

Adam JASKULSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-4798-3919

Nowa architektura instytucjonalna Unii Europejskiej z perspektywy propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów założycielskich

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza propozycji PE w zakresie reform instytucjonalnych wpływających na kształt równowagi międzyinstytucjonalnej w systemie politycznym UE oraz określenie, w jakim stopniu proponowane zmiany wprowadzałyby większą federalizację systemu politycznego UE.

Prowadzona analiza umożliwi udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: w jaki sposób zmieniłaby się równowaga międzyinstytucjonalna w UE w przypadku wprowadzenia reform zaproponowanych przez PE oraz czy proponowane przez PE reformy wzmacniają federalne rozwiązania (elementy) wewnątrz UE?

W prowadzonym badaniu zastosowano metodę instytucjonalno-prawną umożliwiającą analizę proponowanych rozwiązań prawnych i ich wpływu na funkcjonowanie systemu instytucjonalnego. Dodatkowo zastosowano metodę porównawczą umożliwiającą ocenę konsekwencji, jakie proponowane zmiany przyniosłyby dla systemu politycznego i instytucjonalnego UE w stosunku do istniejącego obecnie układu międzyinstytucjonalnego.

Hipoteza badawcza weryfikowana w niniejszym artykule stanowi, iż proponowane przez Parlament Europejski reformy traktatów założycielskich w obszarze równowagi międzyinstytucjonalnej są ukierunkowane tylko i wyłącznie na wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego, jednakże bez realnego wpływu na zwiększenie sprawności systemu instytucjonalnego.

Słowa kluczowe: integracja europejska; równowaga międzyinstytucjonalna; instytucje Unii Europejskiej; system polityczny Unii Europejskiej

Wstęp

Zmiany są naturalnym i koniecznym procesem odnoszącym się do działalności organizacji społecznych. Natomiast, w każdym przypadku, przebiega w sposób właściwy i zindywidualizowany dla danej organizacji, a więc według jej wewnętrznej logiki, w szczególności z uwzględnieniem uwarunkowań prawnych, politycznych i historycznych. Unia Europejska (UE) jako organizacja o charakterze społecznym także podlega wskazanym prawidłom procesów społeczno-politycznych.

Najważniejszym rodzajem zmian, jakie zachodzą w Unii Europejskiej jako strukturze instytucjonalnej (Risse, 2009, s. 145–149), a tym samym politycznej, są zmiany wynikające z rewizji traktatów założycielskich.

Zmiana, będąca reakcją na konkretne zapotrzebowanie czy braki występujące w ramach systemów politycznych, motywowana jest często subiektywnymi przekonaniem tylko niektórych aktorów instytucjonalnych (politycznych) zaangażowanych w proces polityczny, co do konieczności rozpoczęcia procesu zmian, a także założeń, jakiego charakteru zmiany powinny nastąpić.

Obecnie mamy do czynienia z analogiczną sytuacją w Unii Europejskiej, gdzie w ostatnich latach tylko Parlament Europejski (PE) w sposób jednoznaczny wypowiedział się, co do konieczności reform traktatów założycielskich oraz przedstawił bardzo szczegółowy zestaw konkretnych rozwiązań, które w praktyce przyjęły formę zmodyfikowanego tekstu traktatów założycielskich, co znalazło swoje odzwierciedlenie w *Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051 (INL))* (Parlament Europejski, 2023).

Proponowane zmiany dotyczą wielu obszarów funkcjonowania Unii Europejskiej, natomiast celem tego artykułu jest analiza propozycji PE w zakresie reform instytucjonalnych wpływających na kształt równowagi międzyinstytucjonalnej w systemie politycznym UE oraz określenie, w jakim stopniu proponowane zmiany wprowadzałyby większą federalizację systemu politycznego UE¹.

W związku z powyższym, należy postawić pytanie badawcze, w jaki sposób zmieniłaby się równowaga międzyinstytucjonalna w UE w przypadku wprowadzenia reform zaproponowanych przez PE?

Praktycznie od początków procesu integracji europejskiej toczy się dyskusja w przedmiocie zakresu federalizacji procesu integracji europejskiej. Istnieje znaczna liczba stanowisk wskazujących na charakter polityczny organizacji, jaką jest obecnie UE, a wcześniej jaką była Wspólnota Europejska i Europejska Wspólnota Gospodarcza. O ile istnieje konsensus, iż obecnie UE nie ma charakteru państwowego, to przez wielu badaczy przyrównywana jest do państw o charakterze federalnym i bez wątpienia pewne takie elementy zawiera, wskazując w tym miejscu, chociażby na zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym, czy odnosząc się bezpośrednio do tematyki niniejszego artykułu autonomiczny system instytucjonalnych na poziomie UE. Stąd obok pytania badawczego o zakres i znaczenie kluczowych propozycji przedłożonych przez PE, kolejne pytanie badawcze, na które odpowiada niniejszy artykuł, brzmi: czy proponowane przez PE reformy wzmacniają federalne rozwiązania (elementy) wewnątrz UE.

W prowadzonym badaniu zastosowano metodę instytucjonalno-prawną umożliwiającą analizę proponowanych rozwiązań prawnych i ich wpływu na funkcjonowanie systemu instytucjonalnego. Dodatkowo zastosowano metodę porównawczą umożliwiającą ocenę konsekwencji, jakie proponowane zmiany przyniosłyby dla systemu politycznego i instytucjonalnego UE w stosunku do istniejącego obecnie układu międzyinstytucjonalnego.

