



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Unia Europejska w obliczu reform : przyszłość UE według Komisji Europejskiej

**Author:** Tomasz Kubin

**Citation style:** Kubin Tomasz. (2018). Unia Europejska w obliczu reform : przyszłość UE według Komisji Europejskiej. W: A. Czyż, S. Kubas (red.), "Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych : księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Markowi Barańskiemu" (S. 375-388). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

# Unia Europejska w obliczu reform

## Przyszłość UE według Komisji Europejskiej

### Wprowadzenie

Dnia 25 marca 2017 roku minęło 60 lat od podpisania w Rzymie (przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, RFN i Włochy) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, jedną z trzech Wspólnot Europejskich (WE) i organizacji będącej poprzedniczką Unii Europejskiej (UE). Taka rocznica skłania do pewnych podsumowań oraz formułowania planów na przyszłość. Proces integracji – najpierw zachodniej części Europy, a po roku 1989 już całego kontynentu – bez wątpienia przyniósł wiele pozytywnych rezultatów. Przedstawiając je bardzo ogólnie, do najważniejszych należą: pokojowy rozwój relacji państw członkowskich UE (WE)<sup>1</sup>, bezpieczeństwo, rozwój gospodarczy, relatywnie bardzo wysoki poziom zamożności i jakości życia, rozwój i ochrona europejskich wartości. Jednocześnie od przynajmniej kilku lat dosyć powszechne są poglądy o tym, że proces integracyjny i sama UE znalazły się w kryzysie<sup>2</sup>. Głosy krytyczne pod adresem Wspólnot Europejskich (a później

---

1 T. KUBIN: *Pokój jako cel i efekt procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej*. W: *Śląsk, Polska, Europa, świat*. Red. K. MIROSZEWSKI, M. STOLARCZYK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2013, s. 227–246.

2 Zob. np.: *Kryzys Unii Europejskiej. Polska i czeska perspektywa*. Red. J. KŁOCZKOWSKI, O. KRUTILK, A. WOŁEK. Kraków, Ośrodek Myśli Politycznej, 2012; Z. CZACHÓR: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2013; *Między polityką a rynkiem: kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*. Red. T.G. GROSSE. Warszawa, Uczelnia Łazarskiego, 2013; *Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji*

UE) formułowane były od początku ich istnienia, jednak liczba i skala wyzwań oraz zagrożeń dla dalszego funkcjonowania UE wydają się aktualnie szczególnie duże. Chodzi o takie kwestie jak np.: wskazywany już od wielu lat deficyt legitymacji UE i jej instytucji<sup>3</sup>; kryzys gospodarczy w państwach UE (w tym wpływ polityki i instytucji UE na przyczyny, przebieg i walkę z przejawami kryzysu, czyli m.in. konstrukcja Unii Gospodarczej i Walutowej oraz jej reformy, reformy zarządzania gospodarczego w UE) i jego gospodarcze oraz polityczne konsekwencje; ataki terrorystyczne w państwach UE i zagrożenie terroryzmem; wzrost poparcia skrajnych, radykalnych, eurosceptycznych itp. poglądów i partii politycznych w społeczeństwach państw UE; postępujące zróżnicowanie integracji państw UE i jego skutki dla przyszłości Unii; niepewność co do następstw dla UE, NATO i szeroko rozumianego Zachodu objęcia urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa; napływ uchodźców/imigrantów do państw UE z regionu Bliskiego Wschodu i Afryki; konflikt zbrojny we wschodniej Ukrainie i polityka zagraniczna Rosji czy bezprecedensowe wydarzenie w historii WE (UE), jakim była notyfikacja podpisana przez premier Wielkiej Brytanii Theresę May i złożona 29 marca 2017 roku Radzie Europejskiej przez ambasadora tego państwa przy UE, będąca następstwem wyniku referendum z 23 czerwca 2016 roku o zamiarze wyjścia W. Brytanii z UE<sup>4</sup>.

Wymienione problemy oczywiście nie stanowią kompletnej listy zagrożeń i wyzwań, w obliczu których stanęła UE w drugiej dekadzie XXI wieku. Fakt, że są one tak ważne i jest ich jednocześnie aż tak wiele, powoduje, że naturalne stają się poglądy o konieczności podjęcia dyskusji nad wypracowaniem i wprowadzeniem zasadniczych reform UE. W rezultacie, od pewnego czasu trwa w Unii dyskusja nad przyszłością i reformami tej organizacji, która zapewne będzie kontynuowana. W marcu 2017 roku włączyła się w tę debatę Komisja Europejska (KE), przedstawiając Białą Księgę dotyczącą przyszłości UE<sup>5</sup>, która ma stanowić punkt wyjścia do dalszych dyskusji na temat reform Unii. Celem prezentowanego opracowania jest nakreślenie przedstawionych przez KE scenariuszy dalszego funkcjonowania UE i projektów reform oraz krótka ich analiza i ocena.

