

Damian Szacawa

## Nordyccy członkowie Unii Europejskiej wobec propozycji reform traktatów europejskich

22 listopada 2023 r. Parlament Europejski przegłosował projekt reformy traktatów UE, przygotowany 25 października przez Komisję Spraw Konstytucyjnych (AFCO). Celem reformy jest umożliwienie Unii lepszego reagowania na wyzwania międzynarodowe, takie jak np. agresja Rosji na Ukrainę. Propozycje obejmują m.in. zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego, rozszerzenie głosowania większością kwalifikowaną w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz utworzenie unii obronnej. Nordyckie państwa UE zajmują zbliżone stanowiska w tej sprawie: Szwecja i Finlandia tradycyjnie popierają silną politykę UE, a ostrożniejsza dotąd Dania może zrewidować swoje podejście w obliczu zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa.

**Propozycja reformy traktatów europejskich.** Komisja Spraw Konstytucyjnych, jedna z wielu komisji funkcjonujących w Parlamencie Europejskim (PE), przegłosowała propozycję reformy traktatów europejskich (20 głosów „za”, 6 „przeciw”, nikt nie wstrzymał się od głosu): Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W przyjętej uchwale stwierdzono, że proponowane reformy instytucjonalne, obejmujące m.in. wzmocnienie kompetencji UE i roli PE oraz zmianę mechanizmów głosowania w Radzie UE, ułatwią reagowanie UE na liczne wyzwania płynące ze środowiska międzynarodowego, takie jak np. agresja Rosji na Ukrainę czy wzrost znaczenia Chin i państw Globalnego Południa. Wśród licznych propozycji szczególne znaczenie przypisywane jest zwiększeniu liczby decyzji podejmowanych w drodze głosowania większością kwalifikowaną (QMV) i w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (OLP).

Według propozycji zawartych w uchwale znacznie większa liczba decyzji niż obecnie w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) mogłaby być podejmowana za pomocą QMV. Procedura ta miałaby zostać rozszerzona na podejmowanie decyzji w sprawie sankcji, tymczasowych kroków w procesie rozszerzenia i innych decyzji dotyczących WPZiB. QMV miałaby być też wprowadzona do innych polityk UE (np. polityki podatkowej). Propozycje te nawiązują do prac niemiecko-francuskiej grupy ekspertów, która przedstawiła swój raport w połowie września 2023 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 978](#)), oraz powołanej w maju 2023 r. z inicjatywy Niemiec tzw. „grupy przyjaciół QMV”, którą utworzyły Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Słowenia i Włochy (a w kolejnych miesiącach Dania i Szwecja stały się obserwatorami).

Pojawiło się także wezwanie do intensyfikacji współpracy w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), obejmujące m.in. ustanowienie unii obronnej (w tym stale stacjonujących europejskich jednostek wojskowych), stałą zdolność szybkiego rozmieszczania sił pod dowództwem operacyjnym Unii, finansowanie wspólnych zakupów i rozwoju uzbrojenia ze specjalnego budżetu UE, podlegającego procedurze współdecyzji i kontroli PE, oraz dostosowanie kompetencji Europejskiej Agencji Obrony do tych zmian.

Obok tych propozycji członkowie AFCO postulują wzrost roli PE (miałyby uzyskać m.in. pełne prawo inicjatywy ustawodawczej i prawo do mianowania przewodniczącego Komisji Europejskiej). Zgodnie z postulatami obywateli UE, zgłoszonymi w konkluzjach Konferencji w sprawie przyszłości Europy (COFE) z 9 maja 2022 r. (49 propozycji, podzielonych na 326 konkretnych środków), proponowane jest także wzmocnienie istniejących mechanizmów partycypacyjnych poprzez m.in. wprowadzenie mechanizmu ogólnounijnych referendum w sprawach istotnych dla działań i polityk Unii (w tym zatwierdzania propozycji reformy Traktatu).

**Stanowisko państw nordyckich wobec proponowanej reformy.** W przeszłości nordyccy członkowie UE mieli różnicowany stosunek do WPZiB oraz propozycji jej reform, które pojawiały się przy okazji dyskusji w ramach

konferencji międzyrządowej w latach 2003-2004 (Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy), czy też wobec propozycji osiągnięcia tzw. autonomii strategicznej UE. Ich nastawienie wynikało z prowadzonej polityki bezpieczeństwa i relacji z NATO. Po agresji Rosji na Ukrainę i w kontekście przedłużających się dyskusji w UE wokół kolejnych pakietów sankcji wobec Rosji, ich stanowiska dotyczące propozycji uwspólnotwienia części obszaru WPZiB (czego wyrazem jest częstsze stosowanie QMV) uległy ujednoczeniu.

