



## prof. dr hab. Jan Barcz

Autor jest kierownikiem Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie (ORCID: 0000-0002-2826-1945).

# Konferencja w sprawie przyszłości Europy a reformy ustrojowe Unii Europejskiej

**Słowa kluczowe:** Konferencja w sprawie przyszłości Europy, reformy instytucjonalne UE, instytucje UE, strefa euro, Unia Europejska, Unia Gospodarcza i Walutowa, praworządność, wspólne wartości UE

Konferencja w sprawie przyszłości Europy rozpoczęła się z rocznym opóźnieniem, 9.05.2021 r., w 71. rocznicę opublikowania deklaracji Schumana<sup>1</sup>. Zakończyć ma się w ciągu roku, podczas prezydentury francuskiej. W intencji ma stanowić nową formę „polityki oddolnej”, w której „głos obywateli się liczy i stanowi wkład do debaty na temat przyszłości Europy”, zwłaszcza w odpowiedzi na nowe wyzwania społeczne i ponadnarodowe<sup>2</sup>. Nie brak głosów sceptycznych wskazujących na to, że przeprowadzanie tego rodzaju debaty obywatelskiej w dobie pandemii mija się z celem, ponieważ społeczeństwa koncentrują się na problemach egzystencjalnych. Nie bez racji wskazuje się również na to, że w warunkach pandemii i w tak krótkim terminie niezmiernie trudno będzie przeprowadzić rzeczową i obszerną debatę obywatelską, a najważniejsze problemy są i tak dobrze zidentyfikowane i dyskutowane<sup>3</sup>. Niemniej są również argumenty przemawiające za przeprowadzeniem Konferencji: Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, obejmując urząd, trafnie sprecyzowała główne wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska<sup>4</sup> – zmiany klimatyczne, nadciągająca era cyfrowa, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, umacnianie wspólnych wartości UE, niekontrolowane migracje, demografia, zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie: środowisko międzynarodowe, w jakim działa obecnie Unia, zmieniło się w ostatnich latach diametralnie<sup>5</sup>. Pandemia koronawirusa nie zdezawuowała tych problemów, nie odsunęła ich na plan dalszy, przeciwnie – nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar. Bez cienia przesady można zakładać, że okres pandemii uświadomił, iż zdolność do wspólnego, skutecznego poradzenia sobie z tymi problemami będzie towarzyszyła ewolucji procesu integracji europejskiej, a być może przesądzi o kształcie, względnie dalszym istnieniu tego procesu. Autor niniejszego artykułu nie podziela więc oceny, że konsekwencje pandemii podważają sens integracji europejskiej, raczej odwrotnie – podobnie jak konsekwencje kryzysu finansowego – skłonią do działań umacniających ten proces<sup>6</sup>.

1 Wspólna deklaracja dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy. *Konferencja na temat przyszłości Europy: inauguracja w Strasburgu*, 9.05.2021 r., Bruksela, komunikat prasowy IP21/2404.

2 „Konferencja w sprawie przyszłości Europy otworzy nową przestrzeń do debaty z obywatelami z myślą o zajęciu się wyzwaniami i priorytetami Europy. Obywatele europejscy ze wszystkich grup społecznych i zakątków Unii będą mogli uczestniczyć w kształtowaniu przyszłości projektu europejskiego, a kluczową rolę odegrają w tym młodzi Europejczycy” – *Konferencja na temat...*

3 Zob. A. Baneth, *Just cancel the Future of Europe Conference*, euobserver.com/opinion/151540?utm\_source=euobs&utm\_medium=email (dostęp: 9.08.2021 r.).

4 *Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Kandydatka na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen. Wytoczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf). Szerzej na ten temat: *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, red. J. Barcz, Z. Czachór, Warszawa 2019. Konkretyzacja tego programu zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 29.01.2020 r., IP/20/124, *Program prac Komisji Europejskiej na 2020 r. Ambitny plan działania dla Unii, która mierzy wyżej*.

5 Zob. T. Bunde, R. Carr, S. Eisentraut, Ch. Erber, J. Hammelehl, L. Hartmann, J. Kabus, F. Stärk, J. Voje, *Munich Security Report 2020*, Munich 2020.

6 Autor niniejszego artykułu opublikował obszerną monografię *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020. Monografia ta analizuje m.in. propozycje reform instytucjonalnych UE dyskutowane w ostatnich latach. Do analizy tej oraz sformułowanych wniosków odwołuje się niniejszy artykuł.