---

europiejskiej. Red. H. TENDERA-WŁASZCZUK. Warszawa, Difin, 2014; *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyżyczenia*. Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. NADOLSKA. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2015.

3 T. KUBIN: *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014.

4 Statement by the European Council (Art. 50) on the UK Notification. European Commission Statement/17/793. Brussels, 29 March 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-793\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-793_en.htm?locale=en) [data dostępu: 29.03.2017].

5 *White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. European Commission COM(2017)2025 of 1 March, 2017. Brussels.

## Scenariusze przyszłości Unii Europejskiej według Komisji Europejskiej

Komisja Europejska przedstawiła w Białej Księdze pięć scenariuszy przyszłości UE do roku 2025, liczącej 27 państw. Wynika zatem z tego, że KE zakłada, iż Wielka Brytania opuści Unię, a żadne nowe państwo do tego czasu nie przystąpi do UE<sup>6</sup>. Propozycje KE mają stanowić punkt wyjścia do dalszej dyskusji nad reformami UE. Zdaniem Komisji prosty wybór, bardzo często formułowany przy okazji dyskusji na temat przyszłości: „więcej” albo „mniej” UE, jest zwodniczy i nie oddaje złożoności zagadnienia.

### Kontynuacja

Pierwszy scenariusz przyszłości UE to utrzymanie jej obecnego charakteru i kontynuacja rozwoju w dotychczasowej postaci. UE, w duchu dokumentu Komisji Europejskiej *New Start for Europe* z 2014 roku<sup>7</sup> i deklaracji ze szczytu w Bratysławie z 2016 roku<sup>8</sup>, miałyby systematycznie aktualizować swoje priorytety, koncentrować się na prowadzeniu bieżącej polityki, usprawnianiu swojego funkcjonowania i reagowaniu na pojawiające się problemy. Tempo podejmowania decyzji w UE uzależnione byłoby od zdolności do przezwyciężania różnic pomiędzy jej państwami członkowskimi i instytucjami. Jeśli chodzi o wspólne polityki, to Unia miałyby przede wszystkim koncentrować się na wzmacnianiu wspólnego rynku, wspieraniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, inwestycjach w infrastrukturę transportową, energetyczną oraz w gospodarkę cyfrową. Wzmocniona miałyby być Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW) oraz zarządzanie gospodarcze w UE. Współpraca w walce z terroryzmem oraz rozwój wspólnych zdolności obronnych miałyby nastąpić, jeśli państwa członkowskie wypracowałyby w tych sprawach porozumienie; kontynuowana byłaby współpraca w zakresie ochrony granic

---

6 Aktualnie (marzec 2017) negocjacje dotyczące członkostwa w UE prowadzą Czarnogóra i Serbia. Rozpoczęte w 2005 roku negocjacje z Turcją są od kilku lat zamrożone. Islandia, która rozpoczęła negocjować w 2010 roku, w 2013 roku rozmowy te zawiesiła, a w 2015 roku zwróciła się do UE o to, aby nie uwzględniać jej jako państwa kandydującego. Status państwa kandydującego do UE mają Albania i Macedonia. Za potencjalne państwa kandydujące do UE uważane są Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo.

7 J.C. JUNCKER: *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness, and Democratic Change. Political Guidelines for the Next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*. Strasbourg 15 July, 2014. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en_0.pdf) [data dostępu: 18.03.2017].

8 *Deklaracja z Bratysławy*. Rada Europejska. Bratysława, 16 września 2016 r. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/> [data dostępu: 18.03.2017].

zewnątrznych UE oraz polityki zagranicznej i obrony Unii. Jedność UE27 została utrzymana, ale, zdaniem KE, w przypadku poważnych debat była wystawiona na próbę. Wypracowywanie wspólnych decyzji wyglądałoby zasadniczo tak, jak obecnie, tzn. trwałoby relatywnie długo, a efekty nie byłyby w pełni zadowalające.

