

## dr Alicja Sikora

Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Europejskiego, UCLouvain, Université Saint Louis, CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement); Rada Unii Europejskiej, Służba Prawna (ORCID: 0000-0002-6655-1679).

# Kto się boi zmian traktatów? Państwa członkowskie a wizja przyszłości Unii Europejskiej

**Słowa kluczowe:** Konferencja w sprawie przyszłości Europy, e-demokracja, państwa członkowskie, rewizja traktatowa

Konferencja w sprawie przyszłości Europy<sup>1</sup> jest ważnym punktem zwrotnym w procesie ewolucji Unii, pomyślanym jako forma zaangażowania obywateli Unii w dyskusję o zarysie ich wspólnej przyszłości. Założeniem Konferencji w sprawie przyszłości Europy jest zatem szeroko zarysowana debata demokratyczna na temat zarówno najbardziej aktualnych kwestii, którym Unia musi stawić czoło w najbliższym czasie, jak i z perspektywy wyzwań długoterminowych. Istotnym elementem tej debaty jest refleksja nad reformą ustrojową. Jednak, aby treść postulatów sformułowanych w ramach debat konferencyjnych nie pozostała kwestią czysto teoretyczną, niezbędne jest zrozumienie i zaangażowanie państw członkowskich Unii, które współtworzą wspólnotę konstytucyjną opartą na traktatach międzynarodowych zawartych pomiędzy państwami. Wkład państw członkowskich, zarówno indywidualny, jak i zbiorowy, jest niezbędnym komponentem ewolucji unijnego porządku prawnego, w tym z perspektywy kształtu i ekspansji kompetencji Unii<sup>2</sup>. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej to właśnie charakterystyczne cechy prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą.

### I. Uwagi wprowadzające

Rozważania wokół Konferencji w sprawie przyszłości Europy zainaugurowanej 9.05.2021 r. pod egidą prezydencji portugalskiej w Radzie UE łączą się niepodzielnie z pytaniem o rolę państw członkowskich w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej. Konferencja w sprawie przyszłości Europy wpisuje się w treść art. 1 ak. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>3</sup>, w świetle którego „niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”. Konferencja, która symbolizuje zatem zjawisko e-demokracji<sup>4</sup>

*par excellence*, różni się od poprzednich inicjatyw mających na celu refleksję nad kierunkami oraz dynamiką rozwoju Unii ujętych w klasyczne struktury instytucjonalne konferencji międzyrządowych znaczących zmiany traktatowe lub mających na celu opracowanie tekstów kształtujących ramy konstytucyjne unijnego porządku prawnego w ramach metody konwentu, który opracował teksty Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>5</sup> oraz Konstytucji dla Europy<sup>6</sup>. Bezprecedensowy e-zasięg Konferencji ujętej jako przedsięwzięcie o wymiarze głównie cyfrowym i zamysł sięgnięcia po głos obywateli Unii rozumiany jako impuls do dalszej dyskusji w strukturach unijnych nadaje Konferencji w sprawie przyszłości Europy status nowatorski i przełamuje dotychczasowe formy sformalizowanego dialogu z obywatelami Unii, również pod postacią

1 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/conference-on-the-future-of-europe/> (dostęp: 7.09.2021 r.).

2 T. Konstadinides, *The Competences of the Union* [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, red. R. Schütze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 191–220.

3 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

4 Zob. szerzej o pojęciu e-demokracji, L. Hennen, I. Korthagen, I. van Keulen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.Ø. Nielsen, *Introduction* [w:] *European*

*E-democracy in Practice*, red. L. Hennen, I. Korthagen, I. van Keulen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.Ø. Nielsen, Cham 2020, s. 1–8.

5 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

6 Por. S. Kaleda, A. Sikora, *Procedury zmian traktatów założycielskich* [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 693–712.

Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, której celem jest powierzenie obywatelom aktywnej roli w konstruowaniu prawa Unii<sup>7</sup>. Konferencja w sprawie przyszłości Europy wpisuje się zatem w wizję Unii legitymizowanej demokratycznie w oparciu o kartę konstytucyjną, czytelną dla obywateli oraz stanowiącą źródło ich uprawnień do wypowiedzania się na wszystkich jej szczeblach<sup>8</sup>.

Jednak w kontekście procesu, dla którego wiodący jest rys e-demokracji uczestniczącej, warto postawić pytanie, w jaki sposób unijne instytucje i państwa członkowskie wsłuchają się w głos obywateli Unii, a także jaki pomysł na wspólną przyszłość mają same państwa członkowskie. Jeśli Konferencja daje obywatelom Unii możliwość wypowiedzenia się na temat tego, co jest dla nich ważne<sup>9</sup>, również państwom członkowskim daje ona możliwość nazwania kluczowych wyzwań, priorytetów i ewentualnych zmian ram prawnych unijnego porządku prawnego. Okoliczność ta wiąże się z szerszą problematyką statusu państw członkowskich jako podmiotów nadających ton i treść zmianom unijnym ram konstytucyjnych i dynamice integracji europejskiej. Czy inicjatywy takie jak Konferencja w sprawie przyszłości Europy wpłyną na autonomiczną pozycję *Herren der Verträge* w procesie kształtowania przyszłości Unii, czy raczej rezultat Konferencji jako inicjatywy oddolnej przyczyni się do wzmocnienia legitymizacji demokratycznej unijnego modelu integracji, kształtując na nowo znaczenie państw członkowskich<sup>10</sup>? Przedmiotem niniejszego opracowania są zatem rozważania oscylujące wokół miejsca państw Unii w kontekście Konferencji w sprawie przyszłości Europy, oraz szerzej – w kontekście kształtowania przyszłości Unii, w tym propozycji rewizji traktatów w kluczowych dla rozwoju Unii dziedzinach.

## II. Konferencja w sprawie przyszłości Europy – model i cel dyskusji a stanowiska państw członkowskich

Pytanie o metodę i cel obywatelskiej debaty w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy jest pytaniem o jej skuteczność oraz odpowiedzialność instytucji i państw członkowskich za wizję wspólnej przyszłości powierzoną im przez obywateli Unii. Konferencja stanowi bowiem przede wszystkim impuls dla europejskiej demokracji<sup>11</sup>, który – jak zgodnie podkreślają wszystkie instytucje – legitymizuje Unię jako strukturę demokratyczną. Konferencja w sprawie przyszłości Europy powinna stanowić zatem okazję dla usystematyzowanej debaty w celu poprawy funkcjonowania Unii.

