

JANUSZ JÓZEF WĘC  
Kraków  
ORCID: 0000-0002-6331-4133

# Perspektywy reformy traktatowej w Unii Europejskiej

## I. Uwagi wstępne

Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. spowodowała, że Unia Europejska stanęła przed nowymi wyzwaniami geopolitycznymi, ekonomicznymi, społecznymi i humanitarnymi. Inwazja doprowadziła bowiem nie tylko do masowego i największego od II wojny światowej *exodusu* ludności, ale także kryzysu humanitarnego na samej Ukrainie. Zmobilizowała ona zarówno UE, jak i rządy jej państw członkowskich do udzielenia Ukrainie ogromnej pomocy finansowej, gospodarczej i wojskowej przeznaczonej na zwalczanie skutków rosyjskiej agresji (Węc 2023: 7-32). Następstwami wojny były również kryzys energetyczny i wzrost inflacji w UE, a także sankcje finansowe, gospodarcze, technologiczne i polityczne nałożone na Rosję przez UE i inne państwa zachodnie. Wyzwania te skłoniły UE nie tylko do przewartościowania obowiązującej dotąd globalnej strategii bezpieczeństwa zewnętrznego z 28 czerwca 2016 r., ale także do podjęcia działań mających na celu przyspieszenie reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz polityk odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne takich jak: polityka imigracyjna, wizowa i azylowa. Na działania te nałożyły się także obrady „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” trwającej od 9 maja 2021 r. do 9 maja 2022 r. i prowadzonej we wszystkich językach państw członkowskich. Konferencja była jedną z największych publicznych debat w historii UE, zaś jej efektem były m.in. rekomendacje w sprawie przeprowadzenia reformy ustrojowej UE (The Conference on the Future of Europe 2022: 1-2; Barcz 2024: 4-16; Kabat-Rudnicka 2024: 39-54). Po 9 maja 2022 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska podjęły działania następcze w ramach własnych kompetencji i zgodnie z traktatami, zmierzające do przedstawienia propozycji reform ustrojowych w UE. Jednak inaczej niż tego chcieli uczestnicy Konferencji w sprawie przyszłości Europy,

działania następcze objęły nie tylko sektorowe (konkretne polityki unijne), ale także horyzontalne elementy składowe ustroju UE (szeroko rozumiane zagadnienia ustrojowo-instytucjonalne), w tym zmianę traktatów (The Conference on the Future of Europe performance 2022: 1-2).

W tych okolicznościach opracowano lub uchwalono cztery ważne projekty reformy ustrojowej UE. Były to: raport francusko-niemieckiej grupy roboczej z 18 września 2023 r. (Report 2023: 1-58), raport Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z 7 listopada tegoż roku, projekt traktatu rewizyjnego oraz towarzysząca mu rezolucja, które zostały uchwalone 15 dni później przez plenum Parlamentu Europejskiego (Proposals 2023: 1-102). Raport francusko-niemieckiej grupy roboczej został opracowany przez 12 ekspertów po sześciu z każdego kraju, przy czym sprawozdawcami grupy byli Olivier Costa (Francja) oraz Daniela Schwarzer (Niemcy). Choć eksperci zaprzeczali jakoby mieli reprezentować poglądy swoich rządów, to jednak zostali przez nie powołani podczas wspólnego posiedzenia gabinetów rządowych Francji i Niemiec, zaś grupie roboczej przewodniczyli francuski sekretarz stanu ds. europejskich Laurence Boone oraz niemiecka minister stanu ds. Europy i klimatu Anna Lührmann. Natomiast w skład grupy roboczej faktycznie wchodziłi eksperci pozarządowi z obu krajów. „Aby uwzględnić szerszą perspektywę europejską, grupa robocza” miała „również wymieniać poglądy z innymi państwami członkowskimi i krajami kandydującymi” (Report 2023: 57). Z kolei raport Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego opracowany został przez 5 sprawozdawców, tzn. belgijskiego deputowanego do PE Guya Verhofstadta (Belgia/*RE*), znanego od dawna ze swych dążeń do federalizacji UE, oraz 4 niemieckich posłów: Svena Simona (Niemcy/*EPP*), Gabriele Bischoff (Niemcy/*S&D*), Daniela Freunda (Niemcy/*G/EFA*) i Helmuta Scholza (Niemcy/*Left*). Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego opierał się, ale nie pokrywał się z raportem Komisji Spraw Konstytucyjnych. W czasie głosowania na forum plenarnym Parlamentu Europejskiego 22 listopada 2023 r. wiele poprawek zgłoszonych przez tę Komisję zostało bowiem odrzuconych jako zbyt radykalne.

Celem badawczym pracy jest analiza porównawcza wspomnianych wyżej propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej w sprawie zmiany traktatów UE. Punktem odniesienia dla tej analizy jest ustrój UE, na który składają się horyzontalne oraz sektorowe elementy składowe. Horyzontalnymi elementami składowymi ustroju UE są: status prawnomiędzynarodowy, status integracyjny i cele integracyjne, aksjologia, podział kompetencji, katalog aktów prawnych i procedur legislacyjnych, system instytucjonalny, budżet, rola parlamentów narodowych w procesie legislacji, zróżnicowana integracja (*differentiated integration*), a także procedury rewizji traktatów. Natomiast sekto-

rowymi składowymi są działania i polityki wewnętrzne oraz działania i polityki zewnętrzne (Barcz 1991: 91; Węc 2012: 13-15; Węc 2024: 1-25; Czubik, Kuźniak 2004: 3-11; 115-153)<sup>1</sup>. Autor formułuje hipotezę badawczą opartą na założeniu, że zarówno wszystkie trzy inicjatywy Parlamentu Europejskiego, jak i propozycja francusko-niemieckiej grupy roboczej były nie tylko przedwcześnie, ale także polegały na podobnym jak w przypadku Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) i konferencji międzyrządowej (2003-2004) manewrze taktycznym rządów Niemiec i Francji, jakoby rozszerzenie UE o potencjalnie 9 nowych krajów członkowskich wymuszało przeprowadzenie tak radykalnych reform ustrojowych UE. W ślad za tym autor formułuje dwa następujące pytania badawcze: po pierwsze, które propozycje Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej, dotyczące zmian w ustroju UE, były najbardziej radykalne i dlaczego? Po drugie, którym państwom członkowskim zmiany takie miały przynieść największe korzyści i dlaczego?

## II. Projekty zmian ustrojowych zgłoszone przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą. Analiza porównawcza

Generalnie rzecz biorąc, propozycje zmian ustrojowych zgłoszone przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą można podzielić na dwie kategorie: pierwsza to projekty odnoszące się do tych samych elementów ustroju UE; drugą stanowią postulaty zmian ustrojowych, na których skupił się wyłącznie Parlament Europejski. Pierwsza kategoria propozycji zgłoszonych przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą przewidywała zmiany w następujących horyzontalnych elementach ustroju UE: aksjologii, systemie instytucjonalnym UE, budżecie rocznym i wieloletnim UE, wzmocnionej współpracy (*enhanced cooperation*) oraz w zwykłej procedurze rewizji traktatów. Do drugiej kategorii należały następujące horyzontalne

---

<sup>1</sup> Należy w tym miejscu podkreślić, że Unia Europejska ma najbardziej rozbudowany ustrój spośród wszystkich międzynarodowych organizacji gospodarczych, a wynika to m.in. z faktu, że jest ona jedyną na świecie *par excellence* organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego. Pozostałe międzynarodowe organizacje gospodarcze to organizacje międzyrządowe, przy czym część z nich posiada osobowość prawną (m.in. MERCOSUR i ASEAN), zaś większość to organizacje *sui generis* nieposiadające takiej osobowości (m.in. NAFTA, Wspólnota Andyjska, UNASUR czy Unia Afrykańska). W odróżnieniu od Unii Europejskiej żadna ze wskazanych pozaeuropejskich organizacji gospodarczych nie dysponuje takimi elementami składowymi ustroju jak: sztywny podział kompetencji czy samodzielny budżet, żadna z nich nie korzysta z zasad zróżnicowanej integracji, zaś własną aksjologię posiadają jedynie dwie: ASEAN oraz UNASUR, który zmagają się jednak od kilku lat z kryzysem egzystencjalnym.

i sektorowe elementy ustroju UE: cele integracyjne UE, aksjologia, zasady demokratyczne, podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE oraz procedura akcesji nowych państw do Unii, a także działania i polityki zewnętrzne oraz działania i polityki wewnętrzne Unii.

### *1. Propozycje Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej odnoszące się do tych samych elementów ustroju UE*

#### 1.1. Aksjologia UE

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały bardzo istotne propozycje zmian w aksjologii UE. Wymagały one jednak rewizji art. 2 TUE, art. 7 ust. 1-3 TUE oraz art. 3 Karty Praw Podstawowych UE (KPP) w drodze konferencji międzypaństwowej. Najważniejsza z tych propozycji odnosiła się do procedury art. 7 TUE, w którym skodyfikowane są normy gwarancyjne o charakterze represyjnym wobec państw członkowskich naruszających wartości UE. Jeśli chodzi o projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, to przewidywał on cztery zmiany w procedurze art. 7 TUE. Po pierwsze, zalecano wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w miejsce dotychczasowej wzmocnionej kwalifikowanej większości 4/5 głosów przy podejmowaniu przez Radę UE decyzji stwierdzającej, że „istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” przez dane państwo członkowskie wartości UE. Rada UE miałaby jednak, inaczej niż dotąd, tylko sześć miesięcy na podjęcie decyzji w tej sprawie od otrzymania uzasadnionego wniosku od 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej (art. 7 ust. 1 TUE) (I faza)<sup>2</sup>. Po drugie, zaproponowano wprowadzenie większości kwalifikowanej przy podejmowaniu przez Radę UE<sup>3</sup> decyzji w sprawie skierowania skargi do TSUE w sprawie stałego i poważnego naruszenia wartości UE przez dane państwo członkowskie. Mogłaby ona to uczynić również w terminie 6 miesięcy od otrzymania uzasadnionego wniosku 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego stanowiącego bezwzględną większością głosów lub Komisji Europejskiej. Tym samym po raz pierwszy zaproponowano wprowadzenie TSUE do tej procedury (art. 7

<sup>2</sup> Dotychczasowe przepisy nie określały żadnego terminu.

<sup>3</sup> Dotychczas Rada Europejska w trybie jednomyślnym, na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, mogła stwierdzić poważne i stałe naruszenia przez dane państwo wartości UE (art. 7 ust. 2 TUE).

ust. 2 TUE). Po trzecie, zgłoszono propozycję, aby TSUE decydował w przedmiocie skargi po wezwaniu danego państwa do przedstawienia uwag (art. 7 ust. 2 TUE) (II faza). Po czwarte, zasadniczo wzmocniono środki o charakterze represyjnym, które miały być przyjmowane przez Radę UE w terminie 6 miesięcy od stwierdzenia stałego i poważnego naruszenia wartości UE. Środkami tymi miałyby być: „zawieszenie zobowiązań i płatności z budżetu Unii” dla takiego państwa „lub zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów” względem tegoż państwa, „łącznie z prawem do głosowania” przedstawiciela jego rządu w Radzie „oraz z prawem do sprawowania prezydencji Rady” (art. 7 ust. 3 TUE) (III faza)<sup>4</sup>.

Nieco łagodniejsze zmiany w procedurze art. 7 TUE zaproponowała natomiast francusko-niemiecka grupa robocza, postulując zastąpienie w II fazie procedury głosowania jednomyślnego Rady Europejskiej przez wzmocnioną większość kwalifikowaną 4/5 głosów w sprawie stwierdzenia poważnego i stałego naruszenia przez dane państwo członkowskie wartości UE. Podobnie jak Parlament Europejski, grupa robocza zaproponowała również wprowadzenie konkretnych terminów na zajęcie stanowiska przez Radę UE oraz Radę Europejską po uruchomieniu procedury. Ponadto wypowiedziała się ona za ustanowieniem automatycznych sankcji, jeżeli Rada UE nie podjęłaby żadnych działań przez pięć lat w przypadku stałego i poważnego naruszenia wartości UE przez dane państwo członkowskie (art. 7 ust. 1-3 TUE) (Report 2023: 9).

Poza procedurą art. 7 TUE w projekcie traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego znalazła się propozycja wprowadzenia do katalogu wartości UE zasady równouprawnienia płci w miejsce dotychczasowej zasady równości mężczyzn i kobiet (Proposals 2023: 9). Projekt traktatu rewizyjnego przewidywał również wzmocnienie ochrony praw mniejszości narodowych przez wprowadzenie do TFUE nowych przepisów, które stanowiły, że UE „chroni osoby należące do mniejszości” zgodnie z Europejską kartą języków regionalnych lub mniejszościowych oraz Konwencją ramową o ochronie mniejszości narodowych, do których to umów międzynarodowych winna przystąpić UE. Przepisy „ułatwiające wykonywanie praw osobom należącym do mniejszości” miałyby wydawać Parlament Europejski wraz z Radą UE, stanowiąc zgodnie

---

<sup>4</sup> Dotychczas środkiem takim było zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów, w tym prawa do głosowania w Radzie UE (Proposals 2023: 11). Warto w tym miejscu wskazać, że projekt PE przewidywał także wzmocnienie aksjologii UE przez rozszerzenie katalogu jej celów na ochronę i wspieranie dostępu do instytucjonalnej i indywidualnej wolności akademickiej oraz praw człowieka zgodnie z definicją zawartą w KPP (Proposals 2023: 10-11).

ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 24 a nowy TFUE) (Proposals 2023: 42-43). Zmiany te wymagałyby rewizji odpowiednio: art. 2 TUE oraz art. 24 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej. Ponadto Parlament Europejski wystąpił z bardzo kontrowersyjną propozycją, aby do art. 3 KPP z 7 grudnia 2000 r. wprowadzić prawo do „autonomii cielesnej”, rozumianej, jako prawo „do swobodnego, świadomego, pełnego i powszechnego dostępu do zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych oraz do wszystkich związanych z tym usług opieki zdrowotnej bez dyskryminacji, w tym do dostępu do bezpiecznej i legalnej aborcji” (art. 3 ust. 2 a nowy KPP) (Proposals 2023: 101-102). Naruszało to wyłączne kompetencje państw członkowskich w zakresie ochrony zdrowia i opieki medycznej (art. 168 ust. 7 TFUE) oraz wymagało rewizji art. 3 KPP również w drodze konferencji międzyrządowej.

## 1.2. System instytucjonalny UE

Parlament Europejski oraz francusko-niemiecka grupa robocza zgłosiły również bardzo ważne propozycje zmian w systemie instytucjonalnym UE, przy czym jeśli chodzi o dokumenty Parlamentu Europejskiego, to raport Komisji Spraw Konstytucyjnych z 7 listopada 2023 r. szedł o wiele dalej aniżeli projekt traktatu rewizyjnego z 22 listopada tegoż roku. Ponadto należy zauważyć, że propozycje Parlamentu Europejskiego dotyczyły wszystkich instytucji UE, z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, zaś postulaty francusko-niemieckiej grupy roboczej nie objęły Rady Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego oraz Europejskiego Banku Centralnego.

### 1.2.1. Rada Europejska

W projekcie traktatu rewizyjnego z 22 listopada 2023 r. Parlament Europejski wypowiedział się za wzmocnieniem kompetencji nominacyjnych Rady Europejskiej oraz za nieznacznymi zmianami w nazewnictwie jej członków. W procedurze wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej nastąpiłoby „odwrócenie ról” Parlamentu i Rady Europejskiej. Parlament Europejski, stanowiąc bezwzględną większością głosów, miałby przedstawiać Radzie Europejskiej kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, zaś Rada Europejska dokonywałaby jego wyboru, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów lub zwykłą większością głosów, ale tylko wtedy, gdyby procedura wyboru musiała ulec powtórzeniu (art. 17 ust. 7 TUE). W skład Rady Europejskiej winni wchodzić szefowie państw lub rządów, przewodniczący Europejskiego Organu Wykonawczego (dotąd – Komisji Europejskiej) oraz sekretarz Unii ds. bez-

pieczeństwa (dotąd – Wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa) (art. 15 ust. 2 TUE) (Proposals 2023: 16, 22). Obydwie zmiany wymagałyby rewizji odpowiednio: art. 15 ust. 2 oraz art. 17 ust. 7 TUE w drodze konferencji międzyrządowej.

### 1.2.2. Rada Unii Europejskiej

Zarówno Parlament Europejski, jak i francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowały rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie UE, a w ślad za tym rozciągnięcie zwykłej procedury ustawodawczej na nowe artykuły i przypadki. W mojej ocenie była to pierwsza z dwóch najbardziej radykalnych propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej, obok zniesienia jednomyślności w zwykłej procedurze rewizji traktatów. O ile projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego zawierał postulat rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej na 65 nowych przypadków, czyli *de facto* na prawie wszystkie polityki unijne, w których dotychczas obowiązywała jednomyślność (Proposals 2023: 18), a także rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na 21 nowych przypadków, o tyle raport grupy roboczej wskazywał na konieczność rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej oraz zwykłej procedury ustawodawczej na wszystkie polityki UE, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz WPBiO. Zdaniem grupy roboczej rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej na nowe przypadki wymagało automatycznego wprowadzenia tam zwykłej procedury ustawodawczej (Report 2023: 10). W przypadku braku porozumienia między rządami państw członkowskich w tej sprawie, grupa robocza proponowała wprowadzenie klauzul bezpieczeństwa w politykach, w których ustanowiono by większość kwalifikowaną, inspirowanych przepisami art. 31 ust. 2 TUE lub klauzul *opt-out* dla tych państw członkowskich, które sprzeciwiałyby się takiej zmianie ((Report 2023: 10).

Ponadto francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowała, aby jednomyślne podejmowanie decyzji zastąpić większością kwalifikowaną jeszcze przed rozszerzeniem UE o nowe państwa członkowskie za pomocą procedury *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE). Jeżeli okazałoby się to niemożliwe, należałoby zastosować rozwiązanie pakietowe, tzn. ustanowić trzy powiązane ze sobą warunki jako podstawę przejścia do głosowania większością kwalifikowaną w następujących obszarach: (1) rozszerzenie UE i aksjologia; (2) WPZiB i WPBiO; (3) polityka fiskalna i podatkowa. I tak, jeśli chodzi o akcesję nowych członków UE, to poszczególne rozdziały negocjacyjne winny być głosowane

większością kwalifikowaną w celu usprawnienia procesu rozszerzenia UE, natomiast jednomyślność byłaby nadal wymagana do ostatecznej ratyfikacji traktatów akcesyjnych. Jednocześnie państwa członkowskie powinny zaakceptować bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące egzekwowania wartości UE, umożliwiające nakładanie sankcji za wszelkie ich naruszenie, co wymagałoby 4/5 głosów w Radzie UE (stwierdzenie ryzyka naruszenia wartości UE) oraz 4/5 piątych głosów w Radzie Europejskiej (stwierdzenie naruszenia wartości UE). Jeśli chodzi o WPZiB oraz WPBiO, to decyzje w sprawie inicjatyw obronnych takich jak: wykorzystanie środków z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju lub Europejskiego Funduszu Obronnego winny być podejmowane kwalifikowaną większością głosów (ewentualnie wzmocnioną większością kwalifikowaną). Natomiast jednomyślność powinna zostać utrzymana m.in. w sprawie udziału poszczególnych państw członkowskich w misjach i operacjach wojskowych UE. Co się tyczy polityki fiskalnej i podatkowej, to UE miałyby stworzyć podstawy prawne zarówno dla ustanowienia większej puli tzw. zasobów własnych, jak i harmonizacji polityk podatkowych państw członkowskich (Report 2023: 27-28).

Jeśli chodzi o mechanizm decyzyjny w Radzie UE, to projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał 3 formy głosowania: wprawdzie co do zasady Rada miała stanowić – jak dotąd – większością kwalifikowaną, ale mogła to również czynić wzmocnioną większością kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów, jeśli traktaty tak stanowiły (Proposals 2023: 18). Raport Komisji Spraw Konstytucyjnych PE, czyli dokument pierwotny, szedł natomiast jeszcze dalej, postulując, aby w Radzie UE zasadą podejmowania decyzji była zwykła większość głosów (*sic!*). Co się tyczy definicji większości kwalifikowanej, to wprawdzie projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego nie przewidywał jej zmiany, ale już autorzy raportu Komisji Spraw Konstytucyjnych PE proponowali, aby większość kwalifikowaną stanowiło co najmniej 2/3 (66,66%) członków Rady (18 państw), reprezentowanych przez co najmniej 50% ludności UE, wzmocnioną większość kwalifikowaną – 4/5 (80%) członków Rady, reprezentujących co najmniej 50% ludności UE, zaś zwykłą większość – większość członków Rady, reprezentujących co najmniej 50% ludności UE (Committee on Constitutional Affairs 2023: 21-23). Natomiast raport francusko-niemieckiej grupy roboczej mówił wprost o konieczności uzgodnienia nowej definicji większości kwalifikowanej. Miało ją stanowić 60% członków Rady (17 państw), reprezentowanych przez co najmniej 60% ludności UE (Report 2023: 10, 27-29). Niedookreślona była jednak we wszystkich analizowanych dokumentach mniejszość blokująca i to mogłoby stanowić płaszczyznę dla przyszłych negocjacji między rządami poszczególnych państw



członkowskich. Ostatnimi zmianami zaproponowanymi przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą były przepisy znoszące formację Rady UE (projekt traktatu rewizyjnego PE) (Proposals 2023: 18-19) oraz rozszerzające format trzech państw do pięciu krajów członkowskich, które sprawowałyby prezydencję w Radzie UE, przy czym każde państwo pełniłoby tę funkcję przez sześć miesięcy (raport grupy roboczej) (Report 2023: 9).

Warto zauważyć, że prawie wszystkie wspomniane wyżej zmiany w Radzie UE wymagałyby rewizji art. 16 ust. 4 i 6 TUE w drodze konferencji międzyrządowej. Dotyczyło to w szczególności nowej definicji większości kwalifikowanej, klauzul *opt-out*, klauzul bezpieczeństwa oraz rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej na WPZiB/WPBiO (art. 16 ust. 4 TUE), a także zniesienia formacji Rady UE (art. 16 ust. 6 TUE). Jedynie zastąpienie jednomyślności przez większość kwalifikowaną, choć z wyjątkiem WPZiB/WPBiO, mogło zostać przeprowadzone na mocy obowiązującej procedury *passerelle*, zaś rozszerzenie formatu trojki do kwintetu dla prezydencji w UE wymagałoby jedynie zmiany regulaminu Rady UE.

### 1.2.3. Komisja Europejska

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego PE, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały propozycję ograniczenia składu kolegium Komisji Europejskiej do 2/3 liczby państw członkowskich. Propozycja ta nie stanowiła jednak niczego nowego, ponieważ taką możliwość przewidują obowiązujące od 1 grudnia 2009 r. przepisy art. 17 ust. 5 TUE. Ponadto upoważniały one Radę Europejską do określania w trybie jednomyślnym liczby członków kolegium Komisji Europejskiej. Oznaczało to, że do przeprowadzenia tej zmiany nie potrzebna była rewizja traktatów, lecz jedynie decyzja Rady Europejskiej (Proposals 2023: 21; Report 2023: 25).

W razie sprzeciwu niektórych państw członkowskich, co przewidywali francuscy i niemieccy inicjatorzy zmian (Report 2023: 26), raport grupy roboczej zakładał również alternatywne rozwiązanie, podobne do propozycji Konwentu z lat 2002-2003, tzn. ustanowienie dwóch kategorii członków kolegium Komisji Europejskiej: połowę z nich stanowiliby nadkomisarze (starsi komisarze), zaś drugą połowę tworzyliby komisarze, przy czym potencjalnie tylko nadkomisarze posiadaliby prawo do głosowania. Nadkomisarz i komisarz byłiby odpowiedzialni za ten sam obszar działalności integracyjnej oraz nie mogliby pochodzić z tej samej frakcji parlamentarnej. W ten sposób państwa członkowskie musiałyby zaakceptować, że będą odgrywać wiodącą rolę tylko przez połowę kadencji lub co drugą kadencję, ale w zamian byłyby one fizycz-

nie reprezentowane w każdej kadencji Komisji. Gdyby jednak komisarze zostali pozbawieni prawa do głosowania w kolegium Komisji Europejskiej (Report 2023: 25-26), należałoby zmienić art. 17 ust. 5 i 7 TUE w drodze konferencji międzyrządowej.

W odróżnieniu od raportu francusko-niemieckiej grupy roboczej, dokumenty Parlamentu Europejskiego przewidywały zmianę nazwy Komisji Europejskiej na Europejski Organ Wykonawczy (rezolucja PE) lub Organ Wykonawczy (projekt traktatu rewizyjnego PE), co odpowiadało wspomnianej wyżej federacyjnej perspektywie zmian ustroju UE oraz wymagało rewizji art. 17 ust. 1-4, 6-8 TUE w drodze konferencji międzyrządowej. W skład Organu Wykonawczego mieliby wchodzić przewodniczący, komisarze oraz dwaj sekretarze Unii: sekretarz Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz sekretarz Unii ds. zarządzania gospodarczego (Report 2023: 25)<sup>5</sup>. Ponadto projekt traktatu rewizyjnego przewidywał zmianę w procedurze powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej, polegającą na wspomnianym wyżej „odwróceniu ról” Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej w tej procedurze (Proposals 2023: 20-22).

#### 1.2.4. Parlament Europejski

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego PE, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały postulaty dotyczące wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego. O ile jednak, co było do przewidzenia, projekt PE szedł bardzo daleko, o tyle raport grupy roboczej był znacznie łagodniejszy. I tak, w projekcie traktatu rewizyjnego znalazły się m.in. przepisy nadające Parlamentowi Europejskiemu (1) prawo do inicjatywy w zwykłej procedurze ustawodawczej, czyli *de facto* w 95% projektów aktów prawnych; (2) prawo do zgłaszania projektów aktów prawnych na podstawie inicjatywy obywatelskiej; (3) prawo do wyrażania indywidualnego wotum nieufności wobec poszczególnych komisarzy w kolegium KE<sup>6</sup>; (4) prawo do uchwalania razem z Radą UE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe; (5) prawo do ustanawiania wspólnie z Radą UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej środków wykonawczych w od-

<sup>5</sup> Ta ostatnia propozycja korespondowała częściowo z postulatem Komisji Europejskiej z 6 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia urzędu Europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów, który łączyłby dotychczasowe funkcje komisarza ds. gospodarki i finansów oraz przewodniczącego Eurogrupy. Taka zmiana mogłaby się odbyć na mocy art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy, czyli bez konieczności rewizji traktatów (Węc 2023: 171-172, 179-180).

