



Zdjęcie: Freepik

**OPINIA PRAWNA NT. ZNACZENIA KONSENSUSU
W PROCEDURZE REWIZJI TRAKTATÓW OKREŚLONEJ
W ART. 48 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ**

ANALIZA ORDO IURIS



WWW.ORDOIURIS.PL

OPINIA PRAWNA NT. ZNACZENIA KONSENSUSU
W PROCEDURZE REWIZJI TRAKTATÓW OKREŚLONEJ
W ART. 48 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ

INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

WARSZAWA 2024

Spis treści

1. Przedmiot opinii	5
2. Rola konwentu	5
3. Ogólne zasady podejmowania decyzji w Unii Europejskiej	5
4. Prawne znaczenie konsensusu	6
5. Polityczne znaczenie konsensusu	6
6. Przyjęcie projektu sprawozdania komisji Parlamentu Europejskiego większością głosów sprawozdawców	7
7. Skutki prawne sprzeciwu państwa członkowskiego wobec treści zalecenia konwentu dla konferencji międzyrządowej	8
8. Skutki prawne sprzeciwu państwa członkowskiego wobec decyzji konferencji międzyrządowej	8
9. Konkluzje	8

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii jest wyjaśnienie znaczenia konsensusu, w drodze którego konwent podejmuje decyzję o przyjęciu zalecenia dla konferencji międzyrządowej w procedurze zmiany traktatów (art. 48 ust. 3 TUE) oraz znaczenia wspólnego porozumienia, w drodze którego konferencja międzyrządowa przyjmuje ostateczną wersję traktatu rewizyjnego (art. 48 ust. 4 TUE).

2. Rola konwentu

Konwent jest jednym z ciał uczestniczących w tzw. zwykłej procedurze rewizyjnej Traktatu o UE i Traktatu o funkcjonowaniu UE. Stosownie do art. 48 TUE, procedura ta składa się z 6 etapów:

- 1) rząd państwa członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja Europejska przedstawia Radzie UE propozycję zmiany traktatów;
- 2) Rada UE przekazuje propozycję Radzie Europejskiej oraz notyfikuje ją parlamentom narodowym;
- 3) Rada Europejska zwykłą większością głosów zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw i rządów, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej;
- 4) konwent w drodze konsensusu przyjmuje niewiążące zalecenie dla konferencji międzyrządowej co do dalszych losów propozycji zmiany traktatów;
- 5) przyjęcie ostatecznej wersji traktatu rewizyjnego przez konferencję międzyrządową „za wspólnym porozumieniem”, czyli w istocie też w drodze konsensusu;
- 6) ratyfikacja traktatu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich procedurami konstytucyjnymi.

3. Ogólne zasady podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Zasady podejmowania decyzji w Unii Europejskiej uregulowane są precyzyjnie w Traktacie o UE oraz Traktacie o funkcjonowaniu UE. Najogólniej rzecz ujmując, organy UE (Komisja, Rada, Rada Europejska, Parlament) podejmują decyzje:

- 1) w drodze głosowania - zwykłą większością głosów;
- 2) w drodze głosowania - bezwzględną większością głosów;
- 3) w drodze głosowania - kwalifikowaną większością głosów;
- 4) w drodze głosowania - wzmocnioną większością głosów;
- 5) w drodze głosowania - jednomyślnie;
- 6) w drodze konsensusu.

Przepisy TfUE i TUE precyzyjnie określają, która z wymienionych form podejmowania decyzji ma zastosowanie w konkretnym przypadku. W ramach niniejszej opinii skupimy się na ostatniej formie, czyli podejmowaniu decyzji w drodze konsensusu.

4. Prawne znaczenie konsensusu

W drodze konsensusu decyzje podejmuje Rada Europejska, o ile Traktaty nie przewidują wymogu głosowania (art. 15 ust. 4 TUE), konwent w zwykłej procedurze rewizji Traktatów (art. 48 ust. 3 TUE), a także konferencja międzyrządowa, która podejmuje decyzje w drodze „wspólnego porozumienia” (art. 48 ust. 4 TUE), stanowiące w istocie synonim konsensusu.

Pojęcie konsensusu z art. 48 ust. 3 TUE i z art. 15 ust. 4 TUE należy rozumieć w sposób tożsamy (z uwagi na zakaz wykładni homonimicznej). W tym zakresie ustalenia odnoszące się do interpretacji sposobu podejmowania decyzji w ramach art. 15 ust. 4 TUE można odnieść do sposobu przyjmowania zalecenia dla konferencji międzyrządowej przez konwent w ramach art. 48 ust. 3 TUE.