### Tylko wspólny rynek

W tym wariantcie UE koncentrowałaby się tylko na współpracy gospodarczej w sferach kluczowych dla funkcjonowania wspólnego rynku. Brak jest w tym scenariuszu kontynuowania współpracy w takich dziedzinach jak migracja, bezpieczeństwo czy obrona. UE zredukowałaby swoją aktywność regulacyjną, a współpraca w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, obronności miałyby charakter bilateralny. Przy czym, jak zaznacza KE, w przypadku decyzji o ograniczeniu regulacji przyjmowanych na poziomie UE w praktyce o wiele łatwiej byłoby utrzymać swobodę przepływu towarów i kapitału, natomiast swoboda przepływu osób i usług mogłyby nie być w pełni zagwarantowana. Także przyszłość wspólnej waluty euro stałaby pod znakiem zapytania w tym scenariuszu. Ze względu na zdecydowanie skromniejszy zakres integracji proces podejmowania decyzji w takiej UE byłby w ocenie KE łatwiejszy i szybszy.

### Pogłębienie integracji pomiędzy chętnymi państwami członkowskimi UE

Zgodnie z tym scenariuszem UE miałyby działać tak, jak dotychczas, ale koalicje chętnych państw unijnych mogłyby współpracować bliżej niż pozostali jej członkowie – tak, jak ma to miejsce w chwili obecnej w przypadku strefy euro czy strefy Schengen. Pozostałe państwa miałyby możliwość przystąpienia do takiej pogłębionej współpracy w późniejszym czasie. KE wymienia następujące potencjalne obszary pogłębionej integracji: obrona, bezpieczeństwo wewnętrzne, podatki, sprawy społeczne, polityka przemysłowa, wspólny rynek.

Zdaniem KE, jedność UE została zachowana, natomiast prawa obywateli wywodzone z prawa unijnego różniłyby się w zależności od zaangażowania danego państwa w pogłębienie integracji. Jednocześnie KE zauważa, że realizacja takiego scenariusza rozwoju integracji w UE pociągałaby za sobą problem przejrzystości i odpowiedzialności w procesie podejmowania decyzji.

## Redukcja sfer objętych integracją i poprawa efektywności współpracy w pozostałych obszarach

Zdaniem KE, czwarty wariant funkcjonowania Unii mógłby polegać na zdefiniowaniu priorytetowych obszarów współpracy i skoncentrowaniu na nich uwagi i zasobów państw UE. Unia miałaby zostać wyposażona w instrumenty, które w rezultacie pozwoliłyby w tych wybranych dziedzinach działać szybciej i skuteczniej – tak, jak, zdaniem KE, ma to miejsce dzisiaj w zakresie polityki konkurencji czy nadzoru bankowego. W innych dziedzinach niż te priorytetowe UE byłaby nieaktywna lub ograniczałaby swoją aktywność. W opinii KE, bardziej przejrzysty podział kompetencji pomógłby obywatelom państw unijnych lepiej zrozumieć, kto (UE, rządy centralne, władze regionalne i lokalne) odpowiada za daną sferę.

Komisja Europejska jako przykładowe priorytety, na których mogłaby skoncentrować się UE, podaje: pogłębienie wspólnego rynku, politykę wspierania innowacyjności, handel, bezpieczeństwo, politykę migracyjną, ochronę granic czy obronę. Komisja wymienia także możliwe instytucje, które miałyby działać w celu realizacji zdefiniowanych zadań: Europejska Agencja Antyterrorystyczna, Europejska Straż Graniczna i Ochrony Wybrzeża, Europejska Agencja Azyłowa. Wzmocnione miałyby zostać także mechanizmy zarządzania strefą euro.

Natomiast dziedziny, w których, zdaniem KE, Unia mogłaby ograniczyć swoją aktywność, to: rozwój regionalny, zdrowie publiczne, częściowo polityka zatrudnienia i społeczna związana ze sprawami, które nie dotyczą bezpośrednio wspólnego rynku. Polityka pomocy publicznej byłaby przekazana władzom narodowym; do minimum ograniczono by także ochronę konsumentów oraz sprawy środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa pracy.

## Pogłębienie integracji we wszystkich obszarach z zaangażowaniem państw członkowskich UE

Punktem wyjścia w tym scenariuszu jest uznanie, że ani UE w obecnej postaci, ani państwa członkowskie, samodzielnie nie są w stanie sprostać aktualnym wyzwaniom. Efektem miałyby być pogłębienie integracji i reforma Unii pozwalająca jej na szybsze podejmowanie decyzji i ich wdrażanie. W tym wariantcie wzmocniona zostałaby strefa euro, UE występowałaby jako jeden podmiot na forach międzynarodowych, utworzono by – w pełni komplementarną z NATO – Europejską Unię Obronną, a współpraca w sferze bezpieczeństwa byłaby codziennością. Unia miałaby także prowadzić wspólną politykę w zakresie migracji, wzmocniony miałby być wspólny rynek (szczególnie w zakresie energii, cyfryzacji i usług), a w rezultacie



współpracy w dziedzinie badań i innowacji powstałaby europejska „dolina krzemowa”. Pomiędzy państwami strefy euro i tymi, które chciałby dołączyć do unii walutowej, pogłębiono by integrację w zakresie podatków i polityki społecznej oraz wzmocniono by europejski nadzór nad usługami finansowymi.