Hipoteza badawcza weryfikowana w niniejszym artykule stanowi, iż proponowane przez Parlament Europejski reformy traktatów założycielskich w obszarze równowagi międzyinstytucjonalnej są ukierunkowane tylko i wyłącznie na wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego, jednakże bez realnego wpływu na zwiększenie sprawności systemu instytucjonalnego.

¹ Pojęcia „federalizacji”, czy „zmian wprowadzających większą federalizację systemu” należy rozumieć, jako zmiany, które prowadzą do większej autonomii decyzyjnej i prawnej UE i jej instytucji supranarodowych kosztem kompetencji władczych państw członkowskich.

Kontekst i cele reform zaproponowanych przez Parlament Europejski

Na wstępie przedmiotowej analizy należy zastrzec, że poniższe rozważania rozwiązań zaproponowanych przez PE opierają się, na literalnym brzmieniu rezolucji PE. Jednakże, ponieważ to dopiero etap implementacji zmian traktatowych w rzeczywistości te zmiany wypełnia treścią, nie można z całą pewnością stwierdzić, iż realne funkcjonowanie nowych rozwiązań w pełni odpowiadałoby intencje leżące u podstaw przyjętych przez PE propozycji.

Co jednak istotne, nie można rozpatrywać przedmiotowej rezolucji w oderwaniu od wcześniejszej aktywności politycznej PE, gdyż analizowana rezolucja jest kolejnym przykładem propozycji Parlamentu odnoszących się do reform instytucjonalnych, a co szczególnie wymaga podkreślenia na wstępie artykułu, obecna propozycja jest kontynuacją wcześniejszych stanowisk tej instytucji (Müller, 2023, s. 311–314), z tą zasadniczą różnicą, iż rezolucja z roku 2023 miałaby zapoczątkować formalny proces reform traktatowych, co związane było z ukończeniem Konferencji w sprawie przyszłości Europy, która angażując obywateli UE, miała określić agendę zawierającą kierunki pożądanych zmian w polityce i strukturze UE (Mik, 2020, s. 95–105).

W tym miejscu należy wskazać, iż już w latach 2019/2020 rozpoczęły się działania związane ze zorganizowaniem Konferencji w sprawie przyszłości Europy, rozpoczęła swoją działalność 9.05.2020 r., a więc w 70 rocznicę opublikowania deklaracji Schumana. Z założenia była wielopłaszczyznowym forum dyskusyjnym na różnych szczeblach, w ramach którego miano podsumować 10 lat funkcjonowania UE na podstawie traktatu z Lizbony, a z drugiej strony dyskusja dotyczyła nowych wyzwań, jakie dotyczą Unię Europejską (Barcz, 2021, s. 4–9; Komisja Europejska, 2020).

Rozwiązania zaproponowane przez Parlament Europejski mają określony cel wskazany dość precyzyjnie w treści samej rezolucji tj. w pkt 7, który stanowi, iż jej celem jest: „podkreślenie znaczenia reformy procesu decyzyjnego w Unii w celu dokładniejszego odzwierciedlenia systemu dwuizbowego dzięki wzmocnieniu pozycji Parlamentu Europejskiego” (Parlament Europejski, 2023).

PE w jasny sposób artykułuje, że celem reformy jest wzmocnienie jego roli w systemie politycznym UE, uznając, że proponowane reformy w dokładniejszy sposób odzwierciedlą system dwuizbowy, który miałyby funkcjonować w systemie politycznym. Analizując owo założenie z perspektywy założeń systemu politycznego o charakterze federalnym, należy uznać, iż cel wyznaczony przez PE w pełni koresponduje z ideą wzmacniania federalistycznej konstrukcji UE, ze względu na fakt, iż PE ma charakter supranarodowy i pozostaje w znacznym stopniu poza kontrolą państw członkowskich oraz jest instytucją kreowaną bezpośrednio przez obywateli UE, oraz na poziomie ponadpaństwowym.

Jest to powiązane ze wskazaniem, w przedmiotowej rezolucji, efektów proponowanych zmian, jako mających prowadzić do pogłębiania procesu integracji oraz wzmocnienia demokratyczności systemu (Parlament Europejski, 2023), co ma związek z postawionym powyżej pytaniem badawczym, czy proponowane reformy prowadzą do wzmocnienia elementów federalistycznych w systemie politycznym UE. Jednakże odwołując się do efektów zakładanych zmian w postaci pogłębienia integracji i większej demokratyzacji systemu, należy wskazać, iż są to naczelne argumenty używane od lat

w dyskursie europejskim przez tę instytucję (Müller, 2023, s. 312). Takie stanowisko PE jest odzwierciedleniem wieloletniej diagnozy, wskazującej na powszechnie występujące przekonanie wśród obywateli UE, o oderwaniu europejskich elit od potrzeb zwykłych ludzi, czego konsekwencją jest kontestowanie konkretnych decyzji politycznych, jak również proponowanych reform UE (Crum, 2023, s. 2).

