



prof. dr hab. Jan Barcz

Autor jest emerytowanym nauczycielem akademickim, wykładał m.in. w SGH i Akademii Koźmińskiego, obecnie jest członkiem Team Europe Direct i Konferencji Ambasadorów RP (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2826-1945>).

Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: Konferencja w sprawie przyszłości Europy, negocjacje akcesyjne, państwa kandydujące do członkostwa, rezolucje PE, traktat rewizyjny, reforma UE, rewizja traktatów, rozszerzenie UE, Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w UE, wojna w Ukrainie

Bezpośrednio po wejściu w życie Traktatu z Lizbony rozpoczął się kolejny etap dyskusji nad reformą Unii. Wpływ na to miał najpierw kryzys finansowy strefy euro, a następnie szereg istotnych okoliczności: kryzys migracyjny, pandemia, agresja Rosji Putina na Ukrainę, a ostatnio strategia rozszerzenia Unii: rozszerzenie ma objąć również Ukrainę. Propozycje zmian unijnych traktatów zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22.11.2023 r. wpływają na dyskusję w sprawie reformy Unii, ale jej nie zamykają. Będzie ona trwała jeszcze wiele lat, a finalny rezultat musi być zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Istotne jest przy tym to, że realizacja strategii rozszerzenia nie wymaga zawarcia traktatu rewizyjnego. Kolejne państwa mogą zostać przyjęte do Unii na podstawie obecnie obowiązujących unijnych traktatów.

Wprowadzenie

Bezpośrednią przyczyną wzmożenia dyskusji politycznej w sprawie rewizji traktatów stanowiących podstawę UE stało się uchwalenie 22.11.2023 r. przez Parlament Europejski rezolucji w sprawie propozycji dotyczących zmian traktatów¹, a uprzednio (25.10.2023 r.) przyjęcie projektu tej rezolucji przez Komisję do spraw konstytucyjnych Parlamentu². Zastrzeżenia pojawiły się z dwóch stron. Część państw członkowskich i przedstawicieli środowisk prounijnych uważa, że zawarte w rezolucji PE propozycje zostały przedłożone zbyt wcześnie, bez uprzedniego, odpowiedniego przygotowania³. Stąd rezolucja przyjęta została niewielką większością głosów (291 za, 274 przeciw, 44 wstrzymujących się). Przedstawiciele natomiast środowisk antyunijnych, populistycznych i eurosceptycznych

wykorzystali rezolucję PE jak okazję do dyfamacji Unii Europejskiej. Celują w tym zwłaszcza funkcjonariusze PiS w Polsce, budujący wyraźnie swoją tożsamość polityczną jako opozycji na retoryce antyunijnej i antyniemieckiej. Podniosły się więc głosy, że proponowane zmiany w traktatach sprowadzą status państw członkowskich „do roli landów” i zmienią Unię Europejską „ze wspólnoty suwerennych państw w państwo europejskie”⁴, a w świetle tych zmian Polska miałaby być sprowadzona w Unii „do roli zarządzanego z Brukseli euro-regionu”⁵; proponowane zmiany traktatów miałyby oznaczać *de facto* likwidację państw narodowych⁶. Wszystkich przebił J. Kaczyński, wieszcząc, że w następstwie zmian traktatów „państwo takie jak Polska może zmienić się w teren zamieszkały

1 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22.11.2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów (2022/2051(INL)). P9_TA(2023)0427 – dalej rezolucja PE (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html, dostęp: 18.12.2023 r.).

2 Draft Report on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL)), 22.08.2023 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_EN.pdf (dostęp: 18.12.2023 r.).

3 Tak reprezentatywnie polski deputowany do PE, Andrzej Halicki (deputowani KO i PSL głosowali przeciwko rezolucji), <https://www.pap.pl/aktualnosci/europosel-halicki-z-po-jednomyslenc-u-we-ma-swoja-wartosc-wage-i-sile> (dostęp: 23.11.2023 r.).

4 J. Saryusz-Wolski, *Proponowane zmiany traktatu sprowadzają państwa do roli landów*, 24.10.2023 r., dorzeczy.pl/opinie/495717/saryusz-wolski-proponowane-zmiany-traktatu-sprowadzaja-panstwa-do-rol-i-landow.html (dostęp: 18.12.2023 r.).

5 Tak B. Szydło, www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/zmiana-ustroju-unii-europejskiej-brzmi-jak-fabula-książki-orwella/ar-AA1iO3tz?ocid=mse_dgdhp&pc=LCTS&cvid=366f1212db95498baf09046c6fbfc11e&ei=41 (dostęp: 18.12.2023 r.).

6 Tak rzecznik rządu pisowskiego, Piotr Müller, *Zmiany traktatów UE. Müller tłumaczy: To jest likwidacja państw narodowych*, 24.10.2023 r., dorzeczy.pl/opinie/496017/zmiany-traktatow-ue-mueller-likwidacja-panstw-narodowych.html (dostęp: 25.10.2023 r.).

przez Polaków, ale rządzone z zewnątrz⁷, polska niepodległość zostałaby zlikwidowana⁸, a społeczeństwo polskie anihilowane⁹.

Są to wypowiedzi niepoważne i szkodliwe. Wspomniana rezolucja PE jest jedynie elementem debaty nad kondycją ustrojową Unii Europejskiej, której kolejny rozdział został otwarty ponad 10 lat temu, bezpośrednio po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1.12.2009 r.)¹⁰. Paralelnie z wejściem Traktatu trwał kryzys finansowy, który wstrząsnął strefą euro, nieco później pojawił się kryzys migracyjny, następnie pandemia i wreszcie agresja Rosji na Ukrainę oraz perspektywa rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z kolejną grupą państw (łącznie z dziewięcioma). Nie jest więc niczym dziwnym, że trwa debata nad taką reformą ustrojową Unii Europejskiej, aby Unia była w stanie sprostać powyższym wyzwaniom, przede wszystkim w interesie jej państw członkowskich. Propozycje zawarte w rezolucji PE idą miejscami bardzo daleko, niemniej nie wykraczają poza dotychczas rozważane w debacie warianty reform ustroju Unii. Procedura zawarcia traktatu rewizyjnego (art. 48 ust. 2–5 Traktatu o Unii Europejskiej¹¹) jest długotrwała, wszystkie zmiany muszą być przyjęte „za wspólnym porozumieniem” w ramach konferencji międzyrządowej, a sam traktat rewizyjny wchodzi w życie dopiero po związaniu się nim przez wszystkie państwa członkowskie. Droga do finalizacji kolejnego etapu reformy ustroju Unii jest jeszcze długa, a efekt finalny zależy od wszystkich państw członkowskich UE.

Niemniej głosów antyunijnych, eurosceptycznych i populistycznych nie można lekceważyć. Warto przypomnieć, że tego rodzaju narracja przyczyniła się do zablokowania wejścia w życie traktatu konstytucyjnego¹², mimo że wynegocjowane wówczas reformy ustroju Unii były rozsądne i stały się po kilku latach podstawą reform wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony.

1. Obecny etap debaty, kontynuacja i nowe uwarunkowania

Propozycje zawarte w rezolucji PE z 22.11.2023 r. trzeba przede wszystkim widzieć w szerszym kontekście debaty nad

reformą Unii Europejskiej, która rozpoczęła się nazajutrz po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Mimo pewnej krytyki (zwłaszcza ze strony środowisk populistycznych, nacjonalistycznych i antyunijnych)¹³, Traktat z Lizbony, na mocy którego przeprowadzono gruntowną reformę UE, traktowany jest we wszystkich poważnych projektach jako podstawa skutecznej dalszej reformy Unii¹⁴. Jeśli na zawarte w rezolucji PE propozycje spojrzymy w tym kontekście, to okaże się, że mają one korzenie we wcześniejszych debatach i były przedmiotem rozważań w różnej konfiguracji.

Uwzględniając status Polski i innych państw „dużego” rozszerzenia UE, powinniśmy cofnąć się do Traktatu z Amsterdamu¹⁵. Podczas Konferencji Międzyrządowej przygotowującej ten Traktat „duże” państwa członkowskie zapowiedziały zrzeczenie się „drugiego” komisarza na rzecz nowych państw członkowskich: pierwsza grupa państw kandydujących liczyła 5 państw, co oznaczało, że przy 20 państwach członkowskich można będzie uniknąć rewizji traktatów stanowiących podstawę UE. „Duże” państwa zastrzegły sobie jednak kompensatę swoich „interesów politycznych” (uprzednio miały po dwóch komisarzy), stąd jeszcze w obecnie przedkładanych projektach pojawia się postulat szczególnego statusu komisarzy – obywateli „dużych” państw członkowskich.

Okazało się wówczas jednak, że państw kandydujących jest znacznie więcej (12). Kompleksowe przygotowanie ustrojowe Unii do działania w warunkach prawie podwojenia liczby państw członkowskich przeprowadzono na mocy dwóch traktatów rewizyjnych.

Po pierwsze – Traktatu z Nicei¹⁶. Traktat ten skoncentrował się na ustrojowym przygotowaniu UE do przyjęcia 12 nowych państw, co nastąpiło w dwóch etapach: w 2004 r. – 10 i w 2007 r. – 2, przy czym nie przeprowadzono wówczas głębokiej reformy ustrojowej Unii (z wyjątkiem reformy unijnych organów sądowych)¹⁷. Niemniej najważniejsze obszary reform zostały zdefiniowane.

Po drugie – pakiet głębokich reform ustrojowych został wynegocjowany i wprowadzony do wspomnianego już Traktatu konstytucyjnego. Nie wszedł on co prawda w życie, ale wynegocjowany pakiet reform UE przyjęty został przez Traktat z Lizbony.

Spuścizną po negocjacjach nad powyższymi traktatami jest pakiet propozycji, co do których państwa członkowskie wówczas nie były w stanie się porozumieć (*Lisbonlefts*)

7 Zob. krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,30394844,kaczynski-w-krakowie-spotkanie-odbywa-sie-pod-haslem-warto.html (dostęp: 18.12.2023 r.).

8 Zob. <https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-parlamentarne-2023-konwencja-pis-w-krakowie-jaroslaw-kaczynski-chcialem-nie-mowic-tusku-ale-nie-daje-rady-7386978> (dostęp: 18.12.2023 r.).

9 Zob. wiadomosci.wp.pl/w-sieci-zawrzalo-po-slowach-kaczynskiego-o-anihilacji-polski-6961983953656512a (dostęp: 18.12.2023 r.). Dnia 21.11.2023 r. klub parlamentarny PiS przedłożył w Sejmie projekt uchwały, który sumował powyższe oceny. Stosownie do projektu Sejm miałby się zdecydowanie sprzeciwić propozycjom zmiany TUE i TFUE zawartym w rezolucji PE oraz zobowiązać do takiego sprzeciwu również rząd oraz polskich deputowanych w Parlamencie Europejskim. Projekt uchwały nie zyskał akceptacji Sejmu (tvn24.pl/polska/obrady-sejmu-z-dominowala-dyskusja-o-projeckcie-uchwaly-pis-szymon-holownia-odsylago-do-komisji-7448034, dostęp: 18.12.2023 r.). Wobec tego uchwałę o podobnej treści podjął ustępujący rząd M. Morawieckiego, www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/wojcik-rzad-przyjal-dzis-uchwale-ws-zmian-traktatu-o-ue/ar-AA1ki0Is?ocid=msedgdhp&pc=LCTS&cvid=dc75f49667fb4e739e85abc46d7da458&ei=53 (dostęp: 18.12.2023 r.).

