



Prof. dr hab. Jan Barcz

Team Europe Direct i Konferencja Ambasadorów RP

ORCID: 0000-0002-2826-1945

ijbarcz@hotmail.com

Polskie doświadczenia z okresu negocjacji akcesyjnych w dziedzinie instytucjonalnej i ich znaczenie dla państw obecnie aspirujących do członkostwa w UE*

Polish experiences during the accession negotiations in the institutional field and their importance for countries currently aspiring to EU membership

Abstract: The article concerns the experiences of the period of “large” enlargement of the EU, which also included Poland, referring to the inclusion of the then 12 candidate countries into the EC/EU institutional system. At the same time, the scope of the analysis has been limited to those experiences that have remained relevant and may now be interesting for accession negotiations with a group of countries aspiring to membership. Such experiences include: the principle of active participation in the debate on the EU’s institutional reforms, the “demographic” rule, the principle of egalitarian rotation, the principle of favouring the new Member State, the principle of flexibility and maintaining balance between small, medium-sized and large Member States, and the rule of law, i.e. the requirement of strict compliance with the first Copenhagen criterion.

Keywords: European Union, Enlargement process of the EU, Accession of Ukraine, Treaty of Nice, Treaty of Lisbon, “large” Enlargement

* Artykuł zawiera tezy referatu wygłoszonego na konferencji naukowej *20 lat minęło jak jeden dzień? Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej w dwudziestą rocznicę akcesji*, która odbyła się 15 kwietnia 2024 r. w Warszawie.

Abstrakt: Artykuł dotyczy doświadczeń z okresu „dużego” rozszerzenia UE, które objęło również Polskę, odnoszących się do włączenia ówczesnych dwunastu państw kandydujących do systemu instytucjonalnego WE/UE. Ograniczono przy tym zakres analizy do tych doświadczeń, które zachowały aktualność i mogą mieć znaczenie obecnie dla negocjacji akcesyjnych z grupą państw aspirujących do członkostwa. Do takich doświadczeń zaliczono: regułę aktywnej partycypacji w debacie nad reformami instytucjonalnymi UE, regułę „demograficzną”, regułę egalitarnej rotacji, regułę uprzywilejowania nowego państwa członkowskiego, regułę elastyczności i zachowania równowagi między małymi, średnimi i dużymi państwami członkowskimi oraz regułę praworządności, czyli wymóg ścisłego spełnienia pierwszego kryterium kopenhaskiego.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, proces rozszerzenia UE, akcesja Ukrainy do UE, Traktat z Nicei, Traktat z Lizbony, „duże” rozszerzenie UE

1. Uwagi wprowadzające

Rozważania zawarte w niniejszym artykule odnoszą się do doświadczeń Polski z okresu negocjacji akcesyjnych dotyczących zapewnienia Polsce właściwego miejsca w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Nie odnosimy się natomiast do interesującego i ważnego wkładu Polski w sprecyzowanie specyficznych reguł (czy zasad) prowadzenia negocjacji akcesyjnych. W toku tych negocjacji sprecyzowane zostały – w uzupełnieniu już uprzednio znanych – takie techniki negocjacyjne, jak na przykład „zasada regat” (kto lepszy, ten pierwszy), „odłożenia na bok” (negocjujemy i „zamykamy” te dziedziny, w których jest porozumienie, sprawy trudne przesuwamy do finalnego okresu negocjacji), czy „elastyczne” okresy przejściowe¹. Koncentrujemy się natomiast na doświadczeniach odnoszących się do włączenia ówczesnych 12 państw kandydujących do systemu instytucjonalnego WE/UE, zwłaszcza na tych aspektach i doświadczeniach, które zachowały aktualność i mogą mieć znaczenie obecnie

¹ Zob. A. Michoński (ed.), *The Accession of Poland to the European Union. The Accession Negotiations. A Selection of Documents*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006; J. Barcz, A. Michoński (eds), *Negotiations on Poland's Accession to the European Union. Selected Issues. Collection of materials from the conference organized by the Foreign Ministry's Department of the European Union and Accession Negotiations and the European Law Department of the Socio-Economic College at the Warsaw of Economics*, Warsaw, 8 November 2001, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2002.

dla negocjacji akcesyjnych z grupą państw aspirujących do członkostwa.

Do takich doświadczeń zaliczyłbym następujące „reguły”:

- regułę aktywnej partycypacji w debacie nad reformami instytucjonalnymi UE,
- regułę „demograficzną”,
- regułę egalitarnej rotacji,
- regułę uprzywilejowania nowego państwa członkowskiego,
- regułę elastyczności i zachowania równowagi między małymi, średnimi i dużymi państwami członkowskimi.

Oczywiście, z punktu widzenia doświadczeń ostatnich lat, dodać do tego należy regułę praworządności, czyli wymóg ścisłego spełnienia pierwszego kryterium kopenhaskiego.

Nim przejdziemy do bliższej analizy powyższych reguł i sprecyzowania ich znaczenia dla negocjacji akcesyjnych obecnej grupy państw aspirujących do członkostwa, niezbędne jest odniesienie się do dwóch zagadnień wstępnych.

