

## ROZPRAWY I ARTYKUŁY

DOI : 10.14746/rie.2024.18.1

JANUSZ JÓZEF WĘC<sup>1</sup>Uniwersytet Jagielloński  
ORCID: 0000-0002-6331-4133

### Propozycje wybranych zmian ustrojowych w UE w projektach Parlamentu Europejskiego oraz francusko-niemieckiej grupy roboczej z 2023 r.

#### Uwagi wstępne

Rezultatem obrad „Konferencji w sprawie przyszłości Europy” (9 maja 2021 r. –9 maja 2022 r.), były m.in. rekomendacje w sprawie przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej (*The Conference on the Future of Europe*, 2021). W ślad za tym 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 Unii Europejskiej. Jednak inaczej niż tego chcieli uczestnicy Konferencji w sprawie przyszłości Europy, działania następcze objęły nie tylko sektorowe, lecz także horyzontalne elementy składowe ustroju UE<sup>2</sup>. 18 września 2023 r. francusko-niemiecka grupa robocza przedstawiła raport w sprawie reformy ustrojowej UE, zaś Parlament Europejski 22 listopada tegoż roku uchwalił niemal gotowy już projekt traktatu rewizyjnego wraz z towarzyszącą mu rezolucją. Jednym z głównych argumentów autorów wskazanych dokumentów była perspektywa rozszerzenia Unii Europejskiej o potencjalnie dziewięć nowych państw członkowskich, w tym 6 krajów Bałkanów Zachodnich (Serbię, Macedonię Północną, Czarnogórę, Bośnię-Hercegowinę, Albanie i Kosowo) oraz 3 państwa Europy Wschodniej (Ukrainę, Mołdawię i Gruzję) (*Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 1–102; *Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 1–58).



<sup>1</sup> Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – CC-BY-SA 4.0 – uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

<sup>2</sup> Ustrój Unii Europejskiej składa się z horyzontalnych oraz sektorowych elementów składowych. Horyzontalnymi elementami ustroju UE są: status prawnomiędzynarodowy, status integracyjny i cele integracyjne, aksjologia, sztywny podział kompetencji, katalog aktów prawnych i procedur ustawodawczych, system instytucjonalny, budżet, rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w UE, elastyczna integracja oraz procedury rewizji traktatów. Natomiast sektorowymi składowymi ustroju UE są: działania i polityki wewnętrzne oraz działania i polityki zewnętrzne Unii Europejskiej (na temat ustroju UE jako organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego por. Węc, 2012, s. 13–15; Węc, 2016, s. 111–278).

Celem badawczym pracy jest porównanie propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej, dotyczących zmian w czterech horyzontalnych elementach składowych ustroju UE, a mianowicie aksjologii, budżecie rocznym oraz wieloletnim, wzmocnionej współpracy i procedurze rewizji traktatów. Autor formułuje hipotezę badawczą, która opiera się na założeniu, że planowane rozszerzenie UE nie uzasadniało konieczności przeprowadzenia tak radykalnej reformy ustrojowej UE, jaką proponował zwłaszcza Parlament Europejski, a poniekąd także francusko-niemiecka grupa robocza. W ślad za tym autor formułuje dwa następujące pytania badawcze. Po pierwsze, dlaczego potencjalna akcesja dziewięciu nowych państw do UE nie stanowiła wystarczającego uzasadnienia dla propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej? Po drugie, czy zmiany ustrojowe w UE zgłoszone przez obydwie podmioty byłyby możliwe do przeprowadzenia bez konieczności zwoływania konferencji międzyrządowej?

## I. Aksjologia Unii Europejskiej

Zarówno projekt traktatu rewizyjnego Parlamentu Europejskiego, jak i raport francusko-niemieckiej grupy roboczej zawierały bardzo istotne propozycje zmian w aksjologii Unii Europejskiej. Wymagały one jednak rewizji art. 2 TUE, art. 7 ust. 1–3 TUE oraz art. 3 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP) w drodze konferencji międzyrządowej. 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 Unii Europejskiej. 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 Unii Europejskiej decyzji stwierdzającej, że „istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia” przez dane państwo członkowskie wartości UE. Rada Unii Europejskiej 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>3</sup>. Po drugie, zaproponowano włączenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do analizowanej procedury, do której to instytucji Rada Unii Europejskiej, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, a nie jak dotąd jednomyślnie<sup>4</sup>, również w terminie 6 miesięcy od otrzymania uzasadnionego wniosku 1/3 państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego stanowiącego bezwzględną większością głosów lub Komisji Europejskiej, mogłaby kierować skargę w sprawie stałego i poważnego naruszenia wartości UE przez dane państwo członkowskie (art. 7 ust. 2 TUE). Po trzecie, zgłoszono propozycję, aby TSUE decydował w przedmiocie skargi po wezwaniu danego państwa do przedstawienia uwag (art. 7

<sup>3</sup> Dotychczasowe przepisy nie określały żadnego terminu.

