

Główne kierunki reformy ustrojowej UE

1. Wstęp

Od czasu wygłoszenia referatu (w połowie września 2023 r.) na temat wskazywany w tytule podczas zjazdu katedr prawa konstytucyjnego w Krynicy minęło kilka miesięcy. W tym czasie nastąpiły co najmniej dwa wydarzenia, które wpłynęły istotnie na ukierunkowanie debaty nad reformą ustrojową Unii Europejskiej. Po pierwsze, 22 listopada 2023 r. Parlament Europejski uchwalił rezolucję w sprawie propozycji dotyczących zmiany traktatów¹, a po drugie, 14 grudnia 2023 r. Rada Europejska podjęła decyzję o wszczęciu negocjacji akcesyjnych z Ukrainą (oraz z Mołdawią)², podkreślając, że „Równocześnie Unia musi przeprowadzić niezbędne wewnętrzne reformy i prace przygotowawcze, określając długofalowe ambicje Unii i sposoby ich realizacji oraz podejmując kluczowe kwestie związane z jej priorytetami i politykami, a także jej zdolnością do działania”³.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego wzbudziła kontrowersje, niemniej stanowi istotny etap w debacie nad reformą ustroju UE, jest bowiem swobodnym „spisem inwentarza”, zestawieniem dotychczas dyskutowanych

¹ Rezolucja 2022/2051(INL), <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html>, dostęp: 18 grudnia 2023 r.

² Zob. pkt 15 konkluzji Rady Europejskiej z 14 grudnia 2023 r., <www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>, dostęp: 15 grudnia 2023 r.

³ Zob. pkt 13 konkluzji Rady Europejskiej z 14 grudnia 2023 r.

JAN BARCZ

reform, które wymagałyby rewizji unijnych traktatów. Decyzja natomiast o formalnym wszczęciu negocjacji akcesyjnych z Ukrainą i Mołdawią (na decyzję oczekuje jeszcze Gruzja) oznacza, że – wraz z sześcioma państwami Bałkanów Zachodnich – w wymiernym czasie liczba państw członkowskich Unii wzrośnie do 36. Wymagać to będzie takich reform ustrojowych Unii, aby w następstwie rozszerzenia nie wystawić na szwank spójności i efektywności działania UE.

W niniejszym przyczynku zwrócimy uwagę wpieryw na kontekst polityczny ewolucji ustrojowej Unii Europejskiej, zwłaszcza na znaczenie okoliczności politycznych, które taką ewolucję stymulowały. Następnie podejmiemy próbę sprecyzowania tego rodzaju okoliczności politycznych, które obecnie wywierają wpływ na decyzje państw członkowskich w sprawie reformowania Unii, po czym przejdziemy do określenia (zwłaszcza w kontekście rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r.) głównych obszarów dyskutowanych reform. W końcu rozważyć należy sprawę o istotnym znaczeniu: jakie są szanse na uzgodnienie i zawarcie traktatu rewizyjnego, a jeżeli państwa członkowskie zachowają w tej sprawie (nadal) wstrzeźliwość, jakie inne procedury – umożliwiające reformę ustrojową UE – są ewentualnie do dyspozycji. W podsumowaniu zastanowimy się również nad wyzwaniem dla nauki prawa konstytucyjnego związanym z debatą w sprawie reformy ustrojowej Unii i jej ewentualną finalizacją.

2. Reformy ustroju Unii Europejskiej a uwarunkowania polityczne

Proces integracji europejskiej od początku był przede wszystkim przedsięwzięciem politycznym. Stąd podstawowe wyzwania natury politycznej oddziaływały na kolejne etapy ewolucji tego procesu⁴. Niekiedy podkreśla się, że integracja europejska rozwijała się od kryzysu do kryzysu⁵. Popatrzmy na tego rodzaju uwarunkowania reform ustrojowych Unii Europejskiej w ostatnich trzydziestu latach, gdy Wspólnoty, a następnie Unia znalazły się w następstwie zmian politycznych z lat 1989–1990 w bezpośrednim polu zainteresowania Polski.

⁴ Na temat reform w procesie integracji europejskiej w przekroju historycznym zob. A. Sikora-Kaleda, *Historia...*, s. 51 i n.

⁵ Zob. J. Barcz, »Europäische Krisen«..., s. 153 i n.

Krokiem milowym czy przełomem w rozwoju procesu integracji europejskiej⁶ był podpisany 7 lutego 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Wprowadzone na jego mocy reformy (pogłębienie liberalizacji w ramach czterech swobód, ustanowienie programu wprowadzenia euro, zwiększenie spójności procesu integracji (ustanowienie trójfilarowej Unii Europejskiej) były następstwem nie tylko okoliczności gospodarczych, lecz przede wszystkim zjednoczenia Niemiec (3 października 1990 r.) i dążenia ze strony pozostałych państw członkowskich (zwłaszcza Francji) do mocniejszego związania zjednoczonych Niemiec ramami integracyjnymi (tak aby „Niemcy stały się europejskiej, a nie Europa niemiecka”).

Kolejny traktat rewizyjny – Traktat z Amsterdamu (1999) był odpowiedzią na wojnę domową na Bałkanach (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, dalej: WPZiB; ustanowienie ram wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, dalej: WPBiO) oraz na niekontrolowany napływ uchodźców zwłaszcza do Austrii i Niemiec (pakiet migracyjny, azylowy i wizowy). Traktat z Nicei (2003) związany był z „dużym” rozszerzeniem (łącznie 12 nowych państw członkowskich, w tym Polska) i zajął się bezpośrednimi dostosowaniami instytucjonalnymi, koniecznymi w sytuacji niemal podwojenia liczby państw członkowskich UE.

Zasadniczą reformę ustrojową, która miała zapewnić efektywne działania Unii w nowych warunkach, przesunięto do następnego etapu. Wynegocjowany w połowie pierwszego dziesięciolecia XXI w. Traktat konstytucyjny został jednak odrzucony. Niemniej w kilka lat później – 13 grudnia 2007 r. – podpisany został Traktat z Lizbony⁷ (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.). Przejął on, bez większych zmian, pakiet reform uzgodnionych podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym.

„Unia lizbońska” została w ciągu prawie 15 lat swojego istnienia skonfrontowana z bardzo poważnymi kryzysami: kryzysem finansowym (2007–2008), z pierwszym (2014–2015) i drugim (od 2021 r.) kryzysem migracyjnym oraz z kryzysem pandemii COVID-19 (2020–2022). Towarzyszyła temu konieczność sprecyzowania strategii wobec nowych wyzwań, dobrze zidentyfikowanych przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von

⁶ *Back to Maastricht...*

⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 2007, nr 306/1.