Z perspektywy PE, osiągnięcie tak nakreślonych celów, umożliwiłoby rozwiązanie problemu, który po raz pierwszy silnie został unaoczniony przy okazji przeprowadzania referendum związanych z ratyfikacją traktatu z Maastricht, a więc braku akceptacji ze strony obywateli dla procesu integracji europejskiej, ze względu na przekonanie, iż wszelkie decyzje podejmowane są ponad ich głowami przez elity polityczne, a więc bez zrozumienia realnych potrzeb obywateli UE (Węc, 2012, s. 251–265). Jednakże analizując wieloletnie działania UE ukierunkowane na rozwiązanie tego problemu, należy przyjąć, iż wzmocnienie pozycji ustrojowej PE nie wpłynęłoby w znaczący sposób na zmianę postrzegania UE przez jej obywateli, a działania proponowane przez tę instytucję tylko wykorzystują argumenty proobywatelskości i bezpośredniej legitymizacji, w celu wzmocnienia własnej pozycji w systemie politycznym UE.

Oczywiście w uzasadnieniu konieczności rozpoczęcia procesów zmian PE odwołał się do potrzeby dostosowania UE do nowej rzeczywistości wynikającej z zakończonych bądź nadal toczących się kryzysów, tj. COVID-19, wojna w Ukrainie czy kryzys klimatyczny oraz elastyczności i responsywności w reagowaniu na kryzysy mogące wystąpić w przyszłości (Müller, 2023, s. 312). Jednakże jak już wskazano powyżej, PE właśnie w zwiększeniu swoich prerogatyw dostrzega najodpowiedniejsze remedium na przystosowanie Unii do funkcjonowania w zmienionej kryzysami rzeczywistości politycznej, co potwierdza powyżej zarysowaną tezę o instrumentalnym traktowaniu uzasadnienia zmian traktatów założycielskich przez PE.

Proponowane zmiany należy oczywiście traktować jako swoiste stanowisko negocjacyjne PE w ewentualnych przyszłych rozmowach o zmianie traktatu założycielskiego, której realizacji, pomijają już bardzo niewielkie szanse na rozpoczęcie procesu reform, zderzyłaby się z wieloma przeciwstawnymi interesami państw członkowskich, a więc „Panów traktatów”. Jednocześnie jest to jednak wizja PE zreformowanego systemu politycznego UE i miejsca samego Parlamentu w tym systemie.

W tym kontekście podkreślenia wymaga wynik głosowania w PE nad przedmiotową rezolucją, a tym samym treścią zaproponowanych zmian do traktatów. Ostatecznie w głosowaniu PE poparł tekst przygotowany przez właściwą komisję, który to tekst stał się faktycznie stanowiskiem całego PE, co w przypadku sposobu funkcjonowania PE, jest sytuacją normalną. Jednakże rezolucja została przyjęta niewielką przewagą posłów popierających proponowane zmiany (*Proposal...*). Mianowicie za przyjęciem rezolucji głosowało 291 posłów, przeciwko było 274, a 44 wstrzymało się od głosu. Rezolucja została poparta przede wszystkim przez frakcję socjalistów i demokratów, liberałów, zielonych i tylko częściowo przez chadecję, której znaczna część była jej przeciwna wraz ze wszystkimi frakcjami eurosceptycznymi. Wskazuje to na znaczny opór już w samym PE, co do kierunku ewentualnych zmian traktatów założycielskich, pomimo faktu, iż to przede wszystkim sam PE miałby się stać największym beneficjentem wprowadzonych reform. Opisana sytuacja jest wynikiem obecności w samym PE znacznej liczby posłów eurosceptycznych bądź takich, którzy z jednej strony popierają integrację europejską,

ale z drugiej jednak nie są zwolennikami federalizowania UE. Po wyborach z czerwca roku 2024 zwiększyła się nawet liczba posłów do PE, którzy spoglądając na ich afiliacje partyjne, z całą pewnością są sceptyczni w stosunku do kierunku proponowanych zmian.

Propozycja reform Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)

Zasadnicza proponowana zmiana dotyczy obszaru szczególnie istotnego z perspektywy interesów narodowych wszystkich państw członkowskich UE, a więc Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Współpraca w tym obszarze od początków procesu integracji europejskiej była bardzo trudna, gdyż już została ostatecznie zainicjowana, co stało się dopiero w latach 70-tych XX wieku, oparta jest aż do teraz na podstawowej zasadzie, jaką jest podejmowanie decyzji tylko i wyłącznie przez państwa członkowskie w głosowaniu jednomyślnym, z niewielkimi odstępstwami od tych reguł w sprawach o niewielkim znaczeniu politycznym. WPZiB jest polityką będącą przedmiotem zasadniczych sporów pomiędzy państwami członkowskimi, właśnie z racji jej znaczenia dla ich interesów narodowych, które w wielu kwestiach państwa członkowskie pojmują w sposób odmienny (przykładem są, chociażby problemy wewnątrz UE, jakie wywołała rosyjska inwazja na Ukrainę w roku 2022). Stąd jakiegokolwiek dyskusje mające na celu rzeczywiste zniesienie w tym obszarze zasady jednomyślności nie przynosiły żadnych zmian. Ze wskazanych przyczyn udział w PE w kreowaniu tej polityki sprowadza się tylko do opiniowania działań podejmowanych przez Radę Europejską (RE) i Radę. Jedyny realny udział PE w kreowaniu polityki zagranicznej odnosi się obecnie do uczestnictwa w procedurze zawierania niektórych umów międzynarodowych, ale zasadniczo bez udziału w kreowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Propozycja PE w zakresie reformy WPZiB w aspekcie odnoszącym się do kreowania tej polityki, a więc kompetencji decyzyjnych, sprowadzają się do dwóch podstawowych zmian. Po pierwsze, zmiana sposobu podejmowania decyzji przez RE i Radę z głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną. Po drugie, decydowanie o kierunkach WPZiB, ale także o kwestiach związanych z jej implementacją odbywa się za zgodą PE. Trzecia zmiana, mniej istotna w sensie politycznym, to poddanie tego obszaru w całości pod jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości UE (Parlament Europejski, 2023), co byłoby szczególnie problematyczne właśnie ze względu na specyficzność tej polityki, która z prawem ma niewiele wspólnego.