Po pierwsze – zachodzi zasadnicza różnica między kondycją ustrojową UE z okresu negocjacji akcesyjnych „dużego” rozszerzenia a obecną kondycją ustrojową Unii. Ówczesna Unia była złożoną strukturą o charakterze trójfilarowym, składającą się z organizacji międzynarodowych (trzy Wspólnoty – pierwszy filar) i dwóch filarów międzyrządowych (II filar – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa i III filar – Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych). Do tego w końcu lat 90. XX w. narastała gotowość państw członkowskich do gruntownej reformy ustrojowej Unii. Finalizacja „dużego” rozszerzenia pokrywała się więc z debatą nad głęboką reformą ustroju Unii. Traktat z Nicei przeprowadził reformę tylko pewnych segmentów UE (głównie sądownictwa unijnego), jego zakres regulacyjny ograniczony został natomiast do niezbędnych dostosowań instytucjonalnych związanych z przystąpieniem 12 nowych państw członkowskich². Niemniej niezwłocznie przystąpiono do negocjacji nad „dużym” traktatem rewizyjnym: okres obrad Konwentu 2002/2003 i pierwsze miesiące Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 poprzedzały dzień akcesu pierwszych 10 państw (w tym Polski), a Konferencja Międzyrządowa zakończyła się już w Unii rozszerzonej do 25 państw członkowskich³. Tak więc finalizacja „dużego” rozszerzenia odbywała się w warunkach braku jasności co do przyszłego ustroju Unii. Obecnie

² J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (eds), *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland*, The Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2002.

³ J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.

sytuacja jest diametralnie różna. Ukraina i osiem pozostałych państw aspirujących do członkostwa będą przystępować do Unii Europejskiej ustanowionej na mocy Traktatu z Lizbony (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.)⁴, a więc do spójnej organizacji międzynarodowej, z jednolitym systemem instytucjonalnym, sprecyzowanymi źródłami prawa pochodnego, dobrze zdefiniowanymi politykami i zawartymi w traktatach stanowiących podstawę UE klauzulami elastyczności⁵; umożliwiają one przeprowadzenie poważnych reform ustroju Unii bez konieczności zawierania traktatu rewizyjnego.

Po drugie – odnieść się należy do problemu metody, tj. formuły, w jakiej wprowadzone zostaną dostosowania-reformy instytucjonalne w związku z przyjęciem nowych państw członkowskich. Oczywiście, na pierwszy rzut oka powinien temu służyć traktat akcesyjny, na mocy którego można wprowadzać zmiany w traktatach stanowiących podstawę UE. Niemniej wskazana jest w tym przypadku duża ostrożność, bowiem wprowadzenie zbyt głębokich reform w ustroju Unii w traktacie akcesyjnym może poważnie utrudnić jego ratyfikację w poszczególnych państwach członkowskich (przypomnijmy, że do wejścia w życie takiego traktatu niezbędna jest ratyfikacja ze strony wszystkich „starych” państw członkowskich)⁶. Tak więc traktat akcesyjny ogranicza się raczej do niezbędnych dostosowań „technicznych”. W przypadku „dużego” rozszerzenia wybrano specyficzną metodę: podczas negocjacji akcesyjnych jedynie w niewielkim stopniu zajmowano się dostosowaniami ustrojowymi po stronie UE. Sprawy te były przedmiotem odrębnych negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2000, która pracowała nad późniejszym Traktatem z Nicei, którego głównym zadaniem było zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania Unii w warunkach 27 państw członkowskich. Przy czym – jak już wskazano – głębokie reformy ustroju Unii zostały „przeniesione” do drugiego etapu negocjacji – nad Traktatem konstytucyjnym (który nie wszedł w życie) i nad Traktatem z Lizbony (który przejął pakiet reform wynegocjowany uprzednio). Jest raczej wątpliwe przejście takiej metody do negocjacji z obecną grupą państw aspirujących do członkostwa⁷. Co prawda jest to grupa duża – dziewięć

⁴ Na temat reform ustrojowych UE wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020. Analiza zawarta w tej monografii stanowi punkt wyjścia wywodów w niniejszym artykule odwołujących się do reform wprowadzonych na podstawie Traktatu z Lizbony.

⁵ Zob. J. Pawlicka, *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.

⁶ Zob. art. 48 ust. 4 akapit drugi TUE.

⁷ Szerzej: J. Barcz, J. Pietras, M. Święcicki, J. Truszczyński, *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2023. Publikacja ta ukazała się również w języku angielskim:

państw, w tym Ukraina, niemniej trudno przewidzieć tempo przystępowania poszczególnych państw tej grupy do Unii. Jak podkreślono, Unia Europejska jest obecnie spójną organizacją międzynarodową. Nawet jeśli dyskutuje się nad reformą jej ustroju, to nie wchodzi w grę zmiany o fundamentalnym charakterze. Raczej więc chodzić będzie o „wpisanie się” poszczególnych nowych państw członkowskich w system instytucjonalny Unii. Choć naturalnie nie można wykluczyć, że – w związku ze zwiększeniem się liczby państw członkowskich do 36 (Unia 30+) – państwa członkowskie zdecydują się na reformę niektórych segmentów systemu instytucjonalnego Unii⁸ (przede wszystkim formuły podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną, czy ograniczenia liczby przedstawicieli państw członkowskich w niektórych instytucjach w stosunku do liczby państw członkowskich – w Komisji Europejskiej, Trybunale Obrachunkowym, może w sądach unijnych). Poza tym znaczna część państw członkowskich jest wyraźnie niechętna podjęciu prac nad traktatem rewizyjnym. Uzależnienie więc finalizacji rozszerzenia od uprzedniego zawarcia takiego traktatu (jak Traktat z Nicei) mogłoby zagrozić utrzymaniu sprawnego tempa finalizacji rozszerzenia, a to – ze względu na toczącą się wojnę w Ukrainie – byłoby bardzo szkodliwe. Raczej więc – jak wspomniano – niezbędne instytucjonalne dostosowania „techniczne” zostaną wprowadzone na mocy traktatów akcesyjnych. Poza tym wykorzystane zostaną zapewne klauzule elastyczności, umożliwiające dostosowania instytucjonalne po stronie Unii bez konieczności zawierania traktatu rewizyjnego. Jeżeli państwa zdecydowałyby się na zawarcie traktatu rewizyjnego, to raczej będzie to tzw. punktowy traktat rewizyjny, tj. traktat o ograniczonym przedmiotowo zakresie, co do którego zgadzają się bez zastrzeżeń wszystkie państwa członkowskie⁹.