## 1. Uwagi wprowadzające

We Wspólnej deklaracji dotyczącej Konferencji w sprawie przyszłości Europy, ogłoszonej 9.05.2021 r., w dniu inauguracji jej obrad przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej wskazali, że zasadniczym zadaniem Konferencji ma być poddanie dyskusji priorytetów jej działalności: „Dyskusje, odzwierciedlające strategiczny program Rady Europejskiej, wytyczne polityczne Komisji Europejskiej na lata 2019–2024 oraz wyzwania związane z pandemią COVID-19, obejmą między innymi: budowanie zdrowego kontynentu, walkę ze zmianą klimatu i wyzwaniami środowiskowymi, gospodarkę działającą na rzecz ludzi, sprawiedliwość społeczną, równość i solidarność międzypokoleniową, transformację cyfrową Europy, europejskie prawa i wartości, w tym praworządność, wyzwania związane z migracją, bezpieczeństwo, rolę UE w świecie, demokratyczne fundamenty Unii oraz sposoby wzmocnienia procesów demokratycznych rządzących Unią Europejską”<sup>7</sup>. O dyskusji w sprawie niezbędnych reform ustrojowych UE wspomniano jedynie na marginesie i w ograniczonym zakresie: „Dyskusje mogą również dotyczyć kwestii przekrojowych związanych ze zdolnością UE do realizacji priorytetów politycznych, takich jak lepsze stanowienie prawa, stosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, wdrażanie i egzekwowanie dorobku prawnego UE oraz przejrzystość”<sup>8</sup>.

W podobnym kierunku idzie również diagnoza niedawno opublikowanej przez Fundację Batorego ekspertyzy – *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*: „Ostatnie kilkanaście miesięcy przyspieszyło proces głębokiej i trwałej transformacji Unii Europejskiej. Jej sednem nie są zmiany instytucjonalne, lecz redefinicja celów i priorytetów integracji”<sup>9</sup>.

Z diagnozą taką można się zgodzić jedynie w części. Bez wątplenia pandemia koronawirusa wpłynie na przyspieszenie „głębokich i trwałych” dostosowań priorytetów w działaniu Unii, niemniej skuteczne osiągnięcie tego rodzaju zmian nie obędzie się bez odpowiednich reform ustrojowych Unii. Spójrzmy jedynie na Fundusz Odbudowy<sup>10</sup>, który zagwarantować ma 750 mld euro państwom członkowskim UE na przezwyciężenie zapaści gospodarczej będącej następstwem pandemii koronawirusa, ukierunkowując zarazem wykorzystywanie tych środków na realizację priorytetów Unii, zwłaszcza programu Zielonej Europy i jej cyfryzacji. Ustanowienie takiego Funduszu wiąże się z „kreatywnym” wykorzystaniem instrumentarium instytucjonalnego UE. Co prawda, według przeważającego przekonania, Fundusz został ustanowiony w ramach kompetencji powierzonych już UE, niemniej kontynuacja tak odważnych reform będzie na pewnym etapie wymagała ingerencji traktatu rewizyjnego. Odnotujmy również, jak istotne następstwa – na przykład w balansie instytucjonalnym – wywoła rozbudowa źródeł własnych budżetu Unii, zaopatrywanego również w następstwie działania Komisji Europejskiej na rynkach

kapitałowych<sup>11</sup>. Dalej, coraz powszechniejsze są głosy na rzecz powierzenia Unii obszerniejszych kompetencji w dziedzinie zdrowia publicznego, co wymagałoby rewizji traktatów.

Debata więc nad redefinicją priorytetów w działaniach Unii oraz zapewnienie dla ich realizacji społecznego wsparcia powinna przebiegać paralelnie do głębokiej refleksji nad taką reformą ustroju Unii (jej struktury instytucjonalnej), aby zakładane priorytety mogły być skutecznie realizowane w ramach instytucjonalno-prawnych Unii. Traktat z Lizbony<sup>12</sup> przeprowadził co prawda jej fundamentalną reformę ustrojową, przekształcając Unię trójfilarową w jednolitą i spójną organizację międzynarodową, z elastycznym procesem decyzyjnym, koherentną strukturą instytucjonalną i procedurami pozwalającymi na przeprowadzanie poważnych reform ustrojowych bez potrzeby sięgania do traktatu rewizyjnego. Dzięki temu Unia mogła lepiej sprostać wyzwaniom związanym z następstwami kryzysu finansowego. O „sile” reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony świadczy też to, że we wszystkich poważnych projektach dotyczących dalszej reformy Unii Europejskiej, mimo znaczącego zróżnicowania propozycji, dominuje jednoznacznie przekonanie, że skuteczna dalsza reforma procesu integracji europejskiej powinna przebiegać w ramach lizbońskiej Unii Europejskiej, a nie poza nią<sup>13</sup>. Niemniej od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1.12.2009 r.) upłynęło ponad 10 lat. Konferencja w sprawie przyszłości Europy stwarza dobrą okazję dla oceny przeprowadzonych na jego podstawie reform ustrojowych UE i ich adekwatności do nowych wyzwań.