W brzmieniu wspólnej deklaracji dotyczącej Konferencji w sprawie przyszłości Europy jest ona wspólnym przedsięwzięciem

Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej, działających jako równoprawni partnerzy wraz z państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Państwa członkowskie ujęte są zatem jako inicjatorzy dialogu z obywatelami Unii, lecz nie jako podmioty nadające kształt samemu procesowi. Jednak państwa członkowskie wypowiadały się co do wizji Konferencji od samego początku dyskusji, co obrazuje *Non-paper on key questions and guidelines* przedstawiony wspólnie przez rządy Francji i Niemiec 25.11.2019 r.<sup>13</sup> W dokumencie tym nie tylko wyrażono szeroką aprobatę dla samej idei debaty o przyszłości Unii, ale również podkreślono, że w celu wypracowania nowych koncepcji, które nadadzą kierunek przyszłości Europy, poruszone powinny być wszystkie istotne kwestie<sup>14</sup>. W kolejnych *Non-paper*, zarówno grupy państw członkowskich<sup>15</sup>, jak i państwa członkowskie indywidualnie, zabierały głos w sprawie założeń i celu Konferencji<sup>16</sup>.

Niewątpliwie dla prezydencji portugalskiej w Radzie inauguracja Konferencji w sprawie przyszłości Europy stanowiła moment podniosły i symboliczny<sup>17</sup>. Początki Konferencji nie były jednak pozbawione krytyki, w szczególności ze względu na niekończące się dyskusje wokół składu organów samej Konferencji<sup>18</sup>. W efekcie kompromisu Konferencja w sprawie przyszłości Europy pracuje pod wspólnym przewodnictwem przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej. Z kolei w skład zarządu Konferencji (ang. *executive board*) wchodzi przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji oraz trójka prezydencji COSAC jako obserwatorzy<sup>19</sup>. Kolejne prezydencje rotacyjne Rady przejmują współkierownictwo w zarządzie.

Z punktu widzenia zasięgu wydarzenia Konferencja w sprawie przyszłości Europy łączy wydarzenia online i offline, lokalne, regionalne, krajowe i ogólnoeuropejskie, organizowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i obywateli, instytucje europejskie oraz władze krajowe, regionalne i lokalne. Złożona struktura debaty w ramach Konferencji opiera się na czterech filarach w postaci wielojęzycznej platformy cyfrowej, europejskich paneli obywatelskich, zdecentralizowanych wydarzeń oraz sesji (zgrupowań) plenarnych konferencji. Zgromadzenie plenarne ma za zadanie omówienie pomysłów i postulatów obywateli, które były dyskutowane w ramach paneli obywatelskich i wielojęzycznej platformy cyfrowej. Na podstawie regulaminu wewnętrznego, zatwierdzonego przez

12 Wspólna deklaracja...

13 *Conference on the Future of Europe, Franco-German non-paper on key questions and guidelines*, <https://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=7galvKHfD96WXzYWSS3J-ITaBA-Dnz52EkHjrdo6l3R9tyY4iBdC!-2069400925?docId=6339540&cardId=6339539> (dostęp: 6.09.2021 r.).

14 *Conference on the Future of Europe, Franco-German...*, pkt 1.

15 *Non-paper on the Conference on the Future of Europe*, <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-the-conference-on-the-future-of-europe> (dostęp: 6.09.2021 r.).

16 *Using the Conference on the Future of Europe to shape a real European, political discourse. Italian Non-Paper for the Conference on the Future of Europe (2020–2022)*, [https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper\\_conf\\_futuro\\_europa\\_post\\_ciae\\_14\\_febbraio\\_-\\_clean.pdf](https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/03/paper_conf_futuro_europa_post_ciae_14_febbraio_-_clean.pdf) (dostęp: 6.09.2021 r.).

17 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/03/05/the-conference-on-the-future-of-europe-gets-green-light-from-the-council/> (dostęp: 6.09.2021 r.).

18 Zob. <https://www.martenscentre.eu/news/can-the-conference-on-the-future-of-europe-deliver-results/> (dostęp: 6.09.2021 r.).

19 Zob. <https://futureu.europa.eu/pages/executive-board?locale=pl> (dostęp: 6.09.2021 r.).

7 Szerzej o EIO por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011/10, s. 16–25.

8 N. MacCormick, *Democracy at Many Levels: European Constitutional Reform*, CONV 298/02, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00298.en02.pdf> (dostęp: 6.09.2021 r.).

9 Wspólna deklaracja dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zaangażowanie we współpracę z obywatelami na rzecz demokracji – Budowanie odporniejszej Europy, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pl\\_-\\_wspolna\\_deklaracja\\_dotyczaca\\_konferencji\\_w.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/pl_-_wspolna_deklaracja_dotyczaca_konferencji_w.pdf) (dostęp: 6.09.2021 r.).

10 Por. szerzej w niniejszym numerze J. Barcz, *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, s. 4 i n.

11 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Formuła Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Wkład Komisji Europejskiej*, 22.01.2020 r., COM(2020) 27 final.

zarząd Konferencji 9.05.2021 r.<sup>20</sup>, w skład sesji plenarnych Konferencji, wchodzi, poza przedstawicielami unijnych instytucji i wszystkich parlamentów krajowych, również 108 obywateli Unii<sup>21</sup>. Warto zaznaczyć, że w sesjach plenarnych Konferencji uczestniczy zatem 54 przedstawiciele Rady (po dwóch z każdego państwa członkowskiego). W ramach sesji plenarnych reprezentowani są też przedstawiciele Komitetu Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, partnerzy społeczni oraz społeczeństwo obywatelskie. W debacie o przyszłości Europy coraz mocniej wybrzmiewają bowiem stanowiska przedstawicieli podmiotów takich jak regiony, miasta, czemu dano wyraz poprzez zwiększenie liczby przedstawicieli wybranych na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także partnerów społecznych na sesji plenarnej Konferencji<sup>22</sup>. Konferencję obsługuje wspólny dla trzech instytucji sekretariat<sup>23</sup>.

Wizja Konferencji kształtowała się jednak odmiennie w każdej z kluczowych instytucji Unii. Parlament Europejski od początku nastawiony był entuzjastycznie do wsłuchania się w głos unijnych obywateli, włączając w to szeroko zarysowane zmiany traktatowe. W rezolucji z 15.01.2020 r., w ślad za opinią Komisji Spraw Konstytucyjnych z 9.12.2019 r. w sprawie organizacji konferencji, Parlament apelował, aby w ramach Konferencji opracowano konkretne zalecenia, które będą musiały zostać uwzględnione przez instytucje i przekształcone w działania w celu spełnienia oczekiwań obywateli i zainteresowanych stron po dwuletnim procesie i debatach<sup>24</sup>. W rezolucji z 18.06.2020 r. Parlament z kolei wzywał Radę do uwzględnienia w jej mandacie zobowiązania do podjęcia konkretnych działań następczych i szerokiego bezpośredniego zaangażowania obywateli oraz do przyjęcia formatu otwartego na wszelkie możliwe rozwiązania, takie jak wnioski ustawodawcze, zainicjowanie zmiany traktatu lub inne propozycje<sup>25</sup>. Patrząc z kolei na stanowisko Komisji, warto przypomnieć, że inicjatywa organizacji Konferencji w sprawie przyszłości Europy była istotnym elementem programu przewodniczącej Komisji Ursuli

von der Leyen z 16.07.2019 r., w ramach wytycznych politycznych dla następnej Komisji Europejskiej na lata 2019–2024. W komunikacie Komisji z 22.01.2020 r. Komisja proponowała, by debata w ramach Konferencji toczyła się wokół dwóch równoległych wątków: pierwszy z nich dotyczyłby polityki i tego, co Unia powinna osiągnąć, drugi zaś – kwestii instytucjonalnych<sup>26</sup>. Komisja skoncentrowała się również na techniczno-administracyjnej oprawie wydarzenia w celu umożliwienia toczących się dyskusji poprzez udostępnienie instrumentów debaty elektronicznej i podkreślała, w odniesieniu do charakteru przedsięwzięcia, że Konferencja nie może być zwykłym podsumowaniem aktualnej sytuacji, lecz musi ona stworzyć obywatelom UE możliwość kształtowania unijnych polityk.

