

Janusz Józef WĘC 

Uniwersytet Jagielloński

janusz.wec@uj.edu.pl

REFORMA PROCEDUR REWIZJI TRAKTATÓW UNII EUROPEJSKIEJ NA MOCY TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO

NOWA TYPOLOGIA KONFERENCJI MIĘDZYZRĄDOWYCH

ABSTRACT

Reform of the procedures for the revision of the European Union Treaties under the Treaty of Lisbon. A new typology of intergovernmental conferences

The first research objective of the article is to analyse the institutional and legal instruments for the revision of the European Union treaties, including the ordinary revision procedure, the two simplified revision procedures, the specific *passerelle* clauses, the flexibility clause and other mechanisms for amending the EU treaties. The second research objective is to propose a new typology of intergovernmental conferences. The author formulates two research hypotheses. The first assumes that the changes introduced by the Lisbon Treaty of 13 December 2007 to the revision procedures enabled the development of a new typology of intergovernmental conferences. The second hypothesis is that the modifications introduced by this international agreement significantly increased the flexibility of EU's treaty revision procedures. Following this, the author poses three research questions. First, according to what criteria was the new typology of intergovernmental conferences defined? Secondly, how did the Lisbon Treaty make the revision procedures more flexible? Thirdly, did the changes introduced by the Lisbon Treaty lengthen or shorten the treaty revision process? The author has used the institutional-legal method in this work and has referred to the theory of neoliberal institutionalism.

Keywords: ordinary treaty revision procedure, simplified treaty revision procedure, specific *passerelle* clauses, flexibility clause

Słowa kluczowe: zwykła procedura rewizji traktatu, uproszczona procedura rewizji traktatu, specyficzna klauzula *passerelle*, klauzula elastyczności

WPROWADZENIE

Pierwszym celem badawczym artykułu jest analiza instrumentów instytucjonalnych i prawnych służących rewizji traktatów Unii Europejskiej, w tym zwykłej procedury rewizji, dwóch uproszczonych procedur rewizyjnych, specyficznych klauzul *passerelle*, klauzuli elastyczności oraz innych sposobów zmiany traktatów UE. Drugim celem badawczym jest zaproponowanie nowej typologii konferencji międzyrządowych. Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że zmiany dokonane przez traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku w procedurach rewizji traktatów umożliwiły wprowadzenie nowej typologii konferencji międzyrządowych. Druga hipoteza stanowi, że modyfikacje wprowadzone przez tę umowę międzynarodową znacząco uelastyczyły procedury rewizji traktatów w UE. W ślad za tym autor stawia trzy pytania badawcze. Po pierwsze, według jakich kryteriów i uwarunkowań została zdefiniowana nowa typologia konferencji międzyrządowych? Po drugie, na czym polegało uelastyczenie procedur rewizyjnych w traktacie lizbońskim? Po trzecie, czy zmiany wprowadzone przez traktat lizboński wydłużyły, czy też skróciły proces rewizji traktatów? Autor wykorzystał w pracy metodę instytucjonalno-prawną oraz odwołał się do teorii neoliberalnego instytucjonalizmu, który uznaje organizacje międzynarodowe za instrument realizacji polityki przez państwa członkowskie i dla którego instytucjami są zarówno organizacje międzynarodowe, jak i normy prawne oraz procedury międzynarodowe¹.

I. NOWA TYPOLOGIA KONFERENCJI MIĘDZYRZĄDOWYCH

Konferencja międzyrządowa (ang. *Intergovernmental Conference*, IGC) jest instrumentem prawnym zmian traktatowych w Unii Europejskiej. Ustrój Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej kształtował się, począwszy od lat 50. XX wieku, w ramach kolejnych konferencji międzyrządowych. Należy jednak zaznaczyć, że struktura ustrojowa Wspólnot Europejskich nie była tożsama ze strukturą ustrojową Unii Europejskiej, a zwłaszcza ze strukturą obecnej UE, funkcjonującej w warunkach lizbońskiego reżimu prawnego. Z drugiej strony jednak zarówno Wspólnota Europejska, jak

¹ Szerzej na ten temat por. J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 116; J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 133-166; J. Czaputowicz, *Mapa współczesnego liberalizmu: neoliberalny instytucjonalizm, nowy liberalizm, liberalny internacjonalizm*, [w:] *Liberalizm & neoliberalizm w nauce o stosunkach międzynarodowych. Teoretyczny pluralizm*, red. E. Haliżak, R. Ożarowski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 20-23, [online] <https://ptsm.edu.pl/liberalizm-neoliberalizm-nauce-o-stosunkach-miedzynarodowych-teoretyczny-pluralizm/>, 20 I 2025.

i Unia Europejska posiadały horyzontalne i sektorowe elementy składowe ustroju, przy czym różnice między Unią Europejską a Wspólnotami Europejskimi dotyczyły przede wszystkim elementów horyzontalnych. O ile horyzontalnymi elementami składowymi ustroju obecnej Unii Europejskiej są: status prawnomiędzynarodowy, status integracyjny i cele integracyjne, aksjologia, sztywny podział kompetencji, katalog aktów prawnych i procedur legislacyjnych, system instytucjonalny, samodzielny budżet, udział parlamentów narodowych w procesie legislacji, zróżnicowana integracja (ang. *differentiated integration*), a także procedury rewizji traktatów. O tyle sektorowymi elementami składowymi ustroju postlizbońskiej UE są: polityki i działania wewnętrzne oraz polityki i działania zewnętrzne. Jednak ani Unia Europejska przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego (1 grudnia 2009 roku), ani Wspólnoty Europejskie przed wejściem w życie traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 roku) nie posiadały wszystkich wskazanych wyżej horyzontalnych elementów ustrojowych. Tytułem przykładu, Unia Europejska nie miała do tego momentu ani osobowości prawnej, ani tak rozwiniętej – jak obecnie – aksjologii, ani sztywnego podziału kompetencji w relacjach z państwami członkowskimi, ani nie gwarantowała parlamentom narodowym uczestnictwa we własnym procesie legislacyjnym. Z kolei Wspólnoty Europejskie przed wejściem w życie traktatu z Maastricht nie dysponowały zasadniczo własną aksjologią, sztywnym podziałem kompetencji, nie mogły korzystać z metody integracyjnej zwanej zróżnicowaną integracją, a także nie zapewniały parlamentom narodowym żadnego wpływu na własny proces legislacyjny. Z drugiej strony jednak zarówno Wspólnoty Europejskie, jak i Unia Europejska posiadały własne działania i polityki wewnętrzne oraz zewnętrzne, przy czym Wspólnoty miały ich zdecydowanie mniej niż obecna Unia Europejska².

Dzięki zmianom wprowadzonym przez konferencję międzyrządową z 2007 roku obecna Unia Europejska jest jedyną *par excellence* organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego na świecie. Podobny pogląd wyraża również Peter L. Lindseth, argumentując, że jest ona „wiodącym” przykładem organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego. Może ona *wykonywać cały szereg uprawnień w zakresie stanowienia prawa, orzekania i egzekwowania prawa ze stosunkowo wysokim stopniem niezależności od kontroli międzyrządowej lub krajowej, przynajmniej w zakresie uprawnień delegowanych na szczebel ponadnarodowy*.

Z drugiej strony, jak pokazał kryzys w strefie euro w latach 2010-2018, Unia Europejska nadal *zależy od silnie legitymizowanych instytucji (...) na szczeblu krajowym, [ponieważ – przyp. aut.] instytucje ponadnarodowego „zarządzania”, sprawujące delegowaną władzę w sensie delegowanym, administracyjnym, po prostu nie są jeszcze w stanie sprostać temu zadaniu*³.

² Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012, s. 547-568.

³ Por. P.S. Lindseth, *Supranational Organizations*, [w:] *The Oxford Handbook of International Organizations*, red. J. Katz Cogan, Oxford 2017, s. 152-170. Inny pogląd wyraża Martin Koch, który do katalogu międzynarodowych organizacji typu ponadnarodowego – obok Unii Europejskiej – zalicza również Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Por. M. Koch, *Supranationale Organisationen*,

Pozostałe organizacje międzynarodowe mają charakter międzyrządowy lub inaczej międzypaństwowy. Spośród organizacji międzynarodowych, które podobnie jak Unia Europejska zajmują się integracją gospodarczą, część posiada osobowość prawną (m.in. MERCOSUR i ASEAN), ale większość to organizacje *sui generis* nieposiadające takiej osobowości (m.in. NAFTA, Wspólnota Andyjska, UNASUR czy Unia Afrykańska). W odróżnieniu od Unii Europejskiej żadna z wymienionych pozaeuropejskich organizacji gospodarczych nie dysponuje również takimi elementami składowymi ustroju, jak: sztywny podział kompetencji czy samodzielny budżet, żadna z nich nie korzysta z zasad zróżnicowanej integracji, zaś własną aksjologię posiada jedynie ASEAN⁴.

Każda z konferencji międzyrządowych potwierdzała rolę państw członkowskich jako „władców traktatów”. Pojęcie to wywodzi się z zasady powierzenia, zwanej też zasadą przyznania⁵, zgodnie z którą jedynie rządy państw członkowskich mogą przekazywać Wspólnotom Europejskim tudzież Unii Europejskiej nowe kompetencje na drodze jednomyślnej rewizji traktatów, zaś żadna z tych organizacji nie może posiadać zdolności do stanowienia własnych uprawnień (kompetencji-kompetencji). Duża częstotliwość wprowadzania zmian ustrojowych we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej doprowadziła do stopniowej instytucjonalizacji konferencji międzyrządowych⁶.

Pierwszą i, jak dotąd, jedyną typologię konferencji międzyrządowych zaproponował Brendan Smith, który w swojej monografii z 2001 r., zatytułowanej *Constitution Building in the European Union. The Process of Treaty Reforms*, podzielił konferencje międzyrządowe na trzy kategorie: prawne, specjalne (akcesyjne) i konstytucyjne. Podział ten budzi jednak poważne wątpliwości autora z trzech powodów: po pierwsze,

[w:] *Internationale Organisationen. Konzepte, Theorien und Fallbeispiele*, red. S. Lütz, A. Menzel, Hagen 2022, s. 129-192.