<sup>6</sup> Dotychczas takie uprawnienia miał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

niesieniu do systemu zasobów własnych, przy czym Rada stanowiłaby wzmocnioną większością kwalifikowaną (Proposals 2023: 14, 77-78, 85-86, 94-95), (6) prawo do wyrażania zgody na decyzje Rady Europejskiej i Rady UE, stanowiące większością kwalifikowaną, dotyczące określania i realizacji WPZiB, a także (7) prawo do wyrażania zgody „na wprowadzenie zmian do traktatów” w zwykłej procedurze rewizji traktatów, „jeżeli zgłasza za tym większość członków wchodzących w jego skład” (Proposals 2023: 24-25, 32). Warto zauważyć, że przyjęcie sześciu pierwszych propozycji prowadziłoby do zachwiania dotychczasowej równowagi w trójkącie decyzyjnym, ponieważ mocno ograniczyłoby uprawnienia Komisji oraz Rady UE. Z kolei autorzy raportu grupy roboczej domagali się jedynie wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego przez nadanie mu prawa do wyrażania zgody na wszczynanie postępowania w sprawie udzielania pomocy finansowej danemu państwu członkowskiemu w razie wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji nadzwyczajnych (Report 2023: 10, 36-37). Należy podkreślić, że wprowadzenie wszystkich zaproponowanych zmian wymagałoby rewizji: art. 11 ust. 4 TUE, art. 225, 234, 294, 311 i 312 ust. 1-2 TFUE (projekt PE) oraz art. 122 TFUE (raport grupy roboczej) w drodze konferencji międzyrządowej.

Ponadto Parlament Europejski domagał się „odwrócenia ról” w ustalaniu jego składu. O składzie Parlamentu Europejskiego decydowałby sam Parlament za zgodą Rady UE, stanowiącej wzmocnioną większością kwalifikowaną, w niejak dotychczas – Rada Europejska w trybie jednomyślnym, ale za zgodą Parlamentu (Proposals 2023: 15). Do wprowadzenia tej zmiany potrzebna byłaby jednak również rewizja art. 14 ust. 2 TUE w drodze konferencji międzyrządowej. Obydwa podmioty odniosły się także do ordynacji wyborczej do PE. O ile Parlament Europejski postulował, aby to on sam bezwzględnie większością głosów i zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą oraz po uzyskaniu zgody Rady UE, stanowiącej wzmocnioną większością kwalifikowaną<sup>7</sup>, opracowywał i uchwałował projekt rozporządzenia w sprawie jednolitej procedury wyborczej lub wspólnych zasad dla wszystkich państw członkowskich (Proposals 2023: 76), o tyle grupa robocza opowiedziała się jedynie za dalszą harmonizacją przepisów krajowych ordynacji wyborczych (do 2029 r.) (Report 2023: 30-31). Podczas gdy propozycje PE wymagały rewizji art. 223 ust. 1 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej, to zmiany zgłoszone przez grupę roboczą mogły zostać wprowadzone na gruncie prawa wtórnego. Ta ostatnia postuluwała również uzgodnienie nowego systemu przydziału mandatów w Parlamencie

---

<sup>7</sup> Według dotychczasowych przepisów uprawnienie to należało do Rady UE, stanowiącej jednomyślnie za zgodą PE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej (art. 223 ust. 1 TFUE).

Europejskim w związku z przewidywanym rozszerzeniem UE, co wymagałoby jedynie przyjęcia decyzji przez Radę Europejską, stanowiącą na wniosek PE, również na bazie prawa wtórnego (Report 2023: 9, 24).

### 1.2.5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Autorzy projektu traktatu rewizyjnego uchwalonego przez Parlament Europejski postulowali rozszerzenie kompetencji TSUE na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, w której dotąd pełnił on jedynie funkcje proceduralne (art. 24 TUE) (Proposals 2023: 25) oraz wzmocnienie jego uprawnień w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości przez nadanie mu prawa do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym, dotyczących nadużycia przez UE jej kompetencji, a także skarg wnoszonych na podstawie art. 7 TUE z powodu stałego i poważnego naruszania wartości UE przez dane państwo członkowskie (Proposals 2023: 24). Wszelako obydwie zmiany wymagały rewizji art. 19 i 24 TUE oraz art. 263 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej.

Z kolei francusko-niemiecka grupa robocza proponowała ustanowienie „Wspólnej Izby Sądów Najwyższych UE” w celu zinstytucjonalizowania dialogu między sądami europejskimi a sądami państw członkowskich. W ten sposób istniejące dotąd, dość liczne nieformalne kontakty między tymi sądami, uzyskałyby „bardziej formalne ramy, choć bez uprawnień do podejmowania wiążących decyzji”, a to z kolei miałoby wzmocnić wzajemne zrozumienie między nimi (Report, 2023: 37). Przesłanką dla zaproponowanej zmiany był toczący się od wielu lat spór między TSUE a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich o to, „kto ma ostatnie słowo w sprawie zakresu i granic kompetencji UE”. TSUE uważał, że on sam jest „sądem ostatniego słowa”, zaś sądy konstytucyjne wielu państw członkowskich UE m.in. Polski, Niemiec, Czech, Danii, Francji, Hiszpanii, Rumunii i Włoch uważały, że to one mają „ostatnie słowo” w sprawie granic kompetencji UE.

### 1.2.6. Trybunał Obrachunkowy

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego zawierał również propozycję ograniczenia składu Trybunału Obrachunkowego do 2/3 liczby państw członkowskich, włącznie z prezesem. Mieliby oni być mianowani przez Radę UE większością kwalifikowaną na sześcioletnią, odnawialną kadencję, zgodnie z systemem rotacji oraz za zgodą Parlamentu Europejskiego, a nie jak dotąd po konsultacji z PE (art. 285 akapit 2a nowy TFUE). System rotacji mia-

łaby ustanawiać Rada Europejska większością kwalifikowaną zgodnie z art. 244 TFUE (art. 286 ust. 2 akapit 1 TFUE) (Proposals 2023: 83-85). Obydwie zmiany wymagałyby jednak rewizji art. 285 TFUE (nowy akapit 2a) oraz art. 286 ust. 2 TFUE w ramach zwykłej procedury rewizyjnej.

### 1.3. Budżet roczny i wieloletni UE

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały propozycje dotyczące zmian w budżecie rocznym oraz w wieloletnich ramach finansowych UE (budżecie wieloletnim). Jeśli chodzi o budżet roczny, to zmiana odnosiła się do systemu zasobów własnych. Podczas gdy Parlament Europejski zgłosił, wspomniany wyżej postulat, aby PE oraz Rada UE, stanowiąca wzmocnioną większością kwalifikowaną w specjalnej procedurze ustawodawczej, wspólnie podejmowały decyzję o ustanawianiu środków wykonawczych dotyczących kategorii zasobów własnych, co wymagałoby zmiany art. 311 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej (Proposals 2023: 94), to grupa robocza zaproponowała wprowadzenie nowych kategorii zasobów własnych na gruncie prawa wtórnego „w celu ograniczenia optymalizacji podatkowej, unikania opodatkowania i wyścigu w obniżaniu podatków w UE” (Report, 2023: 11). Co się tyczy wieloletniego budżetu, to zmiana miała dotyczyć procedury ustawodawczej, ram czasowych oraz możliwości zaciągania wspólnego długu. Parlament Europejski, jak wspomniano wyżej, domagał się dla siebie prawa do uchwalania, razem z Radą UE w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe (dotąd czyniła to jedynomyślnie Rada w specjalnej procedurze ustawodawczej i po uzyskaniu zgody PE) (Proposals 2023: 95). Również taka zmiana wymagałaby rewizji art. 312 ust. 1-2 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej. Z kolei francusko-niemiecka grupa robocza była temu przeciwna, proponując utrzymanie *status quo*, w tym jedynomyślności w procedurze uchwalania wieloletnich ram finansowych oraz rozważenie możliwości podejmowania w przyszłości decyzji większością kwalifikowaną w tej procedurze, ale tylko w sprawie wydatków, co było bardzo korzystne zwłaszcza dla Niemiec jako największego płatnika netto w UE (Report, 2023: 11). Podczas gdy Parlament Europejski proponował, aby wieloletnie ramy finansowe – inaczej niż dotąd – były uchwalane na okres od 5 do 7 lat, to grupa robocza postulowała, aby mogły być one uchwalane na 5 lat w celu powiązania ich z cyklem instytucjonalnym w UE (okres wyborów do PE). Domagała się ona również zwiększenia wydatków „w następnym okresie budżetowym” zarówno w ujęciu nominalnym, jak i w stosunku do PKB UE. Grupa robocza nie

precyzowała jednak, do jakiego poziomu miałyby wzrosnąć obowiązujący dotąd pułap 1% DNB UE (Proposals 2023: 94; Report 2023: 11). Ponadto zgłosiła ona dość odważny, choć raczej taktyczny postulat, aby wprowadzić w UE przepisy umożliwiające zaciąganie wspólnego długu, co musiało dziwić zwłaszcza ze względu na dotychczasowy sprzeciw w tej sprawie, wyrażany przez kolejne rządy koalicyjne w Niemczech (Report 2023: 11)<sup>8</sup>. Obydwie modyfikacje wymagały rewizji TFUE w drodze konferencji międzyrządowej, przy czym zmiany w procedurze uchwalania wieloletniego budżetu oraz jego ram czasowych oznaczałyby rewizję art. 312 ust. 1-2 TFUE, zaś ustanowienie przepisów stwarzających możliwość zaciągania wspólnego długu musiałyby oznaczać wprowadzenie nowego artykułu do TFUE. Jedynie propozycja zwiększenia budżetu w następnej perspektywie finansowej w ujęciu nominalnym i w stosunku do PKB UE mogła zostać przeprowadzona na gruncie prawa wtórnego.

#### 1.4. Wzmocniona współpraca

Projekt traktatu rewizyjnego wprowadzał w dziedzinie wzmocnionej współpracy tylko jedną istotną zmianę. Dotyczyła ona kwestii uruchomienia mechanizmu wzmocnionej współpracy w WPZiB. Otóż upoważnienie takie miałyby być udzielane na mocy decyzji Rady UE stanowiącej większością kwalifikowaną, a nie jak dotąd jednomyślnie (art. 329 ust. 2 3 TFUE). Nie dotyczyło to jednak decyzji o uruchomieniu misji wojskowych z mandatem wykonawczym<sup>9</sup>, o których Rada winna decydować większością kwalifikowaną, ale za zgodą Parlamentu Europejskiego, stanowiącego bezwzględną większością głosów (Proposals 2023: 29, 96).

---

<sup>8</sup> Grupa robocza zaproponowała także wzrost wydatków budżetowych UE w następnych wieloletnich ramach finansowych zarówno w ujęciu nominalnym, jak również w stosunku do PKB (Report 2023: 11).

<sup>9</sup> Misje petersberskie dzielą się na cywilne i wojskowe. Misje i operacje cywilne mają głównie charakter doradczy i zajmują się przekazywaniem organom bezpieczeństwa lub wymiaru sprawiedliwości państw, do których są wysyłane, europejskich doświadczeń oraz standardów. Natomiast misje i operacje wojskowe dzielą się na misje z mandatem wykonawczym i niewykonawczym. Przykładami realizacji mandatu wykonawczego są: wspieranie sił zbrojnych państwa objętego kryzysem w utrzymaniu bezpieczeństwa, neutralizacja sieci przemytu i handlu ludźmi, ratowanie ludzi na morzu, zwalczanie piractwa, ochrona statków handlowych. Przykładami realizacji mandatu niewykonawczego są: operacje szkoleniowe (np. szkolenie sił zbrojnych i bezpieczeństwa), wspieranie stabilizacji w państwie pokryzysowym, ochrona osób cywilnych, w tym uchodźców, zabezpieczanie pomocy humanitarnej, ochrona pracowników misji ONZ, UE lub innych organizacji międzynarodowych.