W świetle powyższych uwag wstępnych, przyjrzyjmy się wymienionym wyżej „regułom”, które mogą mieć istotne znaczenie w toku negocjacji akcesyjnych państw obecnie aspirujących do członkostwa w UE.

Ukraine as a Candidate for the Accession to the European Union. Political and Legal Aspects in Light of Russia's Aggression.

⁸ Wskazuje na to rozpoczynająca się dyskusja nad rewizją traktatów stanowiących podstawę UE: zob. J. Barcz, *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 1, s. 4–16.

⁹ W takiej formule zawarto po wejściu w życie dwa traktaty rewizyjne, tzw. protokół hiszpański i tzw. protokół irlandzki. Szerzej: J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej...*, s. 375 i n.

2. Reguła aktywnej partycypacji w debacie nad reformami instytucjonalnymi UE

Struktury współpracy między państwami aspirującymi do członkostwa ustanawiane są wprawdzie na podstawie układów stowarzyszeniowych, następnie w ramach negocjacji akcesyjnych. Wraz ze zbliżającym się członkostwem pojawiają się specyficzne formy bliższego współdziałania – w okresie finalizacji „dużego” rozszerzenia były to przede wszystkim: dialog strukturalny (spotkania ministrów i premierów przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej i Rady) oraz status aktywnego obserwatora.

Polska wykorzystywała te możliwości również do artykułowania swojego stanowiska w sprawach reform instytucjonalnych, zwłaszcza przyszłego statusu Polski w unijnych instytucjach. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 (której wynikiem był Traktat z Nicei) Polska przedłożyła obszernie stanowisko w tych sprawach, objaśniające jej interesy i dążenia¹⁰. Nie wahała się również ostro interweniować w sytuacjach, gdy rozważane podczas Konferencji Międzyrządowej (w składzie przedstawicieli rządów ówczesnych państw członkowskich, a więc „15”) propozycje odbiłyby się niekorzystnie na przyszłym statusie Polski. Podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 dotyczyło to zwłaszcza sposobu naliczania głosów ważonych w formule podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. Podobnie aktywne stanowisko zajmowała Polska w przededniu przystąpienia do UE, podczas Konferencji Międzyrządowej 2003/2004, gdy w grudniu 2003 r. przyczyniła się do „zamrożenia” obrad Konferencji, blokując niemiecko-francuską propozycję dotyczącą testów tzw. podwójnej większości w ramach nowej formuły podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną. W rezultacie ostateczne rozwiązania włączone do Traktatu konstytucyjnego, a następnie do Traktatu z Lizbony zapewniły Polsce status w unijnym procesie decyzyjnym odpowiadający jej potencjałowi demograficznemu. Zarazem jednak okres obrad Konwentu, który w 2003 r. przygotowywał projekt Traktatu konstytucyjnego był przykładem zlekceważenia znaczenia tego formatu, które traktowano raczej jako rodzaj naukowego seminarium. Umożliwiło to delegacjom niemieckiej i francuskiej przeforsowanie propozycji, której zablokowanie nastąpiło dopiero podczas Konferencji Międzyrządowej i było zabiegiem co prawda uzasadnionym, ale powodującym pewne koszty polityczne.

¹⁰ *The Treaty of Nice – The Polish Point of View*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001.

Z doświadczeń powyższych wynikają istotne konsekwencje dla obecnych państw aspirujących do członkostwa: niezależnie od współdziałania i negocjacji w ramach stowarzyszenia oraz negocjacji akcesyjnych należy jak najwcześniej zidentyfikować własne interesy w kontekście przyszłego statusu w unijnym systemie instytucjonalnym oraz umiejętnie je artykułować w kontaktach z państwami członkowskimi UE oraz różnych formatach negocjacji. Państwa aspirujące do członkostwa nie powinny również stronić od włączenia się w rozpoczynającą się właśnie dyskusję na reformę ustrojową Unii (rewizję traktatów). W znacznej mierze jest ona stymulowana planowanym rozszerzeniem („Unia 30+”), co – podobnie jak w przypadku „dużego” rozszerzenia – uzasadnia ich udział w takiej dyskusji. Zwłaszcza dotyczy to Ukrainy, która – podobnie jak Polska wśród państw „dużego” rozszerzenia – jest państwem demograficznie największym; stanie się piątym co do wielkości państwem członkowskim, wyprzedzając Polskę. Tym samym konsekwencje instytucjonalne dla UE będą poważne, zwłaszcza w procedurze podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną.