⁴ Na temat ustroju międzynarodowych organizacji gospodarczych por. J.J. Węc, *Ustrój wybranych międzynarodowych organizacji gospodarczych. Analiza porównawcza*, Kraków 2025 (maszynopis). Na temat ustroju UE jako organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, s. 13-15. Na temat pozostałych organizacji integracji gospodarczej jako organizacji międzynarodowych typu międzyrządowego por. P. Czubik, B. Kuźniak, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 3-11, 115-153.

⁵ Zasada powierzenia została skodyfikowana w art. 5 TWE (obecnie art. 5 ust. 1-2 TUE), który to artykuł stanowi, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania, zaś wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, s. 517; S. Smeets, D. Beach, *Intergovernmentalism and its Implications. New Institutional Leadership in Major EU Reforms*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 27, no 8, s. 1-2.

⁶ Podobne stanowisko wyraża Béla Plechanovová, która porównując ze sobą trzy konferencje międzyrządowe z lat 1965, 1985 oraz 1996-1997, określa je jako *instytucje w procesie politycznym realizowanym w ramach Wspólnot Europejskich i UE*, por. B. Plechanovová, *Intergovernmental Conference. Three Case Studies of EC/EU Institution Building*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford 2021, s. 1-10; B. Smith, *Constitution Building in the European Union. The Process of Treaty Reforms*, The Hague-London-New York 2001, s. 6-12.

wszystkie konferencje międzyrządowe mają przecież charakter prawny; po drugie, konferencje specjalne rozumiane jako negocjacje poświęcone zawarciu traktatu akcesyjnego z państwem kandydującym mają zupełnie inną podstawę prawną niż konferencje międzyrządowe *sensu stricto*. O ile podstawą prawną konferencji międzyrządowych poświęconych podpisaniu traktatów stanowiących (założycielskich) lub zawarciu traktatów rewizyjnych jest art. 48 ust. 1-7 TUE, o tyle podstawą negocjacji akcesyjnych jest art. 49 TUE; po trzecie, Smith zaliczył do kategorii konferencji konstytucyjnych zarówno konferencje, które doprowadziły do zawarcia oraz ratyfikacji traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWS) (1950-1952), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) (1956-1957) oraz Unię Europejską (TUE) (1990-1991) lub zakończyły się rewizją istniejących już traktatów, jak konferencje w sprawie podpisania Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) (1985), traktatu amsterdamskiego (1996-1997) oraz traktatu nicejskiego (2000), jak też konferencje, których rezultatem było zawarcie traktatu, choć jego ratyfikacja nie doszła do skutku, jak miało to miejsce w przypadku Europejskiej Wspólnoty Obronnej (TEWO) (1951-1952), tudzież konferencje, które się rozpoczęły, ale zakończyły fiaskiem, jak w wypadku projektu ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Politycznej/Wspólnoty Europejskiej (1953) oraz planów utworzenia Unii Narodów Europejskich (1962)⁷.

Patrząc na konferencje międzyrządowe z perspektywy całego procesu integracji europejskiej, możemy je sklasyfikować według różnych kryteriów, przy czym najistotniejsze są kryteria prawne. Znaczący wpływ na przebieg i wyniki poszczególnych konferencji międzyrządowych miały jednak również, przedstawione niżej, międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania polityczne oraz ekonomiczne. Traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku wprowadził do procedur rewizyjnych Unii Europejskiej trzy bardzo istotne zmiany. Obok modyfikacji zwykłej procedury rewizyjnej (art. 48 ust. 2-5 TUE) ustanowił on bowiem dwie nowe, opisane niżej, uproszczone procedury rewizyjne, które ułatwiają doraźne wprowadzanie zmian ustrojowych w Unii Europejskiej przez instytucje UE (art. 48 ust. 6-7 TUE), a w konsekwencji radykalnie skracają czas trwania negocjacji nad takimi zmianami. Uwzględniając kryteria prawne, w tym ostatnie modyfikacje wprowadzone na mocy traktatu lizbońskiego, autor proponuje nową typologię konferencji międzyrządowych, tj. podział na konferencje konstytucyjne oraz konferencje *ad hoc*.

Istniały między nimi jednak dwie podstawowe różnice: (1) podczas gdy konferencje konstytucyjne zasadniczo były poświęcone utworzeniu nowych organizacji międzynarodowych lub głębokiej reformie ustrojowej istniejących już organizacji, to konferencje *ad hoc* ograniczały się do nielicznych zmian ustrojowych w tych ostatnich organizacjach; (2) o ile konferencje konstytucyjne trwały od kilku miesięcy do roku lub nawet nieco dłużej, o tyle konferencje *ad hoc* trwały krótko, niekiedy nawet tylko jeden dzień.

Konstytucyjne konferencje międzyrządowe kończyły się albo zawarciem traktatów założycielskich, takich jak: TEWWS z 18 kwietnia 1951 roku, TEWO z 27 maja

⁷ Por. B. Smith, *Constitution Building...*, s. 6-12.

1952 roku, TEWG i TEWEA z 25 marca 1957 roku, traktat z Maastricht z 7 lutego 1992 roku⁸ oraz traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 roku, albo ich efektem było podpisanie traktatów rewizyjnych, jak: Jednolity Akt Europejski z 17-28 lutego 1986 roku, traktat amsterdamski z 2 października 1997 roku, traktat nicejski z 26 lutego 2001 roku oraz traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku. Konferencje międzyrządowe *ad hoc* poświęcone były natomiast wynegocjowaniu traktatu fuzyjnego z 8 kwietnia 1965 roku, traktatów budżetowych z 22 kwietnia 1970 roku i 22 lipca 1975 roku, zmianie art. 136 ust. 3 TFUE na podstawie jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 roku w oparciu o uproszczoną procedurę rewizji traktatów (art. 48 ust. 6 TUE) oraz zawarciu 13 czerwca 2012 roku tzw. protokołu irlandzkiego w ramach zwykłej procedury rewizji traktatów (art. 48 ust. 2-5 TUE).

Łącznie w dotychczasowej historii Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej odbyło się 15 konferencji międzyrządowych, przy czym 10 z nich miało charakter konstytucyjny, zaś 5 było konferencjami *ad hoc*. Konstytucyjne konferencje międzyrządowe z lat 1950-1951, 1956-1957 oraz 1990-1991 doprowadziły do ustanowienia nowych organizacji międzynarodowych, takich jak: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza, Europejska Wspólnota Energii Atomowej i Unia Europejska⁹. Pozostałe konstytucyjne konferencje międzyrządowe, obradujące w latach 1985, 1996-1997 i 2000, wprowadziły niezwykle istotne zmiany ustrojowe w tych organizacjach. Natomiast konferencje międzyrządowe z lat 2003-2004 oraz z 2007 roku dokonały kompleksowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Reforma ta objęła bowiem wszystkie horyzontalne elementy składowe oraz większość sektorowych elementów ustroju UE.

Uwzględniając międzynarodowe uwarunkowania polityczne i ekonomiczne w klasyfikacji konferencji międzyrządowych, możemy skonstatować, że nie stanowią one ostrych kryteriów podziału konferencji na konstytucyjne i konferencje *ad hoc*, ale wywarły duży wpływ zarówno na decyzje o ich zwołaniu, jak i na ich przebieg oraz rezultaty. Mianowicie podstawową przyczyną zwołania dwóch pierwszych konstytucyjnych konferencji międzyrządowych w latach 1950-1952 było zaostrenie konfliktu między Wschodem a Zachodem w latach 1949-1953, w szczególności przełamanie przez ZSRR

⁸ Traktat z Maastricht był rezultatem dwóch równoległych konferencji międzyrządowych, z których pierwsza poświęcona była utworzeniu Unii Politycznej, zaś druga ustanowieniu Unii Gospodarczej i Walutowej.

⁹ Jedynie konstytucyjne konferencje międzyrządowe, które odbyły się w latach 1951-1953, a których celem było ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej/Wspólnoty Europejskiej, zakończyły się niepowodzeniem. Pierwsza z nich doprowadziła wprawdzie do podpisania TEWO, ale traktat ten nie doczekał się ratyfikacji przez wszystkich sygnatariuszy, zaś druga konferencja została przerwana z powodu fiaska TEWO, który był prawnie powiązany z negocjowanym przez tę ostatnią konferencję projektem ustanowienia Wspólnoty Europejskiej z 5 marca 1953 roku jako organizacji ponadnarodowej o statusie federacji. Podając liczbę konferencji konstytucyjnych, autor nie uwzględnia konferencji poświęconej negocjacji nad planami utworzenia Unii Narodów Europejskich (1962 rok), ponieważ podstawą jej zwołania nie była procedura rewizyjna skodyfikowana w art. 236 TEWG (obecnie art. 48 ust. 2-5 TUE). Szerzej na temat pierwszych konferencji międzyrządowych por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, s. 35-39, 53-57, 72-74, 83-88, 120-131.

