

# Przyszła reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w perspektywie nowej międzyrządowości

Piotr Tosiek, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [p.tosiek@uw.edu.pl](mailto:p.tosiek@uw.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-3585-0262>

## Streszczenie

Celem artykułu jest bazujące na nowej międzyrządowości jakościowe określenie prawdopodobieństwa wdrożenia czterech głównych propozycji reform systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej zawartych we wnioskach Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów przedstawionych w 2023 roku. Omówiono podstawowe kategorie nowej międzyrządowości oraz zaprezentowano oparte na nich dwie hipotezy będące wstępem do analizy prawdopodobieństwa wdrożenia konkretnych reform. Główną myślą jest stwierdzenie, według którego w perspektywie nowej międzyrządowości prawdopodobieństwo przeprowadzenia wszystkich ze wskazanych reform jest małe, a wycinkowe wprowadzenie niektórych z nich jest także mało prawdopodobne.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, instytucje UE, reforma UE, teoria integracji europejskiej, nowa międzyrządowość, teoria fuzji

## The future institutional reform of the European Union in the perspective of new intergovernmentalism

### Abstract

Based on the new intergovernmentalism, the article's aim is to qualitatively determine the probability of implementing the four main proposals for reforming the institutional system of the European Union contained in the European Parliament's proposals for amending the treaties presented in 2023. The main categories of the new intergovernmentalism are discussed in this study, and two hypotheses based on them are presented as an introduction to the analysis of the probability of implementing specific reforms. The main idea is that in the perspective of the new intergovern-

mentalism, the probability of implementing all of proposed reforms is small, and the probability of implementing some of them in fragments is also not high.

**Keywords:** European Union, EU institutions, EU reform, European integration theory, new intergovernmentalism, fusion theory

W kilku ostatnich latach w Unii Europejskiej (UE) prowadzona jest szeroko zakrojona debata na temat jej reform instytucjonalnych. Przybiera ona zasady nieformalne (*Sailing...* 2023; *Enlargement...* 2023; *A Better Europe...* 2024), sformalizowane (Konferencja w sprawie przyszłości Europy 2022), jak i czysto prawne bazujące na traktatach. Tym ostatnim są wnioski Parlamentu Europejskiego (PE) w sprawie zmiany traktatów (zob. Parlament Europejski 2023), które – choć pozostają wciąż bez dalszych konsekwencji proceduralnych – traktowane są jako zasadniczy punkt wyjścia do reformowania Unii.

**Celem niniejszego artykułu** jest jakościowa ocena prawdopodobieństwa wdrożenia najważniejszych reform instytucjonalnych zaprezentowanych w omawianych wnioskach, a perspektywą teoretyczną stanowiącą podstawę tej oceny jest nowa międzyrządowość będąca podejściem relatywnie nowym, choć zyskującym poparcie coraz większej grupy badaczy. Poza zakres artykułu wychodzi rozstrzygnięcie, czy jest to skonsolidowane podejście, czy też jeden z nietrwałych elementów debaty teoretycznej. Niemniej jednak warto ocenić zgodność proponowanych reform z tą wciąż rozwijającą się koncepcją.

W dalszej części na podstawie przeglądu literatury omówione zostaną założenia nowej międzyrządowości, podstawowa metodologia badania, w tym dwie hipotezy będące wstępem do analizy prawdopodobieństwa wdrożenia czterech głównych reform zaproponowanych we wnioskach PE. Główną myślą jest stwierdzenie, według którego w badanej tutaj perspektywie prawdopodobieństwo przeprowadzenia wszystkich reform proponowanych przez PE jest niewielkie, a wycinkowe wprowadzenie niektórych z nich jest także mało prawdopodobne.

## Teoria i metodologia

Twórcy koncepcji nowej międzyrządowości wyszli z empirycznego założenia, według którego „ramy konstytucyjne” UE pozostają niezmiennie od 1993 r., choć integracja uległa zdecydowanej intensyfikacji. Najważniejszym podmiotem decyzyjnym stała się Rada Europejska (RE), w której poprzez koordynację polityk państw członkowskich określone są kierunki reform. Reformy te nie polegają jednak na przenoszeniu kompetencji na rzecz tradycyjnych instytucji ponadnarodowych, czyli Komisji Europejskiej (KE) i PE, lecz do tzw. nowych ciał decyzyjnych, które są niezależne od cyklu politycznego. Są nimi np. agencje czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ). W konsekwencji dominujący charakter ma dziś decydowanie międzyrządowe, które opiera się na deliberacji i konsensusie. Te dwie normy behawioralne nie są już łączone z ponadnarodowością, która zresztą zaczyna być relatywnie marginalną cechą decydowania politycznego w Unii. Powoduje to, że państwa nadal są głównymi decydentami, ale nie są one tak asertywne, jak w tra-

dycyjnych ujęciach międzyrządowych. Europa jest w fazie nierównowagi (*disequilibrium*), a tworzenie polityki ma często charakter nieformalny (Bickerton, Hodson, Puetter 2015: s. 705–717). Wydaje się zatem, że w powyższych kontekstach należy traktować UE przede wszystkim jako organizację międzynarodową, a nie system polityczny.

