UE, eksperci proponują, aby podstawowa grupa państw opracowała dodatkowy traktat federalistyczny, posuwając się do przodu bez niechętnym takiemu podejściu członków UE.

## PRZESŁANKI WYBORU OPCJI REFORM UE

Reforma UE uwzględniająca zmiany traktatu, z natury zaburza równowagę sił w Unii, i to powoduje że proces ten z pewnością może być skomplikowany, długotrwały i kontrowersyjny. Akceptacja projektu reformy UE wymaga konsensusu pomiędzy rządami wszystkich 27 państw członkowskich, ratyfikowania przez ich parlamenty narodowe (lub, w niektórych przypadkach, referendum). Osiągnięcie konsensusu dotyczącego wszystkich komponentów reformy wymaga wynegocjowania kompleksowego porozumienia obejmującego szeroko zakrojony pakiet zmian, uwzględniający wszystkich zainteresowanych stron<sup>22</sup>. Jeśli zatem dokonanie tych reform miałyby być warunkiem rozszerzenia to najprawdopodobniej ucierpiałyby na tym kraje kandydujące muszące czekać aż obecne państwa członkowskie dojdą do porozumienia. W takiej sytuacji najbardziej ucierpiałyby sam proces rozszerzenia<sup>23</sup>. Wydaje się zatem, że należy konsekwentnie rozdzielać kwestię rozszerzenia od wysiłku na rzecz zmiany traktatów. Wiele obaw związanych z rozszerzeniem, i to niekoniecznie mających potwierdzenie w rzeczywistości, jest wykorzystywanych by skłonić wahające się środowiska do wsparcia dalej idących reform niż obecnie możliwe.

Wśród propozycji reform jest sporo sugestii poszerzenia kompetencji UE w niektórych kwestiach związanych ze wspólnymi poli-

tykami i powiększenia zakresu niektórych innych polityk, takich jak podniesienie poziomu zdrowia publicznego do kompetencji dzielonych Unii. Niemniej jednak nadmierne obciążenie UE większą liczbą zadań bez odpowiednich uprawnień jest pewnym sposobem na wzbudzenie oczekiwań, które aby zostały spełnione muszą wiązać się z przyznaniem większych środków i większych uprawnień dla organów UE. Nie nadążanie za oczekiwaniami jest źródłem postrzegania działań UE jako mało skutecznych zmniejszającym zaufanie społeczne do projektu europejskiego.

Unia Europejska podlega stałym procesom reform, włączających wiele drobnych zmian nie zawsze zauważanych, nawet przez zaangażowane instytucje. Pojawiają się na drodze takich drobnych zmian liczne przeszkody mające swe źródło w ograniczeniach wynikających z zapisów traktatowych. Choć znajdowane są paliatywne rozwiązania, nie zawsze ich wynik wiąże się z optymalnym sposobem działania UE. Dlatego z upływem czasu kumulują się powody do usprawnienia tego procesu poprzez korektę zmian traktatowych. Jest to dylemat wyboru pomiędzy większą skutecznością, pojemnością ram traktatowych, innowacyjnością rozwiązań i ich ewentualnym posadowieniem poza strukturami UE, choć w ścisłym związku.

<sup>22</sup> Piotr Buras, Engjellushe Morina CATCH-27: The Contradictory Thinking about Enlargement in the EU European Council on Foreign relations; November 2023; <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>

<sup>23</sup> Dylemat ten w jasny sposób sformułował Jim Cloos: "If the idea is to require a comprehensive treaty reform via convention as a pre-condition, I fear that there will be no enlargement for a long time to come."; TEPSA, European Experts' Council Debrief; <https://tepsa.eu/wp-content/uploads/2023/11/EUCO-Debrief-November-2023-1.pdf>

Patrząc na różne propozycje reformy UE można określić kilka scenariuszy reakcji na obecne wyzwania.