3. Reguła „demograficzna”

Pod pojęciem „reguły demograficznej” rozumiem znaczenie potencjału demograficznego państwa, po pierwsze – przy ustalaniu statusu państwa w instytucjach unijnych, po drugie – przy umacnianiu legitymacji demokratycznej UE.

Pierwsza okoliczność odegrała niezmiernie istotną rolę przy uzgadnianiu dostosowań instytucjonalnych w toku finalizacji „dużego” rozszerzenia. Przyjęto wówczas generalne założenie, że nowe państwa członkowskie powinny mieć taki sam status jak porównywalne z nimi demograficznie „stare” państwa członkowskie. Miało to wówczas istotne znaczenie przy nowym „ważeniu” głosów w ramach formuły większości kwalifikowanej oraz przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Polska porównywalna była wówczas demograficznie do Hiszpanii. W ramach pakietu nicejskiego uzyskała porównywalny z Hiszpanią status, zwłaszcza w „ważeniu” głosów (Traktat z Nicei utrzymywał jeszcze ten test) oraz w liczbie przyznanych miejsc w Parlamencie Europejskim. Jak wspomniano wyżej, pewne napięcia wystąpiły w toku „ważenia” głosów, niemniej zostały przewyżczone stosownie do postulatów Polski. Natomiast co do alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim w pakiecie nicejskim, to relatywnie gorzej potraktowano nowe „małe” państwa członkowskie. Upośledzenie to było stopniowo eliminowane przy okazji kolejnych

wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz przy okazji *Brexitu*. Potencjał demograficzny państwa (zaliczenie do „dużych” państw członkowskich) należy również mieć na oku w toku dyskusji nad alokacją przedstawicieli państw w instytucjach unijnych (o tym w następnym punkcie).

Natomiast, jeśli chodzi o powiązanie potencjału demograficznego państw członkowskich z umacnianiem legitymacji demokratycznej Unii, to problem ten ma znaczenie nie tylko przy określaniu testów podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną (na mocy Traktatu z Lizbony ostatecznie zrezygnowano z głosów ważonych, pozostawiając tylko tzw. podwójną większość, tj. większość państw i większość potencjału demograficznego), lecz również przy alokacji miejsc w Parlamencie Europejskim. Na mocy Traktatu z Lizbony alokacja miejsc powinna przebiegać stosownie do zasady degresywnej proporcjonalności, przy czym nie doprecyzowano jeszcze tej zasady (ma to zrobić Rada Europejska we współpracy i za zgodą Parlamentu Europejskiego). Pewien wpływ na alokację miejsc w dalszym ciągu wywierają różnego rodzaju „zaszłości” polityczne.

Powyższe uwarunkowania, sprecyzowane w związku z „dużym” rozszerzeniem, będą miały znaczenie w toku uzgadniania statusu instytucjonalnego państw aspirujących obecnie do członkostwa, zwłaszcza Ukrainy, która należeć będzie do „dużych” państw członkowskich i może odgrywać poważną rolę w unijnym procesie decyzyjnym. Państwa te powinny więc zwracać szczególną uwagę na przestrzeganie „reguły demograficznej” przy określaniu ich statusu w unijnych instytucjach, zwłaszcza w przypadkach, w których mamy do czynienia z rotacją państw, tj. liczba przedstawicieli państw członkowskich w danej instytucji jest mniejsza niż liczba państw członkowskich.

Powinny one również nastawać na to, aby Parlament Europejski sfinalizował prace nad zasadą degresywnej proporcjonalności przed rozpoczęciem finalizacji planowanej fali rozszerzenia UE, tak aby przydział miejsc był przejrzysty i nieobciążony wspomnianymi wyżej „zaszłościami”.

Warto również zwrócić uwagę na generalną liczbę deputowanych do Parlamentu Europejskiego (obecnie 751, przy czym w wyborach w 2024 r. obsadzanych jest 720 miejsc, pozostałe pozostają niewypełnione po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, czekając na akcesję kolejnych państw) oraz na górny pułap liczby deputowanych, jakie może mieć największe państwo członkowskie (96) i dolny pułap liczby deputowanych, które muszą mieć najmniejsze państwa członkowskie (6). Kolejne rozszerzenia Unii niosły ze sobą pokusę zwiększenia liczby deputowanych, za każdym razem uzgadniano również solennie, że dalszego zwiększania tej liczby – w imię zasady efektywności – nie będzie. Tego zobowiązania należałoby dotrzymać w toku planowego rozszerzenia.

Przyjrząc się również należy wskazanym wyżej pułapom. O ile określenie minimalnej liczby deputowanych (6), gwarantowanej państwom najmniejszym, raczej nie będzie budzić zastrzeżeń, to górny pułap („nie więcej niż 96”) wymaga rozważenia. Dotyczy on wyłącznie Niemiec, które jako największe demograficznie państwo członkowskie ma 96 deputowanych. Niemniej ust. 2 art. 14 TUE mówi wyraźnie, że największe państwo członkowskie nie może mieć więcej niż 96 miejsc, nie zabrania więc zmniejszenia liczby deputowanych. W toku planowanego rozszerzenia, które może doprowadzić do zwiększenia liczby państw członkowskich do 36, wszystkie obecne państwa członkowskie, poza najmniejszymi, będą musiały – w ramach 751 miejsc – zrezygnować z pewnej puli deputowanych na rzecz nowych państw członkowskich. Niewypełnione miejsca w Parlamencie Europejskim, pozostawione po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, nie wystarczą dla nowych państw członkowskich. Niezbędna będzie nowa alokacja miejsc stosownie do zasady degresywnej proporcjonalności, z ewentualną istotną korektą górnego pułapu miejsc również dla największego państwa członkowskiego (Niemiec). Nie wymaga to zmiany postanowień TUE. Korekta może być dokonana w decyzji Rady Europejskiej, podejmowanej jednomyślnie z inicjatywy i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (akapit drugi ust. 2 art. 14 TUE).