## 2. Nowe paradygmaty

### 2.1. Reforma strefy euro – punkt odniesienia dla reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej

Głównym następstwem kryzysu finansowego stał się nie – jak wieszczono – rozpad strefy euro i upadek wspólnego pieniądza, lecz przeciwnie – mocny impuls do działań na rzecz – wpiętych – sanacji, a następnie konsolidacji strefy euro. Reforma strefy euro jest prowadzona konsekwentnie i ma „głęboki” charakter (aż do zapowiadanej „unii politycznej”). Dało to z kolei asumpt do uzasadnionych obaw, że jej efektem może być nawet fragmentacja procesu integracji europejskiej, tym bardziej że ważne kwestie reformy strefy euro zostały uregulowane w umowach zawartych poza Unią Europejską – w Traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) i Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (Traktat unii fiskalnej – TUF)<sup>14</sup>. Obawy te można było w pewnym stopniu lekceważyć, dopóki państwem członkowskim UE pozostawało Zjednoczone Królestwo, nienależące do strefy euro. Wraz z brexitem zagrożenie fragmentacją mogło pogłębić się dramatycznie.

7 Wspólna deklaracja dotycząca Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Konferencja na temat przyszłości Europy: inauguracja w Strasburgu, 9.05.2021 r., Bruksela, komunikat prasowy IP21/2404.

8 Konferencja na temat...

9 S. Ananicz, P. Buras, A. Smoleńska, *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Warszawa 2021.

10 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.Ur. UE L 424, s. 1).

11 Zob. *Seminarium „Europejskiego Przeglądu Sądowego”*: Fundusz Odbudowy UE – ratyfikacja decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/5, s. 17 i n.

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

13 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 654 i n. (zwłaszcza s. 652–654 oraz podane tam źródła).

14 Teksty obu traktatów zob. *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2013.

Odpowiedzią na taką sytuację stało się nowe podejście wyrażające się w strategii „wspólnej ścieżki”<sup>15</sup> i strategii „pragmatycznej ścieżki”<sup>16</sup>. Stosownie do strategii „wspólnej ścieżki” wszystkie państwa członkowskie UE powinny stopniowo wejść do strefy euro, a tym samym zaniknie niebezpieczeństwo fragmentacji UE (Unii „wielu prędkości”). Pewną ceną za to jest strategia „pragmatycznej ścieżki”, tj. ograniczenie tempa i zakresu ambitnych reform strefy euro do tego, co jest na danym etapie możliwe.

Następstwem takiej nowej strategii jest to, że finalizacja reformy strefy euro nie tylko nie naruszy spójności Unii, ale przeciwnie – stanie się głównym nurtem reformy ustrojowej Unii. Dotychczas reformy strefy euro są konsekwentnie realizowane, a akty prawne składające się na główny element tej reformy – ustanowienie unii bankowej – przyjmowane są w ramach metody „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*), tj. przy wykorzystaniu wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do traktatu rewizyjnego. Niemniej osiągnięcie celu na „wspólnej ścieżce” wymaga jeszcze poważnych zmian ustrojowych Unii – na stole negocjacyjnym leżą nadal projekty włączenia TEMS do *acquis* unijnego, ustanowienie Europejskiego Funduszu Walutowego, Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów, a przede wszystkim zakończenia projektu unii bankowej. Towarzyszy temu projekt konsekwentnego wprowadzenia w UGiW formuły „nowego zarządzenia” („unii politycznej”?), odwołującej się do wzmocnionej formy metody wspólnotowej<sup>17</sup>.

Urzeczywistnienie tak szeroko zakrojonych reform wymaga zrozumienia i wsparcia w społeczeństwach państw członkowskich. Dość wskazać, że – stosownie do strategii „wspólnej ścieżki” – w strefie euro powinny się znaleźć wszystkie państwa członkowskie, a więc również Polska. O ile euro cieszy się wzrastającym zaufaniem w państwach strefy euro, to na przykład obecny rząd polski odsuwa perspektywę wejścia do strefy euro *ad calendas graecas*<sup>18</sup>.