W literaturze wskazuje się, że jedyną instytucją, której stanowisko co do znaczenia, charakteru i celu Konferencji w sprawie przyszłości Europy trudno określić jako jednoznaczne, była Rada, w której wybrzmiewały zróżnicowane opinie państw członkowskich<sup>27</sup>. W konkluzjach Rady Europejskiej z 12.12.2019 r. idei Konferencji w sprawie przyszłości Europy nie poświęcono odrębnego rozdziału, lecz rozważania na temat Konferencji ujęto w rozdziale „Inne sprawy” wraz z różnorodnymi kwestiami polityki zagranicznej<sup>28</sup>. Stanowisko Rady Europejskiej stanowiło mandat i punkt wyjścia dla prac Rady. Rada Europejska zwróciła się bowiem do chorwackiej prezydencji w Radzie o wypracowanie stanowiska co do tematyki, zakresu, składu uczestników i funkcjonowania takiej konferencji oraz o nawiązanie na tej podstawie współpracy z Parlamentem Europejskim i Komisją. Rada Europejska podkreśliła przy tej okazji, że Konferencja musi stanowić proces inkluzywny, w którym wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w równym stopniu, a także podkreśliła, że instytucje UE i państwa członkowskie, w tym ich parlamenty, powinny mieć poczucie współodpowiedzialności. Omawiane konkluzje Rady Europejskiej nie zawierają deklaracji dotyczących ambicji Konferencji w sprawie przyszłości Europy poza stwierdzeniem, że powinna ona przyczynić się do rozwoju unijnych polityk w średnim i długim okresie, tak by Unia mogła lepiej stawiać czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom<sup>29</sup>. Jednak sam przewodniczący Rady Europejskiej, Charles Michel, podkreślił w odrębnym wystąpieniu, że Konferencja powinna stanowić instrument dla reform Unii tam, gdzie zostanie to uznane za niezbędne<sup>30</sup>.

W projekcie stanowiska Rady z 3.02.2020 r. w formie noty Prezydencji do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER), Konferencję określono jako inkluzywną platformę, która pozwoli zabrać głos różnym podmiotom angażującym się w szeroko zakrojoną refleksję i debatę nad wyzwaniami, przed którymi stoi Europa, i nad jej długoterminową przyszłością<sup>31</sup>.

20 Zob. <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9310/sn02700.pl21.pdf> (dostęp: 6.09.2021 r.).

21 Zob. <https://futureu.europa.eu/>. W skład sesji plenarnej konferencji wchodzi 108 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, 54 przedstawiciele Rady (po dwóch z każdego państwa członkowskiego) i 3 przedstawiciele Komisji Europejskiej, jak również 108 przedstawicieli parlamentów narodowych oraz obywatele UE. 108 obywateli weźmie udział w dyskusji nad pytaniami, które napłyną z paneli obywatelskich i wielojęzycznej platformy cyfrowej składającej się z: 80 przedstawicieli europejskich paneli obywatelskich, z których co najmniej 1/3 będzie miała mniej niż 25 lat oraz 27 przedstawicieli krajowych paneli obywatelskich lub konferencji (po jednym z każdego państwa członkowskiego). Ponadto uczestniczyć w niej będzie przewodniczący Europejskiego Forum Młodzieży. W spotkaniu wezmą udział przedstawiciele Komitetu Regionów, jak i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także przedstawiciele partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zostanie zaproszony, gdy będzie dyskutowana międzynarodowa rola UE; [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_21\\_2402](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_2402) (dostęp: 6.09.2021 r.).

22 Zob. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_21\\_3786](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_3786) (dostęp: 6.09.2021 r.).

23 Zob. <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9340/sn02700.en21.pdf> (dostęp: 6.09.2021 r.).

24 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. w sprawie stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczącego konferencji w sprawie przyszłości Europy (2019/2990 (RSP)).

25 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18.06.2020 r. w sprawie stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczącego konferencji w sprawie przyszłości Europy (2020/2657 (RSP)); [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153\\_PL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0153_PL.html) (dostęp: 6.09.2021 r.).

26 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Formula...*

27 M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, *Introduction [w:] Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3 ([https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbetspapiere/WP\\_03-2021\\_EPIN-Report\\_CoFoE\\_01.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbetspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf), dostęp: 7.09.2021 r.).

28 Konkluzje Rady Europejskiej, EUCO 29/19, <https://www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 7.09.2021 r.).

29 Konkluzje Rady Europejskiej, EUCO 29/19..., pkt 14–16.

30 Komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20191212IPR68922/ten-years-of-the-lisbon-treaty-and-the-charter-of-fundamental-rights> (dostęp: 7.09.2021 r.).