Jak stwierdzili Hodson i Puetter (2019: s. 1157–1158), nierównowaga stanowi tendencję UE do tworzenia wyników, które polaryzują politykę w sposób podważający przyszłość Unii. Tendencja ta ewoluuje w ryzyko systemowe, w tym erozję normatywnego porządku politycznego i prawnego UE, stanowiąc zagrożenie dla integralności terytorialnej Unii i jej głównych obszarów polityki. Zakłada się, że ta nierównowaga wynika z dysfunkcyjności elit integracjonistycznych, a także braku zaufania opinii publicznej do UE i krajowych systemów politycznych. Fabbrini i Puetter (2016: s. 493) twierdzą, że po Maastricht, a przede wszystkim po Lizbonie, dynamika instytucjonalna UE rozwinęła się równoległe z wcześniej istniejącą architekturą instytucjonalną. Prowokuje to pytania o to, jak rozumieć odpowiednie role starych i nowych podmiotów instytucjonalnych. Co więcej, nastroje antydemokratyczne i nacjonalistyczne powodują przejście od tzw. ograniczającej niezgody do niezgody destruktywnej, zaś uwzględnianie przez partie głównego nurtu niektórych postulatów ważnych dla ugrupowań skrajnych zaczyna jeszcze bardziej pogłębiać tendencje eurosceptyczne (Hodson, Puetter 2019: s. 1166–1167). Ambiwalentne może tu być niktę zainteresowanie mediów sprawami europejskimi (Stasiak-Jazukiewicz, Jas-Koziarkiewicz, Mieńkowska-Norkienė 2020: s. 128–130) oraz słabość ogólnoeuropejskich instytucji pośredniczących (Nicolaidis 2003). Szczególnym wyzwaniem pozostaje także ewentualne przyszłe rozszerzenie UE, co wymaga opowiedzenia się po stronie transakcyjnej lub transformacyjnej logiki rozszerzenia (Zheltovsy 2023: s. 37–38).

Podejmowanie decyzji w UE posiada zatem istotne wady. Istotnym zjawiskiem jest bowiem pojawienie się wewnątrz niektórych państw członkowskich tendencji autokratycznych, na co obecny system instytucjonalny UE odpowiada w sposób nieefektywny. O ile PE (w przypadku Węgier) czy KE (w przypadku Polski) zadziały dość sprawnie, o tyle na poziomie państw członkowskich, czyli RE i Rady Unii Europejskiej (RUE) pojawiła się tendencja do łagodnego załatwiania tych spraw w formie niekończącego się dialogu (Pech, Scheppele 2017). Niektóre badania empiryczne wskazują ponadto na kierowanie się przez instytucje międzyrządowe logiką czystego pragmatyzmu, co negatywnie wpływa na przestrzeganie wartości UE, a nawet przyczynia się do „zarażenia” pragmatyzmem instytucji ponadnarodowych, w tym przede wszystkim KE (Gürkan, Coman 2021: s. 293).

Niejasne wyzwania instytucjonalne wiążą się także z brexitem. Według Finck (2017: s. 3) najważniejszym z nich jest paradoksalna zmiana układu równowagi w RE oraz RUE. Relatywne wzmocnienie Niemiec połączone jest z osłabieniem państw północnych preferujących – podobnie, jak Niemcy – rozwiązania wolnorynkowe. Jednocześnie państwa południowe, które z zasady opowiadają się za bardziej protekcjonistyczną polityką gospodarczą, mogą stworzyć mniejszość blokującą. Inną konsekwencją jest wzmocnienie sił lewicowych w Parlamencie Europejskim będące skutkiem usunięcia w większości konserwatywnych postów brytyjskich.