W świetle dotychczasowego stanu prawnego, a przede wszystkim wyżej wskazanych przesłanek skutkujących trwaniem przy obecnych rozwiązaniach prawnych, zaproponowane zmiany właśnie ze względu na: po pierwsze, odejście od zasady jednomyślności skutkujące możliwością narzucenia państwom członkowskim rozwiązań, które w ich ocenie są sprzeczne w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z ich interesami narodowymi; po drugie ze względu na pełne włączenie w proces kreacji i implementacji WPZiB podmiotu supranarodowego, wydają się całkowicie nieakceptowalne przez rządy państw członkowskich. Bez wątpienia nieliczne państwa członkowskie popierają proponowane zmiany, jednakże obecnie nie ma szans na uzyskanie jednomyślności pośród wszystkich, z być może i nawet większości, państw członkowskich dla tak głębokich reform w tym obszarze.

Należy zwrócić uwagę, że takie rozwiązanie wzmacniałoby w zasadniczym stopniu pozycję PE względem parlamentów narodowych państw członkowskich, które najczęściej, co potwierdza choćby przypadek Polski, mają ograniczony wpływ na kreowanie polityki zagranicznej przez ich rządy. Raczej w państwach UE parlamenty narodowe mają prawo do bycia informowanymi o założeniach polityki zagranicznej, jednak pozbawione są instrumentów bezpośredniego wpływu na tę politykę. Natomiast proponowany przez PE układ instytucjonalny w obszarze WPZiB skutkowałby włączeniem tej instytucji w obszar kreowania i implementacji rozwiązań politycznych w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE.

Propozycja Parlamentu Europejskiego reformy kompetencji aktorów instytucjonalnych

Przede wszystkim istotne zmiany miałyby dotyczyć Komisji Europejskiej. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż nazwę „Komisja” miano by zastąpić nazwą „Organ wykonawczy”, choć zmiana ma charakter techniczny, miałaby ona swoją symbolikę, odnoszącą się do bardziej technicznej, a mniej politycznej roli tego aktora instytucjonalnego. PE proponuje także modyfikowaną procedurę powołania KE (Organu wykonawczego). Po pierwsze, to Parlament ma proponować kandydata na przewodzącego organu wykonawczego, a jego zatwierdzenie ma leżeć w gestii Rady Europejskiej (Parlament Europejski, 2023). Proponowana zmiana jest wynikiem dotychczasowych doświadczeń odnośnie dwóch przypadków wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej na podstawie przepisów traktatów założycielskich w wersji lizbońskiej, gdzie pomiędzy RE i PE istniało napięcie międzyinstytucjonalne, co do faktycznego podziału kompetencji pomiędzy obie instytucje. Mianowicie w roku 2014 udało się PE wymusić na RE swojego kandydata wcześniej wskazanego w okresie kampanii wyborczej do PE przez Europejską Partię Ludową. Grupy polityczne przed przywołanymi wyborami ustaliły, iż przewodniczącym KE zostanie tylko i wyłącznie kandydat grupy, która uzyska największe poparcie obywateli UE w tych wyborach. Pomimo znacznych oporów części członków RE, Parlamentowi udało się przeforsować ową koncepcję. Parlament swoje uprawnienia do takiego działania wywodził ze zmian przepisów wprowadzonych przez traktat z Lizbony. Podobne rozwiązania PE forsował w roku 2019, jednakże tym razem ostatecznie przewodniczącym KE została inna osoba, niż początkowo wskazana przez grupę polityczną, która zdobyła największe poparcie w wyborach do PE. Zmiana proponowana przez PE sprowadza się przede wszystkim do zmiany instytucji odpowiedzialnej za wykonanie pierwszego kroku w procedurze wyboru Przewodniczącego KE, a *de facto* wyborze całej KE. To rozwiązanie ma zagwarantować PE silniejszą pozycję w procedurze wyboru przewodniczącego KE. Dodatkowo formalnie RE nie dokonuje wyboru takiej osoby, ale tylko zatwierdzenia kandydatury wskazanej przez PE. Bowiem członkowie PE dostrzegli, iż najważniejszym uprawnieniem w całej procedurze jest kontrola nad osobą wyznaczaną na funkcję przewodniczącego Komisji (organu wykonawczego), gdyż to ten krok konstruuje całą dynamikę procesu kreacji Komisji. Dodatkowo każda osoba, spośród formalnie praktycznie nieograniczonego grona kandydatur, miałaby największą wdzięczność właśnie w stosunku do PE, jako tej instytucji, która w rzeczy-

wistości doprowadziła do wyboru określonej osoby na tę funkcję. Co nie mniej istotne, szczególnie w warstwie symbolicznej, to wprowadzenie zmiany w zakresie nazewnictwa stanowiska przewodniczącego KE i nazwanie go Przewodniczącym Unii Europejskiej, jest w jakimś stopniu próbą zmniejszenia roli przewodniczącego Rady Europejskiej, który obecnie w sensie symbolicznym rywalizuje z przewodniczącym Komisji o bycie „twarzą” UE, w szczególności w relacjach międzynarodowych. Natomiast pojawienie się stanowiska o tej nazwie powoduje, iż w sposób oczywisty to właśnie przewodniczący UE będzie osobą najmocniej identyfikowaną z tą organizacją polityczną.