W przeciwieństwie do Parlamentu Europejskiego, francusko-niemiecka grupa robocza w swoim raporcie zaproponowała wykorzystanie w procesie integracji europejskiej znacznie szerszego instrumentarium zróżnicowanej integracji (*differentiated integration*) w celu ustanowienia w UE „kręgów koncentrycznych”. Instrumentami zróżnicowanej integracji poza wzmocnioną współpracą miały być klauzule *opt-in* i *opt-out* oraz stała współpraca strukturalna. Warunki zróżnicowanej integracji zasadniczo nie uległyby zmianie. Nadal obowiązywałyby w niej bowiem dotychczasowe zasady elastyczności: (1) poszanowanie *acquis communautaire* oraz integralności polityk i instrumentów prawnych UE; (2) korzystanie z instrumentów zróżnicowanej integracji winno się odbywać w ramach systemu instytucjonalnego UE, a nie poza UE; (3) otwarcie zróżnicowanej integracji dla wszystkich państw członkowskich UE, także wtedy gdyby chciały one przystąpić do niej w okresie późniejszym; (4) przestrzeganie zasady dzielenia się uprawnieniami decyzyjnymi oraz kosztami i korzyściami, co oznaczało, że tylko państwa uczestniczące w zróżnicowanej integracji mogły mieć odpowiednie uprawnienia decyzyjne (np. w Radzie UE) oraz dostęp do środków finansowych pochodzących z odrębnych budżetów lub linii budżetowych UE; (5) stworzenie prawnych gwarancji, że gdyby państwo członkowskie UE, biorące udział w zróżnicowanej integracji, nagle przestało popierać jej cele, to nie powinno ono przeszkadzać w realizacji tychże celów pozostałym państwom uczestniczącym i ograniczać ich możliwości działania. Dlatego należałoby stworzyć mechanizm prawny, za pomocą którego takie państwo mogłoby zostać wykluczone ze zróżnicowanej integracji, zachowując jednak członkostwo w UE (Report 2023: 11, 45-46).

Z drugiej strony francusko-niemiecka grupa robocza proponowała po raz pierwszy wykorzystanie zróżnicowanej integracji do rewizji traktatów. Państwom niezainteresowanym rewizją traktatów winno się zaproponować stosowany dotąd w praktyce integracyjnej zamiennik w postaci klauzuli *opt-out* w art. 48 TUE, ale bez możliwości ustanowienia wyłączeń w istniejącym *acquis communautaire* oraz pozostałych ogólnych zasadach prawa i aksjologii UE (Report 2023: 11, 45-46). Przyznanie takiej klauzuli *opt-out* powinno być jednak dozwolone tylko wtedy, gdyby traktat stanowiący lub rewizyjny prowadził do głębszej integracji albo przez dodanie UE nowych kompetencji, albo przez dalsze rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej (np. wprowadzenie jej jako zasady do WPBiO). W przyszłości wprowadzenie waluty euro w państwach przystępujących do UE powinno być postrzegane jako część niepodlegających negocjacom elementów uczestnictwa w integracji europejskiej. Bardziej praktyczne mogłoby być „zwolnienie państw członkowskich z udziału w nowych obszarach kompetencji UE, jeśli perspektywa

wykorzystania wzmocnionej współpracy” (art. 20 ust. 1-4 TUE) „nie byłyby wystarczająca. Tym, którzy odrzucą rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną we wzmocnionej współpracy, można by zaproponować wyłączenie z danych obszarów polityki. W odniesieniu do kwestii budżetowych powinna istnieć możliwość budowania zdolności fiskalnej poprzez wzmocnioną współpracę, albo poprzez opracowanie nowych zasobów własnych, budżetów/funduszy opartych na wkładach państw członkowskich i/lub zdolności zaciągania pożyczek” (Report 2023: 46).

W ślad za tym francusko-niemiecka grupa robocza proponowała, aby w przyszłości UE opierała się na czterech „wymiarach integracji”, zwanych kręgami koncentrycznymi, przy czym dwa pierwsze kręgi byłyby „wymiarami wewnętrznymi”, zaś dwa kolejne „wymiarami zewnętrznymi” (Report 2023: 12, 48). Pierwszy krąg tworzyłaby strefa euro oraz „koalicja chętnych” państw członkowskich UE, czyli krajów, które zdecydowałyby się np. na ściślejszą współpracę ze strefą euro<sup>10</sup>. Drugim kręgiem byłaby UE złożona ze wszystkich państw członkowskich, związanych tymi samymi celami integracyjnymi i tą samą aksjologią (Report 2023: 12, 47). Trzeci krąg stanowiłyby państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcaria i Wielka Brytania jako członkowie stowarzyszeni. Nie podlegaliby oni zasadzie „coraz ściślejszej Unii”, nie byłiby zaangażowani w głębszą integrację w innych obszarach polityki, takich jak wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne czy obywatelstwo. Członkowie stowarzyszeni instytucjonalnie z UE nie byłoby jednak reprezentowani ani w Parlamencie Europejskim, ani w Komisji Europejskiej. Mieliby jednak prawo do zabierania głosu w Radzie UE, choć bez prawa głosowania. Mogliby skorzystać z oferty członkostwa w niektórych agencjach UE. Podlegaliby jurysdykcji TSUE, wpłacałoby składki do budżetu ogólnego UE, choć nieco niższe niż składki państw członkowskich (np. składki na pokrycie wspólnych kosztów instytucjonalnych). Nie mieliby jednak dostępu do Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych UE (np. Funduszu Spójności i funduszy rolnych) (Report 2023: 12, 47). Do czwartego kręgu należałyby państwa, które niedawno utworzyły Europejską Wspólnotę Polityczną<sup>11</sup>, opierającą się na

<sup>10</sup> Taka „ściślejsza współpraca” lub inaczej „bliska współpraca” (klauszula *opt-in*) ze strefą euro już jest możliwa w ramach Unii Bankowej (Węc, 2023: 119).

<sup>11</sup> Europejska Wspólnota Polityczna (*European Political Community*) to organizacja międzynarodowa *sui generis* powołana do życia 6 października 2022 r. w Pradze z inicjatywy prezydenta Francji Emmanuela Macrona, który zgłosił tę propozycję 9 maja 2022 r. na zakończenie Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Główną przyczyną utworzenia tej organizacji była agresja Rosji na Ukrainę. W skład organizacji wchodzi obecnie 47 państw, w tym wszystkie państwa członkowskie UE oraz 20 innych krajów europejskich i azjatyckich (Albania, Andora,



geopolitycznej współpracy UE z 20 innymi państwami Europy i Azji na bazie traktatów bilateralnych (Report 2023: 12, 47). Jej uczestnicy nie byłoby związani *acquis communautaire* i aksjologią UE, ale nie mieliby też dostępu do rynku wewnętrznego UE. Zamiast tego nacisk zostałby położony na konwergencję geopolityczną oraz współpracę w polityce bezpieczeństwa, polityce energetycznej lub polityce środowiskowej i klimatycznej. Europejska Wspólnota Polityczna musiałaby zostać przekształcona z obecnie luźnej formy współpracy w strukturę o silniejszych powiązaniach instytucjonalnych, tak, aby Komisja Europejska mogła w niej przyjąć większą rolę koordynacyjną. Stosunki gospodarcze między państwami należącymi do Europejskiej Wspólnoty Politycznej mogłyby zostać ustrukturyzowane za pomocą umów o wolnym handlu, a w niektórych obszarach takich jak: polityka energetyczna czy polityka obronna – za pomocą innych umów międzynarodowych. Klamrą spinającą UE oraz Europejską Wspólnotę Polityczną winno być członkostwo w Radzie Europy i podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Report 2023: 12, 47-48). W skład trzeciego i czwartego kręgu koncentrycznego wchodziłyby państwa, które z własnej woli politycznej albo wystąpiły z UE, albo od początku nie miały zamiaru do niej przystąpić, przy czym największe korzyści z tej współpracy mieliby pełnoprawni członkowie UE. Należy podkreślić, że ustanowienie trzech pierwszych kręgów koncentrycznych wymagałoby rewizji traktatów UE w drodze konferencji międzypaństwowej.

### 1.5. Procedury rewizji traktatów

Zarówno Parlament Europejski, jak i francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowały wprowadzenie bardzo radykalnych zmian w zwykłej procedurze rewizji traktatów. W mojej ocenie była to druga z najbardziej radykalnych propozycji obu analizowanych podmiotów, obok rezygnacji z jednomyślności we wszystkich politykach (PE) lub we wszystkich politykach z wyjątkiem WPBiO (grupa robocza). Wszystkie zmiany w procedurze rewizji traktatów proponowane przez Parlament Europejski oraz większość zmian postulo-

---

Armenia, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Islandia, Kosowo, Liechtenstein, Mołdawia, Monako, Czarnogóra, Macedonia Północna, Norwegia, San Marino, Serbia, Szwajcaria, Turcja, Ukraina i Wielka Brytania). Pierwsze posiedzenie przedstawicieli tej organizacji odbyło się 6 października 2022 r. w Pradze, drugie 1 czerwca 2023 r. w Kiszyniowie, trzecie 5 października 2023 r. w Grenadzie, zaś czwarte 18 lipca 2024 r. w pałacu Blenheim k/Oxfordu. Z grona członków organizacji celowo wykluczono Rosję i Białoruś. Celem organizacji jest koordynacja współpracy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w Europie. Nie posiada ona własnych organów, budżetu i personelu (Szymanek 2023: 1-4).

wanych przez francusko-niemiecką grupę roboczą wymagały zmiany TUE, w szczególności art. 48 ust. 4-5 i 7 TUE oraz art. 54 ust. 2 TUE (Parlament Europejski) lub zawarcia dodatkowych protokołów do TUE (grupa robocza).

Parlament Europejski domagał się trzech istotnych zmian w zwykłej procedurze rewizji traktatów. Pierwszą z nich – i zarazem najbardziej radykalną – była propozycja rezygnacji z jednomyślnej ratyfikacji traktatów przez państwa członkowskie i zastąpienia jej wzmocnioną większością kwalifikowaną 4/5 państw członkowskich (art. 54 ust. 2 TUE). Rezygnacja z jednomyślnej ratyfikacji traktatów oznaczałaby bowiem znaczące osłabienie dotychczasowej zasady powierzenia, zgodnie z którą „władcami traktatów” są państwa członkowskie i tylko one mogą nadawać UE nowe kompetencje w ramach jednomyślnej ratyfikacji traktatów założycielskich i rewizyjnych. Druga zmiana miała polegać na tym, że gdy dany traktat po upływie 2 lat od jego podpisania byłby ratyfikowany przez mniej niż 4/5 państw członkowskich, to wówczas o dalszym losie reformy traktatowej winna zdecydować Rada Europejska (art. 48 ust. 5 TUE). Trzecia zmiana sprowadzała się do tego, że Parlament winien uzyskać w zwykłej procedurze rewizji traktatów prawo do wyrażania zgody „na wprowadzenie zmian do traktatów, jeżeli zagłosuje za tym większość członków wchodzących w jego skład” (art. 48 ust. 4 akapit 1a nowy) (Proposals 2023: 32-34). Jednocześnie Parlament Europejski proponował ustanowienie jednej istotnej zmiany w uproszczonej procedurze rewizji TUE i TFUE. Miała ona polegać na rezygnacji z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej przy podejmowaniu przez Radę Europejską decyzji o zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną oraz specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą (procedura *passerelle*) (art. 48 ust. 7 TUE).

Francusko-niemiecka grupa robocza nie proponowała wprawdzie rezygnacji z jednomyślnej ratyfikacji traktatów założycielskich i rewizyjnych, ale i tak postulowała dość kontrowersyjne, choć znane z dotychczasowej praktyki integracyjnej rozwiązania, a mianowicie, aby wobec państw członkowskich niezainteresowanych rewizją traktatów stosować klauzule *opt-out*, ale z poszanowaniem dorobku prawnego oraz podstawowych ogólnych zasad prawa i aksjologii UE (Report 2023: 11). Wskazywała ona ponadto na sześć wariantów rewizji traktatów. Były to: (1) zwykła procedura rewizji (konwent i konferencja międzyrządowa – art. 48 ust. 2-5 TUE); (2) uproszczona procedura rewizji („mała” konferencja międzyrządowa – art. 48 ust. 6 TUE); (3) rewizja w ramach traktatów akcesyjnych (art. 49 TUE); (4) zmiany traktatowe w ramach „traktatu ramowego w sprawie rozszerzenia i reformy” UE, sporządzonego przez rządy państw członkowskich bez udziału konwentu, a zawierającego „wszystkie poprawki niezbędne do przyszłego funkcjonowania UE, niezależnie od traktatów

akcesyjnych”; (5) zmiany traktatowe w ramach „traktatu ramowego” z udziałem konwentu; (6) w przypadku zablokowania którejkolwiek ze zmian wskazanych w punktach 1-5, należałoby zawrzeć „dodatkowy traktat reformujący między państwami członkowskimi, które chcą się reformować” (Report 2023: 11). Warto zauważyć, że o ile warianty 1-3 opierały się na obowiązujących dotąd przepisach art. 48 i 49 TUE, o tyle opcje 4-6 były zupełnie nowe, przy czym wariant 6 dopuszczał rewizję traktatów przez wybrane państwa członkowskie w ramach metody zróżnicowanej integracji<sup>12</sup>.