Powyższy nowy paradygmat ma zasadnicze znaczenie dla zakresu i „głębokości” projektów reform ustrojowych UE, jakie powinny stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zwłaszcza jeśli zakładamy, że reformy strefy euro staną się punktem odniesienia dla reformy całej Unii, zupełnie inaczej należy podchodzić do szeregu rozważanych dotychczas propozycji reform instytucji unijnych, a szereg istotnych wyzwań ustrojowych może po prostu „zaniknąć”<sup>19</sup>.

## 2.2. Praworządność w państwach członkowskich – sprawa egzystencjalna dla Unii Europejskiej

I tu dochodzimy do drugiego nowego paradygmatu – wyzwania ustrojowego Unii Europejskiej, równie ważnego jak strategia „wspólnej ścieżki”, a może nawet istotniejszego: **zakwestionowania wartości Unii, przede wszystkim praworządności**<sup>20</sup>, jako wspólnego mianownika procesu integracji europejskiej, **problem, który koncentruje się wokół budowania reżimów autorytarnych na Węgrzech i w Polsce**<sup>21</sup>. Debata w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy powinna objąć zarówno diagnozę tej sytuacji, jak i środki jej przeciwdziałania, tym bardziej że problem dotyczy nie tylko dwóch wyżej wspomnianych państw. Diagnoza musi odnieść się również do kwestii instytucjonalnych: obecnie obowiązujące procedury unijne okazały się bowiem bezsilne wobec poczynań reżimów niepraworządnych. Nie jest również pewne, czy nowe mechanizmy, przede wszystkim ustanowiony mechanizm warunkowości<sup>22</sup>, wiążący wypłatę środków unijnych do przestrzegania praworządności okaże się skuteczny. Są to kwestie o egzystencjalnym znaczeniu dla procesu integracji europejskiej, które podczas Konferencji wymagają debaty również co do środków (procedur), które chronić będą skutecznie Unię przed erozją praworządności.

Jest rzeczą zadziwiającą, że w pierwszych dokumentach odnoszących się do powołania Konferencji w sprawie przyszłości Europy problem przestrzegania praworządności i umocnienia mechanizmów stojących na straży przestrzegania praworządności w państwach członkowskich w zasadzie nie był poruszany. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. można było jedynie znaleźć, wśród wskazanych priorytetów politycznych, które powinny stać się przedmiotem debaty, „wartości europejskie”<sup>23</sup>. Podobnie w komunikacie Komisji Europejskiej z 22.01.2020 r. znalazło się jedynie odwołanie do wspomnianych „sześciu politycznych priorytetów” Komisji, wśród których pod tytułem „Ochrona naszego europejskiego stylu życia” skrywa się „utrzymanie praworządności”<sup>24</sup>. Natomiast w jednej z pierwszych ekspertyz przygotowanych w związku z Konferencją sprawa niepraworządności w ogóle nie jest wymieniana jako czynnik mający wpływ na dalszy ustrojowy los UE<sup>25</sup>. Również w omawianej już wcześniej Wspólnej deklaracji (z 9.05.2021 r.) problem praworządności wymieniany jest jedynie ogólnie wśród litanii innych wyzwań. Tymczasem, jak wskazano wyżej, problem praworządności już staje się główną osią, wokół której następować będzie różnicowanie

15 Strategia „wspólnej ścieżki” znalazła po raz pierwszy wyraz w tzw. ofercie Junckera (wrzesień 2017 r.). J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Luxemburg 2017.

16 Strategia „ścieżki pragmatycznej”, precyzująca „strategię wspólnej ścieżki”, znalazła wyraz w pakiecie propozycji Komisji Europejskiej nakierowanych na reformę strefy euro, opublikowanych w grudniu 2017 r. (komunikat prasowy z 6.12.2017 r., IP/17/5005, *Komunikat w sprawie dalszych działań na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej*) i następnie rozwijanych w propozycjach Eurogrupy i Komisji Europejskiej.

17 F. Fabbrini, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016; U. Puetter, *New Intergovernmentalism: The European Council and its President* [w:] *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland 2015.

18 Ostatnio prezes NBP, A. Głapiński, w ogóle odrzucił celowość wejścia Polski do strefy euro, zapowiadając, że złotówkę „trzeba utrzymać na zawsze”, next.gazeta.pl/next/7,151003,2724924, nigdy-nie-przyjmujemy-euro-glapiński-polska-waluta-trzeba-utrzymac.html#s=BoxOplmg5 (dostęp: 10.08.2021 r.).