## Ocena scenariuszy Komisji Europejskiej dotyczących przyszłości UE i wnioski

Dyskusja nad przyszłością UE (wcześniej WE) nie tylko nie jest tematem nowym, ale stanowi stały element procesu integracyjnego<sup>9</sup>. Przedstawiona przez KE Biała Księga dotycząca przyszłości Unii jest dokumentem relatywnie bardzo krótkim i syntetycznym. Bardziej przypomina materiał o charakterze popularnym, publicystycznym czy też informacyjnym skierowanym do masowego odbiorcy, niż dokument, w którym szczegółowo i wyczerpująco opisano poruszane zagadnienia oraz który mógłby stanowić punkt wyjścia dla konkretnych propozycji rewizji traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania UE.

Przedstawione przez KE scenariusze przyszłości UE mają charakter bardzo ogólny – każdemu z pięciu scenariuszy poświęcono w istocie po jednej stronie tekstu. Komisja nie rozstrzyga także, który z nich powinien być realizowany i zdaje sobie sprawę, że ostateczny rezultat reform Unii będzie zapewne jakąś kombinacją elementów pochodzących z zaprezentowanych wariantów.

Zgodnie z pierwszym spośród wskazanych scenariuszy UE miałyby funkcjonować mniej więcej tak, jak dotychczas. Problem w tym, że to właśnie aktualny sposób jej działania jest kwestionowany i krytykowany. Bez wątplenia także sama Unia – wskutek swoich słabości, błędów, zaniechań – przyczyniła się do wystąpienia i pogłębienia niektórych problemów, z którymi musi się zmagać (np. kryzys gospodarczy i sposób, w jaki UE walczyła z jego następstwami, kryzys uchodźczy/migracyjny, zbyt słaba legitymacja instytu-

---

9 W polskiej literaturze przedmiotu zob. na ten temat np.: *Wizje Unii Europejskiej. Przyszłość wspólnej Europy*. Red. M. ŻUREK. Szczecin, Centrum Europejskie Uniwersytetu Szczecińskiego, 2003; J. BARCZ: *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*. Warszawa, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, 2008; *Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, ekonomiczne i cywilizacyjne*. Red. M. MALINOWSKI, S. MUSIAŁ. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2009; *Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 – przegląd zagadnień*. Red. C. TROSIĄK. Poznań, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2009; *Perspektywy i wyzwania integracji europejskiej*. Red. K. OPOLSKI, J. GÓRSKI. Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2014.

cji unijnych). Zatem w sytuacji, w której obecny stan i sposób funkcjonowania Unii są przedmiotem krytyki i powodem formułowania propozycji reform, trudno uznać ich kontynuację za racjonalny i zadowalający projekt naprawy. To, że taki wariant znalazł się w omawianym dokumencie, może wynikać z tego, że Komisja Europejska – chociaż nie zostało to wyrażone wprost – ma świadomość tego, jak trudne będzie wypracowanie porozumienia pomiędzy wszystkimi państwami UE w kwestii reform naprawdę zmieniających jej funkcjonowanie. Natomiast łatwiejsze do przeprowadzenia, ewentualne (nawet liczne) modyfikacje dotyczące przede wszystkim wspólnych polityk i działań wewnętrznych UE (część trzecia Traktatu o funkcjonowaniu UE<sup>10</sup>) w istocie mogłyby oznaczać kontynuację obecnego modelu działania, czemu towarzyszyłyby polityczne „zakłęcia” o tym, że Unia została zreformowana.