<sup>4</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) (II faza). Po czwarte, zasadniczo wzmocniono środki o charakterze represyjnym, które miały być przyjmowane przez Radę Unii Europejskiej 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>5</sup>.

Nieco łagodniejsze zmiany w procedurze art. 7 TUE zaproponowała natomiast francusko-niemiecka grupa robocza, postulując zastąpienie w II fazie procedury dotychczasowego 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 Unii Europejskiej oraz Radę Europejską po uruchomieniu procedury. Ponadto wypowiedziała się ona za ustanowieniem automatycznych sankcji, jeżeli Rada Unii Europejskiej nie podjęłaby żadnych działań przez pięć lat w przypadku stałego i poważnego naruszania wartości UE przez dane państwo członkowskie (art. 7 ust. 1–3 TUE) (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 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 of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 9). Projekt traktatu rewizyjnego przewidywał również wzmocnienie ochrony praw mniejszości narodowych przez wprowadzenie do TFUE nowych przepisów, które stanowiły, że Unia Europejska „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 również Unia Europejska. Przepisy „ułatwiający wykonywanie praw osobom należącym do mniejszości” miałyby wydawać: Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 24 a nowy TFUE) (*Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 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

<sup>5</sup> Dotychczas środkiem takim było zawieszenie niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów, w tym prawa do głosowania w Radzie Unii Europejskiej (por. *Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 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 of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 10–11).

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 of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 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.

## II. Budżet 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 postulat, aby PE oraz Rada Unii Europejskiej 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 of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 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 of the Franco-German Working Group on EU...*, 2003, s. 11).

Co się tyczy wieloletniego budżetu, to zmiana miała dotyczyć procedury ustawodawczej, ram czasowych oraz możliwości zaciągania wspólnego długu. I tak, Parlament Europejski domagał się dla siebie prawa do uchwalania, razem z Radą Unii Europejskiej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe (dotąd czyniła to jednomyślnie Rada w specjalnej procedurze ustawodawczej i po uzyskaniu zgody PE) (*Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 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 jednomyślności 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 of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 11). Podczas gdy Parlament Europejski proponował, aby wieloletnie ramy finansowe – inaczej niż dotąd – były uchwalane na okres 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 Unii Europejskiej. Grupa robocza nie precyzowała jednak, do jakiego poziomu miałyby wzrosnąć obowiązujący dotąd pułap 1% DNB UE (*Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 94; *Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023,

s. 11). Ponadto zgłosiła ona dość odważny, choć raczej taktyczny postulat, aby wprowadzić w Unii Europejskiej przepisy umożliwiające zaciąganie wspólnego długu, co musiało dziwić zwłaszcza ze względu na dotychczasowy sprzeciw w tej sprawie, wyrażany przez kolejne rządy koalicyjne w Niemczech<sup>6</sup>. Obydwie zmiany 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. Jedyne propozycja zwiększenia budżetu w następnej perspektywie finansowej w ujęciu nominalnym i w stosunku do PKB UE mogła zostać przeprowadzona na gruncie prawa wtórnego.

### III. Wzmocniona współpraca

Projekt traktatu rewizyjnego wprowadzał w dziedzinie wzmocnionej współpracy (*enhanced Cooperation*) tylko jedną istotną zmianę. Dotyczyła ona kwestii uruchomienia mechanizmu wzmocnionej współpracy w WPZiB. Otóż upoważnienie takie miałyby być udzielane na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej, stanowiącej większością kwalifikowaną, a nie jak dotąd jednomyślnie (art. 329 ust. 2, akapit 2 TFUE). Nie dotyczyło to jednak decyzji o uruchomieniu misji wojskowych z mandatem wykonawczym<sup>7</sup>, o których Rada winna decydować większością kwalifikowaną, ale za zgodą Parlamentu Europejskiego, stanowiącego bezwzględną większością głosów (*Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 29, 96).

W przeciwieństwie do Parlamentu Europejskiego, francusko-niemiecka grupa robocza w swoim raporcie wypowiedziała się za radykalnymi zmianami we wzmocnionej współpracy, proponując wprost ustanowienie w Unii Europejskiej kręgów koncentrycznych na bazie elastycznej integracji (*flexible integration*), nazywanej także zróżnicowaną integracją (*differentiated integration*). Warunki zróżnicowanej integracji zasadniczo nie uległyby wprowadzeniu zmian. Nadal obowiązywałyby w niej bowiem dotychczasowe zasady elastyczności: (1) poszanowanie *acquis communautaire* oraz integralności polityk i instrumentów prawnych UE; (2) korzystanie z instrumen-

<sup>6</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 of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 11).