Myślenie w kategoriach nowej międzyrządowości poddawane jest także krytyce. Do głównych adwersarzy jej twórców należy Schimmelfennig (2015: s. 723–727), który konstruuje ich w trzech aspektach. Po pierwsze, twierdzi on, że podkreślane przez nich międzyrządowe cechy UE po traktacie z Maastricht wcale nie mają charakteru międzyrządowego. Proponowana przez autorów koncepcja „większej integracji bez większej ponadnarodowości” bazuje bowiem na błędnym uznaniu deliberacji i konsensusu za cechy decydowania międzyrządowego, podczas gdy są to ponadnarodowe elementy systemu decyzyjnego. Wiele cech ponadnarodowych posiadają także nowe ciała decyzyjne. Po drugie, uważa on, że okres po 1993 r. nie posiada istotnych cech odróżniających go od wcześniejszych etapów integracji. Także bowiem poprzednio cechą Wspólnot Europejskich było dążenie do znalezienia równowagi między ponadnarodowością i międzyrządowością, a stosowanie niedocenianych przez autorów twardych technik negocjacyjnych występowało zarówno wcześniej, jak i obecnie. Po trzecie, podkreśla on także, że koncepcja nowej międzyrządowości nie spełnia wymogów teorii naukowej. Skupia się ona bowiem na tylko tych politykach Unii, które są wyjątkowo ważne dla interesów państwa, a ponadto nie zawiera rozwiniętych naukowo falsyfikowalnych hipotez. Inna autorka (Ullrichova 2025) na podstawie badań empirycznych krytykuje nową międzyrządowość także za kontrfaktyczne pomijanie rzeczywistej roli instytucji ponadnarodowych, a kolejni badacze (Smeets, Beach 2020: s.1151-1153) uważają, że RE działa w sposób coraz mniej międzyrządowy, ponieważ szefowie państw lub rządów ograniczają włączanie członków swoich gabinetów do procesu decyzyjnego, odciążając ich od trudnych politycznie decyzji (por. Smeets, Zaun 2021: s. 868). Zdarzają się również przypadki całkowitego wyłączenia rządów narodowych i podejmowania decyzji w RE lub RUE na podstawie ekspertyz pojedynczych ministrów (Csehi, Puetter 2021: s. 480). Bywa też tak, że nowe ciała decyzyjne wykazują tendencję do autonomizacji i działania *quasi*-ponadnarodowego (Morillas 2020: s. 241).

Ogólną cechą podejść międzyrządowych jest założenie, że „coraz więcej krytycznych decyzji wydaje się być podejmowanych wyłącznie w wyniku konsultacji międzyrządowych, przynajmniej w kwestiach najważniejszych, podczas gdy Parlament narzeka na powrót do wyłącznie doradczej roli, a Komisja ogranicza się do swojej odpowiedzialności wykonawczej” (Mitsos 2020: s. 138). Należy jednak zauważyć, że to nie wcześniejsze ujęcia, ale właśnie nowa międzyrządowość, która zresztą nie zawsze traktowana jest jako teoria, ale raczej „agenda badawcza” (Hodson 2019: s. 24), wprowadza trzy niedoceniane przedtem kategorie analityczne. Są nimi: (a) międzyrządowy proces decyzyjny oparty na aktywności RE; (b) nowe ciała decyzyjne; (c) nierównowaga systemu decyzyjnego (przy czym system decyzyjny utożsamiać należy z dynamicznie rozumianym systemem instytucjonalnym).

Uznając każdą reformę traktatową za zaburzenie równowagi, a zatem pomijając ten wątek, zaprezentować można **dwie hipotezy** odnoszące się do propozycji zawartych we wnioskach PE. W pierwszej z nich (H1) zmienną niezależną jest wzmocnienie pozycji państw członkowskich w systemie decyzyjnym UE. Można zatem założyć, że jeśli dana reforma prowadzi do wzmocnienia roli RE, to zostanie ona przyjęta. W drugiej hipotezie (H2) zmienną niezależną jest zgodność konkretnej reformy z ogólnym kierunkiem pole-

gającym na tworzeniu nowych ciał decyzyjnych. Tu należy zatem założyć, że jeśli dana reforma zakłada tworzenie takich podmiotów, to zostanie ona zaakceptowana.

W warstwie *stricte* metodologicznej należy zastosować systemowy wariant analizy decyzyjnej (Pietraś 1998: s. 18–77) polegający na uwzględnieniu pięciu pojęć: sytuacji decyzyjnej, ośrodka decyzyjnego, procesu decyzyjnego, decyzji oraz jej wdrożenia. Sytuacją decyzyjną jest aktualny stan systemu decyzyjnego UE kontekstualizowany poglądami na temat jego reformy. Ośrodkami decyzyjnymi są instytucje UE, przy czym poniżej analizowane są jedynie cztery z nich (PE, RE, RUE i KE), a główną rolę przypisuje się szefom państw lub rządów jako organom władzy publicznej. Proces decyzyjny odzwierciedla rzeczywiste role poszczególnych ośrodków decyzyjnych. Badaną decyzją jest tu wprowadzenie reformy instytucjonalnej w ramach nowego traktatu, a jej wdrożenie – jako zdarzenie dalece przyszłe i niepewne – pozostaje poza zakresem analizy.