monopolu USA na broń atomową (1949), przejście władzy w Chinach przez komunistów (1949) oraz wybuch wojny koreańskiej (1950). Natomiast kryzys sueski (lipiec-październik 1956) oraz interwencja wojsk sowieckich na Węgrzech (listopad 1956) wpłynęły z kolei mobilizująco na państwa negocjujące TEWG i TEWEA podczas trzeciej konstytucyjnej konferencji międzyrządowej w latach 1956-1957. Jednak zasadniczą przyczyną zwołania tej ostatniej były uwarunkowania wewnątrzspółnotowe, w szczególności fiasko projektów dotyczących utworzenia federacji zachodnioeuropejskiej w 1954 roku oraz decyzja rządów państw członkowskich EWWŚ o ograniczeniu procesu integracji do kwestii ekonomicznych i utworzenia wspólnego rynku. Podstawowymi przesłankami zwołania czwartej konstytucyjnej konferencji międzyrządowej w 1985 roku były zarówno uwarunkowania międzynarodowe, jak i wewnątrzspółnotowe. Determinantami międzynarodowymi były m.in. następstwa kryzysu gospodarczego spowodowanego upadkiem systemu walutowego z Bretton Woods (1971-1973) oraz kryzysu naftowego wywołanego decyzjami państw OPEC w sprawie drastycznego podniesienia cen ropy naftowej (1973-1974). Kryzysy te przyczyniły się bowiem nie tylko do kryzysu stagflacyjnego w państwach Wspólnot Europejskich, ale także do stagnacji w samym procesie integracji gospodarczej, utrzymującej się od połowy lat 70. do połowy lat 80. XX wieku i nazywanej prześmiewczo „eurosklerozą”. Uwarunkowaniami wewnątrzspółnotowymi były: debata polityczna, jaka toczyła się we Wspólnotach Europejskich w latach 1972-1984 w sprawie ustanowienia Unii Europejskiej; konieczność usankcjonowania zmian pozatraktatowych wprowadzonych do ustroju Wspólnot Europejskich w latach 70. i 80. oraz dążenia do dokończenia jednolitego rynku europejskiego przez wprowadzenie zmian w przepisach TEWG. Jednolity Akt Europejski z 17/28 lutego 1986 roku, który został uzgodniony podczas konferencji międzyrządowej w 1985 roku, zasadniczo rozwiązał te problemy.

Podstawową przyczyną zwołania dwóch następnych konstytucyjnych konferencji międzyrządowych w latach 1990-1991 była decyzja o ustanowieniu Unii Europejskiej. Zapadła ona po 18 latach dyskusji prowadzonej na ten temat w stolicach państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Przesłankami ułatwiającymi jej podjęcie były: zakończenie zimnej wojny między Wschodem a Zachodem i wynikające z niego zjednoczenie Niemiec; przemiany w strukturze gospodarki światowej polegające na globalizacji procesów gospodarczych i wzroście współzależności ekonomicznych pomiędzy państwami, a także pogłębienie integracji gospodarczej w EWG wskutek ustanowienia jednolitego rynku wewnętrznego. Traktat z Maastricht podpisany 7 lutego 1992 roku – rezultat tych dwóch konferencji – był zarówno traktatem stanowiącym, jak i rewizyjnym. Przesłankami zwołania siódmej konstytucyjnej konferencji międzyrządowej w latach 1996-1997 były przede wszystkim planowane rokowania akcesyjne z krajami Europy Środkowo-Wschodniej oraz sprawy nierozwiązane podczas ostatnich konferencji międzyrządowych. Podobne przyczyny legły u podstaw decyzji o zwołaniu ósmej konstytucyjnej konferencji międzyrządowej w 2000 roku. Były to: toczące się od 1998 roku rokowania akcesyjne z krajami Europy Środkowo-Wschodniej oraz sprawy, co do których nie osiągnięto konsensu podczas ostatniej konferencji. Najważniejszą przyczyną zwołania dziewiątej konstytucyjnej konferencji międzyrządowej w latach

2003-2004 były kwestie wewnątrzunijne. Traktat konstytucyjny, wynegocjowany w jej wyniku, został wprawdzie podpisany 29 października 2004 roku w Rzymie, ale nie wszedł w życie, ponieważ odrzucono go w referendum we Francji i w Holandii w 2005 roku. W związku z tym najważniejszą przesłanką zwołania dziesiątej konstytucyjnej konferencji międzyrządowej w 2007 roku były ponownie uwarunkowania wewnątrzunijne, a konkretnie odrzucenie traktatu konstytucyjnego. Jednak nowo uzgodniony traktat rewizyjny, czyli traktat lizboński z 13 grudnia 2007 roku, zawierał aż około 90% przepisów traktatu konstytucyjnego.

Konferencje międzyrządowe *ad hoc* z lat 1965, 1970 i 1975 były pierwszymi konferencjami, które zajęły się rewizją traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie z powodu pogłębiającego się procesu integracji gospodarczej i związanej z tym konieczności przeprowadzenia niezbędnych dostosowawczych zmian ustrojowych. Należały do nich m.in.: konsolidacja instytucji i administracji wspólnotowych oraz budżetów Wspólnot Europejskich, a także nadanie uprawnień budżetowych Parlamentowi Europejskiemu w związku z koniecznością ustanowienia wspólnotowego systemu zasobów własnych. W tym sensie zasadniczym powodem zwołania wspomnianych konferencji międzyrządowych były uwarunkowania wewnątrzwspólnotowe. Przesłanką zwołania konferencji międzyrządowej *ad hoc* z 2011 roku, poświęconej rewizji art. 136 ust. 3 TFUE, były z jednej strony uwarunkowania międzynarodowe, czyli globalny kryzys gospodarczy i finansowy, który doprowadził do wybuchu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Jednak z drugiej strony do jej zorganizowania przyczyniły się również czynniki wewnątrzunijne, a mianowicie słabość ustrojowa UGiW istniejąca od początku jej ustanowienia. Z kolei przyczyną zwołania konferencji międzyrządowej *ad hoc* z 2012 roku, która umożliwiła zawarcie protokołu irlandzkiego, były uwarunkowania wewnątrzunijne, w szczególności negatywny wynik referendum w Irlandii w sprawie traktatu lizbońskiego. O ile podstawą prawną zwołania konferencji poświęconej rewizji art. 136 ust. 3 TFUE była uproszczona procedura rewizji Części III TFUE skodyfikowana w art. 48 ust. 6 TUE, o tyle konferencja międzyrządowa, która zajęła się protokołem irlandzkim, została przeprowadzona na podstawie zwykłej procedury rewizji traktatów zgodnie z art. 48 ust. 2-5 TUE.

II. INSTRUMENTY INSTYTUCJONALNE I PRAWNE SŁUŻĄCE REWIZJI TRAKTATÓW DO 2009 ROKU

1. Zwykłe procedury rewizji traktatów

Ogólne ramy procedur rewizji traktatów ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA) były skodyfikowane odpowiednio w art. 96 TEWWS, art. 236 TEWG oraz art. 204 TEWEA¹⁰. Zwykła procedura re-

¹⁰ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż, 18 kwietnia 1951 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11951K%2FTXT>, 11 XII 2024; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Rzym, 25 marca 1957 r., Dz.U. UE

wizji TEWWS przewidywała, że rząd każdego państwa członkowskiego lub Wysoka Władza mogły przedkładać Specjalnej Radzie Ministrów propozycje zmian tegoż traktatu. Jeśli Specjalna Rada Ministrów opowiedziała się kwalifikowaną większością 2/3 głosów za zwołaniem konferencji międzyrządowej, to konferencję taką zwoływał przewodniczący Specjalnej Rady Ministrów *w celu przyjęcia, za wspólnym porozumieniem, zmian, jakie mają zostać dokonane w traktacie*. Zmiany wchodziły w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 96 TEWWS).

Przepisy określające zwykłe procedury rewizji TEWG oraz TEWEA były identyczne. Artykuł 236 TEWG oraz art. 204 TEWEA zgodnie stanowiły, że rząd każdego państwa członkowskiego lub Komisja EWG, albo Komisja EWEA mogą przedkładać Radzie Ministrów EWG albo Radzie Ministrów EWEA propozycje zmiany TEWG lub TEWEA. Jeśli Rada, po konsultacji ze Zgromadzeniem i, w odpowiednim przypadku, Komisja opowiedziały się za zwołaniem konferencji międzyrządowej, to konferencję taką zwoływał przewodniczący Rady Ministrów *w celu przyjęcia, za wspólnym porozumieniem, zmian, jakie mają zostać dokonane w traktatach*. Zmiany wchodziły w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 236 TEWG oraz art. 204 TEWEA).

Po podpisaniu traktatu z Maastricht postanowienia określające zwykłą procedurę rewizji TEWWS, TWE oraz TEWEA znalazły się w traktacie ustanawiającym Unię Europejską. Artykuł N TUE stanowił, że rząd każdego państwa członkowskiego lub Komisja Europejska mogą przedkładać Radzie Unii Europejskiej propozycje zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii. Jeśli Rada, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i, w odpowiednim przypadku, Komisja Europejska, opowiedziały się za zwołaniem konferencji międzyrządowej, to konferencję taką zwoływał przewodniczący Rady UE *w celu przyjęcia, za wspólną zgodą, zmian, jakie mają zostać dokonane w tych Traktatach*. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniądza Rada UE zasięgała dodatkowo opinii Europejskiego Banku Centralnego. Zmiany wchodziły w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. N TUE)¹¹.

2. Specyficzne klauzule *passerelle*

W przedlizbońskiej Unii Europejskiej obowiązywały również tzw. specyficzne klauzule *passerelle*, zwane inaczej specyficznymi klauzulami pomostowymi (ang. *specific „bridging clauses”*). Ich nazwa wzięła się stąd, że umożliwiały one zmianę pojedynczych

C 203 z 7.06.2016 r., s. 1, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016A%2FTXT>, 11 XII 2024; Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>, 11 XII 2024.

¹¹ Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>, 11 XII 2024.

artykułów TUE lub TWE na podstawie decyzji Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej. Zostały one skodyfikowane w siedmiu artykułach TUE i TWE, odnoszących się do wspólnej obrony, uwspólnotowienia współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, rozszerzenia praw obywateli Unii Europejskiej, polityki społecznej, polityki ochrony środowiska, wspólnych zasad lub jednolitej (europejskiej) procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz systemu zasobów własnych Unii. Traktat o Unii Europejskiej upoważniał:

1. Radę Europejską do podejmowania jednomyślnej decyzji w sprawie ustanowienia wspólnej obrony (art. 17 ust. 1 TUE) oraz
2. Radę Unii Europejskiej do podjęcia jednomyślnej decyzji, z inicjatywy Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego oraz po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, w sprawie uwspólnotowienia współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 42 TUE).