Kolejna propozycja zmian zakłada usamodzielnienie nowo wybranego przewodniczącego KE w zakresie wyboru kandydatów na członków KE (Parlament Europejski, 2023). Co jednak wymaga podkreślenia, autonomizacja Przewodniczącego KE następuje kosztem państw członkowskich, a z korzyścią dla PE, który na etapie dokonywania akceptacji składu KE może łatwiej wymuszać na nowym przewodniczącym określone zmiany w zaproponowanym składzie. Jest to szczególnie istotna kompetencja w zakresie nacisku na przewodniczącego, gdyż jak już wcześniej wskazano, to przede wszystkim od PE jest uzależnione powołanie go na tę funkcję. Oczywiście nie jest to sytuacja, w której państwa członkowskie tracą wpływ na skład KE, jednakże ich rola po raz kolejny jest ograniczana kosztem Parlamentu Europejskiego.

PE proponuje także wprowadzenie możliwości uchwalenia indywidualnego wotum nieufności dla członków KE (Parlament Europejski, 2023). Jest to rozwiązanie formalnie wcześniej nieznane, jednakże nieformalnie podobne do obecnej propozycji rozwiązanie zostało uzgodnione z jednym z wcześniejszych przewodniczących KE. Mianowicie, obecnie w ramach nieformalnego porozumienia, uchwalanie indywidualnego wotum nieufności nie prowadzi do usunięcia komisarza ze składu KE, jednakże skutkuje zobowiązaniem jej przewodniczącego do rozważania wystosowania żądania rezygnacji z członkostwa do komisarza objętego procedurą przed PE.

Proponowana przez PE możliwość indywidualnego uchwalenia wotum nieufności w pewnej części jest odzwierciedleniem dotychczasowej nieformalnej procedury. Mianowicie żądanie PE ma mieć nadal charakter niewiążący. Jednakże zupełnie inne konsekwencje są wiązane z brakiem reakcji przewodniczącego KE. Mianowicie obecnie konsekwencje mają tylko i wyłącznie charakter polityczny, czyli zbudowanie napięcia pomiędzy przewodniczącym a PE. Natomiast w przypadku proponowanych przepisów, brak reakcji ze strony przewodniczącego skutkuje koniecznością wystąpienia o wotum zaufania do PE przez całą Komisję (Parlament Europejski, 2023), co bez wątpienia będzie sytuacją, której przewodniczący KE będzie chciał uniknąć ze względu na bardzo niepewny rezultat takiego głosowania, a więc w praktyce znacznie łatwiej będzie „poświęcić” jednego ze swoich współpracowników w celu utrzymania całej Komisji Europejskiej. Dlatego też proponowana kompetencja kreowania składu Komisji przez PE w trakcie trwania kadencji obu tych instytucji doprowadzi do całkowitego podporządkowania Komisji w jej pracach Parlamentowi Europejskiemu.

Z kwestii istotnych, jednakże ostatecznie o mniejszym znaczeniu dla równowagi międzyinstytucjonalnej, jest m.in. przyznanie PE uprawnienia do wnoszenia skarg na uchybienie przez państwa członkowskie zobowiązaniom wynikającym z prawa UE. Z jednej strony jest to wzmocnienie kompetencji PE do nacisku na poszczególne państwa członkowskie, z drugiej strony jest to po raz kolejny ograniczenie roli Komisji,

jako instytucji kluczowej w zakresie kontroli i egzekwowania przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE. Kolejne propozycje odnoszą się w wielu przypadkach, do, z jednej strony, wyeliminowania decyzji podejmowanych przez Radę jednomyślnie, a z drugiej, do włączenia PE w proces podejmowania takich decyzji czy to poprzez wymóg uzyskania zgody tej instytucji, czy też objęcie tej procedury zwykłą procedurą ustawodawczą (Parlament Europejski, 2023).

Sprawą kluczową, która ma znaczenie dla przyszłego kształtu całego procesu integracji europejskiej, ale jednocześnie ma mniejsze znaczenia dla procesu politycznego w ramach *day-to – day policy making*, jest wprowadzenie wymogu uzyskania zgody PE na jakiegokolwiek zmiany traktatów założycielskich w trybie podstawowym, a więc w ramach konferencji międzyrządowych (Parlament Europejski, 2023).

Kolejną istotną propozycją, z perspektywy instytucjonalnej analogiczną do wyżej wskazanej, jest zaangażowanie PE wspólnie z Radą w koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich z uwzględnieniem aspektu kontroli tych polityk (Parlament Europejski, 2023). To rozwiązanie wraz z propozycjami wcześniej zidentyfikowanymi wskazuje, iż Parlament dąży do zrównania się w wielu obszarach w kompetencjach, z jednej strony, z Komisją, a z drugiej, z Radą, a przez to i państwami członkowskimi. PE w tym obrazie kreuje się na dominującą w systemie instytucję przyjmującą totalną kontrolę, z jednej strony, nad Komisją Europejską (organ wykonawczy – być może spowodowanie jej roli do funkcji technicznej) z drugiej strony, uzyskanie współuprawnienia do decydowania na równi z państwami członkowskimi o wszystkich kwestiach, także tych, które w sposób bezpośredni dotyczą suwerenności poszczególnych państw członkowskich (np. polityka zagraniczna czy też gospodarcza).