10 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1).

11 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

12 Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1), został podpisany 29.10.2004 r., nie wszedł jednak w życie głównie za sprawą negatywnych wyników w referendum we Francji i w Niderlandach. Tekst traktatu wraz z komentarzem zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

13 Niektórzy przedstawiciele tych środowisk, którzy obecnie chcą „umierać” za Traktat z Lizbony („Lizbona albo śmierć”), niedawno jeszcze uważali ten Traktat „za martwy” – Saryusz-Wolski: *Lizbona albo śmierć*, www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/polska/saryusz-wolski-lizbona-albo-smierc/ar-AA1jp-Zec?ocid=msedgdhp&pc=LCTS&cvid=bfb051ff292042d5839eea9124810437&ei=37 (dostęp: 18.12.2023 r.).

14 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 654 i n. oraz podane tam źródła.

15 Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31 ze zm.), podpisany 2.10.1997 r., wszedł w życie 1.05.1999 r.

16 Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.Urz. WE C 80 z 2001 r., s. 1), podpisany 26.02.2001 r., wszedł w życie 1.02.2003 r.

17 W polskiej literaturze J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.

i które stały się przedmiotem debat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, tym bardziej że debaty te stymulowane były następstwami kryzysu finansowego oraz kryzysu migracyjnego z lat 2014–2015. Jak wspomniano, w zasadzie wszystkie propozycje zawarte w rezolucji PE z 22.11.2023 r. mają swoje źródła w debatach z tego okresu¹⁸.

Kolejnym mocnym impulsem w debacie o reformie ustrojowej UE była pandemia COVID-19. Na końcowy okres pandemii nałożyła się Konferencja w sprawie przyszłości Europy, rozpoczęta 9.05.2021 r. i zakończona 9.05.2022 r.¹⁹

Konferencja miała stanowić nową formę „polityki oddolnej” i wsłuchać się w głos obywateli w sprawie reformy Unii. Dyskusje w ramach Konferencji skoncentrowały się na priorytetach działania Unii, dobrze zidentyfikowanych w programie przewodniczącej Komisji Europejskiej Ursuli von der Leyen u progu objęcia przez nią urzędu w 2019 r.²⁰, zmodyfikowanych doświadczeniami z okresu pandemii²¹: „Dyskusje, odzwierciedlające strategiczny program Rady Europejskiej, wytyczne polityczne Komisji Europejskiej na lata 2019–2024 oraz wyzwania związane z pandemią COVID-19, obejmą między innymi: budowanie zdrowego kontynentu, walkę ze zmianą klimatu i wyzwaniami środowiskowymi, gospodarkę działającą na rzecz ludzi, sprawiedliwość społeczną, równość i solidarność międzypokoleniową, transformację cyfrową Europy, europejskie prawa i wartości, w tym praworządność, wyzwania związane z migracją, bezpieczeństwo, rolę UE w świecie, demokratyczne fundamenty Unii oraz sposoby wzmocnienia procesów demokratycznych rządzących Unią Europejską”²².

U progu Konferencji państwa członkowskie więcej niż wstrzeźliwie podchodziły do objęcia dyskusją również propozycji rewizji traktatów stanowiących podstawę UE. Niemniej wypracowane w toku Konferencji 49 propozycje i 326 środków nakierowane na reformę Unii²³, implikowały również istotne zmiany traktatów. Nawiązując do efektów dyskusji w ramach

Konferencji, Parlament Europejski w rezolucji z 9.06.2022 r.²⁴ wezwał do zwołania konwentu (art. 48 ust. 2 i 3 TUE) w celu rozpatrzenia propozycji takich zmian w traktatach.

Końcowy etap Konferencji w sprawie przyszłości Europy zbiegł się z brutalną agresją Rosji na Ukrainę 24.02.2022 r. Wojna w Ukrainie zmieniła sytuację geopolityczną w Europie, państwa członkowskie UE²⁵, NATO²⁶ i G7²⁷ zwały szeregi, udzielając Ukrainie wsparcia militarnego i gospodarczego oraz podejmując sankcje wobec agresora. Reakcją na nową sytuację było również nadanie przez Radę Europejską 24.06.2022 r., w ekspresowym tempie, Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE²⁸ i – tym samym – formalne uruchomienie procedury akcesji do UE (status państwa kandydującego nadano również Mołdawii, a przed Gruzją otworzono taką perspektywę)²⁹.

Nowa sytuacja geostrategiczna, wywołana agresją Rosji na Ukrainę, zmultiplikowała skalę wyzwań wobec Unii Europejskiej, zwłaszcza w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB), w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (dalej: WPBiO): przede wszystkim chodzi o podniesienie efektywności procesu decyzyjnego w tych dziedzinach (te unijne polityki mają nadal charakter międzyrządowy, czyli dominuje w nich jednomyślność przy podejmowaniu decyzji). Podobne wyzwania związane są z planowanym procesem rozszerzenia Unii: do 6 państw Bałkanów Zachodnich doszły kolejne 3 państwa (z Ukrainą liczącą ponad 40 mln mieszkańców): możliwość osiągnięcia przez Unię liczby 36 państw członkowskich stawia na porządku dziennym sprawę zachowania efektywności unijnego systemu instytucjonalnego, zwłaszcza procesu decyzyjnego³⁰. Okoliczności powyższe nadały nowe znaczenie postulatowi rewizji traktatów stanowiących podstawę UE.

2. Znaczenie Traktatu z Lizbony: co można zrobić w obecnie obowiązującym stanie prawnym

2.1. Elastyczność Unii w ramach Traktatu z Lizbony

Znaczenie reformy UE przeprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony wyraża się nie tylko w tym, że przekształcił on

18 Szczegółowa analiza debat z tego okresu oraz wysuwanych propozycji reform ustrojowych UE – zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, zwłaszcza podsumowanie, s. 691 i n.

19 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/> (dostęp: 18.12.2023 r.).

20 *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*. https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp: 4.01.2024 r.).

21 Zob. cykl artykułów poświęconych „Debacie o reformach instytucjonalnych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy” – J. Barcz, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9, s. 4–9; A. Grzelak, *Praworządność tematem wiodącym Konferencji w sprawie przyszłości Europy?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9, s. 19–26; J. Kranz, *Polska pod rządami hybrydowej praworządności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9, s. 38–45; A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w debacie o przyszłości Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9, s. 27–32; A. Sikora, *Kto się boi zmian traktatów? Państwa członkowskie a wizja przyszłości Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9, s. 10–18; J. Trusczyński, *Okiem praktyka – jakie mogą być praktyczne efekty dyskusji w ramach Konferencji dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9, s. 33–37.

22 Wspólna deklaracja dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy: *Konferencja na temat przyszłości Europy: inauguracja w Strasburgu*, 9.05.2021 r., Bruksela, komunikat prasowy IP21/2404.

23 Conference on the Future of Europe. *Report on the Final Outcome*. May 2022; https://knowledge4policy.ec.europa.eu/news/report-final-outcomes-conference-future-europe-now-online_en (dostęp: 2.01.2024 r.).

24 Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie apelu o zwołanie konwentu w celu zmiany traktatów (2022/2705(RSP)).

25 Zob. Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej 24.02.2022 r. Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie niczym niesprowokowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, EUCO 18/22, <https://www.consilium.europa.eu/media/54507/st00018-pl22.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

26 Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government, www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193613.htm (dostęp: 18.12.2022 r.).

27 G7 Leaders’ Statement – Brussels, 24 March 2022, www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/03/24/g7-leaders-statement-brussels-24-march-2022/ (dostęp: 18.12.2023 r.).

28 Posiedzenie Rady Europejskiej (23–24.06.2022 r.) – Konkluzje, EUCO 24/22, <https://www.consilium.europa.eu/media/57463/2022-06-2324-euco-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

29 8.11.2023 r. Komisja Europejska zaproponowała podjęcie z Ukrainą i Mołdawią negocjacji akcesyjnych. Decyzję w tej sprawie podjęła Rada Europejska podczas spotkania 13.12.2023 r.

30 Zob. raport przygotowany dla Fundacji Schumana: J. Barcz, J. Pietras, M. Święcicki, J. Trusczyński, *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Warszawa 2023 (<https://schuman.pl/ukrainawUE/>), dostęp: 18.12.2023 r.).

Unię ze struktury trójfilarowej w spójną organizację międzynarodową, lecz również w tym, że wyszedł naprzeciw wysuwanym od dawna postulatom.

Po pierwsze – kolejne rozszerzenia prowadziły do poważnych problemów w negocjacjach, zwłaszcza w trzech dziedzinach: testów podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie (wówczas ważenia głosów), liczby deputowanych do Parlamentu Europejskiego i alokacji miejsc w Parlamencie oraz składu kolegium Komisji Europejskiej. Na mocy Traktatu z Lizbony wprowadzono procedury, które uniezależniają decyzje w tych dziedzinach od zawarcia traktatu rewizyjnego (względnie ich uregulowania w traktacie akcesyjnym): albo działa automatyzm [jak w przypadku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną – test liczby państw i test demograficzny zmienia się wraz ze zwiększeniem się lub zmniejszeniem (*Brexit*) liczby państw], albo decyzje podejmowane są przez Radę Europejską (co prawda jednomyślnie, niemniej zawarcie traktatu rewizyjnego nie jest konieczne).

Po drugie – poważnym osiągnięciem było istotne rozszerzenie zakresu stosowania procedur (kładek, procedur pomostowych), które umożliwiają zmianę niektórych postanowień traktatów bez konieczności sięgania do traktatu rewizyjnego. Chodzi zwłaszcza o ustanowienie „uproszczonej zmiany” traktatów (ust. 6 i 7 art. 48 TUE), w ramach której możliwe są zmiany postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹ („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) oraz przejście z jednomyślności w Radzie do większości kwalifikowanej. Decyzje w tej sprawie podejmuje Rada Europejska. Wymagają one jednomyślności państw członkowskich oraz opatrzone są dodatkowymi „zabezpieczeniami”: w pierwszym przypadku nie mogą prowadzić do zwiększenia kompetencji przyznanej Unii oraz wymagają zatwierdzenia przez poszczególne państwa (rodzaj ratyfikacji); w drugim przypadku – zgody Parlamentu Europejskiego oraz przyzwolenia ze strony parlamentów narodowych³².