31 Dok. 5675/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5675-2020-INIT/pl/pdf>, pkt 1 (dostęp: 7.09.2021 r.).

Zauważono również, że Konferencja stanowi okazję, by podkreślić demokratyczne umocowanie projektu europejskiego, a także utrzymać poparcie obywateli UE dla wspólnych celów i wartości<sup>32</sup>. Odnosząc się do zakresu dyskusji, projekt stanowiska Rady opiera się na koncepcjach myślenia strategicznego, wdrażaniu i inspiracji dla dalszego rozwijania naszych polityk i instrumentów w perspektywie średnio- i długoterminowej, lecz nie podejmuje kwestii reform ustrojowych. Punktem wyjścia dla Rady pozostaje program strategiczny 2019–2024<sup>33</sup>. Na tej podstawie pierwsze formalne stanowisko Rady odnośnie do Konferencji zostało sformułowane 24.06.2020 r., na poziomie COREPER-u<sup>34</sup>. W dokumencie tym, który potwierdza wizję Konferencji ujętą w formie noty prezydencji z 3.02.2020 r., Rada podkreśliła, że refleksja nad przyszłością Unii nabrała jeszcze większej wagi w kontekście wyzwań płynących z pandemii COVID-19. Ponadto Rada wykluczyła możliwość objęcia Konferencji zakresem zastosowania art. 48 TUE. Kolejne, nieznacznie zmienione stanowisko Rady zostało uzgodnione również przez COREPER dnia 3.02.2021 r.<sup>35</sup> Warto przypomnieć, że Rada, jako instytucja, również przyjmuje konkluzje<sup>36</sup>, które pomimo braku skutków prawnych stanowią wyraz stanowiska politycznego Rady na tematy związane z obszarami działalności UE. Jednak w przypadku Konferencji w sprawie przyszłości Europy zdecydowano się na dokument, który odzwierciedla rezultat obrad ambasadorów, a nie ministrów krajów członkowskich Unii. Na tym tle Rada zdaje się nie uznawać Konferencji w sprawie przyszłości Europy za wydarzenie o charakterze przełomowej reformy istniejących ram prawnych i struktur instytucjonalnych. Ze stanowisk Rady wyłania się raczej obraz ostrożnej aprobaty Konferencji przez państwa członkowskie jako formy otwarcia się na obywateli, przy poszanowaniu zasad równowagi instytucjonalnej, inkluzywności i zrównoważonej partycypacji wszystkich państw członkowskich. W stanowisku uzgodnionym na poziomie COREPER-u w czerwcu 2020 r. czytamy, że Konferencja powinna również zastosować podejście „najpierw polityka” (ang. *policy first*) oraz dostarczyć inspiracji do dalszego rozwoju naszych polityk i instrumentów w perspektywie średnio- i długoterminowej. Istniejące ramy prawne oferują, zdaniem Rady, wystarczający potencjał umożliwiający skuteczne stawienie czoła aktualnym wyzwaniom<sup>37</sup>.

Poza rozważaniami w Radzie, wielogłos wśród państw członkowskich jest niezaprzeczalny, chociaż sam fenomen zróżnicowanych stanowisk państw członkowskich jest naturalnym przejawem wielogłosu politycznego. Komentatorzy podkreślają, że niektóre państwa członkowskie takie jak Bułgaria, Litwa, Polska deklarowały skromne ujęcie zakresu Konferencji, w tym

niechęć do dyskusji nad reformą instytucjonalną<sup>38</sup>. Kraje takie jak Belgia lub Niemcy przedstawiły niezbyt precyzyjną wizję swoich oczekiwań co do zakresu i roli Konferencji<sup>39</sup>. Z kolei szereg krajów takich jak Łotwa, Szwecja, Dania, Finlandia, Hiszpania, Włochy i Francja zdecydowanie podkreślało bezprecedensowy i niezbędny dla Unii obywatelski i demokratyczny wymiar omawianej inicjatywy<sup>40</sup>, nawet jeśli – jak w przypadku Holandii – szerokie poparcie szło w parze z wąskim zakresem ujęcia samego celu Konferencji<sup>41</sup>.

Państwa członkowskie zabierały głos zarówno indywidualnie, w parach i w grupach, przy czym stanowiska te istotnie się różnią. Wspólny *Non-paper* Francji i Niemiec z 25.11.2019 r.<sup>42</sup> oraz *Non-paper* przedstawiony przez Włochy 14.02.2020 r.<sup>43</sup> obrazują ambitne rozumienie założeń Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Z kolei w marcu 2021 r. grupa 12 państw członkowskich wspólnie przedstawiła *Non-paper on the Conference on the Future of Europe*, który obrazuje raczej minimalistyczną wizję Konferencji<sup>44</sup>. Zdaniem grupy obejm-

32 Zob. dok. 5675/20.

33 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>; por. dok. 5911/21, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5911-2021-INIT/en/pdf>, stanowisko Rady z 3.02.2021 r., pkt 3.

34 Dok. 9102/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9102-2020-INIT/en/pdf> (dostęp: 7.09.2021 r.).

35 Dok. 5911/21. Główne aspekty zmienionego stanowiska Rady wyrażonego w dokumencie z 3.02.2021 r. dotyczyły kwestii organizacyjnych; [https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st\\_5911\\_2021\\_init\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st_5911_2021_init_en.pdf) (dostęp: 10.09.2021 r.).

36 Por. wykaz konkluzji Rady, <https://www.consilium.europa.eu/pl/documents-publications/public-register/council-concl/>. Należy odróżniać konkluzje Rady od konkluzji prezydencji. Konkluzje Rady wydawane są przez Radę, natomiast konkluzje prezydencji wyrażają jedynie stanowisko prezydencji.

37 Dok. 9102/20, pkt 3.

38 R. Vilpisauskas, *Lithuania: Focus on participation and policy results, support for institutional status quo* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 28–30; M. Szczepanik, *Poland: clear priorities and moderate expectations* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 31–32; A. Primatarova, *Bulgaria: the Conference should be about policies not institutional issues* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 17–18.

39 F. Colli, B. Bodson, *Belgium: clearly pro CoFoE, but unclear on details* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 15–17; M. Ålander, N. von Ondarza, *Germany: onboard, but lacking vision* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 23–24.

40 A. Palkova, *Latvia: hoping to boost citizen engagement* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 27; J. Lewander, *Sweden: it's the conversation, Europe!* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 34–35; I. Tjybørg Schacke-Barfoed, *Denmark: don't rock the boat, do focus on tangible results for citizens* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 19–20; J. Jokela, *Finland: gearing up for active engagement and citizen participation* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 20–21; I. Toygür, H. Sánchez Margalef, *Spain: ready to turn results into action* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 33–34; E. Poli, *Italy: a premise for a more integrated and democratic EU* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 26–27; G. Wright, *France: young people should be at the heart of the Conference* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 21–23.

41 A. Schout, *The Netherlands: broad support for the EU – avoid inward-looking debates* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3, s. 30–31.

42 *Conference on the Future of Europe, Franco-German...*

43 *Using the Conference...*

44 Zob. <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-the-conference-on-the-future-of-europe> (dostęp: 7.09.2021 r.).

mującej Austrię, Czechy, Danię, Estonię, Finlandię, Irlandię, Łotwę, Litwę, Maltę, Niderlandy, Słowację i Szwecję reforma istniejącego procesu ustawodawczego oraz międzyinstytucjonalny podział kompetencji nie powinny być przedmiotem dyskusji w ramach Konferencji, której rezultat nie powinien być źródłem zobowiązań prawnych. Dla tej grupy państw debaty w ramach Konferencji nie powinny wyjść poza zakres dyskusowania aktualnych polityk unijnych. Mimo że chęć zawężenia zakresu debat kłóci się z podstawowym założeniem Konferencji mającej na celu pełne oddanie głosu w sprawie przyszłości Unii jej obywatelom, dokument ten przypomina o najbardziej istotnej kwestii dotyczącej charakteru rezultatów Konferencji dla unijnych instytucji i państw członkowskich.