Natomiast Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nadawał Radzie Unii Europejskiej prawo do podjęcia:

1. jednomyślnej decyzji, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem, w sprawie rozszerzenia praw obywateli Unii Europejskiej (art. 22 akapit 2 TWE);
2. jednomyślnej decyzji, z inicjatywy Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, w sprawie wprowadzenia procedury współdecydowania w tych aspektach polityki społecznej, w których obowiązywała dotąd procedura współpracy, ale z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich (art. 137 ust. 2 akapit 2 TWE);
3. jednomyślnej decyzji, z inicjatywy Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, w sprawie wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną w tych aspektach polityki ochrony środowiska, w których obowiązywało dotąd głosowanie jednomyślne (art. 175 ust. 2 akapit 3 TWE);
4. jednomyślnej decyzji, po uzyskaniu zgody Parlamentu w trybie bezwzględnej większości głosów, w sprawie ustanowienia wspólnych zasad lub jednolitej (europejskiej) ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (art. 190 ust. 4 TWE);
5. jednomyślnej decyzji, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, w sprawie ustanowienia przepisów określających system zasobów własnych Wspólnoty (art. 269 akapit 2 TWE).

Większość spośród wyżej wymienionych specyficznych klauzul *passerelle* zawierała zastrzeżenie ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Jedynie klauzule dotyczące polityki społecznej i polityki ochrony środowiska nie zawierały takiego zastrzeżenia¹².

¹² Artykuł 17 ust. 1 TUE, art. 42 TUE; Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r. (art. 22 akapit 2 TWE, art. 137 ust. 2 akapit 2 TWE, art. 175 ust. 2 akapit 3 TWE, art. 190 ust. 4 TWE oraz art. 269 akapit 2 TWE), [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2006:321E:TOC>, 11 XII 2024.

3. Klauzula elastyczności

Klauzula elastyczności to przepisy niepozwalające wprowadzić na rewizję danego traktatu, ale umożliwiające jednak doprecyzowanie kompetencji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej na podstawie istniejących już przepisów traktatowych. Przepisy te były jednobrzmiące i były skodyfikowane w art. 235 TEWG oraz art. 203 TEWEA. Dopuszczały one możliwość podejmowania decyzji przez Radę Ministrów EWG lub Radę Ministrów EWEA bez wyraźnej podstawy prawnej w sytuacji, gdy było to niezbędne do realizacji jednego z celów TEWG lub TEWEA, zaś wymienione traktaty nie przewidywały *kompetencji do działania wymaganego w tym celu*. Wtedy Rada Ministrów EWG lub Rada Ministrów EWEA, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji EWG lub Komisji EWEA, i po konsultacji ze Zgromadzeniem, *podejmowały właściwe działania*¹³. O ile przepisy art. 235 TEWG¹⁴ zostały zmienione dopiero na mocy omawianego niżej traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 roku, o tyle postanowienia art. 203 TEWEA nie uległy do dzisiaj żadnej zmianie¹⁵.

III. INSTRUMENTY INSTYTUCJONALNE I PRAWNE SŁUŻĄCE REWIZJI TRAKTATÓW OD 2009 ROKU

1. Zwykła i dwie uproszczone procedury rewizji traktatów

Ogólne ramy procedur rewizji traktatów w Unii Europejskiej zostały skodyfikowane w art. 48 ust. 2-7 TUE. Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 roku istnieją trzy zasadnicze procedury rewizji traktatów: zwykła procedura rewizyjna oraz dwie uproszczone procedury rewizyjne.

2. Dwa warianty zwykłej procedury rewizji traktatów

Zwykła procedura zmiany traktatów może być przeprowadzona na dwa sposoby: albo w ramach konferencji międzyrządowej poprzedzonej obradami konwentu, albo

¹³ Artykuł 203 TEWEA; art. 235 TEWG.

¹⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 306/1 z 17.12.2007 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>, 11 XII 2024. Niezależnie od rewizji przepisów, w latach 1992-2007 zmieniano również numerację analizowanego artykułu. Mianowicie traktat z Maastricht zmienił art. 235 TEWG na art. 235 TWE, traktat amsterdamski dokonał zmiany numeracji na art. 308 TWE, zaś traktat lizboński na art. 352 TFUE. Por. Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r., Dz.U. UE C 340 z 10.11.1997 r., s. 1, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>, 11 XII 2024.

¹⁵ Nie zmieniła się również numeracja tegoż artykułu.

konferencji bez obrad konwentu. Każda z tych procedur składa się z siedmiu faz. W przypadku konferencji międzyrządowej poprzedzonej obradami konwentu rząd każdego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja Europejska przedkłada Radzie Unii Europejskiej propozycje zmiany traktatów, które mogą mieć na celu m.in. *rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach* (I faza). Następnie Rada Unii Europejskiej przekazuje te propozycje Radzie Europejskiej i notyfikuje je parlamentom narodowym (art. 48 ust. 2 TUE) (II faza). Po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym (w przypadku zmian w dziedzinie polityki pieniężnej), Rada Europejska podejmuje w trybie zwykłej większości głosów decyzję o rozpatrzeniu proponowanych zmian (III faza), a następnie jej przewodniczący zwołuje konwent, czyli zgromadzenie złożone z przedstawicieli szefów państw lub rządów krajów członkowskich, parlamentów narodowych, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej (IV faza). Konwent rozpatruje proponowane zmiany i przyjmuje w drodze konsensu zalecenia dla konferencji międzyrządowej (V faza). Po przyjęciu zaleceń przewodniczący Rady Unii Europejskiej, czyli prezydencja, zwołuje konferencję międzyrządową (VI faza). Zmiany przyjęte konsensualnie podczas obrad konferencji *wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi* (art. 48 ust. 3 TUE) (VII faza)¹⁶ (por. wykres 1).

W drugim wariantcie konferencji międzyrządowej przebieg poszczególnych faz jest identyczny jak w pierwszym wariantcie, z wyjątkiem fazy czwartej i piątej. Mianowicie w fazie czwartej Rada Europejska, stanowiąc zwykłą większością głosów, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego podejmuje decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeśli *zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania*¹⁷. Natomiast w fazie piątej Rada Europejska, a nie konwent, uzgadnia mandat konferencji międzyrządowej (art. 48 ust. 3 TUE). Ponadto traktat lizboński wprowadził jeszcze jeden nowy przepis w zwykłej procedurze rewizji traktatów, odnoszący się do obu wariantów konferencji międzyrządowej. Otóż, jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu został on *ratyfikowany przez cztery piąte państw członkowskich i gdy jedno lub więcej państw napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej* (art. 48 ust. 5 TUE)¹⁸ (por. wykres 2).

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach, można sformułować wniosek, że konferencja międzyrządowa bez obrad konwentu, ale włącznie z procesem ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, może trwać około trzech lat, jak miało to miejsce w przypadku konferencji poświęconych Jednolitemu Aktowi Europejskiemu, traktatowi z Maastricht, traktatowi amsterdamskiemu czy też traktatowi nicejskiemu. Natomiast konferencja międzyrządowa z udziałem konwentu może wydłużyć się nawet

¹⁶ Traktat z Lizbony..., s. 39-40.

¹⁷ Jeżeli Parlament odmówi swojej zgody, musi jednak dojść do zwołania konwentu; por. Traktat z Lizbony..., s. 40.

¹⁸ Tamże.

do czterech lat, włączając w to proces ratyfikacji, jak było to w przypadku konferencji poświęconej traktatowi konstytucyjnemu¹⁹.

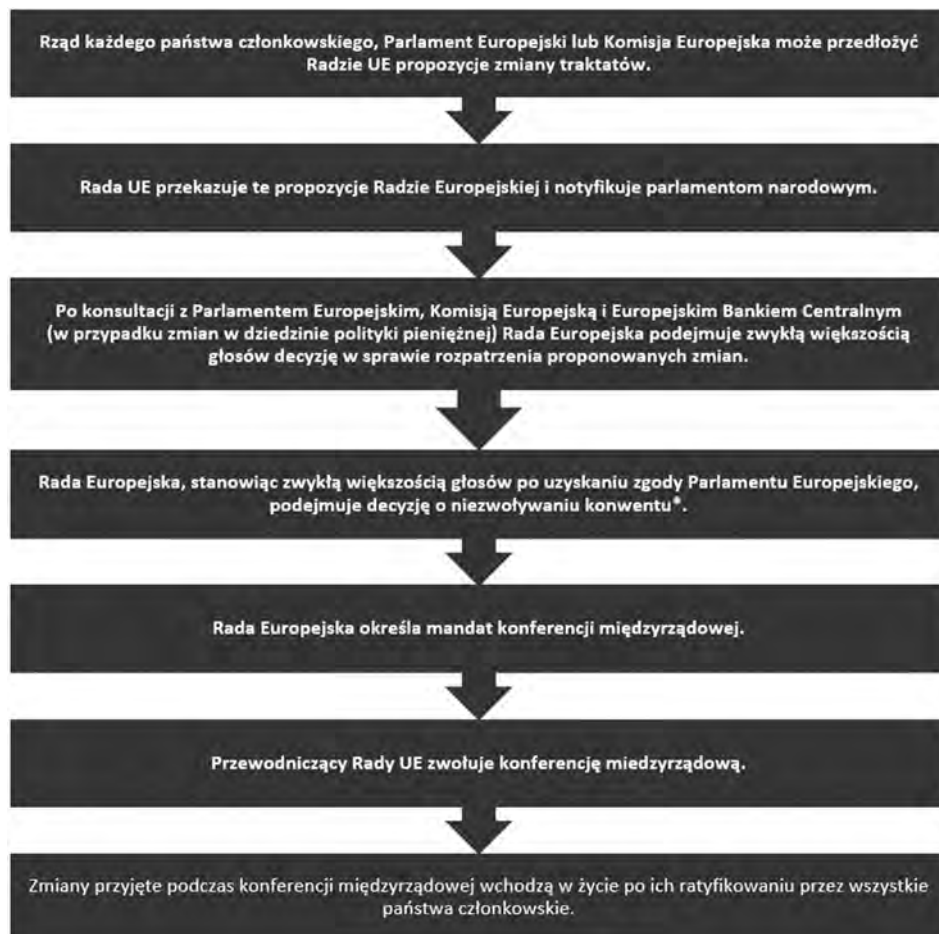
Wykres 1. Pierwszy wariant zwykłej procedury rewizji traktatów – konferencja międzyrządowa poprzedzona obradami konwentu



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 48 ust. 2-5 TUE.