Reforma Unii Europejskiej jest więc prowadzona po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w ramach tzw. kreatywnej elastyczności (*creativeflexibility*), tj. przy wykorzystaniu wszelkich procedur przewidzianych w traktatach³³. Podejście takie jest z powodzeniem stosowane w toku konsekwentnie realizowanej konsolidacji (reformy) strefy euro, choć w tym przypadku sięgnięto również do tzw. metody schengenkiej, tj. zawarcia umów międzynarodowych poza systemem instytucjonalno-prawnym UE.

Nim więc przejdziemy do analizy propozycji rewizji postanowień traktatów związanych z reformą UE, przyjrzyjmy się możliwościom, jakie stwarzają obecnie obowiązujące postanowienia traktatów. Wpierw warto odnotować konsekwentne działania na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro, podejmowane w ostatniej dekadzie w ramach tzw. kreatywnej elastyczności, a następnie prześledzić możliwość realizacji zgłaszanych postulatów dotyczących podniesienia efektywności procesu decyzyjnego we WPZiB oraz przeprowadzenia zmian instytucjonalnych niezbędnych dla dopełnienia planowanego rozszerzenia Unii.

2.2. Konsolidacja strefy euro jako przykład zastosowania tzw. kreatywnej elastyczności

Dzięki elastyczności wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony łatwiej było Unii poradzić sobie z konsekwencjami kryzysu finansowego³⁴, przy czym sięgnięto zarówno do procedur wprowadzonych na mocy tego Traktatu, jak i do rozwiązań umocowanych w unijnym prawie pochodnym. Procedura kładki z ust. 6 art. 48 TUE pozwoliła uzupełnić art. 136 TFUE postanowieniami, które stworzyły podstawę prawną dla państw członkowskich (państw strefy euro) do zawarcia Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (wszedł w życie 27.09.2012 r.)³⁵. Ustanowiona na jego podstawie organizacja międzynarodowa jest trwałym mechanizmem, stojącym na straży stabilności finansowej państw strefy euro.

Umocnieniu dyscypliny budżetowej (głównie państw strefy euro) służy natomiast Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (wszedł w życie 1.01.2013 r.)³⁶. Jak więc widać, sięgnięto również do tzw. metody schengenkiej, tj. zawarcia umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE³⁷. Główne jednak działania na rzecz sanacji strefy euro przeprowadzono na mocy aktów prawa pochodnego (rozporządzeń i dyrektyw) obejmujących podstawy unii bankowej oraz reformę UGiW ujętą w dwa pakiety: tzw. sześciopak³⁸ i tzw. dwupak³⁹.

Główne etapy konsolidacji strefy euro sprecyzowano w sprawozdaniu pięciu przewodniczących – „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”⁴⁰, następnie w opublikowanych przez Komisję Europejską – białej księdze (1.03.2017 r.)⁴¹ i w „Dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej” (31.05.2017 r.)⁴².

Program konsolidacji strefy euro obejmuje również istotne reformy instytucjonalne. Zostały one sprecyzowane w pakiecie propozycji przedstawionych przez Komisję Europejską 6.12.2017 r.⁴³, zaktualizowanym podczas szczytów strefy euro w 2018 r.⁴⁴ i w 2019 r.⁴⁵ Co istotne, przeprowadzane

34 Szczegółowo J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 523 i n.

35 Tekst w: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013, s. 171 i n.

36 *Reforma strefy euro...*, s. 193 i n.

37 Zgodność obu traktatów z prawem UE objaśnił TS w wyroku z 27.11.2012 r., C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in., EU:C:2012:756.

38 Teksty w: *Reforma strefy euro...*, s. 69 i n.

39 Teksty w: *Reforma strefy euro...*, s. 139 i n.

40 Sprawozdanie opracowane przez: Przewodniczący Komisji – Jean-Claude Juncker; Przewodniczący szczytu strefy euro – Donald Tusk; Przewodniczący Eurogrupy – Jeroen Dijsselbloem; Przewodniczący Parlamentu Europejskiego – Martin Schulz; Prezes Europejskiego Banku Centralnego – Mario Draghi, przedstawione 21.06.2015 r.

41 Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM(2017)2025 final.

42 Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, COM(2017)291 final.

43 Komunikat prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005: *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5005 (dostęp: 18.12.2023 r.).

44 Euro Summit. Brussels, 14 December 2018 (OR. en). EURO 503/18. EURO-SUMMIT 3 TSGC 10, <https://www.consilium.europa.eu/media/37563/20181214-euro-summit-statement.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

45 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/05/deepening-the-emu-president-centeno-s-report-to-the-president-of-the-euro-summit/> (dostęp: 18.12.2023 r.).

31 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

32 Szczegółowo na temat tych procedur zob. J. Pawlicka, *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

33 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 658 (i podane tam źródła).

są one na mocy aktów unijnego prawa pochodnego, choć nie zrezygnowano z traktatów zawartych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE.

I tak projekt włączenia Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności do prawa UE został zmodyfikowany: zrezygnowano z zamiaru jego włączenia do prawa UE, natomiast w 2020 r. sfinalizowano negocjacje w sprawie rewizji jego rewizji. Było to o tyle istotne, że centralnym punktem tej rewizji jest ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego, który stanowi ważny element dopełniający drugi filar unii bankowej, tj. restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków. Nadal pozostaje do rozważenia propozycja ustanowienia na bazie EMS Europejskiego Funduszu Walutowego. Podobnie czekają na rozważenie projekty aktów unijnego prawa pochodnego włączające Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW do prawa UE oraz projekt ustanowienia Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów. Istotne jest to, że ustanowienie „ministra” nie wymagałoby rewizji traktatów. Polegałoby bowiem na połączeniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej odpowiedzialnego za UGiW z funkcją przewodniczącego Eurogrupy. Należałoby jedynie „zgrać” kadencje przewodniczącego Eurogrupy (nominowany jest na kadencję dwuipółletnią) z kadencją komisarzy, zapewniając ciągłość personalną w ramach dwóch kadencji pokrywających się z kadencją Komisji Europejskiej. Zrezygnowano z forsowania odrębnego budżetu strefy euro na rzecz Instrumentu budżetowego w sprawie konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, który jest mutacją koncepcji budżetu strefy euro.

Przytaczam powyższe przykłady, aby unaocznić **możliwość przeprowadzania stosunkowo głębokich reform ustrojowych UE bez rewizji traktatów**. Oczywiście na pewnym etapie reformy natkną się na barierę konieczności rewizji postanowień traktatów, na przykład połączenie szczytu strefy euro z Radę Europejską wymagałoby zmian stosownych postanowień traktatów, podobnie połączenie Eurogrupy z Radą obradującą w składzie ministrów finansów, czy też postulowane umocnienie jurysdykcji TSUE w ramach UGiW i szersze wprowadzenie do procesu decyzyjnego w UGiW większości kwalifikowanej. **W końcu charakterystyczne jest to, że nie wahano się sięgnąć do tzw. metody schengenkiej. Warto o tym pamiętać, ponieważ w propozycjach rewizji traktatów (o których będzie mowa poniżej) metoda ta zajmuje poczesne miejsce.**

2.3. Dynamika procesu decyzyjnego we WPZiB i WPBiO

Ze względu na okoliczności geopolityczne szczególnie podnoszony jest postulat rozszerzenia możliwości podejmowania decyzji we WPZiB i WPBiO większością kwalifikowaną⁴⁶. Co do zasady w obu tych przypadkach podejmowanie obecnie decyzji zastrzeżone jest tylko dla Rady Europejskiej lub Rady, a podjęcie decyzji wymaga jednomyślności (czyli każde państwo może zablokować podjęcie decyzji – ma prawo weta). Niemniej w obszarze WPZiB (i w pewnym zakresie WPBiO) TUE przewiduje znaczną elastyczność:

- określone są pewne dziedziny (decyzje nominacyjne dotyczące realizacji uprzednio podjętych jednomyślnie decyzji), w których Rada decyduje większością kwalifikowaną (art. 31 ust. 2 TUE);
- w przypadku wymogu jednomyślności sprzeciw jednego z państw nie musi prowadzić do zablokowania przyjęcia decyzji (art. 31 ust. 1 ak. 2, tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu);
- najistotniejsza jednak jest procedura kładki zawarta w ust. 3 art. 31 TUE: Rada Europejska może zadecydować (jednomyślnie), aby Rada podejmowała decyzje większością kwalifikowaną tam, gdzie Traktat przewiduje jednomyślność. Wyłączone są spod takiej możliwości „decyzje mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne” (art. 31 ust. 4 TUE).

Dla umocnienia elastyczności procedury decyzyjnej w obszarze WPZiB nie jest więc konieczna rewizja traktatów – wystarczy jednomyślna decyzja Rady Europejskiej. Przy czym decyzja taka może ograniczać się jedynie do konkretnych spraw – w obecnej sytuacji zwłaszcza podejmowania decyzji w sprawie nałożenia przez Unię sankcji (inne decyzje podejmowane w obszarze WPZiB dotyczą m.in. określania działań, jakie powinny być podejmowane przez Unię, w tym działań operacyjnych, precyzowania stanowisk w określonych sprawach, jakie powinny być prezentowane przez państwa na arenie międzynarodowej).

W obszarze WPBiO natomiast traktaty unijne przewidują obecnie wyłącznie jednomyślność w Radzie (procedura kładki jest wyraźnie wyłączona – ust. 4 art. 31 TUE). Niemniej również w tym obszarze traktaty przewidują pewną elastyczność:

- możliwe jest powierzenie „misji” WPBiO (m.in. wspólnych działań rozbrojeniowych, misji humanitarnych, wojskowego doradztwa i wsparcia, zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju, misji zbrojnych służących zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju i operacje stabilizacji po zakończeniu konfliktów) jedynie grupie państw członkowskich (art. 44 TUE);
- możliwe jest ustanowienie „stałej współpracy strukturalnej” w przypadku „misji” bardziej wymagających, gdy jedynie grupa państw spełnia odpowiednie wymagania (w sprawie ustanowienia takiej formy współpracy decyduje Rada UE większością kwalifikowaną);
- najistotniejsze jest jednak to, że decyzje zmierzające do ustanowienia w ramach UE „wspólnej polityki obronnej” aż do „wspólnej obrony” nie wymagają rewizji traktatów (art. 42 ust. 2 TUE): decyzje takie podejmowane są jednomyślnie przez Radę Europejską, a następnie muszą być poddane w państwach członkowskich *quasi* procedurze ratyfikacyjnej. Procedura taka nie jest „łatwa”, ale – jak wspomniano – rewizji traktatów nie wymaga.