4. Reguła egalitarnej rotacji

Podczas finalizacji „dużego” rozszerzenia (negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2000 nad późniejszym Traktatem z Nicei) problem ten koncentrował się na składzie kolegium Komisji Europejskiej. Początkowo „duże” państwa członkowskie miały po dwóch komisarzy. Podczas obrad nad Traktatem z Amsterdamu zapowiedziały, że zrezygnują z drugiego komisarza na rzecz nowych państw członkowskich (co dawało 20 miejsc w kolegium Komisji), tak aby każde państwo miało „swojego” komisarza. Podczas obrad Konferencji Międzyrządowej przygotowywano pakiet na 27 państw członkowskich (planowano przyjęcie 12 państw), stało się więc jasne, że trzeba będzie przekroczyć określoną w traktatach liczbę 20 komisarzy.

Starły się podczas tych obrad dwie główne koncepcje: zagwarantowania zasady „jedno państwo – jeden komisarz” lub zmniejszenie liczby w stosunku do liczby państw członkowskich w imię zasady efektywności. W tym drugim przypadku państwa „duże” opowiadały się za tzw. rotacją elitarną, tj. uprzywilejowaniem „dużych” państw poprzez zapewnienie im stałego miejsca, rotowałyby natomiast

pozostałe państwa. Pozostałe państwa opowiadały się za tzw. rotacją egalitarną, tj. odwołującą się do równych zasad rotacji dla wszystkich państw członkowskich.

Ostatecznie zgodzono się na zmniejszenie liczby komisarzy do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, niemniej na zasadzie wyjątku możliwe jest utrzymanie zasady „jedno państwo – jeden komisarz” na podstawie jedno-myślniej decyzji Rady Europejskiej (co Rada Europejska utrzymuje do dzisiaj). Istotne jest jednak to, że w przypadku podjęcia decyzji o zmniejszeniu liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich, wybór komisarzy spośród obywateli państw członkowskich ma przebiegać na podstawie „systemu bezwzględnie równej rotacji”, odzwierciedlającego „różnorodność demograficzną i geograficzną” państw członkowskich (ust. 5 art. 17 TUE).

Finalizacja planowanego rozszerzenia „Unia 30+” zapewne wymusi na Radzie Europejskiej zmniejszenie liczby komisarzy do dwóch trzecich liczby państw członkowskich, a być może nawet do większej redukcji, o ile doszłoby do rewizji traktatów. W takim przypadku państwa aspirujące do członkostwa powinny zwracać szczególną uwagę na zachowanie zasady rotacji egalitarnej. „Duże” państwa członkowskie odnoszą się bowiem niechętnie do tej zasady. Podejmowały próbę jej modyfikacji podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym: propozycje ustanowienia stałych komisarzy „dużych” państw członkowskich i rotujących pozostałych państw, względnie zróżnicowania statusu komisarzy: komisarze „starsi” (obywatele „dużych” państw) i komisarze „juniorzy”, podporządkowani tym pierwszym (obywatele państw mniejszych). Również ostatnio, w projektach dotyczących rewizji traktatów pojawiły się podobne propozycje¹¹.

Polska podczas obrad Konferencji Międzyrządowej 2000 oraz Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 skutecznie protestowała przeciwko tego rodzaju projektom, opowiadając się za zasadą rotacji egalitarnej (z pewnym wyjątkiem, o czym niżej). Również państwa obecnie aspirujące do członkostwa powinny obstawać przy tej zasadzie.

¹¹ Tak w projektach rezolucji Parlamentu Europejskiego, w ostatecznej wersji z 22 listopada 2023 r. nieuwzględnionych: (2022/2051(INL)). P9_TA (2023)0427, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html [dostęp: 18.12.2023]. Por. również w opublikowanych ekspertyzach: *Report addressed to the European Parliament and the Commission on policy recommendations and on Treaty changes and amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf> [dostęp: 18.12.2023]; *Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU*, https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf [dostęp: 12.12.2023]; K. Nicolaidis, N. von Ondarza, S. Russack, *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf> [dostęp: 18.12.2023].

Jest to tym bardziej istotne, że zwiększenie liczby państw członkowskich UE docelowo do 36 ponownie postawi do dyskusji formułę obsadzania również innych instytucji. Z pewnością będzie to dotyczyło Trybunału Obrachunkowego (obecnie w jego skład wchodzi po jednym obywatelu każdego państwa członkowskiego – art. 285 TFUE). Postulat zmniejszenia składu Trybunału Obrachunkowego jest więc racjonalny. Powrócić może również sprawa składu Trybunału Sprawiedliwości (obecnie jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego) i Sądu UE (co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego) (ust.2 art. 19 TUE), przy czym w Sądzie UE zasiada obecnie po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego.