19 Szczegółowa analiza tego problemu łącznie z zestawieniem wszystkich poważnych propozycji reform ustrojowych UE – zob. J. Barcz, *Od liźbońskiej...*, zwłaszcza *Podsumowanie* (s. 691 i n.).

20 Zob. na temat pojęcia praworządności w prawie UE M. Taborowski, *Mechanizm ochrony praworządności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

21 Zob. szerzej *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2015–2017*, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2020; *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, wstęp, wybór i redakcja J. Barcz, A. Grzelak i R. Szyndlauer, Warszawa 2021.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 4331, s. 1).

23 Zob. pkt 7 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.01.2020 r. w sprawie stanowiska Parlamentu Europejskiego dotyczącego konferencji w sprawie przyszłości Europy (2019/2990 (RSP)).

24 *Unia, która mierzy wyżej...*

25 Zob. Ch. Callies, *Towards a new working method for the EU: More efficiently, more citizen-friendly and more flexible*, Berlin 2019.



wewnętrzne Unii. Mechanizmy gwarantujące przestrzeganie praworządności przez państwa członkowskie powinny więc stać się jednym z centralnych zagadnień obrad Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Być może momentem przełomowym w podejściu instytucji unijnych i większości państw członkowskich UE do nieprzestrzegania praworządności na Węgrzech i w Polsce stanie się spotkanie Rady Europejskiej 25.06.2021 r., podczas którego w bezprecedensowej dyskusji premierowi Orbánowi wprost wskazano na art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>26</sup> (wystąpienie z UE), jeśli nie odpowiadają mu wspólne wartości Unii<sup>27</sup>. Nie ulega wątpliwości, że słowa te odnosiły się również do premiera Morawieckiego. Z formalnego punktu widzenia istniejące obecnie procedury unijne (zwłaszcza po ustanowieniu mechanizmu warunkowości) mogłyby stwarzać efektywne możliwości oddziaływania na niepraworządne państwa członkowskie UE, gdyby nie dotychczasowa impotencja instytucji unijnych i kunktatorstwo pozostałych państw członkowskich. W tym tkwi przede wszystkim ich niewielka efektywność.

### 3. W sprawie metody przeprowadzania reform ustrojowych Unii Europejskiej

Odnieść się musimy w końcu do wchodzących w grę procedur (metod) realizacji niezbędnych reform instytucjonalnych. Jeśli bowiem zakładamy, że reformy mieścić się będą w ramach prawno-instytucjonalnych UE, to ich przeprowadzanie musi podlegać obowiązującym procedurom. Strategie „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” nakierowane są na sprostanie zasadniczemu wyzwaniu – zapewnieniu dynamiki procesu integracji przy jednoczesnym zagwarantowaniu spójności ustrojowej Unii. Z podejściem takim koresponduje koncepcja „integracji elastycznej” (*flexible integration*)<sup>28</sup>, stosownie do której – z jednej strony – zróżnicowanie wewnętrzne w UE stało się strukturalną tendencją procesu integracji europejskiej, warunkującą jego dynamiczny rozwój, z drugiej zaś zasadniczą osią reformy ustrojowej Unii musi być zachowanie jej spójności ustrojowej.

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy debata nad metodami kontynuowania reformy UE powinna znaleźć się w centrum uwagi, ponieważ jej wyniki warunkują zakres przedmiotowy i „głębokość” rozważanych reform. Strategia „ścieżki wspólnej” i „ścieżki pragmatycznej” może być realizowana przy zastosowaniu trzech zasadniczych metod (procedur), które mogą się na siebie „nakładać” na różnych etapach reformy UE:

- 1) poprzez wykorzystanie istniejących procedur – z zastosowaniem podejścia „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*),
- 2) poprzez zawarcie kolejnych traktatów rewizyjnych oraz
- 3) poprzez sięgnięcie do tzw. metody schengenkiej – zawieranie przez grupy państw członkowskich kolejnych umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE.