JAN BARCZ

der Leyen, w 2019 r. przy przejmowaniu urzędu⁸: zmian klimatycznych, nadszarpniętej ery cyfrowej, społecznego wymiaru rynku wewnętrznego, umacniania wspólnych wartości UE, niekontrolowanych migracji, demografii, zapewnienia Unii silnej pozycji w świecie. Pandemia COVID-19 nie zdezawuowała tych priorytetów, nie odsunęła ich na plan dalszy, przeciwnie – nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar.

Okres pandemii uświadomił państwom członkowskim, iż zdolność do wspólnego, skutecznego poradzenia sobie z tymi problemami będzie towarzyszyła ewolucji procesu integracji europejskiej, a być może przesądzi o kształcie, względnie dalszym istnieniu tego procesu. Wyrazem tego była bezprecedensowa decyzja o ustanowieniu w 2021 r. Funduszu Odbudowy, który zrewolucjonizował budżet UE (dochody własne Unii), a przez to zapewne zapoczątkuje fundamentalne zmiany w balansie instytucjonalnym Unii i w relacjach między unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi.

Na powyższe wyzwania nałożyły się wspomniane na wstępie okoliczności o fundamentalnym znaczeniu dla Unii Europejskiej:

- agresja Rosji Putina na Ukrainę w 2022 r. i trwająca wojna w Ukrainie, wystawiająca na próbę dotychczasowy system bezpieczeństwa europejskiego;
- podjęcie przez Unię decyzji w sprawie objęcia procesem rozszerzenia Ukrainy, Mołdawii (i Gruzji), co w wymiernym czasie zwiększy liczbę państw członkowskich UE do 36 (wraz z państwami Bałkanów Zachodnich);
- trwające od około dekady zapędy autorytarne w dwóch państwach członkowskich: na Węgrzech Orbana i w Polsce rządzonej przez Kaczyńskiego (w tym drugim przypadku zapędom tym kres położyły wybory z 15 października 2023 r.);
- wyzwania związane z powyższymi okolicznościami politycznymi multiplikują się, w przypadku gdyby kolejnym prezydentem USA został Donald Trump.

Dotychczas Wspólnoty, a następnie Unia Europejska radziły sobie dobrze z kolejnymi wyzwaniami i kryzysami, a kolejne traktaty rewizyjne dostosowywały ustój Unii do nowych warunków. Szczególną rolę odgrywa obecnie Traktat z Lizbony, który przeprowadził fundamentalną reformę ustrojową

⁸ Unia, która mierzy wyżej. *Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, <https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_pl.pdf>, dostęp: 1 września 2024 r.

Unii Europejskiej, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i „procedurami elastyczności” (przede wszystkim tzw. procedury kładki), pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego.

Dzięki temu „Unia lizbońska” mogła sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kolejnych, poważnych kryzysów: kryzysu finansowego, kryzysu migracyjnego, kryzysu w relacjach transatlantyckich okresu prezydentury Trumpa, w końcu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19⁹. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących reformy ustrojowej Unii Europejskiej (m.in. będącej następstwem powyższych kryzysów), mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach „lizbońskiej Unii Europejskiej”, a nie poza nią¹⁰.

Niemniej obecna skala wyzwań politycznych jest bardzo poważna: zagrażają one bezpośrednio bezpieczeństwu państw członkowskich UE i spójności Unii oraz NATO. Na szczególną uwagę zasługują więc projekty reformy ustroju Unii, które trafiły na „stół negocjacyjny”.

3. Przebieg debaty nad reformą ustrojową „lizbońskiej Unii Europejskiej”

Bezpośrednio po wejściu w życie Traktatu z Lizbony rozpoczęły się dyskusje nad dalszymi reformami Unii. Swoje refleksje na ten temat przedstawiły w drugim dziesięcioleciu XXI w. wszystkie poważne europejskie think tanki¹¹. W dyskusjach tych na pierwszy plan wysunęły się dwa podstawowe postulaty. Po pierwsze, umocnienie legitymacji demokratycznej Unii, a zwłaszcza umocnienie więzi obywatela z procesem integracji (dyskutowane w związku z podważaniem demokracji liberalnej, narastaniem populistycznego nastawienia eurosceptycznego), a po drugie, znalezienie

⁹ Zob. *Polska w Europie...*

¹⁰ Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 654 i n.

¹¹ Przede wszystkim: *Shaping the Future...*; R. Godino, F. Verdier, *Heading...*; N. Tocci, G. Faleg, *Towards...*; *New Pact for Europe. Strategic Options for Europe's Future* (grudzień 2013 r.), drugi raport – *New Pact for Europe. Towards a New Pact for Europe* (październik 2014 r.), i trzeci raport – *Re-energising Europe. A package deal for the EU27* (październik 2017); C. Grant i in., *How to Build...*; M. Menghi, *What Political...*; N. Tocci, *Imagining...*; *What Form...*

JAN BARCZ

odpowiedzi na narastające niebezpieczeństwo fragmentacji procesu integracji europejskiej, zwłaszcza w następstwie postępującego procesu konsolidacji (reformy) strefy euro, m.in. przy pomocy tzw. metody schengenkiej, tj. zawierania umów międzynarodowych poza strukturą prawnoinstytucjonalną Unii.

Tak więc już w przededniu pandemii sprecyzowano w toku debaty katalog potrzebnych do przeprowadzenia reform ustrojowych UE¹². Trwała również, wywołana bezpośrednio kryzysem finansowym, reforma ustrojowa UE, koncentrująca się na strefie euro. Głównym następstwem kryzysu finansowego stał się bowiem nie – jak wieszczono – rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza, lecz przeciwnie: mocny impuls dla działań na rzecz najpierw sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro.

Poszczególne etapy konsolidacji strefy euro wytyczane były w unijnych dokumentach programowych, począwszy od „Planu działania Komisji Europejskiej na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej. Otwarcie debaty europejskiej” (30 listopada 2012 r.)¹³, poprzez przedłożone 21 czerwca 2015 r. sprawozdanie pięciu przewodniczących (przewodniczącego Komisji Jeana-Claude’a Junckera, przewodniczącego szczytu strefy euro Donalda Tuska, przewodniczącego Eurogrupy Jeroena Dijsselbloema, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego Maria Draghi) – „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”¹⁴ i dokument Komisji Europejskiej – „Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.”¹⁵.

¹² Szczegółowa analiza dyskutowanych wówczas propozycji – J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, zwłaszcza podsumowanie, s. 691 i n.