## *2. Postulaty zmian ustrojowych zgłoszone wyłącznie przez Parlament Europejski*

### *2.1. Cele integracyjne UE*

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał także rozszerzenie katalogu celów integracyjnych UE. Pierwszym z nich miało być wzmocnienie wspólnej polityki ochrony granic zewnętrznych Unii. Ponieważ, jak wspomniano niżej, polityka ochrony granic zewnętrznych jako część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE została włączona do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, to w art. 77 ust. 2 TFUE wprowadzono poprawkę, zgodnie z którą Parlament Europejski i Rada UE mogły, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmować wszelkie środki niezbędne i proporcjonalne, służące „zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostać na terytorium Unii” (art. 77 ust. 2 lit d a nowa TFUE) (Proposals 2023: 9, 45). Drugi cel przewidywał działania UE na rzecz ograniczenia globalnego ocieplenia oraz wzmocnienia ochrony różnorodności biologicznej zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi. Ponieważ zawieranie umów międzynarodowych dotyczących „światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu”, jak wspomniano o niżej, zostało włączone do wyłącznych kompetencji UE, to do TFUE dodano także nowy artykuł 191a, zgodnie z którym Unia winna podejmować „starania na rzecz ograniczenia globalnego wzrostu temperatury” i dążyć „do zrównoważenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w całej Unii, aby osiągnąć ujemny bilans emisji” (art. 191 a nowy TFUE) (Proposals 2023: 9,-10, 66). Trzecim celem UE miała być ochrona oraz wspieranie dostępu do bezpłatnej i powszechnej edukacji szkolnej, instytucjonalnej i indy-

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat por. punkt 1.4.

widualnej wolności akademickiej, a także praw człowieka zgodnie z definicją zawartą w Karcie Praw Podstawowych UE. Ponieważ edukacja szkolna w wymiarze transgranicznym została włączona do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, to w art. 165 ust. 2 oraz art. 166 ust. 2 TFUE wprowadzono trzy poprawki. Pierwsza z nich stanowiła, że działania UE winny zmierzać „do wypracowywania wspólnych celów i norm edukacji propagującej wartości demokratyczne i praworządność oraz umiejętności cyfrowe i wiedzę ekonomiczną” (art. 165 ust. 2 tiret 1 nowy TFUE) (Proposals 2023: 60-61). Druga poprawka wzywała do promowania przez UE „spójności między systemami edukacji, przy jednoczesnym zagwarantowaniu zachowania tradycji kulturowych i różnorodności regionalnej” (art. 165 ust. 2 tiret 3 TFUE) (Proposals 2023: 61). Natomiast trzecia poprawka postulowała m.in. opracowanie przez UE wspólnych norm w zakresie szkolenia zawodowego (art. 166 ust. 2, tiret 2 TFUE) (Proposals 2023: 61). Co się tyczy wolności akademickiej, to do art. 179 ust. 1 TFUE dodano poprawkę stanowiącą, że UE ma na celu „poszanowanie i propagowanie wolności akademickiej, swobody prowadzenia badań naukowych i nauczania” (art. 179 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 10-11, 64-65). Ostatnim i zarazem czwartym nowym celem UE winno być wspieranie „równouprawnienia płci”, które zostało wprowadzone w miejsce dotychczasowego celu, jakim było poszanowanie „równości kobiet i mężczyzn” (Proposals 2023: 10). Należy podkreślić, że każda z zaproponowanych zmian wymagała rewizji traktatów w drodze konferencji międzyrządowej, w szczególności art. 3 ust. 3-5 TUE, art. 77 ust. 2 TFUE, art. 165 ust. 2 TFUE, art. 166 ust. 2 TFUE, art. 179 ust. 1 TFUE tudzież wprowadzenia nowego artykułu art. 191a TFUE.

## 2.2. Zasady demokratyczne UE

Parlament Europejski w swoim projekcie traktatu rewizyjnego przewidywał także wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej w UE poprzez (1) wprowadzenie „instrumentów umożliwiających obywatelom korzystanie” z prawa do udziału w „życiu demokratycznym” (art. 10 ust. 3 TUE); (2) wyposażenie europejskich partii politycznych w prawo do promowania, wspierania i finansowania działań zmierzających do „kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli” (art. 10 ust. 4 TUE), a także (3) zapowiedź, że wszelkie inicjatywy „w obszarach polityki społecznej, polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej” będą przygotowywane w konsultacji z partnerami społecznymi (art. 10 ust. 4a – nowy TUE) (Proposals 2023: 12-13). Projekt przewidywał również zmiany w procedurze uchwalania inicjatywy obywatelskiej, stanowiąc, że odtąd nie tylko Komisja Europejska, ale

również Parlament Europejski mógłby proponować projekt aktu prawnego na podstawie tejże inicjatywy (art. 11 ust. 4 akapit 1a – nowy TUE). Ponadto projekt traktatu rewizyjnego nadawał Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE prawo do uchwalania – w ramach zwykłej procedury ustawodawczej – przepisów stanowiących „gwarancję ich procesu decyzyjnego i przestrzegania zasad określonych” w art. 10 i 11 TUE (Proposals 2023: 14).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że raport Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego z 7 listopada 2023 r. szedł jeszcze dalej w kierunku wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej. Oprócz wspomnianych wyżej propozycji zakładał on bowiem ustanowienie instytucji referendum europejskiego. Raport przewidywał, że Parlament Europejski mógłby, bezwzględną większością głosów, przedkładać Radzie Europejskiej wniosek o zorganizowanie referendum europejskiego, zgodny z wartościami UE skodyfikowanymi w art. 2 TUE. Jeżeli Rada Europejska przyjąłaby zwykłą większością głosów propozycję Parlamentu w sprawie przeprowadzenia referendum, to wówczas Komisja Europejska organizowałaby takie referendum. Wszelako każde referendum europejskie musiałyby zostać przeprowadzane „tego samego dnia w całej Unii Europejskiej” i byłoby wiążące, jeżeli „większość głosujących na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym w większości państw członkowskich” zagłosowałaby na „tak” (Committee on Constitutional Affairs 2023: 16-17). Należy podkreślić, że zmiany zaproponowane zarówno w projekcie traktatu rewizyjnego, jak i w raporcie Komisji Spraw Konstytucyjnych wymagały rewizji art. 10 ust. 3-4 TUE oraz art. 11 ust. 4 TUE w drodze konferencji międzyrządowej.

### 2.3. Podział kompetencji między Unią a państwami członkowskimi

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał również dwie bardzo istotne zmiany w kategoriach podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, ustanowionymi na mocy traktatu lizbońskiego. Rozszerzał on katalog kompetencji wyłącznych UE, włączając do niego prawo UE do zawierania umów międzynarodowych dotyczących „światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu” (Proposals 2023: 35)<sup>13</sup>. Ponadto projekt zakładał przeniesienie do kategorii kompetencji dzielonych między UE a pań-

---

<sup>13</sup> Raport Komisji Spraw Konstytucyjnych z 7 listopada 2023 r. szedł jeszcze dalej, ponieważ włączał do kategorii kompetencji wyłącznych UE polityki: ochrony środowiska (w tym politykę klimatyczną) oraz ochrony różnorodności biologicznej (Committee on Constitutional Affairs 2023: 42).

stwami członkowskimi aż siedmiu polityk, które dotąd należały do kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających UE wobec działań państw członkowskich. Były to: (1) zdrowie publiczne, rozumiane jako ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, zwłaszcza w zakresie transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, powszechnego i pełnego dostępu do usług zdrowotnych, praw seksualnych i reprodukcyjnych; (2) infrastruktura transgraniczna w transporcie, którą włączono do polityki transportowej należącej dotąd do kompetencji dzielonych; (3) polityka ochrony granic zewnętrznych UE jako część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; (4) wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w tym wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE; (5) ochrona ludności; (6) polityka przemysłowa, a także (7) edukacja w odniesieniu do kwestii transgranicznych, takich jak: wzajemne uznawanie stopni naukowych, ocen, umiejętności i kwalifikacji (Proposals 2023: 36-38)<sup>14</sup>. Wszystkie zaproponowane zmiany wymagały rewizji art. 3 ust. 2 TFUE oraz art. 4 ust. 2 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej.

#### 2.4. Rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE

Autorzy projektu traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego postulowali rozszerzenie uprawnień parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE za pomocą trzech zmian traktatowych. Pierwsza z nich polegałaby na nowelizacji oraz włączeniu protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności do TFUE. Protokół znalazłby się w nowym Rozdziale 2a w Części VI, Tytule I TFUE i byłby zatytułowany: *Stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności* (art. 299a – 299j nowe TFUE) (Proposals 2023: 86-94). Druga zmiana sprowadzałaby się do rozszerzenia z 8 do 12 tygodni terminu na sporządzenie przez parlamenty narodowe lub każdą izbę parlamentu narodowego, uzasadnionych opinii na temat zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (art. 299f nowy TFUE). Ponadto Komisja Europejska winna odpowiedzieć na takie opinie w ciągu 12 tygodni (art. 299f nowy TFUE) (Proposals 2023: 90). Trzecia zmiana wyrażałaby się w nadaniu parlamentom narodowym lub każdej izbie parlamentu narodowego prawa do zażądania od Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej „przedłożenia wszelkich odpowiednich

<sup>14</sup> W ten sposób w kategorii kompetencji wspierających, koordynujących i uzupełniających pozostałyby jedynie: kultura, turystyka, kształcenie zawodowe, młodzież i sport oraz współpraca administracyjna.

wniosków w sprawach, co do których dany parlament lub dana izba uważa, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów”. W przypadku gdyby którakolwiek z tych instytucji nie przedłożyła wniosku w terminie 6 miesięcy, powinna ona poinformować „parlament narodowy, Komitet Regionów oraz w stosownych przypadkach Parlament Europejski o powodach, dla których tego nie uczyniła” (art. 299g nowy TFUE).

Projekt traktatu rewizyjnego nadawał również po raz pierwszy parlamentom regionalnym mającym kompetencje ustawodawcze, prawo do bezpośredniego współudziału w procesie legislacyjnym w UE. Zgodnie z tą procedurą Komisja Europejska i Parlament Europejski, winny przekazywać parlamentom regionalnym „swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy Unii”. Natomiast Rada UE miała przekazywać tymże parlamentom projekty i zmienione projekty aktów ustawodawczych, pochodzące od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponadto Parlament Europejski i Rada UE zostały zobowiązane do przekazywania parlamentom regionalnym odpowiednio: uchwalonych już rezolucji ustawodawczych (PE) tudzież przyjętych stanowisk (RUE) (art. 299d nowy TFUE). Każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego zostały zobowiązane do włączania uzasadnionych opinii parlamentów regionalnych do swoich uzasadnionych opinii na temat zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów prawnych, jeżeli dany projekt aktu prawnego mógłby mieć wpływ na ich wyłączne kompetencje regionalne<sup>15</sup>. Komisja Europejska powinna odpowiedzieć na takie opinie w ciągu 12 tygodni (art. 299f nowy TFUE). Winna ona również uwzględniać uzasadnione opinie otrzymane od parlamentów regionalnych w rocznych sprawozdaniach dotyczących zasady pomocniczości i proporcjonalności (art. 299f nowy TFUE). Ponadto Komisja Europejska miałaby przedkładać parlamentom regionalnym sprawozdanie w sprawie stosowania artykułu 5 TUE (art. 299j nowy TFUE) (Proposals 2023: 88, 90, 94)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Dotychczas parlamenty narodowe lub każda izba parlamentu narodowego miały obowiązek konsultowania się z parlamentami regionalnymi o uprawnieniach ustawodawczych i regionalnych, posiadających uprawnienia ustawodawcze (art. 6 protokołu nr 2).

<sup>16</sup> W tym miejscu należy zauważyć, że w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r. znalazła się również propozycja ustanowienia procedury zielonej kartki, w ramach której parlamenty narodowe i parlamenty regionalne, mające uprawnienia ustawodawcze, mogłyby występować z własną inicjatywą ustawodawczą, czyli zyskałyby wpływ na proces podejmowania decyzji w UE już na etapie prac przygotowawczych w Komisji Europejskiej (Proposals 2023: 3-4).

## 2.5. Procedura akcesji nowych państw do Unii

W projekcie traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego znalazła się, wymagająca rewizji art. 49 TUE w drodze konferencji międzyrządowej, propozycja wzmocnienia ochrony wartości UE, skodyfikowanych w art. 2 TUE. W związku z tym do treści art. 49 TUE dodano *passus*, stanowiący, że po przystąpieniu do UE „państwa członkowskie nadal muszą przestrzegać wartości, o których mowa w artykule 2”. Ponadto projekt traktatu rewizyjnego utrzymywał w procedurze akcesji nowych państw do UE wymóg ratyfikacji traktatów akcesyjnych przez wszystkie państwa członkowskie w trybie jednomyślnym zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (Proposals 2023: 33).

## 2.6. Działania i polityki zewnętrzne

Parlament Europejski w swoim projekcie traktatu rewizyjnego przewidywał także istotne zmiany w działaniach i politykach zewnętrznych UE. Pierwsza zmiana, która miałaby być wprowadzona do art. 21 ust. 2 TUE, polegała na rozszerzeniu katalogu celów w działaniach zewnętrznych, przy czym nowym celem winna być autonomia strategiczna UE (art. 21 ust. TUE) (Proposals 2023: 24). Druga zmiana dotyczyła klauzuli solidarności, która odnosi się do wszystkich działań zewnętrznych UE. Projekt traktatu rewizyjnego PE przewidywał wprowadzenie do art. 222 TFUE procedury ogłaszania przez Komisję Europejską sytuacji nadzwyczajnej w UE. Zgodnie z tą procedurą, w razie powstania sytuacji nadzwyczajnej, mającej negatywny wpływ na UE lub na co najmniej jedno państwo członkowskie, Parlament Europejski i Rada UE winny podjąć decyzję, na mocy której Komisja Europejska uzyskaby nadzwyczajne kompetencje, w tym uprawnienia umożliwiające jej uruchomienie wszystkich niezbędnych instrumentów. Decyzja taka winna zostać podjęta bezwzględną większością głosów Parlamentu Europejskiego oraz kwalifikowaną większością głosów Rady UE, ale na wniosek Parlamentu lub Komisji. Decyzja ta winna przyznawać Komisji nie tylko nadzwyczajne uprawnienia, ale także określać ich zakres, szczegółowe zasady zarządzania oraz okres, w którym mają być stosowane, przy czym Parlament lub Rada UE, stanowiąc zwykłą większością głosów, mogłyby „w każdym momencie uchylić taką decyzję, wprowadzić do niej zmiany lub ją przedłużyć (art. 222 ust. 1 nowy TFUE)” (Proposals 2023: 75-76). Należy podkreślić, że obydwie zmiany wymagały rewizji odpowiednio: art. 21 ust. 2 TUE oraz art. 222 TFUE w drodze konferencji międzyrządowej.