Ad 1) „Pragmatyczna ścieżka” realizacji reform wskazuje, że na obecnym etapie reform UE centralnego znaczenia nabrała

metoda „kreatywnej elastyczności” (*creative flexibility*)<sup>29</sup>, tj. wykorzystania wszelkich proceduralnych możliwości realizacji reform bez sięgania do rewizji postanowień traktatów stanowiących podstawę UE. Na jej efektywność wskazuje przeprowadzenie reformy PSiW przy pomocy „sześciopaku” i „dwupaku”, ustanowienie unii bankowej, umocnienie efektywności procedury podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną poprzez wprowadzenie tzw. odwróconej większości kwalifikowanej czy pakiet propozycji Komisji Europejskiej z grudnia 2017 r. nakierowany na finalizację reformy strefy euro. Z drugiej strony zwróćmy jednak uwagę, że w pakiecie porozumień od końca 2019 r. znacznie ograniczono zakres metody „kreatywnej elastyczności”, pozostając po części przy tzw. metodzie schengenkiej (nie zdecydowano się na przykład na włączenie Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności do unijnego *acqui*, pozostając przy rewizji jego postanowień). Należy również mieć na względzie, że efektywne korzystanie z tej metody (przyjmowania aktów prawa pochodnego) dla kontynuowania reformy UE (głównie strefy euro) będzie wymagało w wielu obszarach zmiany procedury – ze specjalnej procedury ustawodawczej (w której Rada UE decyduje jednomyślnie) na zwykłą procedurę ustawodawczą (w której Rada UE decyduje większością kwalifikowaną). Mający w tym kontekście centralne znaczenie ust. 7 art. 48 TUE wymaga dla decyzji Rady Europejskiej w tej sprawie jednomyślności i dodatkowo uzależnia możliwość podjęcia takiej decyzji od przyzwolenia parlamentów narodowych (sprzeciw nawet jednego z nich blokuje możliwość sięgnięcia do takiej „kładki”).

Koncepcja „kreatywnej elastyczności” ma więc obecnie wiodące znaczenie i odzwierciedla realne możliwości (które są wykorzystywane) przeprowadzania reform w ramach prawno-instytucjonalnych UE. Powinna być ona cenna dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ gwarantuje, że przeprowadzane reformy – nawet jeżeli dotyczą tylko określonej dziedziny (np. strefy euro) – będą przeprowadzane wspólnie, w ramach prawno-instytucjonalnych UE.

Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy metoda ta powinna zostać poddana dogłębnej analizie (w tym jej pozytywne znaczenie praktyczne) w celu określenia – z jednej strony – barier jej zastosowania, z drugiej – uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich na rozszerzenie zakresu jej stosowania (w tym odwołanie się do procedur kładek). Alternatywą bowiem dla „kreatywnej elastyczności” jest tzw. metoda schengenka, tj. zawieranie przez grupy państw członkowskich umów międzynarodowych poza ramami prawno-instytucjonalnymi UE (z konsekwencją fragmentacji procesu integracji, a co najmniej pominięcia części państw członkowskich w procesie decyzyjnym).

Ad 2) Bez wątplenia stosowanie metody „kreatywnej elastyczności” natknie się na pewnym etapie wprowadzania reform na konieczność sięgnięcia do traktatu rewizyjnego (zwykłej procedury zmiany – ust. 2–5 art. 48 TUE). Jest to procedura trudna, wymaga bowiem zgody wszystkich państw członkowskich (popartej procedurami ratyfikacyjnymi w tych państwach). Przypomnijmy jednak, że mimo tych trudności w sprawach ściśle sprecyzowanych i niebudzących wątpliwości zawarto

26 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

27 Według sprawozdania T. Bieleckiego, *Holandia proponuje Orbánowi wyjście z Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 26–27.06.2021 r., s. 8.

28 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 645 i n.

29 Zob. M. Menghi, *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Paris 2014, s. 10.

„małe” traktaty rewizyjne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (protokół hiszpański i protokół irlandzki)<sup>30</sup>. Realne może być osiągnięcie zgody w sprawie innych tego typu „małych” traktatów rewizyjnych, o ile będą one trzymały się ściśle sprecyzowanego obszaru. Być może wchodziłoby w grę w dalszej perspektywie również uzgodnienie „dużego” traktatu rewizyjnego, o ile – zgodnie ze strategią „wspólnej ścieżki” – wszystkie państwa członkowskie UE stałyby się zarazem członkami strefy euro. Stąd problem ten powinien stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

Być może Konferencja powinna też powrócić do propozycji rewizji „zwykłej procedury zmiany” traktatów, stosownie do której dla wejścia w życie traktatu rewizyjnego nie byłoby konieczne ratyfikowanie go przez wszystkie państwa członkowskie, lecz jedynie przez ich określoną liczbę (propozycja taka była już dyskutowana podczas przygotowywania Traktatu konstytucyjnego<sup>31</sup>). Przypomnijmy, że pewien wariant takiej procedury pojawił się już w TUF i TEMS – stosownie do art. 14 ust. 2 TUF wchodził on w życie pod warunkiem, że jego ratyfikacji dokonało co najmniej 12 państw strefy euro (tj. 2/3), czyli nawet spośród państw strefy euro nie musiały TUF ratyfikować wszystkie państwa. Podobnie było w przypadku TEMS, który aby wejść w życie, wymagał (art. 48 ust. 1 TEMS) ratyfikacji przez państwa członkowskie strefy euro dysponujące łącznie co najmniej 90% kapitału zakładowego (a więc również nie wszystkie państwa strefy euro musiały TEMS ratyfikować).