## Ocena propozycji reform systemu instytucjonalnego UE

Pierwszą zasadniczą propozycją zawartą we wnioskach PE jest „dokładniejsze odzwierciedlenie systemu dwuizbowego dzięki wzmocnieniu pozycji PE” (Parlament Europejski 2023). Parlament domaga się zatem przede wszystkim: (a) zwiększenia liczby obszarów, w których decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną i w drodze zwykłej procedury ustawodawczej; (b) przyznania mu prawa inicjatywy ustawodawczej; (c) odwrócenia ról RUE i Parlamentu w zakresie mianowania i zatwierdzania przewodniczącego KE; (d) umożliwienia przewodniczącemu KE wyboru jej członków na podstawie preferencji politycznych; (e) zmiany nazwy KE na Europejski Organ Wykonawczy (EOW).

Drugą reformą jest połączenie stanowiska przewodniczącego KE oraz przewodniczącego RE poprzez powołanie organu zwanego przewodniczącym Unii Europejskiej. Byłby on wskazywany RE przez PE w celu zatwierdzenia przez tę pierwszą większością kwalifikowaną. Jeżeli zaś wyznaczony kandydat nie uzyskałby większości, PE wyzna- czyłby kandydata, a RE zatwierdzałaby go zwykłą większością. Stanowi to odwrócenie aktualnych ról obu instytucji, oznaczając także wzmocnienie Parlamentu poprzez istotne osłabienie roli szefów państw lub rządów.

Trzecią reformą jest wprowadzenie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) domyślnej zasady podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. Polityka ta byłaby określana i realizowana przez RE i RUE stanowiące po uzyskaniu zgody PE, który obecnie jest w zasadzie całkowicie wyłączone z procesów decyzyjnych w tym obszarze. Co więcej, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, w tym zamówienia na uzbrojenie i jego rozwój, miałaby być finansowana przez Unię ze specjalnego budżetu, w odniesieniu do którego PE byłby współprawodawcą i nad którym sprawowałby kontrolę. Także decyzje o rozpoczęciu misji byłyby przyjmowane przez RUE stanowiącą większością kwalifikowaną, a PE współdecydowałby w tych sprawach.

Czwarta reforma miałaby polegać na niewielkim wzmocnieniu roli parlamentów narodowych, które otrzymałby nieprzystługujące im aktualnie prawo do zażądania przez każdy parlament narodowy lub każdą izbę parlamentu narodowego od PE lub KE przed-

łożenia wszelkich odpowiednich wniosków w sprawach, co do których dany parlament lub dana izba uważa, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów. Ostateczna decyzja należałaby jednak do odnośnej instytucji UE, która mogłaby poinformować parlament narodowy o powodach, dla których tego nie uczyniła. Postulat ten zgodny jest z niechętnie wypróbowywanym w aktualnej praktyce nieformalnym instrumentem tzw. zielonej kartki.

Uproszczone dane odnoszące się do każdej hipotezy i każdej reformy zaprezentowane są w Tabeli 1. Reforma pierwsza (wzmocnienie roli PE) polegałaby przede wszystkim na jego relatywnym wzmocnieniu wobec RUE i uzyskaniu przez niego pozycji uprzywilejowanej w tradycyjnym trójkącie decyzyjnym (włączającym KE). Należy zakładać, że osłabieniu uległaby dotychczasowa praktyka łatwego przekształcania decyzji politycznych RE w decyzje prawne, co oczywiście w sposób jednoznaczny osłabiłoby rolę szefów państw i rządów. Trudno spodziewać się tu też jakiegokolwiek delegacji do nowych ciał decyzyjnych wyłączonych z cyklu politycznego lub utworzenia nowych takich podmiotów. Reforma ta jest zatem niezgodna z obydwojma podstawowymi założeniami nowej międzyrządowości, co nakazuje negatywnie zweryfikować obydwie wskazane wyżej hipotezy.

Wprowadzenie w życie drugiej reformy (połączenie stanowisk przewodniczącego RE i KE) oznaczałoby przekazanie kluczowych uprawnień pojedynczej osobie, która musiałby funkcjonować według dwóch typów logiki: ponadnarodowej (w EOW) i międzyrządowej (w RE). Wiele zależałoby od indywidualnych cech konkretnej osoby, ale należy przypuszczać, że dominowałaby tu logika ponadnarodowa wynikająca z dużej częstotliwości interakcji z niezależnymi od państw członkami EOW. Ponadto pojawiłoby się tu istotna lojalność szefa RE w stosunku do PE mającego zasadniczy wpływ na nominację konkretnej osoby. Nie powstałoby tu także – lub nie zostało wzmocnione już istniejące – nowe ciało decyzyjne. W tej sytuacji trudno odnaleźć tu jakiegokolwiek pozytywne związki z nową międzyrządowością, co nakazuje negatywnie zweryfikować obydwie hipotezy.