Projekt traktatu rewizyjnego PE przewidywał również wprowadzenie czterech istotnych zmian we wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE.



Po pierwsze, za określanie i realizację tej polityki winny wprowadzić nadal odpowiadać Rada Europejska i Rada UE, ale miały one podejmować swoje decyzje nie jednomyślnie, jak dotąd, lecz kwalifikowaną większością głosów i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE). Po drugie, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa winni realizować sekretarz Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie (art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE). Po trzecie, przy podejmowaniu przez Radę UE decyzji w sprawie nałożenia sankcji na państwo trzecie lub inną organizację międzynarodową miała obowiązywać większość kwalifikowana, a nie jak dotąd, jednomyślność (art. 29 TUE). Po czwarte, zniesiony miałby zostać mechanizm konstruktywnego wstrzymania się od głosu, zaś w jego miejsce zostałaby wprowadzona klauzula bezpieczeństwa. Klauzula ta stanowiła, że „z istotnych względów polityki krajowej”, dane państwo członkowskie, które nie zgadza się na podjęcie decyzji przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, może wnieść o przedłożenie danej sprawy Radzie Europejskiej, stanowiącej również większością kwalifikowaną (art. 31 ust. 1-2 TUE)<sup>17</sup>. O ile zmiany trybu podejmowania decyzji Rady Europejskiej i Rady UE dotyczących określania i realizacji zadań i celów WPZiB oraz nakładania sankcji na państwo trzecie lub inną organizację międzynarodową wymagały rewizji art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 29 i art. 31 ust. 1 akapit 1 TUE w ramach procedury *passerelle*, o tyle nowe uprawnienia Parlamentu Europejskiego i wprowadzenie urzędu sekretarza Unii w miejsce wysokiego przedstawiciela Unii mogły zostać przeprowadzone w drodze zmiany art. 24 ust. 1 TUE oraz wymagały zwołania konferencji międzyrządowej.

Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego przewidywał również wprowadzenie aż ośmiu istotnych zmian we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Pierwsza z nich – i chyba najważniejsza – zakładała ustanowienie Unii Obronnej, posiadającej zdolności cywilne i wojskowe. W ten sposób projekt sankcjonował trwającą już od 2016 r. reformę WPBiO oraz proces konstytuowania w jej ramach Unii Obronnej. Ta nowa struktura winna się składać z jednostek wojskowych, w tym sił szybkiego reagowania, działających pod wspólnym stałym dowództwem operacyjnym UE, którego Unia przecież dotąd nie posiadała i korzystała z narodowych dowództw operacyjnych. Niezależnie od tego państwa członkowskie UE, w tym także kraje posiadające siły wielonarodowe jako pozostałość po Unii Zachodnioeuropejskiej, mogły „dostarczać dodatkowe zdolności” do dyspozycji Unii Obronnej (art. 42 ust. 3 TUE). Druga zmiana miała polegać na zastąpieniu głosowania jednomyślnie-

<sup>17</sup> Dotychczas w ramach klauzul bezpieczeństwa Rada Europejska stanowiła jednomyślnie.

go przez głosowanie większością kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji przez Radę UE we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, w tym decyzji o rozpoczęciu misji petersberskich. Decyzje Rady UE winny być uchwalane na wniosek sekretarza Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa lub z inicjatywy państwa członkowskiego, ale – i to było *novum* – po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stanowiącego bezwzględną większością głosów (art. 42 ust. 4 TUE). Trzecia zmiana przewidywała utworzenie 5 nowych zadań i misji petersberskich, które miały się zajmować zwalczaniem odpowiednio: zagrożeń hybrydowych i wojny hybrydowej, szantażu energetycznego, zagrożeń cyfrowych (cyberbezpieczeństwo), kampanii dezinformacyjnych oraz wymuszeń gospodarczych ze strony państw trzecich (art. 43 ust. 1 TUE)<sup>18</sup>. Czwarta zmiana zakładała wzmocnienie klauzuli sojuszniczej UE. Odtąd za wspólną obronę przed napaścią zbrojną z zewnątrz odpowiadałyby nie tylko państwa członkowskie UE, jak dotychczas, ale również nowo utworzona Unia Obronna, zaś „napaść zbrojna na jedno państwo” miała być traktowana „jak napaść na wszystkie Państwa Członkowskie” (art. 42 ust. 7 TUE). Piąta zmiana polegałaby na ustanowieniu we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE nowego budżetu, z którego winny być finansowane wszystkie działania operacyjne oraz „zamówienia na uzbrojenie i jego rozwój”. Kontrolę nad tym budżetem miał sprawować Parlament Europejski, zaś decyzje Rady UE i Parlamentu w sprawie źródeł finansowania i wydatków z tegoż budżetu powinny być podejmowane w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (art. 42 ust. 1 i 3 TUE). Szósta zmiana przewidywała rozszerzenie uprawnień Europejskiej Agencji Obrony (EAO), która, poza dotychczasowymi obowiązkami, winna udzielać zamówień publicznych w drodze przetargu „na uzbrojenie dla Unii Obronnej i w imieniu Unii oraz jej państw Członkowskich” (art. 45 ust. 1 TUE), a także wprowadzać „wszelkie użyteczne środki” wzmacniające bazę przemysłową i technologiczną sektora obrony (art. 42 ust. 3 TUE). Siódma zmiana zakładała rozszerzenie zakresu stosowania większości kwalifikowanej na wszystkie aspekty stałej współpracy strukturalnej (art. 46 ust. 6 TUE). Ósma zmiana miała polegać na

---

<sup>18</sup> Aż do wejścia w życie traktatu lizbońskiego 1 grudnia 2009 r. istniały trzy rodzaje misji petersberskich: misje humanitarne i ratunkowe, misje utrzymania pokoju oraz misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju. Traktat lizboński rozszerzył katalog misji petersberskich z trzech do sześciu oraz włączył do misji służących utrzymaniu pokoju zadania zapobiegania konfliktom. W ten sposób od wejścia w życie traktatu lizbońskiego istniało sześć rodzajów misji petersberskich: misje humanitarne i ratunkowe; misje zapobiegania konfliktom i utrzymania pokoju; misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym przywracaniu pokoju; wspólne działania rozbrojeniowe; misje wojskowego doradztwa i wsparcia oraz misje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów.

rezygnacji ze specjalnej procedury ustawodawczej na rzecz zwykłej procedury ustawodawczej przy podejmowaniu przez Parlament Europejski i Radę UE decyzji określającej statut, siedzibę i zasady funkcjonowania EAO (art. 45 ust. 2 TUE). Każda z wymienionych wyżej zmian wymagała jednak rewizji TUE w drodze konferencji międzyrządowej, w szczególności rewizji art. 42 ust. 1 i 3 TUE (nowy budżet, Unia Obronna), art. 42 ust. 4 TUE (system podejmowania decyzji przez Radę UE), art. 42 ust. 7 TUE (klauzula sojusznicza) oraz art. 43 ust. 1 TUE (misje petersberskie), art. 45 ust. 1 (zamówienia zbrojeniowe), art. 45 ust. 2 TUE (statut, siedziba i zasady funkcjonowania EAO) oraz art. 46 ust. 6 TUE (stała współpraca strukturalna) (Proposals 2023: 28-31).

### 2.7. Działania i polityki wewnętrzne Unii

W projekcie traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego znalazły się również propozycje wprowadzenia istotnych zmian w działaniach i politykach wewnętrznych UE. Dotyczyły one m.in. obywatelstwa UE, polityki energetycznej, polityki imigracyjnej, polityki wizowej, polityki azyłowej, współpracy sądowej w sprawach karnych, polityki zatrudnienia oraz ochrony zdrowia. Najważniejszą z zaproponowanych zmian była jednak zapowiedź utworzenia zrębów Unii Energetycznej, rozumianej jako system oparty „na efektywności energetycznej i odnawialnych źródłach energii”, a także wprowadzenia do katalogu celów „wspólnej polityki energetycznej”<sup>19</sup> trzech nowych obowiązków: (1) zapewnienia „przystępności cenowej dostaw energii” dla każdego państwa członkowskiego UE; (2) zobowiązania do ustanowienia wzajemnych połączeń między sieciami energetycznymi tychże państw oraz (3) zaprojektowania „całego systemu energetycznego zgodnie z międzynarodowymi porozumieniami w sprawie łagodzenia zmiany klimatu” (art. 194 ust. 1 TFUE). Jednocześnie zapowiedziano pozbawienie państw członkowskich dotychczasowego prawa „wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię” (art. 194 ust. 2 TFUE) (Proposals 2023: 67-69).

Jeśli chodzi o obywatelstwo UE, to projekt Parlamentu Europejskiego zawierał postulat ustanowienia wspólnych minimalnych standardów dla obywateli państw trzecich (m.in. w celu zapobiegania nadużyciom), starających się o nabycie obywatelstwa UE. Parlament Europejski i Rada UE mogły „zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą przyjąć wspólne przepisy zapobiegające sprzedaży paszportów lub innym nadużyciom przy nabywaniu i utracie oby-

<sup>19</sup> Zmiana nazwy polityki energetycznej na wspólną politykę energetyczną symbolizowała zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi, ale nie oznaczała jej unifikacji.

watelstwa Unii przez obywateli państw trzecich, w celu zbliżenia warunków, na jakich to obywatelstwo może zostać nabyte” (art. 20 akapit 2a nowy TFUE) (Proposals 2023: 40-41).

Co się tyczy polityki imigracyjnej, polityki wizowej i polityki azyłowej, to projekt PE zawierał propozycję ustanowienia wspólnych minimalnych standardów dla długoterminowych wiz i zezwoleń na pobyt w UE. Parlament Europejski i Rada UE miały odtąd, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmować wszelkie środki niezbędne i proporcjonalne, służące „zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostawać na terytorium Unii” (art. 77 ust. 2 litera d (nowa) TFUE). Ponadto Parlament Europejski i Rada UE, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, miały przyjmować minimalne warunki wjazdu, pobytu, jak również normy minimalne dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym także do celów łączenia rodzin (art. 79 ust. 2 lit a TFUE). Jeżeli działanie Unii okazałoby się niezbędne do „ułatwienia wykonywania prawa”, o którym mowa w art. 20 ust. 2 litera a TFUE, a traktaty nie przewidywały w tym przypadku stosownych uprawnień do działania, to Parlament Europejski i Rada UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, a nie jak dotychczas Rada UE w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, mogłyby przyjmować przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów (art. 77 ust. 3 TFUE). Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego rozszerzał także katalog celów polityki imigracyjnej. Obok, jak dotąd, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich oraz zapobiegania i zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi, winna ona także uwzględniać „stabilność gospodarczą i społeczną Państw Członkowskich oraz zapewniać, na każdym etapie, zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku” (art. 79 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 45-46).

Jeśli chodzi o współpracę sądową w sprawach karnych, to projekt Parlamentu Europejskiego nadawał status traktatowy Prokuraturze Europejskiej ustanowionej 1 czerwca 2021 r. na mocy rozporządzenia Rady UE z 12 października 2017 r. (art. 86 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 48). Do Prokuratury Europejskiej przystąpiły dotąd 22 państwa członkowskie UE w ramach procedury wzmocnionej współpracy (Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939, 2017:1-71). Co się tyczy polityki zatrudnienia, to projekt traktatu rewizyjnego PE stanowił, że wytyczne w polityce zatrudnienia, opracowywane co roku

przez Parlament Europejski i Radę UE dla państw członkowskich UE, winny odtąd uwzględniać wdrożenie zasad i praw zawartych w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, proklamowanym przez Parlament, Radę i Komisję 17 listopada 2017 r. w Göteborgu (art. 148 ust. 2 TFUE) (Proposals 2023: 55). Ponadto projekt Parlamentu Europejskiego włączał Europejski Filar Praw Socjalnych do katalogu dokumentów zawierających wytyczne dla polityki zatrudnienia państw członkowskich UE<sup>20</sup>, których celem było: promowanie zatrudnienia; poprawa warunków życia i pracy umożliwiająca ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu społecznego; odpowiednia ochrona socjalna: dialog między partnerami społecznymi; rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia, a także przeciwdziałanie wykluczeniu (art. 151 ust. 1 TFUE) (Proposals 2023: 56-57)<sup>21</sup>.