Wprowadzenie takiej propozycji wymagałoby zmiany postanowień art. 48 TUE, czyli traktatu rewizyjnego. Niemniej powinna ona stać się przedmiotem debaty podczas Konferencji, zwłaszcza jeżeli Unia poważnie myśli o strategii dalszego jej rozszerzenia.

Ad 3) W tle powyższych problemów proceduralnych pozostaje tzw. metoda schengeńska, która dowiodła w ostatnich latach swojej efektywności (TEMS, TUF), z którą zarazem wiąże się niebezpieczeństwo fragmentacji Unii<sup>32</sup>. Przyjęcia dalszych środków międzyrządowych (zawarcia kolejnych umów międzynarodowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE) przez grupę państw strefy euro nie można wykluczyć. Jest to bowiem metoda szybka i efektywna. Stanie się ponownie realna, jeśli państwa strefy euro natkną się na obstrukcję w toku reformy UGiW (np. przy podejmowaniu wymagających jednomyślności decyzji w sprawie uruchomienia „kładek”) i gdyby szwankować zaczęła strategia „wspólnej ścieżki”.

W debacie podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy sprawa ta powinna zostać poruszona. Chodziłoby zwłaszcza o: – przypomnienie „ram prawnych” (wymogów zachowania zgodności z prawem UE) dla umów zawieranych poza Unią przez grupę państw członkowskich (w znaczącej części zostały one sprecyzowane w wyroku C-370/12, Pringle<sup>33</sup>);

- potwierdzenie konieczności wprowadzania do takich umów „klauzul otwartości” (dostępności dla wszystkich państw członkowskich) oraz
- klauzul zobowiązujących do wprowadzenia postanowień tych umów do unijnego *acquis* w nakreślonym czasie.

#### 4. Podsumowanie

Czego więc można oczekiwać po Konferencji w sprawie przyszłości Europy, jeśli chodzi o sprecyzowanie możliwych reform instytucjonalnych? Ambicje są skromne, ponieważ w dyskusjach nad formułą Konferencji jak mantra podkreślane jest, że jej obrady nie mają być nakierowane na projekty rewizji traktatów stanowiących podstawę UE. Trudno się temu dziwić: nie ma obecnie warunków politycznych i społecznych na sfinalizowanie kolejnego „dużego” traktatu rewizyjnego na miarę Traktatu z Lizbony (choć, jak wskazywano wyżej, nie można wykluczyć „punktowych” rewizji). Nie znaczy to również, aby z góry wyłączać z debaty reformy instytucjonalne, tym bardziej że bez nich się nie obejdzie. Debata taka jest *nota bene* prowadzona i bez Konferencji, ma sens i jest potrzebna. Reformy ustrojowe procesu integracji europejskiej wymagają bowiem czasu i nie przebiegają z dnia na dzień.

Spójrzmy na doświadczenia ostatnich dwudziestu lat, gdy po raz pierwszy państwa członkowskie wyszły poza metodę *stricte* międzyrządową (dyplomatyczne konferencje międzyrządowe) i sięgnęły do szerszej formuły o charakterze dialogu obywatelskiego.

Pierwszą taką próbą był Konwent, który paralelnie do Konferencji Międzyrządowej 2000 (która uzgodniła późniejszy Traktat z Nicei<sup>34</sup>) pracował nad Kartą praw podstawowych<sup>35</sup>. Wówczas państwa nie były jeszcze gotowe na włączenie Karty, dokumentu kodyfikującego prawa obywateli Unii, do prawa unijnego. Potrzeba było jeszcze prawie dziesięciu lat, nim Karta – na mocy Traktatu z Lizbony – stała się częścią prawa pierwotnego UE i rodzajem *magna carta* praw podstawowych. Również efekty obrad Konwentu, który w latach 2002–2003 przygotowywał Traktat konstytucyjny, zostały – po poważnych turbulencjach – zrealizowane dopiero po latach: część z nich (po „przemieleniu” przez tryby dwóch konferencji międzyrządowych) włączono do Traktatu z Lizbony. Natomiast znacząca część zachowała charakter dobrze przedyskutowanych i wyważonych planów reform ustroju Unii. Każdy, kto poważnie zajmuje się tą problematyką, zagłąda do raportów sporządzonych przez grupy robocze Konwentu, w których nakreślone zostały kierunki dalszego instytucjonalnego rozwoju Unii<sup>36</sup>.