Obecne postanowienia TUE dotyczące WPZiB umożliwiają przejście do decydowania w Radzie większością kwalifikowaną. Niestety, nie zostały one do tej pory przez państwa wykorzystane w tym celu, mimo że Komisja Europejska w przeszłości przedkładała propozycje uruchomienia procedury kładki i przejścia do podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną w takich sprawach jak nakładanie sankcji, określanie stanowiska UE w kwestiach ochrony praw człowieka na forum Rady Praw Człowieka w ONZ czy w sprawie

⁴⁶ Wypowiadało się na ten temat wielu przywódców państw członkowskich. Reprezentatywnie – propozycje zgłoszone przez kanclerza RFN Olafa Scholza podczas przemówienia wygłoszonego na Uniwersytecie Karola w Pradze, <https://www.bundestkanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534> (dostęp: 18.12.2023 r.).

cywilnych misji UE na obszarach postkryzysowych. Skorzystanie z powyższych możliwości zależy wyłącznie od woli politycznej państw członkowskich⁴⁷.

2.4. Dostosowania instytucjonalne związane z rozszerzeniem bez konieczności rewizji traktatów

Traktat z Lizbony wprowadził – jak wspomniano – rozwiązania, które w znacznej mierze uniezależniają działanie poszczególnych instytucji i formułę procesu decyzyjnego (podejmowanie decyzji przez Radę UE większością kwalifikowaną) od zwiększenia liczby państw członkowskich, względnie umożliwiają przeprowadzenie stosownych reform na mocy procedur kładek, tj. decyzji Rady Europejskiej lub Rady UE (a nie na mocy kolejnego traktatu rewizyjnego). **Może to ułatwić finalizację planowanego rozszerzenia Unii, tym bardziej że stosownie do potwierdzonej tzw. zasady regat (tj. kto lepszy, ten pierwszy) zapewne przyjmowane będą kolejno poszczególne grupy państw.**

Podkreślanie powyższych okoliczności jest istotne również z tego względu, że dla państw członkowskich wstrzemięzliwych wobec rozszerzenia istnieje pokusa formalnego uzależnienia przyjęcia nowych państw od przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii na mocy traktatu rewizyjnego⁴⁸.

Co prawda traktat akcesyjny również może dokonywać rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE, niemniej do tej pory słusznie przeprowadzano w ten sposób jedynie niezbędne dostosowania traktatów, w przeciwnym bowiem przypadku realne było zablokowanie procedury ratyfikacyjnej traktatu akcesyjnego ze względu na kontrowersyjne reformy instytucjonalne.

Świadomość powyższych okoliczności istnieje w Unii Europejskiej. Przewodniczący Rady Europejskiej, Charles Michel, podczas przemówienia na Forum Strategicznym w Bledzie (28.08.2023 r.)⁴⁹, wstrzemięzliwie odniósł się do radykalnych postulatów nakierowanych na przeprowadzenie głębokiej reformy ustrojowej Unii w bezpośrednim związku z planowanym rozszerzeniem. Wskazywał raczej na istniejące obecnie w traktatach klauzule elastyczności (procedury kładki, konstruktywne wstrzymanie się od głosu) i nawoływał do ich stosowania w praktyce.

Przyjrzyjmy się tym zagadnieniom instytucjonalnym, które dotychczas sprawiały najwięcej problemów w toku akcesji nowych państw⁵⁰. Zaczniemy od **testów większości kwalifikowanej**, które obecnie (po wejściu w życie Traktatu z Lizbony) są „oderwane” od ewentualnego zwiększenia liczby państw

członkowskich: dla podjęcia decyzji należy zgromadzić co najmniej 65% populacji UE oraz zebrać odpowiednią liczbę państw (co najmniej 55% plus 1; w niektórych przypadkach 72%). Przy budowaniu tzw. mniejszości blokującej należy zgromadzić nie tylko co najmniej 35% populacji UE, lecz również co najmniej cztery państwa członkowskie. Testy te są określone w traktatach (art. 16 ust. 4 TUE, art. 238 ust. 2 TFUE i art. 3 Protokołu nr 36⁵¹), więc ich zmiana wymagałaby rewizji traktatów. Jest to sprawa do odrębnej dyskusji (jak zobaczymy odniesiono się do niej w propozycjach rewizji traktatów zawartych w rezolucji PE). Niemniej istniejące obecnie regulacje traktatowe w tej mierze umożliwiają co do zasady akses kolejnych nowych państw.

Istotny w tym kontekście jest **skład Parlamentu Europejskiego**. W procedurach bowiem, w których Rada UE decyduje większością kwalifikowaną (zwykła procedura ustawodawcza) Parlament Europejski jest równorzędnym współlegislatorem. W Parlamencie Europejskim można więc poszukiwać ważnego czynnika zachowania równowagi instytucjonalnej i statusu poszczególnych państw w procesie decyzyjnym. Traktaty (art. 16 ust. 2 TUE) określają liczbę deputowanych (751), największą liczbę deputowanych, jaka może przypaść na jedno państwo (96 – dotyczy to obecnie jedynie Niemiec), oraz minimalną liczbę deputowanych (6), jaka przypada na najmniejsze ludnościowo państwa. Ingerencja w te zasadnicze ramy wymagałaby rewizji traktatów. Niemniej ogólna liczba deputowanych (751) i tak już przekroczyła wymogi zasady efektywności, może więc lepiej nie dokonywać w tym przypadku żadnych ingerencji. Pozostaje natomiast sprawa zasadnicza – **alokacja miejsc między państwa członkowskie**. W tym przypadku nie jest wymagana rewizja traktatów. Alokację miejsc między państwa członkowskie ustala bowiem Rada Europejska, decydująca jednomyślnie, „z inicjatywy Parlamentu Europejskiego i po uzyskaniu jego zgody”, kierując się zasadą degresywnej proporcjonalności. Dotychczas nie udało się sprecyzować jednoznacznych kryteriów zasady degresywnej proporcjonalności, zbyt znaczące są bowiem różnego rodzaju „zaszłości” polityczne, które należy uwzględnić przy rozdziale. Będą to bez wątpienia negocjacje bardzo trudne, choć można przewidywać, że Niemcy z pewnością będą musiały zejść z górnego pułapu 96 miejsc (z formalnego punktu widzenia nie jest to kłopotliwe, ponieważ TUE stwierdza jedynie, że jedno państwo nie może mieć więcej niż 96 miejsc – może mieć więc mniej). Przypomnijmy też, że według przyjętej praktyki nowe państwa członkowskie powinny być traktowane przy rozdziale miejsc odpowiednio do porównywalnych z nimi demograficznie „starych” państw członkowskich.

Należy nawiązać jeszcze do **liczby członków kolegium Komisji Europejskiej**. Już Traktat z Nicei, kierując się zasadą efektywności, wprowadził rozwiązanie, które nakazywało zmniejszenie liczby członków Komisji do dwóch trzecich liczby państw członkowskich (ustalono zarazem zasady rotacji). Traktat z Lizbony (art.17 ust. 5 TUE) utrzymał taki wymóg, zastrzegł jednak, że Rada Europejska, decydując jednomyślnie, może utrzymać zasadę „jedno państwo – jeden komisarz” (co Rada Europejska do tej pory utrzymuje). Bez wątpienia planowane rozszerzenie sprawy, że zmniejszenie liczby członków Komisji do pułapu przewidzianego w TUE będzie niezbędne. Jest to jednak decyzja Rady Europejskiej, a nie sprawa związana z koniecznością zawarcia traktatu rewizyjnego.

47 J. Barcz, *Liberum veto czy większość kwalifikowana – jak decydować o sprawach unijnych?*, 1.09.2022 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22849> (dostęp: 5.11.2023 r.).

48 Oczywiście należy mieć również na uwadze konsekwencje finansowe rozszerzenia (zwłaszcza akcesu Ukrainy) dla budżetu Unii. Wszystkie bowiem państwa kandydujące będą przez lata beneficjentami, a nie płatnikami netto. Zob. M. Emerson, *The potential impact of Ukrainian accession on the EU's budget – and the importance of control valves*, „International Centre for Defense and Security” 25.09.2023 r.

49 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/> (dostęp: 1.09.2023 r.).

50 Zob. np. T.A. Börzel i in. [w:] *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*, red. G. von Sydow, V. Kreilinger, Stockholm 2023 (https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023_top-eng-webb.pdf, dostęp: 18.12.2023 r.).

51 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 321.

W przypadku pozostałych instytucji (sądów unijnych, Trybunału Obrachunkowego, EBC) oraz organów doradczych, nie powinno być większych problemów. Choć w przypadku rewizji traktatów można się zastanawiać, czy również w przypadku Trybunału Obrachunkowego nie powinno nastąpić zmniejszenie liczby jego członków w stosunku do liczby państw członkowskich (obecnie w skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi po jednym obywatelu z każdego państwa członkowskiego – art. 285 TFUE).

Sumując, można stwierdzić, że **planowanemu rozszerzeniu, w tym zwłaszcza przyjęciu Ukrainy⁵², będzie towarzyszyć trudna dyskusja nad dostosowaniem instytucjonalnym UE, jednakże nie musi ona natknąć się na barierę zawarcia traktatu rewizyjnego, wprowadzającego „dużą” reformę ustrojową Unii.**

3. Przedłożone propozycje rewizji traktatów

Ze względu na wspomniane już okoliczności debata nad reformą UE, w tym nad koniecznymi zmianami traktatów, nabrała tempa⁵³. Skupmy się na propozycjach zawartych w dwóch dokumentach: wskazanej już rezolucji PE (propozycje te są istotne również z tego względu, że odwołują się do wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy⁵⁴) oraz na propozycjach zawartych w raporcie opublikowanym 18.09.2023 r. przez grupę ekspertów powołaną przez rządy francuski i niemiecki⁵⁵.

Nie jest oczywiście możliwa analiza wszystkich przedłożonych propozycji, stąd skupimy się na sprawie umocnienia mechanizmów służących reagowaniu na naruszenie praworządności, następnie na propozycjach dotyczących trzech węzłowych i powiązanych ze sobą obszarów reform: podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, składu i pozycji Parlamentu Europejskiego oraz składu kolegium Komisji Europejskiej. W końcowej części odniesiemy się do innych ważniejszych propozycji. W odrębnym punkcie ujęto problematykę „zróżnicowanej Unii”, rozważania bowiem idące w tym kierunku zawarte są w większości raportów i stanowią rodzaj wspólnego mianownika przedłożonych propozycji.