¹⁹ Przykładem zastosowania zwykłej procedury rewizji traktatów poprzedzonej obradami konwentu – jeszcze zanim przepisy te zaczęły obowiązywać na mocy traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 roku – była konferencja międzyrządowa z lat 2003-2004, która opracowała traktat konstytucyjny z 29 października 2004 roku.

Wykres 2. Drugi wariant zwykłej procedury rewizji traktatów –
konferencja międzyrządowa bez obrad konwentu



*) Jeżeli Parlament odmówi swojej zgody, konieczne jest zwołanie konwentu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 48 ust. 2-5 TUE. Włączenie konwentu do zwykłej procedury rewizji traktatów wydłużyło proces zmian traktatowych.

3. Uproszczone procedury rewizji traktatów

Jeśli chodzi natomiast o dwie uproszczone procedury rewizji traktatów, to pierwsza z nich odnosi się do Części III TFUE (polityki i działania wewnętrzne), zaś druga do całego TFUE lub Tytułu V TUE (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa). Cechą wspólną obu tych procedur jest rozszerzenie możliwości zmian niektórych postanowień traktatów przez instytucje Unii Europejskiej w trybie jednomyślnym i skutkuje wzmocnieniem pozycji UE kosztem państw członkowskich. Jednak z drugiej strony, obie uproszczone procedury rewizji traktatów zawierają także przedstawione niżej mechanizmy zabezpieczające. Pierwsza procedura umożliwia Radzie Europejskiej dokonanie rewizji wszystkich

lub części postanowień dotyczących polityk i działań wewnętrznych UE. Z propozycjami zmian, kierowanymi w tym przypadku bezpośrednio do Rady Europejskiej, a nie do Rady Unii Europejskiej – jak ma to miejsce w zwykłej procedurze rewizji traktatów – mogą wystąpić: rząd danego państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja Europejska. Rada Europejska rozpatruje te propozycje, a następnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz Europejskim Bankiem Centralnym (w przypadku zmian w dziedzinie polityki pieniężnej) podejmuje jednomyślną decyzję o rewizji wskazanych przez wnioskodawców przepisów Części III TFUE. Decyzja Rady Europejskiej wchodzi jednak w życie dopiero po jej ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Nie może ona jednak *zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach* (art. 48 ust. 6 TUE)²⁰. Możliwość stosowania pierwszej uproszczonej procedury rewizyjnej jest zatem ograniczona wymogiem ratyfikacji zmian traktatowych przez wszystkie państwa członkowskie (por. wykres 3).

Wykres 3. Uproszczona procedura zmiany traktatów (art. 48 ust. 6 TUE)



Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 48 ust. 6 TUE.

Druga uproszczona procedura rewizji, która nazywana jest także procedurą *passerelle* ze względu na stosowane w niej tzw. generalne klauzule *passerelle*²¹, umożliwia Radzie Europejskiej dokonywanie zmian odnoszących się do trybu podejmowania decyzji przez Radę Unii Europejskiej oraz do procedur ustawodawczych obowiązujących w UE. Jeśli chodzi o pierwszą możliwość, to Rada Europejska może przyjąć decyzję

²⁰ Traktat z Lizbony..., s. 40.

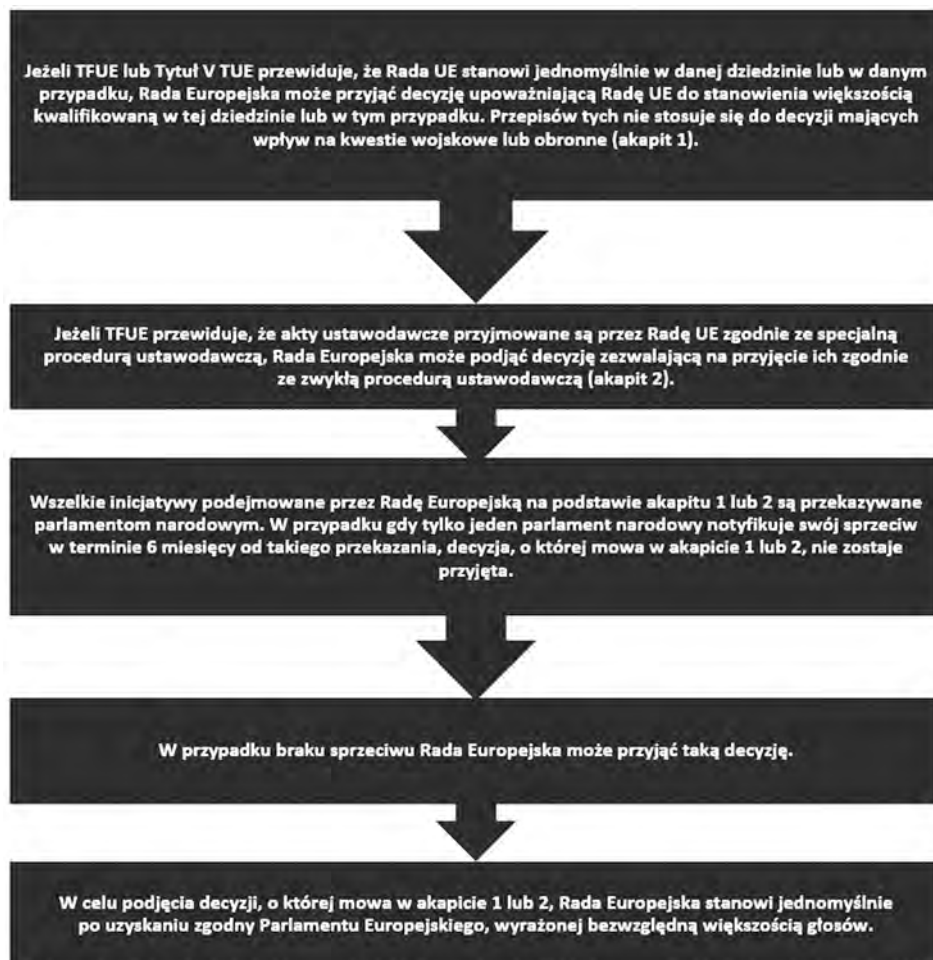
²¹ Szerzej na temat generalnych i specyficznych klauzul *passerelle* oraz samej procedury *passerelle* por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006, s. 372-373, 463-464.

upoważniającą Radę UE do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku, w których Tytuł V TUE lub cały TFUE przewidują, że Rada UE stanowi tam jednomyślnie. Przepisów tych nie stosuje się jednak do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne (art. 48 ust. 7 TUE akapit 1). Druga możliwość zastosowania procedury *passerelle* odnosi się – jak wspomniano wyżej – do procedur ustawodawczych. Jeżeli TFUE przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę Unii Europejskiej zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, to Rada Europejska może podjąć decyzję zezwalającą na ich przyjęcie zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 48 ust. 7 TUE akapit 2). Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu 1 lub 2 są następnie przekazywane wszystkim parlamentom narodowym. W przypadku gdy tylko jeden z nich notyfikuje swój sprzeciw w terminie 6 miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie 1 lub 2, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć decyzję, o której mówią akapity 1 lub 2, przy czym stanowi ona w obydwu przypadkach jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład, czyli bezwzględną większością głosów (art. 48 ust. 7 TUE)²². Możliwość stosowania procedury *passerelle* jest zatem ograniczona wymogiem zgody Parlamentu Europejskiego i wszystkich parlamentów narodowych. Z drugiej strony jednak, procedura ta nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji zmian traktatowych przez wszystkie państwa członkowskie (por. wykres 4). Ponadto z zakresu jej stosowania zgodnie z art. 353 TFUE wyłączone są przepisy dotyczące zasobów własnych (art. 311 akapit trzeci i czwarty TFUE), wieloletnich ram finansowych (art. 312 ust. 2 akapit pierwszy TFUE), klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE) i zawieszenia niektórych praw państwa członkowskiego, określonych w art. 7 TUE ust. 1-5 (art. 354 TFUE)²³. O tym, jak bardzo powściągliwie i ostrożnie zachowują się rządy państw członkowskich wobec możliwości skorzystania z procedury *passerelle*, świadczy fakt, iż mimo wielokrotnie podejmowanych prób nie udało się do dzisiaj osiągnąć konsensu w sprawie zastąpienia głosowania jednomyślnego przez głosowanie większością kwalifikowaną we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony w odniesieniu do decyzji Rady Unii Europejskiej dotyczącej nałożenia sankcji na państwo trzecie czy też wysłania misji cywilnych na terytoria pokryzysowe.

Reasumując tę część wywodów, należy skonstatować, że stworzenie dwóch uproszczonych procedur rewizji traktatów przez traktat lizboński, choć spowodowało nadanie instytucjom UE, w szczególności Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, nowych uprawnień w tej dziedzinie, to jednak doprowadziło do znaczącego uelastyczenia procesu rewizji traktatów w Unii Europejskiej. Z dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie wynika bowiem, że zmiany traktatowe w Części III TFUE mogą trwać około dwa i pół roku (pierwsza uproszczona procedura rewizji), zaś modyfikacje dokonywane w TFUE oraz w Tytule V TUE około jednego roku (procedura *passerelle*).