Wariant, w którym UE miałyby sprowadzać się tylko do wspólnego rynku, oznaczałoby rezygnację z integracji w sferach *stricte* politycznych, co zarówno *de facto*, jak i *de jure* oznaczałoby bardzo poważny, bezprecedensowy regres w procesie integracji. Byłoby to także swoiste przyznanie racji polityce W. Brytanii wobec Unii, która, pisząc ogólnie, niechętnie postrzega integrację wykraczającą poza sferę gospodarczą. Gdyby UE miała być tylko wspólnym rynkiem, to jest bardzo prawdopodobne, że decyzja obywateli brytyjskich wyrażona w referendum w czerwcu 2016 roku o jej opuszczeniu byłaby inna. Poza tym nasuwa się w tym miejscu pytanie np. o to, co dalej ze strefą euro. Jej utrzymanie oznaczałoby wyjście poza wspólny rynek. Natomiast decyzja o rozwiązaniu unii walutowej państw UE miałyby niezwykle doniosłe skutki gospodarcze i polityczne, stawiając pod znakiem zapytania nawet możliwość utrzymania wspólnego rynku. Inny problem związany z cofnięciem integracji do etapu wspólnego rynku sprowadza się do kwestii, na ile jest to w praktyce możliwe, biorąc pod uwagę różnego rodzaju prawa nabyte przez rozmaite podmioty funkcjonujące w UE czy też względy praktyczne związane z czterema swobodami – chodzi o to, że, aby UE mogła funkcjonować jako rzeczywiście jednolity rynek, konieczne jest także przyjęcie pewnych regulacji, funkcjonowanie pewnych instytucji itp. wykraczających poza sferę ściśle gospodarczą. Wynikało to zresztą z dotychczasowej dynamiki procesu integracji, w którym współpraca w jednej sprawie niejako wymuszała współdziałanie w innych kwestiach.

Trzeci scenariusz przyszłości UE polega na tym, że zainteresowane państwa członkowskie miałyby pogłębiać integrację pomiędzy sobą, natomiast pozostałe mogłyby dołączyć do nich później. Taki wariant nie stanowi no-

---

<sup>10</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.



wości i w istocie w pewnym stopniu realizowany jest już od jakiegoś czasu. Z pewnym zróżnicowaniem integracji pomiędzy państwami WE (a później UE) mieliśmy do czynienia od początku procesu integracji, a kryzys gospodarczy po roku 2008 pogłębił te różnice, których głównym kryterium jest członkostwo w strefie euro<sup>11</sup>. Innym istotnym czynnikiem wpływającym na postępujące zróżnicowanie integracji w UE jest wykorzystywanie postanowień o wzmocnionej współpracy<sup>12</sup>. Jeśli takie zróżnicowanie miałoby się pogłębiać, powodowałoby to szereg niezwykle doniosłych problemów o charakterze politycznym i prawnym<sup>13</sup>.

O możliwości zróżnicowania tempa integracji w UE – z zastrzeżeniem, że wszystkie państwa Unii podążałyby w tym samym kierunku i że jest ona niepodzielna – czytamy także w deklaracji rzymskiej przywódców państw unijnych, przyjętej z okazji 60. rocznicy podpisania traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej: „będziemy działać wspólnie – w zależności od potrzeb w różnym tempie i z różnym nasileniem – podążając jednocześnie w tym samym kierunku, tak jak czyniliśmy to w przeszłości, zgodnie z traktatami, nie odmawiając tym, którzy zechcą przyłączyć się później. Nasza Unia jest niepodzielna i niepodzielna”<sup>14</sup>.

Czwarta możliwość przedstawiona przez KE, polegająca na ograniczeniu dziedzin integracji po to, aby poprawić efektywność działania UE w pozostałych, to w istocie „złagodzony” wariant scenariusza drugiego, w którym integracja miałaby zostać zredukowana tylko do wspólnego rynku. W tej propozycji Unia miałaby także zajmować się mniejszą liczbą spraw, ale robić to sprawniej niż obecnie. Teoretycznie taka możliwość wydaje się racjonalna – dzisiaj Unia bardzo często jest nieskuteczna czy zupełnie bezradna w sprawach istotnych oraz drobiazgowa w sprawach drugo- i trzeciorzędnych. Dwa kluczowe i najtrudniejsze pod względem politycznym

---

<sup>11</sup> T. KUBIN: *Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej*. „Studia Europejskie” 2012, nr 3 (63), s. 71–92.

<sup>12</sup> T. KUBIN: *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*. „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, s. 119–135; IDEM: *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE*. „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9, s. 57–75.

<sup>13</sup> T. KUBIN: *Still More United Than Diversified? Enhanced Cooperation and the Progressive Process of Differentiated Integration in the European Union and Its Implications*. W: *Progress in Economics Research*. Vol. 35. Ed. A. TAVIDZE. New York, Nova Science Publishers, 2016, s. 113–148.

<sup>14</sup> *Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej*. Deklaracja rzymska. Rzym, 25 marca 2017. <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/> [data dostępu: 25.03.2017].

problemy dotyczą wyboru dziedzin, które powinny pozostać w jej kompetencjach oraz sposobu poprawy efektywności zarządzania tymi wspólnymi politykami.