3.1. Przestrzeganie praworządności

Zapędy autorytarne w dwóch państwach członkowskich UE, na Węgrzech Orbana i w Polsce rządzonej przez PiS, sprawiły,

52 Zob. Raport Fundacji Schumana: *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, zwłaszcza pkt 5.8.

53 Z ważniejszych ekspertyz ostatnio opublikowanych wskazać można: Th. Gylfason, E. Hochreiter, T. Kowalski, *Different Choices, Divergent Paths: Poland and Ukraine*, Wien 2022; *Report addressed to the European Parliament and the Commission on policy recommendations and on Treaty changes and amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.); *Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU*, https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf (dostęp: 12.18.2023 r.); K. Nicolaidis, N. von Ondarza, S. Russack, *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

54 Zob. rezolucja PE. Explanatory Statement.

55 *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform*, Paris–Berlin – 18 September 2023 (dalej: *Sailing on High Seas*), <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/12/20230919-Group-of-Twelve-REPORT.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

że propozycje umocnienia unijnych mechanizmów czuwania nad przestrzeganiem wspólnych wartości (art. 2 TUE), w tym praworządności, otwierają zwykle katalog przedkładanych propozycji reformy UE⁵⁶. Sprawily one również, że ścisłe spełnienie tzw. pierwszego kryterium kopenhaskiego stało się podstawową przesłanką finalizacji planowanego rozszerzenia⁵⁷. Propozycje w tym zakresie koncentrują się wokół usprawnień na poziomie unijnego prawa pochodnego (rozszerzenie zakresu rozporządzenia w sprawie mechanizmu warunkowości)⁵⁸ oraz odpowiednich zmian postanowień traktatów – art. 352 TFUE (wprowadzenie mechanizmu warunkowości do postanowień traktatowych)⁵⁹ i – oczywiście art. 7 TUE. W tym przypadku proponuje się przede wszystkim podejmowanie decyzji przez Radę, względnie Radę Europejską, nie – odpowiednio – większością czterech piątych, względnie jednomyślnie, lecz większością kwalifikowaną, określenia terminów (sześciu miesięcy) podjęcia decyzji oraz istotne umocnienie roli TSUE (decydowałby on na podstawie skargi Rady w sprawie „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE); katalog wyraźnie wymienionych sankcji obejmowałby również zawieszenie płatności z budżetu UE oraz zawieszenie prawa do sprawowania Prezydencji w Radzie, obok już istniejącego zawieszenia udziału w procesie decyzyjnym⁶⁰.

Są to propozycje uwzględniające dotychczasowe rozważania oraz idące w dobrym kierunku. Można do tego dodać potrzebę modyfikacji politycznej procedury „dialogu” (ustanowionej na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej z 2014 r.)⁶¹, przynajmniej poprzez sprecyzowanie terminu, po upływie którego Komisja powinna wnieść uzasadnioną opinię do Rady, uruchamiając procedurę art. 7 TUE. Doświadczenie bowiem wskazuje, że „okres dialogu” z rządem przez PiS Polską (2016–2017) został wykorzystany bezwzględnie do prowadzenia przez PiS polityki faktów dokonanych i budowania państwa autorytarnego⁶².

3.2. Trzy węzłowe obszary reform

3.2.1. Podejmowanie decyzji w radzie większością kwalifikowaną

W grę wchodzi w istocie dwa obszary, które zawsze wzbudzały podczas negocjacji (w toku kolejnych rozszerzeń WE/UE) olbrzymie kontrowersje i często prowadziły do przesileni:

- sprecyzowanie testów podejmowania decyzji większością kwalifikowaną oraz testów tzw. mniejszości blokującej;
- określenie, w których obszarach regulowanych traktatami formuła większości kwalifikowanej ma być stosowana.

56 Zob. rezolucja PE, pkt 18–20 („Praworządność”); *Sailing on High Seas...*, s. 16 i n.

57 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Komunikat z 2023 r. w sprawie polityki rozszerzenia UE*, COM(2023) 690 final (wprowadzenie).

58 *Sailing on High Seas...*, s. 16 i n.

59 *Sailing on High Seas...*, s. 16 i n.

60 Rezolucja PE, pkt 18 (praworządność) oraz odpowiednie propozycje zmian postanowień art. 7 TUE i art. 354 TFUE.

61 Komunikat Komisji Europejskiej: *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, COM (2014) 158 final.

62 Zob. *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2020.

Przejdźmy do pierwszego z tych problemów, czyli do propozycji dotyczących zmiany obecnie obowiązujących tekstów. Warto najpierw przypomnieć istotę problemu. Podejmowanie przez Radę decyzji większością kwalifikowaną oznacza (według systemu ustanowionego na mocy Traktatu z Lizbony), że aby decyzję podjąć, opowiedzieć się na jej rzecz musi taka liczba państw, które reprezentują co najmniej 65% potencjału demograficznego Unii i która stanowi co najmniej 55% członków Rady (obecnie 15). W niektórych dziedzinach (WPZiB, PWBIS) ten drugi test jest bardziej wymagający – musi to być co najmniej 72% członków Rady (obecnie 19). W uproszczeniu, test demograficzny gwarantuje pozycję państw dużych, test liczby państw – państw mniejszych. Natomiast aby zbudować tzw. mniejszość blokującą, czyli nie dopuścić do podjęcia decyzji, należy nie tylko zgromadzić grupę państw reprezentującą więcej niż 35% potencjału demograficznego Unii lub odpowiednią liczbę państw, lecz również – w przypadku testu demograficznego – muszą to być co najmniej cztery państwa. Powyższe stosunkowo skomplikowane testy mają istotny sens: zapewniają one wyważenie interesów w unijnym procesie decyzyjnym państw małych, średnich i dużych; ograniczają też możliwość zdominowania procesu decyzyjnego przez państwa największe – zwłaszcza przez Niemcy (przede wszystkim przy blokowaniu decyzji). Pamiętajmy również o tym, że nieprzypadkowo ograniczono liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przypadających na Niemcy (do 96). Parlament jest bowiem co do zasady współlegislatorem w procedurach, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną.

Najważniejsza natomiast jest istota procedury, w której Rada decyduje większością kwalifikowaną: chodzi nie o przegłosowanie lub zablokowanie, lecz o wypracowanie kompromisu akceptowanego przez wszystkie państwa. W praktyce do głosowań w Radzie dochodzi niezmiernie rzadko, a decyzje podejmowane są po wypracowaniu kompromisu za zgodą wszystkich państw⁶³. Z tego względu znaczenie tej procedury stale rosło w procesie integracji europejskiej (wraz ze wzrostem liczby państw oraz poszerzaniem kompetencji UE), inaczej bowiem nie byłoby możliwe „pogłębianie” tego procesu, przede wszystkim liberalizacji w ramach swobód rynku wewnętrznego.

Propozycje zmiany traktatów odnoszą się również do obu wyżej wymienionych testów. Uzasadnieniem ma być zadbanie o pozycję państw mniejszych. W pierwotnych wersjach rezolucji PE proponowano nowy test liczby państw (co najmniej dwie trzecie) i nowy test demograficzny (co najmniej 50% populacji UE)⁶⁴, natomiast grupa ekspertów francusko-niemieckich proponuje testy na wysokości 60%–60%. Pojawiły się również propozycje jeszcze głębszego uelastycznienia procesu decyzyjnego, polegające na zastosowaniu w niektórych obszarach podporządkowanych obecnie większości kwalifikowanej tzw. zwykłej większości kwalifikowanej, osiągananej przez większość państw reprezentujących co najmniej 50% populacji UE⁶⁵.

Z drugiej strony przedłożono propozycje „zabezpieczeń”, które miałyby ułatwić państwom członkowskim zaakceptowanie rozszerzenia katalogu obszarów, w których decyzje miałyby być podejmowane większością kwalifikowaną. W pierwotnych

tekstach rezolucji PE pojawiła się „wzmocniona większość kwalifikowana”, której osiągnięcie wymagałoby zgromadzenia co najmniej dwóch trzecich liczby państw reprezentujących co najmniej 50% populacji UE, natomiast grupa ekspertów francusko-niemieckich, poza podobną konstrukcją *super majority*, proponuje również formułę „jednomyślność minus jeden”, a przede wszystkim szersze stosowanie tzw. hamulca bezpieczeństwa⁶⁶ (nazywanego *a sovereignty safety net*) i możliwość *opt out* dla państw niezgadzających na większość kwalifikowaną (zwłaszcza w nowych obszarach)⁶⁷.

Do propozycji zmiany testów większości kwalifikowanej należy podchodzić bardzo ostrożnie. Kontrowersyjnego charakteru tej kwestii dowodzi już to, że w ostatecznym tekście rezolucji PE, uchwalonej 22.11.2023 r., zrezygnowano z powyższych propozycji dotyczących zmiany obecnie obowiązujących testów większości kwalifikowanej⁶⁸. Propozycja francusko-niemieckiej grupy ekspertów nawiązuje do podobnej propozycji niemiecko-francuskiej, która znalazła wyraz w projekcie Traktatu konstytucyjnego przedłożonego przez Konwent w 2003 r. (50%–50%). Stała się ona wówczas przedmiotem głębokich kontrowersji oraz przyczyną „zamrożenia” Konferencji Międzyrządowej w grudniu 2003 r. (preferowała bowiem państwa największe, kosztem państw średnich, takich jak Polska). Dopiero po kilku miesiącach trudnych negocjacji uzgodniono testy obecnie obowiązujące, wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony. Sprawa musi więc zostać poddana solidnej analizie.

Propozycje różnego rodzaju „klauzul zabezpieczających” mają sens. Niezależnie od ich praktycznego znaczenia, ułatwiają one rozszerzenie stosowania większości kwalifikowanej. Natomiast należy zauważyć, że w propozycjach nie proponuje się modyfikacji tzw. mniejszości blokującej, tj. zwiększenia liczby państw powyżej czterech (obecnie obowiązuje). Obecna formuła preferuje państwa duże. Zwiększenie liczby państw koniecznej do zbudowania tzw. mniejszości blokującej umocniłoby natomiast pozycję państw mniejszych, które musiałyby być dopraszane do koalicji.

Drugi problem dotyczy rozszerzenia katalogu obszarów regulowanych traktami, w których podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną ma być stosowane. Liczba takich obszarów zwiększana jest stopniowo na mocy kolejnych traktatów rewizyjnych (JAE, TM, TA, TN i TL), przy czym negocjacje prowadzące do takiego zwiększenia były chyba jeszcze bardziej skomplikowane niż nad samymi testami większości kwalifikowanej⁶⁹. Rozszerzenie katalogu takich obszarów na przykład na procedurę podejmowania decyzji przez Radę w sprawie sankcji (również w innych dziedzinach WPZiB i WPBiO) czy rozszerzenie zakresu zwykłej procedury ustawodawczej jest uzasadnione⁷⁰, choć z pewnością będzie budzić (tak jak przy poprzednich traktatach rewizyjnych) kontrowersje. Problemy wystąpiły już na obecnym etapie dyskusji. Na przykład w pierwotnym tekście rezolucji PE⁷¹ proponowano zastąpienie jedno-

63 *Sailing on High Seas...*, s. 23.

64 Zob. Draft Report... (2022/2051(INL)), propozycja poprawek do art. 16 TUE.

65 Zob. Draft Report... (2022/2051(INL)).

66 Wzorzec zawarty jest obecnie w art. 31 ust. 2 ak. ostatni TUE i w art. 48 ak. 2 TFUE.

67 *Sailing on High Seas...*, s. 23.

68 Zob. rezolucja PE, propozycja poprawek do art. 16 TUE (wykreślono stosowne postanowienia zawarte w pierwotnych wersjach).