²² Traktat z Lizbony..., s. 140.

²³ Tamże, s. 197.

Wykres 4. Procedura *passerelle* (art. 48 ust. 7 TUE)

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 48 ust. 7 TUE.

4. Specyficzne klauzule *passerelle*

Obok procedury *passerelle* w Unii Europejskiej traktat lizboński dokonał także zmian w tzw. specyficznych klauzulach *passerelle*, rozszerzając ich liczbę z siedmiu do dwunastu. Z jednej strony potwierdził on sześć z siedmiu dotychczasowych specyficznych klauzul *passerelle*, które dotyczyły: ustanowienia wspólnej obrony UE (art. 42 ust. 2 akapit 1 TUE); rozszerzenia praw obywateli Unii (art. 25 akapit 2 TFUE); wprowadzenia jednolitej (europejskiej) ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (art. 223 ust. 1 akapit 2 TFUE); ustanowienia zasobów własnych (art. 311 akapit 3 TFUE); polityki społecznej (art. 153 ust. 2 akapit 4 TFUE) oraz polityki ochrony środowiska (art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE). Z drugiej strony traktat lizboński anulował

specyficzną klauzulę *passerelle* pozwalającą na uwspólnotowanie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, ponieważ obie te polityki zostały na jego mocy zasadniczo uwspólnotowane.

Ponadto traktat lizboński wprowadził sześć nowych specyficznych klauzul *passerelle*, które odnoszą się do:

1. przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy (EKPCz) z 4 listopada 1950 r. (art. 218 ust. 8 akapit 2 TFUE);
2. nadania Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) kompetencji do rozstrzygania sporów w sprawie tytułów prawnych w dziedzinie własności intelektualnej (art. 262 TFUE);
3. rozszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 31 ust. 3-4 TUE);
4. niektórych aspektów prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE);
5. wieloletnich ram finansowych (art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE);
6. wzmocnionej współpracy (art. 333 ust. 1-2 TFUE).

W ten sposób TUE nadał Radzie Europejskiej prawo do podejmowania jednomyślnej decyzji w sprawie ewentualnego rozszerzenia na nowe przypadki głosowania większością kwalifikowaną przez Radę Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa UE, z wyjątkiem *decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne* (art. 31 ust. 3-4 TUE), zaś TFUE uprawniał Radę Europejską do podjęcia jednomyślnej decyzji, upoważniającej Radę Unii Europejskiej do zmiany jednomyślnego trybu głosowania na tryb większości kwalifikowanej w procedurze uchwalania wieloletniego budżetu (art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE). Ponadto TFUE upoważnił Radę Unii Europejskiej do podjęcia:

1. jednomyślnej decyzji w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz (art. 218 ust. 8 akapit 2 TFUE);
2. jednomyślnej decyzji, zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, w sprawie nadania TSUE kompetencji w zakresie rozstrzygania sporów dotyczących aktów przyjętych na podstawie traktatów UE, *które tworzą europejskie tytuły prawne w dziedzinie własności intelektualnej* (art. 262 TFUE);
3. jednomyślnej decyzji, na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, o zmianie specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą w procesie przyjmowania środków dotyczących niektórych aspektów prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE);
4. jednomyślnej decyzji w sprawie zmiany głosowania jednomyślnego na tryb większości kwalifikowanej oraz specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą we wzmocnionej współpracy, przy czym w tym drugim przypadku istnieje wymóg konsultacji Parlamentu Europejskiego przez Radę.

Dwanaście specyficznych klauzul *passerelle* obowiązujących od wejścia traktatu lizbońskiego w życie można podzielić na klauzule zawierające zastrzeżenie ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie oraz klauzule nieposiadające takiego

zastrzeżenia. Do pierwszej grupy należą specyficzne klauzule *passerelle* skodyfikowane w art. 42 ust. 2 akapit 1 TUE; art. 25 akapit 2 TFUE; art. 218 ust. 8 akapit 2 TFUE; art. 223 ust. 1 akapit 2 TFUE; art. 262 TFUE, a także art. 311 akapit 3 TFUE. Grupę drugą tworzą natomiast klauzule *passerelle* zawarte w art. 31 ust. 3 TUE; art. 81 ust. 3 TFUE; art. 153 ust. 2 akapit 4 TFUE (polityka społeczna); art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE (ochrona środowiska); art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE (wieloletnie ramy finansowe), a także art. 333 ust. 1-2 TFUE (wzmocniona współpraca). Należy jednak podkreślić, że specyficzna klauzula *passerelle* skodyfikowana w art. 81 ust. 3 TFUE została obwarowana zgodą wszystkich parlamentów narodowych na skorzystanie z niej. Wspomniany wyżej wniosek Komisji Europejskiej w sprawie wprowadzenia zmian w niektórych aspektach prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne, jest przekazywany wszystkim parlamentom narodowym. Jeżeli nawet tylko jeden z nich w ciągu sześciu miesięcy od przekazania wniosku notyfikuje swój sprzeciw, decyzja Rady nie może zostać przyjęta.

Reasumując, wszystkie specyficzne klauzule *passerelle* oznaczały uelastycznienie i skrócenie procesu rewizji TUE i TFUE, ale również wzmocnienie uprawnień instytucji Unii Europejskiej w tej dziedzinie. W efekcie proces ten może trwać od dwóch do ośmiu miesięcy, jeżeli klauzula nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, lub około dwóch i pół roku, jeżeli klauzula *passerelle* zawiera takie zastrzeżenie.

5. Klauzula elastyczności

Przepisy klauzuli elastyczności skodyfikowane dotąd w art. 235 TEWG/art. 308 TWE oraz art. 203 TEWEA zostały gruntownie zmienione na mocy traktatu lizbońskiego. Znalazły się one w art. 352 ust. 1-4 TFUE. Podobnie jak w TEWG oraz TEWEA, klauzula elastyczności dopuszcza możliwość podejmowania decyzji przez Radę Unii Europejskiej bez wyraźnej podstawy prawnej w sytuacji, gdy jest to niezbędne do realizacji określonych celów Unii Europejskiej. Nie zezwalają one również na zmianę traktatów, lecz jedynie na doprecyzowanie kompetencji Unii na podstawie istniejących już przepisów traktatowych²⁴. Jednak z drugiej strony do klauzuli elastyczności zostały wprowadzone nowe postanowienia. Mianowicie wyłączone są z niej *explicite* środki prowadzące do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację.

Podjmując decyzję na podstawie klauzuli elastyczności, Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie na wniosek Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody – a nie, jak dotychczas, konsultacji – Parlamentu Europejskiego. Oznacza to, że traktat lizboński rozszerzył zakres stosowania klauzuli elastyczności. Jednak z drugiej strony wprowadził do niej cztery proceduralne ograniczenia. Podczas gdy dotąd odnosiła się ona w TEWG/TWE wyłącznie do rynku wewnętrznego, to po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zakres jej zastosowania dotyczy *polityk określonych w Traktatach*,

²⁴ A. Maurer, *Neue Entscheidungsverfahren. Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge*, [w:] *Der Vertrag von Lissabon*, red. J. von Lieb, A. Maurer, N. von Ondarza, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, SWP Berlin, s. 34-35.

z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 352 ust. 1-4 TFUE). Deklaracja nr 41, załączona do Aktu Końcowego konferencji międz rządowej 2007 roku, dookreśla ten przepis, stanowiąc, że klauzula elastyczności rozciąga się na rynek wewnętrzny, tzw. przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz działania zewnętrzne Unii Europejskiej, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (deklaracja nr 41).

Wyłączenie tej ostatniej polityki z zakresu obowiązywania klauzuli elastyczności jest pierwszym ograniczeniem proceduralnym. Drugie ograniczenie sprowadza się do tego, że – jak wspomniano wyżej – wobec klauzuli elastyczności nie można stosować przepisów procedury *passerelle*. Trzecie ograniczenie, które wywodzi się wprost z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, polega na tym, że klauzula elastyczności *nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólną ramy wynikające z całości postanowień Traktatów* oraz być wykorzystywana jako podstawa przyjęcia przepisów, które skutkowałyby rewizją traktatów z pominięciem przewidzianej w nich w tym celu procedury (deklaracja nr 42). I wreszcie, czwarte ograniczenie proceduralne wyraża się w tym, że parlamenty narodowe uzyskują w tej dziedzinie po raz pierwszy uprawnienie do kontrolowania wspomnianych wyżej wniosków Komisji Europejskiej pod kątem ich zgodności z zasadą pomocniczości (art. 352 TFUE ust. 1-4)²⁵.

Reasumując, traktat lizboński rozszerzył zakres zastosowania klauzuli elastyczności na sześć polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁶, a także na sześć działań zewnętrznych Unii. Jedynym działaniem zewnętrznym, w którym nie ma ona zastosowania, jest wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa²⁷. Podobnie jak dotychczas, klauzula elastyczności nie stanowi klasycznego instrumentu rewizji traktatów, lecz służy jedynie doprecyzowaniu kompetencji Unii na podstawie istniejących już przepisów traktatowych.

6. Inne sposoby rewizji prawa traktatów

Ograniczone zmiany traktatów, głównie w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, są przeprowadzane także na mocy traktatów akcesyjnych. Wymagają one ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Unii oraz kraje kandydujące zgodnie z ich

²⁵ Traktat z Lizbony..., s. 196; Deklaracja odnosząca się do artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), s. 350-351, [online] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016L/AFI/DCL/41_11_XII_2024.

²⁶ Do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości należą: polityka imigracyjna, azylowa i wizowa, współpraca sądowa w sprawach cywilnych, współpraca sądowa w sprawach karnych oraz współpraca policyjna.