Odrębną kwestią jest określenie liczby rzeczników generalnych w Trybunale Sprawiedliwości. Obecnie jest ich 11, a w ramach tej liczby „stałych” rzeczników mają „duże” państwa członkowskie, w tym Polska. Pozostałe miejsca podlegają rotacji między inne państwa członkowskie. Nie jest wykluczone, że w toku obecnej fali rozszerzenia pojawi się postulat wprowadzenia również w tym przypadku rotacji na zasadzie egalitarnej. Pokusa będzie tym większa, że zarówno liczba rzeczników generalnych, jak i formuła ich rotacji, ustalane są w decyzji Rady Europejskiej stanowiącej jednomyślnie (art. 252 TFUE). Byłby to w każdym razie „naturalny” postulat państw aspirujących do członkostwa. W toku „dużego” rozszerzenia o sprawie rzeczników „zapominano” („duże” państwa miały stałe miejsce, a pozostałe miejsca obsadzane były rotacyjnie; zważywszy, że wówczas było ośmiu rzeczników generalnych, pozostałe państwa mogły oczekiwać na należne im miejsce 20–30 lat; do tych państw dołączyła 12 objęta „dużym” rozszerzeniem). Dla Polski sytuacja zmieniła się w związku z negocjacjami nad Traktatem z Lizbony, podczas których uzgodniono, że otrzyma ona „stałe” miejsce wśród rzeczników generalnych. Nastąpiło to w 2011 r.

5. Reguła uprzywilejowania nowego państwa członkowskiego

Kwestia pewnego uprzywilejowania nowego państwa członkowskiego pojawiła się w kontekście dyskusji nad zmniejszeniem liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich podczas Konferencji Międzyrządowej 2000. Państwa aspirujące do członkostwa, w tym przede wszystkim Polska, obstawały przy utrzymaniu zasady: „jedno państwo – jeden komisarz”. Niemniej ze strony polskiej wykazywano zrozumienie dla zachowania efektywności decyzyjnej Komisji Europejskiej. Stąd, po dyskusjach, Polska poparła propozycje zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw człon-

kowskich pod warunkiem, że nowe państwo członkowskie będzie miało „swojego” komisarza w kadencji bezpośrednio po przystąpieniu¹².

Uzasadnienie takiego stanowiska było oczywiste: z jednej strony wskazywano na okoliczności polityczne – w pełnych napięć debatach przedakcesyjnych nie można było dopuścić do sytuacji, w której przeciwnicy przystąpienia do UE mogliby powołać okoliczność, że nowe państwo nie będzie miało „swojego” przedstawiciela w jednej z najważniejszych instytucji. Z drugiej strony, chodziło również o zapewnienie nowemu państwu członkowskiemu maksymalnego przepływu unijnego *know-how*. Propozycja taka została zaakceptowana. Nie miała ona praktycznego znaczenia ani w toku „dużego” rozszerzenia, ani przystąpienia Chorwacji, ponieważ – jak wspomniano – Rada Europejska trzyma się dotychczas zasady: „jedno państwo-jeden komisarz”.

Niemniej w toku planowanego rozszerzenia trzeba będzie zapewne odejść od tej zasady. Wówczas uruchomiony zostanie system rotacji na zasadzie rotacji egalitarnej, przewidziany w ust. 5 art. 17 TUE. W takim przypadku państwa przystępujące powinny mieć zagwarantowane prawo desygnowania „swojego” komisarza w okresie rotacji bezpośrednio po przystąpieniu. Choć oczywiście pewna proporcjonalność musiałaby zostać zachowana, gdyby przystępowała jednocześnie większa grupa państw. Komisarze nowych państw członkowskich powinni jakiś czas działać w kolegium Komisji zdominowanym przez doświadczonych komisarzy „starych” państw członkowskich.

6. Reguła elastyczności i zachowania równowagi między małymi, średnimi i dużymi państwami członkowskimi

Chodzi w tym przypadku głównie o testy podejmowania w Radzie decyzji większością kwalifikowaną. Od początku istnienia Wspólnot (a następnie Unii) sprawa ta wzbudzała kontrowersje i napięcia w toku przyjmowania nowych państw członkowskich, zwłaszcza jeśli akces miał charakter grupowy. Takie napięcia towarzyszyły również „dużemu” rozszerzeniu. Potęgowane one były tym, że w grę wchodziło nie tylko nowe „ważenie” głosów (wówczas podstawowe testy w procedurze większości kwalifikowanej koncentrowały się wokół „ważenia” głosów, tj. ich podziału między państwa członkowskie oraz ustalenia progów – liczby głosów niezbędnych do podjęcia decyzji i progu tzw. mniejszości blokującej), ale również chodziło o wynegocjowanie nowego me-

¹² Szerzej: J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (eds), *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland...*, s. 184 i n.

chanizmu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną – tzw. podwójną większością, tj. określoną siłą demograficzną państw opowiadających się za podjęciem danej decyzji oraz odpowiednią liczbą państw opowiadających się za podjęciem tej decyzji. W tle powyższych napięć od początku pozostawała kwestia znalezienia równowagi między państwami dużymi, średnimi i małymi.

Grupa państw aspirujących obecnie do członkostwa jest w o tyle komfortowej sytuacji, że dzięki wprowadzeniu na mocy Traktatu z Lizbony, tzw. podwójnej większości, może wejść w system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie niejako automatycznie, bez potrzeby przeprowadzenia trudnych negocjacji. Oba bowiem testy – demograficzny i liczby państw – nie wymagają co do zasady renegocjacji. Owa reguła elastyczności ułatwia więc planowany proces rozszerzenia.