Konferencja w sprawie przyszłości Europy nie jest ani konwentem (w rozumieniu ust. 3 art. 48 TUE), ani konferencją międzyrządową (w rozumieniu ust. 4 art. 48 TUE), a jej zadaniem nie jest (i nie może być w obecnych warunkach) przygotowanie traktatu rewizyjnego. Przy dobrej i sprawnej organizacji powinna przynieść jednak „raporty” (uwzględniające przebieg debaty obywatelskiej i eksperckiej), w których by nakreślono zakres koniecznych zmian instytucjonalnych

30 Zob. J. Barcz, *Od lizbońskiej...*, s. 375 i n.

31 Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1), został podpisany 29.10.2004 r., nie wszedł w życie. Tekst Traktatu wraz z komentarzem zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.

32 Zob. J. Barcz [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2020, s. 40–42.

33 Wyrok TS z 27.10.2012 r., C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in., EU:C:2012:756.

34 Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.Urz. WE C 80 z 2001 r., s. 1).

35 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., 389).

36 J. Barcz, *Przewodnik...*, s. 95 i n.

Unii, tak aby wskazane wyżej priorytety mogły być sprawnie realizowane. Obie te dziedziny reform Unii działają na zasadzie naczyń połączonych. Przy tym obecnie czas nagli, pandemia sprawiła, że oddech Unii staje się coraz krótszy.

### Abstract

prof. dr hab. Jan Barcz

The author is the Head of the Department of International Law and European Union Law, Kozminski University, Warsaw, Poland (ORCID: 0000-0002-2826-1945).

#### Conference on the Future of Europe and the Institutional Reforms of the European Union

**Keywords:** *Conference on the Future of Europe, institutional reforms of the EU, EU institutions, euro area, European Union, Economic and Monetary Union, rule of law, common values of the EU*

*The Conference on the Future of Europe deals primarily with the clarifying the priorities of EU's activities. However, it must also address the reform of EU institutions, as they are a precondition for implementation of these priorities. There are currently no political conditions for the adoption of a revision treaty, although a revision treaty dealing with very specific issues cannot be ruled out. During the Conference, particular attention should be paid to strengthening the rule of law and finalizing the reform of the euro area, which is the basis for the reform of the entire EU.*

#### Bibliografia / References

- Ananicz S., Buras P., Smoleńska A., *Nowy rozdział. Transformacja Unii Europejskiej a Polska*, Warszawa 2021.
- Baneth A., *Just cancel the Future of Europe Conference*, euobserver.com/opinion/151540?utm\_source=euobs&utm\_medium=email (dostęp: 9.08.2021 r.).
- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Barcz J. [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*, Warszawa 2020.
- Barcz J., Czachór Z. (red.), *Priorytety nowej Komisji Europejskiej a interesy Polski. Oceny i wnioski Team Europe*, Warszawa 2019.
- Barcz J. (wstęp, wybór i opracowanie), *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, Warszawa 2013.
- Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej. Okres „dialogu politycznego” 2015–2017*, Warszawa 2020.
- Barcz J., Grzelak A., Szyndlauer R. (wstęp, wybór i redakcja), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, Warszawa 2021.
- Bielecki T., *Holandia proponuje Orbánowi wyjście z Unii*, „Gazeta Wyborcza” z 26–27.06.2021 r.
- Bunde T. i in., *Munich Security Report 2020*, Munich 2020.
- Calliess Ch., *Towards a new working method for the EU: More efficiently, more citizen-friendly and more flexible*, Berlin 2019.
- Fabrini F., *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford 2016.
- Juncker J.-C., *Orędzie o stanie Unii 2017 r.*, Luxemburg 2017.
- Menghi M., *What Political and Institutional Evolutions for the EU and the EMU?*, Paris 2014.
- Puetter U., *New Intergovernmentalism: The European Council and its President [w:] What Form of Government for the European Union and the Eurozone?*, red. F. Fabbrini, E.H. Ballin, H. Somsen, Oxford–Portland 2015.
- Seminarium „Europejskiego Przeglądu Sądowego”: Fundusz Odbudowy UE – ratyfikacja decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/5.
- Taborowski M., *Mechanizm ochrony praworządności w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.