Oczywiście proponowane rozwiązania, wzmacniając instytucje supranarodową skutkowałyby wzmocnieniem elementów federalistycznych całej konstrukcji europejskiej. Jednakże jednocześnie zakres proponowanych zmian i onnipotentna pozycja, jaka wynika z tych propozycji, wskazują na całkowite przekształcenie dotychczasowej równowagi międzyinstytucjonalnej. Dodatkowo przenosząc te propozycje na zasadę trójpodziału władzy, należy stwierdzić, iż zostaje ona w zasadniczy sposób ograniczona, przede wszystkim podporządkowując całkowicie władzę wykonawczą PE.

Proponowane przez PE zmiany traktatów wpisują się w określoną, od lat prezentowaną, logikę działań PE mającą na celu zwiększanie supranarodowości i federalizacji w systemie politycznym UE. PE jako podmiot formalnie niezależny od państw członkowskich i ich rządów kieruje się racjonalną logiką maksymalizacji swojej władzy politycznej. Jednakże rządów państw członkowskich, szczególnie na przestrzeni ostatnich lat, zasadniczo przyświeca przeciwna logika polityczna, sprowadzająca się do minimalizacji wpływu zmian w systemie UE na zakres ich kompetencji suwerennych i dalsze ich ograniczanie kosztem niezależnych od państw członkowskich instytucji UE (Müller, 2023, s. 313). W ten sposób całkowicie zrozumieliśmy stąd się negatywne podejście rządów do proponowanych przez PE konkretnych kierunków zmian traktatów. Wiele państw członkowskich całkowicie wręcz neguje nawet otwarcie negocjacji, mając świadomość, iż z logiki integracyjnej wynikałaby przynajmniej częściowa konieczność wzmocnienia kompetencyjnego instytucji supranarodowych, co jak wskazano, jest wbrew ich logice politycznej, co jest dla wielu rządów problematyczne, w obliczu wzrostu znaczenia partii eurosceptycznych i coraz większej akceptacji obywateli dla takich kierunków politycz-

nych. Nawet jeśli niektórzy politycy sceptycznie wypowiadający się o proponowanych zmianach i możliwości wprowadzenia ich w życie, w rzeczywistości popierają je, to jednak właśnie ze względów polityczno-taktycznych, a więc braku akceptacji społecznej, która poprzez referenda mogłaby faktycznie uniemożliwić wprowadzenie zmian w życie, odzégnują się publicznie od jakichkolwiek realnych rozmów o możliwości rewizji traktatów, a także federalizujących kierunkach proponowanych zmian.

Zakończenie

Obecnie toczona dyskusja, i to z niewielką intensywnością, dotycząca zasadniczych reform traktatowych, ma niewielkie szanse, aby doprowadzić do podjęcia decyzji o rozpoczęciu formalnych negocjacji w ramach konferencji międzyrządowej.

Należy podkreślić, iż za każdą konferencją międzyrządową stał w przeszłości jakiś zasadniczy projekt, albo projekty, które w ramach tej konferencji były omawiane, a następnie w mniejszym, bądź większym stopniu poprzez uzgodnioną rewizję traktatów założycielskich, wprowadzone były do systemu prawnego UE, a w konsekwencji także systemu politycznego. Obecnie brak jest porozumienia, nawet na podstawowym poziomie pomiędzy państwami członkowskimi, co do kolejnych kroków w procesie integracji europejskiej, a więc organizowanie konferencji międzyrządowej, a w jej ramach dyskusji nad zmianami traktatów, jest bezcelowe. Dlatego należy stwierdzić, iż zasadniczym powodem braku podjęcia reform traktatów, jest niechęć państw członkowskich do publicznego prowadzenia dyskusji, w przypadku braku wspólnej wizji proponowanych reform traktatowych.

Dodatkowo przynajmniej część liderów państw członkowskich ma świadomość, w związku z doświadczeniami z przeszłości, że np. Parlament Europejski, będąc wykluczonym z procesu podejmowania ostatecznych decyzji w przedmiocie rewizji traktatów założycielskich, poprzez proces implementacji zmian, a więc wprowadzenie formalnych bądź nieformalnych zmian o charakterze endogennym, będzie dążył do takich rozwiązań, których celem będzie wzmacnianie jego kompetencji w kolejnych obszarach. Co już niezależnie od samych propozycji tej instytucji zaprezentowanych w przedmiotowym artykule, jest kolejnym czynnikiem zniechęcającym przynajmniej część przywódców UE, do podjęcia realnych rozmów odnoszących się do zmian w UE.