¹³ Komunikat Komisji COM(2012) 777 final/2, Corrigendum, < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:REV1:PL:PDF> >, dostęp: 1 września 2024 r.

¹⁴ Komisja Europejska, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej* (komunikat prasowy), Bruksela, 22.06.2015 r.

¹⁵ Również: Komisja Europejska COM(2017)2015 z 1 marca 2017 r. Dalsze dokumenty programowe: Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej. COM(2017)291 z 31 maja 2017 r.; Komisja Europejska, Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej (komunikat prasowy) IP/17/5005z 6 grudnia 2017 r.; *Deepening Europe’s Economic Monetary Union: Taking Stock Four Years After the Five Presidents’ Report*. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank. European Commission’s contribution to the Euro Summit on 21 June 2019; Komisja Europejska, Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej w Europie: podsumowanie po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących (komunikat prasowy) IP/19/2934z 12 czerwca 2019 r.;

Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głębo-ki” charakter (od ustanowienia unii bankowej aż do zapowiadanej „unii politycznej”)¹⁶. Dało to z kolei asumpt do uzasadnionych obaw, że jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza UE – w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (dalej: EMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (dalej: UGiW). Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z brexitem zagrożenie fragmentacją mogło zwiększyć się dramatycznie. Odpowiedzią na to wyzwanie stało się nowe podejście, wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki”¹⁷ i strategii „pragmatycznej ścieżki”¹⁸. Stosownie do strategii „wspólnej ścieżki” wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (Unii „wielu prędkości”). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”, tj. ograniczenie tempa i zakresu ambitnych reform strefy euro do tego, „co jest na danym etapie możliwe”.

Następstwem takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie – stanie się głównym motorem reformy ustrojowej Unii. Dotychczas reforma strefy euro jest konsekwentnie realizowana, a akty prawne składające się na główny element tej reformy – ustanowienie unii bankowej – przyjmowane są w ramach metody „kreatywnej elastyczności” (ang. *creative flexibility*), tj. przy wykorzystaniu wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do traktatu rewizyjnego. Niemniej osiągnięcie finalnego celu na „wspólnej ścieżce” wymaga jeszcze poważnych zmian ustrojowych Unii – na stole negocjacyjnym leżą nadal projekty włączenia EMS do *acquis* unijnego, ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, Europejskiego

Statement of Euro Summit Brussels, 13 December 2019 (OR. en) EURO 505/19 EUROSUMMIT 3 TSGC 6.

¹⁶ Obecny stan zaawansowania reformy: A. Eisl, *European...*

¹⁷ Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła po raz pierwszy wyraz w tzw. ofercie Junckera, wyrażonej przez tego w orędziu o stanie Unii z 13 września 2017 r.

¹⁸ Strategia „ścieżki pragmatycznej”, precyzująca „strategię wspólnej ścieżki”, znalazła wyraz w pakiecie propozycji Komisji Europejskiej nakierowanych na reformę strefy euro, opublikowanych w grudniu 2017 r. – zob. Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej (komunikat prasowy) IP/17/5005 z 6 grudnia 2017 r. – i następnie rozwijanych w propozycjach Eurogrupy i Komisji Europejskiej.

JAN BARCZ

Ministra Gospodarki i Finansów, a przede wszystkim zakończenia projektu unii bankowej. Towarzyszy temu projekt konsekwentnego wprowadzenia w UGiW formuły „nowego zarządzania” („unii politycznej?”), odwołującej się do wzmocnionej formy metody wspólnotowej¹⁹.

Powyższy nowy paradygmat ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform ustrojowych UE. Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla reformy całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a kilka istotnych wyzwań ustrojowych może po prostu „zaniknąć”.

Przebieg debaty nad reformą ustrojową UE miał znaleźć podsumowanie w obywatelskiej konferencji w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętej z rocznym opóźnieniem, 9 maja 2021 r. i zakończonej 9 maja 2022 r.²⁰ Przesunięcie rozpoczęcia konferencji było spowodowane pandemią COVID-19, natomiast jej zakończenie przebiegało w cieniu agresji Rosji Putina na Ukrainę. Mimo sceptycznego podejścia do możliwych efektów pracy konferencji oraz znacznej wstrzeźliwości państw członkowskich²¹ raport końcowy konferencji dobrze precyzował najważniejsze wyzwania dotyczące priorytetów działania UE oraz pożądane reformy instytucjonalne (uwzględniał również nowe wyzwania związane z agresją Rosji na Ukrainę), nie stroniąc od propozycji, które wymagałyby rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii²².

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r. ma w tym kontekście o tyle istotne znaczenie, że „kodyfikuje” propozycje zawarte w raporcie końcowym konferencji (zwłaszcza te propozycje, których realizacja wymagałaby rewizji unijnych traktatów). Rezolucja ta jest również formalnym wnioskiem w sprawie uruchomienia procedury rewizji Traktatów – art. 48 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Decyzja co do przejścia do kolejnych etapów tej procedury (zwołania konwentu a następnie konferencji międzyrządowej) leży w ręku państw członkowskich UE. Co prawda, formalną decyzję o przekazaniu propozycji zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego Radzie Europejskiej podjęła 18 grudnia 2023 r.

¹⁹ F. Fabbrini, *Economic...; What Form...*

²⁰ Komisja Europejska, Konferencja w sprawie przyszłości Europy zakończyła prace (komunikat prasowy) IP/22/2862 z 9 maja 2022 r.

²¹ Zob. artykuły na ten temat zamieszczone w specjalnym zeszycie „Europejskiego Przeglądu Sądowego” 2021, nr 9, pt. *Debata o reformach instytucjonalnych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy*.

²² Conference on the Future of Europe, *Report on the Final Outcome*, May 2022 <<https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=en>>, dostęp: 26 maja 2022 r.

Rada (działająca w składzie ministrów środowiska!)²³, niemniej państwa członkowskie zachowują dużą wstrzemięźliwość co do przejścia do dalszych etapów. Rada Europejska w konkluzjach z 14 grudnia 2023 r. zapowiedziała jedynie, że Unia będzie musiała przeprowadzić „reformy wewnętrzne” w związku m.in. z planowanym rozszerzeniem oraz że zajmie się tą sprawą „do lata 2024 r.”²⁴. Perspektywa ewentualnego zawarcia traktatu rewizyjnego jest odległa, sięga od kilku do kilkunastu lat.