69 Zob. J. Barcz, *Od liżbońskiej...*, s. 274 i n.

70 Zob. rezolucja PE, pkt 4 (reformy instytucjonalne); *Sailing on High Seas...*, s. 23 i n.

71 Zob. Draft Report... (2022/2051(INL)), poprawki do odpowiednich artykułów TFUE.

myślności w Radzie większością kwalifikowaną w odniesieniu do bezpośrednich i pośrednich podatków – art. 113 TFUE, ustanawiania przez Radę środków wykonawczych w odniesieniu do systemu zasobów własnych Unii – art. 311 ak. 3 TFUE, określenie przez Radę wieloletnich ram finansowych – art. 312 ust. 2 TFUE. W tekście ostatecznym, przyjętym przez Parlament Europejski 22.11.2023 r., odstąpiono od wprowadzenia większości kwalifikowanej w art. 111 TFUE, w art. 311 ak. 3 TFUE proponuje się wprowadzenie „wzmocnionej większości kwalifikowanej”, a pierwotną propozycję pozostawiono jedynie w art. 312 ust. 2 TFUE.

Wiele propozycji, zwłaszcza zawartych w rezolucji PE, nakierowanych jest na wprowadzenie większości kwalifikowanej w istotnych obszarach: w dziedzinie WPZiB i WPBiO, w procedurze art. 7 TUE, w procedurze kładki ust. 7 art. 48 TUE, w procedurze ustanowienia wzmocnionej współpracy (art. 329 TFUE), w procedurze klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE). Bez wątplenia będą to propozycje szczegółowo dyskutowane, choć zwiększenie elastyczności – na przykład w procedurach kładek – jest uzasadnione (przydatność kładki została wykazana w toku przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego – uzupełnienie art. 136 TFUE i stworzenie podstawy prawnej dla ustanowienia EMS).

3.2.2. Skład i pozycja Parlamentu Europejskiego

Skład i pozycja Parlamentu Europejskiego ma zasadnicze znaczenie. Parlament bowiem nie tylko zapewnia legitymację demokratyczną unijnemu procesowi decyzyjnemu, lecz również pozwala na zapewnienie prawidłowego balansu między państwami w toku podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (jest on bowiem rzeczywistym współlegislatorem)⁷².

Istotne jest, że w omawianych propozycjach jednoznacznie wspiera się utrzymanie obecnego, górnego pułapu liczby deputowanych – 751. Co prawda w toku kolejnych rozszerzeń Unii państwa zarzekały się, że nie zwiększą liczby deputowanych, następnie jednak przeważały indywidualne interesy i „zaszłości polityczne”. Warto również zwrócić uwagę na to, że nie proponuje się zmniejszenia górnego pułapu liczby deputowanych przypadających na najliczniejsze państwo członkowskie (obecnie 96)⁷³. Ograniczenie to skierowane jest wyłącznie do Niemiec. Wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei miało ograniczać potencjał decyzyjny Niemiec w głosowaniu większością kwalifikowaną. W związku z perspektywą kolejnego rozszerzenia Niemcy z pewnością będą musiały zmniejszyć swoją reprezentację w Parlamencie: można to uczynić – jak wspomniano – w obecnym stanie prawnym (TUE w art. 14 ust. 2 mówi, że państwo nie może mieć „więcej niż” 96 deputowanych, może więc mieć mniej); w przypadku zmiany traktatów warto byłoby jednak dostosować ten pułap do przewidywanej liczby 36 państw członkowskich).

Poza tym propozycje nakierowane są na wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego: przyznaniu mu prawa inicjatywy legislacyjnej, prawa wnoszenia skargi do TSUE w postępowaniu o naruszenie traktatów (art. 258 TFUE), rozszerzeniu przypadków, w których ma wyrażać zgodę (a nie tylko być

konsultowany czy informowany), powierzeniu wyłącznie Parlamentowi podjęcia decyzji w sprawie alokacji miejsc w Parlamencie, odgrywania głównej roli w procedurze powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej. Są to wszystko propozycje interesujące, wymagające uważnej analizy i dalszej dyskusji.

3.2.3. Skład kolegium Komisji Europejskiej

W toku planowanego rozszerzenia z pewnością konieczna będzie rezygnacja z zasady „jedno państwo – jeden komisarz” i zastosowanie dyspozycji art. 17 ust. 5 TUE, tj. zejście do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, przy rotacji egalitarnej (równej dla wszystkich) według ustalonych w traktacie zasad (uwzględnienie różnorodności geograficznej i demograficznej). Niemniej taki zabieg byłby zbyt skromny, a kolegium Komisji zbyt liczne. Stąd zgłaszane propozycje zmierzają do bardziej radykalnego ograniczenia liczby członków kolegium. Według propozycji zawartych w pierwotnym tekście rezolucji PE⁷⁴ Komisja (zwana „Władzą wykonawczą” – *the Executive*) miałaby liczyć nie więcej niż 15 członków, wliczając jej przewodniczącego, Sekretarza Unii do spraw Zagranicznych Polityki bezpieczeństwa (obecnie Wysoki Przedstawiciel) i Sekretarza Unii do spraw Zarządzania Gospodarczego. Poza tym po formalnej nominacji Komisja (Wysoka Władza) miałaby kompetencje do mianowania podsekretarzy do specyficznych dziedzin (również przy uwzględnieniu wyżej wymienionych zasad). W podobnym kierunku idą propozycje grupy ekspertów francusko-niemieckich⁷⁵, przy czym wychodzą oni z założenia, że państwa członkowskie niechętnie będą odejściu od zasady „jedno państwo – jeden komisarz”. W takim przypadku przy docelowo 36 członkach kolegium Komisji proponują wprowadzenie hierarchii i podział komisarzy na dwie grupy: komisarzy głównych (*Lead Commissioners*) i komisarzy (*Commissioners*). Ewentualnie mogliby oni zamieniać się rolami w połowie kadencji Komisji.

W ostatecznie przyjętym 22.11.2023 r. tekście rezolucji PE zrezygnowano z propozycji zmniejszenia liczby komisarzy do 15, pozostawiając dotychczasowe rozwiązanie (ust. 5 art. 17 TUE), tj. możliwość zmniejszenia do dwóch trzecich liczby państw członkowskich⁷⁶. Wobec planowanego rozszerzenia optymalnym rozwiązaniem byłoby co najmniej wykorzystanie możliwości przewidzianej w art. 17 ust. 5 TUE i podjęcie przez Radę Europejską decyzji o redukcji komisarzy do dwóch trzecich liczby państw członkowskich. W przypadku zmiany Traktatu dalsza redukcja (np. do 15) byłaby racjonalna, choć propozycja taka budzi kontrowersje (na co wskazuje również odstępianie od niej na obecnym etapie dyskusji). Bardzo ostrożnie należy podchodzić do propozycji zróżnicowania statusu komisarzy. Nawiązuje ona do propozycji francusko-niemieckich z okresu Konwentu, który przygotował pierwszy projekt Traktatu konstytucyjnego. Propozycja ta, podobnie jak wspomniane wcześniej testy większości kwalifikowanej, stała się przedmiotem powszechnej krytyki⁷⁷, w następstwie której uzgodniono – w przypadku redukcji liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich – tzw. rotację

72 Zob. rezolucja PE, pkt 3.

73 Zob. rezolucja PE, propozycje zmiany art. 14 TUE.

74 Zob. Draft Report... (2022/2051(INL)), propozycje zmiany art. 17 TUE. 75 *Sailing on High Seas...*, s. 22–23.

76 Zob. rezolucja PE, propozycje poprawek do art. 17 TUE.

77 Zob. J. Barcz, *Od liżbońskiej...*, s. 317 i n.

egalitarną (obecny akapit drugi ust. 5 art. 17 TUE). Należy trzymać się wynegocjowanych już zasad.

3.3. Inne propozycje

Propozycje zawarte w rezolucji PE oraz w ekspertyzie grupy ekspertów francusko-niemieckich odnoszą się do szeregu kwestii. W tym artykule możliwe jest naświetlenie kilku najistotniejszych.

3.3.1. Nowe obszary wyłącznych i dzielonych kompetencji Unii Europejskiej

Propozycje grupy ekspertów francusko-niemieckich są w tej dziedzinie raczej ostrożne⁷⁸. Podkreśla się, że wnikliwe badania nie dowodzą nadużywania przez instytucje unijne kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie Unii. Ostrożnie wskazuje się, że nie wyklucza to dyskusji nad rozszerzeniem kompetencji Unii (zwłaszcza w świetle ostatnich doświadczeń – pandemii, wojny w Ukrainie) oraz nad „repatriacją” niektórych unijnych kompetencji do państw członkowskich. Konkretnie propozycje dotyczą umocnienia mechanizmu reagowania przez UE na nieprzewidywalne nadzwyczajne okoliczności (zmiany w art. 122 TFUE) oraz stworzenia mechanizmu ułatwiającego dyskusję nad – w przypadku wątpliwości – sprecyzowaniem granic kompetencji Unii. Proponuje się ustanowienie forum dyskusji między najwyższymi sądami krajowymi a sądami unijnymi (*Joint Chamber of the Highest Courts and Tribunals of the EU*), ale bez żadnego głosu decyzyjnego.

Znaczenie dalej idą natomiast propozycje zawarte w rezolucji PE, nawiązując do rezultatów Konferencji w sprawie przyszłości Europy⁷⁹. Proponuje się rozszerzenie katalogu (art. 3 ust. 2 TFUE) obszarów kompetencji wyłącznych UE na środowisko, różnorodność biologiczną oraz zawierania umów międzynarodowych dotyczących globalnych zmian klimatycznych. Proponuje się objęcie kompetencjami dzielonymi polityki zdrowia publicznego oraz ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, w szczególności w odniesieniu do transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, ochrony ludności, przemysłu i edukacji, w szczególności w odniesieniu do kwestii transgranicznych, takich jak wzajemne uznawanie stopni naukowych, ocen, kompetencji i kwalifikacji. W końcu propozycje wskazują na potrzebę dalszych dyskusji nad objęciem kompetencjami dzielonymi takich dziedzin jak energetyka, sprawy zagraniczne, zewnętrzne bezpieczeństwo i obronność, polityka dotycząca ochrony granic zewnętrznych Unii i infrastruktury transgranicznej.

Część z tych propozycji ma mocne uzasadnienie, zwłaszcza w świetle doświadczeń związanych z pandemią i agresją Rosji na Ukrainę. Część będzie wymagać szczegółowej analizy i dyskusji.