Po pierwsze może się okazać, że przy całej palecie dobrze wyartykułowanych powodów dla koniecznych zmian Unii Europejskiej nie znajdzie się wystarczająco dużo woli politycznej za jakimkolwiek znaczącym rozwiązaniem zmieniającym status quo. Ostatnie 15 lat i jeszcze wiele następnych UE będzie miała jako podstawę Traktat Lizboński oraz być może więcej niż 27 członków. Zmiana ilości członków do oczekiwanych 35 nie zmienia zasadniczo sytuacji i nieliczne kwestie instytucjonalne czy kompetencyjne mogą być ustalone w Traktatach akcesyjnych w zakresie ściśle powiązanych z materią tych Traktatów (np. ustalenie ilości członków do Parlamentu Europejskiego czy sędziów do ETS itp.). Trudne problemy z ostatniego okresu, jak kryzys bankowy, kryzys migracyjny, pandemia, czy reakcja na inwazję Rosji na Ukrainę, zyskały reakcję z wykorzystaniem dodatkowych możliwości, ale i elastyczności samego Traktatu z Lizbony<sup>24</sup>. Jeśli pojawi się poważne ryzyko nieudanych referendów, lub skomplikowanej i długotrwałej ratyfikacji ambitnych reform to ograniczenie zakresu reform może być naturalnym wynikiem przebiegu dalszych prac. Takie skromne podejście nie znajduje dużego zrozumienia w debatach w samej Brukseli i w wielu stolicach. Oczekiwanie szerszych reform Unii Europejskiej umożliwiających odegranie przez nią bardziej istotnej roli w turbulentnych czasach jest głośno wyrażane<sup>25</sup>.

Trzeba jednak dostrzec szereg kwestii które powodują wyraźną irytację wielu członków UE i wiążą się z obstrukcją procesu decyzyjnego w niektórych obszarach. Zatem pojawiają się sugestie podjęcia drobnych reform, takie jak rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów przy użyciu istniejących klauzul pomostowych. Podejście to może zostać zastosowane selektywnie, np. w określonych obszarach polityki zagranicznej, w celu przyspieszenia procesu decyzyjnego, szczególnie istotnego w świetle ostatnich wydarzeń, takich jak nałożenie sankcji na Rosję. Takie usprawnienie procesów decyzyjnych przyniosło by zwiększenie skuteczności UE zarówno wewnątrz, jak i zewnątrz, oraz usunęło najbardziej frustrujące przypadki niemożności podjęcia działań na szczeblu unijnym.

Jedną z ważniejszych spraw frustrujących polityków europejskich i bulwersujących opinię publiczną jest kwestia przestrzegania prawa europejskiego i przestrzegania reguł praworządności. W tym zakresie, nawet o ile istnieje przewidziana w istniejącym traktacie możliwość użycia Artykułu 7 to w praktyce wymaga to większego wsparcia niemalże wszystkich członków UE. Obawy, że wraz ze zwiększoną liczbą członków UE przypadki łamania zasad państwa prawa mogą występować dużo częściej prowadzi do proponowania wzmocnienia możliwości wywierania nacisku w takich sytuacjach. Polska, obecnie, jako kraj umacniający reguły praworządności mógłby potwierdzić swoją determinację w tym względzie przez nadanie większej skuteczności mechanizmom unijnej reakcji na wszelkie przejawy w tym wymiarze.

24 Dimitris TRIANTAFYLLOU, Revision of the Treaties: is Europe ready for a qualitative leap forward?; Fondation Robert Schuman; Schuman Paper N°725;7/11/ 2023; <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qs-725-en.pdf>

25 Por. Tekst pod którym opowiedziało się szeregiem znanych osobistości naukowych i politycznych: The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto; <https://cepr.org/voxeu/columns/european-union-time-new-cold-war-manifesto>

Parlament Europejski przedstawił bardzo ambitny program zmian, licząc, że dalsza dyskusja w ramach Konwentu, czy Konferencji Międzyrządowej będzie i tak musiała odnieść się do wszystkich sugestii, i w efekcie część z nich zostanie przyjęta. Takie podejście zakłada uporanie się ambitnymi reformami wymagającymi zmian w Traktatach. Dlatego też PE wskazuje na konieczność reformowania kluczowych instytucji UE i relacji między nimi w celu poprawy efektywności i odpowiedzialności tych instytucji przed społeczeństwami w Europie. Takie podejście zakłada istnienie pewnej elastyczności ze strony państw członkowskich mogących prowadzić do większego zróżnicowania w UE. Jednocześnie w takim układzie kraje kandydujące mogłyby liczyć się ze stopniowym, funkcjonalnym i sektorowym podejściem do ich akcesji.