Piąty wariant – pogłębienie integracji pomiędzy wszystkimi państwami unijnymi – wydaje się najmniej realny spośród wszystkich scenariuszy wskazanych przez KE. Istniejące i postępujące zróżnicowanie integracji w Unii jest najlepszym dowodem i przejawem niechęci niektórych państw unijnych do angażowania się już w te przedsięwzięcia, które są aktualnie realizowane w ramach wspólnych polityk UE. Trudno więc wyobrazić sobie, że wszystkie państwa członkowskie miałyby nie tylko do nich dołączyć, ale że udałoby się wypracować kompromis w kwestii objęcia rozwiązaniami wspólnotowymi nowych dziedzin i/lub wzmocnienia integracji w tych już istniejących.

Swój własny, jak go nazwał „szósty scenariusz”, przedstawił w orędziu o stanie UE wygłoszonym 13 września 2017 roku przewodniczący KE Jean-Claude Juncker. Jego istotą miałyby być trzy „podstawowe”, „niezachwiane” wartości i zasady, na których powinna opierać się UE: wolność, równość i praworządność. Stanowiłyby one fundament, na którym miałyby zostać zbudowana „bardziej zjednoczona, silniejsza i bardziej demokratyczna Unia”. W swoim przemówieniu, Juncker wyraźnie wyraził także wolę pogłębiania integracji w UE, co m.in. miałyby polegać na przystąpieniu wszystkich państw unijnych do strefy euro (w tym celu stworzono by specjalny „instrument przedakcesyjny”, oferujący pomoc techniczną i finansową państwom obecnie nienależącym do unii walutowej), utworzeniu stanowiska europejskiego ministra gospodarki i finansów, przekształceniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy, przyjęciu do strefy Schengen Rumunii, Bułgarii i Chorwacji czy zachęcaniu wszystkich państw do udziału w unii bankowej<sup>15</sup>.

Podsumowując krótko treści Białej Księgi dotyczącej przyszłości UE zaprezentowanej przez KE w marcu 2017 roku, należy zauważyć, po pierwsze, że warianty reform UE tylko w niewielkim stopniu odpowiadają temu, co jest uważane przez społeczeństwa państw unijnych za najważniejsze wyzwania stojące przed Unią. Jak wynika z badań opinii publicznej przeprowadzonych jesienią 2016 roku, są to przede wszystkim imigracja i terroryzm (tabela 1).

Należy jednak odnotować, że Juncker problemowi migracji poświęcił istotną część swojego przemówienia<sup>16</sup>.

---

15 J.C. JUNCKER: *Orędzie o stanie Unii 2017*. Bruksela 13 września 2017. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm) [data dostępu: 20.12.2017].

16 Ibidem.

TABELA 1. Opinie mieszkańców państw Unii (maks. 2 odpowiedzi) dotyczące najważniejszych wyzwań UE

Państwo UE	Przestępczość	Sytuacja gospodarcza	Wzrost cen/koszty życia	Opodatkowanie	Bezrobocie	Terroryzm	Wpływ UE w świecie	Stan finansów publicznych	Imigracja	Emerytury	Środowisko naturalne	Dostawy energii	Zmiany klimatu	Inne/żadne/nie wiem
Belgia	11	22	11	5	13	33	10	16	43	7	8	4	10	1
Bułgaria	8	12	6	2	6	42	7	8	62	2	3	3	6	10
Czechy	12	9	6	1	7	47	6	15	63	4	4	2	5	4
Dania	8	23	4	0	15	21	15	13	59	1	6	2	16	7
Niemcy	10	14	4	1	16	31	10	26	50	3	5	3	10	6
Estonia	8	15	4	1	5	41	9	13	70	2	2	2	3	7
Irlandia	10	21	12	6	17	33	12	12	41	2	6	4	10	4
Grecja	8	33	8	4	22	27	13	29	41	3	2	3	1	3
Hiszpania	5	31	6	5	22	33	6	20	32	3	6	1	7	8
Francja	11	21	10	2	20	35	11	15	36	5	10	3	9	4
Chorwacja	13	13	12	4	16	42	11	17	43	3	2	4	5	2
Włochy	10	23	8	9	27	23	3	12	49	5	6	4	6	3
Cypr	14	28	4	3	29	35	3	8	47	1	1	0	3	9
Łotwa	6	17	8	4	10	45	8	13	57	3	2	2	4	5
Litwa	11	14	12	5	8	44	8	10	53	2	2	1	6	6
Luksemburg	10	16	7	2	20	39	13	16	42	3	7	4	11	3
Węgry	11	15	4	3	8	40	7	14	65	3	4	4	8	4
Malta	8	10	5	1	7	45	5	9	65	2	6	3	7	9
Holandia	3	23	3	1	8	33	19	25	56	1	7	2	11	3
Austria	10	20	13	4	16	22	12	22	39	5	10	6	11	4
Polska	8	15	9	4	7	43	8	14	50	6	5	5	6	6
Portugalia	6	24	8	4	22	23	9	38	23	3	2	1	2	13
Rumunia	16	15	11	7	9	34	9	14	36	6	8	5	8	6
Słowenia	10	16	3	3	11	36	9	11	58	2	4	2	4	9
Słowacja	12	11	11	3	10	40	7	20	51	4	6	3	5	3
Finlandia	8	23	6	3	15	22	15	31	38	4	7	3	17	3
Szwecja	5	25	2	1	13	20	18	13	57	1	13	5	22	3
W. Brytania	4	24	11	2	13	26	14	11	42	2	5	2	7	17
UE 28	8	20	8	4	16	32	10	17	45	4	6	3	8	7