Reforma trzecia (wprowadzenie ogólnej zasady większości kwalifikowanej w obszarze WPZiB) nie poddaje się za to jednoznacznej ocenie. Wydaje się bowiem, że samo odejście od jednomyślności nie zmieniłoby zakresu składników struktury decyzyjnej, lecz jedynie wprowadziłoby nowe elementy proceduralne. Zmianą jakościową byłoby jednak włączenie PE do procesu podejmowania decyzji. Należy zatem stwierdzić, że osłabiłoby to rolę RE, co oznacza brak zgodności z wynikającym z pierwszej kategorii założeniem nowej międzyrządowości, a tym samym brak prawdopodobieństwa wprowadzenia tej reformy. Ostrożnie należałoby tu zakładać pewne wzmocnienie nowych ciał decyzyjnych (w tym przypadku ESDZ), co z kolei pozytywnie koreluje z założeniem bazującym na drugiej kategorii nowej międzyrządowości. Hipoteza pierwsza nie została tu zatem uprawdopodobniona, ale hipoteza druga wydaje się być wzmocniona.

Reforma czwarta (wzmocnienie roli parlamentów narodowych) może skutkować osłabieniem efektywności procesu decyzyjnego, będąc jednocześnie rozwiązaniem fundamentalnym, które pozornie tylko dałoby parlamentom nierzeczywiste poczucie sprawczo-

ści, a niektórym obywatelom – emocję związaną z większą identyfikacją z Unią. Z jednej strony można też zakładać, że parlamenty narodowe mogłyby wzmacniać rządy poprzez poparcie ich działań na poziomie UE, a z drugiej – dodatkowo kontrolować te rządy i/lub inicjować ich aktywność w obszarach zainteresowań parlamentów. Wpływ tych ostatnich wynikałby bowiem z odmiennych praktyk funkcjonujących w poszczególnych państwach (Czachór 2023; Borońska-Hryniewiecka, Sacriste 2025). Trudno zatem o jednoznaczną korelację z pierwszym założeniem nowej międzyrządowości. Bez wątplenia jednak nie powstałoby żadne nowe ciało decyzyjne (ani nie zostało wzmocnione już istniejące). O ile zatem hipoteza pierwsza nie może być tu oceniona jednoznacznie, o tyle hipoteza druga ulega zanegowaniu.

**Tabela 1. Zgodność reform wnioskowanych przez Parlament Europejski z założeniami nowej międzyrządowości.**

Reforma	H1: wzmocnienie roli szefów państw i rządów	H2: wzmocnienie roli nowych ciał decyzyjnych
Wzmocnienie roli PE	-	-
Połączenie stanowisk przewodniczącego RE i KE	-	-
Wprowadzenie zasady większości kwalifikowanej w ramach WPZiB	-	+
Wzmocnienie roli parlamentów narodowych	?	-

Legenda: (+) – zgodność; (-) – niezgodność; (?) – niejasność.

Źródło: opracowanie własne.

Można zatem z ostrożnością wnioskować, że największe szanse na wdrożenie mają te reformy, które uzyskały najwyższy poziom zgodności z obydwojma zmiennymi niezależnymi. Nietrudno zauważyć, że w perspektywie nowej międzyrządowości reformą z pojedynczą korelacją jest wprowadzenie ogólnej zasady większości kwalifikowanej w obszarze WPZiB, a drugą (z jedną niejasną korelacją) jest wzmocnienie roli parlamentów narodowych. Pozostałe dwie reformy (wzmocnienie roli PE oraz połączenie stanowisk przewodniczącego RE i przewodniczącego KE) cechują się dwiema korelacjami negatywnymi. Należy zatem podkreślić, że przyjęcie założeń nowej międzyrządowości nie pozwala na stwierdzenie, że reformy instytucjonalne proponowane przez PE mogą być wdrożone w całości, a mało prawdopodobne jest wdrożenie którejkolwiek z nich.

Sceptycyzm wobec proponowanych reform jest zresztą nieodłącznym składnikiem szeroko rozumianego nurtu międzyrządowego. Po pierwsze, istnieje w nim głęboko zakorzenione pojęcie tzw. europejskiego układu konstytucyjnego określanego jako stabilny punkt końcowy integracji europejskiej w średnim horyzoncie czasowym. Układ

ten jest wynikiem konkretnych i świadomych celów politycznych państw członkowskich (Moravcsik 2008). Po drugie, wzmocnienie współpracy wojskowej wewnątrz UE mogłoby być szkodliwe dla państw członkowskich, ponieważ właśnie w tym obszarze relacja między państwem a Unią jest grą o sumie zerowej (Hoffmann 1982: s. 37). Po trzecie, praktyka decyzyjna wynikająca z kryzysów UE wskazuje, że wyjątkowe wyzwania wymagają wyjątkowych polityk, które czasami nie mogą być bezpośrednio zakorzenione w prawie UE (Auer 2022: s. 179–180).