Niezależnie od powyższych powodów niezainicjowania kolejnej reformy traktatów założycielskich należy wskazać także na przekonanie części państw członkowskich, iż zakończył się okres wzmacniania elementów supranarodowych w systemie politycznym UE, między innymi poprzez rozszerzanie kompetencji takich aktorów instytucjonalnych, jak Parlament Europejski, czy w mniejszym stopniu Komisja. Bez wątpienia taki był właśnie skumulowany efekt dotychczasowych rewizji. Z perspektywy rządów tych państw, dyskusja powinna toczyć się o nacjonalizacji określonych polityk, czy przede wszystkim o ograniczeniu roli dwóch przywołanych wcześniej instytucji. Konsekwencją takich postaw jest brak realnych możliwości przeprowadzenia jakichkolwiek kompleksowych reform w Unii Europejskiej. Moment historyczny, w jakim znajduje się obecnie UE, a związany, poza wieloma innymi uwarunkowaniami, przede wszystkim ze wzrastającym eurosceptycyzmem, powoduje, iż jedyną możliwością jest dokonywanie bardzo

ograniczonych i punktowych zmian traktatów założycielskich, w sytuacjach zupełnie wyjątkowych. Prócz tego, podobnie jak to miało miejsce w przeszłości, może dochodzić do zawierania przez większość państw członkowskich umów międzynarodowych formalnie niebędących częścią prawa UE, ale wprowadzających regulacje prawne umożliwiające rozwiązywanie określonych problemów czy wyzwań wynikających z procesu integracji europejskiej.

Należy postawić pytanie, dlaczego PE zaproponował: po pierwsze, podjęcie reform; a po drugie, dlaczego nadał im konkretnie taki kierunek, przy świadomości niepopularności takich rozwiązań wśród liderów rządów państw członkowskich, ale także parlamentów narodowych, które to ostatecznie w znacznej części przypadków byłyby odpowiedzialne za ratyfikację proponowanych rozwiązań. Mianowicie, skoro, jak już wskazano, i tak debata nad przyszłością UE została już rozpoczęta, a więc była możliwość wykorzystania okazji do promocji stanowiska PE w sferze publicznej, ale także samego PE jako aktora politycznego.

Dla posłów do PE zakończenie konferencji i koincydencja czasowa tego wydarzenia ze zbliżającymi się wyborami była okazją do przyjęcia określonej narracji w obliczu nowego otwarcia personalnego w systemie instytucjonalnym UE. Była to przede wszystkim jednak świetna okazja do promocji PE i jego członków w okresie wyborczym. Podjęcie działania w postaci przyjęcia rezolucji dało także członkom Parlamentu, którzy poparli proponowane rozwiązania, możliwość wprowadzenia wyraźnego tematu polaryzacyjnego w relacji do coraz bardziej eurosceptycznych polityków, którzy mogliby potencjalnie uzyskać coraz bardziej znaczący wpływ na pracę PE i całej UE po przeprowadzonych w czerwcu 2024 roku wyborach. Takie działania miały także potencjał mobilizacyjny w obliczu eurowyborów.

Należy uznać, iż postępująca polityzacja projektu europejskiego wynikająca między innymi ze wzrostu znaczenia sił antyeuropejskich czy w wersji *soft* eurosceptycznych (Borkowski, 2023, s. 39–42) jest okazją do kreowania narracji liberalnej, otwartej proeuropejskiej, a więc zgodnej z poglądami (nadal) większości członków do PE.

Należy podkreślić, iż każda dyskusja nad zmianą, nawet jeśli implementowanie dyskutowanej zmiany jest bardzo mało prawdopodobne, ma ostatecznie charakter twórczy i dynamizujący strukturę polityczną. Jest to szczególnie istotne, gdyż obecnie to europejskie elity reprezentowane m.in. przez proeuropejskich posłów do PE są obrońcami dotychczasowego porządku, a właśnie antyeuropejskie i eurosceptyczne partie polityczne są propagatorami zmiany, która co prawda ma mieć kierunek zakładający powrót do rozwiązań z początku procesu integracji europejskiej (większa rola suwerennych państw narodowych przy mniejszej roli instytucji UE), to jednak ta propozycja zmiany jest atrakcyjna z perspektywy znacznej części wyborców, a więc postawa PE, aby nie tylko kontestować kierunek zmian o charakterze eurosceptycznym, co prowadziłoby do co najwyżej utrzymania *status quo*, ale właśnie alternatywna zmian pogłębiająca integrację, ma być tym, co porwie znaczną część Europejczyków.

Analizując propozycję PE, należy także odpowiedzieć na zasadnicze pytanie, czy reformy proponowane przez PE faktycznie odpowiadają na najważniejsze wyzwania istniejące w relacjach pomiędzy UE a jej obywatelami, a sprowadzające się do zaproponowania takich reform instytucjonalnych, których skutkiem będzie zwiększenie demokratyzacji systemu podejmowania decyzji, poprzez włączenie obywateli w ten system.

Zważywszy, jak zostało wykazane, iż reformy koncentrują się na wzmocnieniu w wielu obszarach kompetencji, a poprzez to wpływu PE, kosztem innych instytucji, nie można stwierdzić, iż z perspektywy obywateli nastąpi większa demokratyzacja systemu. PE od lat propaguje bardzo uproszczone stanowisko dotyczące jego roli w systemie UE. Mianowicie odwołuje się do bezpośredniej legitymizacji ze strony obywateli, uznaje w konsekwencji, iż każde wzmocnienie jego roli prowadzi do wzrostu demokratyczności systemu poprzez rzekome upodmiotowienie obywateli. Nie można się jednak z taką tezą zgodzić, gdyż proponowane reformy prowadzą do próby koncentracji władzy i kontroli w jednym ośrodku, jakim jest PE, a instrumenty oddziaływania dostępne dla obywateli na system polityczny UE pozostają niezmienione.