4. „Spis inwentarza” – zakres propozycji ujętych debatą

W projektach zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 22 listopada 2023 r.²⁵ oraz w innych ekspertyzach ogłoszonych w końcu 2023 r.²⁶ charakterystyczne jest to, że proponowany katalog reform otwierają propozycje dotyczące umocnienia mechanizmów unijnych mających stać na straży przestrzegania przez państwa członkowskie praworządności, a zamykają propozycje odnoszące się do zróżnicowania wewnętrznego procesu integracji europejskiej.

Nieprzypadkowo propozycje dotyczące umocnienia mechanizmów unijnych mających stać na straży przestrzegania przez państwa członkowskie praworządności znajdują się na pierwszym miejscu. Zapędy autorytarne w rządzonej przez PiS Polsce oraz rządzonych przez Orbana Węgrzech wstrząsnęły bowiem spójnością Unii Europejskiej. Propozycje te nawiązują do prowadzonych już od dłuższego czasu dyskusji i koncentrują się na dwóch obszarach. Po pierwsze, na umocnieniu i rozbudowie mechanizmu warunkowości (na przykład wpisanie tego mechanizmu wyraźnie do procedury art. 7 TUE oraz budżetu Unii). Po drugie, na usprawnieniu procedury art. 7 TUE, która wykazała w ostatnich latach impotencję w obliczu

²³ Zob. T. Bielecki, *Polska...*, s. 11.

²⁴ Rada Europejska, Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Ukrainy, rozszerzenia i reform (komunikat prasowy) z 14 grudnia 2023 r., <<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>>, dostęp: 15 grudnia 2023 r.

²⁵ Szerzej nt. propozycji zmiany unijnych traktatów zawartych w rezolucji Parlamentu Europejskiego: J. Barcz, *Obecny...*, s. 4 i n.; J. Pietras, *Reforma...*; Konferencja Res Humana „Reforma Unii Europejskiej jest potrzebna. O zmianach w traktatach europejskich” 27 grudnia 2023 r., <<https://reshumana.pl/o-zmianach-w-tractatach-europejskich/>>, dostęp: 15 lutego 2024 r.

²⁶ Z ważniejszych ekspertyz ostatnio opublikowanych wskazać można: T. Gylfason, E. Hochreiter, T. Kowalski, *Different...*; *Report Addressed...*; *Enlargement: Creating...*; K. Nicolaidis, N. von Ondarza, S. Russack, *The Radicality...*

naruszania praworządności w Polsce i na Węgrzech. Proponuje się uproszczenie procedury zawartej w art. 7 TUE, podejmowanie decyzji w ramach tej procedury przez Radę Europejską i Radę większością kwalifikowaną, a przede wszystkim zdecydowanie o wystąpieniu „poważnego i stałego” naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Są to propozycje wyważone, uwzględniające dotychczasowe rozważania.

Z drugiej strony – jak wspomniano – w przedkładanych propozycjach artykułowany jest problem wewnętrznego różnicowania integracji europejskiej. Należy odróżnić tu dwa podstawowe zagadnienia.

Pierwsze z nich dotyczy procesu rozszerzenia²⁷ i obejmuje propozycje wprowadzenia jakiegoś rodzaju szczególnego statusu członkowskiego (np. członkostwa stowarzyszonego). Do tego rodzaju propozycji należy podchodzić z dużą rezerwą. Państwa ubiegające się o członkostwo w UE, w tym Ukraina, dążą do uzyskania pełnego członkostwa w Unii, a nie jakiejś namiastki. Natomiast możliwe jest usprawnienie procedury akcesyjnej, na przykład pojawia się propozycja (również ze strony Komisji Europejskiej) stopniowania procedury akcesyjnej, tj. po osiągnięciu standardu unijnego w określonej dziedzinie mocniejsze włączenie państwa kandydującego w reżim unijnego rynku wewnętrznego czy innych unijnych polityk. Możliwe i zapewne konieczne będzie szersze wykorzystanie w stosunku do państw objętych obecną falą rozszerzenia mechanizmów regulowanych traktatem akcesyjnym (zwłaszcza okresów przejściowych i tzw. klauzul bezpieczeństwa). To samo dotyczy procedur elastyczności zawartych w unijnych Traktatach (dochodzenie do członkostwa w strefie Schengen, strefie euro, szersze zastosowanie wzmocnionej współpracy itd.).

Drugie zagadnienie jest poważniejsze i dotyczy wewnętrznego różnicowania w UE statusu państw członkowskich. Pierwsze kryterium różnicowania związane jest ze stosowaniem procedur przewidzianych w Traktatach (wzmocniona współpraca, bliska współpraca w unii bankowej, różnicowanie w ramach UGiW czy różnicowanie związane ze strefą Schengen). Różnicowanie takie, opisywane terminem „integracji elastycznej”, nie zagraża co do zasady spójności procesu integracji europejskiej. Występuje jednak również groźba faktycznego i formalnego różnicowania statusu państw członkowskich, zmarginalizowania części z nich w stosunku do „trzonu”

²⁷ Szerzej na ten temat zob. raport Fundacji Schumana – J. Barcz i in., *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Warszawa 2023, < <https://schuman.pl/ukrainawUE/>>, dostęp: 23 listopada 2023 r.

Unii. Takie niebezpieczeństwo związane jest z konsolidacją strefy euro, a zapobiegać ma mu wspomniana już strategia „wspólnej ścieżki”, tj. założenie, że stopniowo wszystkie państwa członkowskie UE znajdą się w tej strefie. Drugim kryterium, które może prowadzić do głębokiego zmarginalizowania państwa członkowskiego w Unii, jest nieprzebrnięcie praworządności. Wyniki wyborów 15 października 2023 r. zapobiegły dalszej marginalizacji Polski w Unii, natomiast pozostaje narastający problem Węgier rządzonych przez Orbana, które dodatkowo stają się w Unii jawnym agentem interesów Putina.

Pozostałe najważniejsze propozycje rewizji Traktatów można ująć w dwóch grupach.

Pierwsza grupa propozycji obejmuje trzy powiązane ze sobą, szczególnie kontrowersyjne obszary: reformę podejmowanie decyzji w Radzie większością kwalifikowaną, reformę Parlamentu Europejskiego i reformę Komisji Europejskiej.