<sup>7</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.

tów zróżnicowanej integracji winno się odbywać w ramach systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, 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 of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 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 klauzul *opt-out* w art. 48 TUE, ale bez możliwości ustanowienia wyłączeń w istniejącym *acquis communautaire* oraz pozostałych ogólnych zasadach prawa i aksjologii UE (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023). 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 byłaby 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 of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 46).

W ślad za tym francusko-niemiecka grupa robocza proponowała, aby w przyszłości Unia Europejska opierała się na czterech „wymiarach integracji”, zwanych kręgami koncentrycznymi, przy czym dwa pierwsze kręgi byłyby „wymiarami wewnętrznymi”, zaś dwa kolejne „wymiarami zewnętrznymi” (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 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>8</sup>. Drugim kręgiem byłaby Unia Europej-

<sup>8</sup> Taka „ściślejsza współpraca” lub inaczej „bliska współpraca” (klauzula *opt-in*) ze strefą euro już jest możliwa w ramach Unii Bankowej (por. Węc, 2023, s. 119).

ska złożona ze wszystkich państw członkowskich, związanych tymi samymi celami integracyjnymi i tą samą aksjologią (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 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 byłoby 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 Unii Europejskiej, choć bez prawa głosowania. Mogliby skorzystać z oferty członkostwa w niektórych agencjach UE. Podlegaliby jurysdykcji TSUE, wpłacaliby 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 of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023). Do czwartego kręgu należałyby państwa, które niedawno utworzyły Europejską Wspólnotę Polityczną<sup>9</sup>, opierającą się na geopolitycznej współpracy Unii Europejskiej z 18 innymi państwami Europy i Azji na bazie bilateralnych traktatów (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 12, 47). Jej uczestnicy nie byłoby związani *acquis communautaire* i aksjologią Unii Europejskiej, ale nie mieliby też dostępu do rynku wewnętrznego UE. Zamiast tego nacisk zostałoby 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 Unię Europejską oraz Europejską Wspólnotę Polityczną winno być członkostwo w Radzie Europy i podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 12, 47–48). W skład trzeciego i czwartego kręgu koncentrycznego wchodziłyby państwa, które z własnej woli poli-

<sup>9</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 propozycję jej utworzenia 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 45 państw, w tym wszystkie państwa członkowskie UE oraz 18 innych krajów europejskich i azjatyckich (Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Islandia, Kosowo, Liechtenstein, Mołdawia, 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, zaś trzecie – 5 października 2023 r. w Granadzie. 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 (por. Szymanek, 2023, s. 1–4).

tycznej 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 międzyrządowej.

#### IV. 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 postulowanych przez francusko-niemiecką grupę roboczą wymagały zmiany traktatu o Unii Europejskiej, 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 Unii Europejskiej nowe kompetencje w ramach jednomyślnej ratyfikacji traktatów stanowiących 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 modyfikacja sprowadzała się do tego, że Parlament winien uzyskać w zwykłej procedurze rewizji traktatów prawo do wyrażania zgody „na wprowadzenie zmian do traktatów, jeżeli zgłaszuje za tym większość członków wchodzących w jego skład” (art. 48 ust. 4 akapit 1a nowy) (*Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2023, s. 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 stanowiących i rewizyjnych, ale i tak postulowała dość kontrowersyjne, choć znane z dotychczasowej praktyki integracyjnej rozwiązanie, a mianowicie, aby wobec państw członkowskich niezainteresowanych rewizją traktatów stosować klauzule *opt-out*, ale z poszanowaniem dorobku prawnego oraz podsta-



wowych ogólnych zasad prawa i aksjologii Unii Europejskiej (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023, s. 11). Wskazywała ona ponadto na sześć wariantów rewizji traktatów. Były to: po pierwsze: zwykła procedura rewizji (konwent i konferencja międzyrządowa – art. 48 ust. 2–5 TUE); po drugie, uproszczona procedura rewizji (konferencja międzyrządowa *ad hoc* – art. 48 ust. 6 TUE); po trzecie, rewizja w ramach traktatów akcesyjnych (art. 49 TUE); po czwarte, 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”; po piątę, zmiany traktatowe w ramach „traktatu ramowego” z udziałem konwentu; po szóste, w przypadku zablokowania którejkolwiek ze zmian wskazanych w punktach 1–5, należałoby zawrzeć „dodatkowy traktat reformujący między państwami członkowskimi, które chcą się reformować” (*Report of the Franco-German Working Group on EU...*, 2023). 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.