Podejmowanie decyzji w drodze konsensusu polega na dążeniu do porozumienia przez negocjacje prowadzone tak długo, aż żaden z ich uczestników nie zgłasza sprzeciwu. Głos przeciw jest równoznaczny z wetem¹. W tym trybie nie przeprowadza się głosowania tj. nie liczy się głosów „za” i głosów „wstrzymujących się”, a jedynie odnotowuje się głosy „przeciw”². W ramach konsensusu wiele decyzji może zatem być akceptowanych milcząco czy też w sposób dorozumiany, bez konieczności wyraźnego prezentowania stanowiska przez każde państwo członkowskie³. W tym przypadku mówi się o „miękkiej aprobacie państw członkowskich, które nie będąc entuzjastami decyzji, nie chcą podejmować ryzyka sprzeciwu”⁴. To odróżnia konsensus od decydowania w drodze głosowania jednomyślnego, gdzie każde państwo członkowskie musi zadeklarować wyrażnie, czy głosuje „za”, „przeciw” czy też „wstrzymuje się”. Zarazem jednak konsensus przypomina głosowanie jednomyślne w zakresie, w jakim jeden głos „przeciw” ma moc weta tj. prowadzi do zablokowania danej decyzji.

Cechą charakterystyczną konsensusu jest jednak odwlekanie wyraźnych deklaracji państw - ucieranie stanowisk państw członkowskich w danej sprawie, przekonywanie wahających się do skutku, aż wszyscy są w stanie żyć z ostateczną wersją rozstrzygnięcia w takim stopniu, aby nie wyrażać wprost sprzeciwu.

5. Polityczne znaczenie konsensusu

Traktaty nie stoją jednak na przeszkodzie podejmowaniu decyzji w drodze konsensusu także przez inne organy Unii Europejskiej. Przykładowo Komisja Europejska – choć może podejmować decyzje zwykłą

1 Ch. Calliess, uw. z nb. 5 do art. 15, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, BeckOnline 2022; A. Szczerba w: J. Barcik, R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 204; M. Meisel, uw. z nb. 39 do art. 15, w: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, t. II, BeckOnline 2023; R. Grzeszczak, uw. nr 15.4.3 do art. 15, w: R. Grzeszczak, D. Kornobis-Romanowska (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, LEX 2023.

2 M. Pechstein, uw. z nb. 11 do art. 15, w: R. Streinz (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, BeckOnline 2018.

3 M. Meisel, uw. z nb. 39 do art. 15, w: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, t. II, BeckOnline 2023.

4 V. Edjarian, uw. do art. 15, w: H.-J. Blanke, S. Mangiameli (red.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin-Heidelberg 2013, s. 633.

większością głosów (art. 250 TfUE), to w praktyce najczęściej decyduje w drodze konsensusu⁵. Podobnie Rada UE - choć w wielu przypadkach może decydować większością kwalifikowaną, to w praktyce preferuje decydowanie w drodze konsensusu, gdzie możliwość przeprowadzania głosowania stanowi jedynie swego rodzaju impuls pobudzający państwa do większej elastyczności w poszukiwaniu akceptowalnych dla wszystkich rozwiązań⁶. Także Parlament Europejski i jego organy wewnętrzne (komisje, Konferencja Przewodniczących itd.) mogą podejmować decyzje w drodze konsensusu, nawet jeśli przepisy pozwalają im na decyzje zwykłą czy bezwzględną większością głosów.

W tych przypadkach jednak sprzeciw jedynie powoduje odroczenie podjęcia decyzji, natomiast jej nie wetuje.

6. Przyjęcie projektu sprawozdania komisji Parlamentu Europejskiego większością głosów sprawozdawców

Prawnemu znaczeniu konsensusu (rozumianego jako milcząca/dorozumiana akceptacja danego rozwiązania przez wszystkie państwa) nie przeczy kazus eurodeputowanego Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, Jacka Saryusza-Wolskiego, którego głos miał zostać pominięty przy przyjmowaniu sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO) z projektem rezolucji Parlamentu Europejskiego zawierającej propozycje zmian w Traktacie o Unii Europejskiej oraz Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jak twierdzi eurodeputowany, Konferencja Przewodniczących miała wyznaczyć sześciu sprawozdawców (w tym jego), którzy mieli przyjąć wspólny projekt sprawozdania na zasadzie konsensusu. W ostateczności projekt został zaakceptowany większością głosów sprawozdawców, przy sprzeciwie Saryusz-Wolskiego, co w jego ocenie było bezprawne⁷. Trzeba jednak pamiętać, że przepisy prawa UE nie wymagają przyjmowania sprawozdań przez komisje parlamentarne w drodze konsensusu, który jest jedynie dobrym politycznym obyczajem, a nie prawnym obowiązkiem. Traktaty w ogóle nie regulują procedury podejmowania decyzji przez komisje PE, są one w całości uregulowane w regulaminie Parlamentu Europejskiego. Wspomniane sprawozdanie Komisji AFCO zostało przyjęte w trybie art. 85 ust. 1 w zw. z art. 54 ust. 1 i art. 46 regulaminu Parlamentu Europejskiego, który upoważnia komisje parlamentarne do inicjatywy prawodawczej w zakresie zmiany Traktatów. Regulamin w ogóle nie reguluje sytuacji, w której nad sprawozdaniem pracuje kilku sprawozdawców – nie ma więc żadnych podstaw prawnych do formułowania wobec nich wymogu decydowania na zasadzie konsensusu.