Zacznijmy od formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. W pierwszym rzędzie chodzi o testy podejmowania decyzji w tym trybie (obecnie to co najmniej 55% liczby państw członkowskich i co najmniej 65% potencjału demograficznego Unii). Ustalenie tych testów było bardzo trudne i poprzedzone nawet zamrożeniem w grudniu 2003 r. konferencji międzyrządowej, która ustalała treść Traktatu konstytucyjnego. Dobrze się więc stało, że w ostatecznej wersji rezolucji Parlamentu Europejskiego zrezygnowano z propozycji modyfikacji tych tekstów (choć propozycje takie znajdowały się w wersjach roboczych rezolucji, zawarte są też w różnych ekspertyzach). Na razie więc sprawa została wycofana, niemniej w przyszłości z pewnością stanie się przedmiotem szczególnej uwagi.

Kolejną kwestią związaną z podejmowaniem decyzji w Radzie większością kwalifikowaną jest uzgodnienie, w jakich kolejnych obszarach regulowanych unijnymi traktatami procedura taka ma być stosowana. Kwestia ta wzbudzała jeszcze większe kontrowersje niż sprecyzowanie testów większości kwalifikowanej: na podstawie Traktatu z Nicei z ponad 70 dyskutowanych obszarów udało się wprowadzić procedurę większości kwalifikowanej w 29, na podstawie Traktatu z Lizbony spośród około 60 – w 23 (oraz w 20 nowych dziedzinach); w rezolucji Parlamentu Europejskiego proponuje się wprowadzenie procedury większości kwalifikowanej zamiast jednomyślności do 32 obszarów (oraz do 8 nowych obszarów, a w 2 dalszych przypadkach z pewnymi modyfikacjami). Zapewne wynik końcowy negocjacji będzie podobny do poprzednich traktatów rewizyjnych: w pewnych przypadkach

JAN BARCZ

będzie możliwe osiągnięcie porozumienia, są też dziedziny, w których interesy państw są rozbieżne.

Zamknąć powyższe, zwięźle rozważania trzeba refleksją sumującą: zmiana w danej dziedzinie procedury podejmowania decyzji z jednomyślności na większość kwalifikowaną nie zagraża – jak tego chcą przedstawiciele środowisk populistycznych i antyunijnych – „suwerenności” państw członkowskich; decyzja w tej sprawie podejmowana jest przez wszystkie państwa członkowskie, celem procedury większością kwalifikowaną w Radzie jest wyważenie interesów wszystkich państw i znalezienie rozsądnego i akceptowalnego przez wszystkich kompromisu. Bez tego Unia, skupiająca obecnie 27 państw, a w niedalekiej perspektywie 36, nie mogłaby sprawnie funkcjonować. Obecnie ponad 70% decyzji w UE podejmowanych jest w tym trybie, Unia działa sprawnie, a państwa nie widzą w tym zagrożenia swoich interesów – poza państwami z zapędami autorytarnymi, które nie znają kultury kompromisu i przez pojęcie weta częściej rozumieją posługiwanie się szantażem.

Kolejnym obszarem z tego tryptyku jest reforma Parlamentu Europejskiego. Proponowane reformy nakierowane są na radykalne umocnienie roli Parlamentu Europejskiego w Unii. Są to propozycje generalnie zasadne. Skupmy się natomiast na kwestii liczby deputowanych i alokacji miejsc w Parlamencie. Dobrym sygnałem jest to, że wysuwane propozycje jednoznacznie obstają przy zachowaniu obecnej liczby deputowanych (751), już bowiem w obecnym stanie wymogi efektywności zostały przekroczone. Sama alokacja miejsc między państwa członkowskie pozostawiona jest obecnie decyzji Rady Europejskiej, działającej na wniosek Parlamentu, nie wymaga więc ingerencji w tekst Traktatów. Charakterystyczne jest natomiast, że przedłożone propozycje nie odnoszą się do zmniejszenia maksymalnej liczby deputowanych pochodzących z jednego państwa członkowskiego – 96. Dotyczy to obecnie jedynie Niemiec. Z pewnością natomiast liczba deputowanych z Niemiec będzie musiała być w związku z planowanym rozszerzeniem znaczenie ograniczona.

Kwestia alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim nabiera znaczenia, ponieważ w obszarach, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną, Parlament staje się zwykle współlegislatorem. Rośnie więc rola Parlamentu jako gwaranta legitymacji demokratycznej unijnego procesu decyzyjnego oraz interesów poszczególnych państw członkowskich.

Kilka istotnych propozycji dotyczy również reformy Komisji Europejskiej. Skupmy się jedynie na składzie kolegium Komisji, które – przy docelowej liczbie 36 państw członkowskich – będzie musiało zostać ograniczone.

Obecnie Traktaty zakładają zmniejszenie liczby komisarzy do dwóch trzech liczby państw członkowskich, chyba że Rada Europejska zdecyduje inaczej, ta natomiast trzyma się zasady: jedno państwo – jeden komisarz. W ostatniej chwili zrezygnowano w rezolucji Parlamentu Europejskiego z propozycji ograniczenia liczby komisarzy do 15, tak więc pozostała możliwość zmniejszenia liczby kolegium Komisji przewidziana obecnie w Traktach.

Odstąpienie od powyższej propozycji objęło również wycofanie propozycji zróżnicowania statusu komisarzy. Dobrze się stało, lepiej trzymać się obecnie obowiązujących rozwiązań, które w przypadku zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich przewidują rotację egalitarną między państwami członkowskimi, tj. na równych zasadach. Duże państwa członkowskie, forsując zróżnicowanie statusu komisarzy, do tej pory zwykle obstawały za różnymi preferencjami dla siebie.

Druga grupa obejmuje pozostałe propozycje. Wskażmy więc jedynie na ważniejsze z nich.

- Przesunięcie w ramach różnych kategorii kompetencji UE: propozycje w tym zakresie wzbudziły szczególne ekscytacje po stronie populistów o nastawieniu antyunijnym, tymczasem są to propozycje wyważone i godne rozpatrzenia; dotyczą przesunięcia do wyłącznych kompetencji Unii spraw środowiska, różnorodności biologicznej i zawierania umów międzynarodowych dotyczących globalnych zmian klimatycznych (krytykom przypomnieć należy, że w przypadku „środowiska” zakres przedmiotowy jest sprecyzowany w art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej); proponuje się następnie przesunięcie kilku istotnych polityk do kompetencji dzielonych, tj. takich, w których może działać Unia i państwa, w przypadku natomiast podjęcia działań przez Unię państwa zaprzestają własnej działalności; dotyczy to zdrowia publicznego, ochrony ludności, przemysłu i edukacji; i znów – przypomnieć trzeba, że chodzi tu o ściśle sprecyzowany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zakres, np. w przypadku zdrowia publicznego o transgraniczne zagrożenia dla zdrowia (przemawiają za tym gorzkie doświadczenia z okresu pandemii, gdy państwa początkowo działały nieudolnie na własną rękę), a w przypadku edukacji o takie sprawy jak uznawanie dyplomów, kwalifikacji, stopni naukowych, ocen); w końcu wskazuje się, że należy rozważyć włączenie niektórych polityk do zakresu kompetencji dzielonych, takich jak energetyka, sprawy zagraniczne, ochrona granic zewnętrznych Unii i infrastruktura transgraniczna).