Co więcej, stanowisko zbliżone do nowej międzyrządowości dostrzec można także w poglądach bazujących na tzw. teorii fuzji. W jednej z prac opartych na tym podejściu (Wessels, Wolters 2017) analizie poddane zostały dwa teoretyczne scenariusze przyszłości Unii. Pierwszym z nich jest „uelastycznienie w ramach konstrukcji” polegające na pogłębieniu wzmocnionej współpracy niektórych państw i otwarciu tego procesu dla państw spoza UE, a drugim – „uelastycznienie w ramach dekonstrukcji” przejawiające się wyłączeniem niektórych państw ze współpracy w ramach niektórych dziedzin i przeniesieniem kompetencji z powrotem na poziom państwa. W innej pracy (Gerards, Wessels 2019) zaproponowano trzy warianty reformy obecnych traktatowych zasad wzmocnionej współpracy. Pierwsza z nich polegać miałyby na wyłączeniu możliwości stosowania rozwiązań pozatraktatowych, druga – na wprowadzeniu jednolitych zasad inicjacji wzmocnionej współpracy we wszystkich dziedzinach, a trzecia – na włączeniu PE do podejmowania decyzji o wzmocnionej współpracy. W kolejnej pozycji (Schäfer-Nerlich, Wessels 2019) omówione zostały scenariusze rozwoju Unii podzielone na rozwiązania integracyjne i dezintegracyjne. Wśród tych pierwszych rozważa się zarówno pogłębienie współpracy wszystkich państw członkowskich, jak i perspektywę zróżnicowania integracji. Ciekawsze wydają się jednak trzy scenariusze dezintegracji Unii. Pierwszym z nich jest „rozpad” polegający na osłabianiu kompetencji UE i występowaniu z niej kolejnych państw (czynnikiem przyspieszającym mogłyby tu być wcześniejsze zbyt szybkie rozszerzenia), drugim – wprowadzenie w życie klasycznej koncepcji „Europa *à la carte*”, a trzecim – powstanie dyrektoriatu kilku największych państw nieuwzględniających interesów innych państw. Nietrudno dostrzec, że we wszystkich wskazanych pracach rozważa się raczej odwrócenie procesów integracyjnych przybierające formę wzmocnionej współpracy lub nawet dezintegracji, a nigdzie nie jest brany pod uwagę scenariusz federalizacji, do której wydaje się dążyć PE w swoich wnioskach.

Należy zatem zauważyć, że cztery główne propozycje reform zawarte w tych wnioskach mają małe szanse na realizację nie tylko z punktu widzenia nowej międzyrządowości, ale także z uwagi na brak uwzględnienia przez ich autorów aktualnej sytuacji decyzyjnej polegającej na niechęci istotnych państw członkowskich do przeprowadzenia jakiegokolwiek reformy traktatowej. Nie jest zatem przypadkiem, że RUE oraz RE nie podjęły żadnych realnych działań na rzecz nie tylko urzeczywistnienia, ale jakiegokolwiek poważnej dyskusji na temat postulatów PE. Równie nieskuteczne kroki podjęła KE (zob. Komisja Europejska 2024). Wydaje się, że międzyrządowi decydenci europejscy uznają, że ważniejsze od reformy traktatowej są dwa wyzwania mające dla Unii charakter egzystencjalny: pierwszym z nich jest samo przetrwanie UE, a drugim – sposób wewnętrzne-

go zróżnicowania integracji, które staje się koniecznością. W takim ujęciu propozycje PE – choć częściowo odnoszą się do tego drugiego wyzwania – nie odpowiadają na bieżące zapotrzebowania. Nie bez znaczenia jest oparcie się przez Parlament na sprawozdaniu z wyników *Konferencji w sprawie przyszłości Europy* (2022), której przebieg i postulaty postrzegane są przez niektórych ekspertów jako porażka debaty o reformach instytucjonalnych (Markowicz, Tosiek 2023; Bącal 2024).

## Podsumowanie

Nowa międzyrządowość stanowi – mimo krótkiej historii – jedno z ważniejszych podejść w badaniach integracji europejskiej. Jej ramy analityczne obejmują przede wszystkim kontekst roli przywódców państw oraz kontekst nowych ciał decyzyjnych. Na tej podstawie, przy uwzględnieniu uwarunkowań reform instytucjonalnych zaproponowanych w 2023 r. przez PE, zaprezentować można dwie hipotezy uwzględniające – jako zmienne niezależne – podstawowe założenia nowej międzyrządowości. Ich wstępna weryfikacja pozwala wnioskować, że w ujęciu tym najbardziej prawdopodobnym rozwiązaniem jest wprowadzenie zasady większości kwalifikowanej w obszarze WPZiB, a mniej prawdopodobnym – wzmocnienie roli parlamentów narodowych. Za niemożliwe do wprowadzenia uznać należy zaś wzmocnienie roli PE oraz połączenie stanowisk przewodniczącego RE i przewodniczącego KE. Jeszcze bardziej prawdopodobnym scenariuszem jest – z uwagi na niskie korelacje – brak możliwości wprowadzenia jakiegokolwiek z czterech głównych reform zaproponowanych przez Parlament.