3.3.2. Reforma w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

Jak już wspomniano, Traktat z Lizbony stworzył dobry, instytucjonalny punkt wyjścia dla działań w ramach WPZiB oraz

WPBiO, zwłaszcza jeśli chodzi o podniesienie elastyczności procesu decyzyjnego (procedury kładki w sprawie przejścia z jednomyślności do większości kwalifikowanej)⁸⁰. Jeśli chodzi o zgłoszone propozycje, to grupa ekspertów francusko-niemieckich jest raczej wstrzemięźliwa i ogranicza się do umocnienia podejmowania w tych obszarach decyzji przez Radę większością kwalifikowaną⁸¹. Natomiast znacznie dalej idą propozycje zawarte w rezolucji PE, wkraczając w dziedzinę WPBiO⁸². Z ważniejszych propozycji należy wskazać na następujące: **po pierwsze** – WPBiO miałyby być wykonywana nie w ramach „zdolności” zapewnianych przez państwa członkowskie, lecz finansowana przez UE ze specjalnie przypisanej części unijnego budżetu (uzupełnienie do ust. 1 art. 42 TUE), przy czym działania w ramach WPBiO objęłyby również wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia; **po drugie** – decyzje w sprawie ustanowienia wspólnej obrony miałyby być podejmowane przez Radę Europejską większością kwalifikowaną (a nie jednomyślnie jak obecnie), przy czym pozostaje wymóg zatwierdzenia stosownych decyzji przez poszczególne państwa członkowskie (quasi ratyfikacja) (zmiana ust. 2 art. 42 TUE); **po trzecie** – w proponowanym ust. 3 art. 42 TUE mowa jest ustanowieniu przez UE „Unii Obronnej” (*a Defence Union*), która objęłaby jednostki wojskowe i stała zdolność do szybkiego rozmieszczenia (pod dowództwem unijnym); **po czwarte** – decyzje w sprawie podjęcia „misji” w ramach WPBiO (ust. 4 art. 42 TUE) oraz ich uruchomienia byłyby podejmowane przez Radę większością kwalifikowaną (a nie jednomyślnie); **po piąte** – zawarta w ust. 7 art. 42 TUE klauzula sojusznicza została uzupełniona postanowieniami zbliżającymi jej treść do postanowień art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego⁸³ („Napaść zbrojną na jedno Państwo Członkowskie uznaje się za napaść na wszystkie Państwa Członkowskie”); **po szóste** – rozszerzony został katalog dziedzin, których mogą dotyczyć „misje” (na zwalczanie zagrożeń hybrydowych, szantaż energetyczny, zagrożenie cybernetyczne, kampanie dezinformacyjne i przymus ekonomiczny ze strony państw trzecich) (uzupełnienie ust. 1 art. 43 TUE); **po siódme** – wyraźne upoważnienie Europejskiej Agencji Obrony do przeprowadzenia zamówień na uzbrojenie w imieniu „Unii Obrony i jej państw członkowskich” (ust. 1 art. 45 TUE). Należy również odnotować, że szczególnie podkreślono znaczenie propozycji podejmowania przez Radę większością kwalifikowaną decyzji w sprawie sankcji oraz decyzji na „etapach pośrednich” procedury akcesyjnej. Są to wszystko propozycje istotne w kontekście obecnej sytuacji geopolitycznej.

3.3.3. Umocnienie roli parlamentów narodowych

W dotychczasowej dyskusji podkreślano potrzebę umocnienia roli parlamentów narodowych „w sprawach UE”. Przedłożone propozycje w zasadzie nie wychodzą poza dotychczasową dyskusję⁸⁴. W rezolucji PE w ramach postulatu umocnienia przestrzegania subsydiarności postuluje się uwzględnianie opinii

78 *Sailing on High Seas...*, s. 32.

79 Rezolucja PE, pkt 13–15 oraz propozycje zmian w odpowiednich artykułach TUE i TFUE.

80 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 122–123.

81 *Sailing on High Seas...*, pkt 2, s. 8.

82 Rezolucja PE, pkt 21–23 („Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony”) oraz propozycje zmiany zwłaszcza art. 42–46 TUE.

83 Traktat Północnoatlantycki, sporządzony w Waszyngtonie 4.04.1949 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 87, poz. 970).

84 Zob. D. Adamiec, *Prawne aspekty kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2028, s. 227 i n.

również parlamentów regionalnych z kompetencjami legislacyjnymi przy uruchamianiu procedury „zóltej” i „pomarańczowej” kartki, przedłużenie do 12 tygodni okresu badania przez parlamenty propozycji aktu ustawodawczego przedłożonego przez Komisję Europejską oraz wprowadzenie „zielonej kartki”, tj. inicjowania przez parlamenty narodowe oraz regionalne z kompetencjami legislacyjnymi procedury legislacyjnej w UE⁸⁵. Zwraca uwagę, że mimo zapowiedzi⁸⁶ propozycje nie odnoszą się do umocnienia roli parlamentów narodowych w obszarze UGiW.

3.3.4. Nowa formuła zawierania traktatu rewizyjnego

Rezolucja PE powraca do postulowanej od dawna propozycji formuły zawierania traktatu rewizyjnego, dla którego wejścia w życie wymagana byłaby ratyfikacja ze strony nie wszystkich, a jedynie grupy państw. Formuła taka znajduje potwierdzenie w unijnej praktyce: dla wejścia w życie TEMS wymagana była ratyfikacja przez grupę państw strefy euro posiadających co najmniej 90% kapitału zakładowego, podobnie dla wejścia w życie Traktatu o zarządzaniu w UGiM wystarczająca była ratyfikacja przez co najmniej 12 państw strefy euro. Propozycje zmiany postanowień art. 48 TUE idą bardzo daleko. W pierwotnym tekście rezolucji PE proponowano⁸⁷, aby Konferencja Międzyrządowa przyjmowała projekt traktatu rewizyjnego większością czterech piątych. Mało tego, sam traktat rewizyjny wchodziłby w życie po jego ratyfikowaniu przez cztery piąte państw członkowskich, a w przypadku nieosiągnięcia tego pułapu w sprawie zostałyby zwołane europejskie referendum. W ostatecznym tekście rezolucji PE uchwalonym 22.11.2023 r. propozycje powyższe nie pojawiają się. Niemniej projekt klauzuli o wejściu w życie TUE po ratyfikowaniu przez cztery piąte państw członkowskich pozostawiono w art. 52 ust. 2 TUE. Do propozycji takiej należałoby podchodzić bardzo wstrzeżliwie. Co prawda dyscyplinuje ona państwa członkowskie w sprawie ratyfikacji wynegocjowanego i podpisanego traktatu rewizyjnego (taka była też intencja pierwowzoru tej propozycji, zawartej w projekcie Penelopa, zgłoszonym w czasie trwania negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym), niemniej konsekwencją przyjęcia takiej propozycji byłoby niebezpieczeństwo głębokiego zróżnicowania statusu państw członkowskich i rozchwiania spójności ustrojowej Unii. Nie wydaje się również, aby powierzenie decyzji europejskiemu referendum było na obecnym etapie integracji europejskiej zasadne.

Propozycję idącą w podobnym kierunku zawiera rezolucja PE w odniesieniu do tzw. procedury kładki uregulowanej w ust. 7 art. 48 TUE. Decyzje w tych ramach miałyby być podejmowane przez Radę Europejską większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu. Zrezygnowano natomiast w ostatecznym tekście rezolucji PE z propozycji zmiany procedury kładki określonej w ust. 6 art. 48 TUE w ten sposób, że decyzja w sprawie zmiany postanowień części III TFUE (bez zwiększania kompetencji powierzonych UE) byłaby co prawda nadal podejmowana przez Radę Europejską działającą jednomyślnie,

85 Zob. rezolucja PE, propozycje zmian Protokołu nr 2 (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 206) i nowy rozdział 2a („Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności”) w tytule I części szóstej TFUE. Znaczące części Protokołu miałyby zostać inkorporowane do tekstu TFUE.

86 Zob. J. Barcz, *Od liżbońskiej...*, s. 560 i n.

87 Draft Report... (2022/2051(INL)), propozycje zmiany art. 48 TUE.

niemniej wchodziłaby w życie po ratyfikowaniu przez co najmniej cztery piąte państw członkowskich. **Problem „uelastycznienia” uproszczonej procedury zmiany traktatów (obie wyżej wymienione kładki) bez wątplenia wymaga dalszej dyskusji.** Praktyka (a raczej jej więcej niż skromny wymiar) wskazuje, że procedury te są zbyt „sztywne”.

4. Unia zróżnicowana?

Chodzi tu o dwa wiodące zagadnienia.

Po pierwsze – o propozycje sugerujące „szczególny” status członkostwa w związku z planowanym rozszerzeniem. Wyrazem takich propozycji są rozważania dotyczące „częściowego” czy „etapowego” członkostwa⁸⁸, względnie koncepcja „członka stowarzyszonego” (*Associate Member*)⁸⁹, czy – na wstępnym etapie⁹⁰ – propozycja prezydenta E. Macrona związana z Europejską Wspólnotą Polityczną (*the European Political Community* – EPC). Do takich propozycji należy podchodzić ostrożnie. Ukraina i pozostałe państwa kandydujące dążą do uzyskania członkostwa w Unii, a nie jakiegoś substytutu⁹¹. Dysponują one również najnowszą generacją układów stowarzyszeniowych. Natomiast konstruktywnym założeniem jest koncepcja pogłębienia negocjacji akcesyjnych poprzez „stopniowe włączanie” państw kandydujących (*Staged Accession to the EU*)⁹² w poszczególne sektory UE (*die Kandidatenländerschrittweise in die EU integrieren*) wraz z odpowiednim ich udziałem w posiedzeniach Rady jako obserwatorów⁹³. Jest to lepsze rozwiązanie niż stosowany podczas „dużego” rozszerzenia tzw. dialog strukturalny (czyli spotkania z przedstawicielami państw kandydujących przed lub po posiedzeniach Rady). Takie działania mieszczą się w ramach negocjacji akcesyjnych. Podobnie możliwe i zasadne będzie wprowadzenie różnych „elastycznych” rozwiązań do traktatu akcesyjnego, które będą zabezpieczały spójność UE i efektywność unijnego rynku wewnętrznego. Można się więc spodziewać licznych i długotrwałych okresów przejściowych, rozbudowanych „klauzul bezpieczeństwa”, uruchamianych przez instytucje unijne, gdyby Ukraina nie wywiązywała się ze zobowiązań państwa członkowskiego, wykorzystania procedur przewidzianych w traktatach (wzmocniona współpraca, procedura dochodzenia do członkostwa w strefie Schengen, procedura w ramach UGiW dochodzenia

88 Na przykład: M. Emerson, M. Lazarević, S. Blockmans, S. Subotić, *A Template for Staged Accession to the EU*, European Policy Centre and Centre for European Policy Studies, October 2021, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf> (dostęp: 4.01.2024 r.); M. Emerson, *It Takes Two to Tango – Ukraine, Moldova and Georgia Advance Over the EU's Conditions, While the EU Itself Prevaricates*, Stockholm 2023.

89 *Sailing on High Seas...*, s. 41–42.

90 Obawy z tym związane nie spełniły się. Podczas pierwszych spotkań EPC okazała się wsparciem dla sprawnego uruchomienia wstępnych etapów negocjacji akcesyjnych. Zob. *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej...*, pkt 5.2.

91 Raport Fundacji Schumana. *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej...*, wnioski, pkt 16.

92 Tak też Commission Staff Working Document: *Ukraine 2023. Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement Policy*, SWD(2023) 699 final („Introduction”).