JAN BARCZ

- Reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony: proponuje się wprowadzenie pewnej elastyczności przy podejmowaniu decyzji dotyczącej ustanowienia wspólnej obrony (większość kwalifikowana w Radzie Europejskiej), niemniej stosowna decyzja i tak będzie wymagała zatwierdzenia przez wszystkie państwa członkowskie; od strony substancjonalnej istotna jest propozycja wydzielenia w budżecie Unii specjalnego budżetu WPBiO, umocnienie działań na rzecz wspólnego rynku obrony (wspólne zamówienia uzbrojenia, wzmocnienie Europejskiej Agencji Obrony), a przede wszystkim ustanowienia „Unii obronnej”, z klauzulą sojuszniczą przypominającą art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego; w obliczu wojny w Ukrainie są to propozycje istotne.
- Umocnienie roli parlamentów narodowych: sprawa ta jest od lat przedmiotem dyskusji, nie dziwi więc, że zgłoszone projekty są dobrze znane; koncentrują się one wokół usprawnienia procedur „żółtej” i „pomarańczowej” kartki dotyczących kontroli przestrzegania zasady pomocniczości; pojawia się również „zielona kartka”, która miałaby umożliwić parlamentom narodowym pewien wpływ na inicjatywę legislacyjną w ramach Unii.
- Nowa formuła zawierania traktatu rewizyjnego: wśród propozycji zawartych w projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego uwagę zwracała nowa formuła zawierania traktatu rewizyjnego; proponowano mianowicie, aby traktat taki wchodził w życie po ratyfikowaniu przez cztery piąte państw członkowskich, a nie – jak jest obecnie – przez wszystkie państwa. Co prawda propozycja ta została wykreślona i nie znalazła się w postanowieniach art. 48 TUE w ostatecznym tekście rezolucji, niemniej nie można jej tracić z oczu. Pojawiła się ona w kontekście „dużego” rozszerzenia (podczas konwentu przygotowującego Traktat konstytucyjny), a jej akceptacja oznaczałaby realne niebezpieczeństwo formalnego zróżnicowania wewnętrznego Unii.

5. Problem procedury

Pozostaje jeszcze fundamentalne zagadnienie: jak wprowadzić proponowane zmiany do traktatów unijnych? Jak wspomniano, państwa członkowskie zachowują dużą wstrzeźliwość zarówno co do przedłożonych propozycji zmian w unijnych traktatach, jak i co do zawarcia w najbliższym czasie „dużego” traktatu rewizyjnego. Niemniej nie można całkowicie wykluczyć możliwości zawarcia takiego traktatu w najbliższych latach, pod warunkiem

że byłby on przedmiotowo ograniczony do reform, które wszystkie państwa akceptują (na przykład w ramach WPZiB i WPBiO, zwłaszcza zaś dotyczący strefy euro). Takie „punktowe” traktaty rewizyjne były już zawierane po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (tzw. protokół hiszpański i tzw. protokół irlandzki).

Na pierwszym planie pozostaje jednak nadal metoda „kreatywnej elastyczności” (ang. *creative flexibility*), tj. wykorzystanie wszystkich stojących obecnie do dyspozycji procedur (środków prawa pochodnego i tzw. procedur kładek). Metoda ta jest obecnie z powodzeniem stosowana w toku realizacji reformy strefy euro, choć – jak wspomniano – w pewnym momencie natknie się ona na mur – konieczność sięgnięcia do traktatu rewizyjnego.

W tle pozostaje również tzw. metoda schengenśka, tj. zawieranie przez grupę państw członkowskich umów międzynarodowych poza systemem prawnoinstytucjonalnym UE. Została ona w ostatnich latach zastosowana do reformy strefy euro: chodzi o dwie istotne umowy międzynarodowe – Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, przy czym jest sprawą symptomatyczną, że – mimo wielokrotnych zapowiedzi – nie zostały one włączone do unijnego *acquis*.

Najpilniejsze reformy związane są z konsekwencjami wojny w Ukrainie i planowanym rozszerzeniem UE. W tym drugim przypadku wskazuje się czasami na możliwość wprowadzenia głębszych reform ustrojowych Unii na mocy traktatu akcesyjnego. Formalnie jest to możliwe, ponieważ traktat akcesyjny jest rodzajem traktatu rewizyjnego, tj. przeprowadza m.in. zmiany instytucjonalne w Unii. Niemniej słusznie podchodzi się do takiej możliwości bardzo wstrzeźliwie, ograniczając rewizję unijnych traktatów na mocy traktatu akcesyjnego do dostosowań instytucjonalnych bezpośrednio związanych z akcesem danego państwa do Unii. Podejście takie ma istotne uzasadnienie: zbyt szeroki zakres reform Unii, wykraczający poza zmiany traktatów niezbędne w związku z akcesją, mógłby doprowadzić do trudności w państwach członkowskich w toku ratyfikacji traktatu akcesyjnego, a tym samym do zablokowania rozszerzenia Unii.

6. Czy zawarcie na obecnym etapie traktatu rewizyjnego jest niezbędne?

Jak wspomniano wyżej, najpilniejsze reformy związane są z konsekwencjami wojny w Ukrainie i planowanym rozszerzeniem UE. W tym pierwszym

przypadku chodzi o podniesienie efektywności Unii w dziedzinie WPZiB (zwłaszcza w dziedzinie WPBiO), w tym drugim – o przeprowadzenie reform ustrojowych Unii związanych z akcesem kolejnych dziewięciu państw, w tym zwłaszcza Ukrainy, która ze względu na swój potencjał demograficzny będzie piątym pod tym względem państwem członkowskim (wyprzedzając Polskę).

Do przeprowadzenia niezbędnych reform w tych dziedzinach nie jest konieczne zawarcie kolejnego traktatu rewizyjnego. Do zalet Traktatu z Lizbony należy również to, że wprowadził on różnego rodzaju „klauzule elastyczności”, które z jednej strony „uniezależniają” system instytucjonalny Unii w szczególnie kontrowersyjnych dziedzinach od wzrostu liczby państw członkowskich (również od „exitu”, jak w przypadku Zjednoczonego Królestwa), a z drugiej strony wśród tych „klauzul elastyczności” znajdują się tzw. procedury kładki, umożliwiające dokonywanie zmian w postanowieniach unijnych traktatów na mocy decyzji Rady Europejskiej lub Rady. W rozważanym kontekście istotne jest zwłaszcza to, że tzw. procedury kładki umożliwiają także przejście od jednomyślności w Radzie do decydowania większością kwalifikowaną.