Nie można jednak zapominać o zasadniczym ograniczeniu dotyczącym tych wniosków: badanie oparte na pojedynczym ujęciu teoretycznym odnosi się bowiem nie do ogólnego prawdopodobieństwa zaistnienia w rzeczywistości konkretnych zjawisk, ale do prawdopodobieństwa ich zaistnienia w perspektywie danego ujęcia. Reprezentanci innych sposobów myślenia zapewne mogą dojść do innych wniosków. Istotnym jednak wzmocnieniem zasadności założeń nowej międzyrządowości jest ich relatywnie duże i niejako *in spe* poparcie przez innych badaczy reprezentujących nurt międzyrządowy. Ocena ta jest – jak się wydaje – podzielana także przez zwolenników teorii fuzji, co skłaniałoby do podjęcia dalszych badań nad związkami między tymi dwoma podejściami.

**Piotr Tosiek** – doktor habilitowany nauk społecznych, politolog i prawnik, adiunkt w Katedrze Prawa i Instytucji Unii Europejskiej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Jego działalność badawcza koncentruje się na trzech głównych obszarach: (a) funkcjonowanie systemu politycznego UE; (b) pozycja państwa członkowskiego w systemie decyzyjnym UE; (c) rola administracji publicznej w systemie decyzyjnym UE. Jest autorem monografii dotyczących procesów decyzyjnych w Radzie Unii Europejskiej, komitologii, funkcjonowania Parlamentu Europejskiego oraz pozycji Niemiec w UE.

**Piotr Tosiek** – Ph.D., D.Sc. in social sciences, political scientist and lawyer, assistant professor at the Department of Law and Institutions of the European Union, Faculty of Political Science and

International Studies, University of Warsaw. His research activity is focused on three main areas: (a) the functioning of the political system of the EU; (b) the position of a member state in the decision-making system of the EU; (c) the role of public administration in the decision-making system of the EU. He is the author of monographs on decision-making processes in the Council of the European Union, comitology, the functioning of the European Parliament, and the position of Germany in the EU.

### ➔ Bibliografia:

- „A BETTER EUROPE” – *Reforming the European Union: How to Revitalize the European Project?* (2024). A Report by Independent Polish Experts, Centre for International Relations, Report 12/2024.
- AUER Stefan (2022), *European Disunion. Democracy, Sovereignty and the Politics of Emergency*, London.
- BĄCAL Paweł (2024), *Did the Conference on the Future of Europe Go Local? Evidence from Poland*, „Online Journal Modelling the New Europe”, no. 44. DOI: 10.24193/OJMNE.2024.44.04
- BICKERTON Christopher, HODSON Dermot, PUETTER Uwe (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 4. DOI: 10.1111/jcms.12212
- BOROŃSKA-HRYNIEWIECKA Karolina, SACRISTE Guillaume (2025), *The Domain of the Right? Explaining National Parliamentary Preferences on EU-Related Self-Empowerment*, „Parliamentary Affairs”, vol. 78, no. 1. DOI: 10.1093/pa/gsae006
- CSEHI Robert, PUETTER Uwe (2021), *Who Determined What Governments Really Wanted? Preference Formation and the Euro Crisis*, „West European Politics”, vol. 44, no. 3. DOI: 10.1080/01402382.2020.1731666
- CZACHÓR Zbigniew (2023), *Partycypacja parlamentów narodowych w systemie sprawowania władzy (w) Unii Europejskiej*, Poznań.
- ENLARGEMENT: *Creating An Opportunity For A Stronger EU* (2023), Discussion Report, July 2023, Vilnius University, Institute of International Relations and Political Science.
- FABBRINI Sergio, PUETTER Uwe (2016), *Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics*, „Journal of European Integration”, vol. 38, no. 5. DOI: 10.1080/07036337.2016.1178254
- FINCK Michèle (2017), *LSE Law Brexit Special #3: Brexit and the European Institutions*, „LSE Law - Policy Briefing Paper”, no. 22-2017. DOI: 10.2139/ssrn.2941370.
- GERARDS Carsten, WESSELS Wolfgang (2019), *Enhancing 'Enhanced Cooperation': Constraints and Opportunities of an Inflexible Flexibility Clause*, College of Europe Policy Brief, March 2019.
- GÜRKAN Seda, COMAN Ramona (2021), *The EU-Turkey deal in the 2015 'refugee crisis': when intergovernmentalism cast a shadow on the EU's normative power*, „Acta Politica”, vol. 56. DOI: 10.1057/s41269-020-00184-2
- HODSON Dermot (2019), *The New Intergovernmentalism and the Euro Crisis: A Painful Case?*, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, no. 145/2019.
- HODSON Dermot, PUETTER Uwe (2019), *The European Union in Disequilibrium: New Intergovernmentalism, Postfunctionalism and Integration Theory in the Post-Maastricht Period*, „Journal of European Public Policy”, vol. 26, no. 8. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569712