93 Rede der Außenministerin Annalena Baerbock bei der Europakonferenz im Auswärtigen Amt am 2.11.2023, www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2629310 (dostęp: 18.12.2023 r.).

do członkostwa w strefie euro). Natomiast z pewnością Unia i jej państwa członkowskie będą unikać uzgodnienia trwałych rozwiązań typu *opt-out* (na wzór wyłączeń, które miało w przeszłości Zjednoczone Królestwo)⁹⁴.

Po drugie – chodzi o problem wewnętrznego zróżnicowania w UE. Podnoszony on jest w zasadzie we wszystkich raportach, najwyraźniej w raporcie ekspertów grupy francusko-niemieckiej⁹⁵. Zróżnicowanie wewnętrzne Unii nie budzi zastrzeżeń, jeśli przebiega w ramach procedur przewidzianych w traktatach (tzw. elastyczna integracja)⁹⁶, tj. reguł grupy Schengen, UGiW (wchodzenie do strefy euro), różnych form wzmocnionej współpracy. Z tego punktu widzenia interesująca jest propozycja zawarta w rezolucji PE⁹⁷, aby wzmocniona współpraca w UE ustanawiana była decyzją Rady podejmowaną większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnie. Nie ma bowiem powodu, aby państwo, które na danym etapie nie zamierza uczestniczyć we wzmocnionej współpracy w danej dziedzinie, mogło blokować państwa zamierzające pogłębić współdziałanie w tej dziedzinie.

Natomiast głębszej analizy wymagają (omówione wyżej) propozycje wejścia w życie traktatu rewizyjnego w przypadku jego ratyfikacji jedynie przez część państw członkowskich. Takie rozwiązanie prowadziłoby bowiem do zróżnicowania statusu (i zakresu związania się traktatami) państw członkowskich, a więc formalnego i faktycznego zróżnicowania. Podobne problemy sprawia tzw. metoda schengeńska (do której nawiązują raporty)⁹⁸, tj. zawieranie przez grupę państw (obecnie państwa strefy euro) umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE. Metoda ta może dynamizować proces integracji europejskiej, może jednak również prowadzić do zróżnicowania wśród państw członkowskich⁹⁹.

5. Podsumowanie

Skala wyzwań związanych z niezbędną reformą ustroju UE jest olbrzymia. Powtórzenie scenariusza z okresu finalizacji „dużego” rozszerzenia, tj. uregulowanie w jednym traktacie rewizyjnym problemów instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem (Traktat z Nicei), a w drugim traktacie (Traktat konstytucyjny, Traktat z Lizbony) przeprowadzenie generalnej reformy ustroju Unii, raczej nie wchodzi w rachubę. Nie można jednak tracić z oczu tzw. **punktowych traktatów rewizyjnych**, tj. ograniczonych do materii skupiających się na konkretnym obszarze i uzgodnionych między państwami. Na przykład można sobie wyobrazić traktat rewizyjny dotyczący jedynie zmian traktatów niezbędnych dla dalszej reformy strefy euro. Przypomnijmy, że dwa tego rodzaju „punktowe traktaty rewizyjne” zostały zawarte po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, tj. protokół hiszpański i protokół irlandzki¹⁰⁰. W odniesieniu do finalizacji reformy strefy euro projekty tego rodzaju traktatu rewizyjnego są rozważane już od kilku lat¹⁰¹.

Na obecnym etapie wzrasta jednak znaczenie „kreatywnej elastyczności”, tj. maksymalnego wykorzystania procedur wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony. Jak wykazaliśmy, procedury zawarte w Traktacie z Lizbony umożliwiają zarówno podniesienie elastyczności unijnego procesu decyzyjnego poprzez rozszerzenie stanowienia większością kwalifikowaną w Radzie UE, jak i rozwiązanie najpilniejszych problemów instytucjonalnych związanych z rozszerzeniem Unii.

Podejście takie umożliwi stopniowe wprowadzanie reform, jeśli trzeba ograniczonych przedmiotowo do zakresu niezbędnego (co ułatwi ich zaakceptowanie przez państwa członkowskie UE). Jednocześnie podejście takie może być wartościowe z dwóch istotnych względów.

Po pierwsze – ogranicza niebezpieczeństwo przyhamowania procesu rozszerzenia (zwłaszcza finalizacji negocjacji akcesyjnych z Ukrainą) z powołaniem na trudności w dostosowaniu ustrojowym UE do zwiększonej liczby państw członkowskich.

Po drugie – podejście takie będzie sprawdzianem gotowości państw członkowskich do uzgodnienia reformy systemu instytucjonalnego i unijnego procesu decyzyjnego. Tym samym ograniczy ono niebezpieczeństwo odrzucenia projektu traktatu rewizyjnego, zawierającego z trudem wynegocjowany pakiet kompleksowych reform (jak to miało miejsce w przypadku Traktatu konstytucyjnego) i w efekcie odwleczenia na lata finalizacji reformy ustroju UE, niezbędnej w obecnej sytuacji geopolitycznej.

Debata nad reformą ustrojową UE i odpowiednimi zmianami w traktatach wchodzi w ważny etap (choć potrwa jeszcze kilka lat). Zamiast więc bezsensownych, populistycznych i antyunijnych pohukiwań, należy włączyć się w tę debatę, solidnie analizować poszczególne propozycje, zwłaszcza z punktu widzenia statusu Polski w Unii, formułować też własne propozycje¹⁰². W końcu finalny efekt debaty musi być zaakceptowany, aby wszedł w życie, przez wszystkie państwa członkowskie, w tym przez Polskę.

Bibliografia/References

Adamiec D., *Prawne aspekty kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2028.

Barcz J. (wstęp, wybór i opracowanie), *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, Warszawa 2013.

Barcz J., *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.

Barcz J., *Liberum veto czy większość kwalifikowana – jak decydować o sprawach unijnych?*, 1.09.2022 r., <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/22849> (dostęp: 5.11.2023 r.).

Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

Barcz J., *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.

102 Zob. Wywiad Ł. Szpyrki z Markiem Prawdą, *Nadchodzą duże zmiany w Unii Europejskiej. Co robi Polska?*, 8.11.2023 r., <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-nadchodza-duze-zmiany-w-unii-europejskiej-co-zrobi-polska,nId,7136269> (dostęp: 9.11.2023 r.).

94 Zob. Raport Fundacji Schumana, *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej...*, wnioski, pkt 16.

95 *Sailing on High Seas...*, s. 38 i n.

96 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 645 i n.

97 Projekt poprawek do art. 329 TFUE.

98 Zob. *Sailing on High Seas...*, s. 37 i n.

99 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 645 i n.

100 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 375 i n.

101 Zob. A. Duff, *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, 12.01.2016 r., <https://www.epc.eu/en/Publications/The-Protocol-of-Frankfurt-a-n~256ffc> (dostęp: 18.12.2023 r.).

Barcz J. [w:] *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, red. J. Barcz, Warszawa 2023.

Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020.

Barcz J., Pietras J., Świącicki M., Truszczyński J., *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Warszawa 2023 (<https://schuman.pl/ukrainawUE/>, dostęp: 18.12.2023 r.).

Börzel T.A. i in. [w:] *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union*, red. G. von Sydow, V. Kreilinger, Stockholm 2023, https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2023/sieps-2023_2op-eng-webb.pdf (dostęp: 18.12.2023 r.).

Duff A., *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*, 12.01.2016 r., <https://www.epc.eu/en/Publications/The-Protocol-of-Frankfurt-a-n~256ffc> (dostęp: 18.12.2023 r.).

Emerson M., *It Takes Two to Tango – Ukraine, Moldova and Georgia Advance Over the EU’s Conditions, While the EU Itself Prevaricates*, Stockholm 2023.

Emerson M., *The potential impact of Ukrainian accession on the EU’s budget – and the importance of control valves*, „International Centre for Defense and Security” 25.09.2023 r.

Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU, https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf (dostęp: 12.18.2023 r.).

Emerson M., Lazarević M., Blockmans S., Subotić S., *A Template for Staged Accession to the EU*, European Policy Centre and Centre for European Policy Studies, October 2021, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/10/A-Template-for-Staged-Accession-to-the-EU.pdf> (dostęp: 4.01.2024 r.).

Grzelak A., *Praworządność tematem wiodącym Konferencji w sprawie przyszłości Europy? „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.*

Gylfason Th., Hochreiter E., Kowalski T., *Different Choices, Divergent Paths: Poland and Ukraine*, Wien 2022; *Report addressed to the European Parliament and the Commission on policy recommendations and on Treaty changes and amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

Kranz J., *Polska pod rządami hybrydowej praworządności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.

Nicolaidis K., von Ondarza N., Russack S., *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

Nowak-Far A., *Unia Gospodarcza i Walutowa w debacie o przyszłości Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.

Pawlicka J., *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Warszawa 2017.

Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century. Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris–Berlin – 18 September 2023, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/12/20230919-Group-of-Twelve-REPORT.pdf> (dostęp: 18.12.2023 r.).

Sikora A., *Kto się boi zmian traktatów? Państwa członkowskie a wizja przyszłości Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.

Truszczyński J., *Okiem praktyka – jakie mogą być praktyczne efekty dyskusji w ramach Konferencji dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.

Truszczyński J. [w:] *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, red. J. Barcz, Warszawa 2023.

Wywiad Ł. Szpyrki z Markiem Prawdą, *Nadchodzą duże zmiany w Unii Europejskiej. Co robi Polska?*, 8.11.2023 r., <https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-nadchodza-duze-zmiany-w-unii-europejskiej-co-zrobi-polska,nId,7136269> (dostęp: 9.11.2023 r.).

Abstract

prof. dr hab. Jan Barcz

The author is a professor of international law, a retired academic teacher, who taught at the Warsaw School of Economics and the Kozminski University, among others; currently he is a member of the Team Europe Direct, Poland, and the Conference of (former) Ambassadors of the Republic of Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2826-1945>).

The Current State of the Debate on the Reform of the European Union’s Institutional System

Keywords: *Conference on the Future of Europe, accession negotiations, candidate countries, European Parliament resolutions, revision treaty, EU reform, revision of the treaties, enlargement of the EU, Ukraine as a candidate country, war in Ukraine*

Immediately after the entry into force of the Lisbon Treaty, the next stage of discussions on the reform of the Union began. This was first influenced by the financial crisis of the euro zone, and then by a number of important circumstances: the migration crisis, the pandemic, the aggression of Putin’s Russia against Ukraine, and, most recently, the EU’s enlargement strategy: enlargement is also to cover Ukraine. The proposals for amendments to the EU treaties included in the European Parliament resolution of 22 November 2023 influence the discussion on the reform of the Union, but do not close it. It will continue for many years, and the final result must be accepted by all Member States. It is important that the implementation of the enlargement strategy does not require the conclusion of a revision treaty. New countries may become the Union’s members on the basis of the currently applicable EU treaties.