Z kolei prezydent Francji Emmanuel Macron podkreśla m.in., że rozszerzenie, szczególnie o Ukrainę, jest prawdopodobnie niemożliwe bez rewizji traktatu. Sporo dyskusji dotyczy możliwości zmian wykorzystując możliwości jakie zawiera w sobie Traktat Lizboński. Traktat lizboński zawiera postanowienie zwane „klauzulą pomostową” lub „klauzulą kładki”, która teoretycznie pozwala na wyeliminowanie trudnych dyskusji i rozwiązań specjalnych w Radzie i przeniesienie wybranych kwestii spod jednomyślnej decyzji Rady pod głosowanie większością kwalifikowaną (QMV). Jednakże wymóg jednomyślności przy uruchomieniu rozwiązania pomostowego sprawił, że klauzula ta jest trudna w użyciu wobec kwestii kontrowersyjnych.

Przyjęcie innego podejścia, forsowanego np. przez Parlament, który podkreśla, że mechanizm pomostowy powinien być uruchamiany większością głosów większością głosów, a nie jednomyślnością oznaczałoby radykalną zmianę. Parlament poza tym uważa, że zakres zastosowania „klauzuli kładki” należy rozszerzyć, aby objąć decyzje dotyczące dochodów UE („zasobów własnych”), wieloletnich ram finansowych (WRF), „klauzuli elastyczności” i środków na rzecz praworządności. Aby tak się stało potrzebne są decyzje o zmianach, w tym odnoszących się do traktatów, które też wymagają jednomyślności. Jeżeli Komisja i Rada nie mogą dojść do porozumienia w żadnej innej sprawie, powinny przynajmniej dojść do konsensusu w sprawie wykorzystania klauzuli pomostowej (art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)).

Reforma UE wiąże się nie tylko ze zmianami traktatowymi. Wiele z problemów może zostać rozwiązane przy pomocy dużo prostszego dostosowania *acquis communautaire*, reorientacji polityki, a nawet tylko zmian procedur i programów. Przemysłane i uzgodnione zmiany traktatowe ułatwiłyby dalsze funkcjonowanie UE, jak i mogłyby dać poczucie, że dalsze rozszerzenie nie odbije się negatywnie na procesie integracji państw członkowskich. Jednakże uzgodnienie tych zmian w Traktatach wiąże się z pogodzeniem wielu sprzecznych interesów, co w obecnej sytuacji politycznej w państwach członkowskich może być dość trudne, a przynajmniej długotrwałe. Ponadto istnieje wysokie ryzyko, że nawet dobrze wynegocjo-

wane i w pełni uzasadnione nowe reformy traktatów nie przejdą testu ratyfikacji czy referendum w niektórych z państw członkowskich. Oczywiście można argumentować, że zawsze da się zmiany ograniczyć, inaczej opakować i ponownie poddać pod ratyfikację, jak to już miało miejsce w przypadku Traktatu Konstytucyjnego, który wszedł w życie jako Traktat Lizboński. Jest to jednak ryzykowna strategia, która mogłaby ten proces poważnie opóźnić lub co gorsza uniemożliwić na dłuższy czas jakiegokolwiek zmiany traktatowe. Co więcej, jeśli na przykład przystąpienie Ukrainy i innych państw do UE byłoby uwarunkowane od uprzednich zmian w Traktatach to ryzyko objęłoby także cały proces rozszerzenia. Stąd pojawiają się propozycje, aby rozszerzenie o jakiegokolwiek kraj (choć w domyśle jest głównie Ukraina) miało charakter stopniowy i obejmowało szereg faz<sup>26</sup>. Ten proces mógłby zostać powiązany z wewnętrznymi reformami w UE, które nie musiałyby przyjmować od razu docelowego kształtu<sup>27</sup>. W ten sposób pierwsze korzyści z przystąpienia nowego kraju członkowskiego mogły by być zaoferowane mu dość szybko, a jednocześnie reforma UE mogła by zostać sfinalizowana w najbardziej dogodnym momencie.