- HOFFMANN Stanley (1982), *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 21, no. 1. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1982.tb00637.x
- KOMISJA EUROPEJSKA (2024), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady w sprawie reform poprzedzających rozszerzenie oraz przeglądów polityki*, COM (2024) 146 final, Bruksela, 20.03.2024.
- KONFERENCJA W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY (2022), *Sprawozdanie z wyników Konferencji w sprawie przyszłości Europy „Przyszłość jest w Twoich rękach”*, 9 maja 2022 r.
- MARKOWICZ Piotr, TOSIEK Piotr (2023), *Deliberative Democracy or Deliberative Supranationalism? Preliminary Insights from the Conference on the Future of Europe*, „Online Journal Modelling the New Europe”, vol. 42. DOI: 10.24193/OJMNE.2023.42.08
- MITOS Achilleas (2020), *Towards a Re-allocation of Responsibilities and a New Division of Power in the EU*, „Region & Periphery”, vol. 9. DOI: 10.12681/rp.23787
- MORAVCSIK Andrew (2008), *The European Constitutional Settlement*, „The World Economy”, vol. 31, no. 1. DOI: 10.1111/j.1467-9701.2007.01086.x
- MORILLAS Pol (2020), *Autonomy in Intergovernmentalism: the Role of de novo Bodies in External Action during the Making of the EU Global Strategy*, „Journal of European Integration”, vol. 42, no. 2.
- NICOLAÏDIS Kalypso (2003), *The New Constitution as European Democracy?*, The Federal Trust for Education and Research, Paper no. 38/03. DOI: 10.2139/ssrn.517423
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2023), *Wnioski Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany Traktatów – Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL))*, P9\_TA(2023)0427, Dz.U. C, C/2024/4216, 24.07.2024.
- PECH Laurent, SCHELPELE Kim Lane (2017), *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, vol. 19. DOI: 10.1017/cel.2017.9
- PIETRAS Ziemowit Jacek (1998), *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków.
- SAILING in High Seas: Reforming and Enlarging the EU for The 21<sup>st</sup> Century* (2023), Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, 18 September 2023, Paris–Berlin.
- SCHÄFER-NERLICH Verena, WESSELS Wolfgang (2019), *Strategien und Szenarien zur Fortentwicklung der EU. Vielfalt und Komplexität*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft”, vol. 29.
- SCHIMMELFENNIG Frank (2015), *What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, no. 4. DOI: 10.1111/jcms.12234
- SMEETS Sandrino, BEACH Derek (2020), *Intergovernmentalism and Its Implications – New Institutional Leadership in Major EU Reforms*, „Journal of European Public Policy”, vol. 27, no. 8. DOI: 10.1080/13501763.2019.1699940
- SMEETS Sandrino, ZAUN Natascha (2021), *What is Intergovernmental about the EU's '(New) Intergovernmentalist' Turn? Evidence from the Eurozone and Asylum Crises*, „West European Politics”, vol. 44, no. 4. DOI: 10.1080/01402382.2020.1792203
- STASIAK-JAZUKIEWICZ Ewa, JAS-KOZIARKIEWICZ Marta, MIEŃKOWSKA-NORKIENÉ Renata (2020), *A Vision of the European Union: A Study of Media Coverage of Polish Election Campaigns for the 2019 European Parliament Elections*, „Politologija”, vol. 98, no. 2. DOI: 10.15388/Polit.2020.98.4

- ULLRICHOVA Eliska (2025), *New Intergovernmentalism: European Council and Environmental Policy*, „Journal of European Integration”, vol. 47, no. 5. DOI: 10.1080/07036337.2024.2411238
- WESSELS Wolfgang, WOLTERS Johannes (2017), *Chancen und Risiken von Aufbau- und Abbauflexibilisierung: der Europäische Rat vor einem Trilemma*, „Integration”, vol. 40, no. 2.
- ZHELTOVSKYY Vadym (2023), *From Transaction to Transformation: Explaining the Leadership Shift on EU Sanctions Policy Against Russia*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs”, no. 4. DOI: 10.33067/SE.4.2023.2

---

Received: 30.01.2025. Accepted: 30.09.2025.