Szwecja i Finlandia miały zazwyczaj pozytywny stosunek wobec silnej i zintegrowanej polityki UE w dziedzinie bezpieczeństwa, która wzmacniała ich zdolność do zarządzania własnym bezpieczeństwem i stanowiła uzupełnienie polityk obronnych (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 520](#)). Choć rząd Szwecji nie uważał zmian traktatowych za priorytet w trakcie sprawowania prezydentury w Radzie Unii Europejskiej w pierwszej połowie 2023 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 758](#)), to stoi na stanowisku, iż rezygnacja z wymogu jednomyślności w niektórych obszarach WPZiB umożliwiłaby UE szybsze i bardziej zdecydowane działanie. Oba państwa zauważają, że zmiana traktatów nie jest konieczna, ponieważ niewykorzystane są możliwości poszerzenia zakresu stosowania QMV w oparciu o klauzulę pomostową dotyczącą WPZiB (art. 31, p. 3, TUE) czy też konstruktywne wstrzymanie się od głosu (art. 31, p. 1, TUE).

Duńska niechęć do przenoszenia części suwerenności na rzecz UE była swoistym elementem wyróżniającym to państwo, ponieważ dopiero 1 lipca 2022 r. Dania formalnie dołączyła do współpracy w ramach WPBiO (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 645](#)). W ostatnim czasie zauważalna jest zmiana nastawienia rządu Danii wobec QMV, wynikająca z większego znaczenia UE w strategii polityki zagranicznej przyjętej w maju 2023 r. (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 852](#)). Ostateczna decyzja, skutkująca pełniejszym zaangażowaniem Danii w UE, będzie najprawdopodobniej uzgodniona w trakcie wewnętrznych negocjacji (rozpoczętych na początku października 2023 r.) nad przyjęciem nowego europejskiego porozumienia politycznego (poprzednie uzgodniono w 2008 r.).

## Wnioski

- Uchwała AFCO, dotycząca zmiany traktatów UE, była wstępnym krokiem do ich rewizji. Oznacza to, że zmiany traktatowe najprawdopodobniej mogłyby nastąpić w trakcie kolejnej kadencji PE, tj. w latach 2024-2029. Zgodnie bowiem z art. 48 TEU rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w traktatach możliwe jest dzięki tzw. zwykłej procedurze zmiany. Zgodnie z nią czynności rozpoczyna wniosek rządu państwa członkowskiego UE, PE lub KE do Rady, zawierający propozycję zmiany traktatów. Raport AFCO został przyjęty 22 listopada 2023 r. w trakcie sesji plenarnej PE. Rezolucję przyjęto 291 głosami za, przy 274 głosach przeciw i 44 wstrzymujących się. Kolejne kroki obejmą przekazanie przez Radę tych propozycji do Rady Europejskiej (co oczekiwane jest od prezydentury Hiszpanii w Radzie w grudniu 2023 r.) i notyfikowanie ich parlamentom narodowym. Następnie (po decyzji Rady Europejskiej przyjętej zwykłą większością) przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent, którego zadaniem jest rozpatrzenie propozycji zmian i przyjęcie (za pomocą konsensusu) zalecenia dla konferencji międzyrządowej. Zmiany uchwalone przez konferencję wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie UE.
- W świetle zmieniających się uwarunkowań bezpieczeństwa europejskiego stanowisko nordyckich członków UE ulegało zbliżeniu. Obecnie zgadzają się oni na propozycję rozszerzenia podejmowania decyzji w obszarze WPZiB za pomocą QMV. Jednocześnie, wchodząc w skład tzw. „koalicji oszczędnych”, państwa te sprzeciwiają się propozycjom promowanym m.in. przez Francję, które – ich zdaniem – mogą zaburzyć funkcjonowanie jednolitego rynku, opartego na czterech swobodach, gospodarce rynkowej i zdrowej konkurencji. Jednak w toku przyszłych negocjacji mogą zrewidować swoje stanowisko również w tym obszarze, uzyskując jednocześnie korzyści w innych obszarach, np. klimatu i środowiska (ograniczenie zmiany klimatu i ochrona bioróżnorodności jako cele UE), polityki energetycznej (utworzenie zintegrowanej unii energetycznej i zwiększenie znaczenia zielonej transformacji) czy też migracji (wzmocnienie bezpieczeństwa w strefie Schengen, przyjęcie paktu migracyjnego i azylowego).
- Rozpoczynająca się debata wokół reformy traktatów europejskich jest jednoznacznie powiązana z procesem rozszerzenia UE o nowe państwa (zob. więcej: [„Komentarze IEŚ”, nr 977](#)). 8 listopada 2023 r. Komisja Europejska zarekomendowała Radzie UE rozpoczęcie negocjacji z Ukrainą i Mołdawią w sprawie członkostwa

oraz przyznanie Gruzji statusu państwa kandydującego. Tym samym państwa Europy Wschodniej dołączyły do państw Bałkanów Zachodnich: Albanii, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Macedonii Północnej i Serbii. Oznacza to, że proces reformowania będzie przebiegał równoległe do procesu akcesyjnego nowych państw, co może powodować komplikacje natury instytucjonalnej i podlegać grze interesów pomiędzy największymi państwami UE.