Po drugie propozycje reform zdają się pomijać fakt, że UE jest obecnie bardzo zróżnicowana i że można dostrzec poważne podziały dotyczące między innymi dalszego kształtu integracji europejskiej. Rezolucja Parlamentu Europejskiego, choć przyjęta niewielką większością głosów nie dostrzega tego jako

problemu. Wydaje się zatem, że chwilowa lecz niewielka przewaga głosów nie zachęcała do poszukiwania rozwiązań mogących zyskać prawie powszechne poparcie. Europa jest zawsze silniejsza, gdy jest zjednoczona. Ale to zjednoczenie musi opierać się o bardzo szerokie poparcie dla wspólnych wartości, idei, polityk i instytucji.

Najpoważniejszym problemem wiążącym się proponowanymi reformami jest nadmierna koncentracja na kompetencjach przyznanych na poziomie europejskim, uprawnieniach instytucji i ich wzajemnych relacjach. W propozycjach Parlamentu Europejskiego jest nieukrywana chęć nie tylko nowych uprawnień ale uzyskanie dużo lepszej pozycji w systemie kierowania Unią Europejską. Argumentowane jest to między innymi deficytem demokracji i faktem że PE jest jedynym bezpośrednio wybieranym organem. Jednakże scena polityczna w Europie jest podzielona dokładnie według granic narodowych i obywatele poszczególnych państw nawet wybierając posłów do PE kierują się krajowymi preferencjami politycznymi. W opinii publicznej instytucje europejskie wydają się być odległe, technokratyczne, a nawet narzucające niechciane rozwiązania. Oczywiście pewną rolę mają w tym także władze państw członkowskich, obarczając odpowiedzialnością za wszelkie trudności mityczną „Brukselę”, a sobie przypisując wszelkie osiągnięcia. Dlatego mamy do czynienia ze strategiami, przyjmowania bolesnych choć koniecznych krajowych reform z argumentacją, iż taki jest wymóg Brukseli<sup>28</sup>.

26 Milena Mihajlović, Steven Blockmans, Strahinja Subotić, Michael Emerson; Template 2.0 for Staged Accession to the EU; Revised proposal – August 2023, CEPS; <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/08/Template-2.0-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf>

27 Kristof Bender; EU Enlargement and Europe's Future. How to Revive One of the EU's Most Successful Policies; Europe's Futures, 14 September 2023; <https://www.iwm.at/europes-futures/publication/eu-enlargement-and-europes-future-how-to-revive-one-of-the-eus-most>

28 Włoscy negocjatorzy Traktatu z Maastricht wprowadzającego euro przyjęli wszystkie reguły wychodząc z założenia, że Włochom potrzebne jest „zewnątrzne ograniczenie” dla wprowadzenia reform krajowych. Ich strategia okazała się skuteczna, ale była również kosztowna. Rzeczywiście, potem nastąpiła dekada odroczonej reform struktur gospodarczych i administracyjnych. Kiedy w latach 2008-



Bardzo skromne są głosy, które wskazują, że jakość integracji europejskiej wiąże się z postawą rządów i społeczeństw europejskich. Uczynienie państw członkowskich lepszymi członkami powinno być ważnym czynnikiem składowym procesu reform. Tak samo nie daje się dostrzec propozycji mogących wzmocnić poczucie przynależności do UE wśród społeczeństw krajów członkowskich, że należymy do Europy, czyli grona krajów z którymi współdzielimy wartości, które wysoko cenimy. W propozycjach reform

nie daje się odnaleźć sugestii jak wzmocnić poczucie, że relacje z UE są relacjami z innymi krajami członkowskimi, a nie z wyobcowanymi instytucjami. Brak tego poczucia prowadzi do traktowania instytucji europejskich jako ciał wyobcowanych, a prawa europejskiego jako niezgodnego z potrzebami krajowymi. Stąd już prosta droga przyzwolenia na niestosowanie reguł unijnych, przepisów wspólnie ustalonego prawa czy rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. ●