Wyżej zostały już wskazane ewentualne problemy i postulaty, jakie mogą dotyczyć szczegółowych, acz ważnych kwestii, zwłaszcza progu liczby państw przy konstruowaniu tzw. mniejszości blokującej. Na kwestię tę państwa aspirujące do członkostwa, zwłaszcza państwa mniejsze, powinny zwracać szczególną uwagę. Natomiast zachować dużą wstrzeźliwość w przypadku prób podjęcia renegocjacji zasadniczych testów większości kwalifikowanej, tj. co najmniej 65% potencjału demograficznego państw członkowskich i co najmniej 55% liczby państw członkowskich UE, niezbędnych do podjęcia decyzji większością kwalifikowaną. Pokusa taka będzie zapewne występowała, zwłaszcza w kontekście potencjału demograficznego Ukrainy, która stanie się piątym co do liczby ludności państwem członkowskim Unii. Obecne duże państwa członkowskie, głównie Niemcy i Francja, tradycyjnie zgłaszają postulaty obniżenia powyższych progów. Powoływanym argumentem jest zbytne usztywnienie systemu podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, a tym samym utrudnienie w podejmowaniu decyzji w tym trybie. Finalizacji obecnej fali rozszerzenia, a tym samym zwiększeniu liczby państw członkowskich i zróżnicowaniu ich potencjału gospodarczego, i społecznego sprzyja postulat umocnienia elastyczności unijnego procesu decyzyjnego. Z drugiej jednak strony, obniżenie wymogów obu testów większości kwalifikowanej prowadzi do umocnienia pozycji dużych państw członkowskich w procesie decyzyjnym.

W każdym razie państwa obecnie aspirujące do członkostwa powinny unikać podjęcia dyskusji w tej sprawie w toku finalizacji procesu akcesyjnego, grozić to bowiem może poważnymi turbulencjami. Natomiast sprawę można będzie rozważyć w spokojniejszej atmosferze, po finalizacji rozszerzenia, jeśli zaistnieją warunki (państwa członkowskie wyrażą zainteresowanie) do wynegocjowania kolejnego traktatu rewizyjnego.

7. Reguła ścisłego spełnienia pierwszego kryterium kopenhaskiego

Kryteria kopenhaskie, sformułowane w 1993 r. w obliczu zapowiadanego „dużego” rozszerzenia, wysunęły wobec państw aspirujących do członkostwa oczekiwania spełnienia warunków państwa praworządnego jako zasadniczej (obok przygotowania ekonomicznego) przesłanki uzyskania członkostwa. Państwa członkowskie muszą być państwami demokratycznymi, przestrzegającymi zasady państwa prawnego.

W kolejnych latach wymóg ten został sprecyzowany: wprowadzony został do art. 49 TUE, który określa procedurę akcesu. Postanowienia tego artykułu stanowią jednoznacznie, że o członkostwo w UE może starać się państwo, które szanuje wartości określone w art. 2 TUE. Natomiast wśród tych wartości wymieniona jest również praworządność (zasada państwa prawnego). Zasada ta została sprecyzowana i umocniona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w obliczu autorytarnych zapędów na Węgrzech (rządy Orbana) i w Polsce (rządy Kaczyńskiego)¹³.

Państwa obecnej fali rozszerzenia, w tym Ukraina, powinny przywiązywać szczególną wagę do spełnienia wymogu praworządności¹⁴. Należy uwzględnić to, że nie najlepsze doświadczenia z Polską i Węgrami sprawią, że po stronie UE prowadzony będzie skrupulatny monitoring postępów w tej dziedzinie, a finalizacja traktatu akcesyjnego nastąpi dopiero, gdy uzyskana zostanie całkowita pewność co do trwałości praworządności w państwach kandydujących.

Ukraina i pozostałe państwa aspirujące do członkostwa w UE powinny również mieć na względzie reformy wprowadzane w Unii i być nakierowane na umocnienie mechanizmów stojących na straży praworządności. W miarę możliwości powinny włączać się w dyskusję nad tymi reformami oraz w nowe tego rodzaju mechanizmy.

¹³ Zob. szczegółowo cykl publikacji (cztery tomy): J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE* (2021). Księga 1., Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2022, <https://doi.org/10.2775/401187>. Ukazywały się one w latach 2021, 2022, 2024 i poprzedzone zostały tomem – *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017* (Warszawa 2020). Wszystkie tomy dostępne on-line w bibliotece UE.

¹⁴ J. Barcz, J. Pietras, J. Święcicki, J. Truszczyński, *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej...*, s. 56 i n.

8. Uwagi końcowe

Grupa państw obecnie aspirujących do członkostwa w Unii Europejskiej korzystać będzie z zasadniczego osiągnięcia, wypracowanego podczas „dużego” rozszerzenia – wprowadzonych na mocy Traktatu z Nicei i skonkretyzowanych w Traktacie z Lizbony klauzul elastyczności. Umożliwiają one bowiem finalizację procesu rozszerzenia bez konieczności przeprowadzenia bardzo trudnych negocjacji odnoszących się do ważnych spraw ustrojowych UE.