Chociaż początkowo czas trwania Konferencji przewidziany był na dwa lata, instytucje Unii ostatecznie uznały, że mimo pandemii COVID-19 wnioski i sprawozdanie z Konferencji powinny zostać sformułowane do wiosny 2022 r., podczas prezydencji francuskiej, czyli w terminie wyznaczonym przed wybuchem pandemii COVID-19, co skraca czas trwania Konferencji do roku<sup>45</sup>. Stanowisko Rady z 24.06.2020 r. wyraźnie precyzuje, że wyniki Konferencji powinny znaleźć odzwierciedlenie w sprawozdaniu dla Rady Europejskiej w 2022 r. W stanowisku Rady podkreślono, że w świetle konkluzji Rady Europejskiej instytucje Unii zobowiązane są do szybkiego przeanalizowania, w jaki sposób skutecznie podjąć działania następcze w związku z tym sprawozdaniem, każda w zakresie swoich kompetencji i zgodnie z traktatami. Jednak tego typu deklaracja nie jest wiążąca dla innych instytucji Unii, a dla samej Rady może oznaczać zarówno konkretne działania następcze, jak i wyłącznie dalsze dyskusje. Kluczowe dla charakteru działań następczych w Radzie będzie jednak nacisk wywierany przez panele obywatelskie i sesje plenarne Konferencji. Na tym tle fakt, że w rozumieniu Rady Konferencja w sprawie przyszłości Europy nie stanowi konwentu w rozumieniu art. 48 TUE, czy też szerzej ujmując, nie stanowi etapu zwykłej procedury zmiany Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>46</sup>, a także ich protokołów lub załączników, nie umniejsza roli ani zakresu Konferencji, która stanowi przejaw demokratycznego i nieformalnego zaangażowania obywateli Unii w proces jej ewolucji. Potencjał Konferencji w sprawie przyszłości Europy może przełożyć się na jedną z dróg reform traktatowych zarówno zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany, uproszczonymi procedurami zmiany w rozumieniu art. 48 TUE, jak i dać impuls dla nowych form wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi lub zastosowania art. 352 TFUE<sup>47</sup>. Konferencja może też stanowić podstawę dla dalszych prac w ramach metody konwentu, na której oparto się w kontekście opracowania Karty praw podstawowych oraz traktatu konstytucyjnego, lub w ramach wcześniejszej praktyki powołania „komitetu mędrców” w celu przygotowania tekstu zmian traktatowych<sup>48</sup>.

Niezależnie jednak od metody impuls dla ewentualnych reform, w tym zwiększenia intensywności określonych polityk Unii, pozostaje wyraźnie w gestii państw członkowskich,

bez których zaangażowania żadne kluczowe zmiany architektury ustrojowej Unii nie mogą mieć miejsca. Ten fakt stanowi równocześnie dla samych państw wyjątkową okoliczność dla potwierdzenia, jak dalece pragną polegać na demokratycznym mandacie przedłożonym przez unijnych obywateli i urzeczywistniać rolę jednostek w wyjątkowym modelu rządzenia, jaki stanowi Unia Europejska.

### III. Kto się boi zmian traktatów, czyli kilka uwag o *status quo*

Konferencja w sprawie przyszłości Europy stanowi idealny przyczynek dla rozważań nie tylko o kierunkach i intensywności rozwoju konkretnych polityk Unii, lecz także o konieczności zmian traktatowych i reformie instytucjonalnej. Mimo że Traktat z Lizbony<sup>49</sup> ma charakter traktatu rewizyjnego, tj. zmieniającego uprzednio obowiązujące traktaty, a jego autorzy odżegnali się od terminologii konstytucyjnej, podbijając umysły, a nie serca Europejczyków<sup>50</sup>, traktat ten stanowi kolejny przejaw rozumienia Unii jako wspólnoty konstytucyjnej<sup>51</sup>, opartej na wspólnych państwom członkowskim wartościach, w rozumieniu art. 2 TUE. Traktat z Lizbony przyczynił się do zwiększenia legitymacji demokratycznej Unii oraz poprawy spójności i efektywności jej działań, dokonując głębokiej reformy systemu ustrojowego Unii. Istotnym testem dla unijnego porządku prawnego i ram traktatu lizbońskiego był brexit<sup>52</sup>, który przyczynił się do dynamicznej wykładni traktatów, w szczególności art. 50 TUE<sup>53</sup>, a także do konsolidacji, przynajmniej tymczasowej, stanowisk państw członkowskich w kontekście negocjacji umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa. Nie oznacza to jednak, że Traktat z Lizbony nie mógłby ulec zmianom, w szczególności mając na względzie m.in. obecną architekturę unijnej polityki zagranicznej i skuteczność Unii na forach międzynarodowych, w tym w ramach polityki handlowej oraz w kontekście zasad głosowania w Radzie w dziedzinach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), problematykę rozdziału kompetencji między państwami członkowskimi a Unią, zarówno w ramach polityk wewnętrznych, jak i w kontekście zawierania umów międzynarodowych, oraz model egzekwowania prawa unijnego, w tym problematykę kryzysu poszanowania zasady państwa prawa. Wśród dyskutowanych zmian powraca również propozycja modelu *Spitzenkandidaten* w ramach wyborów na stanowisko Przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz ewentualne zmniejszenie liczby członków Komisji Europejskiej<sup>54</sup>.

49 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1).

50 M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007 – winning minds not hearts*, „Common Market Law Review” 2008/3, s. 617–703.

51 P. Craig, *Constitutions, Constitutionalism and European Union*, „European Law Journal” 2011/2, s. 125–150.

52 R. Adler-Nissen, *Opting Out of the European Union, Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge 2014; M. Dougan, *The UK’s Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, Oxford 2021.

53 Wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, Andy Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, EU:C:2018:999 – dalej wyrok C-621/18, Wightman.

54 N. von Ondarza, M. Ålander, *The Conference on the Future of Europe. Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C19\\_Conference\\_Future\\_of\\_Europe.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C19_Conference_Future_of_Europe.pdf) (dostęp: 7.09.2021 r.).

45 Zob. <https://euobserver.com/democracy/151319> (dostęp: 7.09.2021 r.).

46 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

47 Por. szerzej w niniejszym numerze J. Barcz, *Konferencja...*, s. 4 i n.

48 Por. Komitet Spaaka, który przygotował traktaty rzymskie lub Komitet Delors odpowiedzialny za opracowanie części traktatu z Maastricht dotyczącej Unii Gospodarczej i Monetarnej; zob. S. Kaleda, A. Sikora, *Procedury...*, s. 695.