## BIBLIOGRAFIA

1. Benjamin Fox and Eleonora Vasques. „The little-noticed vote to change the EU Treaties.” Euroactive, 23/11/2023. [Link](<https://www.euractiv.com/section/eu-reforms/news/the-little-noticed-vote-to-change-the-eu-treaties/>)
2. Charles Grant. „EU Enlargement is not a forgone conclusion.” Center for European Reform, Financial Times 14/12/2023. [Link](<https://www.ft.com/content/0cf64d76-6513-4b20-9401-3bef3d663c17>)
3. Dimitris Triantafyllou. „Revision of the Treaties: is Europe ready for a qualitative leap forward?” Fondation Robert Schuman, Schuman Paper n°725 07th November 2023. [Link](<https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-725-en.pdf>)
4. Giandomenico Majone. \*Europe as the Would-be Power. The EU at Fifty.\* Cambridge University Press, 2009.
5. Göran von Sydow & Valentin Kreiling (eds). \*Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union.\* Sieps 2023:2op; Stockholm, September 2023. [Link]([https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023\\_2op-eng-webb.pdf?](https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023_2op-eng-webb.pdf?))
6. Maria Diaz Crego and Silvia Kotanidis. „Reforming the European Union: How the European Parliament is responding to citizens’ expectations.” European Parliamentary Research Service PE 729.315 – March 2022. [Link]([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729391/EPRS\\_BRI\(2022\)729391\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729391/EPRS_BRI(2022)729391_EN.pdf))
7. Nicolai von Ondarza and Minna Ålander. „After the Conference on the Future of Europe: Time to Make Reforms Happen. Four lessons for a European Union again requiring a new balance between deepening and widening.” SWP Comment No. 49; August 2022. [Link](<https://www.swp-berlin.org/10.18449/2022C49/>)
8. Nicole Koenig. „Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds.” Policy Brief; Hertie School. Jacques Delor Center. [Link](<https://www.delorscentre.eu/en/publications/towards-qmv-in-eu-foreign-policy>)
9. Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe. [Link]([https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non\\_paper\\_9.5.2022.pdf](https://www.movimentoeuropeo.it/images/Documenti/Non_paper_9.5.2022.pdf))
10. Piotr Buras, Engjellushe Morina. „CATCH-27: The Contradictory Thinking about Enlargement in the EU.” European Council on Foreign relations; November 2023. [Link](<https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>)
11. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. „Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century.” Paris-Berlin - 18 September 2023. [Link](<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>)
12. Report on the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. „Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century.” Paris-Berlin - 18 September 2023. [Link](<https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/09/19/Paper-EU-reform.pdf>)

13. Kristof Bender. „EU Enlargement and Europe’s Future. How to Revive One of the EU’s Most Successful Policies.” Europe’s Futures, 14 September 2023. [Link](<https://www.iwm.at/europes-futures/publication/eu-enlargement-and-europes-future-how-to-revive-one-of-the-eus-most>)
14. Stefan Lehne. „A Reluctant Magnet: Navigating the EU’s Absorption Capacity.” Carnegie Europe; September 21, 2023. [Link](<https://carnegieeurope.eu/2023/09/21/reluctant-magnet-navigating-eu-s-absorption-capacity-pub-90601>)
15. Stephan Lehne. „Does the EU Needs Treaty Change?” Carnegie Europe; 16/06/2022. [Link](<https://carnegieeurope.eu/2022/06/16/does-eu-need-treaty-change-pub-87330>)
16. Stephan Lehne. „EU Reform: Does Everything Has to Change for Things to Remain the Same?” Carnegie Europe; 19/06/2018. [Link](<https://carnegieeurope.eu/2018/07/19/eu-reform-does-everything-have-to-change-for-things-to-remain-same-pub-76871>)
17. The European Union at the time of the New Cold War: A Manifesto. [Link](<https://cepr.org/voxeu/columns/european-union-time-new-cold-war-manifesto>)
18. The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. „Reform and enlargement.” OSW Team; OSW Commentary NUMBER 545 z dnia 12.10.2023. [Link]([https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW\\_Commentary\\_545.pdf](https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW_Commentary_545.pdf))
19. Vilnius University. „Enlargement: Creating opportunity for a stronger EU.” Discussion Report July 2023. Institute for International Relations and Political Science. [Link]([https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform\\_0711.pdf](https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf)).\* [Link](<https://carnegieeurope.eu/201>)



Styczeń 2024



CENTRUM STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH

Wydawca: Centrum Stosunków Międzynarodowych,  
Ogrody 24, Warszawa  
[www.csm.org.pl](http://www.csm.org.pl) | [biuro@csm.org.pl](mailto:biuro@csm.org.pl) | (+48) 608 593 632

Tekst: dr **Jarosław Pietras**  
Opracowanie graficzne: **Dorota Jędrkiewicz**

Żadna część tej pracy nie może być kopiowana bez pisemnej zgody wydawcy