Zarazem agresja Rosji Putina na Ukrainę i wojna w Ukrainie uświadomiła społeczeństwom państw członkowskich Unii podstawową wartość procesu integracji europejskiej jako projektu politycznego, zasadzającego się na wspólnych wartościach łączących państwa demokratyczne i gwarantujących stabilność demokracji i bezpieczeństwo polityczne¹⁵.

Finalizacja planowanego obecnie rozszerzenia będzie ważnym dopełnieniem tego projektu politycznego, a włączenie zwłaszcza Ukrainy do Unii Europejskiej położy kres imperialnym zapędom Rosji. Okres negocjacji nad „dużym” rozszerzeniem pozostawił za sobą ważne doświadczenia również w tym ogólnoeuropejskim kontekście. W toku finalizacji tych negocjacji Jerzy Łukaszewski wskazywał w dramatycznym apelu, aby nie „zatracać się w targach o drobiazgi” i nie tracić z oczu zasadniczego celu strategicznego¹⁶. Jest to apel, który zachowuje aktualność również w odniesieniu do obecnej fali rozszerzenia, zwłaszcza w odniesieniu do celu, jakim jest włączenie do Unii Europejskiej Ukrainy.

Bibliografia

Publikacje

Barcz J., *Obecny stan debaty nad reformą ustroju Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024, nr 1, s. 4–16, <https://assets.contenthub.wolters-kluwer.com/api/public/content/J-Barcz-Obecny-stan-debaty-nad-reforma-ustroju-Unii-Europejskiej?v=b9f43512> [25.01.2024].

¹⁵ Zob. K. Skubiszewski, *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989-1993*, „Interpress”, Warszawa 1997. Zwłaszcza przemówienie wygłoszone w związku z uchwalaniem ustawy zezwalającej na ratyfikację Układu stowarzyszeniowego. Tamże, s. 225–226.

¹⁶ Zob. cykl esejów Jerzego Łukaszewskiego zawarty w książce – *O Polsce i Europie bez niedomówień*, Noir sur Blanc, Warszawa 2006, zwłaszcza artykuł – „Nie zmarnujmy szansy europejskiej” (opublikowany po raz pierwszy w 2001 r.), s. 138 i n.

- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Barcz J. (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
- Barcz J., Michoński A. (eds.), *Negotiations on Poland's Accession to the European Union. Selected Issues. Collection of materials from the conference organized by the Foreign Ministry's Department of the European Union and Accession Negotiations and the European Law Department of the Socio-Economic College at the Warsaw of Economics*, Warsaw, 8 November 2001, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2002.
- Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2016-2017*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2020.
- Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Księga 1.*, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2022, <https://doi.org/10.2775/401187>.
- Barcz J., Kuźniar R., Machińska H., Popowski M. (eds.), *The Treaty of Nice. Conclusions for Poland*, The Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2002.
- Barcz J., Pietras J., Święcicki M., Truszczyński J., *Ukraina jako państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne i prawne w świetle agresji Rosji*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2023, <https://www.kas.de/documents/279510/29201044/Ukraina+jako+pa%C5%84stwo+kandyduj%C4%85ceUE.pdf/c7a2b-4d1-3757-7359-c95b-a6e35a9142ff?version=1.0&t=1706014413545> [dostęp: 18.12.2023].
- Barcz J., Pietras J., Święcicki M., Truszczyński J., *Ukraine as a Candidate for the Accession to the European Union. Political and Legal Aspects in Light of Russia's Aggression*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa 2023, https://schuman.pl/wp-content/uploads/2023/12/Schuman_raport-UA-2023_ang.pdf [dostęp: 18.12.2023].
- Łukaszewski J., *O Polsce i Europie bez niedomówień*, Noir sur Blanc, Warszawa 2006.
- Michoński A. (ed.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Negocjacje akcesyjne – zestaw dokumentów. The Accession of Poland to the European Union. The Accession Negotiations. A Selection of Documents*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.

- Nicolaidis K., von Ondarza N., Russack S., *The Radicality of Sunlight. Five Pathways to a More Democratic Europe*, A report of the CEPS-SWP High-Level Group on Bolstering EU Democracy, October 2023, <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/10/xFWi9anL-HLG-report-The-radicality-of-sunlight.pdf> [dostęp: 18.12.2023].
- Pawlicka J., *Procedura kładki jako uproszczony tryb zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2017.
- Skubiszewski K., *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, „Interpress”, Warszawa 1997.
- The Treaty of Nice – The Polish Point of View*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw 2001.
- Wouters J., de Ridder M., Krotow N., Marx A., Raube K., *Report addressed to the European Parliament and the Commission on policy recommendations and on Treaty changes and amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf>.

Źródła internetowe

- Enlargement: Creating an Opportunity for a Stronger EU*, https://www.tspmi.vu.lt/wp-content/uploads/2023/08/LT-discussion-on-EU-enlargement-and-reform_0711.pdf [dostęp: 12.12.2023].
- Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*, 2022/2051(INL), [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?lang=en&reference=2022/2051\(INL\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/fiche-procedure.do?lang=en&reference=2022/2051(INL)) [dostęp: 12.12.2023].
- Projekty rezolucji Parlamentu Europejskiego*, (2022/2051(INL)), P9_TA (2023)0427, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html [dostęp: 18.12.2023].
- Report addressed to the European Parliament and the Commission on policy recommendations and on Treaty changes and amendments to the EU Charter of Fundamental Rights*, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2022/04/D15.2.pdf> [dostęp: 18.12.2023].