5 A. Kirpsza, *Not so independent? The effect of Commissioners' attributes on EU member states' bargaining success*, 47 West European Politics 2024, s. 920.

6 E. Best, *Understanding EU Decision-Making*, Maastricht 2016, s. 52-53. Zob. też Á. Morcillo Laiz, *Unanimity, Consensus and Peripheral Parties as Determinants of EU Policy Coordination in Federal Member States*, 16 Comparative European Politics 2018, s. 204.

7 O zdarzeniu eurodeputowany poinformował na swoim profilu Twitterowym: <https://twitter.com/JSaryuszWolski/status/1718651403839623549>. Brak jest innych źródeł potwierdzających taki przebieg zdarzeń, a w szczególności podaną przez niego informację o decyzji Konferencji Przewodniczących przewidującej przygotowania sprawozdania w drodze konsensusu między sześciorgiem sprawozdawców, wśród których znajdował się Jacek Saryusz-Wolski. Na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego widnieje informacja, że nie był on współsprawozdawcą, lecz jedynie kontrsprawozdawcą (*shadow rapporteur*) – zob. zakładkę *Key Players* w Obserwatorium Legislacyjnym Parlamentu Europejskiego (2022/2051(INL)): [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051\(INL\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2022/2051(INL)&l=en). Kontrasprawozdawca jest przedstawicielem grupy politycznej powoływanym w celu śledzenia postępów w pracy nad danym sprawozdaniem (art. 215 regulaminu PE). Przepisy nie przyznają mu kompetencji do „wetowania” ustaleń sprawozdawców.

7. Skutki prawne sprzeciwu państwa członkowskiego wobec treści zalecenia konwentu dla konferencji międzyrządowej

Wyraźny sprzeciw uczestnika konwentu uniemożliwia przyjęcie zalecenia dla konferencji międzyrządowej. Nie oznacza to jednak wstrzymania procedury rewizyjnej traktatu. Skutkiem braku konsensusu konwentu jest po prostu przejście obowiązku ustalenia zalecenia dla konferencji międzyrządowej na Radę Europejską (stosuje się *per analogiam* art. 48 ust. 3 zd. 4 TUE)⁸.

8. Skutki prawne sprzeciwu państwa członkowskiego wobec decyzji konferencji międzyrządowej

Konferencja międzyrządowa nie jest związana ani zaleceniem konwentu, ani zaleceniem Rady Europejskiej. Zgodnie z art. 48 ust. 4 TUE podejmuje decyzję co do ostatecznej wersji traktatu rewizyjnego w drodze „wspólnego porozumienia”, które w doktrynie rozumie się w sposób tożsamy do konsensusu⁹. W tym przypadku wyraźny sprzeciw państwa członkowskiego nie tylko blokuje decyzję konferencji, ale także definitywnie zamyka procedurę rewizyjną.

9. Konkluzje

1. Konsensus konwentu, o którym mowa w art. 48 ust. 3 TUE, oznacza przyjęcie zalecenia dla konferencji międzyrządowej bez wyraźnego sprzeciwu ze strony któregośkolwiek z jego uczestników. Weto uczestnika konwentu nie będzie jednak równoznaczne z zamknięciem procedury, a jedynie spowoduje przejście obowiązku ustalenia zalecenia z konwentu na Radę Europejską, która wówczas przyjmuje je zwykłą większością głosów.

2. Ostateczną decyzję co do treści traktatu rewizyjnego podejmuje jednak konferencja międzyrządowa w drodze „wspólnego porozumienia”, co w istocie jest tożsame z wymogiem konsensusu. W trakcie negocjacji konferencja międzyrządowa bierze pod uwagę zalecenie konwentu (lub w razie weta - Rady Europejskiej), które jednak nie jest wiążące. W tym przypadku weto uczestnika konferencji międzyrządowej jest równoznaczne z zamknięciem procedury rewizyjnej.

3. Praktyka polityczna Rady UE, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w zakresie dobrowolnego stosowania zasady konsensusu w niektórych sprawach, jest prawnie irrelevantna dla interpretacji pojęcia konsensusu z art. 48 TUE.

⁸ Podobnie W. Meng, uw. z nb. 15 do art. 48 w: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht*, BeckOnline 2015.

⁹ Zob. np. A. Doliwa-Klepcka w: J. Barcik, R. Grzeszczak (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 276.



WSPARCIE DARZYŃCÓW

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność, nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej na: www.przyjaciele.ordoiuris.pl)

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

DAROWIZNĘ MOŻNA PRZEKAZAĆ NA KONTO

32 1160 2202 0000 0002 4778 1296

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa
oraz za pomocą przelewów internetowych
Tpay i PayPal (szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)



[/ordoiuris](https://www.instagram.com/ordoiuris)



[@ordoiuris](https://twitter.com/ordoiuris)