ŹRÓDŁO: Opracowanie własne na podstawie: *European Commission: Standard Eurobarometer 86. Autumn 2016. Annex, pytanie QA5.*

Po drugie, KE zupełnie nie uwzględniła w swoim dokumencie reform instytucjonalnych w UE. Zbyt słaba legitymizacja UE i jej instytucji to sam w sobie jeden z najważniejszych problemów Unii. Poza tym realizacji którejkolwiek z przedstawionych scenariuszy (lub ich połączenia) musi towarzyszyć odpowiednie dostosowanie systemu instytucjonalnego UE<sup>17</sup> oraz relacji pomiędzy jej instytucjami i instytucjami państw członkowskich. Być może skoncentrowanie się KE tylko na potencjalnych reformach wspólnych polityk unijnych wynika ze świadomości, że takie reformy ze względów politycznych i prawnych<sup>18</sup> są łatwiejsze do przeprowadzenia, a także z ostrożności w zbyt wczesnym rozbudzaniu emocji związanych z reformami instytucjonalnymi.

Kilka interesujących propozycji reform systemu instytucjonalnego znalazło się we wspomnianym orędziu o stanie UE Jeana-Claude'a Junckera, m.in. wyraził się on pozytywnie o pomysłe list międzynarodowych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, co jego zdaniem przyniosłoby Europie „demokrację i przejrzystość”. Opowiedział się też za połączeniem stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego KE, dzięki czemu „Europa funkcjonowałaby lepiej”, „łatwiej byłoby zrozumieć Europę, gdyby za sterami statku stał jeden kapitan”, a jeden przewodniczący „lepiej odzwierciedlałby prawdziwą naturę Unii Europejskiej, która jest jednocześnie Unią państw i Unią obywateli”. Przewodniczący KE opowiedział się także za utrzymaniem praktyki polegającej na przedstawianiu przez frakcje w PE kandydatów na przewodniczących Komisji, którą nazwał „drobnym demokratycznym postępowaniem” i powiedział, że „chciałby, aby to doświadczenie zostało powtórzone”<sup>19</sup>. Należy zwrócić uwagę, że praktyka ta wzbudza kontrowersje w kwestii jej zgodności z literą prawa UE<sup>20</sup>.

Po trzecie, wszystkie scenariusze zaprezentowane przez KE powinny być traktowane tylko jako punkt wyjścia do dalszej dyskusji; w swojej „czystej” postaci, biorąc pod uwagę realia polityczne i gospodarcze, raczej nie są możliwe do realizacji. Zresztą ich duża ogólnikowość daje znaczne możliwości interpretacji i wypełniania konkretną treścią wskazanych propozycji. Zatem w rzeczywistości wprowadzone ewentualnie reformy będą czymś pośrednim między przedstawionymi przez KE scenariuszami, tzn. będą zawierać pewne elementy z więcej niż jednego spośród tych wariantów oraz inne, niewskaza-

17 T. KUBIN: *Legitymizacja systemu...*

18 Postanowienia o wspólnych politykach i działaniach wewnętrznych UE, zawarte w części trzeciej TFUE, mogą być zmienione w trybie uproszczonej procedury rewizji – w trybie art. 48 ust. 6–7 TUE. Zob. Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

19 J.C. JUNCKER: Orędzie o stanie...

20 Zob. T. KUBIN: *Legitymizacja systemu...*, s. 465–467.

ne przez Komisję. Wydaje się, że Biała Księga w zamysle KE miała nie tylko stanowić głos w dyskusji dotyczącej reform UE, ale także, prezentując np. jako realny wariant pogłębienie zróżnicowania integracji w Unii, zapewne miała wyrzucić presję na niektórych państwach i społeczeństwach.