### Konkluzje

Sformułowana w uwagach wstępnych hipoteza badawcza znalazła w pełni potwierdzenie w dostępnym materiale źródłowym. Rozszerzenie Unii Europejskiej nawet o dziewięć wspomnianych wyżej państw kandydujących nie uzasadniało tak radykalnej reformy ustrojowej UE, jaką chciały przeprowadzić Parlament Europejski oraz francusko-niemiecka grupa robocza, zwłaszcza, że większość z tychże krajów nie spełniała dotąd nawet kryteriów akcesji zawartych w art. 49 TUE. Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że przyjęcie nowych państw do UE wymagałoby zapewne zmniejszenia liczby członków Komisji Europejskiej czy nawet nieznacznego rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej w Radzie Unii Europejskiej, ale zmiany te byłyby przecież możliwe już na gruncie obowiązującego traktatu lizbońskiego (art. 17 ust. 5 TUE, procedura *passerelle*). Inicjatywa odejścia od jednomyślnej ratyfikacji traktatów na rzecz 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) groziłaby dekompozycją Unii Europejskiej, ponieważ część państw członkowskich byłaby objęta przepisami tak ratyfikowanego traktatu, zaś druga część nie musiałaby się do niego stosować. Odejście od jednomyślności w procedurze ratyfikacji traktatów osłabiałoby również zasadę powierzenia, czyli jeden z głównych atrybutów chroniących suwerenność państw członkowskich. Ponadto wprowadzenie w życie zaproponowanych zmian, zwłaszcza poprawek Parlamentu Europejskiego, było na tyle kontrowersyjne, że ich realizacja mogła nawet doprowadzić do wzmocnienia populizmu oraz siły antyeuropejskich ugrupowań politycznych w całej Unii Europejskiej i odwrócić się przeciw samej reformie traktatowej. Przeprowadzona przez autora analiza – i jest to odpowiedź na drugie pytanie badawcze – wykazała również, że zmiany w aksjolo-

gii, budżecie rocznym oraz wieloletnim, wzmocnionej współpracy i procedurze rewizji traktatów, wymagały zwołania konferencji międzyrządowej i nie byłyby możliwe na mocy traktatu lizbońskiego.

### Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Janusz Józef Węc

Data curation (Zestawienie danych): Janusz Józef Węc

Formal analysis (Analiza formalna): Janusz Józef Węc

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Janusz Józef Węc

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Janusz Józef Węc

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

### Bibliografia

- 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*, [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), 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/0230919\\_group\\_of\\_twelve\\_report\\_updated\\_14.12.2023\\_cle88fb88.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/0230919_group_of_twelve_report_updated_14.12.2023_cle88fb88.pdf), 12.05.2024.
- Szymanek J. (2023), *Europejska Wspólnota Polityczna*, „Infos. Biuro Analiz Sejmowych”, nr 3, <https://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/>, 8.07.2024.
- The Conference on the Future of Europe* (2021), [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), 8.12.2024.
- 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. (2012), *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków.
- 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.

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza komparatystyczna propozycji Parlamentu Europejskiego i francusko-niemieckiej grupy roboczej z 2023 r., dotyczących zmian w czterech horyzontalnych elementach składowych ustroju UE, a mianowicie aksjologii, budżecie rocznym oraz wieloletnim, wzmocnionej współpracy i procedurze rewizji traktatów. Analiza prowadzi autora do konkluzji, że inicjatywa zwołania kolejnej konferencji międzyrządowej była nie tylko przed-

wczesna, ale także opierała się na taktycznym manewrze tych państw, podobnie jak w przypadku Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002–2003) i Konferencji Międzyrządowej (2003–2004), że rozszerzenie UE o potencjalnie dziewięć nowych państw członkowskich wymagało radykalnej reformy systemu UE.

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

### **Proposals for Selected Constitutional Changes in the EU in the Drafts of the European Parliament and the Franco-German Working Group 2023**

#### **Summary**

The subject of this article is a comparative analysis of the 2023 proposals made by the European Parliament and the Franco-German working group for changes to the four horizontal building blocks of the EU system, namely the axiology, the budget, the enhanced cooperation and the treaty revision procedure. The analysis leads the author to conclude that the initiative of convening another intergovernmental conference was not only premature, but was also based on a tactical manoeuvre by these states, similar to that of the Convention on the Future of Europe (2002–2003) and the Intergovernmental Conference (2003–2004), that the enlargement of the EU with potentially nine new member states necessitated a radical reform of the EU system.

**Key words:** EU constitutional reform, EU axiology, enhanced cooperation in the EU, annual and multi-annual EU budgets, treaty revision procedures