Z punktu widzenia państw członkowskich kluczowa dla przyszłości procesu decyzyjnego w Unii jest kwestia jednomyślności w Radzie w określonych dziedzinach prawa unijnego, koncepcja konsensusu w Radzie Europejskiej oraz procedury zmian traktatów na podstawie art. 48 TUE. Zasada jednomyślności, podobnie jak koncepcja konsensusu, stanowi dla państw członkowskich tradycyjnie swoiste zabezpieczenie ich statusu jako ostatecznych decydentów w odniesieniu do kształtu unijnego ustawodawstwa i polityki. Z drugiej strony to właśnie wymóg jednomyślności uznawany jest za podstawowy hamulec procesów decyzyjnych w unijnym porządku prawnym. Jak pisał prof. J.H.H. Weiler w odniesieniu do zmian wprowadzonych na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>55</sup>, który w istotny sposób poszerzył zakres podejmowania decyzji w Radzie większością głosów, od 1987 r. do jednomyślności nie dochodziło się już w cieniu weta, ale „w cieniu głosowania”<sup>56</sup>. Jednym bowiem z podstawowych nieporozumień konceptualnych w interpretowaniu głosowania większością głosów w Radzie jest wykluczenie możliwości osiągnięcia jednomyślności w przypadkach, gdy traktat przewiduje głosowanie drogą większości kwalifikowanej. Tymczasem ewidentna dla każdego członka Rady, w szczególności rotacyjnej prezydencji w Radzie, jest konieczność poszukiwania jak najszerzego poparcia idącego dalej niż wymagany próg większości kwalifikowanej, co nie tylko gwarantuje spójność polityczną w Radzie w perspektywie dalszych etapów procedury ustawodawczej w Parlamencie Europejskim, lecz również zmniejsza ryzyko ewentualnych skarg o stwierdzenie nieważności z art. 263 TFUE.

Patrząc szerzej, z perspektywy kształtowania unijnej polityki, w świetle art. 15 ust. 1 TUE Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Na podstawie art. 15 ust. 4 TUE, o ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu, który stanowi formę dochodzenia do jednomyślności wśród szefów państw lub rządów Unii, mimo że formalnie różni się od wymogu jednomyślności na podstawie innych przepisów traktatowych rozumianego jako forma głosowania<sup>57</sup>. W szczególności konkluzje Rady Europejskiej są przyjmowane w drodze konsensusu między wszystkimi państwami członkowskimi. Prowadzi to w ostatnich latach do blokady stanowisk Unii, podważając jej skuteczność na arenie międzynarodowej<sup>58</sup>. W tym kontekście wymóg konsensusu nie przyczynia się do konsolidacji stanowisk państw członkowskich, a wręcz przeciwnie, prowadzić może do erozji wzajemnych relacji między państwami członkowskimi. Z drugiej strony konsensus wywiera na państwach członkowskich presję jedności i jednolitości w najbardziej kluczowych kwestiach politycznych, stanowiąc przypomnienie o wspólnej odpowiedzialności za funkcjonowanie Unii, jaka niezmiennie spoczywa na państwach członkowskich.

55 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/5.

56 J.H.H. Weiler, *Constitution of Europe. 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge 1999, s. 71–72.

57 Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze jednomyślności – por. art. 7 ust. 2, art. 14 ust. 2, art. 17 ust. 5, art. 22 ust. 1, art. 31 ust. 2, art. 48 ust. 6, art. 50 TUE, a także art. 86 ust. 4 i art. 244 TFUE.

58 Zob. <https://www.politico.eu/article/german-foreign-minister-slams-hungary-for-blocking-hong-kong-conclusions/>; <https://www.euractiv.com/section/china/news/eu-cant-work-like-this-german-official-says-after-hungary-blocks-china-statement/> (dostęp: 7.09.2021 r.).

W ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy propozycja zmian procesu decyzyjnego została ujęta kompleksowo przez Włochy, które jako jedyne państwo członkowskie w swoim *Non-paper* z 14.02.2020 r. poruszyły tę problematykę, postulując stopniowe przechodzenie do głosowania większością kwalifikowaną w takich dziedzinach jak zabezpieczenia społeczne, ochrona socjalna oraz podatki. Również w dziedzinie WPZiB Włochy rozważały możliwość przejścia od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną<sup>59</sup>. Brak szerszej dyskusji o zasadności wymogu pozyskania wszystkich państw członkowskich dla określonych inicjatyw politycznych lub aktów prawnych to niewątpliwie sygnał, że państwa członkowskie nie są żywotnie zainteresowane zmianą *status quo*. Rodzi to jednak również konsekwencje w odniesieniu do wyrażania i kształtowania wizji przyszłości Unii. Z punktu widzenia zakresu reform, jakie mogą być wynikiem dyskusji w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy, komentatorzy podkreślają, że szanse zmian instytucjonalnych są największe w tych dziedzinach, gdzie może być użyta procedura kładki (*fr. passerelle*), czyli w dziedzinach, gdzie sam traktat przewiduje możliwość przejścia od głosowania w drodze jednomyślności do głosowania w drodze większości kwalifikowanej<sup>60</sup>.

W odniesieniu do przełomowych reform traktatowych brak jest jednak aktualnie wśród państw członkowskich zdecydowanej woli rewizji Traktatu z Lizbony. Uwarunkowane jest to zarówno wymogiem jednomyślności wśród państw członkowskich w świetle art. 48 TUE, jak i koniecznością ratyfikacji przez parlamenty narodowe. Najnowszym przykładem, jak trudny może być proces ratyfikacji, jest proces ratyfikacji decyzji Rady o zmianie systemu zasobów własnych Unii w rozumieniu art. 311 TFUE<sup>61</sup>. Niektóre parlamenty narodowe, w szczególności w Finlandii, podniosły w tym kontekście szereg wątpliwości natury konstytucyjnej<sup>62</sup>, które mogły wykluczyć wejście w życie Planu Odbudowy dla Europy po pandemii COVID-19<sup>63</sup>. W aktualnej konfiguracji politycznej brak również pewności, jaki kierunek przybrałaby ewentualna rewizja traktatowa, mając na względzie różnice w ujęciu priorytetów i wyzwań instytucjonalnych oraz szeroko pojmowany kryzys praworządności<sup>64</sup>.

Zasadne jest zatem pytanie, czy jednym z kluczowych aspektów reformy instytucjonalnej nie powinna być zmiana samego art. 48 TUE i odejście od zasady jednomyślności w kontekście rewizji traktatów. Tego typu sugestia rozważana już była w doktrynie w kontekście przygotowań traktatu konstytucyjnego, lecz pozostała kwestią czysto teoretyczną<sup>65</sup>. Echem tej

59 *Using the Conference...*, s. 3.

60 M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, *Introduction...*, s. 5.

61 Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424, s. 1). Szerzej o Planie Odbudowy por. A. de Gregorio Merino, *The Recovery Plan: Solidarity and the Living Constitution* [w:] *EU Law in Times of Pandemic*, red. D. Utrilla, A. Shabbir, Granada 2021, s. 33–44.

62 P. Leino-Sanberg, *Between European Commitment and 'Taking the Law Seriously': The EU Own Resources Decision in Finland*, *VerfBlog* z 29.04.2021 r., <https://verfassungsblog.de/between-european-commitment-and-taking-the-law-seriously/> (dostęp: 7.09.2021 r.).