Jeśli chodzi o politykę ochrony zdrowia, która, jak wspomniano wyżej, została włączona do kategorii kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, to do art. 168 ust. 4 TFUE wprowadzono trzy poprawki. W ślad za tym Parlament Europejski i Rada UE, działając zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, winny odtąd przyjmować: (1) środki ustanawiające wspólne wskaźniki powszechnego i równego dostępu do przystępnych cenowo usług opieki zdrowotnej wysokiej jakości, w tym w zakresie zdrowia oraz praw seksualnych i reprodukcyjnych; (2) środki wczesnego powiadamiania i monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz zarządzania nimi, w szczególności w razie pandemii, przy czym państwa członkowskie utrzymałyby prawo do przyjmowania własnych wzmocnionych środków ochronnych, jeżeli byłyby one konieczne; (3) środki monitorowania i koordynowania dostępu do wspólnej diagnostyki, informacji i leczenia chorób zakaźnych i niezakaźnych, w tym chorób rzadkich (art. 168 ust. 4 lit. a-c nowe TFUE) (Proposals 2023: 62-63). Należy w tym miejscu podkreślić, że zmiany dotyczące obywatelstwa UE wymagały rewizji art. 20 w drodze konferencji międzyrządowej. Natomiast propozycje odnoszące się do polityki energetycznej, polityk: imigracyjnej, wizowej i azylowej, współpracy sądowej w sprawach karnych, polityki zatrudnienia oraz ochrony zdrowia wymaga-

---

<sup>20</sup> Dokumentami określającymi zasady polityki zatrudnienia w państwach członkowskich UE były dotąd: Europejska Karta Społeczna Rady Europy w wersji z 1996 r., Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników UE z 1989 r. oraz Karta Praw Podstawowych UE z 2007 r.

<sup>21</sup> Postanowienia szczegółowe dotyczące definicji i urzeczywistniania postępu społecznego oraz związku między podstawowymi prawami socjalnymi a innymi politykami UE były określone w protokole w sprawie postępu społecznego w UE załączonego do traktatów (art. 151 ust. 1a nowy TFUE) (Proposals 2023: 57).

ły nowelizacji odpowiednio: art. 77 ust. 2-3 TFUE, art. 79 ust. 1-2 TFUE, art. 86 ust. 1 TFUE, art. 148 ust. 2 TFUE, art. 151 ust. 1 TFUE, art. 168 ust. 4 TFUE, 194 ust. 1-2 TFUE – w drodze uproszczonej procedury rewizji Części III TFUE na podstawie art. 48 ust. 6 TUE.

### III. Ocena propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej

Ogłoszenie raportu francusko-niemieckiej grupy roboczej, raportu Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego oraz projektu traktatu rewizyjnego wraz z towarzyszącą mu rezolucją, uchwalonych przez plenum Parlamentu Europejskiego, wzbudziło nie tylko konsternację, ale także wiele kontrowersji w państwach członkowskich UE z powodu zbyt daleko sięgających postulatów reformatorskich oraz powiązania ich z perspektywą rozszerzenia UE o 9 nowych państw członkowskich, w tym 6 krajów Bałkanów Zachodnich (Serbię, Macedonię Północną, Czarnogórę, Bośnię i Hercegowinę, Albanię i Kosowo) oraz 3 państwa Europy Wschodniej (Ukrainę, Mołdawię i Gruzję). W tym miejscu należy podkreślić, że kontrowersje wokół propozycji reform ustrojowych UE nie były nowe, ale miały już swoją historię sięgającą co najmniej czasów Konwentu w sprawie przyszłości Europy z lat 2002-2003 i konferencji międzyrządowej z lat 2003-2004 (Węc 2012: 337-542). Były one widoczne przede wszystkim w partiach politycznych, kręgach akademickich oraz społeczeństwach państw członkowskich UE. Kontrowersje te wynikały z rozbieżności poglądów na temat przyszłości Unii oraz docelowego modelu integracji europejskiej (*finalitépolitique*). Zwolennicy głębokiej reformy ustrojowej postrzegali UE jako hybrydowy system polityczny mający cechy demokracji parlamentarnej, rozwijający się w kierunku państwa federalnego. Taka perspektywa była w ostatnich dekadach wspierana zarówno przez większość członków Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003), jak i przez uczestników Konferencji w sprawie przyszłości Europy (2021-2022). Zgodnie z tą perspektywą Parlament Europejski winien zostać jeszcze bardziej wzmocniony jako instytucja ustawodawcza, a w przyszłości przekształcony nawet w izbę niższą UE, Rada UE miałaby stać się izbą wyższą, zaś Komisja Europejska – polityczną instytucją wykonawczą UE. Dlatego z tej perspektywy głęboka reforma ustrojowa UE była postrzegana jako coś pozytywnego m.in. dlatego, że odejście od jednomyślności winno – zdaniem jej zwolenników – wzmocnić efektywność działań Unii, zaś demokratyczne podejmowanie decyzji zastąpić dotychczasową technokrację oraz zniwelować panującą w UE deficyt demokra-

cji. Nie zauważali oni natomiast, że rezygnacja z jednomyślności nie wzmocni efektywności, lecz jedynie uelastyczni proces podejmowania decyzji, ale – co najistotniejsze – osłabi wpływy państw średnich i małych w procesie decyzyjnym, chyba że ich interesy chronić będzie korzystna definicja mniejszości blokującej. Z kolei krytycy głębokiej reformy ustrojowej postrzegali UE jako jedną z wielu organizacji międzynarodowych i argumentowali, że rozszerzyła ona już i tak zbyt daleko swoje kompetencje kosztem państw członkowskich. Ten argument prowadził ich do wniosku, że UE nie powinna dalej ograniczać suwerenności narodowej państw członkowskich i bezpośrednio angażować swoich obywateli, ponieważ nie spełnia ona takich klasycznych warunków demokracji jak m.in.: wspólny *demos* czy wspólny język. Z tej perspektywy rola przedstawicieli państw członkowskich w procesie decyzyjnym w UE pozostawała kluczowa i winna być realizowana za pośrednictwem Rady Europejskiej, Rady UE oraz parlamentów narodowych. Z drugiej strony na proces decyzyjny w UE istotny wpływ powinny wywierać – ich zdaniem – instytucje ponadnarodowe takie jak: Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Obrachunkowy czy Europejski Bank Centralny, ponieważ byłoby to zgodne z dotychczasową filozofią integracji europejskiej, obowiązującą od wejścia w życie traktatów rzymskich 1 stycznia 1958 r., według której Wspólnoty Europejskie, a następnie UE opierały swój ustrój na przybliżonej równowadze pomiędzy architekturą międzyrządową i ponadnarodową, czyli tym samym równowadze między Unią a państwami członkowskimi, zaś sama Unia od wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. stała się jedyną na świecie *par excellence* organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego<sup>22</sup>.

Jeżeli przyszłoby nam ocenić projekty Parlamentu Europejskiego oraz raport francusko-niemieckiej grupy roboczej przez pryzmat tych dwóch perspektyw, to należałoby je umieścić generalnie w perspektywie federacyjnej, czyli stwierdzić, że zmierzały one do głębokiej reformy ustrojowej UE. Realizacja każdego z tych projektów mogła bowiem zachwiać istniejącą od 1958 r. przybliżoną równowagą między architekturą ponadnarodową i międzyrządową na korzyść tej pierwszej, głównie z powodu całkowitego lub radykalnego pozbawienia państw członkowskich prawa weta w prawie pierwotnym i wtórnym (wszystkie trzy projekty), wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE (wszystkie trzy pro-

---

<sup>22</sup> Na temat przybliżonej równowagi między architekturą międzyrządową i ponadnarodową Wspólnot Europejskich, a następnie UE (Węc 2016: 207-209, 358-359; Węc 2014: 7-30; Węc 2014: 201-208). Teoretyczne uzasadnienie rozbieżności poglądów między zwolennikami i przeciwnikami głębokiej reformy ustrojowej UE (Schmidt, 2016: 5-31).

jekty) oraz rozszerzenia katalogu kompetencji wyłącznych UE i kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (tylko projekty PE). Oznaczało to, że projekty Parlamentu Europejskiego oraz raport francusko-niemieckiej grupy roboczej nawiązywały w dużej mierze do propozycji Konwentu w sprawie przyszłości Europy z lat 2002-2003, odrzuconych przez konferencję międzyrządową z lat 2003-2004 lub szły jeszcze dalej niż projekt traktatu konstytucyjnego opracowany przez tenże Konwent.

W tym miejscu należy wskazać, że sytuacja wewnętrzna w UE nie sprzyjała planowanej reformie ustrojowej z czterech powodów. Po pierwsze, w UE trwają już od kilkunastu lat aż trzy reformy, tj. reforma ustrojowa Unii Gospodarczej i Walutowej (od 2010 r.), reforma WPBiO (od 2016 r.) oraz reforma polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej (od 2015 r.) (Barcz 2020: 523-603; Węc 2023: 77-210. Węc 2023a: 7-32). O ile ta ostatnia została już przynajmniej formalnie zakończona<sup>23</sup>, o tyle dwie pierwsze znajdowały się w toku. Po drugie, rozszerzenie UE nawet o 9 wspomnianych wyżej państw kandydujących nie uzasadniało w pełni potrzeby zwołania konferencji międzyrządowej, zwłaszcza, że większość z tychże krajów nie spełniała dotąd kryteriów akcesji zawartych w art. 49 TUE. Ponadto przyjęcie do UE nowych członków w żadnym razie nie usprawiedliwiałoby tak radykalnej reformy ustrojowej UE, jaką chciałby przeprowadzić Parlament Europejski, zgłaszając aż 245 poprawek do obowiązujących dotąd traktatów. Po trzecie, wiele propozycji zmian traktatowych można było wprowadzić na gruncie przepisów obowiązującego traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., przy czym część z nich za pomocą tzw. procedury *passerelle* (np. rozszerzenie zakresu stosowania kwalifikowanej większości głosów oraz zastąpienie specjalnej procedury ustawodawczej przez zwykłą procedurę ustawodawczą w wielu politykach, z wyjątkiem WPBiO), natomiast inne na gruncie prawa wtórnego (np. decyzja Rady Europejskiej o ograniczeniu liczby komisarzy, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego w sprawie jednolitej ordynacji wyborczej lub harmonizacji przepisów krajowych ordynacji wyborczych, decyzja Rady UE w sprawie ustanowienia nowych zasobów własnych) czy nawet zmian w regulaminie Rady UE (decyzja Rady w sprawie 5-osobowej prezydencji w UE). Po czwarte, wprowadzenie w życie proponowanych

---

<sup>23</sup> Wprawdzie tzw. pakt o migracji i azylu, składający się z 8 rozporządzeń i 2 dyrektyw, został uchwalony 10 kwietnia 2024 r. przez Parlament Europejski oraz 14 maja tegoż roku przez Radę UE, to nie rozwiązywał on wszystkich problemów związanych z masowym napływem migrantów do UE, w szczególności problemów państw UE graniczących z Białorusią i Rosją, które znajdowały się pod stałą i znaczną presją spowodowaną otwieraniem przez te dwa kraje sztucznych szlaków migracyjnych.



zmian traktatowych, zwłaszcza poprawek Parlamentu Europejskiego, było na tyle kontrowersyjne, że ich realizacja mogła nawet doprowadzić do wzmocnienia populizmu oraz siły antyeuropejskich ugrupowań politycznych w całej UE i odwrócić się przeciw samej reformie traktatowej.

Przedstawione wyżej oceny autora artykułu, wygłoszone 1 lutego 2024 r. podczas konferencji międzynarodowej w Słubicach, znalazły w dużej mierze potwierdzenie w komunikacie Komisji Europejskiej skierowanym 20 marca 2024 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady UE w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie Unii i przeglądu jej polityk. Była to zarazem pierwsza tak mocna reakcja Komisji na omawiane tutaj dokumenty Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej. Chociaż Komisja wyraziła swoje generalne poparcie dla zmian traktatowych, „jeśli i gdzie jest to potrzebne”, to jednak wskazała także na bardzo szerokie możliwości poprawy efektywności funkcjonowania UE na bazie obowiązującego traktatu lizbońskiego, a ściślej mówiąc przez wykorzystanie procedury *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE). Ponieważ jednak zastosowanie tej procedury wymagałoby jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, zgody Parlamentu Europejskiego bezwzględną większością głosów oraz jednomyślnej zgody wszystkich parlamentów narodowych, Komisja wskazała, że należałoby z niej skorzystać „tam gdzie jest to możliwe”. Gdy jednak byłoby to niemożliwe, to Komisja Europejska zaproponowała wykorzystanie klauzul bezpieczeństwa lub mechanizmu konstruktywnego wstrzymania się od głosu: „w praktyce oznaczałoby to, że decyzji Rady lub Rady Europejskiej aktywującej procedurę *passerelle* mogłyby towarzyszyć konkluzje Rady Europejskiej, przewidujące możliwość powołania się przez jedno lub kilka państw członkowskich na wyjątkowy interes narodowy w celu kontynuowania dyskusji aż do osiągnięcia satysfakcjonującego rozwiązania lub dalszych obrad Rady Europejskiej w tej sprawie”. W tym kontekście Komisja Europejska wskazała na fakt, że już w latach 2018 i 2019 przedstawiła ona konkretne propozycje zastąpienia jednomyślności przez większość kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, w polityce podatkowej, społecznej, w także w polityce energetycznej i klimatycznej. Jednak zostały one odrzucone przez większość państw członkowskich. Poza zmianami w systemie podejmowania decyzji w Radzie UE i Radzie Europejskiej Komisja Europejska zaproponowała także wykorzystanie metody zróżnicowanej integracji, a ściślej mówiąc wzmocnioną współpracę, klauzule *opt-in* i *opt-out* lub stałą współpracę strukturalną. Takie zróżnicowanie mogłoby „być (także) częścią równania w ramach większej Unii obejmującej ponad 30 państw członkowskich, z wykorzystaniem szeregu narzędzi i mechanizmów dostępnych w obecnych ramach prawnych UE”. Bezwzględnym warunkiem uruchomienia każdej z metod

zróznicowanej integracji byłoby jednak przestrzeganie aksjologii UE (Communication 2024: 1-22). Propozycja stopniowego włączania państw kandydujących do różnych form współpracy z UE na różnych poziomach zintegrowania świadczyła o tym, że Komisja Europejska za realniejszą perspektywę uznawała integrację gospodarczą oraz harmonizację regulacji z państwami kandydującymi, zaś sprawę pełnej akcesji do UE sugerowała odroczyć lub przynajmniej rozciągnąć w czasie co najmniej na okres po 2029 r., czyli do następnego cyklu instytucjonalnego. Natomiast koncentracja na istniejących przepisach traktatowych jako podstawie poprawy efektywności funkcjonowania instytucji UE świadczyła o krótkotrwałym lub średnioterminowym porzuceniu pomysłu rewizji traktatów.