Dlatego odwołując się w tym miejscu do pytań badawczych postawionych we wstępie, a przede wszystkim do hipotezy badawczej należy stwierdzić, iż propozycje PE zmian traktatów założycielskich wyartykułowane w rezolucji z roku 2023, ukierunkowane są tylko i wyłącznie na wzmocnienie roli PE, kosztem innych instytucji. Nawet jeśli proponowane rozwiązania prowadziłyby do wzmocnienia elementów federalistycznych w systemie politycznym UE, to poprzez przekształcenie równowagi międzyinstytucjonalnej i nierównomierne rozłożenie władzy w systemie, doszłoby do osłabienia demokratyczności całego systemu politycznego UE.

Przed kolejnymi wyborami do PE można oczekiwać kolejnego wzmocnienia aktywności tej instytucji w obszarze reform instytucjonalnych oraz wzmacniania własnej roli w systemie politycznym UE. Należy wskazać, na potencjalną krótkowzroczność obecnych zwolenników wzmocnienia roli PE w Unii Europejskiej. Mianowicie, odwołują się do już wyżej zaznaczonego pewnego trendu, a więc zwiększania się ilości posłów eurosceptycznych w PE, należy stwierdzić, iż ukształtowanie roli ustrojowej PE według wizji zaprezentowanej w analizowanej rezolucji, przy ewentualnym przyszłym przełamaniu dominującej roli grup proeuropejskich w PE, może doprowadzić do sytuacji, gdy ta instytucja będzie głównym hamulcowym procesu integracji europejskiej i wręcz może kreować rozwiązania cofające ten proces do przeszłości. Tak dominująca rola nie będzie mogła być zrównoważona przez wpływ innych instytucji, które mają w ramach propozycji PE zostać w znacznym stopniu uzależnione od niego w swoich decyzjach.

Wymaga podkreślenia, iż raz wybrany skład PE na okres pięcioletni, powoduje swoiste zabetonowanie tej instytucji w określonym kierunku politycznym, ze względu na znikomą rotację jego członków. A więc PE w składzie eurosceptycznym pozostaje takim przez kolejne pięć lat. W przypadku RE i w konsekwencji Rady, skład politycznych tych instytucji jej znacznie bardziej dynamiczny, co powoduje, że ewentualna przewaga polityków eurosceptycznych może mieć charakter krótkotrwały, co w praktyce może utrudniać ewentualne „zwijanie” (spill-back) procesu integracji europejskiej.

Efekt spill back, odnoszący się do cofania się procesu integracji europejskiej, chociaż dostrzeżony już w latach 70-tych XX wieku przez neofunkcjonalistów, nie jest jedynym sposobem osłabiania procesu integracji europejskiej (Ruszkowski, 2024, s. 7–13.), natomiast wystąpienie właśnie tego efektu w przypadku przewagi polityków eurosceptycznych w poszczególnych instytucjach UE, wydaje się najbardziej prawdopodobne w nadchodzących latach, a zauważalny brak jest skutecznego remedium na ten problem.

Bibliografia

- Barcz J. (2021), *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 9.
- Borkowski P. J. (2023), *Francuska Europa, Europa Macrona – progresywna polityzacja projektu integracyjnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 17.
- Crum B. (2023), *Models of EU Constitutional Reform: What do we learn from the Conference on the Future of Europe?*, „Global Constitutionalism”.
- Komisja Europejska (2020), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Formuła konferencji w sprawie przyszłości Europy*, COM(2020) 27 final.
- Mik C. (2020), *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady Formuła konferencji w sprawie przyszłości Europy*, „Zeszyty prawnicze BAS”, nr 2(66).
- Müller M. (2023), *Crisis Learning or Reform Backlog? The European Parliament's Treaty-Change Proposals During the Polycrisis*, „Politics and Governance”, vol. 11, issue 4.
- Parlament Europejski (2023), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL). Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1767191&t=e&l=en>.
- Risse T. (2009), *Social constructivism and European integration*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Second Edition, New York.
- Ruszkowski J. (2024), *Źródła zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, vol. 2024, nr 3.
- Węc J. J. (2012), *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010: między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową: analiza politologiczna*, Księgarnia Akademicka, Kraków.

The New Institutional Architecture of the European Union from the Perspective of the European Parliament's Proposals for Amending the Founding Treaties

Summary

This article aims to analyse the EP's proposals for institutional reforms affecting the balance of power between EU political institutions, and to determine the extent to which the proposed changes would lead to the EU becoming more federalised.

The analysis will address the following research questions: How would the interinstitutional balance in the EU change if the EP's reforms were implemented? And would the reforms strengthen federal solutions within the EU?

The study employs an institutional and legal approach to analyse the proposed legal solutions and their potential impact on the functioning of the institutional system. Additionally, a comparative method was employed to evaluate the potential consequences of the proposed changes for the EU's political and institutional systems, in relation to the current interinstitutional arrangements.

This article verifies the research hypothesis that the European Parliament's proposed reforms to the founding treaties in the area of interinstitutional balance aim solely to strengthen the powers of the European Parliament without having any real impact on increasing the efficiency of the institutional system.

Key words: European integration, interinstitutional balance, European Union institutions, European Union political system

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Adam Jaskulski

Data duration (Zestawienie danych): Adam Jaskulski

Formal Analysis (Analiza formalna): Adam Jaskulski

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Adam Jaskulski

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Adam Jaskulski

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