63 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-recovery-plan/> (dostęp: 7.09.2021 r.).

64 Por. w niniejszym numerze A. Grzelak, *Praworządność tematem wiodącym Konferencji w sprawie przyszłości Europy?*, s. 19 i n.

65 *Reforming the Treaties' Amendments Procedures*, sprawozdawca H. Briboisia, Raport Komisji Europejskiej, <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Institutions/2ndrapportUK.pdf> (dostęp: 7.09.2021 r.).

dyskusji jest jednak aktualne brzmienie art. 48 ust. 5 TUE, na podstawie którego, jeśli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu rewizyjnego został on ratyfikowany tylko przez ⅓ państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej. Odsyłając do Rady Europejskiej, przepis ten jednak wydaje się przesądzać o konieczności wypracowania konsensusu wśród państw członkowskich. Szanse zatem na akceptację niepełnej ratyfikacji wydają się znikome.

Mając na względzie aktualny stan prawny i szereg ograniczeń prawno-politycznych, w literaturze przedmiotu podniesiono argument, aby dokonać reformy ustrojowej poprzez sięgnięcie do metody międzyrządowej, której skuteczność przetestowano chociażby w ramach Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (ESM), oraz w ramach Paktu Fiskalnego<sup>66</sup>. Propozycja zawarcia nowego traktatu politycznego przez grupę państw członkowskich motywowana jest w szczególności brakiem wymogu jednomyślności w procedurze zmian traktatowych oraz brakiem konieczności ratyfikacji przez wszystkie strony umowy międzynarodowej, co uznane jest za legalną alternatywę dla ograniczeń płynących z art. 48 TUE<sup>67</sup>. Podstawowym punktem odniesienia dla tego typu rozumowania jest wyrok w sprawie C-370/12, Pringle<sup>68</sup>, w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania Unii jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie lub zarządzanie pomocą finansową.

Mimo że propozycja nowego traktatu politycznego potwierdza kluczową rolę państw członkowskich w kreowaniu alternatywnych form integracji, obranie tej drogi jest nie tylko obciążone kwestią ograniczeń kompetencyjnych, ale również stawia pod znakiem zapytania sens istnienia Unii w jej dotychczasowym kształcie. Unikatowy charakter unijnego porządku prawnego i modelu integracji opiera się niezmiennie na wspólnych wartościach, na pojęciach wspólnoty i solidarności. Począwszy od wyroków w sprawach 26/62, Van Gend en Loos, 294/83, Les Verts<sup>69</sup>, a niedawno m.in. w sprawie C-621/18, Wightman, w kontekście wykładni art. 50 TUE, Trybunał przypomina, że traktaty założycielskie, stanowiące podstawową kartę konstytucyjną Unii, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych ustanowiły nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz którego państwa ograniczają w coraz szerszym zakresie swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale i pochodzące z nich jednostki<sup>70</sup>. W wyroku C-284/16, Achmea<sup>71</sup>, przywołanym ostatnio w sprawie C-741/19, Komstroy<sup>72</sup>, Trybunał

przypomina niezmiennie *credo*, w świetle którego autonomia prawa Unii, zarówno w kontekście prawa państw członkowskich, jak i prawa międzynarodowego, znajduje uzasadnienie w zasadniczych cechach Unii i jej prawach związanych w szczególności ze strukturą konstytucyjną Unii, jak również z samą naturą owego prawa. Trybunał przywołuje niezmiennie konstytutywne dla unijnego porządku prawnego zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku szeregu przepisów prawa unijnego znajdujących zastosowanie do jednostek i państw członkowskich<sup>73</sup>. W świetle tego orzecznictwa reforma ustrojowa Unii musi być postrzegana poprzez pryzmat konstytucyjnego, a nie techniczno-politycznego wymiaru unijnego porządku prawnego. Z tej perspektywy jednomyślność w Radzie i konsensus w Radzie Europejskiej mogą być rozumiane jako jedne z charakterystycznych cech ewolucji unijnego porządku prawnego. Tymczasem pragmatyczna i fragmentaryczna droga reformy międzyrządowej, poza ramami traktatów założycielskich, stanowi formę odejścia od modelu budowanego w orzecznictwie Trybunału od początku istnienia Wspólnot. Skoro jednak wśród państw członkowskich brak aktualnie konkretnej wizji zmian, model ustanowiony na mocy Traktatu z Lizbony musi wystarczyć na najbliższe lata.

Dla kontrastu, mimo że w odniesieniu do zakresu reform ustrojowych państwa członkowskie dalekie są od podjęcia konkretnych wyzwań oraz zaprezentowania konkretnych pomysłów w odniesieniu do ustalenia priorytetów polityk unijnych, słychać wyraźne *unisono* Unii jako organizacji gotowej na zmiany. Stopniowe zmiany kodu genetycznego Unii Europejskiej w imię aktualnych wyzwań związanych ze zmianami klimatu i koniecznością poszanowania środowiska naturalnego, których ilustracją jest Europejski Zielony Ład<sup>74</sup>, zachodzą w ramach instrumentów prawnych zakreślonych przez Traktat z Lizbony. Jest to też niewątpliwie jeden z priorytetów dla obywateli Unii, wyrażany zarówno aktualnie w kontekście Konferencji w sprawie przyszłości Europy, jak i w kontekście szeregu prawnośrodowiskowych Europejskich Inicjatyw Obywatelskich (EIO) w ostatnich latach<sup>75</sup>. To zatem w tej dziedzinie upatrywać należy nowej dynamiki integracji europejskiej, również przez pryzmat głosu przyszłych pokoleń, które przedstawiają swoją wizję przyszłości w kontekście Konferencji.

#### IV. Podsumowanie

Konferencji w sprawie przyszłości Europy nie należy rozpatrywać poprzez pryzmat konfrontacji obywateli Unii oraz jej państw członkowskich, gdyż Unia stanowi niezmiennie wspólnotę państw i ich obywateli. Konferencja w sprawie przyszłości Europy zilustruje jednak, po jej zakończeniu, do jakiego stopnia dążenia państw członkowskich i obywateli Unii są zbieżne oraz na ile państwa członkowskie staną na wysokości zadania, wsluchując się lub nie w projekty społeczeństwa obywatelskiego.

Mając na uwadze, że rezultat obrad Konferencji nie jest prawnie wiążący, to państwa członkowskie pozostają kluczem

66 F. Fabbrini, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, „European Papers” 2020/2, s. 974.

67 F. Fabbrini, *Reforming...*, s. 976.

68 Wyrok TS z 27.11.2012 r., C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in., EU:C:2012:756, pkt 158 i cytowane orzecznictwo.

69 Wyrok TS z 23.04.1986 r., 294/83, Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi, EU:C:1986:166, pkt 23.

70 Opinia TS (przystąpienie Unii do EKPC) z 18.12.2014 r., 2/13, Opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, EU:C:2014:2454, pkt 157; wyrok C-621/18, Wightman, pkt 44.