²⁷ Do działań zewnętrznych UE należą: wspólna polityka handlowa, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi, z wyłączeniem państw rozwijających się, pomoc rozwojowa dla krajów rozwijających się, pomoc humanitarna, sankcje UE, stosunki dyplomatyczne z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi oraz wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 49 TUE)²⁸. Ponadto zmian w funkcjonowaniu UE można dokonywać poza traktatami, czyli za pomocą porozumień międzyrządowych. Pierwszymi przykładami takich zmian były: protokół luksemburski z 29 stycznia 1966 roku oraz decyzja *sui generis* Rady Unii Europejskiej z 29 marca 1994 roku w Ioaninie (Grecja), dotyczące trybu podejmowania decyzji w Radzie²⁹. Natomiast jednymi z ostatnich przykładów podobnych zmian były: pakt fiskalny podpisany 2 marca 2012 roku przez szefów państw lub rządów 25 krajów członkowskich Unii Europejskiej, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech, a dotyczący zaostrzenia dyscypliny fiskalnej i sankcji za jej nieprzestrzeganie w państwach sygnatariuszy³⁰, a także umowa międzyrządowa zawarta 21 maja 2014 roku i regulująca zasady przekazywania oraz uwspólniania składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w Unii Bankowej³¹.

²⁸ Por. S. Biernat, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 228.

²⁹ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, s. 138-145; A. Podraza, *Konferencja międzyrządowa jako metoda reformowania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1, s. 8-9. O ile kompromis z Ioaniny jako decyzja *sui generis* Rady Unii Europejskiej, uchwalona przez szefów państw lub rządów, nie był przedmiotem sporu w doktrynie, o tyle status prawny protokołu luksemburskiego był sporny. W doktrynie przeważa jednak pogląd, iż protokół luksemburski nie dokonywał rewizji traktatu, ponieważ zmiana traktatu była nadal możliwa jedynie na podstawie przepisów art. 236 TEWG (obecnie art. 48 ust. 2-5 TUE). Także Komisja Wspólnot Europejskich odmówiła w 1969 roku uznania tego porozumienia za modyfikujące traktaty. Por. M. Schweitzer, W. Hummer, *Europarecht, Das Recht der Europäischen Union – Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) – mit Schwerpunkt EG*, Neuwied 1996, s. 56-57. Z drugiej strony w doktrynie wyrażany był pogląd, że najpóźniej w związku z nową definicją większości kwalifikowanej ustanowioną na mocy traktatu nicejskiego z 26 lutego 2001 roku bezprzedmiotowe stały się zarówno postanowienia protokołu luksemburskiego z 29 stycznia 1966 roku, jak też kompromisu z Ioaniny z 29 marca 1994 roku, ponieważ zmieniona została dotychczasowa definicja większości kwalifikowanej. Por. Th. Oppermann, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2005, s. 94; R. Bieber, A. Epiney, M. Haag, *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Baden-Baden 2005, s. 136-137. Teza ta wzbudza jednak – zdaniem autora – wątpliwości, ponieważ protokół luksemburski w istocie przestał obowiązywać dużo wcześniej, a mianowicie wraz z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego z 17-28 lutego 1986 roku, zaś kompromis z Ioaniny obowiązuje nadal, choć został zmodyfikowany przez traktat lizboński. Por. J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016, s. 169-170.

³⁰ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform of the Monetary and Economic Union (2010-2022). Dynamics – Successes – Failures*, Lausanne [et al.] 2023, s. 101-108.

³¹ Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecją, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Chorwacji, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką oraz Republiką Finlandii, Bruksela, 21 maja 2014 r., EU/SRF, s. 1-45. Analiza umowy, por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 120-123.

IV. PERSPEKTYWY REFORMY PROCEDUR REWIZJI TRAKTATÓW

W Unii Europejskiej od 2011 roku toczy się debata publiczna na temat nowej reformy ustrojowej³². Nie jest ona pozbawiona licznych kontrowersji, które wynikają głównie z rozbieżności poglądów na temat przyszłości Unii oraz docelowego modelu integracji europejskiej (fr. *finalité politique*). Jej rezultatem była Konferencja w sprawie przyszłości Europy (9 maja 2021 – 9 maja 2022 roku), która opracowała m.in. rekomendacje w sprawie przeprowadzenia reformy³³. W ślad za tym Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska podjęły działania następcze w ramach własnych kompetencji i zgodnie z traktatami, zmierzające do przedstawienia propozycji w tym zakresie. Jednak inaczej niż tego chcieli uczestnicy Konferencji w sprawie przyszłości Europy, działania następcze objęły nie tylko sektorowe, lecz także horyzontalne elementy składowe ustroju UE. 18 września 2023 roku francusko-niemiecka grupa robocza przedstawiła raport w sprawie reformy ustrojowej UE, zaś Parlament Europejski 22 listopada tegoż roku uchwalił niemal gotowy już projekt traktatu rewizyjnego wraz z towarzyszącą mu rezolucją.

Zarówno Parlament Europejski, jak i francusko-niemiecka grupa robocza zaproponowały wprowadzenie bardzo radykalnych zmian w procedurach rewizji traktatów. Parlament Europejski domagał się trzech istotnych modyfikacji w zwykłej procedurze rewizji traktatów. Pierwszą z nich – i zarazem najbardziej radykalną – była propozycja rezygnacji z jednomyślnej ratyfikacji traktatów przez państwa członkowskie i zastąpienia jej wzmocnioną większością kwalifikowaną 4/5 państw członkowskich (art. 54 ust. 2 TUE). Rezygnacja z jednomyślnej ratyfikacji traktatów oznaczałaby bowiem znaczące osłabienie wspomnianej wyżej zasady powierzenia, zgodnie z którą „władcami traktatów” są państwa członkowskie i tylko one mogą nadawać Unii Europejskiej nowe kompetencje w ramach jednomyślnej ratyfikacji traktatów stanowiących i rewizyjnych. Druga zmiana miała polegać na tym, że gdy dany traktat po upływie dwóch lat od jego podpisania byłby ratyfikowany przez mniej niż 4/5 państw członkowskich, to wówczas o dalszym losie reformy traktatowej winna zdecydować Rada Europejska (art. 48 ust. 5 TUE). Trzecia zmiana sprowadzała się do tego, że Parlament winien uzyskać w zwykłej procedurze rewizji traktatów prawo do wyrażania zgody *na wprowadzenie zmian do traktatów, jeżeli zgłasza je za tym większość członków wchodzących w jego skład* (art. 48 ust. 4 akapit 1a nowy)³⁴.

³² Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 7-30; J.J. Węc, *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten 2014”, H. 2, s. 201-208.

³³ The Conference on the Future of Europe, [online] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en, 11 XII 2024.

³⁴ Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties. European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL). Annex to the resolution. Proposals for the amendment of the Treaties, P9_TA(2023)0427, s. 32-34, [online] <https://www.europarl.europa.eu/doceo/>

Jednocześnie Parlament Europejski zaproponował ustanowienie jednej istotnej zmiany w procedurze *passerelle* oraz jednej modyfikacji w klauzuli elastyczności. Zmiana w procedurze *passerelle* miała polegać na rezygnacji z jednomyślności na rzecz większości kwalifikowanej przy podejmowaniu przez Radę Europejską decyzji o zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną oraz specjalnej procedury ustawodawczej na zwykłą procedurę ustawodawczą (art. 48 ust. 7 TUE). Natomiast modyfikacja w klauzuli elastyczności sprowadzała się do jej rozszerzenia na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE (art. 352 TFUE)³⁵.

Francusko-niemiecka grupa robocza nie proponowała wprowadzić rezygnacji z jednomyślnej ratyfikacji traktatów stanowiących i rewizyjnych, ale i tak postulowała dość kontrowersyjne, choć znane z dotychczasowej praktyki integracyjnej rozwiązanie, a mianowicie, aby wobec państw członkowskich niezainteresowanych rewizją traktatów stosować klauzule *opt-out*, ale z poszanowaniem dorobku prawnego oraz podstawowych ogólnych zasad prawa i aksjologii Unii Europejskiej³⁶. Wskazywała ona ponadto na sześć wariantów rewizji traktatów. Były to:

1. zwykła procedura rewizji (konwent i konferencja międzypaństwowa – art. 48 ust. 2-5 TUE);
2. uproszczona procedura rewizji („mała” konferencja międzypaństwowa – art. 48 ust. 6 TUE);
3. rewizja w ramach traktatów akcesyjnych (art. 49 TUE);
4. zmiany traktatowe w ramach *traktatu ramowego w sprawie rozszerzenia i reformy UE*, sporządzonego przez rządy państw członkowskich bez udziału konwentu, a zawierającego *wszystkie poprawki niezbędne do przyszłego funkcjonowania UE, niezależnie od traktatów akcesyjnych*;
5. zmiany traktatowe w ramach „traktatu ramowego” z udziałem konwentu;
6. w przypadku zablokowania którejkolwiek ze zmian wskazanych w punktach 1-5, należałoby zawrzeć *dodatkowy traktat reformujący między państwami członkowskimi, które chcą się reformować*³⁷.

Warto zauważyć, że o ile podstawą wariantów 1-3 były obowiązujące dotąd przepisy art. 48 i 49 TUE, o tyle opcje 4-6 były zupełnie nowe, przy czym wariant 6 dopuszczał rewizję traktatów przez wybrane państwa członkowskie w ramach metody zróżnicowanej integracji.

Wszystkie zmiany w procedurze rewizji traktatów proponowane przez Parlament Europejski oraz większość zmian postulowanych przez francusko-niemiecką grupę

document/TA-9-2023-0427_EN.html, 11 XII 2024; Report of the Franco-German Working Group on EU institutional Reform. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-Berlin – 18 September 2023, [online] <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/france-and-europe/events-and-news-relating-to-france-s-european-policy/news/article/report-by-the-independent-franco-german-group-of-experts-on-eu-reforms>, 11 XII 2024.

³⁵ Proposals of the European Parliament..., s. 33, 99.

³⁶ Report of the Franco-German..., s. 11.