Należy podkreślić, że raport Komisji Spraw Konstytucyjnych PE, projekt traktatu rewizyjnego oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego różniły się w wielu istotnych kwestiach ustrojowych od raportu francusko-niemieckiej grupy roboczej. Projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego zakładał radykalne i kompleksowe zmiany ustrojowe, dotyczące aż 9 spośród 12 horyzontalnych oraz 12 sektorowych elementów składowych ustroju UE. Bez zmian pozostać miały – zdaniem Parlamentu – jedynie status prawnomiędzynarodowy, katalog aktów prawnych i procedur ustawodawczych oraz wzmocniona współpraca. Natomiast raport francusko-niemieckiej grupy roboczej był o wiele łagodniejszy, ponieważ zmiany zaproponowane przez nią objąć miały jedynie 5 z 12 horyzontalnych elementów ustroju UE. Ponadto nie przewidywał tak znaczącego wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego, jak miało to miejsce w projekcie traktatu rewizyjnego, utrzymywał dotychczasową równowagę w trójkącie decyzyjnym UE, a także postrzegał Unię jako hybrydowy system polityczny, w którym ogólny interes europejski winien być realizowany na trzy sposoby: przez Komisję Europejską, przedstawicieli obywateli UE w Parlamencie Europejskim oraz przedstawicieli rządów w Radzie Europejskiej i Radzie UE. Te trzy źródła legitymizacji miały odpowiadać różnym formom działań europejskich. I tak, metoda wspólnotowa miałaby mieć nadal zastosowanie do definiowania i zarządzania najbardziej uwspólnotowanymi politykami UE, w których Komisja Europejska odgrywałaby główną rolę, zaś Parlament Europejski gwarantowałby demokratyczną kontrolę, ale centralne decyzje polityczne w UE, także te bardzo ważne dla suwerenności narodowej, byłyby nadal podejmowane na szczeblu międzyrządowym. Zdaniem francusko-niemieckiej grupy roboczej to trójstronne i hybrydowe podejście winno zostać utrzymane oraz gwarantować stabilność i skuteczność systemu politycznego UE, biorąc pod uwagę obecne realia i wyzwania polityczne oraz geopolityczne w Europie.

Poprawki do obowiązujących traktatów, zgłoszone przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą, różniły się między sobą zarówno ilościowo, jak i jakościowo. Zdecydowana większość spośród 245 zmian zaproponowanych przez Parlament Europejski to poprawki wymagające radykalnej rewizji traktatów poprzez zwołanie konferencji międzyrządowej i zastosowanie zwykłej procedury rewizyjnej (art. 48 ust. 2-5 TUE), zaś jedynie kilka to poprawki, które mogły być przeprowadzone przez instytucje UE na bazie uproszczonych procedur rewizyjnych (art. 48 ust. 6-7 TUE) lub prawa wtórnego UE. Natomiast zmiany zaproponowane przez francusko-niemiecką grupę roboczą przewidywały nieco łagodniejszą wersję rewizji traktatów, zawierając jedynie 16 poprawek, w tym 9 wymagających zwykłej rewizji traktatów oraz 7 możliwych do przeprowadzenia przez instytucje UE w ramach procedury *passerelle* tudzież prawa wtórnego. Propozycje zmian ustrojowych zgłoszone przez Parlament Europejski i francusko-niemiecką grupę roboczą osłabiała nawet sama argumentacja ich autorów, uzasadniająca konieczność przeprowadzenia takich zmian. I tak, argument, aby zmniejszyć skład Komisji Europejskiej do 2/3 liczby państw członkowskich z powodu przewidywanego rozszerzenia UE był tak samo słaby, jak nietrafione uzasadnienie o potrzebie zwoływania konferencji międzyrządowej z powodu konieczności rozszerzenia zakresu stosowania kwalifikowanej większości głosów w Radzie UE na wszystkie polityki UE (propozycje Parlamentu) lub wszystkie polityki, z wyjątkiem WPBiO (propozycja francusko-niemieckiej grupy roboczej). O ile bowiem pierwsza zmiana mogła być dokonana na mocy obowiązującego obecnie art. 17 ust. 5 TUE, o tyle drugą zmianę mogły przeprowadzić Rada Europejska i Rada UE na mocy procedury *passerelle*. Jedynie w przypadku WPBiO byłoby to niemożliwe, ale i tutaj nie we wszystkich przypadkach potrzebna byłaby zwykła rewizja TUE. W tym kontekście należy wspomnieć o możliwości skorzystania z procedury *passerelle* w sprawie zmiany trybu podejmowania decyzji przez Radę UE z jednomyślnego na większość kwalifikowaną w sprawie nakładania sankcji na państwa trzecie lub organizacje międzynarodowe tudzież decyzji o wysłaniu misji cywilnych na terytoria postkryzysowe.

#### IV. Konkluzje

Sformułowana w uwagach wstępnych hipoteza badawcza znalazła w pełni potwierdzenie w dostępnym materiale źródłowym. Inicjatywa rewizji traktatów UE była nie tylko przedwczesna ze względu na to, iż w toku znajdowały się co najmniej dwie inne reformy ustrojowe dotyczące Unii Gospodarczej i Walu-

towej oraz WPBiO. Z drugiej strony inicjatorzy zmian próbowali je uzasadniać przy pomocy podobnych argumentów jak w przypadku reformy ustrojowej UE, która rozpoczęła się obradami Konwentu w sprawie przyszłości Europy w 2002 r., a zakończyła się podpisaniem traktatu lizbońskiego 13 grudnia 2007 r., a mianowicie, że rozszerzenie UE na nowe państwa członkowskie wymuszało rzekomo przeprowadzenie kompleksowej i radykalnej reformy ustrojowej UE. Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że najbardziej radykalne były dwie propozycje Parlamentu Europejskiego oraz francusko-niemieckiej grupy roboczej: po pierwsze, postulat rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie UE na niemal wszystkie polityki unijne (projekt PE) tudzież na wszystkie polityki UE, z wyjątkiem WPZiB/WPBiO (raport grupy roboczej); po drugie, inicjatywa odejścia od jednomyślnej ratyfikacji traktatów na rzecz ratyfikacji przeprowadzanej w trybie wzmocnionej większości kwalifikowanej 4/5 głosów (projekt PE) lub ratyfikacji bez zgody wszystkich państw członkowskich w zamian za zaoferowane im klauzule *opt out* (raport grupy roboczej). Postulat przeprowadzenia tak radykalnej reformy ustrojowej UE – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – wynikał głównie z interesów Niemiec i Francji, które proponując rozszerzenie większości kwalifikowanej w Radzie UE argumentowały wprowadzie, że taka zmiana poprawi efektywność podejmowania decyzji, ale były w pełni świadome, że nawet proponowana przez nie nowa definicja większości kwalifikowanej zapewni im dużą przewagę w mechanizmie decyzyjnym w Radzie UE z powodu większego niż w przypadku innych państw UE potencjału demograficznego.

Zgłoszone w 2023 r. przez Parlament Europejski oraz francusko-niemiecką grupę roboczą projekty reformy traktatowej należy zatem ocenić sceptycznie, gdyż ich realizacja w obecnej postaci mogłaby zachwiać istniejącą od 1958 r. przybliżoną równowagą między architekturą ponadnarodową i architekturą międzyrządową w UE na korzyść tej pierwszej, głównie z powodu niemal całkowitego pozbawienia państw członkowskich prawa weta w prawie pierwotnym i wtórnym, wzmocnienia kompetencji instytucji ponadnarodowych (projekty PE i grupy roboczej) i zachwiania równowagi międzyinstytucjonalnej w trójkącie decyzyjnym, a także rozszerzenia katalogu kompetencji wyłącznych Unii i kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie (tylko projekt PE). Jeśli którykolwiek z tych projektów miałby wejść w życie w obecnej postaci, to UE uległaby również „fragmentaryzacji”, ponieważ ratyfikacja traktatów nie byłaby już jednomyślna, ale przeprowadzana w trybie wzmocnionej większości kwalifikowanej 4/5 głosów (projekt PE) lub możliwa bez zgody wszystkich państw członkowskich w zamian za zaoferowane im klauzule *opt out* (projekt grupy roboczej). Z drugiej strony należy jednak wskazać, że wbrew

niektórym krytykom w Polsce (np. PiS) realizacja tych projektów w obecnej postaci nie doprowadziłaby w żadnym razie do przekształcenia UE ani w federację, ani w bliżej nieokreślone superpaństwo, chociaż osłabieniu uległby jeden z głównych atrybutów chroniących suwerenność państw członkowskich, czyli zasada powierzenia.

## Bibliografia

### Źródła

- Committee on Constitutional Affairs. Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, 2022/2051 (INL), Annex, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_PL.pdf) (dostęp: 12 .05. 2024)
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews, Brussels, 20 March 2024, COM(2024) 146 final.
- Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties. European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL). Annex to the resolution. Proposals for the amendment of the Treaties, P9\_TA(2023)0427, s. 1-102, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html).(dostęp: 12 .05. 2024)
- 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.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919\\_group\\_of\\_twelve\\_report\\_updated14.12.2023\\_cle88fb88.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf). (dostęp: 12 .05. 2024)
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2017, nr 283.
- The Conference on the Future of Europe performance and the ongoing debate on EU reform (after 9 May 2022), [https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15097&Itemid=1102](https://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=15097&Itemid=1102) (dostęp: 12 .05. 2024)
- The Conference on the Future of Europe, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690610/EPRS\\_ATA\(2021\)690610\\_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690610/EPRS_ATA(2021)690610_PL.pdf) (dostęp: 12 .05. 2024)

### Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

- Barcz J. (2024), *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 1.
- Barcz J. (2020), *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa.
- Barcz J. (2008), *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Kabat-Rudnicka D. (2024), *Przyszłość Unii Europejskiej. Możliwe kierunki zmian*, „Politeja”, nr 1.

- Szymanek J., *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych” 2023, nr 3, s. 1-4, [https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/%24File/Infos\\_305.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/2CAE2D0403032A35C125896A0041296B/%24File/Infos_305.pdf) (dostęp: 18.07.2024)
- Traktat z Lizbony. *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej* (2008), pod red. J. Barcza, Warszawa.
- Węc J.J. (2024), *Analiza porównawcza ustroju wybranych organizacji gospodarczych* (maszynopis).
- Węc J.J. (2014), *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten“ H. 2.
- Węc J.J. (2014), *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni” No. 1.
- Węc J.J., (2023), *The System Reform of the Economic and Monetary Union (2010-2022). Dynamics-Successes-Failures*, Lausanne-Berlin-Bruxelles-Chennai-New York-Oxford.
- Węc J.J. (2016), *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków.
- Węc J.J., (2023a) *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022-2023. Dynamika – instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe* „Przegląd Zachodni”, nr 1-2.

**Prof. dr hab. Janusz Józef Węc**, Uniwersytet Jagielloński (janusz.wec@uj.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** reforma traktatowa UE, system instytucjonalny UE, aksjologia UE, wzmocniona współpraca w UE, budżet roczny i wieloletni UE, procedury rewizji traktatów

**Keywords:** EU constitutional reform, EU institutional system, EU axiology, enhanced cooperation in the EU, annual and multi-annual EU budgets, treaty revision procedures

#### Abstract

*The research objective of the article is a comparative analysis of the proposal from the European Parliament dated November 22, 2023 and the Franco-German working group of September 18 of the same year regarding the European Union treaty reform. The author puts forward a research hypothesis grounded in the assumption that the initiative to convene a new Intergovernmental Conference is both premature and relies on a tactical approach akin to that of Germany and France during the Convention on the Future of Europe (2002-2003) and the Intergovernmental Conference (2003-2004), suggesting that the prospective enlargement of the EU with possibly nine new member states will necessitate significant reforms.*

*Based on this claim, the author formulates two research questions. Firstly, which proposals from the European Parliament and the Franco-German working group for amending the EU treaties were the most extreme, and why? And secondly, which EU member states were likely to gain the most from these changes, and why?*