Po czwarte, Biała Księga została zaprezentowana przez KE w dość specyficznym momencie: na kilka tygodni przed wyborami parlamentarnymi w Holandii (marzec 2017 rok); kwiecień i maj 2017 roku to z kolei termin wyborów prezydenckich we Francji, a wrzesień 2017 roku – wyborów parlamentarnych w RFN. Istota dyskusji nt. reform UE rozpocznie się po tych wszystkich wyborach, a ich wyniki będą mieć olbrzymi wpływ na treść i rezultaty tej debaty.

## Bibliografia

### Akty prawne i dokumenty

*Deklaracja przywódców 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.* Deklaracja rzymska. Rzym, 25 marca 2017.

*Deklaracja z Bratysławy. Rada Europejska.* Bratysława, 16 września 2016 r.

JUNCKER J.C.: *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness, and Democratic Change. Political Guidelines for the Next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session.* Strasbourg 15 July, 2014.

*Standard Eurobarometer 86.* Autumn 2016. Annex.

*Statement by the European Council (Art. 50) on the UK Notification.* European Commission Statement/17/793. Brussels, 29 March 2017.

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

*White Paper on the Future of Europe. Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025.* European Commission COM(2017)2025 of 1 March, 2017. Brussels.

### Opracowania zwarte

BARCZ J.: *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej.* Warszawa, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, 2008.

CZACHÓR Z.: *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej.* Warszawa, Dom Wydawniczy Elipsa, 2013.

*Kryzys Unii Europejskiej. Polska i czeska perspektywa.* Red. J. KŁOCZKOWSKI, O. KRUTILK, A. WOLEK. Kraków, Ośrodek Myśli Politycznej, 2012.

*Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji europejskiej.* Red. H. TENDERA-WŁASZCZUK. Warszawa, Difin, 2014.

- Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania.* Red. K.A. WOJTASZCZYK, J. NADOLSKA. Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2015.
- KUBIN T.: *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej.* Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014.
- KUBIN T.: *Pokój jako cel i efekt procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej.* W: *Śląsk, Polska, Europa, świat.* Red. K. MIROSZEWSKI, M. STOLARCZYK. Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2013.
- KUBIN T.: *Still More United Than Diversified? Enhanced Cooperation and the Progressive Process of Differentiated Integration in the European Union and Its Implications.* W: *Progress in Economics Research.* Vol. 35. Ed. A. TAVIDZE. New York, Nova Science Publishers, 2016.
- Między polityką a rynkiem: kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów.* Red. T.G. GROSSE. Warszawa, Uczelnia Łazarskiego, 2013.
- Perspektywy i wyzwania integracji europejskiej.* Red. K. OPOLSKI, J. GÓRSKI. Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 2014.
- Perspektywy rozwoju Unii Europejskiej po rozszerzeniu z 2007 – przegląd zagadnień.* Red. C. TROSIĄK. Poznań, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2009.
- Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, ekonomiczne i cywilizacyjne.* Red. M. MALINOWSKI, S. MUSIAŁ. Gdańsk, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2009.
- Wizje Unii Europejskiej. Przyszłość wspólnej Europy.* Red. M. ŻUREK. Szczecin, Centrum Europejskie Uniwersytetu Szczecińskiego, 2003.

## Czasopiśmiennictwo

- KUBIN T.: *Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy a zróżnicowanie integracji w Unii Europejskiej.* „Studia Europejskie” 2012, nr 3 (63).
- KUBIN T.: *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony.* „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4.
- KUBIN T.: *Wzmocniona współpraca w Unii Europejskiej po raz trzeci. Postępujące zróżnicowanie integracji oraz rozwój wzmocnionej współpracy i jej znaczenie dla funkcjonowania UE.* „Rocznik Integracji Europejskiej” 2015, nr 9.



TOMASZ KUBIN

## The European Union in the Face of Reforms

### The Future of the EU According to the European Commission

ABSTRACT: For at least a few years, there has been a fairly widespread view that the integration process and the European Union itself are in crisis. The criticism of the European Communities (and later the EU) has been expressed since their inception, but the number and scale of challenges and threats to the further functioning of the



---

EU now seems particularly high. The White Paper on the future of the EU, presented by the European Commission in March 2017, is a certain response of the EU institutions and is intended as a starting point for further discussions on the reforms of the Union. The article presents scenarios of further functioning and reforms of the EU, outlined by the European Commission, and briefly analyses and evaluates them.

KEY WORDS: European Union, reforms of the European Union, future of the European Union, White Paper