³⁷ Tamże.

roboczą wymagały rewizji traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności art. 48 ust. 4-5 i 7 TUE oraz art. 54 ust. 2 TUE (Parlament Europejski) lub zawarcia dodatkowych protokołów do TUE (grupa robocza). Należy w tym miejscu podkreślić, że propozycja odejścia od jednomyślnej ratyfikacji traktatów na rzecz wzmocnionej większości kwalifikowanej 4/5 głosów (projekt PE) lub ratyfikacji bez zgody wszystkich państw członkowskich w zamian za zaoferowane im klauzule *opt-out* (raport grupy roboczej) groziły dekompozycją Unii Europejskiej, ponieważ część państw członkowskich byłaby objęta przepisami tak ratyfikowanych traktatów, zaś druga część nie musiałaby się do nich stosować. Takie rozwiązanie osłabiałoby również pozycję państw członkowskich w prawie pierwotnym na korzyść UE, ponieważ modyfikowałoby zasadę powierzenia.

ZAKOŃCZENIE

Analiza dostępnego materiału źródłowego pozwoliła autorowi zrealizować obydwa cele badawcze. Potwierdziła ona również sformułowane w tej pracy obydwie hipotezy badawcze. Zmiany wprowadzone przez traktat lizboński do istniejących już procedur rewizji traktatów, ale przede wszystkim ustanowienie dwóch uproszczonych procedur rewizyjnych, pozwalają na sformułowanie nowej typologii konferencji międzyrządowych. W ślad za tym autor zaproponował podział konferencji międzyrządowych na konferencje konstytucyjne i konferencje *ad hoc*. Ustanowienie dwóch uproszczonych procedur rewizyjnych oraz rozszerzenie zakresu stosowania specyficznych klauzul *passerelle* przyczyniły się do uelastycznienia procesu zmian traktatowych. Jednak rozszerzenie zakresu stosowania klauzuli elastyczności (art. 352 TFUE) zostało obwarowane czterema ograniczeniami, które powodują, że w dalszym ciągu nie stanowi ona podstawy prawnej do rewizji traktatów.

Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, można sformułować opinię, że głównymi kryteriami określającymi typologię konferencji międzyrządowych są zasadniczo kryteria prawne, ponieważ to one determinują cel i zakres planowanych i realizowanych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej. Jeżeli obrady dotyczą utworzenia nowej organizacji międzynarodowej lub głębokiej reformy ustrojowej istniejącej już organizacji, to mówimy wówczas o konstytucyjnych konferencjach międzyrządowych. Natomiast jeśli obrady ograniczają się jedynie do nielicznych zmian ustrojowych w obowiązujących traktatach, np. na podstawie przepisów określających obydwie uproszczone procedury rewizyjne lub specyficzne klauzule *passerelle*, to mamy do czynienia z konferencjami *ad hoc*. Jednak poza kryteriami prawnymi typologię konferencji międzyrządowych determinują również międzynarodowe i wewnętrzne uwarunkowania polityczne oraz ekonomiczne, mające wpływ na decyzję o zwołaniu oraz na przebieg i rezultaty każdej konferencji międzyrządowej.

Odpowiadając na drugie pytanie badawcze, należy wskazać, że uelastycznienie procesu rewizji traktatów w UE wynikało z wprowadzenia trzech następujących zmian:

1. stworzenia dwóch uproszczonych procedur rewizji traktatów;
2. przekazania instytucjom unijnym, w szczególności Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej, części kompetencji w procesie zmian traktatowych w UE;
3. rozszerzenia specyficznych klauzul *passerelle* na nowe przypadki.

Odpowiadając na trzecie pytanie badawcze, należy podkreślić, że włączenie konwentu do zwykłej procedury rewizji traktatów wydłużyło proces zmian traktatowych. Albowiem o ile konferencja międzyrządowa bez obrad konwentu będzie trwać około trzech lat, czyli mniej więcej tak długo, jak dotychczas, o tyle konferencja z udziałem konwentu może wydłużyć się nawet do czterech lat, włączając w obu tych przypadkach proces ratyfikacji traktatu. Z kolei ustanowienie dwóch uproszczonych procedur rewizji traktatów oraz rozszerzenie zakresu stosowania specyficznych klauzul *passerelle* doprowadziło do istotnego skrócenia procesu rewizji traktatów. Z dotychczasowych doświadczeń w tym zakresie wynika bowiem, iż zmiany traktatowe w Części III TFUE mogą trwać około dwóch i pół roku (pierwsza uproszczona procedura rewizji), zaś modyfikacje dokonywane w TFUE oraz w Tytule V TUE około jednego roku (procedura *passerelle*). Natomiast zmiany za pomocą specyficznych klauzul *passerelle* mogą trwać od dwóch do ośmiu miesięcy, jeżeli klauzula nie zawiera zastrzeżenia ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, lub około dwóch i pół roku, jeżeli klauzula *passerelle* zawiera takie zastrzeżenie.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawne

- Deklaracja odnosząca się do artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016L/AFI/DCL/41>.
- Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties. European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL). Annex to the resolution. Proposals for the amendment of the Treaties, P9_TA(2023)0427, [online] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html.
- Report of the Franco-German Working Group on EU institutional Reform. Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-Berlin - 18 September 2023, [online] <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/france-and-europe/events-and-news-relating-to-france-s-european-policy/news/article/report-by-the-independent-franco-german-group-of-experts-on-eu-reforms>.
- The Conference on the Future of Europe, [online] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_en.

- Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT>.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, Rzym, 25 marca 1957 r., Dz.U. UE C 203 z 7.06.2016 r., s. 1, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016A%2FTXT>.
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25 marca 1957 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11957E%2FTXT>
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż, 18 kwietnia 1951 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11951K%2FTXT>.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Maastricht 7 lutego 1992 r., Dz.U. UE C 321E z 29.12.2006 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2006:321E:TOC>.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany w Amsterdamie 2 października 1997 r., Dz.U. UE C 340 z 10.11.1997 r., s. 1, [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 306/1 z 17.12.2007 r., [online] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.
- Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Chorwacji, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką oraz Republiką Finlandii, Bruksela, 21 maja 2014 r., EU/SRF.

Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

- Bieber R., Epiney A., Haag M., *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Baden-Baden 2005.
- Biernat S., *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa, 2006.
- Czaputowicz J., *Mapa współczesnego liberalizmu: neoliberalny instytucjonalizm, nowy liberalizm, liberalny internacjonalizm*, [w:] *Liberalizm & neoliberalizm w nauce o stosunkach międzynarodowych. Teoretyczny pluralizm*, red. E. Halizak, R. Ożarowski, A. Wróbel, Warszawa 2016, [online] <https://ptsm.edu.pl/liberalizm-neoliberalizm-nauce-o-stosunkach-miedzy-narodowych-teoretyczny-pluralizm/>.
- Czaputowicz J., *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Czubik P., Kuźniak B., *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2004.
- Der Vertrag von Lissabon*, red. J. von Lieb, A. Maurer, N. von Ondarza, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, SWP Berlin.

- Internationale Organisationen. Konzepte, Theorien und Fallbeispiele*, red. S. Lütz, A. Menzel, Hagen 2022.
- Koch M., *Supranationale Organisationen*, [w:] *Internationale Organisationen. Konzepte, Theorien und Fallbeispiele*, red. S. Lütz, A. Menzel, Hagen 2022.
- Liberalizm & neoliberalizm w nauce o stosunkach międzynarodowych. Teoretyczny pluralizm*, red. E. Haliżak, R. Ożarowski, A. Wróbel, Warszawa 2016, [online] <https://ptsm.edu.pl/liberalizm-neoliberalizm-nauce-o-stosunkach-miedzynarodowych-teoretyczny-pluralizm/>.
- Lindseth P.S., *Supranational Organizations*, [w:] *The Oxford Handbook of International Organizations*, red. J. Katz Cogan, Oxford 2017.
- Maurer A., *Neue Entscheidungsverfahren. Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge*, [w:] *Der Vertrag von Lissabon*, red. J. von Lieb, A. Maurer, N. von Ondarza, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, SWP Berlin.
- Oppermann Th., *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2005.
- Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford 2021.
- Plechanovová B., *Intergovernmental Conference. Three Case Studies of EC/EU Institution Building*, [w:] *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford 2021.
- Podraza A., *Konferencja międzyrządowa jako metoda reformowania Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2007, nr 1.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007.
- Schweitzer M., Hummer W., *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union – Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) – mit Schwerpunkt EG*, Neuwied 1996.
- Smeets S., Beach D., *Intergovernmentalism and its Implications. New Institutional Leadership in Major EU Reforms*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 27, no 8.
- Smith B., *Constitution Building in the European Union. The Process of Treaty Reforms*, The Hague–London–New York 2001.
- The Oxford Handbook of International Organizations*, red. J. Katz Cogan, Oxford 2017.
- Węc J.J., *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten” 2014, H. 2.
- Węc J.J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006.
- Węc J.J., *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012.
- Węc J.J., *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1.
- Węc J.J., *The System Reform of the Monetary and Economic Union (2010-2022). Dynamics – Successes – Failures*, Lausanne [et al.] 2023.
- Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016.
- Węc J.J., *Ustrój wybranych międzynarodowych organizacji gospodarczych. Analiza porównawcza*, Kraków 2025 (maszynopis).

Janusz Józef WĘC – profesor zwyczajny, doktor habilitowany, profesor nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W latach 2016-2019 kierownik projektu badawczo-dydaktycznego Komisji Europejskiej Jean Monnet Chair; w latach 2020-2022 członek Research Group on Global Governance at UNA EUROPA University Alliance Europe. Autor ponad 300 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 22 monografii i syntez na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Wybrane monografie: *The System Reform of the Monetary and Economic Union (2010-2022). Dynamics – Successes – Failures*, Lausanne 2023; *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin 2018; *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016*, Kraków 2017; *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego*, Kraków 2016; *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012; *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012.