71 Wyrok TS z 6.03.2018 r., C-284/16, Slovenská Republika przeciwko Achmea BV, EU:C:2018:158, pkt 33.

72 Wyrok TS z 2.09.2021 r., C-741/19, Republic of Moldova przeciwko Societate Komstroy, venant aux droits de la société Energoalians, EU:C:2021:655 – dalej wyrok C-741/19, Komstroy.

73 Opinia TS z 30.04.2019 r., 1/17, Umowa CETA UE–Kanada, EU:C:2019:341, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo oraz wyrok C-741/19, Komstroy, pkt 43.

74 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

75 Zob. [https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_en](https://europa.eu/citizens-initiative/home_en) (dostęp: 7.09.2021 r.).

dla zmian architektury konstytucyjnej, a także unijnych procesów decyzyjnych, mimo niezaprzeczalnie pogłębionego procesu demokratyzacji samej Unii. Konferencja w sprawie przyszłości Europy powinna być zatem rozumiana przez państwa członkowskie jako szansa, która na nowo może ukształtować ich twórczą rolę jako autorów integracji. Stanowi ona jednocześnie wyzwanie rzucone *Herren der Verträge*, pokazując, kto ma dziś realną wizję przyszłości Europy – państwa czy obywatele?

### Abstract

dr Alicja Sikora

Jagiellonian University in Kraków (Poland), Chair of EU Law; UCLouvain, Université Saint Louis, Brussels, CEDRE (Centre d'étude du droit de l'environnement); Council of the European Union and European Council, Legal Service (ORCID: 0000-0002-6655-1679).

#### Who Is Afraid of Treaty Amendments? Member States and the Vision of Future of the European Union

**Keywords:** *Conference on the Future of Europe, e-democracy, Member States, treaty revision*

*The Conference on the Future of Europe is an event designed to engage the citizens of the Union in a discussion on their common future. The Conference on the Future of Europe is therefore intended as an intense, democratic debate on both the most pressing issues faced by the Union today and the longer-term challenges ahead, which includes reflection on its constitutional architecture. However, in order for the content of the postulates formulated within the framework of the unique civic debates not to remain a purely theoretical matter, it is necessary to understand and involve Member States of the Union, which form this constitutional order of States. The contribution of all Member States, both individually and collectively, form a central component of the evolution of the EU legal order, including from the perspective of the shape and expansion of Union competences. Ultimately, as recalled in the case-law of the Court of Justice of the European Union, the characteristics of the EU legal order have given rise to a structured network of principles, rules and mutually interdependent legal relations binding the European Union and its Member States reciprocally and binding its Member States to each other.*

#### Bibliografia / References

- Adler-Nissen R., *Opting Out of the European Union, Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge 2014.
- Ålander M., Ondarza N. von, *Germany: onboard, but lacking vision* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Ålander M., Ondarza N. von, Russack S., *Introduction* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Barcz J., *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011/10.
- Barcz J., *Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.
- Colli F., Bodson B., *Belgium: clearly pro CoFoE, but unclear on details* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Craig P., *Constitutions, Constitutionalism and European Union*, „European Law Journal” 2011/2.
- Dougan M., *The Treaty of Lisbon 2007 – winning minds not hearts*, „Common Market Law Review” 2008/3.
- Dougan M., *The UK's Withdrawal from the EU. A Legal Analysis*, Oxford 2021.
- Gregorio Merino A. de, *The Recovery Plan: Solidarity and the Living Constitution* [w:] *EU Law in Times of Pandemic*, red. D. Utrilla, A. Shabbir, Madrid 2021.
- Grzelak A., *Praworządność tematem wiodącym Konferencji w sprawie przyszłości Europy?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/9.
- Hennen L., Korthagen I., Keulen I. van, Aichholzer G., Lindner R., Nielsen R.Ø., *Introduction* [w:] *European E-democracy in Practice*, red. L. Hennen, I. Korthagen, I. van Keulen, G. Aichholzer, R. Lindner, R.Ø. Nielsen, Cham 2020.
- Jokela J., *Finland: gearing up for active engagement and citizen participation* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Kaleda S., Sikora A., *Procedury zmian traktatów założycielskich* [w:] *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.
- Leino-Sanberg P., *Between European Commitment and Taking the Law Seriously: The EU Own Resources Decision in Finland*, Verfblog z 29.04.2021 r., <https://verfassungsblog.de/between-european-commitment-and-taking-the-law-seriously/> (dostęp: 7.09.2021 r.).
- Lewander J., *Sweden: it's the conversation, Europe!* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- MacCormick N., *Democracy at Many Levels: European Constitutional Reform*, CONV 298/02, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/en/02/cv00/cv00298.en02.pdf> (dostęp: 6.09.2021 r.).
- Ondarza N. von, Ålander M., *The Conference on the Future of Europe. Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative That Goes beyond Crisis Management*, [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C19\\_Conference\\_Future\\_of\\_Europe.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C19_Conference_Future_of_Europe.pdf) (dostęp: 7.09.2021 r.).
- Palkova A., *Latvia: hoping to boost citizen engagement* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Poli E., *Italy: a premise for a more integrated and democratic EU* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Primatarova A., *Bulgaria: the Conference should be about policies not institutional issues* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.
- Schout A., *The Netherlands: broad support for the EU – avoid inward-looking debates* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.



Szczepanik M., *Poland: clear priorities and moderate expectations* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.

Toygür I., Sánchez Margalef H., *Spain: ready to turn results into action* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.

Tybjærg Schacke-Barfoed I., *Denmark: don't rock the boat, do focus on tangible results for citizens* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.

Vilpisauskas R., *Lithuania; Focus on participation and policy results, support for institutional status quo* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.

Weiler J.H.H., *Constitution of Europe. 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge 1999.

Wright G., *France: young people should be at the heart of the Conference* [w:] *Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe*, red. M. Ålander, N. von Ondarza, S. Russack, „SWP Working Papers” 2021/3.

REKLAMA



## W JAKIM KIERUNKU ZMIENI SIĘ UE?

Książka wpisuje się w debatę nad reformą ustroju Unii Europejskiej.

Ukazuje przeprowadzone oraz planowane reformy w kontekście ich ewolucji, powiązań międzyinstytucjonalnych oraz **gry interesów państw członkowskich**, a także sytuację Polski w UE.

Autor poddaje analizie:

- zasadnicze reformy instytucjonalne, w tym w strefie euro,
- zmiany w relacjach między państwami członkowskimi a UE, w tym zwłaszcza procedury wystąpienia z Unii i nadzorowania przestrzegania praworządności,
- **umocnienie efektywności i spójności UE** w następstwie reform unijnego systemu prawnego,
- konsolidację ustrojowej strefy euro, która rzutuje na reformę całej UE.

ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL  
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20