Tak więc jeśli chodzi o przyjęcie kolejnych państw członkowskich, to nie będzie konieczne dostosowanie testów większości kwalifikowanej, co stanowiło szczególnie kontrowersyjny problem w przeszłości, bowiem test liczby państw i test demograficzny dostosowują się „automatycznie”; alokacja miejsc w Parlamencie Europejskim dokonywana jest na mocy decyzji Rady Europejskiej na wniosek Parlamentu (będzie to zabieg wymagający trudnych negocjacji, lecz traktat rewizyjny nie jest konieczny), podobnie skład kolegium Komisji Europejskiej, tj. zmniejszenie liczby komisarzy (przewidziane w traktatach), jest uzależniony od decyzji Rady Europejskiej. Oczywiście, funkcjonowanie Unii w składzie 36 państw członkowskich będzie wymagało głębszych reform instytucjonalnych, niemniej sama finalizacja negocjacji akcesyjnych jest w pełni możliwa bez konieczności uprzedniego zawierania traktatu rewizyjnego.

Podobnie rzecz się ma w przypadku podniesienia efektywności WPZiB, w tym WPBiO. W tym pierwszym przypadku głównym postulatem jest zastąpienie przy podejmowaniu decyzji w Radzie jednomyślności większością kwalifikowaną. Do tego wystarczy skorzystanie przez państwa członkowskie z procedury kładki zawartej w art. 31 ust. 3 i 4 TUE. Rada Europejska decyduje w tej sprawie jednomyślnie. Natomiast w ramach WPBiO najważniejsza decyzja w sprawie ustanowienia w ramach UE „wspólnej polityki obronnej” aż do „wspólnej obrony” jest podejmowana jednomyślnie przez Radę Europejską (art. 42 ust. 2 TUE). Do jej wejścia w życie wymagana jest jeszcze

zgoda na szczeblu wszystkich państw członkowskich (quasi-ratyfikacja), niemniej zawarcie traktatu rewizyjnego potrzebne nie jest.

Dodać jeszcze do tego można, że jeden z wiodących postulatów, dotyczący zwiększenia liczby obszarów, w których Rada decyduje większością kwalifikowaną, również może być zrealizowany bez potrzeby zawierania traktatu rewizyjnego. W ust. 7 art. 48 TUE zawarta jest procedura kładki, która to umożliwia. Również w tym przypadku potrzebna jest podjęta jednomyślnie decyzja Rady Europejskiej, a sama propozycja wprowadzenia w danym obszarze podejmowania decyzji przez Radę większością kwalifikowaną jest weryfikowana na szczeblu krajowym przez parlamenty narodowe.

7. Podsumowanie

Z punktu widzenia obecnych, najbardziej pilnych wyzwań, z jakim konfrontowana jest Unia Europejska i jej państwa członkowskie, szczególnie istotna jest wskazana wyżej możliwość, tj. przeprowadzanie reform w ramach „kreatywnej elastyczności”, w tym na podstawie tzw. procedur kładek. Efektywna reakcja Unii na te wyzwania wymaga jednak uzgodnienia wspólnej woli politycznej państw członkowskich. Okoliczności polityczne – wojna w Ukrainie i konieczność udzielenia pomocy Ukrainie w odparciu rosyjskiego agresora oraz strategia jak najszybszego przyjęcia Ukrainy w poczet państw członkowskich UE – są tak istotne, że osiągnięcie konsensusu przez państwa członkowskie jest realne. Problemem mogą być Węgry Orbana, niemniej ostatnio – skonfrontowane z groźbą dalszego ograniczenia wypłaty funduszy unijnych oraz zastosowania sankcji na podstawie art. 7 TUE (zawieszenia udziału w podejmowaniu decyzji w Radzie) – nie kontynuowały obstrukcji przy podejmowaniu decyzji w sprawie udzielenia pomocy Ukrainie.

Wykorzystanie na obecnym etapie tzw. procedury kładki w celu realizacji najpilniejszych spraw ma jeszcze jedną zaletę: stanowi test gotowości ze strony państw członkowskich do przeprowadzenia głębszych reform w ustroju Unii. Jeśli byłyby na obecnym etapie problemy z wykorzystaniem tej procedury do przejścia od jednomyślności do większości kwalifikowanej przy podejmowaniu decyzji przez Radę w WPZiB czy innych dziedzinach, to tym bardziej bezcelowe byłoby przyspieszanie prac nad traktatem rewizyjnym. Byłby to bowiem jasny sygnał, że państwa nie są gotowe do podjęcia decyzji w sprawie głębszych reform ustroju Unii.

Można zastanawiać się, jakie zadania stoją przed polską nauką prawa konstytucyjnego w związku z diskutowanymi propozycjami rewizji unijnych

JAN BARCZ

traktatów. Przede wszystkim byłyby to stosunkowo dobrze zdefiniowane kwestie (również jeśli chodzi o ewentualne kontrowersje) związane z procedurą ratyfikacyjną potencjalnego traktatu rewizyjnego, procedurami *quasi-ratyfikacyjnymi* decyzji Rady Europejskiej podejmowanej w ramach tzw. procedur kładek czy też monitorowaniem propozycji takich decyzji (ust. 7 art. 48 TUE).

Kwestia przystąpienia Polski do strefy euro jest przede wszystkim problemem politycznym i społecznym (uzyskania odpowiedniego wsparcia w społeczeństwie), wymagać bowiem będzie zmiany Konstytucji RP. Stosowne propozycje takich zmian zostały już w latach 2008–2009 pieczołowicie przygotowane²⁸. Również szersza nowelizacja Konstytucji RP (rozdział unijny) została przygotowana²⁹ i „czeka” na odpowiednią atmosferę polityczną w parlamencie.

Bez wątpienia pilną sprawą jest sprecyzowanie procedury krajowej na wypadek próby sięgnięcia do art. 50 TUE (tj. wystąpienia z UE), tak aby decyzji w tej sprawie nie można było podjąć „w jedną noc”, w przypadku (jak to było niedawno) gdy jedna opcja polityczna ma w swoim ręku rząd, parlament oraz prezydenta (wniosek rządu, zgoda parlamentu w drodze ustawy zwykłej i decyzja prezydenta).

Obecnie najistotniejszą sprawą jest przywrócenie w Polsce praworządności. Procedury unijne nie były co prawda w stanie zapobiec zapędom autorytarnym Kaczyńskiego, niemniej w reakcji na naruszenia praworządności skonsolidowany został europejski standard praworządności (przede wszystkim w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁰. W sytuacji rozchwiania systemu prawa krajowego standard europejski pozostaje efektywnym narzędziem, którym można i należy posłużyć się w przywracaniu praworządności w Polsce. Wiodące znaczenie ma przy tym przywrócenie właściwego znaczenia i efektywne wdrażanie zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego³¹.

²⁸ Głównie w ramach prac tzw. grupy Boniego. Bardziej szczegółowo: A. Nowak-Far, *Konstytucja RP...*, s. 305 i n.; J. Barcz, *Traktat...*, s. 463 i n.

²⁹ *Zmiany w Konstytucji RP...*

³⁰ Zob. zwłaszcza wydawaną w latach 2020–2024 serię *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, t. 1–5.

³¹ Zob. J. Kranz, *W sprawie...*, ks. 1, s. 5 i n.

Abstract

Main directions of the EU institutional reform

A revision of the treaties is not necessary at present to carry out the EU's most urgent institutional reforms. Such reforms can be carried out on the basis of the so-called footbridge procedures. Also, institutional adjustments related to the planned enlargement of the Union do not require the conclusion of a revision treaty.

The constitutional law science in Poland is confronted with a number of challenges in connection with the reform of the European Union. Nevertheless, the most important of these challenges is to restore the rule of law in Poland as quickly as possible.

Keywords: creative flexibility, European Union, EU enlargement, European Parliament resolution, footbridge procedure, institutional reform of the Union, revision treaty, rule of Law

JAN BARCZ  <https://orcid.org/0000-0002-2826-1945>

Profesor prawa międzynarodowego; dyplomata – m.in. członek zespołu MSZ negocjującego traktaty polsko-niemieckie 1990–1991 i uczestniczącego w Konferencji „2+4”, Ambasador RP w Wiedniu (1995–1999), dyrektor Departamentu UE MSZ (2000–2001); emerytowany nauczyciel akademicki – wykladał w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Uniwersytecie Opolskim, Szkole Głównej Handlowej i Akademii Leona Koźmińskiego; obecnie członek Team Europe Direct i Konferencji Ambasadorów RP. Członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności.

Bibliografia

- Back to Maastricht: Obstacles to Constitutional Reform Within the EU Treaty (1991–2007)*, eds. S. Baroncelli, C. Spagnolo, L.S. Talani, Newcastle 2007.
- Barcz J., »Europäische Krisen« und die strukturelle Weiterentwicklung der Europäischen Union, w: *Europa und die Europäer. Perspektiven der polnischen Wissenschaft im 21. Jahrhundert. Im Gedenken an Bronisław Geremek*, Hrsg. B. Gierat-Bieroń, J.J. Węc, Wiesbaden 2023.
- Barcz J., *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 1.
- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.

JAN BARCZ

- Barcz J., Pietras J., Świącicki M., Truszczyński J., *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Warszawa 2023, < <https://schuman.pl/ukrainawUE/> > dostęp: 23 listopada 2023 r.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.
- Bielecki T., *Polska przeciw reformie traktatowej UE*, „Gazeta Wyborcza” z 19 grudnia 2023 r.
- Eisl A., *European Fiscal Framework Reform – a Compromise, for Better or Worse*, Policy brief, Jacques Delors Institute, Janvier 2024, < <https://institutdelors.eu/en/publications/european-fiscal-framework-reform-a-compromise-for-better-or-worse/> >, dostęp: 18 grudnia 2023 r.
- Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU*, Discussion report, July 2023, < https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf >, dostęp: 18 grudnia 2023 r.
- Fabbrini F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016.
- Godino R., Verdier F., *Heading Towards a European Federation. Europe's last Chance*. Policy Paper 105, 11 February 2014, Jacques Delors Institute, < <https://institutdelors.eu/en/publications/heading-towards-a-european-federation/> >, dostęp: 18 grudnia 2023 r.
- Grant C., Barysch K., Brady H., Buchan D., O'Donnell C.M., Springford J., Tindale S., Whyte P., *How to Build a Modern European Union*, Centre for European Reform, September 2013, < <https://www.cer.eu/publications/archive/report/2013/how-build-modern-european-union> > dostęp: 1 września 2024 r.
- Gylfason T., Hochreiter E., Kowalski T., *Different Choices, Divergent Paths: Poland and Ukraine*, Wien 2022.
- Kranz J., *W sprawie zasady pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej*, w: *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021)*, wstęp, wybór i oprac. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.
- Menghi M., *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Synthesis, 30 October 2014, Jacques Delors Institute, < <https://institutdelors.eu/en/publications/what-political-and-institutional-evolutions-for-the-eu-and-the-emu/> >, dostęp: 18 grudnia 2023 r.
- Nicolaidis K., von Ondarza N., Russack S., *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, CEPS-SWP, October 2023, < <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf> >, dostęp: 18 grudnia 2023 r.
- Nowak-Far A., *Konstytucja RP a wejście Polski do strefy euro*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, red. D.K. Rosati, Warszawa 2009.

- Pietras J., *Reforma UE. Motywy zmian, paleta propozycji i przesłanki wyboru opcji*, Bruksela 2024.
- Polska w Europie jutra. Polityka europejska Polski w kontekście zmian międzynarodowych XXI wieku*, red. J. Niżnik, Warszawa 2021.
- Report Addressed to the European Parliament and the Commission on Policy Recommendations and on Treaty Changes and Amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, eds. J. Wouters, M. de Ridder, N. Krotow, A. Marx, K. Raube, Reconnect, 31 March 2022, <<https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf>>, dostęp: 18 grudnia 2023 r.
- Shaping the Future: Europe's New Voices. A Communiqué. Proceedings From a Political Seminar Held in Berlin on 7–8 November 2013*, ed. C. Rosselli, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI 1213, December 2013.
- Sikora-Kaleda A., *Historia integracji europejskiej i rozwój prawa unijnego*, w: *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020 (seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 1).
- Tocci N., *Imagining Post-Crisis Europe*, Istituto Affari Internazionali, No. 10, June 2014.
- Tocci N., Faleg G., *Towards a More United and Effective Europe: A Framework for Analysis*, Istituto Affari Internazionali. Documenti, No. 1, October 2013.
- What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, eds. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland 2015.
- Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.